

# **Perkembangan Pengaturan Pertanahan**

## **Catatan Untuk Penyusunan RUU Pertanahan**

**Kurnia Warman**  
*Dosen Hukum Agraria FH Univ. Andalas*

Disampaikan pada  
**“Rapat Dengar Pendapat Umum dalam Pembahasan  
RUU Pertanahan”**

*Versi awal pernah disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum tentang  
Penyusunan RUU Pertanahan, Komite I DPD RI, Jakarta, 22 Januari 2015*

**Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia**  
**Jakarta, 19 Juli 2018**

# Posisi Undang-Undang Pokok Agraria

- UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) lahir pada 24 September 1960.
- UU ini menggantikan Hukum Agraria Kolonial baik yang bersumber dari AW 1870 maupun Buku Kedua KUH Perdata terkait bumi, air, dan ruang angkasa.
- Pembuat UU memosisikan UUPA sebagai UU pokok yang harus dijadikan rujukan oleh seluruh UU yang mengatur bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam.
- Dalam praktik ternyata tujuan teleologis ini diingkari oleh pembuat UU sektoral pasca UUPA, terutama UU Kehutanan.

# Tujuan UUPA sebagai UU Pokok

## Dasar Hukum Agraria Nasional

Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.

## Kesatuan Hukum Pertanahan

Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.

## Kepastian Hukum Hak

Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

# Hukum Pertanahan Bagian Utama Hukum Agraria

- Walaupun obyek pengaturan UUPA meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam, namun bidang pertanahan merupakan bagian utama pengaturan hukum agraria.
- Hampir semua pasal dalam UUPA mengatur tentang tanah.
- Karena itu Hukum Agraria sering disebut Hukum Pertanahan.
- Tentang pengaturan sumberdaya alam, UUPA memberikan ketentuan umum dalam Pasal 8, bahwa “atas dasar hak menguasai dari Negara diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa”.

# Masalah Pertanahan

- Walaupun UUPA sudah fokus mengatur pertanahan, dan bahkan telah dilengkapi beberapa per-UU-an, namun masalah pertanahan tetap muncul:
- Konflik dan sengketa pertanahan.
- Ketimpangan penguasaan tanah: 52% tanah dikuasai 0,2% orang; 84% petani menguasai tanah kurang dari 1 Ha, termasuk bidang kehutanan.
- Tanah terlantar, didominasi oleh tanah korporasi berupa HGU, HGB, HP, HPL, dan izin lokasi.
- Tumpang tindih penguasaan akibat sektoralisme pengelolaan tanah dan sumber daya alam.
- Dan lain-lain persoalan yang menjauhkan pengelolaan tanah dari prinsip pembangunan hukum agraria seperti:
  - Prinsip kebangsaan dan kenasionalan, dst.
  - Penguasaan tanah negara.
  - HPL yang disimpangi menjadi hak keperdataan.
  - Kedudukan tanah sebagai barang milik negara; termasuk sertifikasi tanah negara.
  - Status hak tanah aset BUMN, menjadi komersial (*res commercium*).
  - Pengakuan hak ulayat MHA.
  - Badan hukum sebagai pemegang hak milik, dsb.

# RUU Pertanahan Tunduk kepada Prinsip Hukum Agraria Nasional

1. Kenasionalan
2. Hak menguasai negara
3. Pengakuan hukum adat dan hak ulayat
4. Fungsi sosial hak atas tanah
5. Kebangsaan (Nasionalisme)
6. Persamaan hak
7. *Land reform*
8. *Land use planning*

