

TELAAH ATAS MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG PERTANAHAN

Ida Nurlinda*

Abstrak

Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan perlu dibentuk karena pemanfaatannya belum dapat memakmurkan rakyat Indonesia sesuai amanat UUD 1945. Untuk itu Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai peraturan dasar pertanahan perlu dilengkapi dengan peraturan lain, pada tataran bentuk dan level yang kurang lebih sama. Dengan demikian, RUU Pertanahan tidak dimaksudkan untuk menggantikan UUPA, namun bersifat *lex specialis* dari UUPA yang bersifat *lex generalis*. Untuk itu perlu dikaji materi muatan yang perlu diatur dalam RUU tersebut agar selaras dengan UUPA. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menyusun kajian ini. Analisis atas peraturan dan bahan pustaka dilakukan secara yuridis kualitatif dengan menggunakan metode penafsiran hukum sistematis. Materi muatan RUU Pertanahan harus menekankan pada pengaturan pemilikan, dan penggunaan tanah yang lebih mengutamakan keadilan agraria, yang dapat memperkecil timbulnya konflik/sengketa agraria. Keadilan agraria adalah kondisi dimana tidak ada penumpukan pemilikan dan penggunaan tanah pada seseorang atau korporasi. Oleh karenanya materi muatannya harus mengacu dan selaras dengan UUPA, Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 dan Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tentang penafsiran hak menguasai negara, sebagai hasil dari upaya pembaruan agraria. Hal ini penting, karena untuk keharmonisan sistem hukum, RUU Pertanahan harus menjadi subsistem yang integral dari sistem hukum agraria nasional.

Kata kunci: sistem hukum agraria, reforma agraria, keadilan agraria.

Abstract

The draft articles on land law needs to be established for its use has not been able to prosper the people of Indonesia as mandated by the 1945 Constitution. For the Basic Agrarian Law (BAL) as a basic rule the land needs to be equipped with a regulation, at the level of the shape and approximately the same level. Thus, the draft articles on land law is not intended to replace the BAL. It is a special rule (lex specialis), while the BAL is a general rule (lex generalis). For it is necessary to study the substance that needs to be regulated in the draft articles on land law in order to align with the Law. The normative juridical approach used to develop this study. Analysis of the regulations and library materials is done by qualitatively juridical approach, using systematic legal interpretation. The substance of draft articles on land law should emphasize on the setting of ownership, and use of land prioritize agrarian justice, which can reduce conflict/dispute agrarian. Agrarian justice is a condition where there is no buildup of ownership and use of land in a person or corporation. Therefore, the charge materials should refer to and aligned with the Basic Agrarian Law, the Legislative Act No. IX/MPR/2001 and Decisions of the Constitutional Court regarding the

* Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur 35 Bandung, email: ida.nurlinda@unpad.ac.id.

interpretation of the right of control of the state, as a result of agrarian reform efforts. This is important because, for the harmony of the legal system, the draft articles of land law should become an integral subsystem of the national system of agrarian law.

Keywords: *agrarian law system, agrarian reform, agrarian Justice.*

Pendahuluan

Beragam draft RUU Pertanahan tersusun dalam berbagai versi, tergantung dari sisi mana dan siapa yang berinisiatif; seperti versi DPR, versi DPD dan versi beberapa *Civil Society Organisation (CSO)*. Meskipun dengan titik penekanan yang berbeda-beda namun dalam beberapa hal terdapat kesamaan pemikiran. Dalam perkembangannya, versi DPD (Komite I) dan versi DPR diintegrasikan untuk selanjutnya menjadi draft RUU Pertanahan yang pada tanggal 2 Februari 2015 telah diusulkan untuk dimasukkan ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas 2015-2019), dan menjadi Prolegnas Prioritas tahun 2016. Meski demikian draft RUU versi CSO masih terus dikaji untuk selanjutnya diserahkan kepada DPR sebagai bentuk peran serta masyarakat dalam proses pembentukan suatu aturan.

Kajian pada tulisan ini tidak mengkhususkan pada draft versi tertentu, namun lebih mengkajinya dari perspektif ilmu hukum tanpa menutup kemungkinan kajian ilmu-ilmu lain, seperti ilmu sosial, mengingat masalah pertanahan bersifat multi dan intra disiplin keilmuan.

Pembahasan

Latar Belakang Pembentukan Undang-Undang Pertanahan

RUU Pertanahan digagas dan dirasa perlu kehadirannya, dengan pertimbangan bahwa sejalan dengan amanat konstitusi khususnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, tanah mempunyai nilai

ekonomi, sosial, budaya, religius dan ekologis bagi seluruh bangsa Indonesia, sehingga harus digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun kebijakan pertanahan selama ini belum mampu mewujudkan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi seluruh rakyat sehingga faktanya di lapangan menimbulkan konflik. Peraturan perundang-undangan yang telah ada selama ini belum dapat mengatur permasalahan tersebut. Untuk itu, UUPA perlu dilengkapi dengan peraturan perundang-undangan lainnya pada tataran bentuk dan level yang kurang lebih sama, untuk menjawab perkembangan kebutuhan hukum bagi masyarakat, khususnya yang terkait dengan aspek pertanahan.

Dengan dasar pertimbangan di atas, RUU Pertanahan tidak dimaksudkan untuk menggantikan UUPA, namun bersifat melengkapi bahkan menguatkan posisi UUPA itu sendiri sebagai peraturan dasar pertanahan. Hal tersebut tampak pada semua draft RUU Pertanahan berbagai versi, menjadikan UUPA sebagai salah satu korsi derannya, disamping UUD 1945 (Pasal 18B ayat (2), 20, 21, 28H ayat (4), 28I ayat (3) dan 33 ayat (3)) dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Selain itu, masalah hak atas tanah mendapat pengaturan yang cukup banyak Hal ini disebabkan RUU Pertanahan substansinya merupakan penggabungan antara RUU Pertanahan dengan RUU Hak atas Tanah yang sempat digagas oleh beberapa pihak. Sebaliknya, masalah peradilan khusus

pertanahan, yang semula dimasukkan dalam beberapa draft, pada akhirnya dikeluarkan dari draft RUU yang dimasukkan ke Prolegnas prioritas 2016, karena dirasa fungsi dan sasaran pengaturannya belum jelas, dan sejauh ini dirasa masih dapat ditangani oleh peradilan umum.

