



Chalid Muhammad & Hariadi Kartodihardjo

CATATAN KRITIS TERHADAP RUU PERTANAHAN

Pada saat ini DPR RI melalui Komisi II sedang menyiapkan RUU Pertanahan untuk dibahas bersama dengan Pemerintah RI. DPR RI telah menyerahkan RUU Pertanahan dan Naskah Akademik sejak 18 Juli 2016 dan telah dibahas bersama Pemerintah RI. Mulai bulan Mei 2017 pembahasan RUU Pertanahan ini kemudian dipercepat. Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Sofyan Djalil menargetkan RUU Pertanahan bisa diselesaikan pertengahan tahun depan (2018).

Sejumlah kalangan mulai mencermati dan mengkritisi proses maupun materi yang berkembang dalam pembahasan RUU Pertanahan ini. Mendasarkan pada Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Pemerintah tertanggal 13 Juni 2017, berikut ini beberapa catatan kritis terhadap materi RUU Pertanahan tersebut:

1. RUU Pertanahan perlu menekankan kepada aspek penyusunan peruntukan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan tanah sebelum melakukan pengaturan tentang pengadministrasian hak atas tanah. Sebagaimana diketahui bahwa tanah tidak dapat dipisahkan dengan karakteristiknya sebagai bagian dari suatu ekosistem. Oleh karena itu sebelum mengatur tentang pembenahan hak atas tanah penting bagi RUU Pertanahan untuk melakukan inventarisasi tanah yang meliputi:
 - a. kondisi atau fungsi tanah berdasarkan karakteristiknya, misalnya tanah mineral, tanah gambut, karst yang akan menentukan peruntukan, penggunaan, pemanfaatan hingga pemeliharaan tanah.
 - b. penguasaan tanah secara *de facto* (kenyataan) maupun *de jure* (secara hukum);
 - c. konflik tanah;
 - d. penelantaran tanah;
 - e. dan seterusnya.

Inventarisasi di atas perlu dilakukan mengingat kondisi riil tanah saat ini bukanlah dalam kondisi yang ideal. Sudah banyak persoalan yang muncul dan ini harus diidentifikasi. Jadi rumusan norma dalam RUU Pertanahan tidak dapat seolah-olah kondisi pertanahan kita dalam keadaan yang normal lagi.

2. Saat ini telah banyak terjadi konflik penguasaan tanah antara negara dengan masyarakat. Oleh karena itu pendefinisian terkait dengan tanah negara yang berdasarkan pada kriteria (Pasal 7):

a. Dikuasai langsung oleh negara

b. Tanah bukan merupakan:

i. Tanah ulayat masyarakat hukum adat;

ii. Tanah wakaf;

iii. Barang milik negara/daerah/desa;

iv. Asset BUMN/D

c. Tanah yang telah ada penguasaan dan belum dilekati dengan sesuatu hak atas tanah.

Ketentuan tersebut **berpotensi menimbulkan konflik baru**, mengingat faktanya bahwa saat ini masih banyak penguasaan hak atas tanah yang belum tuntas, terutama bagi masyarakat adat. Di sisi lain pengaturan tentang hak atas tanah untuk masyarakat adat pada RUU Pertanahan ini tidak jelas mengambil pilihan proaktif bagi pemerintah untuk melakukan inventarisasi tanah ulayat (Pasal 8). Hal ini akan menimbulkan penafsiran bahwa skema pengakuan hak atas tanah oleh masyarakat adat masih diatur dalam bentuk negatif dimana membutuhkan sikap proaktif masyarakat adat untuk mengajukan permohonan hak atas tanah. Secara konstitusi, negara lah yang seharusnya proaktif memberikan pengakuan tersebut.

3. Terkait dengan ketentuan pembatasan maksimum penguasaan/pemilikan tanah (Pasal 16).

Ketentuan pembatasan hak atas tanah sebaiknya diatur dalam UU. Hal ini sebagai konsekuensi dari pembatasan hak warga negara yang harus diatur dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa *.....setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang.....* Selain itu ketentuan pembatasan dalam RUU Pertanahan sangat mungkin untuk disimpangi berdasarkan alasan yang masih sumir (Pasal 16 ayat 2), yaitu: (a) skala ekonomi; (b) partisipasi masyarakat yang lebih luas; (c) kepentingan strategis nasional. Ketiga kriteria tersebut masih berorientasi pada aspek teknis ekonomi. Selain itu

belum diakomodir pembatasan dalam aspek hak nya dengan pendekatan fungsi, misalnya bagaimana pembatasan hak-hak pemanfaatan tanah yang mendasarkan pada aspek ekologis, misalnya penguasaan tanah yang ada di kawasan fungsi lindung tertentu, contoh lahan gambut fungsi lindung yang tidak dapat disamakan dengan lahan lainnya dalam aspek pemanfaatan. Perlu juga diatur prosedur pengambilalihan jika melanggar batas maksimal atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan fungsinya.

