

KERTAS POSISI

RUU Pertanahan: Membangun Koloni Baru di Bawah Investasi



Kertas Posisi
RUU Pertanahan: Membangun Koloni Baru Di Bawah Investasi

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)
Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta)
Juni 2020

Kertas Posisi

RUU Pertanahan: Membangun Koloni Baru Di Bawah Investasi

Tim Penulis:

Siti Rakhma Mary Herwati
Citra Referandum M.

Desain dan Tata Letak:

Amry Al Mursalaat

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)

Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta)

Jalan Diponegoro No. 74 Menteng,
Jakarta Pusat, 10320

DAFTAR ISI

Pendahuluan	1
Pandangan YLBHI dan LBH Jakarta	2
Berwatak Kolonial	4
Sentralistik	5
Hak atas Tanah Di atas dan Bawah Tanah	6
Pembatasan Luas Tanah	7
Tidak Diakuinya Hak Membuka Tanah	8
Tentang HGU	8
Perpanjangan HGB	10
Perluasan Hak Pakai	11
Perpanjangan Hak Atas Tanah	12
Hak Milik Satuan Rumah Susun	12
Hak Pengelolaan (HPL)	14
Lembaga Pengelolaan Tanah/ Bank Tanah	15
Kegiatan Pendaftaran Tanah	16
Menutup Informasi Pertanahan	16
Pengadaan Tanah untuk Investasi	16
Reforma Agraria	17
Pengadilan Pertanahan	18
Penghilangan Hak Milik Tanah Adat	18
Potensi Kriminalisasi	19
Penutup	21
Daftar Pustaka	22

RUU PERTANAHAN: MEMBANGUN KOLONI BARU DI BAWAH INVESTASI¹

Siti Rakhma Mary Herwati²

Citra Referandum M.³

Pendahuluan

Carut marut pengaturan agraria di Indonesia terus berkelanjutan. DPR atas dorongan utama Kementerian Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional berencana mengesahkan RUU Pertanahan. Sejak DPR menyampaikan RUU Pertanahan kepada Presiden pada 18 Maret 2016, RUU ini mulai dibahas secara pasang surut. 6 April 2016, Menteri ATR/BPN ditunjuk sebagai koordinator. 20 Mei 2016, Presiden SBY mengeluarkan amanat perihal penunjukan wakil pemerintah. 18 Juli 2016, DPR RI menyerahkan naskah akademik dan RUU Pertanahan kepada pemerintah. 22 Desember 2016, dimulailah Rapat Kerja dengan Komisi II DPR RI tentang RUU tentang Pertanahan. 22 Februari 2017 dilakukan Rapat Kerja lanjutan dengan Komisi II DPR RI tentang RUU Pertanahan dan rapat-rapat selanjutnya sampai 2019.

Periode sebelumnya, RUU Pertanahan ditargetkan selesai pada September 2019.⁴ Namun rencana tersebut berhasil digagalkan oleh seluruh elemen masyarakat sipil yang secara serentak selama hampir 1 (satu) bulan melakukan protes besar-besaran diberbagai wilayah. Aksi #ReformasiDikorupsi tersebut dilancarkan oleh seluruh elemen, seperti mahasiswa, pelajar, perempuan, petani, nelayan, buruh, masyarakat adat, LGBTI, pegiat Hak Asasi Manusia, dan kelompok lainnya. Meski berhasil menggagalkan pengesahan RUU Pertanahan, namun beberapa RUU yang juga mendapat kecaman rakyat berhasil lolos (disahkan). Perjuangan tentu tidak mudah, mengingat negara melalui aparatnya sukses mempertontonkan kekerasan sepanjang bulan September 2019. Terekam puluhan orang mengalami kekerasan fisik bahkan beberapa diantaranya meninggal dunia.

Tanpa malu-malu, DPR RI melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas 2020 memutuskan *carry over* atau melanjutkan pembahasan RUU Pertanahan dari periode sebelumnya. Alih-alih mendengar suara rakyat seperti yang dijanjikan pada periode sebelumnya, RUU Pertanahan berpeluang disahkan pada masa pandemi COVID-19 sebagaimana telah didahului oleh pengesahan RUU Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) pada 12 Mei 2020.

1 Tulisan ini berdasarkan RUU Pertanahan versi 9 September 2019, hasil pembahasan oleh Panja.

2 Ketua Bidang Manajemen Pengetahuan YLBHI.

3 Pengacara Publik Fungsi Riset EKOSOB LBH Jakarta.

4 Lihat https://www.liputan6.com/bisnis/read/4011044/rei-minta-dpr-segera-sahkan-ruu-pertanahan?utm_expid=.9Z4i5ypGQeGiS7w9arwTvQ.0&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

Menurut Ketua Panitia Kerja (Panja) RUU Pertanahan Herman Khaeron, ada beberapa poin utama dalam RUU ini: *Pertama*, jangka waktu dan luas yang diberikan untuk Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB) kepada perusahaan demi menciptakan iklim investasi yang lebih kondusif, sekaligus juga bermanfaat untuk masyarakat sekitar. *Kedua*, pembentukan bank tanah guna mencegah spekulasi. Dengan demikian pengelolaan tanah negara diharapkan lebih tertata dan memberi kepastian terkait tanah negara yang biasanya jadi sumber konflik.

Intinya, terdapat beberapa poin utama yang dibahas dalam RUU ini, yaitu: pengaturan atas hak atas tanah, pendaftaran tanah menuju *single land administration system*, dan hak pengelolaan serta bank tanah. Hal lainnya terkait pengadaan tanah untuk pembangunan; penyelesaian sengketa dan pembentukan pengadilan pertanahan; kebijakan fiskal pertanahan; kewenangan pengelolaan kawasan oleh kementerian/lembaga (K/L), dan penghapusan hak-hak atas tanah yang bersifat kolonial.

Pandangan YLBHI dan LBH Jakarta

Dalam pandangan YLBHI dan LBH Jakarta, RUU yang dimaksudkan untuk melengkapi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (“UUPA”) ini tidak layak untuk disahkan. Karena sebetulnya RUU ini disusun untuk merevisi UUPA. Istilah “melengkapi” hanyalah kamufase atas keinginan terselubung mengganti pasal-pasal UUPA, utamanya pengaturan mengenai hak atas tanah. Ada berbagai macam persoalan mengenai pengelolaan lahan di Indonesia. Salah satu masalah mendasar adalah ketimpangan penguasaan struktur agraria dan banyaknya konflik agraria di seluruh nusantara yang diakibatkan oleh perampasan-perampasan lahan masyarakat untuk pembangunan perkebunan, industri kehutanan, pertambangan, Taman Nasional, dan pembangunan infrastruktur. Berdasarkan Laporan Akhir Tahun dan Hak Asasi Manusia (HAM) YLBHI 2018 tercatat 300 kasus konflik agraria di semua sektor tersebut di 16 provinsi yang ditangani 1 kantor-kantor LBH dan YLBHI. Terdapat banyak masalah lanjutan dari kasus-kasus konflik agraria tersebut, seperti hancurnya ruang hidup, rusaknya lingkungan, penyiksaan, pembunuhan, kriminalisasi, dan berbagai macam pelanggaran HAM lainnya. Pendeknya, ruang hidup masyarakat sudah morat marit dan butuh ratusan atau ribuan tahun untuk kembali seperti semula.

Masalah ini mestinya diurai dengan menemukan akar konflik dan mencari penyelesaiannya dengan bersandarkan pada nilai-nilai HAM dan keberpihakan pada masyarakat korban. Perampasan-perampasan ruang hidup masyarakat pada masa lalu yang tak terselesaikan masih ditambah dengan perampasan-perampasan serupa pada masa kini. Yang membedakan hanyalah rezimnya. Selama ini, konflik-konflik agraria tersebut tak terselesaikan secara menyeluruh. Sebabnya adalah upaya penyelesaian yang tidak komprehensif,

tidak adanya lembaga pemerintah yang melaksanakan kewajibannya dengan benar, keberpihakan pemerintah kepada pemilik modal, dan masyarakat yang tidak dilibatkan dalam proses penyelesaian konflik. Pengaduan dan protes-protes masyarakat ke instansi-instansi seperti Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tak banyak berguna. Sebabnya, karena instansi-instansi tersebut terlibat sebagai pelaku dalam kasus-kasus konflik agraria.