# Urgensi RUU Petanahan

- Secara metodologis, urgensi RUU Pertanahan dapat diuji dengan pertanyaan: apa penyebab maraknya masalah pertanahan? Apakah karena UUPA dan per-UU-an terkait yang lemah, atau justru aparat pemerintah terkait yang tidak konsisten menegakkan aturan yang ada?
- Untuk menjawabnya perlu studi: jika UUPA dan per-UU-an terkait di bidang pertanahan dianggap tidak cukup memadai memecahkan masalah yang ada maka perlu dibentuk UU baru.
- Jika masalah pertanahan itu lebih disebabkan oleh kelemahan aparat pemerintah, maka rekomendasinya bukan membentuk UU baru tetapi pembinaan aparat.
- Pembentukan UU baru juga diperlukan jika kelemahan aparat itu disebabkan karena kelemahan UU-nya.
- RUU Pertanahan ini hendaknya dapat mengemukakan ketegasan tentang kemungkinan tersebut, untuk memastikan urgensinya.

# Juga Terkait dengan UU Sektor

- Masalah pertanahan yang terjadi hari ini terjadi karena kelemahan UUPA kah atau justru karena UU sektoral (Kehutanan, Pertambangan, Migas, Perkebunan, dst) yang bermasalah, tidak taat UUD 45 dan UUPA?
- Pendirian ini hendaknya jelas dulu, supaya tindakan selanjutnya dalam pembentukan UU baru lebih tepat sasaran.
- Bisa jadi justru UU Sektoral yang harus direformasi agar sejalan dengan UUPA.
- Atau RUU ini mengambil alih seluruh pengaturan penguasaan dan pemilikan tanah terkait dgn UU sektoral tsb.

