

MEMBACA ARAH POLITIK HUKUM RANCANGAN UNDANG-UNDANG PERTANAHAN¹

Yance Arizona, SH, MH.

(Direktur Eksekutif Epistema Institute)

Pengantar

DPR kembali memprioritaskan pembahasan RUU Pertanahan pada tahun 2016. Sebelumnya RUU Pertanahan pernah dibahas oleh anggota DPR periode 2009-2014 pada penghujung masa jabatan pada tahun 2014, tetapi tak kunjung disahkan. Selain ketidaksiapan substansi dari DPR, kalangan pemerintah pada saat itu melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) juga belum melihat draf yang dibahas telah sempurna sebagai dasar pengaturan mengenai permasalahan pertanahan di Indonesia. Ketika DPR baru terbentuk pada tahun 2014, beberapa pekerjaan legislasi yang belum selesai pada periode sebelumnya turut dilanjutkan, salah satunya RUU Pertanahan.

Meskipun masuk dalam prioritas pembahasan pada tahun 2016, DPR tidak menjadikan RUU Pertanahan sebagai rancangan undang-undang yang segera dibahas untuk disahkan.² Hal ini karena kesibukan DPR, khususnya Komis II untuk memprioritaskan pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah. Situasi itu memberikan peluang kepada beberapa kalangan, terutama kelompok organisasi petani dan organisasi masyarakat sipil lainnya untuk mengkonsolidasikan gagasan dan advokasi untuk mempengaruhi substansi RUU Pertanahan agar dapat menjadi solusi bagi permasalahan pertanahan yang dihadapi.

Makalah ini dibuat sebagai pembuka gagasan untuk meletakkan penyiapan RUU Pertanahan dalam konstelasi politik hukum agraria kontemporer dan bagaimana menyikapinya agar arah politik hukum RUU Pertanahan dapat sejalan dengan agenda, petani, masyarakat adat dan kelompok perempuan yang memperjuangkan keadilan agraria. Setelah bagian pengantar ini akan disusul dengan pembacaan terhadap karakteristik politik hukum agraria paska Orde Baru untuk meletakkan RUU Pertanahan dalam konteks dan konstelasi kebijakan agraria periode ini. Kemudian menyigi tujuh isu krusial untuk memahami bagaimana urgensi dan kelemahan politik hukum agraria dalam RUU Pertanahan, termasuk di dalamnya berkaitan dengan hak perempuan atas tanah.

¹ Makalah disampaikan dalam Workshop “Merumuskan Konsep dan Strategi Advokasi RUU Pertanahan” diselenggarakan oleh Solidaritas Perempuan, Jakarta 14 September 2016

² Makalah ini membahas RUU Pertanahan DPR RI versi 3 Februari 2016.

Selanjutnya pada bagian penutup berisi mengenai rangkuman dan langkah yang perlu dipersiapkan untuk mengawal proses pembahasan RUU Pertanahan.

Karakter Politik Hukum Agraria Paska Orde Baru

Paska Orde Baru legislasi di bidang tanah dan sumber daya alam semakin intensif. Dari tahun 1999-2014 atau lima belas tahun terdapat 34 undang-undang mengenai tanah dan sumber daya alam. Jumlah ini lebih banyak dibandingkan dengan Orde Baru (1967-1999) sebanyak 20 undang-undang dan Orde Lama (1945-1967) sebanyak 24 undang-undang. Karakter legislasi di bidang tanah dan sumber daya alam yang lahir pada periode Paska Orde Baru memiliki beberapa karakteristik utama sebagai penerapan prinsip-prinsip dari neoliberalisme di bidang ekonomi antara lain:

Pertama, meningkatkan nilai ekonomi dari tanah dan sumber daya alam sebagai barang komersial. Sehingga barang yang tadinya merupakan barang publik yang memiliki nilai sosial dan ekologis direduksi menjadi barang ekonomis yang dapat dipertukarkan dalam lalu lintas perdagangan. Komersialisasi adalah istilah yang dipergunakan untuk menyebutkan proses ini, seperti yang terjadi terhadap sumber daya air melalui UU No. 7 Tahun 2014 yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada tahun 2015.