RUU Pertanahan juga tidak mengatur ketentuan yang dapat menguatkan prinsip non-diskriminasi berdasarkan jenis kelamin, agama, suku, ras, etnis, kelompok, golongan, usia, status ekonomi, status sosial, bahasa dan keyakinan politik terhadap penguasaan tanah. Sementara UUPA sebagai regulasi payung telah menjamin adanya kesetaraan gender dalam hal penguasaan dan pemanfaatan tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (2), yakni:

“Tiap-tiap warga negara 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.”

Konflik agraria dengan perusahaan-perusahaan perkebunan menjadi yang tertinggi ditangani LBH Indonesia. YLBHI-LBH telah memperlumahkan pengaturan tentang HGU dalam UUPA yang tidak memberikan batasan luasan penguasaan lahan maksimum kepada pemegang haknya. Demikian juga tidak terbukanya informasi mengenai HGU, sehingga masyarakat korban kesulitan mengurus tahapan-tahapan advokasi kasus karena disembunyikannya dokumen HGU oleh pemerintah.

Selain itu, tingginya penggusuran di perkotaan menuntut pemerintah memikirkan kembali perlindungan terhadap hak-hak masyarakat miskin perkotaan atas tanah dan tempat tinggalnya. Berdasarkan Laporan Penggusuran Paksa Di Wilayah DKI Jakarta yang diterbitkan oleh LBH Jakarta, tahun 2015 telah terjadi 30 kasus penggusuran paksa dengan jumlah korban 3.433 Kepala Keluarga dan 433 unit usaha. Tahun 2016, telah terjadi 193 kasus terhadap 5.726 keluarga dan 5.379 unit usaha. Tahun 2017, telah terjadi 110 kasus dengan jumlah korban 1.171 keluarga dan 1.732 unit usaha. Tahun 2018 telah terjadi 79 kasus penggusuran paksa di DKI Jakarta dengan jumlah korban 277 kepala keluarga dan 864 unit usaha. Bila dijumlahkan, dalam rentang waktu 4 tahun telah terjadi 412 kasus dengan jumlah korban sebanyak 10.607 keluarga dan 8.408 unit usaha. Pola penggusuran terhadap ribuan korban tersebut serupa tiap tahunnya yakni tidak adanya proses musyawarah dan partisipasi sehingga penggusuran dilakukan secara sepihak; pengerahan aparat tidak berwenang (TNI/POLRI) saat proses penggusuran sehingga korban juga mengalami kekerasan; penggunaan alat berat sebagai

metode penggusuran intimidatif; dan korban penggusuran ditinggalkan tanpa solusi yang layak.

Melalui RUU Pertanahan, pemerintah lebih bernafsu menambah regulasi yang mempermudah penggusuran paksa. Padahal, masyarakat miskin kota jelas membutuhkan regulasi yang mengatur prosedur relokasi warga terdampak pembangunan sesuai standar HAM agar terhindar dari pelanggaran HAM berulang. Lebih lanjut, keberadaan regulasi tersebut juga diharapkan agar masyarakat korban pembangunan tidak mengalami penurunan kesejahteraan dari lokasi tempat tinggal sebelumnya dibandingkan dengan tempat tinggal yang baru.

Bagian konsideran RUU Pertanahan sudah mereduksi filosofi dasar “agraria” dengan menyamakannya dengan “pertanahan”. Dalam UUPA, agraria diartikan tidak hanya terbatas pada tanah, tetapi meliputi ruang di atas tanah dan yang ada di bawah tanah. Sedangkan pengaturan lebih lanjut terdapat dalam Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; Undang-Undang No. 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air; Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan; Undang-Undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; dan sebagainya. Dalam huruf c konsideran RUU ini juga dicantumkan mengenai pertimbangan penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Namun sayangnya, RUU Pertanahan hanya mencatat program *land reform* sebagai pemanis belaka melihat seluruh aturannya justru memperkuat penguasaan lahan bagi kelompok pemodal melalui perampasan tanah rakyat.

RUU ini membuka pintu yang lebar bagi korporasi untuk menguasai tanah melalui Lembaga Pengelola Tanah maupun Hak Pengelolaan. Perancang Undang-undang membuat seolah-olah ada masyarakat adat yang perlu dilindungi di dalam UU ini, maka diberikanlah hak ulayat kepada masyarakat adat yang ditetapkan melalui Perda. Sementara itu pemerintah memberikan Hak Pengelolaan kepada korporasi dengan kewenangan sangat besar untuk melakukan tindakan hukum di atas Hak Pengelolaan tersebut termasuk memberikan HGU di atasnya.

Berwatak Kolonial

RUU Pertanahan berwatak kolonial, karena arahnya mirip dengan Undang-undang Agraria Belanda *Agrarische Wet (AW) 1870*. Arah atau hasrat yang dibangun dalam RUU ini adalah sistem yang leluasa mengeksploitasi sumber daya alam; tanah dijadikan sebagai komoditas; pemerintah memiliki kekuasaan absolut dalam mengelola tanah; pemerintah menjamin ketersediaan tanah bagi pemodal namun merampas tanah-tanah rakyat; dan keistimewaan serta impunitas bagi pemodal. Bilamana RUU ini diterapkan, hal-hal tersebut akan mendukung semakin menjamurnya tindak koruptif di Indonesia. Pihak paling dirugikan tentu rakyat itu sendiri, mengingat dampaknya adalah merebaknya kemiskinan struktural.

RUU Pertanahan juga menghidupkan kembali konsep yang pernah berlaku pada masa penjajahan kolonial-Belanda yakni *Domein Verklaring* yang terdapat dalam *Agrarische Wet* (AW) 1870. *Agrarische Wet* tidak berlaku ketika UUPA lahir. *Domein Verklaring* adalah prinsip penguasaan negara terhadap tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya. Artinya, tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya akan diklaim sebagai milik negara. Hal ini amat berbahaya karena tak semua orang memiliki tanda bukti formal seperti sertifikat atas kepemilikan lahannya. Pertama, masyarakat belum mendaftarkan tanahnya. Kedua, komunitas-komunitas adat belum diakui keberadaannya dan hak ulayatnya. Ketiga, mayoritas masyarakat yang menjadi korban dalam konflik agraria masih sulit mengakses atau mendapatkan alas hak (sertifikat) sebab tanah masih dalam konflik. Keempat, keberpihakan pemerintah kepada pemilik modal sehingga mempersulit masyarakat mendapatkan penyelesaian konflik dan mendapatkan sertifikat tanah. RUU Pertanahan kemudian mengejawantahkan konsep ini melalui Hak Pengelolaan, yang disimpangkan dari Hak Menguasai Negara.

Sentralistik

RUU Pertanahan memperkuat kewenangan Pemerintah Pusat. Substansi RUU ini menunjukkan banyak pasal yang mengatur ketentuan lebih lanjut melalui Peraturan Presiden. Peraturan Presiden tersebut diamanatkan untuk mengatur mengenai:

1. Tata cara persetujuan alih fungsi tanah pertanian;
2. Batasan luas Hak Guna Usaha;
3. Batasan luas Hak Guna Bangunan;
4. Penggunaan tanah pada ruang atas tanah dan/atau ruang di bawah tanah;
5. Organisasi, tugas, dan susunan keanggotaan gugus tugas Reforma Agraria; dan
6. Pengadaan tanah bagi pembagunan untuk investasi.

Selain itu, banyak juga ditemukan ketentuan yang memberi kewenangan kepada Menteri seperti menetapkan; memberi rekomendasi; mengelola tanah yang dikuasai negara; memberi perpanjangan HGU, HGB, Hak Pakai; mengambil kebijakan terkait Hak Pengelolaan; membatalkan dan mencabut hak pengelolaan, dan sebagainya. Secara keseluruhan terdapat 71 (tujuh puluh satu) frasa “Menteri” dalam draf RUU Pertanahan. Berdasarkan hal-hal tersebut, RUU Pertanahan jelas mengembalikan hubungan yang bersifat sentralistik antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Beleid ini mengubur dalam-dalam semangat reformasi. Penguatan kekuasaan pusat ini juga berpotensi memberi celah korupsi semakin melebar mengingat diperkecilnya ruang pengawasan atas pelaksanaan kebijakan pertanahan bagi rakyat terutama masyarakat terdampak.

