

RUU PERTANAHAN: ANTARA MANDAT DAN PENGINGKARAN TERHADAP UUPA 1960

*Gunawan**

Abstract: The sense of agrarian term covers the surface of the earth (land). The land law ought to refer to the agrarian law. The planning of land constitution should also refer to the Constitution No. 5, 1960 on Basic Agrarian Law. Whether the planning of land constitution opposes the Basic Agrarian Law can be verified by the question on how far the above planning is made. This was mandated by the Basic Agrarian Law.

Keywords: land law, right on land, land jurisdiction

Intisari: Pengertian agraria antara lain meliputi muka bumi (pertanahan), sehingga hukum pertanahan haruslah mengacu kepada hukum agraria, dalam hal ini berarti RUU Pertanahan haruslah mengacu kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA 1960). RUU Pertanahan bertentangan atau tidak dengan UUPA 1960 dapat diuji dengan sejauhmana RUU Pertanahan menyusun pengaturan yang oleh UUPA 1960 memang diperintahkan untuk membuat aturan turunan.

Kata Kunci : Hukum Pertanahan, Hak atas Tanah, Pengadilan Pertanahan

Dan kita di sini bertanya
Maksud baik saudara untuk siapa? saudara berdiri
di pihak yang mana?

kenapa maksud baik dilakukan
tetapi makin banyak petani kehilangan tanahnya
tanah-tanah di gunung sudah menjadi milik orang-
orang di kota
perkebunan yang luas hanya menguntungkan
segolongan kecil saja
alat-alat kemajuan yang diimport
tidak cocok bagi petani yang sempit tanahnya

tentu saja, kita bertanya :
maksud baik saudara untuk siapa?
kita mahasiswa tidak buta
sekarang matahari semakin tinggi
lalu akan bertakhta juga di atas puncak kepala
dan di dalam udara yang panas kita juga bertanya :
kita ini dididik untuk memihak yang mana?
ilmu-ilmu yang diajarkan disini
akan menjadi alat pembebasan

ataukah akan menjadi alat penindasan?
kita menuntut jawaban

dan maksud baik kita
memihak yang mana?

(Puisi Pertemuan Mahasiswa, dibacakan WS
Rendra di kampus Universitas Indonesia,
1 Desember 1977 dan menjadi adegan dalam film
“Yang Muda yang Bercinta”)

A. Pengantar

Hukum sebagai produk politik, melalui serangkaian pengaturan mencoba merealisasikan politik ekonomi kepentingan kekuasaan yang menghegemoni dan mendominasi kekuasaan negara. Pemerintah kolonial Hindia Belanda, melalui *Agrarische Wet Tahun 1870* telah melengkapi transformasi agraria di Nusantara semenjak kehadiran VOC, yang memungkinkan penguasaan dan penggunaan tanah yang dilakukan modal internasional.

Pasca perang revolusi kemerdekaan nasional

*Ketua Eksekutif IHCS (Indonesian Human Rights Committee for Social Justice).

Indonesia (tahun 1945-1949), melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, hukum agraria kolonial dan struktur agraria yang kolonial dan feodal, hendak dirubah dengan hukum agraria nasional dan struktur agraria yang demokratis dan populis.

Namun upaya pembaruan agraria yang berbasis kepada UUPA 1960 gagal, dan seiring berkuasanya rezim militer Orde Baru, kebijakan reforma agraria ditinggalkan, dan dilahirkannya berbagai peraturan perundang sektoral agrarian yang menyimpang dari UUPA 1960 guna menopang pembangunanisme (*developmentalism*).

Reformasi 1998, telah mendorong lahirnya Ketetapan MPR Nomor : IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, yang memandatkan pengkaiian ulang peraturan perundangan yang berkaitan dengan agraria dan melaksanakan landreform.

Transisi demokrasi sejak Mei 1998 seharusnya diisi dengan konsolidasi demokrasi, yaitu pelembagaan demokrasi, salah satunya adalah produk hukum yang merupakan manifestasi dari cita-cita perjuangan nasional, perjuangan demokrasi dan perjuangan kerakyatan. Dalam konteks agraria, maka produk hukum agraria hendaknya merupakan pelembagaan dari upaya pelaksanaan pembaruan agraria sebagai upaya membangun kemerdekaan nasional, demokrasi dan keadilan sosial.¹

Namun akibat konflik elit, mengakibatkan negara dalam situasi perebutan kekuasaan terus menurun, sehingga upaya mendemokratisir struktur agraria tidak berhasil diselenggarakan. Lemahnya pelembagaan demokrasi, mengakibatkan, artikulasi kepentingan nasional dan kepentingan rakyat dikalahkan oleh intensio-

nalisis modal yang mendorong liberalisasi dan privatisasi kekayaan alam (sumber-sumber agraria) melalui produk hukum seperti Undang-undang Sumber Daya Air, Undang-Undang Perkebunan dan Undang-Undang Kehutanan, serta Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan sebagai dasar keluarnya Rancangan Undang-Undang Sumber Daya Agraria untuk menggantikan UUPA 1960.

Dalam situasi seperti tersebut di atas, Presiden SBY seakan menjadi secercah harapan, dan seakan mulai terealisasi ketika di masa pemerintahan Presiden SBY, Negara Indonesia mengesahkan Hukum Internasional HAM yang memberikan tanggungjawab dan kewajiban negara untuk menjalankan pembaruan agraria, melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*,

Di Porto Algre, Brazil, 7 – 10 Maret 2006, delegasi pemerintah mengikuti dan menandatangani hasil ICARRD (*International Conference on Agrarian Reform and Rural Development*/) yang diselenggarakan oleh FAO. Deklarasi Akhir ICARRD menyandarkan diri pada, hasil akhir dari WCARRD (*World Conference on Agrarian Reform and Rural Development*) pada tahun 1979 dan Piagam Petani (*Peasants' Charter*), yang menekankan kebutuhan akan perumusan berbagai strategi nasional yang tepat untuk pembaruan agraria dan pembangunan pedesaan, dan integrasinya dengan berbagai strategi pembangunan nasional lain secara keseluruhan.

