Rancangan Undang-undang Pertanahan
untuk Pelaksanaan Pembaruan Agraria

Pandangan dan Usulan

Konsorsium Pembaruan Agraria





Aksi Petani Indramayu
Menuntut Perhutani



Daftar Isi

Daftar Isi 3

Selayang Pandang 4

1. Pendahuluan 6

2. Konteks Strategis Rancangan Undang-Undang Pertanahan 9

3. Pandangan Umum Kalangan Gerakan Sosial 15

4. Sekelumit Isi Rancangan Undang-Undang Pertanahan 18

5. Kritik dan Masukan Terhadap RUU Pertanahan 21

6. Kaitan RUU Pertanahan dengan Sektor Agraria Terkait 37

7. Penutup 40

Profil Konsorsium Pembaruan Agraria 42

Selayang Pandang

Rancangan Undang-Undang Pertanahan

Titik berangkat RUU Pertanahan adalah Pancasila, UUD 1945 dan UUPA 1960: *"bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan daripada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai azas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa seperti yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar" --UUPA 1960.*

"mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royang" --UUPA 1960.

Naskah ini disusun Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) sebagai bahan advokasi Rancangan Undang-Undang Pertanahan yang masuk kembali ke dalam program legislasi nasional prioritas 2018. Ekstraksi substansi naskah ini bersumber dari: Hasil scoping study gender, Workshop KPA bersama kalangan gerakan masyarakat sipil (Jakarta, 15 April 2016), Pertemuan Dewan Pakar KPA (Bogor, 18-19 April 2016), Diskusi terfokus KPA bersama akademisi, masyarakat sipil dan utusan sejumlah fraksi di DPR RI (Jakarta, 1 Juni 2016), Diskusi publik keadilan gender dalam RUU Pertanahan (Jakarta, 7 Juni 2017), Legal review RUU Pertanahan oleh pakar agraria (Yogyakarta, 7 November 2017). Tim Perumus KPA terdiri dari: Dewi Kartika, Iwan Nurdin, Usep Setiawan, Yahya Zakaria dan Roni Septian.



Peserta Aksi

1. Pendahuluan

Selain karena menguatnya tuntutan rakyat, pelaksanaan Reforma agraria (RA) di Indonesia saat ini tengah menemukan momentum barunya ketika pemerintah yang dipimpin Presiden Joko Widodo. Masuknya RA ke dalam Nawacita yang kemudian menjadi rencana kerja pemerintah. Selain penyusunan rencana induk dan strategi pelaksanaan RA secara nasional yang sedang disiapkan pemerintah, penyusunan legislasi dan regulasi akan menjadikan RA memiliki kerangka legalnya.

Dalam hal ini, KPA sebagai salah satu organisasi rakyat yang konsisten (sejak 1994) mendorong agar negara ini menjalankan RA bermaksud memberikan masukan substansi pada proses penyusunan kebijakan, legislasi dan regulasi pelaksanaan RA terkini. Sebagaimana diketahui, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) mempunyai agenda legislasi berupa penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan (RUU Pertanahan). Secara umum, KPA memandang penting RUU Pertanahan sebagai dasar hukum operasional dari bagian-bagian penting terkait agenda RA.

Merujuk naskah RUU Pertanahan yang dipublikasikan DPR RI tanggal 3 November 2017, sebagai bahan pembahasan dalam sidang-sidang DPR, substansi mengenai RA masuk pada Bab V, mulai dari Pasal 41 sampai Pasal 50. Di dalam naskah RUU Pertanahan versi DPR ini, diatur sejumlah klausul mengenai: Objek RA (Pasal 41); Penerima TORA (Pasal 42); Penyelenggaraan RA (Pasal 43); Akses Reform (Pasal 44); Hak dan Kewajiban Penerima TORA (Pasal 45, 46, 47, 48, dan 49). Sedangkan Pasal 50, RUU ini menegaskan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan RA diatur dengan Peraturan Pemerintah".

Arti penting dan strategis RUU Pertanahan, utamanya untuk mewujudkan keadilan agraria dan kemakmuran rakyat (*ke dalam*), sekaligus menerjemahkan kedaulatan bangsa Indonesia atas wilayahnya (*keluar*). RUU Pertanahan juga penting bagi upaya menerjemahkan amanat dan prinsip dasar dari UU Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA): kemanusiaan, kebangsaan (nasionalisme), kerakyatan (sosialisme), kesejahteraan dan keadilan. Selain itu, RUU Pertanahan merupakan undang-undang

implementasi atau operasionalisasi dari UUPA –*lex generalis (UUPA)* dan *lex specialis (RUU Pertanahan)*.

Dalam merespon rencana penyusunan RUU Pertanahan, kita dapat berangkat dari pertanyaan-pertanyaan pokok. Setidaknya ada tujuh pertanyaan pokok terhadap RUU Pertanahan. *Pertama*, bagaimana posisi atau kedudukan RUU Pertanahan terhadap UUPA 1960? *Kedua*, bagaimana RUU Pertanahan menjadi jalan keluar bagi persoalan-persoalan agraria (pertanahan) yang ada? *Ketiga*, bagaimana RUU-Pertanahan menghentikan sektoralisme, kapitalisme dan liberalisme agraria? *Keempat*, bagaimana RUU ini memberikan jaminan pengakuan, perlindungan dan penghormatan hak masyarakat atas tanah, khususnya kelompok rentan atau masyarakat miskin di desa dan kota, seperti petani kecil/gurem, buruh tani, masyarakat adat, masyarakat pesisir dan masyarakat miskin kota, termasuk pemenuhan akses dan hak perempuan? *Kelima*, bagaimana RUU ini kaitannya dengan kelembagaan agraria (pertanahan)? *Keenam*, bagaimana RUU ini kaitannya dengan penyelesaian konflik agraria struktural dan sengketa pertanahan? *Ketujuh*, bagaimana RUU ini mengatur hak-hak atas tanah dan relasinya dengan pemegang hak, termasuk konsekuensi pemegang hak?

Berikut ini uraian pandangan dan masukan KPA mengenai Konteks Strategis RUU Pertanahan, Pandangan Umum Kalangan Gerakan Sosial, Kritik dan masukan terhadap RUU Pertanahan dan Kaitan RUU Pertanahan dengan Sektor Agraria Terkait sebagai masukan untuk dirumuskan lebih lanjut dalam proses pembahasan di DPR RI.

ARTI PENTING DAN STRATEGIS RUU PERTANAHAN, UTAMANYA UNTUK MEWUJUDKAN KEADILAN AGRARIA DAN KEMAKMURAN RAKYAT (KE DALAM), SEKALIGUS MENERJEMAHKAN KEDAULATAN BANGSA INDONESIA ATAS WILAYAHNYA (KELUAR).



Petani sedang panen kentang di Sukawargi

2. Konteks Strategis Rancangan Undang-Undang Pertanahan

Keberadaan RUU Pertanahan di persimpangan jalan, antara berpotensi mendukung atau justru malah menghambat pelaksanaan RA

Segala bentuk kebijakan dan produk legislasi atau regulasi yang dinilai dapat menghambat pelaksanaan RA harus dicegah sedini mungkin, sejak wacana, rencana dan rancangannya kebijakan tersebut. Sedangkan bagi rancangan kebijakan yang berpotensi melancarkan pelaksanaan RA haruslah dikritisi, dikawal dan diberikan masukan substansi sejak perancangan (*drafting*) hingga penetapan dan pelaksanaannya kelak di lapangan.

Setidaknya ada 4 (empat) konteks strategis dari eksistensi RUU Pertanahan dalam kerangka persiapan pelaksanaan RA. *Pertama*, setelah Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA 1960), dan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (Tap MPR No. IX/2001) belum juga terbit produk legislasi dan regulasi yang secara khusus mengoperasionalkan agenda-agenda dan program RA. Walaupun RUU Pertanahan bukanlah RUU yang secara khusus ditujukan untuk melaksanakan RA, tetapi secara substansi dan strategis RUU ini sangat terkait erat dengan agenda penataan pemilikan dan penguasaan tanah (landreform) sebagai bagian inti dari RA.

Kedua, sekalipun reformasi telah berlangsung selama hampir 20 tahun dan Presiden Indonesia telah berganti lima kali, namun RA sebagai bagian dari agenda penting reformasi total 1998 belum juga dilaksanakan. RUU Pertanahan yang disusun atas hak inisiatif DPR RI ini membuka peluang bagi dimasukannya substansi-substansi penting yang relevan bagi upaya mendorong realisasi RA, utamannya di bidang pertanahan sebagai matrik dasar dari dunia keagrariaan.

Ketiga, kontroversi pencabutan dan/atau penyempurnaan peraturan dasar pokok-pokok agraria melalui revisi UUPA 1960 perlu didudukan dalam konteks pembentukan rujukan legal formal baru bagi pelaksanaan RA. Dalam hal ini, UUPA 1960 tetap layak dipertahankan dan dijadikan rujukan pokok politik hukum agraria nasional untuk dioperasionalkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang sifatnya organik dalam menjalankan mandat-mandat yang dikandung UUPA 1960, termasuk di bidang pertanahan melalui RUU Pertanahan ini.

Keempat, keberadaan RUU Pertanahan harus dicegah dari upaya sistematis yang sangat politis dari kekuatan kontra-RA melalui penetrasi ideologi dan praktek neo-liberalisme dan neo-imperialisme di bidang pertanahan dan lapangan agraria yang tidak sejalan dengan semangat nasionalisme dan kerakyatan Konstitusi 1945. Dalam konteks ini, RUU Pertanahan mesti dibuat konsisten dan kongruen dengan kehendak sejarah bangsa Indonesia untuk menjadikan tanah, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tetap dikuasai dan dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Merujuk keempat konteks strategis di atas, KPA kemudian merumuskan sejumlah substansi sebagai masukan bagi penyusunan RUU Pertanahan. Semua masukan substansi ini, diletakkan dalam bingkai strategis untuk mempercepat, memperlancar dan memastikan RA segera dijalankan secara sinergis oleh pemerintah bersama rakyat Indonesia.

