

# JURNAL PERTANAHAN

Vol. 1

No. 1

November 2011

## Menggagas RUU Pertanahan

### Penanggung Jawab

#### **Maharani**

Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

### Penyunting/Editor

#### **Maningar Habeahan, SH., MM**

Kepala Bidang Kajian Kebijakan  
Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

### Redaktur

#### **Prof. Dr. Endriatmo Soetarto, MA**

Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

#### **Prof. Dr. Ir. Budi Mulyanto, M.Sc**

Direktur Penatagunaan Tanah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

### Mitra Bestari

#### **Dr. Ir. Soeryo Adiwibowo, MS**

Staf Khusus Bidang Ekonomi Politik Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

#### **Dr. Noer Azam Achsani**

Direktur Survey Potensi Tanah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

#### **Dr. Ir. Irawan Sumarto, M.Sc**

Direktur Pemetaan Dasar Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

#### **Dr. Budi Djatmiko, SH., MH**

Kepala Subdirektorat Penataan Tanah Bersama  
Direktorat Konsolidasi Tanah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

### Desain Grafis & Fotografer

#### **Robin Tua Halomoan Sijabat, S.Kom**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

### Sekretariat

#### **Rahman Yuliardhi S., SH., M.Hum**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

#### **Septina Marryanti P., S.Si**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

#### **Arditya Wicaksono, S.IP**

Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia

## **Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia**

Jl. H. Agus Salim No.58

Jakarta Pusat

Telp. (021) 3909016

Fax. (021) 3909016

e-mail : puslitbang@bpn.go.id

# PENGANTAR REDAKSI

# JURNAL PERTANAHAN

Vol. 1

No. 1

November 2011

## Menggagas RUU Pertanahan

Pembaca yang terhormat, selamat bertemu kembali dalam "Jurnal Pertanahan".

Dalam rangka menunjang program strategis BPN RI, diantaranya menyusun RUU Pertanahan dan sebagai perwujudan slogan "**Puslitbang BPN RI, Terdepan dalam Inovasi Pertanahan**", Puslitbang menerbitkan Jurnal Pertanahan Tahun 2011. Isi jurnal ini merupakan pokok-pokok pikiran bagi penyusunan RUU Pertanahan, terutama pencerminan terhadap pelaksanaan: Hak Pengelolaan, Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, Pemilikan Tanah untuk Orang Asing, dan Sinkronisasi Peraturan Perundangan-Undangan Sumberdaya Alam.

**Sdri. Ratna Djuita**, menulis hasil penelitiannya dengan topik "**HPL, antara Regulasi dan Implementasi**", di dalamnya sarat temuan pemberian HPL yang dilaksanakan berdasarkan kebijakan yang carut marut, seperti HPL di Pulau Batam yang diberikan secara parsial seluas pemberian HGBnya. Selanjutnya HPL yang dimiliki oleh BUMN penyelenggara pembangunan perumahan, dimana di atas HPL diberikan pula HGB dengan nama yang sama, dan temuan carut marut kebijakan lainnya yang pada akhirnya kebijakan tersebut justru akan mereduksi makna atau fungsi HPL itu sendiri, yaitu : 1) mengatur peruntukan dan penggunaan tanah, 2) memberikan sebagian dari HPL dengan hak lain kepada pihak ketiga, 3) mengatur hubungan dan perbuatan hukum atas HPL tersebut.

Selanjutnya **Sdri. Ratna Djuita dan Sdri. Indriyati** menulis artikel mengenai "**Eksistensi dan Konflik Penguasaan Tanah Masyarakat Hukum Adat**", isinya merupakan eksistensi keberadaan masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya serta konflik yang perlu mendapat perhatian pada saat penyusunan RUU. Apakah hak ulayat ini akan dimaknai sebagai hak pengelolaan sesuai pasal 2 dan 3 UUPA atau dianggap hak sebagaimana pasal 16 UUPA, atau akan diatur secara khusus dengan lembaga hak baru, yang akan diperkenalkan dalam RUU Pertanahan tersebut.

**Sdri. Trie Sakti** menulis artikel mengenai "**Land Ownership Rules for Foreigners**", yang memotret fenomena penguasaan tanah oleh WNA di berbagai daerah di Indonesia. Potret tersebut antara lain telah dapat diindikasikan terjadi penyelundupan hukum atas pemilikan tanah oleh WNA. Indikasi itu dapat dilihat melalui ditemukannya peralihan hak milik dengan menggunakan akta notarial dan tidak didaftarkan di kantor pertanahan setempat. Hal ini mengakibatkan pelanggaran hukum atas pemilikan tanah oleh WNA yang seharusnya diberikan dengan Hak Pakai dan peralihannya dilakukan dengan akta PPAT, sehingga pendaftarannya dapat dilakukan. Dengan dasar akta notarial tersebut peralihan hak hanya bersifat perdata, sehingga tidak dapat didaftarkan di kantor pertanahan. Hal ini ditempuh untuk menghindari larangan kepemilikan WNA terhadap HM, serta menghindari pajak-pajak yang harus dibayar. Diharapkan artikel ini dapat memberikan masukan pokok-pokok pikiran untuk merevisi PP nomor 41 tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah atau Hunian oleh Orang Asing dan penyusunan RUU Pertanahan yang responsif terhadap permasalahan tersebut.