Hak atas Tanah Di atas dan Bawah Tanah

Keberpihakan kepada korporasi sangat kentara dengan dimungkinkannya pemegang hak atas tanah sekaligus mendapatkan penguasaan atas ruang di atas dan di bawah tanah tersebut. RUU ini hendak mengatakan bahwa pemilik hak atas tanah juga menguasai ruang di atas dan di bawahnya. Hal ini diawali dengan pernyataan umum dalam pasal 11 ayat (1), pengecualian pada ayat (2), dan pemberian hak atas tanah pada ruang di atas dan di bawahnya.

Pasal 11

- (1) Penguasaan dan pemilikan tanah tidak mencakup penguasaan dan pemilikan atas bangunan, tanaman, dan benda lain yang berkaitan dengan Tanah di atas dan/atau di bawahnya.*
- (2) Penguasaan dan pemilikan Tanah dapat mencakup juga bangunan, tanaman, dan benda lain yang berkaitan dengan Tanah di atas dan/atau di bawahnya, jika:*
 - a. secara fisik antara Tanah dengan bangunan, tanaman, dan benda dimaksud menjadi satu kesatuan; dan/atau*
 - b. Tanah, bangunan, tanaman, dan benda dimaksud dipunyai oleh pemegang hak yang sama.*
- (3) Berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), dapat diberikan hak atas tanah pada ruang di atas tanah dan/atau ruang di bawah tanah sesuai rencana tata ruang.*

Dengan ketentuan di atas, para pemodal yang bergerak di bidang ekstraktif macam perkebunan dan kehutanan, akan mendapat keuntungan berlipat-lipat, selain mendapatkan kekuasaan mengesplotasi juga memiliki hak atas tanahnya sekalian. RUU ini akan memberi peluang sangat besar bagi korporasi mengeruk sumber daya alam dan merusak lingkungan. Semisal di perkotaan yang mana kondisinya padat penduduk, masyarakat akan semakin kehilangan akses atas air bersih. Karena pemodal kian leluasa menghisap sumber daya air bahkan memprivatisasinya. RUU ini tidak hanya merampas hak masyarakat miskin kota memiliki tempat tinggal yang layak, tetapi juga sekalian menghancurkan sumber daya alam yang dikandungnya.

Ketentuan Pasal 11 ayat (2) dan (3) RUU Pertanahan bertentangan dengan prinsip-prinsip UUPA dan peraturan-peraturan lain di bawahnya yang memisahkan penguasaan dan pemilikan tanah dengan ruang di bawahnya. Maka, korporasi akan mendapat keleluasaan penuh mengelola suatu wilayah dalam tata ruang yang sudah ditentukan, seperti negara dalam negara.

Dalam draf versi Juni terdapat keterangan Panja bahwa yang dimaksud “Tanah yang berada pada ruang atas” termasuk di dalamnya bidang yang terbentuk berdasarkan usaha manusia atau rekayasa teknologi seperti

jembatan, rel kereta, dan jalan layang. Dari keterangan Panja tersebut, dapat dikatakan bahwa ke depan kasus penggusuran paksa di wilayah perkotaan akan semakin masif atas nama pembangunan dan kepentingan umum. Padahal diketahui, infrastruktur canggih dan mewah yang dibangun jauh dari kepentingan rakyat miskin. Hanya kelompok ekonomi tertentu sajalah yang dapat memanfaatkan infrastruktur tersebut. Sementara masyarakat miskin kota yang tempat berlindungnya dirampas akan kembali mencari pernaungan di bawah kolong jembatan atau di pinggir-pinggir sungai. Kondisi demikian nyata menurunkan kesejahteraan warga.

Pembatasan Luas Tanah

Menurut Pasal 10 ayat (3) huruf a RUU Pertanahan, seluruh hak atas tanah memiliki batasan, salah satunya berdasarkan rencana tata ruang. Ketentuan ini diperkuat dengan Pasal 12 ayat (1), yakni:

“Setiap peruntukan dan penggunaan Hak Atas Tanah harus menyesuaikan dengan rencana tata ruang.”

Padahal sejak lama diketahui bahwa antara tata ruang dan kadaster⁵ tidak ada keselarasan. Proses penyusunan rencana tata ruang wilayah pun sangat tertutup sehingga berpotensi dijadikan dasar untuk melakukan penggusuran paksa. Pengaturan tata ruang dewasa ini memperlihatkan bahwa pemerintah lebih condong kepada pemilik modal. Pemanfaatan ruang hanya dikuasai oleh kelompok bisnis tertentu. Negara tidak lagi menjadi organisasi pelindung hak-hak rakyat, melainkan perpanjangan tangan dari investor.

Pasal 13

- (1) *Pemerintah menentukan batas maksimum penguasaan dan pemilikan Tanah oleh orang, baik orang perorangan, badan hukum maupun gabungan beberapa badan hukum yang berada dalam satu pengendalian, baik Tanah pertanian maupun Tanah non-pertanian.*
- (2) *Pembatasan penguasaan atau pemilikan Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan, dengan memperhatikan:*
 - a. *skala ekonomi;*
 - b. *partisipasi masyarakat yang lebih luas; dan*
 - c. *kepentingan strategis nasional.*

Dalam Rapat Tim Perumus, 20 Maret 2019, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan skala ekonomi yaitu kemampuan seseorang atau badan hukum untuk mengusahakan tanah secara efektif dan efisien.

⁵ Kadaster adalah sistem administrasi informasi tentang persil tanah meliputi hak, batasan dan tanggung jawab.

Pasal tentang pengecualian batas maksimum penguasaan dan pemilikan tanah karena skala ekonomi ini tetap bertahan dalam draf versi 9 September 2019. Jika pada draf Juni 2019 terdapat ketentuan tentang batas maksimum luas lahan HGU dan HGB, pada draf 9 September 2019, ketentuan tersebut dihapus. Padahal pembatasan hak perlu diatur dalam Undang-undang.

Tidak Diakuinya Hak Membuka Tanah

Kasus-kasus struktural utamanya sengketa lahan perkebunan dan kehutanan antara masyarakat lokal atau masyarakat adat melawan perusahaan perkebunan atau kehutanan terjadi karena lahan-lahan hasil membuka hutan masyarakat diklaim oleh perusahaan. Dalam UUPA, hak membuka tanah termasuk hak atas tanah sebagaimana pasal 16 ayat

(1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah :

a. hak milik,

b. hak guna-usaha,

c. hak guna-bangunan,

d. hak pakai,

e. hak sewa,

f. hak membuka tanah,

g. hak memungut hasil hutan,

h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Hak membuka tanah menjadi argumentasi dan basis klaim masyarakat meminta kembalinya hak atas tanah dalam konflik agraria. Tetapi dalam pasal 17 RUU ini, hak ini dihilangkan dan yang digolongkan sebagai hak atas tanah hanyalah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, dan Hak Pakai.

Tentang HGU

Hak Guna Usaha dalam UUPA adalah salah satu yang dimasalahkan. Lahan-lahan perkebunan berstatus HGU banyak tersangkut konflik dengan masyarakat lokal maupun masyarakat adat. RUU ini memberikan keistimewaan pada Hak Guna Usaha dan pemegangnya.

Jika tanah Hak Milik yang tidak dikuasai, digunakan dan dimanfaatkan oleh pemegang haknya, dan dimanfaatkan oleh pihak lain secara itikad baik mengakibatkan hak milik hapus dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara serta dapat diajukan permohonan oleh pihak yang menguasai (Pasal 22), hal yang sama tidak dinyatakan dalam pengaturan mengenai HGU.

Pasal 22

(1) Hak Milik yang tidak dikuasai, digunakan dan dimanfaatkan oleh pemegang haknya, dan dimanfaatkan oleh pihak lain secara itikad baik mengakibatkan hak milik hapus dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara

(2) Pihak yang menguasai tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengajukan permohonan hak atas tanah.

RUU ini juga tidak menetapkan batasan luas HGU. Tentu menafikan persoalan yang selama ini dihadapi masyarakat, dimana korporasi dengan mudah merampas hak seluas-luasnya. Penetapan tersebut malah dimandatkan kepada Menteri dan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Presiden. Ketentuan ini jelas memberi kewenangan luar biasa bagi eksekutif, pun terpusat. Pemusatan kekuasaan ini juga berdampak akan hilangnya hak veto atau menolak masyarakat korban yang tanahnya dirampas demi kepentingan pemodal. Sementara bagi korporasi pemegang HGU yang menguasai fisik melebihi luasan pemberian haknya justru diberi impunitas, tidak ada penghukuman. RUU Pertanahan dengan mudahnya melakukan pemutihan. Peniadaan hukuman ini diatur dalam Pasal 26 ayat (9):

“Dalam hal pemegang Hak Guna Usaha menguasai fisik melebihi luasan pemberian haknya maka status tanahnya hapus dan menjadi Tanah yang dikuasai oleh Negara yang penggunaan dan pemanfaatannya diatur oleh Menteri.”