Presiden SBY juga menjadikan Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menjalankan pembaruan agraria dan penyelesaian konflik agraria melalui Peraturan Presiden No.10 Tahun 2006 tentang BPN. Secercah harapan tadi kemudian menuai nada pesimis, ketika Presiden SBY mengeluarkan Undang-Undang Nomor 25

¹ Gunawan, (27 September 2011), *Batas Waktu Presiden Laksanakan Pembaruan Agraria*, Sinar Harapan, Jakarta.

Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, karena produk hukum tersebut bertentangan dengan Progam Pembaruan Agraria Nasional dan penyelesaian konflik agraria. Ada pasal dalam Undang-Undang Penanaman Modal dan Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil yang oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Sekarang komitmen Presiden SBY untuk menjalankan Progam Pembaruan Agraria Nasional, kini benar-benar sudah kehabisan waktu. Dan semoga tidak menjadi hilangnya momentum bagi pelaksanaan Reforma Agraria atau Pembaruan Agraria di Indonesia. Presiden SBY berhasil memasukkan Reforma Agraria menjadi agenda pemerintah, namun progam ini terhambat kalau tidak mau dibilang terhenti. Penyebabnya adalah obyek tanah yang akan didistribusi, lemah dalam pengaturan dan pengadaannya.² Di dalam pengaturannya, hanya satu obyek Reforma Agraria yang telah diatur lewat Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, yang hingga sekarang pelaksanaannya seharusnya dievaluasi. Obyek Reforma Agraria yang lain, diatur dalam Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Reforma Agraria, hingga kini belum disahkan. Di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, Redistribusi Tanah kepada petani bisa didapat dari Konsolidasi Tanah, Tanah Negara Bebas dan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar, akan tetapi petani bisa mendapatkannya melalui Hak Sewa dan beberapa perijinan.

Undang-undang ini menunjukkan sedikitnya obyek Reforma Agraria dibandingkan yang sebelumnya ada di RPP Reforma Agraria dan nantinya ada di RUU Pertanahan, serta mekanisme meredistribusikannya melalui Hak Sewa bertentangan dengan prinsip Hak Menguasai Negara yang diatur di dalam UUD 1945 dan UUPA 1960 yang melarang negara menyewakan tanah karena negara bukanlah pemilik tanah. Hak Sewa Tanah Pertanian adalah hak yang bersifat sementara yang nantinya akan dihapuskan. Di dalam pengadaannya, Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar yang akan didayagunakan melalui Reforma Agraria terkendala sejauhmana Penertiban Tanah Terlantar bisa dilakukan. Di obyek Reforma Agraria dari Tanah Negara dari pelepasan Kawasan Hutan, juga tidak bisa didapat karena Menteri Kehutanan memiliki skema sendiri, hutan yang bisa dimanfaatkan masyarakat di luar Progam Pembaruan Agraria Nasional. Dalam situasi seperti tersebut di atas, lalu kini salah satu agenda pembahasan di dalam Prolegnas (Progam Legislasi Nasional) DPR RI tahun 2013 hingga sekarang di “tahun politik” 2014 adalah RUU Pertanahan.

Di dalam “Menimbang” RUU Pertanahan dinyatakan, “bahwa dalam perkembangan pelaksanaan kebijakan pembangunan yang cenderung mengutamakan pertumbuhan ekonomi, telah memungkinkan terjadinya penafsiran yang menyimpang dari tujuan dan prinsip-prinsip Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dengan berbagai dampaknya,” dan “Bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagai peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang pertanahan dalam pokok-pokoknya perlu dilengkapi sesuai dengan perkembangan yang terjadi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Di dalam “Menimbang” RUU Pertanahan juga terlihat ada dua yang ditekankan. *Pertama*, tentang

² Gunawan, (11 April 2014), *Reforma Agraria Pasca SBY*, Harian Kompas, Jakarta.

penyimpangan penafsiran UUPA 1960; dan *kedua*, tentang perlunya UUPA 1960 dilengkapi guna menjawab perkembangan yang terjadi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Yang menjadi pertanyaan sekarang adalah apakah RUU Pertanahan juga mengalami terjadinya penafsiran yang menyimpang dari tujuan dan prinsip-prinsip Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria? Apa saja aturan dari UUPA 1960 yang perlu dilengkapi serta apa saja perkembangan masyarakat terkait persoalan pertanahan? Pertanyaan pertama dan kedua seperti tersebut di atas diajukan karena memang pernah ada upaya untuk mengubah atau mengganti UUPA 1960 dengan dalih penyempurnaan sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, yang pada intinya dalam rangka mewujudkan konsepsi, kebijakan dan sistem pertanahan nasional yang utuh dan terpadu, serta pelaksanaan Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Badan Pertanahan Nasional melakukan langkah-langkah percepatan penyusunan Rancangan Undang-undang Penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria dan Rancangan Undang-Undang tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanahan. Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, lahir dari Proyek Bank Dunia yang bernama *Land Administration Project* (Proyek Adminitrasi Tanah). Dalam pengamatan Indra Lubis (2003),³ tahap pertama dari proyek tersebut

berlangsung dari tahun 1995 hingga tahun 2000 dengan tujuan untuk membentuk pasar-pasar tanah yang efisien dan bijaksana dan mengurangi konflik-konflik sosial atas tanah melalui percepatan pendaftaran tanah. Tahap kedua proyek tersebut dimulai tahun 2001 dengan periode tidak sampai enam tahun, dan pada awal tahun 2004, pemerintah Indonesia dan Bank Dunia telah menyiapkan program lanjutan yang diberi nama Proyek Pembaruan Kebijakan Pengelolaan Pertanahan (*Land Policy Management Reform program*). Akhirnya Rancangan Undang-Undang Sumberdaya Agraria, yang dipopulerkan sebagai upaya penyempurnaan UUPA 1960, malah membongkar sama sekali UUPA 1960. UUPA 1960 tidak dievaluasi, tetapi diakhir rancangan disebutkan bahwa berlakunya rancangan undang-undang ini sebagai undang-undang akan menggantikan UUPA 1960. Konsep landreform versi *World Bank* ini yang kemudian dikenal sebagai *Negotiated Land Reform*, yang telah dipraktekkan di beberapa negara dan mendapatkan kritikan dan perlawanan dari gerakan sosial masyarakat sipil. Perkembangan pertanahan yang terjadi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat antara lain tuntutan diselenggarakannya landreform, penyelesaian konflik pertanahan dan dalam rangka menjawab kebutuhan tanah untuk kepentingan pangan, energi, perumahan, mitigasi bencana, infrastruktur, pertahanan dan mengatasi kepadatan penduduk yang terus bertambah dan menjawab implikasi penggunaan tanah yang mengakibatkan digunakannya ruang bawah tanah dan atas tanah tapi tidak bisa dimasukkan dalam kategori kekayaan alam di perut bumi (hukum pertambangan) dan tidak masuk kategori ruang angkasa (hukum ruang angkasa).