Sebelum masuk ke usulan yang lebih kongkrit, penting kita menyegarkan pemaknaan kaitan dan hubungan antara warga negara, tanah dan negara. Mengenai konsepsi "Hak Menguasai dari Negara" hendaknya merujuk kepada tafsiran Mahkamah Konstitusi (Putusan MK NO.001-021-022/ PUU-1/2003). Akan tetapi, hak menguasai dari Negara itu harus dipertegas secara eksplisit dalam RUU ini, bahwa Negara tidak memiliki tanah (merujuk Penjelasan pasal 44 dan 45, UUPA 1960). Negara bukanlah pihak luar dari rakyat, tetapi merupakan organisasi kekuasaan dari rakyat, dimana hak menguasai tersebut ditujukan untuk kemakmuran rakyat.

Berawal dari hal tersebut, kemudian negara (pemerintah) memiliki kewajiban, antara lain sebagaimana diatur dalam UUPA 1960 yaitu: "*Pertama*, pemerintah mengatur dan membuat rencana semesta penggunaan tanah; mengelola tanah agar mempertinggi produksi dan kemakmuran rakyat serta menjamin bagi setiap warga negara derajat hidupnya sesuai dengan martabat manusia; mencegah adanya monopoli swasta dan memajukan kepastian dan jaminan sosial dalam usaha-usaha di bidang pertanahan. *Kedua*, perlindungan negara atas hak-hak masyarakat, hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan tanah; tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya; setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan; perlindungan terhadap

SEKALIPUN REFORMASI TELAH BERLANGSUNG SELAMA HAMPIR 20 TAHUN DAN PRESIDEN INDONESIA TELAH BERGANTI LIMA KALI, NAMUN RA SEBAGAI BAGIAN DARI AGENDA PENTING REFORMASI TOTAL 1998 BELUM JUGA DILAKSANAKAN. RUU PERTANAHAN YANG DISUSUN ATAS HAK INISIATIF DPR RI INI MEMBUKA PELUANG BAGI DIMASUKANNYA SUBSTANSI-SUBSTANSI PENTING YANG RELEVAN BAGI UPAYA MENDORONG REALISASI RA, UTAMANNYA DI BIDANG PERTANAHAN SEBAGAI MATRIK DASAR DARI DUNIA KEAGRARIAAN

kepentingan golongan ekonomi yang lemah; usaha bersama dalam pertanahan berbentuk koperasi dan gotong royong".

Hingga sekarang belum ada produk hukum yang mengatur secara utuh kewajiban negara di masalah pertanahan tersebut, yang ada justru manipulasi "Hak Menguasai dari Negara" berupa pengambialihan tanah rakyat dengan mengatasnamakan kepentingan pembangunan, untuk kepentingan umum, kepentingan pemerintah, kepentingan investasi, dan sebagainya.

Secara mendasar, ada 4 (empat) masalah pokok yang harus dijawab oleh RUU Pertanahan. *Pertama*, tanah adalah sumber kehidupan yang terbatas dan sarat kepentingan, dan di negara kita saat ini, tanah yang terbatas tersebut dikuasai oleh segelintir orang dan badan usaha sehingga telah terjadi ketimpangan yang sangat tajam.

Kedua, diperlukan pengaturan tata guna tanah dan ruang di atas maupun di bawah permukaan tanah baik secara nasional dan wilayah. Pengaturan ini haruslah berdasarkan pengakuan, penghormatan, penguatan hak-hak rakyat sekaligus mengupayakan mereka terus berkembang serta mendapatkan manfaat utama dalam proses perkembangan zaman.

Ketiga, dalam mengatur keseluruhan wilayah pertanahan dibutuhkan sistem hukum dan administrasi pertanahan yang menyeluruh dan berjalan dengan transparan tanpa sekat-sekat sektoralisme di bidang pertanahan. *Keempat*, dibutuhkan sarana yang efektif dalam menyelesaikan masalah-masalah di bidang pertanahan khususnya konflik pertanahan, yang terus meningkat dan terakumulasi menjadi konflik agraria struktural.

Perlu perhatian khusus mengenai sinkronisasi dan harmonisasi dengan regulasi lain. RUU Pertanahan hendaknya menempatkan tanah atau pertanahan sebagai matrik dasar agraria, sehingga RUU ini menjadi simpul dari regulasi sektoral. RUU Pertanahan mestinya menjadi landasan hukum baru untuk menyelesaian masalah-masalah agraria berbasiskan pertanahan. Artinya RUU Pertanahan mesti menjadi bagian dari solusi, bukan menambah masalah baru dalam peraturan perundang-undangan.

Sinkronisasi dan harmonisasi perundang-undangan dapat berupa pencabutan pasal-pasal yang dianggap bertentangan dengan RUU ini, seperti dalam konsiderans UUPA 1960 yang mencabut *Agrarische Wet* dan Buku ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia, hal tersebut dapat dilakukan karena dalam sistem hukum Indonesia memakai asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali*.

Dengan menjawab poin-poin di atas, maka RUU Pertanahan dapat dibenarkan urgensi kehadirannya. Selain itu harus dihindari RUU Pertanahan malah menambah daftar panjang masalah sektoralisme dan liberalisme dalam regulasi terkait agraria dan pengelolaan kekayaan alam.

Bagian berikutnya diuraikan sekelumit isi dari naskah RUU Pertanahan yang rancangannya disusun DPR RI bersama pemerintah (per 3 Februari 2016), analisi umum dan kecenderungan pandangan kalangan gerakan sosial, kemudian diuraikan sejumlah pandangan dan usulan substansi terhadapnya.

NEGARA BUKANLAH PIHAK LUAR DARI RAKYAT, TETAPI MERUPAKAN ORGANISASI KEKUASAAN DARI RAKYAT, DIMANA HAK MENGUASAI TERSEBUT DITUJUKAN UNTUK KEMAKMURAN RAKYAT.

Keberadaan RUU Pertanahan di persimpangan jalan, antara berpotensi mendukung atau justru malah menghambat pelaksanaan RA





Diskusi RUU Pertanahan KPA bersama fraksi PKS DPR-RI

3. Pandangan Umum Kalangan Gerakan Sosial



RUU Pertanahan dapat dianalisis dari beragam perspektif. Merujuk hasil diskusi mendalam dengan kalangan gerakan sosial atau masyarakat sipil dan pakar pertanahan/agraria[1], diantaranya ditemukan sejumlah kenyataan dilematik sebagai berikut: *Pertama*, dari sisi proses, RUU Pertanahan muncul di saat ada keperluan untuk mengoperasionalkan sejumlah mandat UUPA 1960, dan ada keperluan membuat payung hukum lebih kuat untuk pelaksanaan RA. Namun pada saat yang sama, suit dipungkiri adanya sejarah pengebirian UUPA oleh berbagai UU sektoral, dan niat serta semangat dari sejumlah pihak untuk menghapuskan UUPA. Kecenderungan proses ini menjadikan kehadiran RUU Pertanahan sebagai peluang sekaligus ancaman yang perlu diwaspadai secara seksama.

Kedua, dari sisi substansi, terdapat sejumlah klausul yang mengakomodir agenda-agenda terkait RA, dan tersedia kesempatan politik untuk mempengaruhi kekuatan politik di parlemen agar menyusun RUU Pertanahan yang substansinya pro-RA. Namun, RUU ini juga masih banyak mengandung kelemahan dalam sejumlah klausulnya, sehingga dapat mengaburkan dan justru malah menghambat pelaksanaan RA.

Ketiga, kecenderungan sikap dan pandangan kalangan gerakan sosial atau masyarakat sipil terhadap RUU Pertanahan terbagi dua, yakni: mengkritisi dan menolak. Mengkritisi konteks dan substansi yang ada di dalam draft RUU, dengan kecenderungan sikap untuk menerima dengan sejumlah syarat dan catatan proses juga perbaikan. Bagi yang menolak, sejak awal keberadaan RUU Pertanahan dianggap tidak perlu, mengingat sejumlah hal yang bersifat prinsip, lalu diupayakan mengajukan gagasan dan agenda alternatif yang sama sekali berbeda. Intinya, sikap kritis menjadi pengingat bagi penyusun RUU Pertanahan untuk berhati-hati dalam merumuskan dan memutuskan substansinya.

Keempat, setiap pandangan dan sikap terhadap RUU Pertanahan akan bermuara pada strategi advokasi yang ditempuh. Pilihan strategis yang tersedia: Mempengaruhi proses dan substansi yang berjalan di lingkungan parlemen (DPR RI) dan pemerintah. Jika proses dan substansi yang disusun ternyata dinilai jauh dari semangat RA maka menggalang penolakan secara massif dan mendorong usulan legislasi tandingan menjadi pilihan paling rasional bagi kalangan gerakan masyakat sipil pro-RA. Jika dipaksakan UU Pertanahan yang anti-RA untuk disahkan, maka gugatan ke Mahkamah Konstitusi melalui "judicial review" menjadi jalan terakhir.

SIKAP KRITIS MENJADI PENGINGAT BAGI PENYUSUN RUU PERTANAHAN UNTUK BERHATI-HATI DALAM MERUMUSKAN DAN MEMUTUSKAN SUBSTANSINYA.

[1] Lihat Catatan Hasil Workshop "Merumuskan Rencana Advokasi Bersama RUU Pertanahan", Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Jakarta, 15 April 2016, dan FGD "Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Pertanahan Versi Konsorsium Pembaruan Agraria", Dewan Pakar dan Sekretariat Nasional KPA, Bogor 18-19 April 2016.



Aksi Hari Tanah Nasional 2014

1. Sekelumit Isi Rancangan Undang-Undang Pertanahan

Secara keseluruhan, isi RUU Pertanahan yang rancangannya disusun DPR RI dan dipublikasikan pada tanggal 3 Februari 2016 mengandung 14 Bab 102 Pasal. Bab I dari RUU Pertanahan menjelaskan tentang Ketentuan Umum (Pasal 1); Bab II tentang Asas (Pasal 2); Bab III tentang Hubungan Negara, Masyarakat Adat, dan Orang dengan Tanah (Pasal 3-11); Bab IV tentang Hak Atas Tanah (Pasal 12-40); Bab V tentang RA (Pasal 41-50); Bab VI tentang Pendaftaran Tanah (Pasal 51-52); Bab VII tentang Perolehan Tanah untuk Kepentingan Umum dan Pengalihfungsian Tanah (Pasal 53-57); Bab VIII tentang Penyediaan tanah untuk Keperluan Peribadatan dan Sosial (Pasal 58); Bab IX tentang Penyelesaian Sengketa (Pasal 59-94); Bab X tentang Penataan, Pengendalian, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (pasal 95); Bab XI tentang Sanksi (pasal 96); Bab XII tentang Pidana (Pasal 97); Bab XIII tentang Ketentuan Peralihan (pasal 98-100), dan; Bab XIV tentang Penutup (Pasal 101-102).