Perpanjangan HGU

Pemerintah memandang HGU yang sudah diberikan selama 35 tahun untuk Badan Hukum dapat diperpanjang lagi selama 35 tahun. Dalam hal tertentu, Menteri dapat memberi perpanjangan jangka waktu HGU selama 20 tahun. Sehingga total penguasaan lahan perusahaan dengan HGU adalah: $35+35+20= 90$ tahun. Semua dengan mempertimbangkan jenis investasi dan daya tarik investasi. Artinya, pemerintah memanjakan investor untuk terus mengusahakan tanah dengan HGU. Pemberian perpanjangan tersebut menutup kemungkinan masyarakat lokal atau masyarakat yang membutuhkan lahan memperoleh hak atas tanah dan menutup peluang penyelesaian konflik agraria.

Pasal 26

(5) Pemberian perpanjangan oleh Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan dengan mempertimbangkan:

- a. umur tanaman;*
- b. jenis investasi (jangka panjang atau pendek); dan/atau*
- c. daya tarik investasi.*

Pemberian HGU di atas HPL

Pemberian HGU di atas HPL. Padahal berdasar UUPA, HGU diberikan di atas tanah negara. Hal ini bertentangan dengan UUPA.

Pasal 23

- (1) Hak Guna Usaha diberikan untuk kegiatan usaha pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, dan pergaraman.*
- (2) Pemberian Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan keputusan pemberian hak di atas Tanah Negara, Hak Pengelolaan, atau Hak Milik.*

Perpanjangan HGB

Hak Guna Bangunan juga diberi perpanjangan menjadi total 70 tahun. Semula dalam UUPA diatur jangka waktu HGB maksimal 50 tahun termasuk perpanjangan. Namun dalam RUU Pertanahan, dimasukkan ketentuan bahwa Menteri dapat memberi perpanjangan jangka waktu paling lama 20 tahun. Sama dengan perpanjangan HGU, pertimbangannya berdasarkan umur konstruksi, jenis investasi (jangka panjang atau pendek) dan/atau daya tarik investasi. Terkait penentuan batasan luas HGB, RUU ini tidak mengatur secara rinci. Dalam hal tertentu, Menteri diberi mandat mengatur penentuan batasan luas. Pengaturan lebih lanjut mengenai batasan luas tersebut diatur dalam Peraturan Presiden. Implikasinya juga sama, kian memperkuat kekuasaan absolut Pemerintah Pusat dalam urusan pertanahan.

Pasal 31

- (1) Setiap Hak Guna Bangunan yang diberikan kepada orang, badan hukum, atau kelompok badan hukum memiliki batasan luas.*
- (2) Batasan luas Hak Guna Bangunan yang diberikan untuk 1 (satu) badan hukum atau kelompok badan hukum yang saham mayoritasnya dikuasai oleh 1 (satu) orang/kelompok badan hukum atau badan hukum yang terafiliasi dalam kelompok badan hukum yang sahamnya dikuasai oleh 1 (satu) orang atau lebih, ditetapkan oleh Menteri.*
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai batasan luas diatur dengan Peraturan Presiden.*

Perluasan Hak Pakai

Dalam RUU ini, Hak Pakai diperluas sehingga dapat dipakai untuk usaha perkebunan seperti HGU. Selain itu secara total jangka waktu Hak Pakai adalah 65 tahun 25+20+20. Sama seperti Hak Guna Usaha, perpanjangan tersebut diberikan dengan alasan jenis investasi dan daya tarik investasi.

Pasal 34

(5) Hak pakai dengan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) huruf a yang digunakan untuk:

a. mendirikan bangunan diberikan dengan luas paling sedikit sesuai dengan kebutuhannya dan paling banyak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

b. kegiatan usaha pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan, dan pergaraman yang berdasar pada penggunaan tanah.

Pasal 35

(1) Hak pakai dengan jangka waktu diberikan selama jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang untuk satu kali jangka waktu 20 (dua puluh) tahun.

(2) Dalam keadaan tertentu, Menteri dapat memberikan perpanjangan Hak Pakai dengan jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun.

(3) Pemberian perpanjangan oleh Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan:

a. umur tanaman;

b. umur konstruksi;

c. jenis investasi (jangka panjang atau pendek); dan/atau

d. daya tarik investasi.

Perpanjangan Hak Atas Tanah

Jika sebelumnya, perpanjangan hak atas tanah harus dilakukan 2 (dua) tahun sebelum berakhirnya hak atas tanah, dalam draf 9 September 2019, perpanjangan harus dimohonkan 5 (lima) tahun sebelum jangka waktu hak atas tanahnya berakhir. Hal ini merupakan keuntungan bagi pengusaha pemegang HGU. Jika pemegang HGU menelantarkan tanahnya atau tanahnya berkonflik dengan masyarakat, maka masyarakat akan menunggu lama, bahkan tertutup aksesnya atas lahan tersebut.

Pasal 37

(1) Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai dapat diperpanjang atas permohonan pemegang hak.

(2) Permohonan perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan paling lama 5 (lima) tahun sebelum jangka waktu hak atas tanahnya berakhir.

Hak Milik Satuan Rumah Susun

Selain WNI, RUU Pertanahan secara tegas menyatakan bahwa Hak Milik Satuan Rumah Susun (Sarusun) dapat diberikan kepada badan hukum Indonesia, WNA yang mempunyai izin, badan hukum asing dan perwakilan negara asing serta lembaga internasional. Padahal dalam UUPA, warga negara asing maupun badan hukum asing hanya berhak menggunakan hak sewa dan hak pakai. Ketentuan ini dikuatkan oleh Pasal 9 ayat (1) UUPA yang mengatur bahwa hanya WNI yang dapat memiliki hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa. Ketentuan RUU Pertanahan yang membuka luas akses kepemilikan Sarusun tersebut sangat menguntungkan bagi pengusaha properti sebab dapat meningkatkan permintaan atas pembangunan rumah susun.

Selain itu, pemberian Hak Milik Sarusun secara luas tersebut juga kian memperparah ketimpangan sosial dan ekonomi bagi masyarakat miskin kota. Sebagaimana bisnis properti pada umumnya, rumah susun (apartemen) adalah lahan basah yang harga jualnya sangat tinggi dan selalu meningkat setiap tahunnya. Kondisi ini tentu menghambat masyarakat miskin kota untuk mengakses hunian tersebut. Belum lagi persoalan pembangunannya yang dalam setiap kasusnya selalu bermasalah dengan masyarakat miskin kota. Alih-alih menjamin rumah yang layak, pemerintah dan swasta kerap menggusur paksa rumah warga dan menggantinya dengan rumah susun mewah maupun sederhana. Meski pada awalnya dijanjikan kunci rumah susun, namun akhirnya masyarakat tetap akan terusir dari wilayah tersebut. Bagaimana tidak? Rumah susun yang dijanjikan hanya sewa, masyarakat yang telah kehilangan segalanya termasuk pekerjaan tentu tidak mampu membayar biaya sewa setiap bulannya.

Penggusuran paksa tersebut juga dilegitimasi oleh RUU Pertanahan melalui Pasal 38 ayat (2) huruf b dan c yakni rumah susun dapat dibangun di atas tanah negara dan tanah hak pengelolaan. Oleh karna tingginya permintaan rumah susun, rumah-rumah swadaya milik masyarakat miskin kota menjadi tumbal. Ketika negara tidak mampu menjamin hak atas rumah yang layak, masyarakat justru secara mandiri membangun atap berlindungnya. Kemudian atas nama investasi, ketertiban umum atau pembangunan untuk kepentingan umum, usaha mandiri tersebut dihancurkan, diganti menjadi rumah puluhan tingkat yang tidak akan pernah dapat dimiliki masyarakat miskin. Demikian potret negara menjadi aktor pelanggar HAM secara berlapis.