B. Hukum Pertanahan dalam Perspektif UUPA 1960

Bersumber pada UUPA 1960, yang menyebut

³ Indra Lubis, (2003), *Membongkar Kepalsuan Land Reform Bank Dunia*, Petani Press, Jakarta, dikutip dalam Gunawan, (2007), *Right to Food : From Justicibility to Agraria Reform*, PBHI dan University of Oslo Norway, Jakarta, hlm. 186.

agraria meliputi bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam di dalamnya, maka Hukum Agraria, yaitu UUPA 1960 perlu aturan turunan yang mengatur permukaan bumi atau tanah. Menurut Prof. Boedi Harsono, dengan pemakaian sebutan Agraria dalam arti yang demikian luasnya, maka dalam pengertian UUPA Hukum Agraria bukan hanya merupakan satu perangkat bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak kelompok berbagai bidang hukum, yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria. Kelompok tersebut terdiri atas: (1). Hukum Tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dalam arti permukaan bumi; (2). Hukum Air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air; (3). Hukum Pertambangan, yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian; (4). Hukum Perikanan, yang mengatur hak-hak penguasaan yang terkandung di dalam air; (5). Hukum Penguasaan atas Tenaga dan Unsur-Unsur Dalam Ruang Angkasa, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa.⁴ Kesimpulannya yaitu Hukum Tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis ada pula yang tidak tertulis, yang semuanya mempunyai obyek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan hukum kongrit, beraspek publik dan perdata, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan sistem. Oleh karena itu Hukum Tanah merupakan satu bidang hukum yang mandiri dan sebagai Cabang Hukum yang mandiri

⁴ Boedi Harsono, (1999), *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaanya*, Jilid 1 *Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Jambatan, Jakarta, Edisi 2008, hlm. 8.

mempunyai tempat sendiri dalam Tata Hukum Nasional.⁵ Jika teori tersebut di atas bisa digunakan untuk mencari dalil perlunya undang-undang yang mengatur tentang pertanahan, maka selanjutnya yang diperlukan supaya tidak keliru menafsirkan dan tidak keliru dalam membikin aturan turunan dari UUPA 1960, undang-undang yang mengatur tentang pertanahan wajib mengidentifikasi apa saja di dalam UUPA 1960 yang dimandatkan untuk dibuatkan aturan turunan.

Ada sejumlah pasal di dalam UUPA 1960 yang terkait dengan pertanahan, diperintahkan untuk dibuatkan aturan turunan, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah dan pengaturan lainnya sebagaimana tabel berikut ini:

Tabulasi Mandat UUPA 1960 di Bidang Pertanahan Pertanahan

No	Mandat UUPA 1960	Pengaturan	Keterangan
1	Pasal 2 (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah tentang Hak Menguasai Negara yang Pelaksanaannya Dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat	
2	Pasal 10 (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara pemerasan (2) Pelaksanaan daripada ketentuan dalam ayat 1 ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan (3) Pengecualian terhadap azas tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.	Peraturan perundangan tentang Kewajiban Mengerjakan dan Mengusahakan sendiri Secara Aktif Tanah Pertanian dengan Mencegah Cara Pemerasan	Menjadi semboyan tanah untuk penggarap dan dasar pengaturan landreform. Peraturan pelaksanaan landreform adalah : (1). UU No. 5 Tahun 1960; (2). UU No. 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil; (3). UU No. 38 Prp. Tahun 1960 tentang Penggunaan dan Penetapan Luas Tanah untuk Tanaman - Tanaman Tertentu; (4). UU No. 51 Prp. Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang Berhak atau Kuasanya; (5). UU No. 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian; (6). PP No. 224 Tah un 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian; (6). UU No. 16 Tahun 1964 tentang Bagi Hasil Perikanan; (7). PP lainnya yang merupakan pelaksanaan dari peraturan-peraturan yang disebut di atas dan peraturan-peraturan lainnya yang secara tegas disebut sebagai peraturan landreform beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya dan peraturan-peraturan baru yang akan dibuat dikemudian hari, yang secara tegas disebut di dalamnya bahwa peraturan itu adalah peraturan landreform.

⁵ *Ibid*, hlm. 30-31.