4. Pengaturan tentang penyelenggaraan Reforma Agraria, mulai penyelenggaraan reforma agraria, akses reform, hak dan kewajiban penerima TORA (Pasal 43-50) perlu diatur dalam RUU Pertanahan. Penyelenggaraan reforma agraria perlu diatur mengingat menyangkut kewenangan dan kelembagaan pelaksana reforma agraria, akses reform perlu diatur untuk memastikan bagaimana masyarakat dapat mengakses kebijakan reforma agraria secara baik termasuk mengelola TORA, dan hak serta kewajiban yang seharusnya diatur dalam level UU guna memastikan reforma agraria sesuai dengan tujuan yang dikehendaki. Selain itu kegiatan reforma agraria perlu dipastikan tidak hanya sekedar menata hubungan penguasaan lahan melainkan lebih komprehensif sesuai dengan mandat TAP MPR No. IX/MPR/2001, yaitu, Arah kebijakan pembaruan agraria adalah :
 - a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.
 - b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan mempertahankan kepemilikan tanah untuk rakyat.
 - c. Menyenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.
 - d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakkan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini.

- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi.
 - f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agrarian yang terjadi
5. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan pengalihfungsian tanah sebaiknya diatur dalam RUU Pertanahan dengan mengoreksi UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, khususnya terkait dengan kriteria pembanguann untuk kepentingan umum, yang seharusnya diterjemahkan perencanaan pembangunan tersebut telah mendasarkan pada aspek tata kelola yang baik serta akses bagi keadilan masyarakat.
6. Kelembagaan Badan Pengelola Bank Tanah (Pasal 61). Keberadaan Bank Tanah sebaiknya diantisipasi agar kelembagaan ini tidak menjadi alat untuk mengkomoditaskan tanah. Pengaturan bahwa Bank Tanah dapat memperoleh keuntungan perlu dihindari. Jika tujuan Bank Tanah ini untuk menyediakan obyek tanah untuk kepentingan pembangunan, seharusnya pemerintah melalui BPN apabila sistem registrasinya/*data base* nya berjalan baik maka tidak diperlukan. Apalagi Bank Tanah ini diberikan kewenangan seperti hal nya pemerintah dalam dalam perencanaan, perolehan, pengelolaan, dan pemanfaatan tanah, serta pengelolaan keuangan dan aset lainnya, yang ditambahkan dengan fungsi mencari keuntungan.
7. Penyelesaian konflik tanah. Tidak ditemukan pengaturan yang komprehensif tentang penyelesaian konflik tanah sebagaimana juga mandat dari reforma agraria. RUU Pertanahan mengatur penyelesaian sengketa pertanahan melalui Badan Peradilan Khusus Pertanahan dalam lingkup peradilan umum (Pasal 67). Penyelesaian sengketa pertanahan tidak mengadopsi pendekatan yang tepat untuk penyelesaian konflik, terutama yang selama ini terjadi akibat ketimpangan pengaturan terkait dengan pertanahan. Pendekatan melalui pengadilan seperti ini akan mengakibatkan pendekatan yang legal positifistik dimana kurang compatible dengan persoalan-persoalan konflik pertanahan. Oleh karena itu sebaiknya RUU

Pertanahan ini mengadopsi prosedur dan kelembagaan penyelesaian konflik yang lebih tepat daripada menggunakan pendekatan peradilan. Pendekatan peradilan dapat digunakan untuk sengketa pertanahan yang tidak berdimensi konflik pertanahan yang selama ini terjadi dan sifatnya atau dimensinya keperdataan.

8. RUU Pertanahan belum diatur tentang mekanisme penegakan hukum, khususnya administrasi bagi pelanggaran yang dilakukan oleh pemegang hak/izin. Secara praktek, banyak persoalan pelanggaran yang terjadi dilakukan oleh para pemegang hak/izin yang dapat mengancam kelestarian/perlindungan tanah, misalnya penggunaan hak atas tanah tidak sesuai dengan ketentuan yang mengakibatkan kebakaran hutan dan lahan. Ketentuan penegakan hukum administrasi dalam RUU Pertanahan hanya menyangkut pelanggaran penaftaran tanah dan batas maksimum (Pasal 86). Padahal prinsip dari RUU Pertanahan salah satunya adalah fungsi social dan ekologis (Pasal 2).