**Sdri. Tri Sakti dan Sdr. Rahman**, menyajikan hasil penelitiannya dengan topik, "**Sinkronisasi Peraturan Perundangan-Undangan Sumberdaya Agraria**". Di dalamnya mengupas tuntas ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan yang mengatur sumberdaya alam paska lahirnya UUPA, seperti UU Kehutanan, UU Pertambangan, UU Perkebunan, UU Penataan Ruang, UU Pengelolaan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, UU Penanaman Modal, dan lain sebagainya yang seharusnya justru mempedomani UUPA sebagai payungnya. Diharapkan dengan sumbangan penelitian ini para penyusun RUU Pertanahan dapat menjadikannya referensi pemikiran untuk tercapai tujuan RUU tersebut sebagai Undang-undang yang dapat mengharmonisasikan seluruh Undang-undang yang terkait dengan bidang pertanahan.

Semoga jurnal ini bermanfaat dan mampu menyumbangkan pokok-pokok pikiran dalam rangka penyusunan RUU Pertanahan, kritik dan saran kami tunggu di meja Redaksi, akhirnya selamat menyambut tahun baru 2012.

Terimakasih dan Selamat membaca

Salam dari Redaksi

## DAFTAR ISI

1. Hak Pengelolaan (HPL) antara Regulasi dan Implementasi <i>Ratna Djuita</i>	1	-
2. Eksistensi dan Konflik Penguasaan Tanah Masyarakat Hukum Adat .....	32	- 68
<i>Ratna Djuita, Indriyati</i>		
3. Land Ownership Rules for Foreigners .....	69	- 88
<i>Trie Sakti</i>		
4. Sinkronisasi Peraturan Perundangan-Undangan Sumberdaya Agraria .....	89	- 120
<i>Trie Sakti, Rahman Yuliardhi Sukanto</i>		

# HAK PENGELOLAAN (HPL) ANTARA REGULASI DAN IMPLEMENTASI

**Ratna Djuita**

Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI, Jalan H. Agus Salim Nomor 58, Jakarta, r.djuita@yahoo.com

## **ABSTRAK**

Mengingat Negara hanya mempunyai Hak Menguasai, maka bentuk Penguasaannya, lebih lanjut diuraikan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya, disebutkan antara lain bahwa: Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dikonversi menjadi Hak Pengelolaan (HPL) apabila tanahnya selain dipergunakan sendiri, juga diperuntukan bagi Pihak Ketiga.

Pemegang HPL pada mulanya Departemen/Pemda, dipergunakan untuk pelaksanaan tugas departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah. Pemegang HPL mempunyai kewenangan menyerahkan bagian tanahnya kepada pihak ketiga bersifat jangka pendek, luasan kecil. Hakikat HPL semata-mata agar tanah yang belum digunakan tidak terlantar dan HPL wajib didaftarkan. Makna/hakikat HPL mulai berkembang sejak diberikan kepada Perusahaan yang Badan-Badan Hukum Indonesia dan sejak diberlakukannya HPL Otorita Batam. Pada prakteknya pemberian HPL bersifat komersial dan sebagian besar HPL dan hak atas tanah di atas HPL belum terdaftar. Langkah-langkah yang harus dilakukan dalam rangka mengembalikan makna HPL sebagai berikut: Pertama, Pengaturan HPL menjadi "IJIN PENGELOLAAN" yang diatur dalam PP, atau bisa dalam bentuk Undang Undang dimana HPL menjadi lembaga hak baru. Kedua, Di masa yang akan datang BPN-RI, juga mempunyai kewenangan untuk : (a) Monitoring, Pengendalian dan Pengawasan serta menjatuhkan Sanksi terhadap penyimpangan (b) Pengaturan Pengendalian dan Pengawasan tentang perjanjian antara Pemegang HPL dengan Pihak Ketiga yang di atur dalam PERKABAN. Ketiga, BPN-RI perlu membuat NASKAH AKADEMIS apabila HPL dijadikan lembaga hak baru, sehingga perlu RUU.

**Kata kunci** : Hak Menguasai Negara, Hak Pengelolaan

## **ABSTRACT**

According to our constitution, State doesn't own land but has a tenurial right. Based on the tenurial right and further described by The Minister of Agrarian Affairs Regulation No. 9 in 1965 on the implementation of conversion rights on state land tenure and the terms of furthermore wisdom, it is mentioned among others that state land tenurial right conversed into Right of Management (HPL) for state's own use or intended for the third parties.