Materi Muatan Pokok Dari RUU Pertanahan

1. Asas Hukum dan Tujuan Pengaturan Pertanahan

Hukum pada hakikatnya adalah moral. Asas hukum mendasari berlakunya moral. Ada 13 asas hukum yang mendasari RUU Pertanahan, yaitu: Kebangsaan, Kenasionalan, Keadilan, Kemanfaatan, Kepastian Hukum, Kesetaraan Gender, Kemanusiaan, Demokrasi, Keterpaduan, keserasian dan keselarasan, Fungsi sosial dan ekologis, Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, Hukum Nasion yang mengakui Keberagaman Hukum, dan Tata Kelola Pemerintahan yang baik. Jika ditelaah dari asas-asas di atas, maka tampak ada asas yang merupakan penegasan dari asas hukum UUPA dan ada pula yang berasal dari Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam seperti asas keadilan, kepastian hukum, demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik. Selain itu juga ditambahkan dengan asas-asas yang terkait dengan perlindungan dan pelestarian fungsi lingkungan seperti asas keterpaduan, keserasian, keselarasan serta fungsi ekologis.

Asas-asas hukum tersebut sudah cukup komprehensif untuk pengaturan masalah pertanahan. Hal ini penting karena asas merupakan fikiran dasar yang melatarbelakangi terbentuknya peraturan.¹ Asas hukum pertanahan harus menjadi

ratio legis terbentuknya kaidah-kaidah pertanahan. Sebab, perumusan kaidah tanpa didasari asas hukum akan sulit mencari *legal reasoning*-nya manakala kaidah itu berbenturan dengan kaidah hukum lain (baik secara vertikal maupun horizontal) manakala kaidah itu diimplementasikan. Untuk itu urgensi asas hukum harus dilihat tidak saja terkait dengan *content* kaidah hukumnya tetapi juga terkait dengan sistem hukum itu sendiri. Hal-hal yang menyebabkan sistem hukum tidak harmonis, tidak sinkron dan tidak ajeg, harus dapat diselesaikan oleh asas hukum.² Hukum merupakan suatu sistem karena peraturan-peraturan tidaklah berdiri sendiri, tetapi diikat oleh esensi hukum itu sendiri, yaitu penilaian etis yang seringkali berupa asas hukum.

Di luar asas-asas tersebut, terdapat pula asas kesetaraan gender yang ditetapkan tersendiri sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan pertanahan. Sebagai perbandingan, dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001, masalah kesetaraan gender menjadi bagian dari asas keadilan, karena titik berat masalah dalam kesetaraan gender adalah aspek penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemerliharaan sumber daya alam, yang selama ini dirasa tidak adil. Tidak-setaraan akses menjadi permasalahan umum pada negara-negara berkembang. Hal itu terjadi karena sebab-sebab klasik yang terkait statusnya sebagai perempuan seperti pernikahan, perceraian ataupun poligami; dan/atau sebab-sebab lain seperti norma-norma budaya, hukum adat setempat (*customary law*) ataupun terkait kebijakan pemerintah seperti masalah privatisasi dan industrialisasi yang terkait dengan masalah tanah dan sumber daya alam.³ Akses yang

¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta: 1996, hlm. 5.

² Ida Nurlinda, *Pertajam Substansi RUU Pertanahan*, Makalah pada Diskusi Ahli, Epistema Institute, Jakarta: 16 Februari 2016, hlm.

³ Bruce, John W., et.al., *Land Law Reform: Achieving Development Policy Objectives*, The World Bank, Washington DC.: 2006, hlm 68.

tidak berimbang menempatkan masalah kesetaraan gender menjadi penyebab timbulnya masalah kemiskinan. Untuk itu mengatasi masalah kemiskinan tidak dapat dilakukan tanpa memberi perhatian terhadap masalah kesetaraan gender.⁴ Pemahaman asas kesetaraan gender harus diletakkan pada kerangka asas keadilan atas tanah dan SDA.

Dalam draft RUU ditegaskan bahwa “setiap orang secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama dapat memiliki hak atas tanah”. Pemegang hak atas tanah dimaksud harus memenuhi syarat sebagai subyek hak atas tanah, sebagaimana ditegaskan dalam UUPA jo PP No. 40 tahun 1996. Dengan demikian menurut penulis, yang penting bukan masalah gendernya akan tetapi masalah kriteria subyek hukum pemegang haknya. Baik UUPA, PP No. 40 tahun 1996 maupun draft RUU Pertanahan menurut penulis sudah berperspektif keadilan/kesetaraan gender. Yang seringkali menjadi kendala adalah peraturan pelaksanaannya yang terkait dengan kedudukan tanah itu sebagai obyek perjanjian misalnya. Atau pada ketentuan-ketentuan hukum adat tertentu, di mana posisi perempuan masih termarginalkan. Dengan demikian, masalah keadilan/kesetaraan gender tidak semata-mata masalah perbedaan jenis kelamin yang berdampak pada akses seseorang terhadap penguasaan dan pemilikan tanah. Namun harus dilihat dalam konteks yang lebih luas, di mana tanah menjadi obyek dari suatu perbuatan/ hubungan hukum.