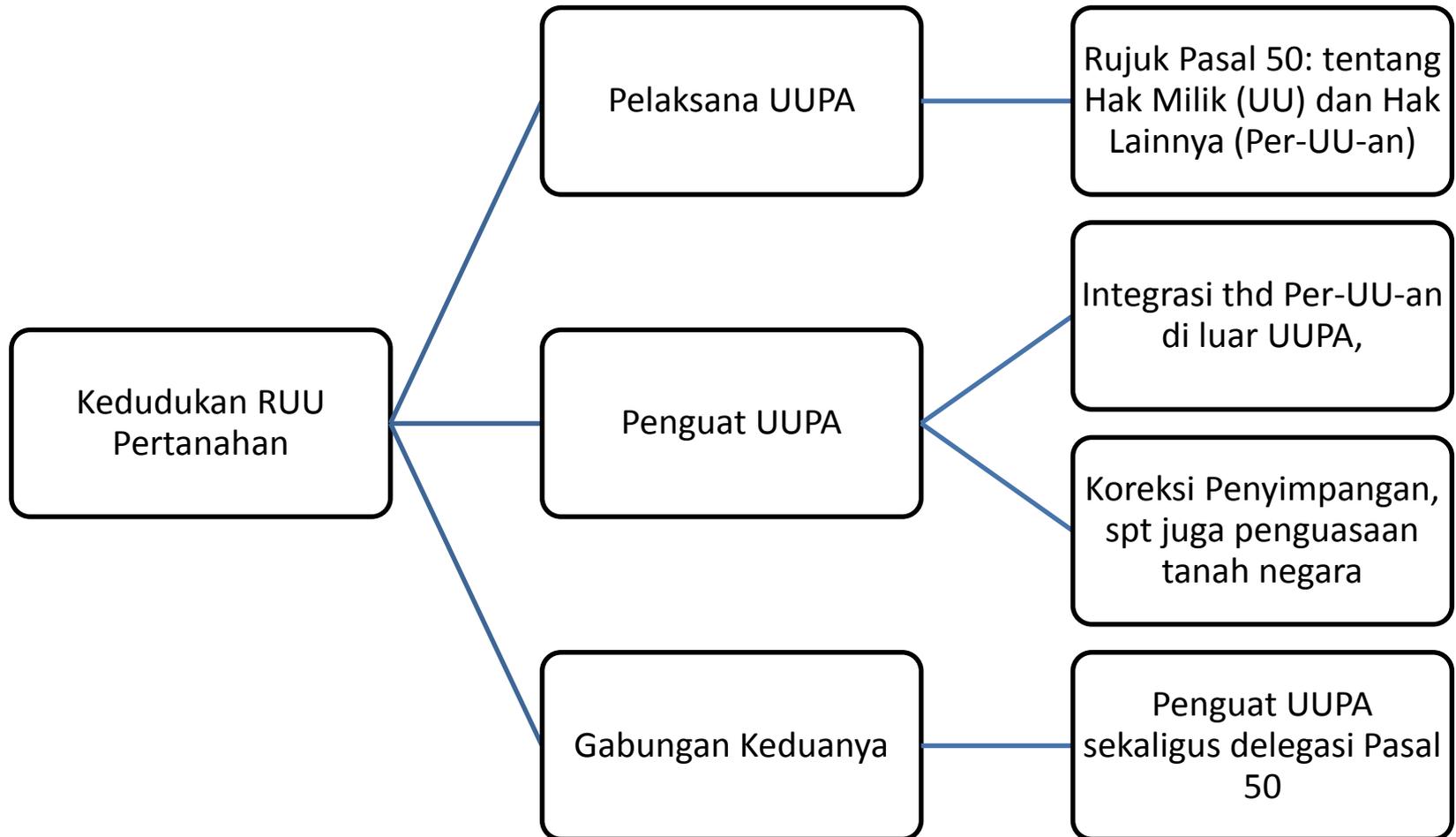
# Hubungan RUU Pertanahan dan UUPA

- Bagaimana hubungan RUU Pertanahan dan UUPA?
- Dengan judul RUU tentang “Pertanahan”, maka RUU ini berpotensi “mengganti” atau setidaknya “mengubah” UUPA karena isi UUPA memang tentang tanah.
- Kalau tidak mengubah, hendaknya dipastikan bagaimana delegasi pengaturannya dalam UUPA; misalnya Pasal 50:
  - (1) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan Undang-undang (***belum ada***).
  - (2) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna-usaha, hak guna-bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan diatur dengan peraturan perundangan (***sudah ada PP 40/1996***).
- Atau meniru cara pembuatan UU tentang Pengadaan Tanah yang tidak tegas delegasi pengaturannya di UUPA

# Integrasi Per-UU-an di Luar UUPA

- Selain rujukan dari Pasal 50 UUPA, RUU ini juga berpotensi mengintegrasikan berbagai per-UU-an lain di luar UUPA terkait pertanahan.
- Umumnya terkait dengan per-UU-an di bidang *land reform*: UU 56/prp/1960, UU 2/1960, dan semua peraturan pelaksanaannya.
- Bahkan, sekalian dengan melebur materi muatan perolehan tanah untuk negara: termasuk UU 20/1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah. Dalam konteks ini sebetulnya UU 2/2012 tentang Pengadaan Tanah menjadi masalah tersendiri .

# Pilihan Kedudukan RUU Pertanian Thd UUPA



# Per-UU-an Terkait Yang Perlu Dijelaskan Kedudukannya

1. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945
2. Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan P SDA
3. UU 2/1960 tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian
4. UU 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)
5. UU 56/prp/1960 tentang Pemilikan Tanah Pertanian
6. UU 41/1999 tentang Kehutanan
7. UU 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum
8. UU 4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
9. UU 7/2004 tentang Pengelolaan Sumberdaya Air
10. UU 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil
11. UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah
12. UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara
13. UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
14. UU 26/2007 tentang Penataan Ruang
15. UU 1/2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
16. UU 18/2004 tentang Perkebunan
17. UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
18. PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah
19. PP 16/2004 tentang Penatagunaan Tanah Presiden Republik Indonesia
20. PP 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian

# Kedudukan RUU Pertanahan Thd UU Sektoral

- Kedudukan RUU Pertanahan thd UU Sektoral dapat dilihat dengan mengacu Pasal 8 UUPA, bahwa negara mengatur pengambilan kekayaan alam.
- Dalam konteks ini, RUU Pertanahan menegaskan kembali bahwa setiap pelaksanaan izin usaha pengambilan kekayaan alam yang membutuhkan tanah wajib mengurus hak atas tanah.
- Dengan demikian negara tidak saja memperoleh pemasukan dari pajak hasil usaha tetapi juga bea perolehan tanahnya.
- Catatan: saat ini usaha di bidang kehutanan tidak berdasarkan hak atas tanah, sehingga menimbulkan masalah dengan masyarakat pemilik tanah terutama masyarakat hukum adat, karena tidak mengurus perolehan tanahnya.
- Jika ini terselesaikan maka dualisme administrasi pertanahan antara BPN dan Kehutanan dapat diselesaikan

# Kedudukan UUPA dalam RUU Pertanahan:

Persandingan RUU Pertanahan DPR dan DPD 2015

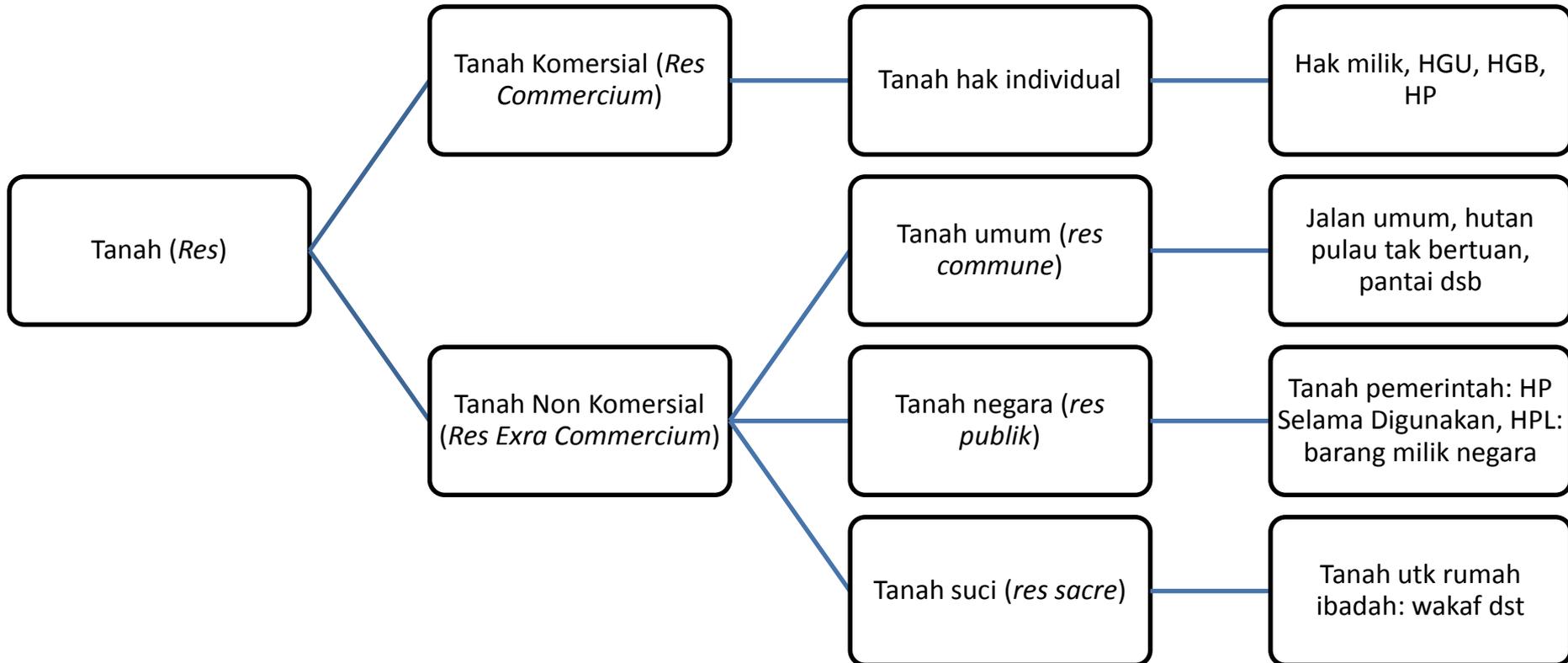
- Kedua RUU Pertanahan ini sama-sama memosisikan UUPA sebagai UU Pokok yang bersifat *lex generalis*. Jadi kedua RUU Pertanahan ini memosisikan dirinya sama yaitu sebagai *lex specialis*.
- Keduanya sama-sama mengambil sikap sebagai penguat UUPA, bukan mengubah UUPA.
- Ada sedikit penekanan dalam RUU Pertanahan DPD, pada perlindungan dan pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat dan upaya untuk mewujudkan Reforma Agraria yang berkeadilan.