Hak Pengelolaan (HPL)

Secara konseptual, Hak Pengelolaan kewenangan negara diturunkan dari hak menguasai negara. Meski tidak ditemukan di dalam UUPA, tapi Hak Pengelolaan ada. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-021-022/PUU-1/2003 tentang Pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, negara mempunyai wewenang yang disebut *regelendaad*,

bestuursdaad, beheerensdaad dan toezichthoudensdaad yakni mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi. Fungsi pengaturan lewat ketentuan yang dibuat oleh legislatif dan regulasi oleh eksekutif, fungsi pengurusan dengan mengeluarkan atau mencabut ijin, fungsi pengelolaan dilakukan dalam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dan fungsi pengawasan adalah mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaannya benar-benar untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Maka, kewenangan negara ditekankan untuk mengatur sumber daya alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Hak Pengelolaan diberikan kepada badan hukum secara '*gelondongan*' (bulat utuh). Penerima HPL dapat melakukan kontrak kepada pihak ketiga dengan cara memanfaatkan sebagian atau seluruh tanahnya untuk kegiatan/peruntukan lain. Yang menjadi penerima HPL adalah instansi pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga Pengelolaan Tanah, BUMN/BUMD, BHMN/BHMD, dan Badan Hukum yang ditunjuk Pemerintah. Dalam RUU ini, pengaturan mengenai Hak Pengelolaan terdapat dalam satu bagian sendiri di Bagian Ketujuh Pasal 42 s/d Pasal 45. RUU ini memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada Badan Hukum termasuk Bank Tanah untuk menguasai tanah dengan Hak Pengelolaan. Jika sebelumnya UUPA hanya mengatur pemberian HGU di atas tanah negara bebas, di RUU ini HGU dapat diberikan di atas tanah HPL. Padahal HGU dapat diberikan total selama 90 tahun. Setelah HGU berakhir, status tanah akan kembali ke Hak Pengelolaan di bawah penguasaan badan hukum pemegang HPL tersebut.

Selengkapnya dapat dibaca di bawah ini:

Pasal 43

(1) Penyerahan pemanfaatan bagian Tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) huruf b dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan Tanah.

(2) Di atas Tanah Hak Pengelolaan yang pemanfaatannya diserahkan kepada pihak ketiga baik sebagian atau seluruhnya, dapat diberikan di atasnya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan/atau Hak Pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Dalam keadaan tertentu, pemegang Hak Pengelolaan dapat memberikan rekomendasi pemberian Hak Atas Tanah pertama kali dan perpanjangan diberikan sekaligus atas persetujuan Menteri.

(4) Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai di atas tanah Hak Pengelolaan dapat beralih, dialihkan, dan/atau dibebani hak tanggungan dengan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan.

(5) Dalam hal terjadi peralihan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai karena eksekusi, pailit atau lelang maka tidak mengakibatkan hapusnya Hak Pengelolaan.

(6) Dalam hal hak atas tanah yang dikerjasamakan dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2) huruf b akan dialihkan atau dibebani hak tanggungan, termasuk perpanjangan hak atas tanahnya, pemegang hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan harus memperoleh persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan.

(7) Persetujuan tertulis dari Pemegang Hak Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) tidak diperlukan dalam hal pengalihan hak dilakukan dengan cara lelang eksekusi atas perintah pengadilan atau lelang eksekusi berdasarkan peraturan perundang-undangan.

(8) Dalam hal hak atas tanah yang berada di atas Hak Pengelolaan telah berakhir, maka tanahnya kembali menjadi tanah Hak Pengelolaan.

Lembaga Pengelolaan Tanah/Bank Tanah

Ada beberapa pasal yang secara terang menunjukkan nafsu investasi dalam RUU Pertanahan. Pertama, pemberlakuan Lembaga Pengelolaan Tanah. Setelah dikritik masyarakat sipil secara luas, penyusun RUU kemudian mengubah nama Bank Tanah menjadi Lembaga Pengelolaan Tanah. Namun maksud dan kewenangannya tetap sama. Dalam naskah versi 9 September 2019, RUU Pertanahan mengatur bahwa Lembaga Pengelolaan Tanah berfungsi sebagai Bank Tanah. Definisi dari Lembaga Pengelolaan Tanah tersebut tidak ditemukan dalam Ketentuan Umum, namun diatur dalam satu bagian tersendiri yang terdiri atas 5 pasal mulai Pasal 72 s/d Pasal 76. Di dalamnya mengatur fungsi untuk melakukan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah.

Pada bagian terpisah, RUU ini mengatur bahwa Lembaga Pengelolaan Tanah dapat menerima Hak Pengelolaan, setingkat dengan instansi pemerintah, Pemerintah Daerah, BUMN/BUMD dan badan hukum yang ditunjuk Pemerintah. Masih dalam bagian khusus Hak Pengelolaan, tidak ditemukan satupun frasa “Reforma Agraria”. Sedangkan dalam bagian khusus Lembaga Pengelolaan Tanah, Pasal 73, Bank Tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka pelaksanaan reforma agraria dan keadilan pertanahan. Dari dua bagian tersebut sudah terlihat adanya ketidaksesuaian tujuan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa penyematan frasa “Reforma Agraria” dalam hal ini hanya sebagai pemanis belaka. Tidak benar-benar melaksanakan reforma agraria sebagaimana dicantumkan pula dalam konsideran RUU.

Di balik rencana mengadakan Bank Tanah/Lembaga Pengelolaan Tanah itu adalah keinginan pemerintah membangun proyek-proyek infrastruktur. Bank Tanah akan menginventarisasi lahan di seluruh Indonesia dengan tiga mekanisme. Pertama, lahan-lahan milik instansi pemerintah yang menganggur. Kedua, menghimpun lahan yang telah berubah status dari HGU menjadi HGB. Dalam mekanisme ini, tanah yang “menganggur” karena perubahan rencana tata ruang wilayah akan diinventarisasi menjadi aset Bank Tanah. Sedangkan mekanisme ketiga adalah pembebasan atau

pembelian fungsi lahan. Melalui mekanisme ini, Bank Tanah bisa membeli lahan melalui anggaran yang disiapkan dalam APBN atau investasi swasta maupun penerbitan surat utang untuk kemudian diperuntukkan fungsi strategis seperti industri dan infrastruktur.

Menurut Sofyan Djalil, Bank Tanah akan digunakan untuk mencegah aksi spekulasi tanah yang berlebihan karena banyaknya tanah yang menganggur dan tidak jelas kepemilikannya. Bank Tanah bisa menjual tanah kepada pengembang dengan harga rendah karena bantuan pendanaan dari perjanjian dengan industri finansial maupun subsidi yang sedang diwacanakan supaya harga tanah tidak terus naik⁶. Adapun sasaran lahan untuk Bank tanah adalah tanah-tanah terlantar yang jumlahnya sekitar 400 ribuan hektar.

Dalam draf terbaru, pemerintah masih kebingungan merumuskan Lembaga Pengelolaan Tanah. Ketika dalam draf terdahulu Bank Tanah bertanggung jawab kepada Menteri, dalam draf terbaru tidak diketahui lagi kepada siapa Lembaga Pengelolaan Tanah ini bertanggung jawab.

Kegiatan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah dalam RUU Pertanahan ini diatur hanya sebatas menjalankan teknis administrasi tanpa mengedepankan langkah-langkah demi terwujudnya penataan ulang struktur agraria. RUU Pertanahan dalam Pasal 48 ayat (1) mengatur bahwa salah satu kegiatan pendaftaran tanah adalah penerbitan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Kemudian ayat (3)-nya diatur bahwa tanda bukti hak tersebut tidak dapat dibatalkan. Berikut ketentuannya:

Pasal 48

(3) Tanda bukti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c tidak dapat dibatalkan dan merupakan alat pembuktian yang mutlak:

- a. pendaftaran tanah di suatu wilayah dinyatakan lengkap oleh Menteri;*
- b. setelah jangka waktu 5 (lima) tahun sejak diumumkan.*

Padahal, dimungkinkan adanya cacat prosedur, cacat administratif dalam proses pendaftarannya. Sehingga harus dibuka ruang untuk pembatalan tanda bukti hak tersebut. Hal ini kontradiktif dengan pasal di bawah ini yang menyerahkan tanggung jawab kebenaran formal kepada pelaksana pendaftaran tanah di bawah ini:

Pasal 50

- (1) Kebenaran materiil dan Keabsahan dokumen pertanahan merupakan tanggung jawab pemohon.*

⁶ Lihat <https://mediaindonesia.com/read/detail/82697-bank-tanah-ditarget-beroperasi-medio-2017>.