Holders of HPL in the beginning are departements/local governments and the lands were used for departement, diroctorates and region's task. HPL's holder had right to give parts of the land to the third parties in short terms and small extents. Basically, HPL itself intended to prevent the abandoned land. HPL must be registered. The nature of HPL started to develop since granted to the companies with Indonesia legal entity and the enforcement of Batam authority. In practice, the provision of HPL to the third parties were commercial and most of parts of HPL land to the third parties unregistered.

The steps that must be done in order to restore the meaning of HPL as follows : First, HPL become "the permit of land management" which is regulated in government regulation or could be regulated in form of act if where HPL into new rights institutions. Second, in the future, BPN RI should also has the authority : (a) to do the monitoring, controlling, supervising and

giving sanctions against deviation of the use of HPL; (b) to regulate, control and Supervise the agreement between HPL's holder and the third parties that are regulated in the regulation of Head of BPN. Third, BPN-RI needs to make academic paper where HPL made a new right, so it needs to bill act.

**Keywords :** Right of State Tenure (HMN), Right of Management (HPL)

## REGULASI HAK PENGELOLAAN (HPL)

### Pendahuluan

Hak Pengelolaan (HPL) tidak disebutkan secara eksplisit di dalam pasal UUPA, namun di dalam Pasal 2 ayat (4) intinya menyatakan bahwa Negara dapat memberikan tanah yang dikuasainya kepada suatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugas masing-masing. Selanjutnya dalam penjelasan umum dinyatakan bahwa kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh, dengan berpedoman pada tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) dan (3).

Pasal 16 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 menetapkan beberapa macam status hak atas tanah, antara lain: Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai. HPL tidak disebutkan dalam Pasal 16 tersebut, artinya, apakah HPL itu sendiri tidak termasuk di dalam status hak atas tanah?

**HPL** yang di masa Pemerintahan Belanda dikenal sebagai "**Hak Beheer**" (*terjemahan bebas Hak Menguasai*) adalah hak yang diberikan kepada instansi pemerintah untuk menggunakan tanah sesuai dengan kepentingannya. Di masa Pemerintahan Republik Indonesia ketentuan mengenai Hak Beheer tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara. Di dalam Pasal

1, menyatakan bahwa tanah negara adalah tanah yang dikuasai penuh oleh negara, dan di Pasal 2 antara lain menyatakan "...maka penguasaan tanah negara ada pada Menteri Dalam Negeri", sedangkan di dalam Pasal 9 antara lain dikatakan dalam ayat (1) kementerian, jawatan dan daerah swatantra yang belum dapat menggunakan tanah negara dapat memberi ijin kepada pihak lain dalam waktu yang pendek, (2) ijin untuk memakai bersifat sementara. Pada kurun waktu ini pemanfaatan tanah HPL oleh pemegang HPL masih mengutamakan pelaksanaan tugas dan fungsinya dan cenderung masih berpihak pada masyarakat atau bersifat publik.

Kebijakan HPL mengalami perkembangan sejak pertama kali muncul pada tahun 1965, yakni berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Kebijaksanaan selanjutnya. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah negara yang diberikan kepada departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah swatantra sebelum berlakunya peraturan ini, bila dimaksudkan juga diberikan kepada pihak ketiga, dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Untuk mengelola HPL, Negara menyerahkan kewenangannya kepada beberapa instansi dan pelaku usaha, terdapat juga pihak ketiga (swasta) yang menerima penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan dari Pemegang hak pengelolaan untuk mengelola penyerahan bagian-bagian tanah hak pengelolaan dari pemegang HPL.

Kewenangan yang diberikan oleh negara tersebut bermakna, bahwa **pemegang hak pengelolaan berwenang untuk menuntut agar pihak lain**

**menghormati haknya**, sehingga ia dapat meminta perlindungan hukum terhadap pemanfaatan haknya. Pihak lain atau pihak ketiga yang berkeinginan untuk memanfaatkan bagian-bagian dari tanah hak pengelolaan berkewajiban untuk mengadakan perjanjian tertulis dengan pemegang hak pengelolaan.

Kewenangan yang dilindungi oleh Hukum tersebut membuat Pemegang Hak pengelolaan yang memanfaatkan tanah HPL sesuai dengan tugasnya dan atau Pihak Ketiga yang memanfaatkan bagian-bagian dari tanah hak pengelolaan, mempunyai posisi yang kuat didalam menjalankan usahanya, sehingga dengan dikuasainya HPL oleh Pemegang HPL, maka kewenangan pemegang HPL sangatlah besar terhadap suatu usaha dalam bidang agraria baik untuk kepentingan tugasnya maupun terhadap pelaku usaha tertentu atau pihak ketiga.