Kedua, meningkatkan peranan swasta dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam. Rezim Paska Orde Baru merupakan antitesis terhadap ekonomi keluarga yang diterapkan oleh Soeharto melalui keluarga Cendana dan konglomerasi diantara pendukung terdekatnya. Pengusung kebijakan ekonomi neoliberal paska Orde Baru menghendaki keterlibatan swasta yang lebih luas dalam aktivitas ekonomi. Hal ini ditandai dengan banyaknya skema izin yang diperkenalkan oleh peraturan perundang-undangan di bidang tanah dan sumber daya alam. Hampir semua undang-undang baru di sektor ini diikuti dengan skema izin yang baru, dan tentunya ditujukan untuk memfasilitasi swasta (swastanisasi) dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam.

Ketiga, seiring dengan semangat desentralisasi yang diusung sebagai kritik terhadap sentralisme dan otoritarianisme Orde Baru, regulasi yang bentuk pada periode Paska Orde Baru memberikan peranan pemerintah daerah yang lebih luas dari pada yang sebelumnya. Sebelumnya, melalui UU No. 22 Tahun 1999 letak otonomi itu diletakan kepada kabupaten/kota, kemudian ditarik menjadi berimbang antara provinsi dan kabupaten/kota melalui UU No. 32 Tahun 2004 dan terakhir peranan provinsi diperkuat melalui UU No. 23 Tahun 2014. Hal itu berimplikasi pula terhadap pembagian urusan di bidang tanah dan sumber daya alam.

Keempat, legislasi di bidang tanah dan sumber daya alam bersifat represif karena seluruhnya mengatur mengenai tindak pidana di bidang tanah dan sumber daya alam. Dalam praktiknya pengaturan mengenai pidana ini lebih banyak diterapkan terhadap orang

kecil, khususnya yang tinggal dan mencari penghidupan dari sumber daya alam. Hasilnya telah banyak orang yang tinggal pada daerah yang kaya sumber daya alam, termasuk di dalam dan sekitar kawasan hutan, dikriminalisasi sebagai eksek dari konflik agraria yang dialami oleh masyarakat dengan perusahaan maupun dengan instansi pemerintah.

Kelima, legislasi di bidang tanah dan sumber daya alam menyediakan forum kontestasi kepentingan antara berbagai kelompok. Maksudnya legislasi tidak saja mengutamakan kepentingan pihak swasta dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam, tetapi juga mengakomodasi hak masyarakat, misalkan hak masyarakat adat atas tanah dan sumber daya alam yang menyebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Bahkan ada anggapan bahwa tidak lengkap menyusun undang-undang di bidang tanah dan sumber daya alam bila tidak mengatur mengenai hak masyarakat adat. Namun pengaturan itu belum menjadikan nasib masyarakat adat semakin baik, karena lemahnya pengaturan operasional untuk merealisasikan hak masyarakat adat dibandingkan dengan berbagai skema izin yang ditujukan kepada perusahaan.

Politik Hukum RUU Pertanahan

Politik hukum RUU Pertanahan meski diletakan dalam konteks rezim hari ini yang sangat dipengaruhi oleh paham neoliberalisme. Pemerintahan Presiden Joko Widodo meskipun memiliki visi dan misi yang berpihak kepada penguatan ekonomi masyarakat lemah, membangun dari pinggir melalui reforma agraria dan pengakuan terhadap hak masyarakat adat, tetapi dalam realisasinya tidak banyak berbeda dengan karakter kepresidenan sebelumnya pada masa Paska Orde Baru. Meskipun presiden telah berganti-ganti, tetapi kebijakan di bidang tanah dan sumber daya alam tetap sama, yaitu mengamalkan nilai-nilai dasar neoliberalisme ekonomi. Pada periode Presiden Joko Widodo yang paling gencar berkaitan dengan pembangunan infrastruktur, meskipun sudah mulai sayup-sayup terdengar agenda untuk melaksanakan reforma agraria.