Terkait dengan tujuan pengaturan pertanahan, dalam RUU ditegaskan bahwa UU Pertanahan ditujukan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dan keadilan agraria. Sejauh ini, masalah kemakmuran rakyat, baik dalam UUD 1945 maupun

UUPA telah menegaskan tujuan mewujudkan kemakmuran rakyat tersebut sebagai konsekuensi dari asas penguasaan negara, sebagaimana tertera dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo Pasal 2 UUPA. Namun pengaturan pertanahan terkait dengan tujuan untuk mewujudkan keadilan agraria, belum disinggung baik dalam UUD 1945 maupun dalam UUPA, sehingga pengertian keadilan agraria perlu ditegaskan dalam bab mengenai ketentuan umum, sehingga jelas perbedaannya dengan pengertian keadilan secara umum. Hal ini penting, karena masalah keadilan agraria menjadi masalah yang paling krusial dalam penegakan hukum pertanahan selama ini sehingga seringkali menimbulkan konflik dan sengketa pertanahan. Noer Fauzi⁵ berpendapat bahwa keadilan agraria, adalah keadaan di mana tidak ada konsentrasi yang berarti dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam yang menjadi hajat hidup orang banyak. Selain itu, terjamin pula kepastian hak masyarakat setempat (termasuk masyarakat hukum adat) atas penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan SDA lainnya; serta terjamin keberlangsungan dan kemajuan sistem produksi masyarakat setempat (termasuk masyarakat hukum adat) yang menjadi sumber penghidupannya.

2. Hak Menguasai Negara (HMN)

Pada RUU Pertanahan, ruang lingkup kewenangan yang ada dalam hak menguasai negara telah diperluas sejalan dengan tafsir Mahkamah Konstitusi atas ruang lingkup kewenangan hak menguasai negara, yaitu mencakup kewenangan membuat kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola dan mengawasi pertanahan. Kewenangan negara untuk melakukan pengawasan merupakan

⁴ UN Habitat, *Handling Land: Innovative Tools for Land Governance and Secure Tenure*, Nairobi (Kenya): 2012, hlm 42.

⁵ Noer Fauzi, *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: dari Tuntutan Lokal hingga Kecenderungan Global*, Penerbit Insist Press, Yogyakarta: 2003, hlm. 19.

kewenangan yang terlemah selama ini, terutama ketika penguasaan dan pemanfaatan tanah/SDA diberikan kepada pihak ketiga untuk diusahakan. Kewenangan pengawasan, ditegaskan dalam RUU ini sebagai upaya penilaian terhadap pelaksanaan kewenangan pengurusan dan pengelolaan (pemantauan, evaluasi dan sanksi). Sayangnya, kewenangan negara melakukan pengawasan kurang mendapat penekanan dalam draft RUU Pertanahan ini. Seharusnya disadari, bahwa fungsi pengawasan dalam pelaksanaan HMN dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tanah dan SDA selama ini, merupakan fungsi yang paling lemah dibandingkan kewenangan pengelolaan misalnya, di mana pemerintah terlibat langsung sebagai operator pengelola pertanahan dan SDA. Seharusnya RUU Pertanahan memberi ruang pengaturan yang lebih terhadap kewenangan pengawasan, agar konflik dan sengketa yang selama ini terjadi dapat diatasi. Kewenangan pengawasan tersebut dilakukan pemerintah dalam rangka mengawasi, meng-evaluasi, melakukan audit, melakukan pengendalian dan sekaligus melakukan penegakan hukum agar penguasaan negara atas tanah dan SDA ditujukan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat.⁶ Misalnya pengawasan oleh pemerintah pusat atas Perda yang dikeluarkan pemerintah daerah dalam hal pengurusan hak-hak atas tanah termasuk di dalamnya penegakan hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran hukum.

Dalam hal hak menguasai negara ini pula, pemahaman atas tanah negara perlu diluruskan, sebab selama ini sering terjadi kekeliruan pemahaman. Kepastian keberadaan tanah negara terletak pada kepastian tanah hak dan tanah ulayat. Sepanjang tanah hak dan tanah ulayat belum diakui secara keseluruhan, maka belum dapat dikatakan

tanah negara. Namun kenyataannya tidaklah demikian, banyak warga negara atau masyarakat hukum adat yang dianggap tidak dapat menunjukkan bukti alas hak atas tanah selain bukti penguasaan fisiknya saja, sehingga keberadaan hak dan hak ulayatnya tidak berkepastian hukum serta sewaktu-waktu dapat masuk ke dalam kategori tanah negara (*become state land by default*).⁷ Jika hal demikian adanya, maka ketika tanah tersebut didaftarkan dapat terjadi penegeraan tanah-tanah rakyat/masyarakat hukum adat. Hal ini patut dikhawatirkan, sebab dalam RUU Pertanahan, tanah negara merupakan salah satu obyek pendaftaran tanah.

3. Hak Pengelolaan (HPL)

Dalam hal pengaturan hak pengelolaan, RUU Pertanahan menegaskan subyeknya adalah instansi pemerintah, Pemda dan Pemdes. Aturan ini tidak menjadikan BUMN, BUMD sebagai subyek HPL karena BUMN, BUMD dianggap merupakan badan hukum. Sementara HPL itu bukanlah hak atas tanah sebagaimana dengan hak atas tanah yang dikenal dalam Pasal 16 UUPA, melainkan kewenangan dari hak menguasai negara. Menurut RUU ini, yang dapat menerima kewenangan hak menguasai negara hanyalah instansi pemerintah. Instansi pemerintah inilah yang kemudian mendistribusikan HPL tersebut kepada masyarakat/Badan Hukum dengan hak tertentu (HGB, Hak Pakai) Penyempitan subyek HPL dilakukan dalam RUU Pertanahan karena selama ini, penyerahan HPL kepada pihak ketiga seringkali menyebabkan HPL itu digunakan untuk kepentingan ekonomi. Hal demikian pada akhirnya menimbulkan banyak sengketa. Jika akan diatur demikian, pertanyaannya bagaimana status HPL yang telah dimiliki oleh BUMN, BUMD atau pun badan otorita tertentu saat ini? Karena penguasaan

⁶ Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, Penerbit STPN Press, Yogyakarta: 2014, hlm. 346.