Berikut ini rincian isi materi per bab dari RUU Pertanahan. Bab I menjelaskan tentang Ketentuan Umum (Pasal 1) memberikan landasan pengertian atas: Tanah; Pertanahan; Hak Menguasai Negara; Masyarakat Hukum Adat; Hak Ulayat; Hak Atas Tanah; Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa Untuk Bangunan; Hak Pengelolaan; Tanah Negara; Tanah Ulayat; Hukum Adat; RA; Akses Reform; Tanah Objek RA; Penerima TORA; Pemerintah Pusat; Pemerintah Daerah; Pengadilan Pertanahan.

Bab II tentang Asas (Pasal 2): Pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan Pertanahan berdasarkan asas: kebangsaan; kenasionalan; pengakuan dan perlindungan Masyarakat Hukum Adat; fungsi sosial dan ekologis; keadilan dalam perolehan dan pemanfaatan Tanah; keanekaragaman dalam kesatuan hukum; perencanaan dalam penggunaan Tanah; dan asas umum pemerintahan yang baik.

Bab III tentang Hubungan Negara, Masyarakat Adat, dan Orang dengan Tanah (Pasal 3-11) berisi: Bagian Kesatu tentang Hubungan Negara dengan Tanah, Bagian Kedua tentang Hak Pengelolaan, Bagian Ketiga tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Bab IV tentang Hak Atas Tanah (Pasal 12-40) memuat: Bagian Kesatu tentang Prinsip Hak Atas Tanah. Bagian Kedua tentang Macam Hak Atas Tanah: Hak Milik; Hak Guna Usaha; Hak Guna Bangunan; Hak Pakai; dan Hak Sewa Untuk Bangunan. Hak Pakai sebagaimana dimaksud terdiri atas: Hak Pakai dengan jangka waktu; dan Hak Pakai selama digunakan.

Bab V tentang RA (Pasal 41-50) mengandung isi: Bagian Kesatu tentang Objek RA; Bagian Kedua tentang Penerima TORA, Bagian Ketiga tentang Penyelenggaraan RA; Bagian Keempat tentang Akses Reform; Bagian Kelima tentang Hak dan Kewajiban Penerima TORA. Bab VI tentang Pendaftaran Tanah (Pasal 51-52) yang berisi: Bagian Kesatu tentang Prinsip Pendaftaran Tanah, dan Bagian Kedua tentang Kegiatan Pendaftaran Tanah. Bab VII tentang Perolehan Tanah untuk Kepentingan Umum dan Pengalihfungsian Tanah (Pasal 53-57) yang menjelaskan: Perolehan Tanah untuk kepentingan umum dilakukan melalui pengadaan Tanah dan pencabutan Hak Atas Tanah.

Bab VIII tentang Penyediaan tanah untuk Keperluan Peribadatan dan Sosial (Pasal 58) berisi: Perwakafan Tanah dan lembaga yang sejenis menurut ajaran agama yang dianut masyarakat Indonesia, dilindungi keberadaannya. Bab IX tentang Penyelesaian Sengketa (Pasal 59-94) terdiri dari delapan bagian yang berisi: Umum; Susunan Pengadilan; Kepaniteraan; Pengangkatan dan Pemberhentian; Sumpah dan Janji; Pengawasan; Tata Cara Penyelesaian Perkara Pertanahan, dan; Upaya Hukum.

Bab X tentang Penataan, Pengendalian, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (pasal 95) menggariskan bahwa: Pemerintah melakukan penataan dan pengendalian terhadap penggunaan dan pemanfaatan Tanah, dan Penggunaan dan pemanfaatan Tanah yang menyimpang dari ketentuan dikenakan sanksi berupa hapusnya hak. Bab XI tentang

Sanksi (pasal 96) menyatakan: Setiap penerima TORA yang melanggar ketentuan dikenai sanksi berupa teguran tertulis dan/atau hapusnya hak. Bab XII tentang Pidana (Pasal 97) berisi ancaman bagi setiap orang dengan sengaja melanggar dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

Bab XIII tentang Ketentuan Peralihan (pasal 98-100) memuat: Terhadap Hak Pengelolaan yang sudah berlangsung sebelum berlakunya UU ini harus dilakukan penyesuaian dalam jangka waktu 2 (dua) tahun. Terhadap penyerahan pemanfaatan bagian tanah Hak Pengelolaan yang ada sebelum berlakunya UU ini, masih tetap diberlakukan sampai dengan masa berakhirnya perjanjian penyerahan pemanfaatan tanah yang bersangkutan. Terhadap HGU dan HGB yang sudah ada sebelum berlakunya UU ini masih tetap diberlakukan sampai dengan masa berakhirnya jangka waktu HGU dan HGB. Terhadap HGU dan HGB sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang sudah berakhir jangka waktunya, dapat diperpanjang kembali dengan mengikuti ketentuan yang diatur dalam UU ini. Sebelum Pengadilan Pertanahan terbentuk, penyelesaian perkara pertanahan dilaksanakan oleh pengadilan negeri. Pengadilan Pertanahan harus sudah terbentuk paling lama 2 (dua) tahun sejak UU ini berlaku.

Bab XIV tentang Penutup (Pasal 101-102) menyatakan bahwa: Pada saat UU ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dan peraturan pelaksanaannya yang telah ada, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU ini.

5. Kritik dan Masukan Terhadap RUU Pertanahan

Setidaknya ada 8 (delapan) isu strategis yang penting mendapat perhatian khusus secara seksama, selain terkait substansi pokok pertanahan yang akan diatur, juga menyangkut arah dan bentuk pelaksanaan RA di dalam RUU Pertanahan. Kedelapan substansi yang dimaksud, menjadi ukuran dalam menguji layak atau tidaknya RUU Pertanahan ini untuk dijadikan acuan bagi pelaksanaan RA di Indonesia. Walaupun RUU Pertanahan bukanlah produk legislasi yang khusus untuk pelaksanaan RA tapi ia menjadi sangat menentukan mengingat pertanahan adalah sektor atau bidang utama dari keagrariaan. Berikut ini kedepalan isu strategis yang dimaksud.

5.1. Pendaftaran Tanah

Tentang "Pendaftaran tanah secara menyeluruh dalam kerangka pelaksanaan RA, termasuk di kawasan hutan". Pendaftaran tanah sangat penting mengingat informasi yang lengkap dan akurat mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah akan menjadi dasar bagi agenda penataan ulang struktur agraria, baik melalui redistribusi maupun konsolidasi tanah.

Pemerintah Indonesia harus memaknai pendaftaran tanah bukan semata untuk kebutuhan tertib administrasi pertanahan (sertifikasi) semata. Tujuan utama yang ideal ialah: (i) untuk mengetahui struktur agraria dan masalah mal-administrasi dan praktek pertanahan; (ii) menuju ketunggalan sistem administrasi pertanahanan yang mengakhiri sektoralisme; (iii) menyusun rencana tata guna tanah nasional, dan; (iv) pengadaan tanah untuk objek RA.

Hal tersebut belum diatur dalam Bab VI RUU Pertanahan tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu, Pendaftaran Tanah pada Bab tersebut bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan menyediakan informasi pertanahan, terutama dalam hal; a. Mengetahui status dan kondisi ketimpangan dalam pemilikan dan penguasaan tanah di suatu wilayah; b. Mendeteksi potensi tanah-tanah kelebihan maksimum yang dapat dijadikan sebagai obyek reforma agraria; c. Mendeteksi potensi tanah absentee yang dapat dijadikan sebagai obyek reforma agraria; d. Mendeteksi tanah negara dan kekayaan alam lain sebagai potensial untuk dijadikan sebagai obyek teforma agraria dan e. mengetahui berapa luas tanah perorangan, instansi maupun badan usaha/grup perusahaan dan dimana letak pemilikan/penguasaan tanah di suatu wilayah.

Berdasarkan hal di atas KPA berpandangan ke depan pendaftaran tanah haruslah holistik dan transparan sebagai berikut: Pertama, Pendaftaran tanah di Indonesia haruslah berlaku pada seluruh tanah di Indonesia (hutan dan non-hutan). Ego sektoral antara Kementerian ATR/BPN dan Kementerian LHK haruslah dihentikan oleh RUU Pertanahan

PENDAFTARAN TANAH SANGAT PENTING MENGINGAT INFORMASI YANG LENGKAP DAN AKURAT MENGENAI PENGUASAAN, PEMILIKAN, PENGGUNAAN DAN PEMANFAATAN TANAH AKAN MENJADI DASAR BAGI AGENDA PENATAAN ULANG STRUKTUR AGRARIA, BAIK MELALUI REDISTRIBUSI MAUPUN KONSOLIDASI TANAH.

ini kelak. Proses pendaftaran tanah berlaku untuk seluruh tanah di Indonesia baik hutan dan non-hutan haruslah didaftar, dicatat, dapat dijelaskan peta, disebut atau jelaskan hak atas tanah di atasnya. Seluruh proses pendataan dalam pendaftaran tanah dilakukan oleh sebuah instansi pertanahan yang kredibel serta kuat keberpihakan terhadap perlindungan terhadap rakyat kecil –*people-centered land governance system.*.

Kedua, tujuan pendaftaran tanah bukanlah semata-mata penerbitan sertifikat hak atas tanah melainkan dalam satu rangkaian persiapan pelaksanaan RA. Bahkan, pendaftaran tanah sistematis dan lengkap yang berangsung saat ini seharusnya ditujukan untuk mendapatkan potret ketimpangan disebuah wilayah yang akhirnya menjadi objek RA pemerintah. Tata cara pendaftaran tanah untuk RA: (1) Mengoptimalkan peran petugas Kementerian ATR/BPN yang berkemampuan teknis administratif dalam pengukuran dan pendaftaran tanah; (2) Mengoptimalkan peran petugas Kementerian LHK yang berkemampuan teknis administratif dalam pengukuran dan pendaftaran kawasan hutan; (3) Mengoptimalkan peran aparat pemerintah desa dengan pendidikan dan pelatihan khusus mengenai RA dan administrasi pertanahan; (4) Mengoptimalkan peran serta masyarakat melalui partisipasi dalam pendidikan dan pelatihan pelaksanaan RA dan administrasi pertanahan.