Politik hukum RUU Pertanahan tidak bisa dilepaskan dari karakter rezim yang berkuasa hari ini. Apalagi bila melihat komposisi dari DPR, maka banyak alasan untuk pesimis menjadikan RUU Pertanahan bisa berpihak kepada pemberdayaan dan pembelaan terhadap petani yang semala ini terpinggirkan dan mengalami konflik agraria struktural. Pengalaman legislasi dua tahun terakhir menunjukkan bahwa anggota DPR lebih memprioritaskan urusan yang berkaitan dengan konsolidasi politik dari pada legislasi yang bersifat pelayanan terhadap rakyat. Hal ini terlihat dari intensnya pembahasan undang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dari pada yang langsung bersentuhan dengan kepentingan rakyat.

Selain itu, suatu penelitian yang dilakukan oleh Indonesian Corruption Watch (ICW) tentang Potensi Konflik Kepentingan Anggota DPR RI periode 2014-2019 menarik untuk dicermati. Hasil penelitian yang dirilis pada Oktober 2015 itu menunjukkan bahwa

52,3% anggota DPR memiliki latarbelakang pengusaha. Sebanyak 61% diantaranya pernah dan sedang menduduki posisi sebagai direksi, sebanyak 33% menjadi komisaris. Dengan kata lain, mereka aktif sebagai pengusaha pada saat yang bersamaan mengemban amanah sebagai pejabat publik. Lebih lanjut, penelitian tersebut menunjukkan bahwa delapan dari sepuluh partai politik yang ada di DPR didominasi oleh pengusaha. Secara kuantitatif dapat disimpulkan bahwa pengusaha mendominasi lembaga politik sangat strategis di Indonesia, yaitu badan perwakilan. Memang tidak ada data detail mengenai jenis usaha dari para anggota DPR, namun usaha yang berbasis kepada lahan merupakan usaha yang menjanjikan yang banyak dimiliki oleh elit politik baik berupa konsesi perkebunana, kehutanan dan pertambangan. Tidak itu saja, para petinggi di pemerintahan, terutama yang berposisi sebagai menteri juga terdiri dari pengusaha-pengusaha di bidang tanah dan sumber daya alam. Sehingga sulit membayangkan bahwa para pengambil keputusan strategis dapat secara sukarela menghadirkan kebijakan yang merombak sistem yang menguntungkan mereka.

Di tengah konstelasi itu, maka organisasi non-pemerintahan memainkan peranan penting untuk mengawal dan menyuarakan pentingnya dimensi keadilan agraria dan perbaikan tata kelola pertanahan mendapat perhatian dalam penyusunan RUU Pertanahan. Gagasan ideal memang akan menghadapi tantangan serius, namun upaya untuk mengubah arah kebijakan dari RUU Pertanahan tidak bisa dilepaskan kepada naluri koruptif para pengambil kebijakan. Dalam mengawal substansi RUU Pertanahan, terdapat beberapa isu yang perlu dicermati.

Pertama, kedudukan RUU Pertanahan terhadap UUPA. Dalam rangka penyiapan RUU Pertanahan di DPR dan DPD, terdapat satu kesepakatan awal bahwa RUU Pertanahan tidak menggantikan UUPA, melainkan menjabarkan prinsip penting dari UUPA yang selama ini telah banyak diselewengkan oleh peraturan perundang-undangan di bidang tanah dan sumber daya alam. Selain itu, UUPA dipadang sebagai benteng ideologis yang merawat semangat konstitusionalisme agraria Indonesia yang belandaskan kepada keadilan sosial. Meskipun demikian, terdapat beberapa masalah normatif di dalam UUPA ketika dihadapkan dengan situasi hari ini, terutama dalam kaitannya dengan hak masyarakat adat atas tanah, dan niatan pemerintah untuk mempercepat pembangunan infrastruktur dan memperluas investasi. Bila tidak terus disuarakan, bisa jadi RUU Pertanahan akan dijadikan oleh pemerintah dan DPR mengganti atau mengubah beberapa ketentuan di dalam UUPA. Sehingga alih-alih memperkuat UUPA, RUU Pertanahan bisa melemahkan UUPA.