⁷ Ahmad Nashih Luthfi, "Memperjelas Tanah Negara: Beberapa Rekomendasi untuk RUU Pertanahan", *Jurnal Epistema Institute*, Policy Brief: Volume 1 tahun 2016, hlm. 1.

tanah-tanah HPL oleh BUMN, BUMD dan Badan Otorita mengacu pada dasar hukum Pasal 67 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Perlu adanya semacam aturan peralihan yang tegas untuk mengatur hal tersebut. Selain itu, dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa tanah adalah salah satu bentuk aset desa. Dengan demikian, maka pemerintah desa pun dapat menjadi subyek HPL.

Perlu diingat, dalam pemberian HPL idenya ditekankan pada "fungsi pengelolaan" tanah yang ada dalam penguasaan negara. Terkandung makna dalam HPL, bahwa negara/pemerintah membuat perencanaan pengelolaan tanah, kemudian mendistribusikannya kepada rakyat. Dengan demikian rakyat mempunyai akses atas hak menguasai negara. Agar lebih operasional, Peraturan Menteri Agraria No. 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan selanjutnya, menegaskan bahwa pemberian hak kepada pihak ketiga terbatas pada Hak Pakai selama 6 tahun dengan luas maksimum 1.000 m². Pemberian hak hanya dapat diberikan untuk pertama kali saja. Ketentuan tersebut kiranya dimaksudkan agar meskipun HPL dapat diberikan kepada pihak ketiga namun pemberiannya dibatasi waktu, luas dan status tanahnya. Hal ini tentu dimaksudkan agar fungsi pengelolaan dari tanah yang ada dalam penguasaan negara agar tetap dapat dikendalikan penggunaan dan pemanfaatannya.

Menjadi tugas RUU Pertanahan ini untuk mengembalikan HPL kepada fungsi utamanya dalam hal pelayanan publik sebagai pengjawantahan dari tanah negara. Kewajiban untuk mendaftarkan HPL tidak boleh diartikan sebagai perubahan status kedudukan HPL dari rezim hukum

publik ke rezim hukum privat. HPL tidak mempunyai nilai keekonomian sehingga tidak dapat dijamin, sebagaimana layaknya Hak Milik, HGB, HGU ataupun Hak Pakai.

4. Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat (MHA)

Akses MHA dengan tanah ulayatnya selalu menjadi bagian yang paling krusial dalam pengaturan pertanahan. Untuk itu, RUU Pertanahan ini harus mengatur hal-hal terkait hak ulayat MHA dengan baik, termasuk memberi kedudukan yang jelas kepada MHA sebagai subyek hukum dan pemegang hak atas tanah ulayatnya. Dalam RUU Pertanahan diatur mengenai kriteria keberadaan tanah ulayat MHA. Pengaturan hal ini perlu dirumuskan dengan niat meluruskan kesesatan berpikir mengenai hak ulayat yang ada dalam Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN No. 9 tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang berada dalam Kawasan Tertentu, di mana peraturan tersebut telah menyimpangi ketentuan Pasal 3 UUPA tentang pengakuan hak ulayat itu sendiri. Selain itu, hal yang penting juga diatur adalah ketika suatu tanah telah memenuhi kriteria untuk ditetapkan sebagai tanah ulayat, perlu segera dibuat peraturan daerahnya. Hal ini sebagai bentuk normativisasi dan sekaligus internalisasi status tanah-tanah Hak Ulayat ke dalam bentuk hukum yang diakui secara normatif dalam tata urutan perundang-undangan nasional sebagaimana diatur dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perintah pembuatan perda perlu ditegaskan dalam RUU, agar status tanah ulayat mempunyai kedudukan dan bentuk hukum yang jelas dalam sistem hukum nasional agar manakala terjadi konflik yang melibatkan tanah ulayat, maka tanah ulayat mempunyai kedudukan hukum yang konkrit. Namun menurut penulis, ada atau tidaknya

perda bukan syarat untuk dapat tidaknya tanah ulayat didaftarkan. Pendaftaran tanah ulayat penting diatur untuk memperjelas kedudukan obyek tanah ulayat dan hubungan hukum yang terbentuk terhadap tanah ulayat dimaksud.⁸ Hal ini penting untuk memberikan kepastian hukum yang berkeadilan dan bermanfaat⁹ baik bagi MHA itu sendiri maupun bagi pemerintah.

Selanjutnya dalam RUU Pertanahan diatur juga bahwa hak ulayat pun dapat dimanfaatkan oleh pihak lain di luar komunitas MHA berdasarkan kesepakatan MHA dengan pihak luar, dengan mendasarkan diri pada ketentuan hukum adat dari MHA tersebut. Di sisi lain, hukum adat merupakan hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat, bersifat fleksible sehingga dapat mengikuti kondisi dan perkembangan masyarakat.¹⁰

Kesepakatan mana selanjutnya dituangkan dalam perjanjian tertulis berupa akta autentik yang dibuat pejabat berwenang. Jika pemanfaatan tersebut telah selesai, maka tanah ulayat kembali dalam penguasaan MHA. Demikian juga halnya jika di atas tanah hak ulayat tersebut diberikan HGB, HGU atau Hak Pakai, pemberian hak itu harus berdasarkan persetujuan MHA selaku penguasa tanah ulayat. Namun terkait dengan HGU, perlu ada penyesuaian aturan, karena dalam UUPA, HGU hanya diberikan di atas tanah negara. Hal yang terpenting dari pengaturan di atas adalah bahwa pemanfaatan atau usaha yang dilakukan di atas tanah ulayat tersebut memberi manfaat bagi MHA dan dapat mensejahterakan kehidupan mereka. Selain itu, kualitas lingkungan dari lingkungan tanah

ulyat harus tetap terpelihara dan terjaga kelestariannya. Demikian juga untuk kepentingan harmonisasi, pengaturan terkait dengan tanah ulayat ini perlu diselaraskan dengan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa (kaitannya dengan Desa Adat) dan draft RUU Perlindungan dan Pengakuan MHA.