Ketiga, transparansi proses dari pendaftaran, proses penerbitan hak hingga akses publik terhadap dokumen hak atas tanah. Transparansi yang dimaksud adalah seluruh proses pendaftaran tanah mulai dari identifikasi pengumpulan dan pengolahan data fisik hingga penyajian data fisik dan yuridis tanah harus dapat diketahui secara mudah oleh masyarakat. Keterbukaan informasi dalam proses pendaftaran tanah dapat dilakukan dengan cara mengintegrasikan data identitas penduduk, perusahaan dan/atau badan hukum dengan pemilikan atau penguasaan tanah masing-masing orang perseorangan. Dengan hal tersebut sebagai cara memastikan berjalannya kontrol publik dalam pengaturan dan peruntukan wilayah.

Keempat, penggunaan teknologi informasi secara menyeluruh di seluruh Indonesia terkait dengan tanah. Tanah sebagai objek yang statis secara koordinat namun di atasnya terdapat bangunan, tumbuhan yang dinamis dan masyarakat yang mobile. Hal semacam ini membutuhkan keterkaitan seluruh teknologi informasi tanah dan di atasnya dapat diperbarui oleh masyarakat/ badan hukum atau pemerintah sekalipun secara mudah dan murah.

Kelima, pendafaran tanah bukan semata-mata mengatur hubungan hukum warga negara, badan hukum, dengan prinsip berkesesuaian dengan rencana tata guna tanah dan tata ruang. Pemberian hak atas tanah harus memperhatikan prioritas hak atas tanah pada lapangan usaha agraria sebagai mana diatur dalam UUPA pasal 12 dan 13. Pasal ini mengingatkan kepada pemerintah bahwa pemberian Hak Guna Usaha (HGU) kepada perusahaan bukanlah prioritas dibandingkan dengan pemberian HGU kepada koperasi yang dimilik masyarakat.

Keenam, Pendataan status dan kondisi kawasan hutan, untuk mengetahui: (1) Siapa saja pihak yang menguasai dan mengusahakan kawasan hutan di suatu wilayah; (2) Berapa luas lahan kawasan hutan dan di mana letak penguasaan dan pengusahaan kawasan hutan; (3) Mengetahui keadaan fisik ekologis dan status administratif dari kawasan hutan di suatu wilayah; (4) Mendeteksi kawasan hutan dan eks-kawasan hutan yang potensial dijadikan sebagai bagian dari objek RA.

Perlunya strategi baru untuk percepatan pendaftaran tanah di Indonesia: (1) Makna pendaftaran tanah adalah pelayanan pendaftaran tanah, sesuai UUPA, pasal 19 antara lain dinyatakan: (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah

Republik Indonesia menurut ketentuan yang diutur dengan Peraturan Pemerintah, (2) Pendaftaran meliputi proses kegiatan: (a) Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; (b) Pendaftaran hak-hak atas tanah, (c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak berupa sertipikat yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat --Lihat: Ratna Djuita dan Heni Yuanita, Permasalahan dan Solusi Pendaftaran Tanah Pertama Kali di Beberapa Kantor Pertanahan, Jurnal Iptek Pertanahan, Volume I, Nomor I, Jakarta, November 2011: hal. 18.; (3) Perubahan sistem Pendaftaran Tanah dari "stelsel negatif" menuju "stelsel positif" akan mendorong banyak perubahan mendasar menuju perwujudan satu sistem administrasi pertanahan yang baik akan berkontribusi penting bagi menyelesaikan persoalan tumpang tindih dan penyelesaian konflik agraria.

5.2. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah dalam kerangka pelaksanaan RA seluruhnya untuk memperkuat kepemilikan golongan ekonomi lemah atau rakyat miskin atas tanah, sekaligus mencegah pengalihan hak pemilikan dan fungsi dari tanah objek RA. Jenis dan bentuk hak atas tanah yang dilekatkan pada objek RA yang diredistribusikan kepada rakyat miskin mestilah tepat dan sejalan dengan tujuan RA. Di dalam Bab IV RUU Pertanahan tentang Hak Atas Tanah, perlu diperjelas mengenai: Beberapa prinsip hak atas tanah objek RA; Sejumlah bentuk atau model hak atas tanah dalam RA termasuk hak komunal atas tanah; Ketentuan khusus mengenai hak atas tanah dalam RA.

Hak atas tanah masyarakat adat juga harus mendapat penekanan dalam RUU Pertanahan, terutama dalam konteks penguatan hak atas tanah dan nilai-nilai yang mengatur relasi manusia dengan tanah. Dalam konteks hak atas tanah, harus mengakomodir hak komunal atas tanah, tak hanya individual. Kemudian, secara geografis, hak masyarakat adat harus juga mencakup seluruh benda maupun mahluk hidup lain yang bernilai dan sakral bagi masyarakat adat.

Selanjutnya, nilai-nilai kearifan masyarakat adat yang mengatur relasi antara manusia dengan sumber agraria, secara khusus dengan tanah, harus dikuatkan dalam RUU Pertanahan. Selama ini, nilai-nilai tersebut kerap tergerus oleh ekspansi perusahaan-perusahaan, sehingga masyarakat adat tercerabut dari basis kehidupannya sehari-hari. Maka, dalam mengatur HGU dan lainnya, RUU Pertanahan harus mempertimbangkan hal ini. Lebih jauh, RUU Pertanahan juga harus mengatur skema pemulihan hak-hak masyarakat adat yang telah dirampas, terutama berkaitan dengan pengembalian hak atas tanah dan sumber agraria sebagai penghidupan.

Substansi yang luput disorot secara khusus dalam Bab IV RUU Pertanahan tentang Hak Atas Tanah pemerintah adalah terkait eksistensi Hak Pengelolaan dan Hak Guna Usaha. Mengenai Hak Pengelolaan (HPL) merupakan bentuk hak baru yang tidak diatur dalam UUPA. HPL sebaiknya dihapuskan dari RUU Pertanahan karena bisa mengaburkan jenis-jenis hak yang sudah jelas diatur dalam UUPA. Kaburnya definisi mengenai HPL dapat memicu konflik pertanahan baru yang merugikan masyarakat dan pemerintah.

Mengenai HGU seharusnya tidak berada di atas tanah-tanah yang yang sudah dikuasai dan garap oleh asyarakat serta di atas wilayah adat. HGU berdasarkan pada penjelasan UUPA 1960, sesungguhnya diprioritaskan kepada koperasi milik petani/ rakyat, untuk menghasilkan masyarakat pertanian yang modern, termasuk upaya perlindungan terhadap lahan pertanian yang cenderung terpecah akibat hukum waris, dan lain-lain. Jika pun ada pewarisan atau pengalihan HGU kepada pihak lain, haruslah diprioritaskan bagi koperasi atau badan usaha rakyat. Pemberian, perpanjangan dan pembatasan (minimun-maksimun) kepemilikan HGU harus mempertimbangkan perbedaan kepadatan penduduk di provinsi

NILAI-NILAI KEARIFAN MASYARAKAT ADAT YANG MENGATUR RELASI ANTARA MANUSIA DENGAN SUMBER AGRARIA, SECARA KHUSUS DENGAN TANAH, HARUS DIKUATKAN DALAM RUU PERTANAHAN. SELAMA INI, NILAI-NILAI TERSEBUT KERAP TERGERUS OLEH EKSPANSI PERUSAHAAN-PERUSAHAAN, SEHINGGA MASYARAKAT ADAT TERCERABUT DARI BASIS KEHIDUPANNYA SEHARI-HARI.



dan ketimpangan struktur agraria yang terjadi di wilayah. HGU haruslah mencegah monopoli dan eksploitasi yang berlebihan terhadap sumber-sumber agraria, dan bersifat menyingkirkan hak-hak masyarakat

Terkait pembatasan maksimum dan minimum dari pemilikan dan penguasaan tanah, baik itu hak milik individual, komunal, hak guna usaha dan hak lain harus mempertimbangkan aspek-aspek pokok seperti ketimpangan struktur agraria di suatu wilayah, kepadatan penduduk, akses transportasi, kemajuan teknologi produksi, akses terhadap penunjang pertanian. Melalui pertimbangan tersebut maka luasan yang ditetapkan akan tepat dan sesuai dengan kondisi khusus di setiap tempat. Hal ini sangat penting diatur dalam Bab IV RUU Pertanahan tentang Hak Atas Tanah terutama untuk memastikan menurunnya ketimpangan dan mencegah adanya monopol tanah terus berlanjut seperti yang terjadi pada perkebunan sawit dan akasia di banyak tempat.

Sejalan dengan itu, hak atas tanah harus diatur agar petani kecil, petani tak bertanah (*landless*), masyarakat adat, dan masyarakat miskin lainnya dapat mempunyai hak atas tanah sebagaimana amanat Pasal 33 UUD 45 dan UUPA, dimana Negara dapat mengusahakannya melalui RA. Nelayan dan petambak juga menjadi salah satu subjek yang harus dikuatkan haknya atas tanah. Pemaknaan atas tanah bagi nelayan lebih merujuk pada akses terhadap laut sebagai salah satu sumber agraria. Hasil laut harus diprioritaskan pada nelayan kecil dan dikelola secara kolektif. Wilayah tangkap bagi nelayan harus dilindungi dari berbagai potensi kerusakan ekosistem oleh operasi bisnis di sekitarnya. Dengan ini, maka RUU Pertanahan harus selaras dengan beberapa aspek dan poin pokok sebagaimana terkandung dalam UU Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Petambak Garam, terutama dalam konteks penguatan hak nelayan dan petambak.

> HAK ATAS TANAH HARUS DIATUR AGAR PETANI KECIL, PETANI TAK BERTANAH (LANDLESS), MASYARAKAT ADAT, DAN MASYARAKAT MISKIN LAINNYA DAPAT MEMPUNYAI HAK ATAS TANAH SEBAGAIMANA AMANAT PASAL 33 UUD 45 DAN UUPA, DIMANA NEGARA DAPAT MENGUSAHAKANNYA MELALUI REFORMA AGRARIA

Untuk itu, perlu dipegang sejumlah prinsip hak atas tanah objek RA agar memberi dampak signifikan bagi subjek-subjek tersebut, antara lain: (1) Hak atas tanah dalam konteks pelaksanaan RA memegang prinsip penguasaan dan pengusahaan bersama dengan semanat gotong royong; (2) Hak atas tanah bagi rakyat penerima tanah objek RA harus dipastikan memiliki kekuatan hukum yang paling kuat, membangkitkan semangat kerjasama, dan meningkatkan produktivitas bersama rakyat; (3) Hak atas tanah rakyat mesti menghindarkan kemudahan untuk proses alih fungsi dan alih pemilikan dan penguasaan tanah kepada pihak luar.