# Penguasaan Tanah Negara:

## Tanah sebagai Barang Milik Negara

- Sejak terbentuknya BPN 1988, Penguasaan Tanah Negara menjadi kabur. PP 8/1953 ttg Penguasaan Tanah Negara cenderung diabaikan, sehingga tanah negara (*state land*) menjadi “Tanah Tak Bertuan”.
- Begitu juga tanah negara yang diperuntukkan bagi pemerintah (*government land*) sebagai barang milik negara, perlu menjadi perhatian khusus dalam RUU ini.
- Bahkan perlu diintegrasikan ke dalam RUU ini supaya penyimpangan dari prinsip-prinsip Hukum Agraria nasional bisa dikoreksi.
- UU 17/ 2003 tentang Keuangan Negara, UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan PP terkait telah memposisikan tanah sebagai milik negara (pemerintah), sehingga bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

# Rujukan Teoretis Status Tanah



# Tanah Terlantar dan Sengketa Tanah

- Mengelola dan mendayagunakan tanah terlantar: sudah ada PP-nya namun belum dilaksanakan dengan konsisten, bisa diintegrasikan.
- Menyelesaikan konflik dan sengketa agraria:
  - Sengketa konvensional sudah ditangani oleh pengadilan umum baik perdata maupun pidana, walaupun belum optimal, substansi RUU ini bisa menguatkannya.
  - Sengketa struktural yang bersumber dari konflik sosial belum tertangani, sehingga perlu dimasukkan ke dalam RUU ini.

# Tanah Ulayat dan Reforma Agraria

- Menyediakan peraturan yang adil dan berkepastian mengenai pengakuan tanah ulayat dan wilayah adat:
  - Berbagai UU telah menyatakan pengakuan hak ulayat, namun belum optimal, masih menggantung dengan Perda, misalnya RUU ini hendaknya menuntaskan pengakuan hak ulayat pada tingkat UU.
- Menyediakan peraturan yang memadai untuk menjalankan *landreform*:
  - Peraturan pelaksana UUPA terkait land reform sudah ada namun belum dijalankan secara konsisten.
  - Pengaturan itu baru hanya tentang tanah pertanian, belum menjangkau tanah non pertanian, padahal konversi lahan sangat masif.
  - RUU ini bisa mengintegrasikan per-UU-an *land reform*, sekaligus meng-*up date*, ketentuannya agar sesuai dengan keadaan saat ini .

# Permasalahan Khusus

- Bagaimana stelsel tanah khususnya terkait dengan penerbitan sertipikat tanah yang tidak dapat diganggu gugat selama kurun waktu tertentu?
- Berapa batas luasan lahan yang dapat dikuasai oleh perusahaan/BUMN?
- Bagaimana kedudukan tanah terkait hak tanah ulayat dan tanah adat?
- Bagaimana seharusnya pengaturan mengenai hak Pengelolaan lahan pertanian (konversi)?
- Bagaimana urgensi pembentukan bank tanah?
- Bagaimana urgensi pembentukan Pengadilan Pertanahan?

**Terima Kasih**