5. Hak-Hak atas Tanah

Sejauh ini, hak-hak atas tanah yang diatur dalam RUUPertanahan adalah Hak Milik, HGB, HGU, Hak Pakai dan Hak Sewa untuk Bangunan. Dalam hal penggunaan dan pemanfaatannya, hak-hak atas tanah tersebut harus mempunyai fungsi sosial dan sekaligus fungsi ekologis. RUU ini melengkapi apa yang telah diatur dalam pada Pasal 6 UUPA, sehingga penggunaan dan pemanfaatan tanah tidak hanya memperhatikan fungsi sosial tetapi juga fungsi ekologis, dengan memperhatikan kedudukan tanah sebagai unsur penting dari sumber daya alam. Setiap manusia merupakan penjaga (trustee/costodian) alam beserta keanekaragaman hayatinya sehingga upaya perlindungan fungsi ekologis menyangkut juga masalah moral dan etika,¹¹ bagaimana kita memperlakukan sumber daya alam sebagai bagian dari alam semesta itu sendiri.

Dalam RUU Pertanahan yang perlu ditegaskan terkait dengan hak-hak atas tanah adalah menghindari penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) sebagai obyek spekulasi, karena hal ini bertentangan dengan keadilan agraria itu sendiri.¹² Banyaknya kasus tanah terlantar mengindikasikan tanah digunakan sebagai obyek

⁸ Yance Arizona, "Permudah Pendaftaran Hak Komunal Masyarakat Adat atas Tanah", *Jurnal Epistema Institute*, Policy Brief: Volume 5 tahun 2016, hlm. 5.

⁹ Kurnia Warman, *Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk: Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*, Penerbit kerjasama: HuMa-van Vollenhoven Institute-KITLV Jakarta, Jakarta: 2010, hlm. 73.

¹⁰ Agus Sudaryanto dan Sigid Riyanto, "Eksistensi Delik Adat Di Lingkungan Masyarakat Sentolo, Kabupaten Kulonprogo, Yogyakarta," *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 28 Nomor 1 Tahun 2016, hlm. 53.

¹¹ Mas Achmad Santosa, *Alam pun Butuh Hukum dan Keadilan*, Penerbit As@-Prima Pustaka, Jakarta: 2016, hlm. 7.

¹² Ida Nurlinda, *Reforma Agraria untuk Kesejahteraan dan Keadilan Agraria*, Penerbit kerjasama: LoGoz Publishing-Pusat Studi Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang Fakultas Hukum Unpad, Bandung: 2013, hlm. 24.

spekulasi. Hal ini jelas bertentangan dengan asas fungsi sosial dan fungsi ekologis dari tanah. Pemerintah juga harus menentukan batas minimum dan maksimum pemilikan dan penguasaan tanah. Meskipun bukan hal yang baru karena hal tersebut juga sudah disinggung dalam asas-asas hukum UUPA dan peraturan tentang *landreform*, namun penegasan dalam RUU Pertanahan menunjukkan bahwa hal tersebut penting untuk diatur.

Dalam kaitannya dengan subyek pemegang hak atas tanah, RUU Pertanahan menegaskan bahwa selain WNI, badan hukum Indonesia dapat menjadi pemegang Hak Milik asal ditunjuk dan ditetapkan oleh pemerintah dengan kriteria didirikan berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia; tugas pokok dan fungsinya bergerak dalam bidang sosial, keagamaan dan kebudayaan; tanahnya digunakan secara langsung untuk mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya; dan tidak digunakan untuk mengejar keuntungan. Pengaturan di atas menunjukkan adanya perluasan bentuk badan hukum yang dapat menjadi subyek hak milik atas tanah. Dalam PP No. 38 tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah, yang dapat mempunyai hak milik atas tanah adalah Bank Negara, perkumpulan koperasi pertanian, badan-badan keagamaan dan badan-badan sosial. Ketentuan dalam RUU Pertanahan sangat rawan disalahgunakan dan melanggar asas nasionalitas, untuk itu peran pemerintah (dalam hal ini BPN) untuk melakukan pengawasan pemberian Hak Milik menjadi sangat penting dilakukan.

Sementara itu terkait tanah HGU, pemberian luas minimum dan maksimumnya ditentukan minimum 5 ha; sedangkan pemberian maksimumnya didasarkan pada kriteria:

a. Menjamin kelayakan usaha berdasarkan besaran modal yang dimiliki teknologi yang digunakan, dan manajemen pengelolaan usaha;

- b. Pemerataan pemilikan dan penguasaan tanah;
- c. Ketersediaan tanah budi daya di masing-masing daerah; dan
- d. Memperhatikan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.

Pemberian HGU yang tidak memenuhi kriteria di atas, dinyatakan batal demi hukum. Seperti halnya pemberian Hak Milik kepada badan hukum, maka hal ini pun memerlukan pengawasan pemerintah yang baik, untuk mencegah tanah menjadi bahan spekulasi dan tanah terlantar.

Ketentuan batas pemberian minimum dan maksimum ini pun ditentukan juga untuk pemberian HGB, namun tentunya dengan luasan yang berbeda. Sayangnya, untuk tanah Hak Pakai batas minimum dan maksimum tidak diatur. Hal ini berisiko karena dalam RUU Pertanahan ditegaskan bahwa pemegang Hak Pakai dapat menggunakan tanahnya selain untuk mendirikan bangunan juga untuk usaha pertanian, perkebunan, hutan tanaman, peternakan dan budi daya perikanan. Hal ini berisiko jika usaha-usaha tersebut dilakukan oleh subyek hukum pemegang Hak Pakai yang berwarga negara asing atau badan hukum asing, karena hal tersebut diperkenankan oleh Pasal 42 UUPA jo PP No. No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Hal penting lain yang tidak diatur dalam RUU Pertanahan ini adalah jangka waktu pemberian hak, baik untuk HGU, HGB, Hak Pakai maupun Hak Sewa Bangunan. Untuk itu, apakah akan menginduk langsung pada UUPA dan PP No. 40 tahun 1996, atau pada ketentuan lain. Menurut penulis, tidak ada salahnya untuk ditegaskan kembali dalam RUU ini mengenai jangka waktu sebagai bentuk penegasan pengaturan, karena dimensi waktu adalah alat untuk mencegah monopoli dan eksploitasi terhadap tanah itu sendiri, sekaligus menjadi instrumen pengawasan dari kewenangan hak menguasai negara.