Sejumlah bentuk atau model hak atas tanah dalam RA: (1) Hak pemilikan bersama yang bersifat komunal atau kolektif dengan bersemangatkan gotong royong; (2) Hak penguasaaan bersama yang bersifat komunal atau kolektif dengan bersemangatkan gotong royong; (3) Hak penggunaan bersama yang bersifat komunal atau kolektif dengan bersemangatkan gotong royong; (4) Hak

pemanfaatan bersama yang bersifat komunal atau kolektif dengan bersemangatkan gotong royong.

Pemilikan hak atas tanah yang bersifat komunal atau kolektif dapat didorong ke dalam RUU Pertanahan. Hal tersebut tertulis dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA 1960 yang intinya "Hak atas tanah dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum." Atas hal tersebut perlu adanya pengaturan lebih rinci mengenai hak komunal tersebut di dalam RUU Pertanahan agar memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaannya di tingkat tapak.

Ketentuan khusus mengenai hak atas tanah dalam RA: (1) Tidak boleh melahirkan ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah baru antar sesama penerima manfaat RA; (2) Tidak boleh menimbulkan penggunaan tanah berupa penghisapan kesuburan tanah berlebihan yang merusak alam; (3) Tidak boleh menyebabkan sengketa dan konflik pertanahan baru antar sesama penerima manfaat maupun pihak luar; (4) Tidak boleh menjadikan hak atas tanah objek RA sebagai objek komersialisasi dengan diperjual-belikannya kepada pihak luar; (5) Tidak boleh ada diskriminasi hak atas tanah baik berdasarkan suku, agama, ras, antar-golongan maupun gender demi keadilan dan kesamaan kesempatan.

Selain hak atas tanah dalam RA, permasalahan pemberian, pengakuan dan perlindungan hak atas tanah untuk perempuan selama ini masih menjadi permasalahan tanpa penyelesaian. Perlu adanya pengaturan dalam Bab IV RUU Pertanahan tentang Hak Atas Tanah yang mampu mewujudkan kesetaraan gender dalam pemberian, pengakuan dan perlindungan hak atas tanah. RUU Pertanahan tidak boleh memberikan celah diskriminasi antara laki-laki dan perempuan terkait proses pengajuan hingga pemberian hak atas tanah.

KPA memandang RUU Pertanahan harus mampu menguatkan Pasal 9 ayat (2) UUPA 1960 bahwa *"Tiap-tiap warganegara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya."* Pengaturan hak perempuan atas tanah dalam RUU Pertanahan merupakan upaya struktural masyarakat untuk menjamin agar kesetaraan antara laki-laki dan perempuan terhadap hak atas tanah bisa diwujudkan, dihormati dan dilindungi.

5.3. Substansi RA

Tentang "Prinsip, tujuan, arah kebijakan dan strategi, objek, dan sukyek dalam pelaksanaan RA". RUU Pertanahan hendaknya meletakkan ketentuan yang sifatnya dasar yang pokok bagi pelaksanaan RA. Perlu diuraikan mengenai: Prinsip pelaksanaan RA; Tujuan pelaksanaan RA; Arah kebijakan dan strategi pelaksanaan RA; Tanah objek RA; Rakyat subyek RA.

Dalam draft Bab V RUU Pertanahan tentang Reforma Agraria yang disusun Dewan Perwakilan Masyarakat (DPR), RA (pembaruan agraria) yang dicantumkan nampaknya bukanlah RA sejati *(genuine agrarian reform atau landreform plus)* sebagaimana dipikirkan dan diperjuangkan oleh kalangan gerakan masyarakat sipil. Reforma Agraria bukanlah program "berkelanjutan", tetapi program yang mempunyai jangka waktu yang jelas, dilakukan serentak secara nasional dan cepat.

Dengan begitu, menurut KPA pada Bab V RUU Pertanahan tentang Reforma Agraria eksistensi lembaga pelaksana RA haruslah bersifat *ad-hoc*, untuk memperbaiki ketimpangan struktur agraria secara nasional dan kewilayahan, untuk selanjutnya penguatan basis produksi dan ekonomi masyarakat penerima tanah dilakukan sehingga RA tidak sekedar redistribusi apalagi sertifikasi, melainkan mendorong

Reforma Agraria bukanlah program "berkelanjutan", tetapi program yang mempunyai jangka waktu yang jelas, dilakukan serentak secara nasional dan cepat.



terjadinya transformasi sosial para penerima manfaat RA.

Sebenarnya, RA dalam Bab V RUU Pertanahan tentang Reforma Agraria masih (sekedar) proses redistribusi tanah berkelanjutan, bahkan berpotensi menyempit menjadi proses sertifikasi semata (sebagai perkerjaan rutin Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional) tanpa ada intervensi lanjutan untuk terjadinya transformasi ekonomi dan sosial paska redistribusi. Jadinya, jika model ini yang dipayungi oleh RUU Pertanahan maka RA menjadi sekedar "pengelolaan pertanahan" atau *land management* saja. Dengan kata lain semakin menjauh dari semangat pembaruan agraria itu sendiri.

Jika memang Negara melalui RUU Pertanahan benar-benar berkemauan politik untuk melakukan RA, maka sebaiknya Bab V RUU Pertanahan tentang Reforma Agraria mengatur prasyarat RA yang sejati itu dijabarkan (konsep, tujuan, prinsip, cakupan, kejelasan subyek dan objek RA) misalnya dengan memperluas cakupan UU No. 56/1960 yang dikenal sebagai UU Landreform, termasuk di sini meletakan masalah kelembagaan yang harus memiliki kewenangan khusus yang kuat, untuk mengkoordinasikan semua sektor. Diusulkan Badan Otorita Reforma Agraria (BORA) atau Komite Nasional Pembaruan Agraria (KNPA) sebagai lembaga *ad-hoc* tersebut.

Untuk itu perlu ditetapkan hal-hal prinsip dalam pelaksanaan RA, meliputi pada Bab V RUU Pertanahan tentang Reforma Agraria yaitu: (1) Pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lainnya mesti berkeadilan dan melahirkan kemakmuran serta kesejahteraan rakyat; (2) Subyek utama yang harus menerima manfaat dari pelaksanaan RA adalah rakyat miskin, khususnya petani, buruh, nelayan, masyarakat adat yang mengalami kemiskinan akibat tidak memiliki tanah dan kesulitan mengakses kekayaan alam yang ada di wilayah pedesaan dan pedalaman; (3) Objek utama yang harus ditata ulang melalui pelaksanaan RA adalah tanah-tanah yang selama ini dikuasai/ diusahakan secara monopolistik sehingga melahirkan ketimpangan, konflik agraria dan kerusakan lingkungan, serta tanah-tanah yang diidentifikasi sebagai potensi objek RA dari berbagai sektor, seperti pertanahan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pesisir dan pulau-pulau kecil; (4) Mekanisme pelaksanaan RA mesti dipimpin langsung oleh Presiden Republik Indonesia, melalui kebijakan khusus negara (pemerintah), melibatkan semua Kementerian/Lembaga pemerintah dari sektor-sektor terkait (agraria/ pertanahan, lingkungan/kehutanan, desa/ daerah tertinggal, pertanian/perkebunan/ peternakan, kelautan/perikanan, energi/ mineral, koperasi/usaha kecil dan menengah, perdagangan, dst) dan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota, dan desa), serta mengikutsertakan partisipasi dan emansipasi aktif rakyat melalui organisasi-organisasinya yang independen sejak perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi proses hingga hasil dari pelaksanaan RA.

Perlu ditetapkan pula tujuan pelaksanaan RA, yang mencakup: (1) Tujuan utama dari pelaksanaan RA adalah agar pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah serta kekayaan alam lainnya berkontribusi pada upaya perwujudan berkeadilan, kemakmuran dan kesejahteraan rakyat melalui perbaikan hak dan akses rakyat atas tanah dan kekayaan alam serta peningkatan produktivitas dan pendapatan ekonomi rakyat secara bersama; (2) Tujuan khusus dari pelaksanaan RA adalah; (i) Menangani dan menyelesaikan kasus-kasus konflik agraria struktural yang terjadi di masa lalu; (ii) Menata ulang pemilikan dan penguasaan tanah serta kekayaan alam lainnya agar tidak berlanjutnya ketimpangan; (iii) Menata ulang penggunaan, pengusahaan lahan dan pola produksi atas tanah dan kekayaan alam lainnya; (iv) Mengembangkan kelembagaan pelaksana RA dari tingkat nasional sampai desa.

Bab V RUU Pertanahan tentang Reforma Agraria perlu metetapkan juga arah

kebijakan dan strategi pelaksanaan RA, adalah sebagai berikut: (1) Melalui upaya sistematis dan strategis penanganan dan penyelesaian konflik agraria struktural di berbagai sektor, seperti: perkebunan, kehutanan, pertambangan/energi, infrastruktur, pertanian, pesisir/kelautan, dan sebagainya agar tercipta kedamaian dan keadilan dalam penguasaan dan penggunaan tanah oleh rakyat; (2) Melalui redistribusi tanah objek RA kepada rakyat miskin sebagai subyek penerima manfaat dari RA sehingga rakyat miskin dipastikan menjadi memiliki/menguasai tanah secara bersama; (3) Melalui penatagunaan tanah dan pengembangan pola produksi baru di atas tanah objek RA dengan semangat gotong royong melalui koperasi atau badan usaha milik rakyat agar produktivitas rakyat secara bersama meningkat; (4) Melalui pengembangan kelembagaan pelaksana RA dari tingkat pusat (nasional) sampai lapangan (desa), sehingga terbentuk dan bekerjanya lembaga pelaksana RA secara terpimpin, terkoordinasi dan terimplementasi secara sistematis dan efektif.