- (2) *Pelaksana pendaftaran Tanah bertanggung jawab atas kebenaran formal dan wajib memelihara dokumen Pertanahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*

Pasal 53

- (1) *Hasil pendaftaran tanah yang diterbitkan berdasarkan dokumen yang dinyatakan palsu oleh pejabat yang berwenang, batal karena hukum.*
- (2) *Tata cara pembatalan Hak Atas Tanah yang batal karena hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Menutup Informasi Pertanahan

Dalam pengaturan tentang pendaftaran tanah, diatur bahwa masyarakat berhak mendapatkan informasi mengenai data pertanahan. Tetapi ada informasi yang dikecualikan, yaitu daftar nama pemilik hak atas tanah. Dalam konteks penyelesaian konflik agraria, menutup data tersebut sama dengan mempersulit penyelesaian konflik agraria, mengingat pentingnya keterbukaan informasi kepemilikan tanah untuk melihat ketimpangan penguasaan tanah di seluruh wilayah Indonesia.

Pasal 46

(8) *Masyarakat berhak mendapatkan informasi publik mengenai data Pertanahan kecuali informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

(9) *Informasi publik mengenai data pertanahan yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (8) antara lain:*

- a. Daftar nama pemilik hak atas tanah; dan*
- b. Warkah.*

Daftar nama pemilik hak atas tanah bukan salah satu informasi yang dikecualikan dalam UU Keterbukaan Informasi Publik. RUU ini dengan demikian bertentangan dengan UU Keterbukaan Informasi Publik, putusan Komisi Informasi Publik (KIP) dan Putusan Mahkamah Agung tentang keterbukaan informasi HGU.

Pengadaan Tanah untuk Investasi

Tujuan pembangunan menurut Pembukaan UUD 1945 salah satunya adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Di Pancasila terletak di sila ke-5

yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Sedangkan di pasal 33 ayat (3) berbunyi:

Bumi, air, dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Maka, sudah jelas bahwa tujuan negara adalah untuk menyejahterakan rakyat, bukan kepentingan pengusaha/investor.

Pasal 71

- (1) *Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk investasi diatur dalam Peraturan Presiden.*

Dari rumusan pasal di atas, RUU Pertanahan semakin menguatkan perampasan tanah atau pengusuran paksa atas nama pembangunan dan investasi yang juga diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Tujuannya juga sama yakni untuk kepentingan umum. Merujuk pada kasus-kasus pengusuran paksa yang terjadi, pembangunan yang dimaksud tidak benar-benar bermanfaat bagi seluruh lapisan masyarakat. Terutama bagi masyarakat miskin kota, sebagai korban atas pembangunan justru semakin sulit mengakses manfaatnya. Masyarakat kian terusir dari hingar-bingarnya kota.

Kondisi ini akan semakin diperparah oleh RUU Pertanahan. Pun, RUU Pertanahan tidak rigid mengatur kepentingan umum dan investasi yang dimaksud. Semakin tidak jelas indikatornya maka semakin mudah bagi negara bersama korporasi mengusir masyarakat miskin dari perkotaan. Padahal sebagai hak komunal, masyarakat miskin kota juga berhak atas kota demi peningkatan hidup layak. Ditambah lagi, ketentuan mengenai pengadaan tanah ini akan diatur lebih lanjut melalui Peraturan Presiden. Sehingga semakin absolut lah kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden, tentunya kian meminggirkan hak masyarakat berpartisipasi mengatur ruang hidupnya.

Reforma Agraria

Reforma agraria hanya dibahas dalam 6 pasal di RUU ini yakni Pasal 64 s/d Pasal 69, draf sebelumnya versi 1 September 2019 mengatur 5 pasal. Ketentuannya hanya formalitas/tempelan saja untuk sekedar ada. Apalagi aturan-aturan sebelumnya tidak membahas penyelesaian konflik agraria,

perlindungan hak atas tanah masyarakat, dan yang terkait dengan reforma agraria. Sehingga struktur tanah akan semakin timpang. Maka, tidak ada yang bisa dikomentari lebih lanjut dari bagian ini.

Pengadilan Pertanahan

RUU Pertanahan mengatur pembentukan pengadilan khusus pertanahan baik perkara perdata, pidana pertanahan dan tata usaha negara. Ketentuan ini diatur dalam 1 pasal yaitu Pasal 88. Terkait hal ini, pemerintah kian terlihat tidak memahami permasalahan pertanahan di Indonesia, akar masalah, dan cara menyelesaikannya sehingga mengusulkan pengadilan pertanahan. Pembentukan pengadilan pertanahan di dalam RUU ini adalah hal yang sia-sia mengingat tidak ada perbedaan antara penyelesaian kasus tanah yang ada di pengadilan umum dengan pengadilan pertanahan. Akhirnya bisa diduga, pengadilan pertanahan akan menjadi proyek baru yang tidak berdampak apapun pada penyelesaian konflik pertanahan struktural.

Pembentukan pengadilan pertanahan adalah upaya negara melepaskan tanggung jawab melindungi hak atas tanah. Baik aturan mediasi hingga pengadilan khusus yang disediakan oleh RUU ini, sama-sama menunjukkan nihilnya komitmen negara memenuhi tanggung jawab tersebut. Menghadapkan rakyat dengan pengusaha secara langsung tanpa kehadiran negara adalah langkah keliru. Bagaimana tidak, negara malah menutup mata terhadap masalah relasi kuasa di antara keduanya. Rakyat adalah pihak yang tidak memiliki akses dan posisi tawar rendah. Negara bahkan berulang kali melakukan pelanggaran, setelah melepaskan tanggung jawab memenuhi hidup yang layak, negara justru meninggalkan rakyat ketika proses penyelesaian konflik dilakukan.

Penghilangan Hak Milik Tanah Adat

Pasal 101

- (1) *Tanah Bekas Milik adat didaftarkan sejak berlakunya Undang-Undang ini dengan syarat bidang tanah harus dikuasai secara fisik.*
- (2) *Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tanah bekas milik adat tidak didaftarkan maka perolehan hak miliknya dilakukan melalui proses pemberian Hak Atas Tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.*
- (3) *Tanah bekas milik adat yang tidak dikuasai secara fisik dan tidak didaftarkan oleh masyarakat hukum adat sampai dengan jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan sebagai Tanah negara.*

Ketentuan dalam Pasal 101 ayat (3) tersebut berupaya menghilangkan hak masyarakat adat atas tanah. Tidak semua orang mengetahui informasi dan tata cara pendaftaran tanah. Terlebih dari itu, seharusnya pemerintah-lah yang secara proaktif memberi perlindungan dan pengakuan atas milik adat. Tak semua tanah bekas milik adat juga dikuasai secara fisik dalam waktu tertentu. Maka, memaksa masyarakat untuk mendaftarkan tanah segera sejak diberlakukannya RUU ini dan menetapkannya sebagai tanah negara setelah itu disamakan dengan merampas hak masyarakat secara sistematis. Bila menilik draf versi 1 September 2019, Pasal 101 ayat (1), RUU ini masih memberi waktu bagi masyarakat adat mendaftarkannya paling lama 2 tahun. Selang beberapa hari (9 September 2020), draf langsung diubah, masyarakat adat bahkan tidak diberi tenggat waktu lagi untuk mendaftarkan tanah bekas milik adatnya. Harus sesegera mungkin sejak diberlakukannya menjadi UU. Pemerintah dan DPR RI terlihat sangat percaya diri, seakan seluruh informasi adanya pengesahan regulasi langsung tersebar hingga pelosok negeri. Nyatanya, masyarakat adat bahkan lokal minim akses atas informasi publik.

Potensi Kriminalisasi

Dalam draf terbaru ini terdapat 9 ancaman pidana, mulai dari Pasal 87 s/d Pasal 95. Empat ketentuan di bawah ini berpotensi mengkriminalkan masyarakat, pengorganisir dan pengacara rakyat yang sedang bersama-sama memperjuangkan hak atas tanah. Pertama adalah pasal 88 yang memidanakan orang yang menggunakan dan memanfaatkan tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya. Hal ini bertentangan dengan pasal 21:

Pasal 21

(1) Hak Milik yang tidak dikuasai, digunakan dan dimanfaatkan oleh pemegang haknya, dan dimanfaatkan oleh pihak lain secara itikad baik mengakibatkan hak milik hapus dan tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Pasal 88

- (1) Setiap orang yang menggunakan dan memanfaatkan Tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (4), dipidana dengan pidana penjara paling lama 2,5 (dua setengah) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 2.500.000.000 (dua miliar lima ratus juta rupiah).*
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan kerugian terhadap orang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh tahun) tahun dan denda paling banyak Rp 5.000.000.000 (lima milyar rupiah).*

Selain itu, ancaman kriminalisasi terhadap masyarakat yang mempertahankan tanahnya dari penggusuran paksa juga terdapat dalam Pasal 91:

Pasal 91

Setiap orang yang menghalangi petugas dan/atau aparaturnya penegak hukum yang melaksanakan tugas pada bidang Tanah miliknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (4) huruf c atau orang suruhannya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah).