3	Pasal 11 (1) Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam pasal 2 ayat 3 dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.	Peraturan tentang Hubungan Hukum Antara Orang dan Badan Hukum dengan Tanah untuk Mencapai Tujuan dari Hak Menguasai Negara dan Mencegah Penguasaan atas Kehidupan dan Pekerjaan Orang Lain yang Melampaui Batas	
4	Pasal 13 (3) usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.	Undang-Undang tentang Usaha Pemerintah dalam Lapangan Agraria yang Bersifat monopoli	
5	Pasal 14 (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat 1 ini dan mengingat peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.	Peraturan Daerah tentang Persediaan, Peruntukan dan Penggunaan Tanah untuk Daerahnya	
6	Pasal 17 (1) Dengan mengingat ketentuan dalam pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum. (2) Penetapan batas maksimum termasuk dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.	Peraturan Perundang-undangan tentang Batas Maksimum Kepemilikan Tanah	
7	Pasal 17 (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termasuk dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah tentang Redistribusi Tanah Kelebihan Maksimum	Obyek dan subyek landreform
8	17 (4) Tercapainya batas minimum termasuk dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur	Peraturan perundangan tentang Batas Minimum Kepemilikan Tanah	
9	Pasal 18 Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.	Undang-undang tentang Pencabutan Hak atas Tanah untuk kepentingan Umum, kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan Bersama dari Rakyat	Kata kepentingan Umum berasal dari Pasal 7 : "Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilihan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan." Kata kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan Bersama dari Rakyat, bersumber dari Pasal 14 (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat 2 dan 3, pasal 9 ayat 2 serta pasal 10 ayat 1 dan 2 Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya: a. untuk keperluan Negara; b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa; c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan; d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu; e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
10	Pasal 19 (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah	
11	Pasal 21 (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya	Pengaturan tentang Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah	
12	Pasal 22 (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah. (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena : a. penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah; b. ketentuan Undang-Undang.	Peraturan Pemerintah Terjadinya Hak milik Menurut Hukum Adat: Undang-Undang tentang Terjadinya Hak Milik atas Tanah	
13	Pasal 24 Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan	Peraturan perundangan tentang Penggunaan Tanah Milik oleh Bukan Pemiliknya	
14	Pasal 26 (1) jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah tentang Transaksi Hak Milik atas Tanah	
15	Pasal 30 (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai Hak Guna Usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat 1 pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh Hak Guna Usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika Hak Guna Usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan dipindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah tentang Pelepasan dan Pengalihan HGU	
16	Pasal 36 (2) Orang atau Badan Hukum yang mempunyai Hak Guna Bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat 1 pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh Hak Guna Bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika Hak Guna Bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah tentang Pelepasan dan Pengalihan HGB	
17	Pasal 46 (1) Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan hanya dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah tentang Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan	Sekarang diatur dengan undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
18	Pasal 47 (2) Hak Guna Air serta pemeliharaan dan penangkapan ikan diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Air dan Pemeliharaan serta Penangkapan Ikan	Sekarang diatur dengan undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air dan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan
19	Pasal 48 (2) Hak Guna Ruang Angkasa diatur dengan Peraturan Pemerintah.	Peraturan Pemerintah tentang Hak Guna Ruang Angkasa	RUU Prioritas Prolegnas 2011 terdapat RUU Keantariksaan ⁶
20	Pasal 49 (3) Perwakafan Tanah Milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah tentang Perwakafan Tanah Milik	
21	Pasal 50 (1) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Milik diatur dengan Undang-Undang.	Undang-Undang tentang Hak Milik atas Tanah	
22	Pasal 50 (2) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa Untuk Bangunan diatur dengan peraturan perundang-undangan	Peraturan Perundang-undangan tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa Untuk Bangunan	
23	Pasal 51 Hak Tanggungan yang dapat dibebankan pada Hak Milik, Hak Guna Usaha Dan Hak Guna Bangunan tersebut dalam pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan Undang-Undang	Undang-Undang Hak Tanggungan	

Dari tabel tersebut di atas terlihat banyak perintah dari UUPA 1960 yang diperlukan untuk ditindaklanjuti untuk membuat pengaturan lebih lanjut, yang seharusnya dimuat dalam RUU Pertanahan, dalam artian apa yang telah diatur di dalam UUPA 1960 tidaklah diatur kembali atau diduplikasi di dalam RUU Pertanahan, karena yang diperlukan adalah aturan pelaksanaannya. Menurut Sudargo Gautama, UUPA sendiri

⁶ Gunawan, (2011), *Pergulatan Kekayaan Alam untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat*, Bulletin Asasi, Edisi Intervensi Terhadap Legislasi, Elsam, Jakarta, hlm. 10.

hanya merupakan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional. Bahwa apa yang ditentukan oleh pembuat undang-undang dalam UUPA hanya merupakan garis-garis besar saja dari pada apa yang merupakan pokok-pokok dan sendi-sendi perundang-undangan agraria. Segala sesuatu memerlukan peraturan-peraturan lainnya sebagai peraturan pelaksanaan-pelaksanaan dan peraturan-peraturan yang memberi isi kepada garis-garis pokok yang tercantum dalam UUPA.⁷ Sekarang tidak semua perintah UUPA 1960 untuk membuat aturan pelaksanaan dibuat, misalnya untuk merealisasikan landreform, tetapi ada banyak peraturan perundangan terkait pertanahan, akan tetapi tidak sesuai dengan perintah UUPA 1960, saling bertentangan dan ironisnya, ada banyak peraturan perundang-undangan terkait pertanahan, akan tetapi tidak ada Undang-Undang Pertanahan yang mengatur hukum pertanahan.

C. Uji Materi RUU Pertanahan

1. The Jungle of Regulations

UUPA 1960 telah memberikan mandat aturan turunan di bidang pertanahan dalam berbagai bentuk pengaturan. Ada yang jelas berupa perintah pengaturan, misalnya lewat undang-undang dan peraturan pemerintah, tetapi ada juga yang samar misalnya diatur lewat peraturan perundang-undangan atau akan diatur kemudian. Persoalannya adalah apakah yang sudah diatur dalam UUPA 1960 akan diatur kembali di dalam RUU Pertanahan, juga berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, baik yang berupa undang-undang maupun peraturan pemerintah apakah akan diatur di dalam RUU Pertanahan atau tidak. Jika pengaturan pertanahan yang berupa undang-undang materinya

tidak diatur di dalam RUU Pertanahan, bagaimana posisi RUU Pertanahan terhadap berbagai undang-undang di bidang pertanahan yang sudah ada? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi penting, agar RUU Pertanahan tidak bertentangan dan tidak tumpang tindih dengan UUPA 1960 dan juga dengan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang lain.