Adapun tanah objek RA dalam Bab V RUU Pertanahan tentang Reforma Agraria, hendaknya mencakup: (1) Tanah negara yang dikuasai secara langsung oleh instansi pemerintah; (2) Kawasan hutan yang dapat dikonversi menjadi areal penggunaan lain; (3) Tanah negara yang sebelumnya dikuasai dan diusahakan oleh badan usaha di bidang perkebunan, baik oleh perusahaan swasta maupun badan usaha milik negara/ daerah; (4) Tanah negara yang sebelumnya diterlantarkan oleh pemegang hak guna usaha atau hak guna bangunan atau hak pakai; (5) Tanah negara yang sebelumnya dikuasai dan diusahakan oleh badan usaha di bidang pertambangan dan energi; (6) Tanah yang berasal dari kelebihan penguasaan oleh badan usaha; (7) Tanah yang berasal dari kelebihan pemilikan maksimum individu; (8) Tanah yang berasal dari tanah absentee yang pemiliknya ada di luar daerah; (9) Tanah potensial lainnya yang berasal dari berbagai sumber yang dimungkinkan oleh kebijakan pemerintah dan peraturan perundang-undangan.

Selain pengadaan tanah untuk RA dalam RUU Pertanahan khususnya dalam Bab V RUU Pertanahan tentang Reforma Agraria, harus mengatur tentang larangan peralihan fungsi tanah objek RA menjadi komoditas bisnis. Hal ini penting mengingat Pemerintah saat ini memiliki wacana membentuk Bank Tanah. Dimana Bank Tanah ke depan juga menyasar tanah-tanah objek RA namun untuk kepentingan investasi dan bisnis. Resiko dan dampak yang akan timbul dari Bank Tanah adalah meningkatnya konflik agraria lanjutan antara pemerintah dan masyarakat dalam objek RA.

Sedangkan rakyat yang menjadi subyek RA, terdiri dari: (1) Buruh tani yang tidak memiliki dan menguasai tanah sama sekali; (2) Petani penggarap yang tidak memiliki tanah tapi menggarap tanah pihak lain; (3) Petani gurem yang punya tanah namun terlalu sempit di bawah 0,5 hektar; (4) Rakyat miskin lainnya yang siap bekerja dan mengusahakan tanah objek RA; dan (5) Koperasi petani.

Agenda RA oleh pemerintah harus dijadikan agenda kebangsaan yang wajib dilaksanakan. Sebagaimana dalam pidato Presiden Soekarno yang berjudul "Djalannya Revolusi Kita" pada tanggal 17 Agustus 1960, Presiden Soekarno berkata "Melaksanakan *landreform* (reforma agraria) berarti melaksanakan satu bagian mutlak dari Revolusi Indonesia. Tanah tidak boleh menjadi alat penghisapan, apalagi penghisapan dari modal-asing terhadap Rakyat Indonesia.

5.4. Kelembagaan RA

Bab V RUU Pertanahan tentang Reforma Agraria belum mengatur tentang "Kelembagaan, tugas pokok dan fungsi, serta strukur organisasi pelaksana RA". Bab V RUU Pertanahan tentang Reforma Agraria ini hendaknya memastikan dibentuk kelembagaan khusus yang kuat dan mampu

secara efektif menjalankan agenda-agenda RA. Perlu dijelaskan tentang: Bentuk kelembagaan pelaksana RA; Tugas pokok dari kelembagaan pelaksana RA; Struktur organisasi "Badan Otorita Reforma Agraria".

Kelembagaan pelaksana RA, meliputi: (1) Di tingkat pusat/nasional dibentuk "Badan Otorita Reforma Agraria" atau BORA yang menyusun rencana induk dan strategi nasional pelaksanaan RA sebagai rujukan sekaligus memimpin dan mengkoordinasikan kementerian/lembaga, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam pelaksanaan RA; (2) Di tingkat provinsi dibentuk "Komite Pelaksana Reforma Agraria Provinsi" yang dipimpin oleh Gubernur, dengan keanggotaan berasal dari unsur satuan kerja pemerintah daerah dari Pemerintah Provinsi dan gerakan sosial di provinsi tersebut, dengan fungsi utama membantu BORA dan mengkoordinasikan "Komite Pelaksana Reforma Agraria" di tingkat kabupaten/kota di wilayahnya; (3) Di tingkat kabupaten/kota dibentuk "Komite Pelaksana Reforma Agraria Kabupaten/Kota" yang dipimpin oleh Bupati/Wali Kota, dengan keanggotaan berasal dari unsur satuan kerja pemerintah daerah dari Pemerintah Kabupaten/Kota dan gerakan sosial di Kabupaten/Kota tersebut, dengan fungsi utama mengkordinasikan "Komite Pelaksana Reforma Agraria" di tingkat Desa; (4) Di tingkat desa dibentuk "Komite Pelaksana Reforma Agraria Desa" yang dipimpin oleh Kepala Desa, dengan keanggotaan berasal dari unsur Pemerintah Desa dan unsur masyarakat di Desa tersebut, dengan fungsi utama menjalankan seluruh tahapan dan kegiatan pelaksanaan RA di tingkat Desa.

Tugas pokok dari kelembagaan pelaksana RA, adalah: (1) Memimpin pelaksanaan RA dari tingkat nasional/pusat sampai desa; (2) Mengkoordinasikan berbagai sektor, kementerian/lembaga terkait, dan pemerintah daerah; (3) Menyelesaikan konflik agraria struktural yang terjadi di masa lalu; (4) Menata struktur pemilikan dan penguasaan tanah secara berkeadilan; (5) Menata penggunaan lahan dan produksi untuk meningkatkan produktivitas rakyat, dan (6) Mengembangkan kelembagaan pelaksana RA dari pusat sampai desa.

Struktur organisasi "Badan Otorita Reforma Agraria", terdiri dari: (1) Pembina: Presiden RI (Ketua), dan Wapres RI (Wakil Ketua), serta Menko terkait (Sekretaris); (2) Pengarah: Menteri dari menentreian/Kepala dari lembaga pemerintah terkait; (3) Pelaksana: Kepala BORA (ditunjuk oleh Presiden), sekretaris utama, pejabat eselon 1 dari K/L terkait, dan kalangan non-pemerintah yang punya kapasitas dan kredibilitas; (4) Kedeputian yang berisi pejabat eselon 1 dari K/L terkait yang ditunjuk dan kalangan non-pemerintah yang punya kapasitas dan kredibilitas, yang bertugas untuk: (i) Penyelesaian konflik agraria; (ii) Menata struktur pemilikan dan penguasaan tanah; (iii) Menata penggunaan lahan dan produksi, dan (iv) Mengembangkan kelembagaan.

5.5. Penyelesaian Konflik Agraria

Kekurangan selanjutnya dalam RUU Pertanahan pemerintah adalah tidak mengaturnya penyelesaian konflik yang berkeadilan. Meski terdapat Bab IX Penyelesaian Sengketa namun penyelesaian yang dimaksud dalam RUU Pertanahan masih sangat legalistik dengan membentuk pengadilan pertanahan.

Prinsip, mekanisme dan tahapan dalam kelembagaan penyelesaian konflik agraria struktural di berbagai sektor strategis sebagai bagian penting dari pelaksanaan RA". RUU Pertanahan ini hendaknya menjadikan penyelesaian konflik agraria sebagai hal penting yang ditangani dan diselesaikan secara utuh dalam keranga reforma agraria. Perlu mengatur mengenai: Prinsip penanganan dan penyelesaian konflik agraria; Mekanisme dan tahapan penyelesaian konflik agraria; Kelembagaan yang bertugas menyelesaikan konflik agraria.

Pendekatan dalam menyelesaikan konflik agraria khusnya pertanahan selama ini terkesan sangat legal formal berdasarkan hukum positif semata, dengan mengabaikan

pendekatan sosial-budaya dan kemanusiaan. Harus dibedakan antara sengketa perdata dengan konflik sosial (konflik agraria struktural). Mekanisme dan kelembagaan yang dibentuk haruslah menyentuh akar dan masalah konflik agraria yang menjadi realitas sosial di lapangan.

Karenanya, harus ada batu pondasi transisi menuju "pengadilan pertanahan" itu – *transitional justice*, yakni lembaga ad-hoc untuk penyelesaian konflik agraria (pertanahan) bagi kasus-kasus pertanahan yang bersifat struktural, lintas sektoral, multidimensi dan menimbulkan dampak korban yang luas akibat kebijakan atau pun perampasan tanah masa lalu, dan yang mungkin sedang berjalan, dalam konteks pelaksanaan RA. Setelah konflik-konflik tsb. diselesaikan maka barulah pemerintah mempersiapkan pengadilan agraria (pertanahan). Pengadilan pertanahan hanya dimungkinkan apabila Indonesia telah memiliki sistem administrasi pertanahan, termasuk pendaftaran tanah yang pro-rakyat –*people-centered land governance system*.

Karenanya perlu ditetapkan prinsip-prinsip penanganan dan penyelesaian konflik agraria, diantaranya: (1) Memaknai konflik agraria sebagai pertentangan klaim atas tanah dan kekayaan alam lainnya oleh beberapa pihak yang disebabkan oleh karena penggunaan kebijakan negara yang dijalankan oleh instansi pemerintah yang memiiki mewenangan tertentu dalam menerbitkan hak dan/atau izin akses tertentu baik perorangan maupun badan usaha atas tanah dan kekayaan alam lainnya; (2) Menempatkan rakyat yang menjadi korban dari konflik agraria di masa lalu sebagai subyek/pihak yang hak-hak harus diutamakan dalam berbagai bentuk penyelesaian secara beradab dan berkeadilan sosial; (3) Menggunakan metode penyelesaian konflik agraria alternatif di luar jalur pengadilan dengan mengedepankan pendekatan hak asasi manusia, khususnya hak-hak ekonomi, sosial dan budaya bagi para korban konflik agraria; (4) Mengevaluasi dan mengubah kebijakan negara yang dijalankan pemerintah sebagai sumber atau akar penyebab dari lahirnya konflik agraria di masa lalu di semua sektor strategis keagrariaan; (5) Memungkinkan rakyat sebagai korban konflik untuk menguasai dan mengusahakan kembali tanah dan kekayaan alam yang sebelumnya terampas oleh karena kebijakan negara yang dijakankan pemerintah; (6) Memastikan rakyat yang sebelumnya sebagai korban konflik dapat bertransformasi menjadi pejuang agraria melalui penguatan haknya atas tanah dan kekayaan alam serta pemberian kompensasi, rehabilitasi, restitusi, proteksi, subsidi dan berbagai dukungan lainnya guna meningkatkan produktivitas rakyat secara bersama.