Kedua, penyelesaian dualisme administrasi pertanahan. Permasalahan kedudukan RUU Pertanahan berkaitan pula dengan penyatuan administrasi pertanahan yang selama ini terbagi ke dalam dua instansi yaitu instansi kehutanan di bawah kementerian yang mengurus bidang kehutanan dengan kementerian agraria dan Badan Pertanahan Nasional.

Ketidajelasan kedudukan RUU Pertanahan bisa membuatnya menjadi sektor tersendiri yang melanggengkan dualisme administrasi pertanahan. Oleh karena itu, RUU Pertanahan harus diposisikan sebagai undang-undang payung yang berada di antara berbagai undang-undang sektoral dengan UUPA. Sehingga secara direktif UU Pertanahan bisa mengatasi sektoralisme dalam administrasi pertanahan. Dalam Naskah RUU Pertanahan dualisme administrasi pertanahan masih dipertahankan misalkan tergambar dalam Pasal 24 ayat (3) yang berbunyi:

Dalam hal Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berada di kawasan hutan, pemberian Hak Guna Usaha dilakukan setelah pelepasan kawasan hutan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan.

Ketiga, pengaturan mengenai reforma agraria dalam satu bab tersendiri di dalam RUU Pertanahan. Rumusan pengaturan sementara ini masih bersifat minimalis terdiri dari subjek, objek, penyelenggaraan, akses, serta hak dan kewajiban penerima reforma agraria. Pengaturan lebih lanjut diatur di dalam Peraturan Pemerintah. Di dalam RUU Pertanahan, reforma agraria dirancang sebagai agenda rutin yang terencana, bukan sebagai agenda sporadik dan temporer.

Keempat, pembatasan mengenai hak guna usaha untuk mengatasi ketimpangan penguasaan tanah, terutama dengan beroperasinya perusahaan di bidang perkebunan. RUU Pertanahan mengatur bahwa HGU untuk satu badan hukum dibatasi paling luas 10.000 hektar untuk komoditas perkebunan dan 50 hektar untuk tambak. Sedangkan untuk holding company dibatasi maksimal 100.000 dan 500 hektar (Pasal 27). Pembatasan demikian ini penting namun dipandang belum cukup, sehingga perlu dibatasi dengan pemberian kuota lahan untuk HGU per-provinsi dan kabupaten/kota serta pembatasan perpanjangan HGU.

Kelima, UUPA tidak memadai dalam mengatur mengenai hak masyarakat adat atas tanah, sehingga RUU Pertanahan diharapkan dapat menampung sebagai formasi penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan hukum adat serta menyelesaikan konflik yang selama ini berlangsung berkaitan dengan perampasan wilayah masyarakat adat. Hak masyarakat adat atas tanah di dalam RUU Pertanahan, sebagaimana dengan UUPA, disebut dengan Hak Ulayat yang memiliki sejumlah kriteria. Hak ulayat itu baru bisa diakui apabila masyarakat hukum adat memenuhi persyaratan masih hidup, sesuai dengan perkembangan zaman, dan prinsip NKRI. Dalam kaitan hubungan dengan pihak luar, hak ulayat harus dilepaskan dulu untuk bisa diberikan HGU. Pelepasan sementara itu harus dengan persetujuan masyarakat adat dan setelah HGU berakhir maka tanahnya kembali kepada masyarakat adat.

Keenam, hak perempuan atas tanah. Pasal 9 ayat (2) UUPA menentukan bahwa "Tiap-tiap warga-negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari

hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.” Ketentuan tersebut merupakan penegasan bahwa UUPA mencerminkan kesetaraan gender yang memastikan bahwa laki-laki dan perempuan memiliki hak yang sama. Penegasan itu penting untuk mengatasi kamufase netralitas legislasi yang sejatinya adalah maskulin. Norma yang terdapat di dalam UUPA tersebut perlu dijabarkan lebih jauh di dalam RUU Pertanahan. Sejauh ini naskah yang dibahas di DPR belum mencerminkan hal tersebut. Sehingga arahan advokasi untuk penguatan hak perempuan di bidang pertanahan perlu dirumuskan dalam beberapa hal antara lain: kesetaraan untuk memperoleh hak milik atas tanah, pewarisan, perlindungan dari sistem patriarki adat, keterlibatan dalam pengambilan keputusan, dan reforma agraria.