Penguasaan dan kewenangan yang sangat besar bagi pemanfaatan tanah HPL oleh pemegang HPL tersebut dan pemanfaatan tanah atas suatu usaha (HGB) oleh pihak ketiga dilaksanakan melalui suatu perjanjian antara pemegang HPL dengan Pihak Ketiga, **mengakibatkan pemanfaatan HPL cenderung komersialisme yang bersifat privat**. Surat perjanjian tersebut yang secara hukum mengikat dan menimbulkan hak dan kewajiban dan pemanfaatan HPL bagi pihak Ketiga cenderung ke sifat . Isi dan bentuk perjanjian tersebut bervariasi tergantung pada:

1. Rencana penggunaannya, waktu yang berhubungan dengan hak yang diserahkan pada pihak ketiga di atas HPL;
2. Bentuk uang pemasukan kepada pemegang HPL; dan
3. Persyaratan teknis dan non teknis yang merupakan hak dan kewajiban dari pemegang HPL dan pihak ketiga.

Sebelum tanah-tanah HPL diserahkan kepada pihak ketiga maka terdapat kewajiban untuk pendaftarannya

di Kantor Pendaftaran Tanah, merujuk pada Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965. Bagian-bagian HPL yang telah diserahkan kepada pihak ketiga harus pula didaftarkan sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1997 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-Bagian Tanah HPL dan Pendaftarannya. Pendaftaran terhadap tanah HPL diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pada Pasal 9 ayat (1) b bahwa Hak Pengelolaan harus didaftarkan. Namun, kenyataan mengindikasikan pendaftaran HPL sebagai syarat mutlak sebelum bagian-bagian HPL diserahkan belum sepenuhnya dilaksanakan oleh pemegang HPL.

### Perkembangan Regulasi Hak Pengelolaan

1. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara:
  - a. Tanah Negara, ialah tanah yg dikuasai penuh oleh Negara.
  - b. Kecuali penguasaan Tanah Negara dgn UU atau peraturan lain pd waktu berlakunya PP ini telah diserahkan kpd Kementerian Jawatan atau Daerah Swatantra, maka penguasaan Tanah Negara ada pd Mendagri.
2. Undang Undang NO. 5 TAHUN 1960 Tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria
  - a. Pasal 2 ayat 4 yang menyatakan bahwa hak menguasai dari Negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.
  - b. Penjelasan Angka II, Angka (2) ... atau memberikannya dlm pengelolaan kpd sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) utk

dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

3. *PMA Nomor. 9 TAHUN 1965 Tentang PELAKSANAAN KONVERSI HAK PENGUASAAN ATAS TANAH NEGARA DAN KETENTUAN-KETENTUAN TTG KEBIJAKSANAAN SELANJUTNYA :*

Peraturan ini mengatur tentang pelaksanaan konversi hak penguasaan atas tanah Negara dan tanah-tanah pemerintah yang dikuasai suatu Departemen/ Pemda,

- a. Hak penguasaan Tanah Negara sesuai PP No. 8 Tahun 1953 yg diberikan kpd Departemen dan Daerah Swatantra sebelum berlakunya Peraturan ini, sepanjang tanah tsb hanya dipergunakan utk kepentingan instansi itu sendiri, dikonversi menjadi Hak Pakai (HP) selama dipergunakan sesuai UUPA. Hal tersebut dapat kita lihat pada Pasal 1, Hak Pakai, apabila tanahnya dipergunakan untuk keperluan sendiri oleh departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah;
- b. Jika selain dipergunakan utk kepentingan instansi itu sendiri, juga utk dpt diberikan dgn sesuatu hak kpd pihak ketiga maka hak penguasaan tsb dikonversi menjadi HPL. Seperti yang di tuangkan pada Pasal 2, Hak Pengelolaan, apabila tanah tersebut selain dipergunakan sendiri oleh departemen-departeme, direktorat-direktorat dan daerah dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga dengan hak tertentu dengan persyaratan peruntukan dan subyeknya.
- c. Kewenangan dari pemegang HPL ditetapkan dalam Pasal 6 peraturan ini:
  - 1) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;

2) Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;

3) Menyerahkan bagian-bagian tanah kepada pihak ketiga yang berwarganegara Indonesia dan badan hukum yang dibentuk menurut hukum Indonesia berkedudukan di Indonesia: (i) jenis Hak Pakai; (ii) berjangka waktu 6 tahun; (iii) luas maksimum 1.000 M2;

4) Menerima uang pemasukan/ganti rugi dan atau uang wajib tahunan

4. *PMA NO. 1 TAHUN 1966 Ttg PENDAFTARAN HAK PAKAI DAN HAK PENGELOLAAN :* Semua HP & HPL yg diperoleh Departemen dan Daerah Swatantra sebagaimana dimaksud PMA No. 9 Thn 1965, didaftar menurut PP No. 10 Tahun 1961;

5. *PERMENDAGRI NO. 1 TAHUN 1967 Ttg PEMBAGIAN TUGAS DAN WEWENANG AGRARIA :*

a. Hak penguasaan diberikan oleh Mendagri atau Dirjen Agraria & Transmigrasi kpd Badan-Badan Pemerintah tertentu atas Tanah Negara atau tanah hak dlm suatu daerah tertentu berisikan wewenang utk menetapkan perencanaan peruntukan tanah dlm daerah dan mengadakan peraturan ttg *pungutan-pungutan dgn tdk mengurangi pungutan instansi pemerintah lainnya berdasarkan Peraturan yg berlaku;*

b. HPL diberikan oleh Mendagri atau Dirjen Agraria & Transmigrasi kpd Badan-Badan Swatantra dan Badan-Badan Pemerintah Lainnya yg berisikan wewenang, selain utk mempergunakan sendiri sebagian tanah ybs, juga utk memberikannya kpd pihak-pihak lain dgn HP menurut ketentuan khusus.