Setelah RUU Pertanahan diundangkan, maka semua ketentuan hukum sektoral yang terkait dengan pertanahan wajib disesuaikan dengan Undang-Undang Pertanahan. Penyesuaian menjadi soal berikutnya, yakni produk hukum pertanahan apa saja yang akan terkena pencabutan atau sekedar perubahan-perubahan sejumlah peraturan-perundang-undangan. Ketentuan tersebut menjadi penting, ketika Hukum Pertanahan telah disinkronkan dan mengacu ke UUPA 1960, maka diharapkan DPR dan Pemerintah akan melakukan pembaruan hukum melalui Progam Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk sinkronisasi cabang-cabang Hukum Agraria yang lain, yaitu Hukum Pertambangan, Hukum Air, Hukum Kehutanan dan Hukum Ruang Angkasa untuk kembali mengacu kepada UUPA 1960. Sebagai contoh, di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, obyek tanah yang bisa didistribusikan kepada petani hanyalah hasil dari konsolidasi tanah, tanah negara bebas, dan tanah negara bekas tanah terlantar. Petani dapat memperoleh redistribusi tanah tersebut dengan hak sewa, ijin pemanfaatan, dan ijin pengelolaan. Pengaturan ini jelas bertentangan dengan UUPA 1960, karena tegas UUPA 1960 melarang negara menyewakan tanah karena negara bukan pemilik tanah dan hak sewa tanah pertanian di dalam UUPA 1960 disebut sebagai hak yang bersifat sementara yang nantinya akan dihapuskan. Kini dalam RUU Pertanahan obyek tanah yang bisa didistribusikan kepada petani lebih banyak jenisnya daripada yang diatur di

⁷ Sudargo Gautama, (1973), *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Tjetakan Ke-4, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 59.

dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, RUU Pertanahan juga tidak mengenal Hak Sewa Tanah Pertanian. Contoh lain adalah persoalan undang-undang mana yang mengatur tanah di bawah permukaan air, tanah pantai, tanah daerah aliran sungai dan pulau kecil, masuk ranah Undang-Undang Pertanahan atau ke Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil? Jika problematika tersebut di atas tidak dapat diselesaikan lewat RUU Pertanahan, maka RUU Pertanahan menjadi penambah *"the jungle of regulations."* Rimba regulasi ini bersumber dari sektoralisasi pengaturan dan siapa yang berwenang atas sektor-sektor agraria dalam memudahkan investasi, sehingga memunculkan pengabaian hak-hak rakyat dan ketidaksinkronan hukum yang berakibat ketidakpastian hukum. Problemanya ketidakpastian inilah yang menjadi lahan subur korupsi agraria yang akhirnya memicu konflik agraria, kerugian keuangan negara dan kerusakan lingkungan hidup

2. Hak Atas Tanah

RUU Pertanahan berbeda dengan UUPA 1960 dalam menentukan jenis Hak Atas Tanah. Di dalam RUU Pertanahan Hak Atas Tanah terdiri atas: (1) Hak Milik; (2) Hak Guna Usaha; (3) Hak Guna Bangunan; (4) Hak Pakai; dan (5) Hak Sewa untuk Bangunan. Lebih sedikit dari apa yang ditentukan UUPA 1960, di mana Hak Atas Tanah meliputi: (1) Hak Milik; (2) Hak Guna Usaha; (3) Hak Guna Bangunan; (4) Hak Pakai; (5) Hak Sewa; (6) Hak Membuka Tanah; (7) Hak Memungut Hasil hutan; (8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara.

Dengan mempertegas bahwa Hak Membuka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan adalah

ranahnya pertanahan, diharapkan akan mengakhiri sektoralisme yang kontradiktif antara kebijakan pertanahan yang merupakan kewenangan atau otoritas dari Badan Pertanahan Nasional dengan kebijakan kehutanan yang merupakan kewenangan atau otoritas dari Kementerian Kehutanan, sehingga persoalan desa dan tanah garapan petani yang berada di dalam wilayah hutan bisa dicarikan solusinya. Juga agar Progam Pembaruan Agraria dapat berjalan di kawasan hutan yang merupakan sumber pengadaan tanah terbesar yang bisa didistribusikan kepada para petani dan kepada pemerintah melalui program strategis negara, sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah tentang Penertiban dan Penggunaan Tanah Negara, yaitu: Pangan, Energi dan Perumahan. Jika pengaturan kehutanan masuk di dalam hak atas tanah, juga akan membawa konsekuensi terhadap susunan dan kedudukan kelembagaan negara yang mengurus bidang pertanahan. Untuk mengatur wilayah kehutanan, UUPA 1960 hanya memandatkan setingkat peraturan pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah tentang Hak Membuka Tanah dan Memungut Hasil Hutan. UUPA 1960 sebagai peraturan dasar pokok-pokok agraria memang kemudian tidak bisa berlaku di seluruh cabang-cabang agraria ketika rezim Orde Baru mengeluarkan produk hukum sektoral seperti Undang-Undang Nomor 57 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan.

RUU Pertanahan menyimpangi dari UUPA 1960 dalam hal jenis hak atas tanah, ketika RUU Pertanahan membuat aturan baru yang tidak dikenal di dalam UUPA yaitu Hak Pengelolaan (HPL). Meski tidak dikenal dalam UUPA 1960, namun secara praktek HPL sudah berlaku di tanah-tanah yang dikelola Pemerintah. Beberapa pakar agraria selama ini memandang HPL adalah rancu, karena esensi dari HPL adalah Hak Menguasai Negara (HMN) itu sendiri. Demikian

juga dengan pendapat Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan Perkara Pengujian Undang-Undang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pengelolaan adalah salah satu fungsi dari Hak Menguasai Negara yang dijalankan oleh BUMN/BUMD dan kepemilikan saham pemerintah. Demikian pula di dalam RUU Pertanahan, HPL adalah praktek atau fungsi dari Hak Menguasai Negara itu sendiri, ditambah diijinkannya pihak ketiga memanfaatkan tanah HPL, sehingga di atas HPL dimungkinkan diberi Hak Pakai dan HGB.

3. Pembatasan Penguasaan dan Penggunaan Tanah

RUU Pertanahan mengatur pembatasan luas Hak Guna Bangunan dengan luas paling banyak untuk perumahan seluas 200 (dua ratus) hektar; kawasan perhotelan/*resort* seluas 100 (seratus) hektar; untuk kawasan industri seluas 200 (dua ratus) hektar. RUU Pertanahan juga melakukan pembatasan luas lahan untuk HGU, bedanya dalam HGU pembatasan lahan berada di tingkatan provinsi, sedangkan HGB memakai istilah kawasan. RUU Pertanahan mempunyai niat yang sama dengan Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, yaitu dalam penetapan batas maksimum penguasaan dan penggunaan tanah di daerah. Dalam Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, ketentuan batas maksimum tidak ditentukan, akan tetapi berdasarkan kepadatan penduduk di daerah, jadi ada rumus tertentu.