Adapun mekanisme dan tahapan penyelesaian konflik agraria, meliputi: (1) Dilakukan pendataan menyeluruh terhadap konflik agraria struktural yang terjadi di semua sektor strategis keagrariaan, seperti: pertanahan, pertanian, perkebunan,

PENGADILAN PERTANAHAN HANYA DIMUNGKINKAN APABILA INDONESIA TELAH MEMILIKI SISTEM ADMINISTRASI PERTANAHAN, TERMASUK PENDAFTARAN TANAH YANG PRO-RAKYAT –PEOPLE-CENTERED LAND GOVERNANCE SYSTE

kehutanan, kelautan, dan sebagainya; (2) Dilakukan analisa hukum, sosial dan budaya atas konflik-konflik agraria sehingga didapat pemahaman seksama atas penyebab dan dinamika bagaimana konflik agraria tersebut muncul dan berkembang; (3) Dirumuskan rekomendasi kebijakan berbasis hukum, sosial dan budaya bagi penyelesaian konflik agraria, baik berupa pencabutan, perubahan maupun pembuatan kebijakan baru untuk setiap kasus yang ditangani; (4) Dilaksanakan penyelesaian konflik agraria di luar jalur pengadilan melalui metode mediasi dan musyawarah untuk mufakat, dengan mengedepankan penghormatan atas hak dan kewajiban semua pihak terkait; (5) Dilakukan koordinasi lintas dan multi-sektor di antara kementerian/lembaga serta pemerintah daerah untuk memastikan setiap kasus konflik agraria yang ditangani, dikaji dan diputuskan secara komprehensif; (6) Dijalankannya eksekusi di lapangan atas rekomendasi penyelesaian konflik agraria secara tegas dengan melibatkan semua pihak dan unsur terkait dengan menghindarkan penggunaan pendekatan kekerasan; (7) Dikawalnya eksekusi atas rekomendasi penyelesaian konflik agraria sampai tingkat implementasinya di lapangan, melalui pemantauan dan evaluasi secara intensif.

Sedangkan kelembagaan yang bertugas menyelesaikan konflik agraria, dirumuskan sebagai berikut: (1) Kelembagaan untuk menyelesaikan konflik agraria struktural yang terjadi di semua sektor strategis keagrariaan, seperti: pertanahan, pertanian, perkebunan, kehutanan, kelautan, dan sebagainya dilakukan oleh unit kerja khusus yang ada di dalam "Badan Otorita Reforma Agraria"; (2) Unit kerja khusus di dalam BORA, misalnya bernama "Kelompok Kerja Penyelesaian Konflik Agraria" melakukan langkah-langkah penanganan dan penyelesaian konflik agraria sebagaimana diuraikan pada bagian mekanisme penyelesaian konflik agraria; (3) Dalam melaksanakan tugasnya "Kelompok Kerja Penyelesaian Konflik Agraria" sebagai bagian dari BORA melakukan koordinasi dan konsultasi dengan kementerian/lembaga terkait untuk mendapatkan analisa dan rekomendasi yang komprehensif'; (4) Semua kesimpulan dan rekomendasi dari "Kelompok Kerja Penyelesaian Konflik Agraria" sebagai bagian dari BORA bersifat final dan mengikat semua pihak yang terkait untuk tunduk dan konsisten dalam pelaksanaan eksekusinya di tingkat lapangan; (5) Kasus-kasus konflik agraria yang sudah diselesaikan melalui mekanisme kelembagaan di BORA langsung secara integratif dimasukkan ke dalam skema pelaksanaan RA yang utuh dan menyeluruh.

5.6. Partisipasi Rakyat

Tentang "Posisi dan peran partisipasi rakyat miskin (perempuan, petani, buruh, nelayan dan masyarakat adat) dalam pelaksanaan RA". RUU Pertanahan ini hendaknya memberi ruang yang luas bagi keterlibatan rakyat dalam pelaksanaan RA. Karena keberhasilan RA sangat bergantung pada kemampuan pemerintah di semua level dan sektor serta peran aktif masyarakat di dalamnya. Perlu dikupas mengenai bagaimana bentuk kelembagaan dari partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan RA.

Partisipasi rakyat dalam pelaksanaan RA, dilaksanakan melalui: (1) pelibatan aktif rakyat melalui organisasi-organisasainya yang independen sejak perencanaan, pelaksanaan dan pemantauan proses serta hasil dari pelaksanaan RA. (2) Masyarakat atau rakyat yang miskin harus memiliki mekanisme pengusulan Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA). Hal tersebut merupakan cara paling tepat menentukan objek dan subyek dari pelaksanaan RA dan sebagai upaya mengubah susunan masyarakat sehingga menjadi lebih adil, makmur, sejahtera dan bahagia; (3) Pembentukan dan pengembangan "Gerakan Masyarakat untuk Reforma Agraria" atau GEMARA yang mewadahi rakyat subyek penerima manfaat dari pelaksanaan RA; (4) Pembentukan dan pengembangan "Koperasi Maju Bersama Agraria" atau KOMARA sebagai badan usaha bersama rakyat dari para penerima manfaat RA yang bersifat ekonomi; (5) Pembentukan dan pengembangan "Desa Maju Reforma



RUU Pertanahan ini hendaknya memberi ruang yang luas bagi keterlibatan rakyat dalam pelaksanaan RA

Agraria" atau DAMARA sebagai lokasi-lokasi percontohan rintisan pelaksanaan RA sejati dengan menempatkan posisi rakyat sebagai sentralnya.

5.7. Pemulihan Ekologi dan Lingkungan Hidup

Tentang "Pemulihan ekologi dan peningkatan kualitas lingkungan hidup dalam kerangka RA". Reforma Agraria bukan hanya melahirkan keadilan sosial dan ekonomi bagi rakyat penerima manfaatnya, melainkan juga bermakna memulihkan ekosistem dan lingkungan hidup sehingga menjamin keberlanjutan layanan alam bagi kehidupan yang lebih luas. Perlu dijelaskan mengenai langkah-langkah yang penting dan bisa diambil dalam upaya pemulihan ekologi dan lingkungan hidup.

Dalam hal ini, langkah-langkah yang perlu diatur dalam dalam RUU Pertanahan tentang pemulihan ekologi dan lingkungan hidup, meliputi kegiatan: (1) Memastikan penguasaan dan pengusahaan tanah objek RA dilakukan secara bersama melalui mekanisme kolektif atau komunal yang disepakati bersama oleh para penerima manfaat RA; (2) Memastikan tidak terjadinya penguasaan tanah kembali secara berlebihan (rekonsentrasi) oleh beberapa pihak tertentu selain rakyat miskin di wilayah-wilayah dimana dilaksanakannya RA; (3) Memastikan penggunaan dan pola produksi yang dijalankan di atas tanah objek RA menggunakan metode dan teknik yang menjaga dan melestarikan ekologi serta lingkungan hidup, misalnya melalui pengembangan pertanian organik atau agro-ekologi; (4) Memastikan penataan penggunaan tanah dan penataan produksi yang dijalankan di atas tanah objek RA mampu memperbaiki dan memulihkan kerusakan ekologi yang (mungkin) telah terjadi sebelumnya; (5) Memastikan semua input sarana dan prasarana yang digunakan untuk peningkatan produksi atas tanah objek RA tidak mengeksploitasi kesuburan tanah secara berlebihan sehingga mengakibatkan kerusakan lingkungan dan bencana alam.

5.8. Relasi dengan Regulasi Lainnya

Tentang "Posisi dan relasi Rancangan Undang-Undang Pertanahan dengan berbagai Undang-Undang sektoral/organik terkait yang sudah ada". Keberadaan RUU Pertanahan hendaknya menghilangkan sektoralisme diantara berbagai peraturan perundang-undangan mengenai sumber agraria dan bersifat menguatkan posisi rakyat miskin di setiap sektor dan bidang yang terkait tanah dan sumber agraria lainnya. Dalam RUU Pertanahan perlu dijelaskan bagaimana hubungan antara RUU Pertanahan dengan UUPA 1960 dan berbagai UU terkait tanah dan kekayaan alam lainnya sehingga terlihat korelasi dan sinergi dalam substansi dan operasionalisasinya.

Berikut ini, secara garis besar dijelaskan mengenai posisi dan relasi RUU Pertanahan, terhadap: (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA 1960). RUU Pertanahan jelas bukan bermaksud menggantikan UUPA, melainkan mengoperasionalkan UUPA secara lebih khusus di bidang pertanahan dan kaitannya dengan pelaksanaan prinsip-prinsip politik agraria nasional di bidang pertanahan yang mewadahi kaitan dengan sektor strategis lainnya, termasuk dalam hal pelaksanaan RA; (2) Undang-Undang Perkebunan. RUU Pertanahan harus menegaskan bahwa rakyat dan koperasinya yang paling prioritas dalam penguasaan dan pengusahaan sektor perkebunan. Lebih lanjut memastikan rakyat yang petani/pekebun kecil mendapat prioritas dalam pemberdayaan perkebunan rakyat. (3) Undang-Undang Kehutanan. RUU Pertanahan mengatur hak-hak atas tanah yang ada di dalam penguasaan dan pengusahaan sektor kehutanan serta memastikan proses pelepasan hutan untuk kepentingan pelaksanaan RA; (4) Undang-Undang Sumber Daya Air. RUU Pertanahan mengatur hak-hak atas tanah dalam kaitannya dengan penguasaan dan pengusahaan sektor "perairan" yang ada di atas/di bawah tanah serta agar hak dan akses rakyat/komunitas tetap terjamin

dari gangguan eksplorasi sumber daya air oleh korporasi besar; (5) Undang-Undang Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. RUU Pertanahan meneguhkan pentingnya perlindungan lahan pertanian pangan agar tidak mudah dikonversi dan pelindungan serta pemberdayaan petani kecil pemilik lahan pertanian; (6) Undang-Undang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. RUU Pertanahan memastikan hak-hak atas tanah/ lahan pertanian dan pemberdayaan petani menjadi bagian penting untuk dipenuhi oleh pelaksana UU ini; (7) Undang-Undang Penanaman Modal. RUU Pertanahan harus mengatur masa berlakunya hak-hak atau izin usaha bagi investasi asing maupun domestik di lapangan agraria dengan memperhatikan tujuan besar RA dan putusan MK No. 21-22/ PUU-V/2007 tentang Uji Materil Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

6. Kaitan RUU Pertanahan dengan Sektor Agraria Terkait

Keberadaan RUU Pertanahan juga perlu dilihat dari berbagai kepentingan sektor terkait atau bidang strategis serta komunitas atau kelompok kepentingan yang terkait dengannya. *Pertama*, kaitan eksistensi dan substansi RUU Pertanahan dengan wilayah adat. Persoalan utama yang mengemuka terkait wilayah adat adalah pengaturan hak milik dalam RUU Pertanahan yang masih cenderung belum mengakomodir hak komunal atau kepemilikan kolektif. Dalam pasal terkait disebutkan bahwa hak milik hanya bagi WNI tunggal. Selanjutnya persoalan penyelesaian konflik yang belum mampu mengakomodir kebiasaan lisan/oral dari masyarakat adat, dimana dalam RUU Pertanahan penyelesaian konflik cenderung berbasis legal-formal dan individual.