Kemudian ada norma hukum pidana yang pengaturannya tidak jelas sehingga rentan digunakan untuk mengkriminalisasi masyarakat korban. Pasal ini dapat disebut sebagai pasal karet karena unsurnya multitafsir.

Pasal 92

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja menguasai dan memanfaatkan Hak Atas Tanah secara spekulatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan kerugian terhadap masyarakat sekitar, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan denda paling banyak Rp. 2.500.000.000 (dua miliar lima ratus juta rupiah).

Demikian pula masyarakat terorganisir yang sedang menyuarakan/memperjuangkan kembalinya tanah dapat ditafsirkan sebagai melakukan permufakatan jahat yang mengakibatkan sengketa atau konflik pertanahan. Pengorganisir dan pengacara rakyat juga dapat dijerat pidana menggunakan pasal ini dengan tuduhan bersama-sama atau membantu melakukan permufakatan jahat. Utamanya bagi pengorganisir yang melakukan penyadaran hak masyarakat atas tanahnya.

Pasal 95

- (1) *Setiap orang baik sendiri maupun bersama-sama yang melakukan dan/atau membantu melakukan permufakatan jahat yang mengakibatkan sengketa atau konflik pertanahan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun serta denda paling banyak Rp 15.000.000.000 (lima belas milyar rupiah).*
- (2) *Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan kerugian terhadap Orang, dipidana dengan pidana penjara paling lama 20 (dua puluh tahun) tahun dan denda paling banyak Rp 25.000.000.000 (dua puluh lima milyar rupiah).*

Penutup

Dari pemaparan di atas, YLBHI dan LBH Jakarta menyimpulkan beberapa hal:

Pertama, ada upaya sistematis untuk menghilangkan hak-hak masyarakat atas tanah di antaranya melalui: menghilangkan hak membuka tanah, menghilangkan cara mendapatkan tanah Hak Milik menurut hukum adat, menghilangkan hak dalam proses pendaftaran tanah dan pengadaan tanah untuk investasi.

Kedua, upaya berlebihan memperlulus investasi dengan segala cara, utamanya mengatur jenis-jenis hak atas tanah, memberi hak atas tanah di atas dan bawah tanah, pengistimewaan HGU, perpanjangan HGB, perluasan Hak Pakai, menjadikan Hak Pengelolaan sebagai Hak Atas Tanah, membentuk Lembaga Pengelolaan Tanah/Bank Tanah, tak peduli harus menabrak dan melawan aturan di atasnya yaitu UUPA.

Ketiga, upaya terang benderang untuk menutup akses masyarakat atas tanah utamanya dengan menutup informasi kepemilikan hak atas tanah dan menutup akses terhadap pembatalan sertifikat atau tanda bukti hak yang cacat administratif.

Keempat, upaya memenjarakan masyarakat yang mempertahankan dan memperjuangkan hak atas tanahnya dengan cara menyetujui ancaman pidana yang tidak masuk akal.

Kelima, terdapat banyak pertentangan antara pasal yang satu dengan yang lain dalam RUU ini, bahkan yang mengatur hal yang sama.

Daftar Pustaka

“Bank Tanah Ditarget Beroperasi Medio 2017”, *Media Indonesia*, (15 Desember 2016), diakses dari <https://mediaindonesia.com/read/detail/82697-bank-tanah-ditarget-beroperasi-medio-2017>

“Rei Minta DPR Segera Sahkan RUU Pertanahan”, *Liputan 6*, (12 Juli 2019), diakses dari https://www.liputan6.com/bisnis/read/4011044/rei-minta-dpr-segera-sahkan-ruu-pertanahan?utm_expid=.9Z4i5ypGQeGiS7w9arwTvQ.0&utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

Profil LBH Jakarta

Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta didirikan atas gagasan yang disampaikan pada Kongres Persatuan Advokat Indonesia (Peradin) ke III tahun 1969. Gagasan tersebut mendapat persetujuan dari Dewan Pimpinan Pusat Peradin melalui Surat Keputusan Nomor: 001/Kep/10/1970 tanggal 26 Oktober 1970 yang isi penetapan pendirian Lembaga Bantuan Hukum Jakarta dan Lembaga Pembela Umum yang mulai berlaku tanggal 28 Oktober 1970.

Pendirian LBH Jakarta yang didukung pula oleh Pemerintah Daerah (Pemda) DKI Jakarta ini, pada awalnya dimaksudkan untuk memberikan bantuan hukum bagi orang-orang yang tidak mampu dalam memperjuangkan hak-haknya, terutama rakyat miskin yang digusur, dipinggirkan, di PHK, dan pelanggaran atas hak-hak asasi manusia pada umumnya.

Lambat laun LBH Jakarta menjadi organisasi penting bagi gerakan pro-demokrasi. Hal ini disebabkan upaya LBH Jakarta membangun dan menjadikan nilai-nilai hak asasi manusia dan demokrasi sebagai pilar gerakan bantuan hukum di Indonesia. Cita-cita ini ditandai dengan semangat perlawanan terhadap rezim orde baru yang dipimpin oleh Soeharto yang berakhir dengan adanya pergeseran kepemimpinan pada tahun 1998. Bukan hanya itu, semangat melawan ketidakadilan terhadap seluruh penguasa menjadi bentuk advokasi yang dilakukan sekarang. Semangat ini merupakan bentuk peng-kritisan terhadap perlindungan, pemenuhan dan penghormatan Hak Asasi Manusia di Indonesia.

Hingga saat ini, LBH Jakarta telah menerima ribuan pengaduan dari masyarakat. Terhitung mulai tahun 2002 hingga 2006 tercatat 5.718 kasus masuk, dengan jumlah 96.681 orang terbantu. Banyaknya pengaduan yang masuk, mengindikasikan kebutuhan masyarakat akan bantuan hukum.

Visi

1. Terwujudnya suatu sistem masyarakat hukum yang terbina di atas tatanan hubungan sosial yang adil dan beradab/berperikemanusiaan secara demokratis (*A just, humane and democratic socio-legal system*);
2. Terwujudnya suatu sistem hukum dan administrasi yang mampu menyediakan tata-cara (prosedur-prosedur) dan lembaga-lembaga melalui mana setiap pihak dapat memperoleh dan menikmati keadilan hukum (*A fair and transparent institutionalized legal-administrative system*);
3. Terwujudnya suatu sistem ekonomi, politik dan budaya yang membuka akses bagi setiap pihak untuk turut menentukan setiap keputusan yang berkenaan dengan kepentingan mereka dan memastikan bahwa keseluruhan sistem itu tetap menghormati dan menjunjung tinggi HAM (*An open political-economic system with a culture that fully respects human rights*).

Misi

1. Menanamkan, menumbuhkan dan menyebar-luaskan nilai-nilai negara hukum yang berkeadilan sosial, demokratis serta menjunjung tinggi HAM kepada seluruh lapisan masyarakat Indonesia tanpa kecuali, berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Menanamkan, menumbuhkan sikap kemandirian serta memberdayakan potensi lapisan masyarakat yang lemah dan miskin sedemikian rupa sehingga mereka mampu merumuskan, menyatakan, memperjuangkan serta mempertahankan hak-hak dan kepentingan mereka baik secara individual maupun secara kolektif;
3. Mengembangkan sistem, lembaga-lembaga serta instrumen-instrumen pendukung untuk meningkatkan efektifitas upaya-upaya pemenuhan hak-hak lapisan masyarakat yang lemah dan miskin;
4. Memelopori, mendorong, mendampingi dan mendukung program pembentukan hukum, penegakan keadilan hukum dan pembaharuan hukum nasional sesuai dengan Konstitusi yang berlaku dan Deklarasi Umum Hak-Hak Asasi Manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) yang tanggap terhadap kepentingan lapisan masyarakat lemah dan miskin;
5. Memajukan dan mengembangkan program-program yang berdimensi keadilan dalam bidang politik, sosial-ekonomi, budaya dan jender, utamanya bagi lapisan masyarakat yang lemah dan miskin.