Ketentuan batas maksimum HGU dan HGB dalam RUU Pertanahan, *pertama*, tidak ditentukan di level daerah, tetapi batasan luasnya langsung ditentukan pusat atau disebut di dalam undang-undang. *Kedua*, pembatasan di dalam undang-undang tidak berdasarkan kepadatan penduduk di tiap daerah serta tidak

menggunakan rumus tertentu. Konsekuensi politiknya membatasi wewenang pemerintah daerah dalam menyusun rencana tata ruang dan tata wilayah. Konsekuensi ekonominya adalah akan ada perburuan tanah hingga batas maksimal sehingga akan memunculkan praktek spekulasi tanah. Penyediaan tanah untuk HGU dan HGB seharusnya bersandar pada penataan ruang dan wilayah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, sehingga bisa ditentukan lokasi dan luasannya. Penataan ruang sendiri di tiap daerah diatur lewat Peraturan Daerah. Penetapan luasan untuk HGU dan HGB selain mempertimbangkan kepadatan penduduk, seharusnya juga mempertimbangkan aspek ekologi dan peruntukan tanah yang lain yang juga diatur dalam berbagai undang-undang. Tentu saja menjadi tidak adil, ketika petani maksimal hanya dapat memperoleh redistribusi tanah negara maksimal seluas 2 ha dan harus menyewa, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, dibandingkan perusahaan yang memegang HGU dan HGB.

RUU Pertanahan juga tidak mengatur bagaimana menentukan Batas Minimum Kepemilikan Tanah dan tidak memuat pengaturan tentang hubungan hukum antara orang dan tanah untuk mencegah pemerasan serta tanah sebagai jaminan sosial bagi buruh. Padahal konflik pertanian meletus akibat ketidakadilan kepemilikan tanah akibat meluasnya kesenjangan antara pemilik tanah terlalu luas dengan rakyat tak bertanah serta akibat konflik antara perusahaan pemegang HGU dan HGB dengan masyarakat di sekitar areal HGU dan HGB. Kewajiban dan tanggung jawab negara dalam perlindungan dan pemenuhan hak atas pangan dan hak atas perumahan, jelas mewajibkan negara untuk menyediakan tanah untuk pertanian pangan dan kawasan pemukiman atau perumahan.

RUU Pertanahan juga memperkenalkan hak baru, yaitu Hak Ruang atas Tanah dan Hak Ruang Bawah Tanah yang basis argumennya bisa bersumber dari Pasal 4 (2) UUPA 1960.

Hak-hak atas tanah yang dimaksud pada ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Pengaturannya seharusnya tidak hanya mengenai pemberian hak, tetapi juga melakukan pengukuran ulang hak atas tanah dan pengaturan tiga dimensi tanah. Ini karena pemilik hak atas tanah kini juga memiliki hak ruang atas dan bawah tanah di atas tanah miliknya, sehingga jika ada pihak lain ingin menggunakan ruang tersebut menjadi jelas mana batasnya.

4. Landreform

RUU Pertanahan mengatur persoalan land-reform di dalam Bagian Reforma Agraria. Di dalam RUU Pertanahan yang dimaksud dengan Tanah Obyek Reforma Agraria adalah a. Tanah negara bekas Tanah Terlantar; b. Tanah kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi; c. Tanah dari sumber lainnya, yang berasal dari: 1) Tanah negara bebas; 2) Tanah negara bekas hak barat; 3) Tanah negara berasal dari Tanah timbul dan Tanah tumbuh; 4) Tanah negara bekas swapraja; 5) Tanah negara berasal bekas pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi; 6) Tanah negara berasal dari pelepasan kawasan hutan; 7) Tanah negara berasal dari tukar menukar atau perbuatan hukum keperdataan lainnya dalam rangka Reforma Agraria; atau 8) Tanah yang diserahkan oleh pemegang haknya kepada negara untuk Reforma Agraria.

Melihat komposisi Tanah Obyek Reforma Agraria, bisa diartikan bahwa Reforma Agraria

dimaknai oleh RUU Pertanahan sebagai sekedar Redistribusi Tanah Negara kepada masyarakat miskin, bukan dalam rangka menciptakan struktur agraria yang adil, penyelesaian konflik agraria dan sebagai dasar pembangunan sehingga kekayaan alam (sumber-sumber agraria) bisa digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sebagaimana mandat Pasal 33 UUD 1945. RUU Pertanahan seharusnya memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam mengatur Reforma Agraria. Menurut Mahkamah Konstitusi, dalam pertimbangannya dalam Putusan Permohonan Uji Materi Undang-Undang Penanaman Modal, Pasal 33 UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk melakukan redistribusi tanah sebagaimana petikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 sebagai berikut:⁸

“Sepanjang menyangkut tanah, maka atas dasar adanya kepentingan yang dilindungi oleh konstitusi itulah dibuat kebijakan nasional di bidang pertanahan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan kemakmuran rakyat, di antaranya berupa pendistribusian kembali pemilikan atas tanah dan pembatasan pemilikan luas tanah pertanian, sehingga penguasaan atau pemilikan tanah tidak terpusat pada sekelompok orang tertentu. Inilah yang antara lain dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043) dan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Pembatasan Luas Tanah Pertanian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4431). Dengan adanya pem-

⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Risalah Sidang Perkara Nomor 21/PUU-V/2007, Perkara Nomor 22/PUU-V/2007, Perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Acara Pengucapan Putusan (VI)*, Jakarta, Selasa, 25 Maret 2008.

batasan dan pendistribusian demikian berarti sumber ekonomi akan tersebar pula secara lebih merata dan pada akhirnya akan tercapai tujuan pemerataan kemakmuran rakyat.”

Dengan tidak mengatur Batas Minimum kepemilikan tanah, serta tidak dimasukan tanah kelebihan batas maksimum dan tanah absentee sebagai Tanah Obyek Reforma Agraria, menjadikan Reforma Agraria di dalam RUU Pertanahan belum memberikan solusi bagi ketidakadilan atau ketimpangan agraria yang bersifat horisontal antar masyarakat.