Kedua, kaitannya dengan sektor pertanian dan wilayah perdesaan. Isu prioritas yang harus dijawab RUU Pertanahan di sektor perdesaan adalah soal konflik agraria yang berkepanjangan bahkan di beberapa tempat masih mewarisi konflik agraria jaman kolonial, hal itu menyebabkan ketimpangan penguasaan dan pemilikan sumber agraria hingga saat ini. Setelah itu, isu lainnya HGU harus diorientasikan untuk kepentingan rakyat

serta memprioritaskan pemberian HGU pada koperasi-koperasi petani di pedesaan.

Ketiga, terkait sektor pertambangan. Harmonisasi kebijakan-kebijakan sektoral harus menjadi prioritas yang dijawab oleh RUU Pertanahan. Sehingga, RUU Pertanahan dengan UU Minerba dan UU lain di sektor pertambangan mampu sinergis. Dalam prosesnya, RUU Pertanahan harus didorong untuk terbuka, sebab pengalaman dari proses RUU Minerba, pihak pemerintah masih menutup diri dari keterlibatan masyarakat. Selain itu, sektor pertambangan memiliki kekhususan dibandingkan dengan sektor lain, karena isu tenurial di sektor tambang tidak terlalu mengemuka. Permasalahan tenurial pada sektor pertambangan sering dianggap hanya sebatas pencemaran lingkungan semata, tanpa melihat dampak sosial yang lebih besar dari land grabbing atas tanah-tanah rakyat oleh perusahaan pertambangan, ini yang ke depan harus diatur lebih lanjut oleh RUU Pertanahan secara tegas.

Keempat, kaitan dengan sektor perkebunan. Dalam UU Perkebunan, perusahaan perkebunan bisa memulai usaha/menanam kelapa sawit hanya dengan ijin lokasi sebelum memiliki HGU. Hal tersebut berdampak pada meningkatnya eskalasi konflik agraria di lokasi-lokasi perkebunan kelapa sawit. RUU Pertanahan harus diarahkan menjadi *counter* bagi UU Perkebunan, dan menguatkan Putusan MK No. 138/PUU-XIII/2015 yang menegaskan larangan perusahaan beroperasi tanpa memiliki izin dan HGU. Selanjutnya RUU Pertanahan harus mengakomodir mandat UUPA 1960 dimana prioritas pemilikan HGU diutamakan kepada petani dan koperasi petani. Kemudian lebih spesifik RUU Pertanahan harus menguatkan legalitas hak atas tanah petani komoditas perkebunan lainnya.

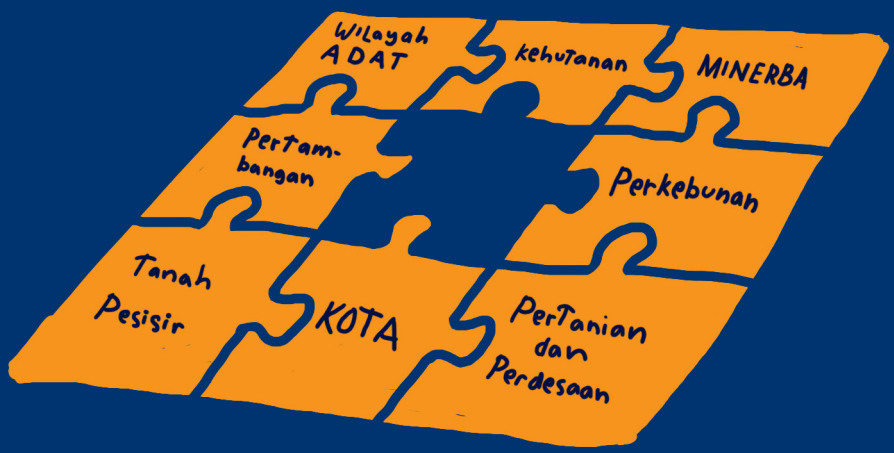
Kelima, sekaitan dengan wilayah perkotaan. Saat masyarakat melakukan advokasi terhadap penggusuran, pemerintah kerap menggunakan alasan legal-formal hak atas tanah untuk mengalahkan masyarakat. Solusi yang ditawarkan pemerintah kepada korban penggusuran adalah sewa rumah susun. Negara seharusnya menyiapkan rumah untuk seluruh masyarakat. Rumah-rumah tersebut diberikan hak milik kolektif atau komunal, sehingga hak komunal tak hanya di desa, tetapi juga di perkotaan.

Dalam mengatur tanah di perkotaan RUU Pertanahan harus mendorong adanya kesejahteraan pascapenataan ruang perkotaan. Relokasi yang sesuai dengan semangat RA adalah proses memindahkan para subjek penerima manfaat (benefit-ciaries) ke wilayah objek yang baru dengan konsentrasi untuk perbaikan pemukiman, lingkungan, peningkatan ekonomi/mata pencarian dan memastikan manfaat yang berkelanjutan lainnya.

Keenam, kaitan RUU Pertanahan dengan wilayah pesisir. Permasalahan pengelolaan pertanahan di pesisir dan pulau-pulau kecil antara lain mengeksklusi masyarakat pesisir dari pantai dan pulau-pulau kecil, pemberian izin dan Hak Guna Bangunan di pesisir dan pantai, reklamasi laut dan pantai. RUU Pertanahan harus menjamin pemenuhan adanya hak atas tanah dan sumber agraria pesisir untuk nelayan tradisional, perempuan nelayan, pembudidaya ikan dan petambak garam dalam pengelolaan.

Ketujuh, kaitan dengan sektor kehutanan. RUU Pertanahan harus secara jelas memposisikan dirinya dengan sektor kehutanan mengingat sekitar 70% daratan di Indonesia diklaim sebagai kawasan hutan. Agar RUU ini tak sektoral, maka seluruh tanah di wilayah Indonesia, bukan hanya tanah yang ada dalam yurisdiksi BPN, harusnya mencakup tanah hutan dan non-hutan. Hutan dan non-hutan yang sudah digarap dan dikuasai masyarakat mestinya didaftar oleh Kementerian ATR/BPN. Hal tersebut penting untuk mencegah adanya tumpang tindih peruntukan suatu lokasi, mengingat sekitar 33 ribu desa yang berisi tanah-tanah pertanian hingga saat ini tidak memiliki legalitas hukum.

Keberadaan RUU Pertanahan juga perlu dilihat dari berbagai kepentingan sektor terkait atau bidang strategis serta komunitas atau kelompok kepentingan yang terkait dengannya.



7. Penutup



Pendidikan Reforma Agraria di Pangandaran (KPA-SPP)

Demikian pandangan dan substansi usulan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) atas Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pertanahan yang sedang disusun DPR RI bersama Pemerintah. Pandangan ini disampaikan melalui berbagai forum dan media, baik kepada alat kelengkapan dewan yang ada seperti Komisi II DPR RI sebagai komisi yang membidangi urusan pertanahan/agraria, maupun Panitia Khusus Penyusun RUU Pertanahan DPR RI, juga fraksi-fraksi yang mewakili partai-partai politik yang ada di DPR RI.

Selain disampaikan kepada unsur perwakilan rakyat di parlemen, naskah ini juga didiskusikan dan dikonsultasikan dengan kementerian dan lembaga pemerintah yang terkait dengan agraria/pertanahan sebagai masukan, juga bersama para pakar atau ahli dari beragam keilmuan yang berasal dari berbagai Universitas dan lembaga pengkajian terkait agraria dan pertanahan, serta sejumlah komunitas/organisasi gerakan sosial di Indonesia.

Diharapkan dan diupayakan, substansi naskah ini kelak dapat mewarnai isi Undang-Undang Pertanahan dalam kerangka dan konteks pelaksanaan RA sejati yang menyeluruh di Indonesia.

Jakarta, 2018

Tim Perumus



Profil Konsorsium Pembaruan Agraria

Konsorsium Pembaruan Agraria, disingkat KPA berkedudukan di seluruh wilayah Indonesia. KPA didirikan pada tanggal 24 September 1994 di Jakarta, dan disahkan pada tanggal 10 Desember 1995 dalam Musyawarah Nasional I di Bandung untuk waktu yang tak terbatas.

KPA merupakan gerakan rakyat yang bersifat terbuka dan independen bertujuan untuk memperjuangkan terciptanya sistem agraria yang adil, dan menjamin pemerataan pengalokasian sumber-sumber agraria bagi seluruh rakyat Indonesia; jaminan kepemilikan, penguasaan dan pemakaian sumber-sumber agraria bagi petani, nelayan, dan masyarakat adat; serta jaminan kesejahteraan bagi rakyat miskin.

Anggota KPA adalah organisasi rakyat (serikat tani, nelayan, dan masyarakat adat) dan organisasi non pemerintah (NGO/LSM) yang mempunyai keberpihakan dan tujuan yang sama dengan KPA. Berdasarkan hasil Musyawarah Nasional VI KPA tanggal 25-28 Februari 2013 di Puncak Bogor, Jawa Barat, jumlah anggota KPA yang ditetapkan adalah 173 (seratus tujuh puluh tiga) organisasi, dengan rincian 96 organisasi rakyat dan 77 organisasi non pemerintah.

Sekretariat Nasional
Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)
Komplek Liga Mas Indah
Jl. Pancoran Indah I, E3/1, Pancoran
Jakarta Selatan, 12760
Telp. (021) 7984540
Fax. (021) 7993834
e-mail: kpa@kpa.or.id
website: www.kpa.or.id

Publikasi ini didanai oleh OXFAM dan didukung oleh Kementerian Sosial RI

OXFAM

KEMENTERIAN SOSIAL
REPUBLIK INDONESIA