6. *PERMENDAGRI NO. 5 TAHUN 1974 Tentang*

*KETENTUAN-KETENTUAN MENGENAI PENYEDIAAN DAN PEMBERIAN TANAH UNTUK KEPERLUAN PERUSAHAAN, Pasal 3* "Dengan tidak mengubah seperlunya ktnn dlm PMA Nomor 9 Tahun 1965, HPL berisikan wewenang utk :

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
- b. menggunakan tanah utk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. menyerahkan bagian-bagian dari tanah kpd pihak ketiga menurut persyaratan yg ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tsb yg meliputi segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kpd pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh Pejabat menurut Permendagri No. 6 Tahun 1972 Ttg Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, sesuai Peraturan Perundangan Agraria yang berlaku".

7. *PERMENDAGRI NO. 1 TAHUN 1977 Ttg TATACARA PERMOHONAN DAN PENYELESAIAN PEMBERIAN HAK ATAS BAGIAN-BAGIAN TANAH HPL SERTA PENDAFTARANNYA, Pasal 1, HPL berisikan wewenang untuk :*

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah;
- b. menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. menyerahkan bagian-bagian dari tanah kpd pihak ketiga menurut persyaratan yg ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tsb, yg meliputi segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dgn ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kpd pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh Pejabat

berwenang, sesuai dengan Peraturan Perundangan yang berlaku.

8. *Undang Undang Nomor. 16 TAHUN 1985 Tentang RUMAH SUSUN (Rusun)*

Penjelasan Pasal 7, HPL adalah sebagaimana dimaksud dlm PP No. 8 Th 1953 jls. PMA No. 9 Th 1965, PMDN No. 5 Th 1974 & PMDN No. 1 Th 1977.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985, maka eksistensi Hak Pengelolaan menjadi lebih kuat karena mendapat pengakuan/legalitas atas keberadaan Hak Pengelolaan tersebut oleh Undang-Undang, walaupun dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tersebut tidak ada ketentuan yang secara spesifik mengatur tentang apa dan bagaimana itu Hak Pengelolaan, yang seharusnya permasalahan Hak Pengelolaan tersebut diatur secara khusus oleh Undang-Undang karena menyangkut lahirnya sebuah hak baru sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA.

9. (a) *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1997 tentang ketransmigrasian Pasal 24 (1) tanah yang diperoleh pemerintah untuk penyelenggaraan transmigrasi diberikan dengan Hak Pengelolaan sesuai peraturan per Undang-Undang yang berlaku. Ayat (3) tanah yang diperuntukkan bagi transmigran diberikan dengan status Hak Milik; (b)SKB Menakertrans dengan BPN RI No. SKB.114/MEN/1992 No. 24 Tahun 1992 Tentang pencadangan tanah, pengurusan dan sertipikat Hak Atas Tanah Lokasi pemukiman transmigrasi; (c) Kesepakatan Bersama antara Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi dengan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Pensertipikatan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah Transmigrasi. Dalam SKB dan MoU tersebut diatur tugas dan tanggung jawab serta batasan kewenangan masing-*



masing pihak dalam pensertipikatan tanah Hak Pengelolaan dan dijelaskan yang dimaksud dengan Hak Pengelolaan dalam hal ini adalah hak yang diberikan oleh Badan Pertanahan Nasional kepada Departemen tenaga Kerja dan Transmigrasi atas areal yang telah dicadangkan untuk lokasi pemukiman transmigrasi dengan wewenang untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah serta menyerahkan bagian-bagian kepada para transmigran atau Instansi Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan transmigrasi.

10. PERATURAN PEMERINTAH NO. 40 TAHUN 1996 Ttg HAK GUNA USAHA, HAK GUNA BANGUNAN DAN HAK PAKAI ATAS TANAH  
 Pasal 1 angka 2 : HPL adalah hak menguasai dari Negara yg kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kpd pemegangnya.

Dalam Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996 menyebutkan antara lain bahwa di atas HPL dapat diberikan hak atas tanah lain seperti Hak Guna bangunan atau Hak Pakai. Status hak tersebut dapat diperpanjang dan apabila hak tersebut hapus atau berakhir, maka penguasaan tanah kembali pada pemegang Hak Pengelolaan (Pasal 56 ayat (2) dan Pasal 158).