Jika kita kembali dalam spirit UUPA 1960, maka redistribusi tanah dalam rangka landreform bersumber pada, *pertama*, fungsi sosial tanah; *kedua*, larangan kepemilikan dan penguasaan tanah melebihi batas maksimum; *ketiga*, tanah untuk penggarap; *keempat*, hubungan hukum antara orang dan badan hukum dengan sumber-sumber agraria dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas; *kelima*, perlindungan golongan ekonomi lemah; *keenam*, usaha bersama; *ketujuh*, mencegah monopoli swasta; *kedelapan*, jaminan sosial perburuhan di lapangan agraria; *kesembilan*, rencana umum penggunaan tanah; *kesepluluh*, redistribusi tanah kelebihan maksimum kepada rakyat; *kesebelas*, penetapan batas minimum kepemilikan tanah; *keduabelas*, penghapusan pengaturan warisan kolonialisme dan feodalisme dari hukum pertanahan. Jika kemudian peraturan tentang landreform bersumber pada Pasal 10 (1) UUPA 1960, yang mewajibkan pemilik tanah menggarap tanah dan mencegah cara pemerasan, maka Penerima Tanah Obyek Reforma Agraria yang diatur di dalam RUU Pertanahan menjadi terlalu luas batasannya, karena kategori hanya WNI, berusia 18 tahun atau sudah menikah, miskin, menganggur dan bersedia ditempatkan di Tanah Obyek Reforma Agraria. Seharusnya RUU Pertanahan mengatur prioritas Penerima Tanah Obyek

Reforma Agraria, yang paling prioritas tentunya mereka yang bersedia menggarap tanah, yaitu petani yang tidak memiliki tanah, sehingga berkorelasi dengan upaya mewujudkan kedaulatan pangan. Juga rakyat yang tanahnya di bawah batas minimum kepemilikan tanahnya.

5. Tanah untuk Kepentingan Umum

Di dalam RUU Pertanahan disebutkan bawah Perolehan Tanah untuk kepentingan umum dilakukan melalui Pengadaan Tanah dan Pencabutan Hak atas Tanah. Hal tersebut menunjukkan adanya 2 model pengadaan tanah, yaitu Pengadaan Tanah Secara Sukarela (Pengadaan Tanah) dan Pengadaan Tanah Secara Wajib (Pencabutan Hak atas Tanah) dalam memperoleh tanah untuk kepentingan umum. Kemudian RUU Pertanahan mengatur bahwa pengadaan tanah akan diatur lewat peraturan perundang-undangan. Sekarang untuk mengatur pengadaan tanah bagi kepentingan umum, sudah ada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, tetapi di dalam undang-undang ini, pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang secara norma hukum bersifat sukarela, tetapi dalam pengaturannya menjadi kewajiban warga negara. Singkatnya, menjadi tidak jelas antara Pengadaan Tanah Secara Sukarela dengan Pencabutan Hak atas Tanah.

Di Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, jenis-jenis kepentingan umum yang dimaksudkan lebih bernuansa pembangunan infrastruktur. Berbeda dengan Pasal 7 UUPA 1960 yang frasa “kepentingan umum” yang berbunyi: “untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.” Nantinya tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum diambil oleh pemerintah dengan

ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan. Artinya kepentingan umum adalah kewajiban konstitusional bagi negara untuk meredistribusikan tanah melalui Reforma Agraria dalam rangka menciptakan keadilan sosial, serta kewajiban hukum meredistribusikan tanah yang melebihi batas maksimum kepada rakyat yang kepemilikan dan penguasaan tanahnya di bawah batas minimum. Dalam rangka negara dapat mencabut hak atas tanah yang melebihi batas maksimum, maka Pasal 18 UUPA 1960 menyatakan, “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan mengganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-undang.”

Yang dimaksud dengan kepentingan bangsa dan negara serta rakyat merujuk pada Pasal 14 UUPA 1960 yang berbunyi:

- (1) Pemerintah membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:
 - a. untuk keperluan Negara; b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa; c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan; d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu; e. untuk keperluan perkembangan industri, transmigrasi, dan pertambangan.

Di dalam Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Tanah untuk Kepentingan Umum digunakan untuk pembangunan: a. pertahanan dan keamanan nasional; b. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; c. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran

air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi; dan bangunan pengairan lainnya; d. pelabuhan, bandar udara, dan terminal; e. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; f. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; g. jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah; h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah; i. rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah; j. fasilitas keselamatan umum; k. tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah; l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; m. cagar alam dan cagar budaya. Artinya kepentingan umum di dalam Undang-Undang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum tidak berangkat dari larangan batas maksimum pemilikan dan penggunaan tanah, dimana tanah yang melebihi batas maksimum akan diambil oleh negara dengan ganti kerugian untuk didistribusikan kepada rakyat. Justru Undang-Undang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum mengambil tanah rakyat atas nama pembangunan.

Pasal 9 Undang-Undang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum memandatkan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan pembangunan dan kepentingan rakyat. Probleminya di dalam undang-undang ini sama sekali tidak dijelaskan dan disebutkan apa yang dimaksud dengan kepentingan negara dan kepentingan rakyat. Terhadap pasal tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berpendapat:⁹

Bahwa di dalam Undang-Undang, mungkin saja ada suatu ketentuan yang tidak memberikan perincian mengenai istilah atau kata yang digunakan, meskipun

⁹ Mahkamah Konstitusi (13/02/2013), Risalah Perkara Nomor 50/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Acara Pengucapan Putusan, Jakarta.

hal tersebut dapat menimbulkan ketidakjelasan, ketidakpastian atas istilah atau kata yang dimaksud oleh Undang-Undang, namun hal tersebut dapat diatasi dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah untuk rincinya dengan tetap dalam semangat perlindungan terhadap berbagai kepentingan.

Dari pendapat Mahkamah Konstitusi seperti tersebut di atas, terdapat pertimbangan untuk menyusun aturan di bawah undang-undang untuk memperinci dan melindungi kepentingan terkait kepentingan rakyat.

6. Pengadilan Pertanahan

RUU Pertanahan bermaksud membentuk Pengadilan Pertanahan. Sebenarnya tidak ada mandat untuk membentuk Pengadilan Pertanahan. Dalam pelaksanaan UUPA 1960 di masa Presiden Soekarno yang ada adalah Pengadilan Landreform, yang dibentuk lewat Undang-Undang No. 21 tahun 1964 tentang Pengadilan Landreform yang masuk kategori peraturan-peraturan tentang landreform. Pengadilan Pertanahan ditujukan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan. Yang harus diingat bahwa di luar sengketa dan perkara pertanahan, masih ada konflik pertanahan. Artinya Pengadilan Pertanahan hanya akan memberi solusi sengketa menjadi perkara pertanahan, sehingga sengketa pertanahan bisa diselesaikan lewat mekanisme pengadilan.