6. Reforma Agraria (RA)

Reforma agraria merupakan amanat Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan SDA. Dalam Pasal 2 ketetapan tersebut ditegaskan bahwa reforma agraria merupakan kegiatan yang mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali (restrukturisasi) penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria (sumber daya alam), yang di-laksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan ke-makmuran rakyat bagi seluruh rakyat Indonesia. Berdasarkan pemahaman tersebut, pengaturan reforma agraria bertujuan untuk.¹³

- a. Menata kembali ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- b. Mengurangi kemiskinan;
- c. Menciptakan lapangan kerja;
- d. Memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah;
- e. Mengurangi konflik dan/atau sengketa pertanahan dan keagrariaan, memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan;
- f. Meningkatkan ketahanan pangan.

Merujuk pada tujuan di atas, banyak hal dan kewenangan berbagai sektor yang terkait dengan pelaksanaan reforma agraria. Untuk itu, pengaturan reforma agraria di dalam RUU Pertanahan merupakan titik sentral pengaturan yang pelaksanaannya memerlukan koordinasi yang harmonis diantara berbagai pihak instansi yang terkait. Reforma agraria sebagai upaya untuk memperbaiki ketimpangan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai salah 1 dari 4 isu

strategis di bidang pertanahan yang telah tertera dalam Perpres No. 2 tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019. Untuk itu, pelaksanaan RA merupakan suatu keniscayaan, yang harus dilakukan terus menerus, berkelanjutan dan setiap langkahnya ke depan perlu dibentengi terutama oleh kekuatan pasar¹⁴ agar tujuan RA di atas dapat tercapai.

Masalah RA diatur cukup banyak dalam RUU Pertanahan, yaitu mencakup ruang lingkup RA, penerima Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA), pemberdayaan penerima TORA, hak dan kewajiban penerima TORA dan penyelenggaraan RA. Pengaturan yang cukup lengkap ini dimaksudkan (terutama) untuk mengurangi/mengatasi ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berdampak pada timbulnya ketidakadilan agraria. Namun demikian, dalam pelaksanaannya tentu tidaklah mudah sehingga masalah RA perlu diatur secermat mungkin baik dalam RUU Pertanahan ini maupun dalam peraturan pelaksanaannya (apakah PP atau Perpres) tentang Reforma Agraria. Misalnya penetapan TORA, apakah memungkinkan tanah yang berasal dari kawasan hutan, transmigrasi dan sebagainya. Tentu hal ini menyangkut kewenangan instansi lain di luar Kementerian ATR/BPN, yang memerlukan koordinasi dan sinergitas antar instansi.

Dalam draft RUU Pertanahan, tanah-tanah yang dapat menjadi obyek RA adalah:

- a. Tanah negara bekas tanah terlantar;
- b. Tanah kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi;
- c. Tanah dari sumber-sumber lain, yang berasal dari:
 - 1) Tanah negara bebas;

¹³ Usep Setiawan, *Kembali ke Agraria*, Penerbit Kerjasama: STPN Press-Konsorsium Pembaruan Agraria-Sayogo Institute, Yogyakarta: 2010, hlm. 326.

¹⁴ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Edisi Baru, Penerbit Kerjasama: Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)-Sayogo Institute-AKATIGA, Jakarta: 2009, hlm. 147.

- 2) Tanah negara bekas hak barat;
- 3) Tanah negara bekas tanah timbul dan tanah tumbuh;
- 4) Tanah negara bekas swapraja;
- 5) Tanah negara hasil penyelesaian konflik;
- 6) Tanah negara berasal bekas pertambangan mineral, batubara dan panas bumi;
- 7) Tanah negara berasal dari pelepasan kawasan hutan;
- 8) Tanah negara berasal dari tukar menukar atau perbuatan hukum keperdataan lainnya dalam rangka RA; dan
- 9) Tanah yang diserahkan oleh pemegang haknya kepada negara untuk RA

Tanah yang berasal dari hasil penyelesaian sengketa/objek konflik termasuk sebagai TORA. Agak rawan sebenarnya jika tanah yang berasal dari sengketa dan/atau konflik dimasukkan sebagai obyek RA, karena TORA sifatnya harus *clean and clear*, baik tanah-tanah di perdesaan, pesisir, hutan ataupun perkotaan. Tanah-tanah yang bermasalah secara yuridis dan/atau administratif, harus dihindari sebagai TORA. Untuk itu diperlukan identifikasi penetapannya.

Selain untuk menata kembali (restrukturisasi) penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, yang sering disebut asset reform; dalam rangka RA penting pula dilakukan penataan akses (access reform), yaitu pemberian akses bagi orang penerima TORA untuk menggunakan dan memanfaatkan tanahnya secara optimal, baik untuk pertanian maupun non pertanian. Akses itu dapat berupa pengembangan usaha, sarana dan prasarana, pendampingan, pelatihan, dan/atau permodalan. Pemberian akses tersebut penting dilakukan bersamaan dengan penataan aset karena kata kunci RA adalah keadilan agraria. Menurut penulis, jika TORA dipergunakan diperuntukkan dan dipergunakan untuk pertanian, maka perlu ada keharmonisan pengaturannya dengan UU No. 19

tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang menggunakan istilah izin garap.