11. PERATURAN PEMERINTAH NO. 24 TAHUN 1997 Ttg PENDAFTARAN TANAH  
 a. Pasal 1 angka 4 : HPL adalah hak menguasai dari Negara yg kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kpd pemegangnya;  
 b. Pasal 23 Utk keperluan pendaftaran hak : Huruf b HPL dibuktikan dgn penetapan pemberian hak pengelolaan oleh Pejabat yg berwenang.
12. PMA/KBPN NO. 9 TAHUN 1999 Ttg TATA CARA PEMBERIAN DAN PEMBATALAN HAK ATAS TANAH NEGARA DAN HPL  
 a. Pasal 1 angka 3 : HPL adalah hak

menguasai dari Negara yg kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kpd pemegangnya;

- b. Pasal 67 s/d 75 : Tatacara pemberian HPL.
13. PERKABAN NO. 3 TAHUN 2006 Ttg ORGANISASI DAN TATA KERJA BPN RI, Pasal 182 huruf e, Pasal 183 huruf b, Pasal 188, Pasal 189, Pasal 190, Pasal 191 ayat 1 ..... :menyiapkan penetapan pemberian & pemberian izin pelepasan HPL atas tanah Pemerintah, Badan Hukum Pemerintah.
14. PERKABAN NO. 4 TAHUN 2006 Ttg ORGANISASI DAN TATA KERJA KANWIL DAN KANTAH, Pasal 16 ayat 3 ... : melakukan penelitian, telaahan, pengolahan urusan permohonan hak pengelolaan atas tanah, tanah pemerintah, dan badan hukum pemerintah.

## PERKEMBANGAN MAKNA, PENDAFTARAN TANAH HPL DAN HAK ATAS TANAH DI ATAS HPL

### Perkembangan Makna HPL

Istilah Hak Pengelolaan (HPL) tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, namun menurut AP Parlindungan (1993), menyatakan bahwa lembaga yang dimaksud sudah ada sebelum Undang-Undang Tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria diundangkan.

Dalam UUPA, Hak Pengelolaan hanya disinggung dalam Penjelasan Umum Angka 11 pada alinea terakhir butir 2 (dua), yang selanjutnya diatur dalam beberapa ketentuan. Dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 disebutkan bahwa Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

HPL muncul dari interpretasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Pasal 2 ayat (4) yang menyatakan bahwa

hak menguasai dari Negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Dari ketentuan tersebut ada peluang untuk membuat suatu hak baru yang kemudian dalam Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1965 konversi hak penguasaan atas Negara dan tanah pemerintah yang dikuasai oleh suatu departemen/pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953, dimana penguasaannya telah diserahkan kepada menteri/jawatan, daerah swatantra, penguasaannya oleh Negara adalah Menteri Dalam Negeri.

Jika disimak lebih jauh pada Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1953, maka istilah HPL yang sebenarnya adalah Hak Penguasaan yang mengandung 2 pokok penting kewajiban dalam penguasaan atas tanah Negara tersebut yaitu: *Mempergunakan tanah sesuai peruntukannya dan dapat memberi ijin kepada pihak lain untuk memakai tanah dalam waktu pendek bersifat sementara dan setiap waktu dapat dicabut oleh Negara (pemerintah).*

Bilamana diperhatikan, hakikat munculnya HPL berasal dari hak penguasaan menurut Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 (sebelum Undang-Undang Pokok Agraria) maupun setelah lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria dengan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Peraturan tersebut menyatakan bahwa *HPL diberikan kepada pemerintah kota, kabupaten maupun instansi pemerintah lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan tanah guna kepentingan pelaksanaan tugasnya* dengan status hak yang kedudukan hukumnya sama dengan hak yang ada secara formal dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960. Adanya kewenangan untuk menyerahkan bagian tanah yang belum digunakan kepada pihak ketiga dengan uang pemasukan/ganti rugi atau uang wajib tahunan ini hanya bersifat jangka

pendek dan semata-mata agar tanah yang belum digunakan tersebut tidak terlantar dan dimanfaatkan secara optimal.

Di dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 maupun Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 maka sebagai subyek dari HPL (diistilahkan hak penguasaan dalam Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1953), adalah instansi pemerintah dan digunakan dalam pelaksanaan tugasnya. Kalaupun ada *bagian-bagian tanah HPL yang diberikan kepada pihak ketiga bersifat jangka pendek dan luasan yang kecil dengan jangka waktu yang tidak lama.*

Perkembangan peraturan yang berkaitan dengan HPL ini mulai muncul sejak keluarnya Peraturan Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 tentang ketentuan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan suatu hak atas tanah negara. Pada Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 dinyatakan bahwa kepada perusahaan yang berbentuk badan hukum dimungkinkan pemberian HPL dan memiliki kewenangan antara lain menggunakan tanah tersebut untuk keperluan usahanya.