Ketujuh, kelembagaan penyelesaian konflik. RUU Pertanahan yang disusun DPR belum mengatur mengenai penyelesaian konflik agraria struktural, melainkan merumuskan pengaturan mengenai sengketa pertanahan secara umum tanpa ada klasifikasi dan penanganan khusus. Dalam menyelesaikan sengketa pertanahan dibentuklah pengadilan khusus pertanahan pada pengadilan negeri di setiap ibukota provinsi yang majelis hakimnya terdiri dari hakim karir dan hakim ad hoc. RUU Pertanahan mereorganisasi pengadilan perdata dengan membentuk pengadilan khusus, padahal dalam lingkungan pengadilan perdata, sengketa mengenai hak milik atas tanah merupakan salah satu kasus yang dominan. Tidak ada landasan yang dapat dipahami dengan jelas mengapa semua sengketa pertanahan ditangani oleh pengadilan khusus. Lain halnya bila dibentuk klasifikasi perkara antara sengketa pertanahan konvensional dan sengketa/konflik pertanahan struktural. Semestinya, kalau hendak dibentuk pengadilan pertanahan maka yurisdiksinya hanyalah menangani konflik agraria struktural yang melibatkan banyak orang, terjadi karena kebijakan pemerintah, dan memiliki dimensi pelanggaran hak asasi manusia. Selain itu, gagasan kelembagaan penyelesaian konflik pertanahan juga dapat diwujudkan dalam bentuk lembaga quasi-yudisial yang merupakan badan independen tetapi bisa memutuskan suatu peristiwa sebagai konflik agraria berikut dengan keputusannya yang eksekutorial.

Penutup

Substansi yang terdapat di dalam RUU Pertanahan menggambarkan upaya untuk mengatasi permasalahan agraria yang dialami selama ini terutama yang berkaitan dengan ketimpangan penguasaan tanah dan penyelesaian sengketa pertanahan. Namun rumusan pasal yang telah dirancang sejauh ini belum memadai untuk mengatasi hal tersebut. Sehingga pengawalan dari kalangan organisasi non-pemerintahan diperlukan agar arah politik hukum agraria melalui RUU Pertanahan dapat menjadi prakondisi bagi terwujudnya keadilan agraria.

Beberapa hal yang perlu dikonsolidasikan untuk mengawal proses pembahasan RUU Pertanahan di DPR antara lain konsolidasi gagasan menyusun konsep tanding dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang dapat memberikan masukan konkret

terhadap rumusan pasal-pasal yang dibahas oleh DPR. Selain itu, diperlukan juga konsolidasi data baik mengenai situasi lapangan ketimpangan penguasaan tanah, objek tanah yang dapat didistribusikan, penerima manfaat dari redistribusi tanah, serta wilayah adat yang akan menjadi sasaran pendaftaran tanah. Sehingga konsolidasi data juga terkait dengan data spasial penguasaan tanah oleh petani dan masyarakat adat. Sinergi dalam melakukan advokasi juga sangat menentukan keberhasilan dalam mempengaruhi substansi RUU Pertanahan baik dalam wujud gerakan di lapangan untuk menggalang kesadaran publik, lobby, dan juga masuk ke dalam tim yang dapat memberikan masukan langsung terhadap naskha peraturan.

Lebih luas pengawalan pembentukan RUU Pertanahan harus melibatkan organisasi tani dan akademisi yang peduli dengan permasalahan pertanahan. Sehingga semakin banyak pihak yang memperhatikan dan menyuarakan aspirasinya untuk mewujudkan keadilan agraria, maka akan mewarnai proses pembahasan RUU Pertanahan.