Selanjutnya, dalam RRU Pertanahan ditegaskan larangan mengalihkan tanah yang diterima dari RA. Kiranya peralihan tanah yang berasal dari objek RA tetap diperkenankan dialihkan kepada seseorang/koperasi/organisasi petani sepanjang memenuhi syarat sebagai penerima TORA. yang penting TORA tidak diterlantarkan. Peran pengawasannya menjadi hal yang penting dalam hal ini. Pelanggaran atas larangan menelantarkan tanah, memerintahkan pihak lain untuk menggunakan dan mengusahakan tanahnya, atau mengalihfungsikan penggunaan dan pemanfaatan tanah, dapat menyebabkan penerima TORA diberi sanksi berupa pencabutan hak dan yang bersangkutan dibatalkan haknya sebagai penerima TORA. Menurut penulis, pengalaman selama ini menunjukkan tidak mudah menerapkan ketentuan mengenai pencabutan hak atas tanah, sehingga sebaiknya mengacu pada ketentuan dalam UUPA saja mengenai hal-hal yang menyebabkan berakhirnya suatu hak atas tanah (termasuk pencabutan hak atas tanah).

7. Penyelesaian Sengketa

Bab pengaturan mengenai penyelesaian sengketa dalam RUU Pertanahan pada awalnya cukup rumit, bahkan memasukan pengaturan mengenai pengadilan khusus pertanahan. Namun dalam perkembangannya, pengaturan penyelesaian sengketa lebih disederhanakan tanpa menghilangkan esensinya. Hal demikian baik, karena pendirian pengadilan khusus pertanahan tidaklah mudah. Memerlukan biaya yang besar, SDM yang banyak tetapi belum tentu hasilnya maksimal. Selanjutnya penyelesaian sengketa pertanahan dilakukan melalui lembaga non yudisial (negosiasi, mediasi, arbitrase dan peradilan adat),

lembaga quasi-yudisial dan lembaga yudisial. Lembaga peradilan adat dalam RUU ini diberi penguatan kedudukan di mana lembaga tersebut ditujukan untuk penyelesaian sengketa pertanahan konvensional antar warga masyarakat dalam wilayah MHA. Putusannya diambil berdasarkan kesepakatan atau berdasarkan hukum adat, namun tetapi harus didaftarkan ke Pengadilan Negeri agar memperoleh kekuatan eksekutorial.

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui lembaga Quasi-yudisial ditujukan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan struktural dan dilakukan oleh Komisi Nasional (Komnas) Sengketa Pertanahan. Komnas ini terutama bertugas melakukan tindakan pencegahan untuk menghentikan dampak pelanggaran HAM sebagai akibat sengketa pertanahan struktural, demi menjamin tercapainya keadilan agraria yang berkepastian hukum. Oleh karena itu penyelesaian sengketa pertanahan melalui quasi-yudisial haruslah dilakukan dalam kerangka Reforma Agraria serta putusannya bersifat putusan final dan mengikat. Menurut pemahaman penulis, perlu ada pembedaan yang jelas tentang makna konflik dan sengketa. Jika termasuk sengketa struktural, menurut penulis hal itu sudah merupakan konflik pertanahan.

Pengaturan mengenai penyelesaian konflik pertanahan sejatinya menyempurnakan mekanisme penanganan konflik yang telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait. Ada beberapa faktor penting yang dapat menjadi dasar dalam merumuskan norma-norma penyelesaian konflik pertanahan, yaitu.¹⁵

- a. Pada umumnya penyebab konflik karena kebijakan pemerintah yang mengabaikan kenyataan adanya bentuk-bentuk penguasaan tanah oleh masyarakat setempat, sehingga

perlu kebijakan yang bersifat mengoreksi kebijakan masa lalu yang mengakibatkan konflik;

- b. Penyelesaian konflik harus disertai dengan pemulihan atas pelanggaran HAM yang menyertai selama konflik terjadi;
- c. Perlu penataan ulang pemilikan dan penggunaan tanah dengan mempertimbangkan aspek keadilan, keberlanjutan daya dukung ekologi dan tingkat populasi penduduk; dan
- d. Mencegah timbulnya konflik agraria baru.

RUU Pertanahan, membedakan sengketa atas sengketa pertanahan konvensional dan struktural. Sengketa konvensional, terkait dengan adanya pelanggaran atas perolehan, penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang dimiliki perseorangan badan hukum; sedangkan sengketa struktural terjadi karena adanya pelanggaran ketimpangan dan tidak-adilan dalam perolehan, penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah antara kelompok masyarakat dengan perseorangan/badan hukum yang menguasai tanah dalam skala besar. Khusus untuk menyelesaikan sengketa struktural, RUU Pertanahan menyelesaikannya melalui lembaga quasi-yudisial yaitu Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA). Komnas ini diharapkan dapat menjadi solusi atas penanganan konflik yang komprehensif, karena faktanya selama ini penanganannya bersifat parsial dan tidak menyentuh akar permasalahan.

Penutup

Sebagai penutup, selain uraian terkait dengan materi muatan RUU di atas, penting dikaji juga kedudukan RUU Pertanahan dalam sistem hukum agraria nasional. Sistem difahami sebagai

¹⁵ Idham Arsyad, "Penyelesaian Konflik Agraria", *Jurnal Epistema Institute*, Policy Brief: Volume 3 Tahun 2016, hlm. 3.

suatu kesatuan yang bersifat kompleks, di mana bagian-bagian (sub-sub) sistem itu saling berhubungan.¹⁶ Hukum merupakan suatu sistem karena peraturan tidaklah berdiri sendiri, namun diikat oleh esensi hukum itu sendiri, moral,¹⁷ yang mengikat sub-sub sistem menjadi suatu sistem hukum yang utuh, ajeg dan tidak berbenturan (berkonflik). Misalnya sub sistem hukum tanah tidak boleh berbenturan dengan sub sistem hukum lingkungan, sub sistem hukum penataan ruang dan sebagainya.

Sebagai pelengkap dari peraturan-peraturan agraria, maka posisi RUU Pertanahan merupakan *lex specialis* dari UUPA. UUPA sendiri merupakan *lex generalis*nya. Dengan demikian, berbagai peraturan perundang-undangan yang mengacu pada UUPA selayaknya juga sinkron dan harmonis dengan RUU Pertanahan ini dalam satu sistem hukum nasional. Misalnya terkait dengan UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang (UUPR). Kiranya perlu ada ketentuan dalam RUU Pertanahan yang mengatur keterkaitan antara RUU Pertanahan dengan UUPR, khususnya terkait dengan aspek penatagunaan tanah, sebagai pasal “cantolan” ke arah peraturan pelaksanaan tentang penatagunaan tanah. Keberadaan RUU Pertanahan kelak tentu harus “duduk berdampingan” secara selaras dan bersinergi dengan UUPA.