Setelah itu perkembangannya, HPL lebih dominan memperlihatkan unsur komersialisme dari penguasaan tanah daripada penggunaannya untuk kepentingan pelaksanaan tugas dari instansi yang menguasai dan memiliki HPL. Kondisi ini sejak terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian hak atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya yang antara lain pada Pasal 1 ayat (1) menjelaskan bahwa HPL berisi wewenang untuk , antara lain menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan usahanya.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 yang ditindak lanjuti Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas Bagian-Bagian

Tanah Hak Pengelolaan serta Pendaftarannya. Seperti halnya pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 maka pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 kewenangan pemegang hak pengelolaan tetap sama.

Apabila kita perhatikan, semula pada awalnya Pemegang hak adalah instansi pemerintah dalam melaksanakan tugasnya dan kalaupun ada bagian-bagian yang diserahkan kepada pihak ketiga dalam ukuran yang kecil dan jangka pendek maka dengan keluarnya Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977, fungsi HPL tersebut *telah berubah dari fungsi pelayanan kepada publik menjadi fungsi komersial* yang dilakukan oleh perusahaan berbadan hukum yang modalnya berasal dari pemerintah baik pembangunan perumahan, kawasan industri dan kegiatan perusahaan lainnya, baik yang diselenggarakan dengan maupun tanpa penanaman modal.

Pemegang HPL juga secara bebas dapat menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan suatu hak maupun mengatur segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya hal tersebut dapat kita lihat pada pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 pemegang HPL dapat menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dengan suatu perjanjian. Kondisi ini menciptakan perusahaan yang sekedar berfungsi sebagai penyedia tanah atau perantara tanah untuk mendapatkan keuntungan dari sewa maupun penjualan tanah kepada pihak ketiga.

Dalam perjanjian antara pemegang HPL dan pihak ketiga terutama berkaitan pembayaran uang pemasukan kepada pemegang HPL, memungkinkan terjadinya beragam bentuk dan besaran uang pemasukan tersebut. Sebenarnya dalam Surat Menteri Dalam Negeri No. 593/3418/Agr, tanggal 31 Agustus 1982 tentang Masalah HGB/HP di atas HPL sebagai upaya mencegah salah tafsir terhadap

pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 menyebutkan bahwa uang pemasukan yang diterima oleh pemegang HPL dari pihak ketiga bukanlah perjanjian sewa menyewa tanah (ground lease) tetapi dalam prakteknya bentuk uang pemasukan tersebut beragam antara subyek HPL yang satu dengan HPL yang lain, antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya.

Namun demikian, kenyataannya di beberapa tempat terjadi sewa menyewa di atas HPL yang bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 karena sewa menyewa tanah yang dikuasai oleh negara bukan merupakan sistem dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dimana yang dapat membuat sewa menyewa berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 adalah perorangan atau badan hukum swasta.

Perkembangan dari hakikat HPL ini semakin melebar dan meluas setelah munculnya Keputusan Presiden No. 41 Tahun 1973 tentang Daerah Industri Pulau Batam dan berkembang dan meluas ke pulau-pulau sekitarnya dengan keluarnya Keputusan Presiden No. 56 Tahun 1984 dan terakhir dengan Keputusan Presiden No. 28 Tahun 1992 sehingga awalnya HPL hanya meliputi seluruh Pulau Batam dengan luas 41.000 Ha menjadi lebih dari 40 pulau dengan luas mencapai 71.500 Ha, luasan yang lebih luas dari Negara Singapura.

Dengan ketentuan tersebut maka semua kegiatan pembangunan dalam wilayah kerja Otorita Pulau Batam sesuai dengan Keppres No. 41 Tahun 1973, Keputusan Presiden No. 56 Tahun 1984 dan terakhir dengan Keputusan Presiden No. 28 Tahun 1992 harus melalui OPDIPB dan semua hak-hak atas tanah yang dimohon oleh semua pihak baik Hak Milik, Hak Pakai, Hak Guna Bangunan maupun HGU harus berada di atas HPL. Pada sisi lain, sesuai dengan ketentuan suatu hak baru sah secara hukum kalau sudah terdaftar dalam buku tanah.

Pada kondisi seperti ini maka setiap orang yang ingin

membangun di luar HPL yang belum bersertipikat tetapi berada pada wilayah kerja OPDIPB harus terlebih dahulu membuat sertipikat HPL atas nama OPDIPB yang kemudian sesuai ketentuan pihak ketiga yang memanfaatkan tanah tersebut membuat perjanjian dengan pemegang HPL. Dengan ketentuan seperti inipun ternyata hakikat HPL seperti yang dimaksudkan dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953 *telah menyimpang* dimana pemegang HPL telah berfungsi sebagai perusahaan tanah.

Setelah itu apabila kita memperhatikan Peraturan PMA/KBPN No.9/1999 telah mencabut Permendagri No. 1 th 1977, bahwa sesuai dengan dengan asas hukum dalam penyusunan peraturan perundangan, dinyatakan bahwa peraturan perundangan baru yang diterbitkan hanya bisa mencabut/menyatakan tidak berlaku lagi terhadap peraturan yang ada sebelumnya yang derajatnya setingkat/dibawahnya yang mengatur hal yang sama.