Profil YLBHI

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia didirikan pada tanggal 26 Oktober 1970 atas inisiatif Dr. Adnan Buyung Nasution, S.H. yang didukung penuh oleh Ali Sadikin sebagai Gubernur Jakarta saat itu. Pendirian Lembaga Bantuan Hukum di Jakarta diikuti dengan pendirian kantor-kantor cabang LBH di daerah seperti Banda Aceh, Medan, Palembang, Padang, Bandar Lampung, Bandung, Semarang, Surabaya, Yogyakarta, Bali, Makassar, Manado, Papua dan Pekanbaru. Saat ini YLBHI memiliki 15 kantor cabang LBH di 15 Provinsi, dan 10 pos LBH di 10 Kabupaten.

YLBHI sebagai Yayasan, didirikan dengan tujuan untuk mendukung kinerja LBH yang tersebar di 15 Provinsi, dan saat ini dipimpin oleh Asfinawati sebagai Ketua Badan Pengurus dan Nursyahbani Katjasungkana sebagai Dewan Pembina menggantikan Dr. Adnan Buyung Nasution yang diangkat oleh Presiden sebagai anggota Dewan Pertimbangan Presiden tahun 2007.

Persoalan bantuan hukum terkait erat dengan kemiskinan struktural yang terjadi di Indonesia, kemiskinan struktural membuat rakyat tidak mampu untuk mengakses keadilan (bantuan hukum), berpijak dari kondisi tersebut YLBHI-LBH hadir untuk memberikan bantuan hukum dan memperjuangkan hak rakyat miskin, buta hukum dan korban pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM). Semasa rezim Soeharto (orde baru), peran YLBHI-LBH menjadi salah satu aktor kunci dalam menentang dan menumbangkan rezim Otorianisme orde baru, selain itu YLBHI-LBH menjadi simpul dan lokomotif bagi gerakan pro demokrasi di Indonesia.

Selain sebagai lembaga yang tetap konsisten memperjuangkan penegakan hukum, demokrasi dan HAM, YLBHI juga menjadi tempat lahirnya organisasi masyarakat sipil yang saat ini memegang peran penting sebagai gerakan penyeimbang negara. ICW, KontraS, KRHN, Baku Bae, RACA, K3JHAM, adalah beberapa organisasi masyarakat sipil yang dahulunya adalah desk-desk tersendiri dan dikelola langsung oleh YLBHI.

Kondisi negara yang sampai saat ini masih tetap menciptakan ruang anti demokrasi, anti gerakan, dan sengaja menciptakan politik kekerasan serta membuka ruang bagi militerisme membuat rakyat apatis dan frustrasi. Disisi penegakan Hukum dan HAM, kondisi perubahan terasa mengalami kemandekan, tragedi 27 Juli, Kerusuhan Mei 1998, Pelanggaran HAM Timor Timur, kasus Tanjung Priok, Penghilangan dan Kekerasan di Aceh dan Papua, adalah deretan kasus yang tidak pernah terselesaikan hingga saat ini.

Dalam menjalankan kerja-kerja dan program-programnya, YLBHI menyandarkannya pada nilai-nilai dasar organisasi, visi dan misi lembaga yang disusun dan disepakati bersama oleh seluruh kantor-kantor LBH di Indonesia.

Nilai-nilai Dasar Organisasi

1. Bahwa sesungguhnya hak untuk mendapatkan dan menikmati keadilan adalah hak setiap insan dan karena itu penegakannya, di satu pihak, harus terus diusahakan dalam suatu upaya berkesinambungan membangun suatu sistem masyarakat hukum yang beradab dan berperikemanusiaan secara demokratis, dan di lain pihak, setiap kendala yang menghalanginya harus dihapuskan;
2. Bahwa keadilan hukum adalah salah-satu pilar utama dari masyarakat hukum dimaksud yang secara bersama-sama dengan keadilan ekonomi, keadilan politik, keadilan sosial dan keadilan (toleransi) budaya menopang dan membentuk keadilan struktural yang utuh saling melengkapi;
3. Bahwa karena keterkaitan secara struktural tersebut di atas, upaya penegakan keadilan hukum dan penghapusan kendala-kendalanya harus dilakukan berbarengan dan sejalan secara proporsional dan kontekstual dengan penegakan keadilan dan penghapusan kendala-kendala terkait dalam bidang-bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya;
4. Bahwa memperjuangkan dan menghormati Hak-Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan tugas dan kewajiban yang suci karena HAM adalah kodrat dan anugerah dari Tuhan Yang Maha Pengasih sehingga tidak seorangpun dapat merampas hak-hak yang melekat pada manusia sejak lahir itu;
5. Bahwa mengamalkan perbuatan yang baik dan mencegah perbuatan yang tercela adalah inti dari penegakan kebenaran dan hati-nurani masyarakat dalam suatu tata-hubungan pergaulan sosial yang adil, dan karena itu, penyuaaran dan penegakan kebenaran di hadapan kekuasaan yang menyelewng merupakan sikap dan perbuatan yang terpuji;
6. Bahwa pemberian bantuan hukum bukanlah sekedar sikap dan tindakan kedermawanan tetapi lebih dari itu merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kerangka upaya pembebasan manusia Indonesia dari setiap bentuk penindasan yang meniadakan rasa dan wujud kehadiran keadilan yang utuh, beradab dan berperikemanusiaan;
7. Bahwa kebhinekaan masyarakat dan bangsa Indonesia mengharuskan suatu pemberian bantuan hukum yang tidak membeda-bedakan Agama, Kepercayaan, keturunan, sukubangsa, keyakinan politik maupun latar-belakang lainnya (prinsip imparzialità), dan bahwa keadilan harus tetap ditegakkan walaupun berseberangan dengan kepentingan diri-sendiri, kerabat ataupun teman sejawat.

Visi

YLBHI bersama-sama dengan komponen-koponen masyarakat dan Bangsa Indonesia yang lain berhasrat kuat dan akan berupaya sekuat tenaga agar di masa depan dapat:

1. Terwujudnya suatu sistem masyarakat hukum yang terbina di atas tatanan hubungan sosial yang adil dan beradab/berperikemanusiaan secara demokratis (*A just, humane and democratic socio-legal system*);
2. Terwujudnya suatu sistem hukum dan administrasi yang mampu menyediakan tata-cara (prosudur-prosudur) dan lembaga-lembaga melalui mana setiap pihak dapat memperoleh dan menikmati keadilan hukum (*A fair and transparent institutionalized legal-administrative system*);
3. Terwujudnya suatu sistem ekonomi, politik dan budaya yang membuka akses bagi setiap pihak untuk turut menentukan setiap keputusan yang berkenaan dengan kepentingan mereka dan memastikan bahwa keseluruhan sistem itu tetap menghormati dan menjunjung tinggi HAM (*An open political-economic system with a culture that fully respects human rights*).

Misi

Agar Visi tersebut di atas dapat terwujud, YLBHI akan melaksanakan seperangkat kegiatan misi berikut ini:

1. Menanamkan, menumbuhkan dan menyebar-luaskan nilai-nilai negara hukum yang berkeadilan, demokratis serta menjunjung tinggi HAM kepada seluruh lapisan masyarakat Indonesia tanpa kecuali;
2. Menanamkan, menumbuhkan sikap kemandirian serta memberdayakan potensi lapisan masyarakat yang lemah dan miskin sedemikian rupa sehingga mereka mampu merumuskan, menyatakan, memperjuangkan serta mempertahankan hak-hak dan kepentingan mereka baik secara individual maupun secara kolektif;
3. Mengembangkan sistem, lembaga-lembaga serta instrumen-instrumen pendukung untuk meningkatkan efektifitas upaya-upaya pemenuhan hak-hak lapisan masyarakat yang lemah dan miskin;
4. Memelopori, mendorong, mendampingi dan mendukung program pembentukan hukum, penegakan keadilan hukum dan pembaharuan hukum nasional sesuai dengan Konstitusi yang berlaku dan Deklarasi Umum Hak-Hak Asasi Manusia (Universal Declaration of Human Rights).
5. Memajukan dan mengembangkan program-program yang mengandung dimensi keadilan dalam bidang politik, sosial-ekonomi, budaya dan jender, utamanya bagi lapisan masyarakat yang lemah dan miskin.