Peraturan Kepala Badan Nasional Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Konflik Pertanahan telah membikin kategori kasus pertanahan yang meliputi Sengketa Pertanahan, Konflik Pertanahan dan Perkara Pertanahan. Sengketa pertanahan yang tidak memiliki dimensi sosial-politik, sangat dimungkinkan menjadi perkara pertanahan sebagai upaya penyelesaian sengketa melalui mekanisme pengadilan. Padahal mengingat karakteristik khusus hukum pertanahan dan ruang lingkup yang cukup besar

diperlukan suatu lembaga penyelesaian masalah yang lebih efektif dan progresif serta berpihak kepada korban. Banyaknya konflik pertanahan yang bersifat struktural warisan masa lalu yang berlarut-larut sampai sekarang tanpa adanya penyelesaian merupakan bukti tidak mampunya sistem peradilan yang sekarang untuk menyelesaikan konflik pertanahan. Lembaga peradilan tidak efektif, lama dan memakan biaya yang cukup besar.

Tadinya lewat Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN menyelenggarakan fungsi pengkajian dan penanganan konflik pertanahan, namun fungsi tersebut dihilangkan melalui Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Padahal yang sekarang menjadi persoalan krusial adalah konflik pertanahan, yang mana konflik pertanahan tidak bisa disebut kasus baru, akan tetapi konflik pertanahan warisan masa lalu. Tentu saja Pengadilan Pertanahan akan kesulitan menyelesaikan kasus tersebut karena berdimensi politis, HAM, dan susah mencari kebenaran materiil, data fisik dan yuridis, karena dalam proses perampasan tanah tersebut selain berlangsung secara represif juga manipulatif.

Konflik pertanahan yang terjadi di wilayah perkebunan yang persoalannya terjadi sejak era kolonialisme dan era Orde Baru. Di kemudian hari, pisa Orde Baru tumbang, rakyat melakukan aksi *reclaiming*. Aksi massa rakyat tani tidak saja bersumber pada aspek *historis* bahwa tanah tersebut adalah tanah leluhurnya yang dulu dirampas, tetapi juga akibat tanah tersebut dalam kondisi diterlantarkan oleh pemegang HGU. Penyebab konflik pertanahan di kehutanan dapat dilihat dari penguasaan negara atas kawasan hutan, lalu memberikan izin pengusahaan kepada swasta, tanpa memperhatikan klaim kepemilikan masyarakat adat atau lahan garapan petani di kawasan tersebut. Tidak berjalannya Reforma

Agraria mengakibatkan struktur agraria sejak masa kolonial tidak berubah yang mempertahankan dualisme antara pertanian modal besar (perkebunan) dan pertanian subsisten. Mengingat hal tersebut di atas, menjadi perlu mekanisme adanya alternatif baru guna menyelesaikan konflik pertanahan warisan masa lalu dan pemenuhan hak-hak petani korban (rehabilitasi, restitusi, dan kompensasi).

D. Kesimpulan

RUU Pertanahan belum mengatur seluruh mandat pengaturan dari UUPA 1960 di bidang pertanahan, bahkan mengurangi dan menambah pengaturan yang tidak bersumber dari UUPA 1960 seperti pengaturan di dalam Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Pembatasan Penguasaan Tanah, Reforma Agraria dan Pengadilan Pertanahan.

RUU Pertanahan juga membuat aturan baru yang belum cukup detil dalam merespon dinamika pertanahan masyarakat seperti Hak Guna Ruang Atas Tanah dan Hak Guna Ruang Bawah Tanah, bahkan ada perkembangan di masyarakat terkait pertanahan yang tidak diatur sama sekali, yaitu penyelesaian konflik pertanahan warisan masa Orde Baru dan pemulihan hak-hak korban perampasan tanah di masa Orde Baru, serta bagaimana mengatur pertanahan di pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta sungai.

RUU Pertanahan juga tidak memperjelas pengertian dari kepentingan umum yang dimaksudkan oleh UUPA 1960.

Daftar Pustaka

Buku dan Artikel

Boedi Harsono, (1999), *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaanya*, Jilid 1 *Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Jam-

batan, Jakarta, Edisi 2008.

Gunawan, (2007), *Right to Food: From Justiciability to Agraria Reform*, PBHI dan University of Oslo Norway, Jakarta.

Gunawan, (2011), *Pergulatan Kekayaan Alam untuk Sebesar-besar Kemakmuran Rakyat*, Bulletin Asasi Edisi *Intervensi Terhadap Legislasi*, Elsam, Jakarta.

Gunawan, (27 September 2011), *Batas Waktu Presiden Laksanakan Pembaruan Agraria*, Sinar Harapan, Jakarta.

Gunawan, (11 April 2014), *Reforma Agraria Pasca SBY*, Harian Kompas, Jakarta.

Sudargo Gautama, (1973), *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Tjetakan Ke-4, Penerbit Alumni, Bandung.

Peraturan Perundang-Undangan

Ketetapam MPR Nomor: IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang No. 56 Prp. Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Undang-Undang No. 21 tahun 1964 tentang Pengadilan Landreform.

Undang-Undang Nomor 57 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Undang-Undang nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, serta.

Undang-Undang No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Undang-Undang nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-

Pulau Kecil.

Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 Perlindungan dan Pemberdayaan Petani.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Peraturan Kepala Badan Nasional Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Konflik Pertanahan.

Dokumen Hukum

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Risalah Sidang Perkara Nomor 21/PUU-V/2007, Perkara Nomor 22/PUU-V/2007, Perihal Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Acara Pengucapan Putusan (VI)*, Jakarta, Selasa, 25 Maret 2008.

Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010, Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Mahkamah Konstitusi (13/02/2013), *Risalah Perkara Nomor 50/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, Acara Pengucapan Putusan*, Jakarta.

RUU Pertanahan, <http://www.dpr.go.id/id/ruu/Korpolkam/Komisi2/175/RUU-tentang-Pertanahan>.