Sebagai *lex specialis*, maka selain merujuk pada UUPA, RUU Pertanahan harus merujuk pula pada Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 dan Putusan-putusan MK khususnya yang berkaitan dengan penafsiran penguasaan negara atas tanah (dan sumber daya alam). Selain itu, harus dihentikan juga penggemosan terhadap UUPA melalui pembuatan peraturan perundang-undangan atau

kebijakan yang cenderung pragmatis dan mengabaikan konsep dasar UUPA sebagai aturan yang menjadi sarana untuk mewujudkan kemakmuran rakyat Indonesia. RUU Pertanahan harus dapat meluruskan penafsiran yang keliru/menyimpang dari cita-cita mulia para penyusun UUPA, di mana selama ini terhadap ketentuan tertentu ditafsirkan menurut kepentingan ekonomi atau politik tertentu. Misalnya penafsiran kepentingan umum sebagai kepentingan rakyat banyak. Makna yang rancu antara pengadaan tanah dengan pencabutan hak atas tanah, atau pergeseran makna kelembagaan Hak Pengelolaan dari yang semula merupakan “fungsi” pengelolaan, namun karena kebutuhan pragmatis, telah bergeser menjadi “hak” yang lebih menonjol sifat privatnya dibanding sifat fungsi publiknya. Untuk itu, UUPA harus dikembalikan kepada cita-citanya semula sebagai *lex generalis* yang mengatur asas dan prinsip dasar dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat, sehingga implementasinya harus berparadigma populis.

Hukum memang produk politik, namun menyusun suatu peraturan, apapun bentuknya perlu merujuk pada ketentuan yang ada, dalam hal ini Undang-undang No. 11 tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sementara itu, untuk substansi/materi muatannya perlu disusun melalui cara berpikir yang reflektif untuk menghasilkan rancangan peraturan yang obyektif-rasional dan komprehensif. Pemahaman yang komprehensif terhadap peraturan perundang-undangan terkait sangat diperlukan dalam rangka menjamin harmonisasi peraturan perundang-undangan¹⁸. Untuk itu studi yang memadai dan

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, 2006, hlm. 48.

¹⁷ Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*, Penerbit Raja Grafindo, Jakarta: 2009, hlm. 3

¹⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia: Dari Keputusan sampai Undang-undang*, Penerbit Gadjah Mada University Press, Yogyakarta: 2015, hlm. 64.

komprehensi dalam penyusunan naskah akademis dan RUU menjadi hal yang penting. Dalam menyusun RUU Pertanahan penting artinya untuk secara khusus, melihat baik kedudukan maupun substansi materi muatan pengaturannya, apakah selaras dengan UUPA dan peraturan pelaksanaannya dalam satu sistem hukum (agraria).

Daftar Pustaka

Buku

- Bruce, John W., et.al., *Land Law Reform: Achieving Development Policy Objectives*, The World Bank, Washington DC., 2006.
- Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*, Edisi Baru, Penerbit Kerjasama: Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)-Sayogo Institute-AKATIGA, Jakarta, 2009.
- Ida Nurlinda, *Prinsip-prinsip Pembaruan Agraria: Perspektif Hukum*, Penerbit Raja Grafindo, Jakarta: 2009.
- _____, *Reforma Agraria untuk Kesejahteraan dan Keadilan Agraria*, Penerbit kerjasama: LoGoz Publishing-Pusat Studi Hukum Lingkungan dan Penataan Ruang Fakultas Hukum Unpad, Bandung: 2013.
- Kurnia Warman, *Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk: Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*, Penerbit kerjasama: HuMa-van Vollenhoven Institute-KITLV Jakarta, Jakarta, 2010.
- Maria S.W. Sumardjono, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia: Dari Keputusan sampai Undang-undang*, Penerbit Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015.
- Mas Achmad Santosa, *Alam pun Butuh Hukum dan Keadilan*, Penerbit As@-Prima Pustaka, Jakarta: 2016.
- Noer Fauzi, *Bersaksi untuk Pembaruan Agraria: dari Tuntutan Lokal hingga Kecenderungan Global*,

- Penerbit Insist Press, Yogyakarta: 2003.*
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung:, 2006.
- Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta: 1996
- United Nations Habitat, *Handling Land: Innovative Tools for Land Governance and Secure Tenure*, Nairobi (Kenya).
- Usep Setiawan, *Kembali ke Agraria*, Penerbit Kerjasama: STPN Press-Konsorsium Pembaruan Agraria-Sayogo Institute, Yogyakarta: 2010.
- Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, Penerbit STPN Press, Yogyakarta: 2014.

Jurnal

- Agus Sudaryanto dan Sigid Riyanto, "Eksistensi Delik Adat Di Lingkungan Masyarakat Sentolo, Kabupaten Kulonprogo, Yogyakarta," *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 28 Nomor 1 Tahun 2016.
- Ahmad Nashih Luthfi, "Memperjelas Tanah Negara: Beberapa Rekomendasi untuk RUU Pertanahan", *Jurnal Epistema Institute*, Policy Brief: Volume 1 tahun 2016.
- Idham Arsyad, "Penyelesaian Konflik Agraria", *Jurnal Epistema Institute*, Policy Brief: Volume 3 Tahun 2016.
- Yance Arizona, "Permudah Pendaftaran Hak Komunal Masyarakat Adat atas Tanah", *Jurnal Epistema Institute*, Policy Brief: Volume 5 tahun 2016.

Sumber lain

- Ida Nurlinda, *Pertajam Substansi RUU Pertanahan*, Makalah pada Diskusi Ahli, Epistema Institute, Jakarta: 16 Februari 2016.