Sehubungan dengan hal tersebut karena PMNA/PERKBPN nomor 9 tahun 1999 mengatur tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah dengan HPL seharusnya yang dicabut adalah Permendagri Nomor 5 tahun 1973 tentang ketentuan-ketentuan mengenai tata cara pemberian Hak Atas Tanah, bukan Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 tentang tata cara permohonan dan penyelesaian pemberian Hak atas bagian-bagian tanah HPL serta pendaftarannya (terjadi kesalahan administrasi dalam mencabut peraturan sebelumnya).

Oleh Karena Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 secara legal formal telah dicabut oleh PMNA /KBPN Nomor 9 tahun 1999, sedangkan didalam PMNA/KBPN Nomor 9 tahun 1999 tersebut tidak ada ketentuan yang mengatur tata cara pemberian hak atas tanah di atas HPL, maka dalam praktek materi yang diatur oleh Permendagri Nomor 1 Tahun 1977 tersebut masih dipergunakan sebagai pedoman dalam proses pemberian hak atas tanah di atas HPL.

Berdasarkan PMNA/KBPN No.9/1999 didalam pasal

69 ayat (1) bahwa Hak Pengelolaan dapat diberikan pada: (1). Instansi Pemerintah termasuk Pemda; (2). BUMN; (3). BUMD; (4). PT Persero; (5). Badan otorita; (6). Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk pemerintah.

Pemberian atau penolakan Keputusan Pemberian HPL diterbitkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan dalam rangka pemberian Hak Pengelolaan dilakukan pemeriksaan tanah oleh Panitia Pemeriksaan Tanah atau Tim Penelitian Tanah atau petugas yang ditunjuk, dimana susunan dan tugas Panitia Pemeriksa Tanah dan Tim Penelitian Tanah ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

### **Perkembangan Pengaturan HPL sebagai HMN atau sejajar dengan Hak Atas Tanah**

Penempatan HPL sejajar dengan Hak Atas Tanah lain seperti yang di atur dalam Pasal 16 UUPA itu tampak di dalam peraturan sebagai berikut:

1. Permendagri No.1/1967 di ubah Permendagri No.6/1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, dalam pasal 12 terkait dengan wewenang Mendagri membuat keputusan mengenai pemberian, perpanjangan/pembaharuan, menerima pelepasan, izin pemindahan hak serta pembatalan, HPL dimasukkan menjadi satu kelompok dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Guna Usaha.
2. Permendagri No.5/1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, maka HPL disejajarkan dengan HM,HGB,HGU dan HP, seperti dinyatakan dalam pasal 1 angka 1 menyebutkan "Hak Atas Tanah" adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan.

Seperti kita ketahui, mengingat Tanah Negara bukan

sebagai “tanah milik” Negara melainkan tanah yang dikuasai oleh Negara, yang dikenal dengan Hak menguasai Negara (HMN). Dimana hubungan hukum antara Negara dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, bersumber dari UUD 1945 pasal 33 ayat (3) dan di dalam UUPA pasal 2 ayat (4). Kemudian HPL di sebutkan sebagai HMN yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Hal tersebut dapat kita lihat pada:

1. Peraturan Pemerintah No.40/1996, tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, antara lain menyatakan : (a) Pasal 1 angka 1 mengatakan “HGU,HGB, dan HP adalah Hak Atas Tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA 5/1960, (b) Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.
2. PerMenAg/Ka.BPN No.9/1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, dalam pasal 1 angka 3 menyatakan: “Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai *dari Negara yang Kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada Pemegangnya*”.

Berdasarkan dari Perkembangan Kebijakan HPL yang semula merupakan salah satu “Hak” yang sejajar dengan HM,HGB,HGU dan HP kemudian merupakan “Bagian” dari Hak Menguasai Negara (fungsi dan kewenangan Publik), yang sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada Pemegang HPL, artinya HPL tidak dapat disamakan dengan “Hak” sesuai UUPA Pasal 16 yang terkait dengan aspek keperdataan.

### **Pendaftaran Tanah HPL dan Prosedur Pemberian Hak kepada Pihak Ketiga di atas Tanah HPL**

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun

1997 maupun peraturan lainnya mengisyaratkan bahwa HPL harus didaftarkan sesuai peraturan yang berlaku. Dengan kata lain, status HPL dianggap sah secara hukum apabila telah terdaftar dalam buku tanah seperti hak-hak lain yang ada dalam Undang-Undang Pokok Agraria.

Tujuan diadakan Pendaftaran Tanah, seperti yang dinyatakan dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah:

1. Untuk memberikan Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum kepada Pemegang Hak Atas tanah suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib Administrasi Pertanahan.

Pendaftaran tanah menurut Sudikno Mertokusumo, akan menghasilkan:

1. Kepastian Hak Atas tanah. Artinya dengan didaftarkannya hak atas tanah akan diketahui status tanahnya. Apakah status tanahnya itu Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan sebagainya.
2. Kepastian Subyek Haknya. Artinya dengan di daftarkannya hak atas tanahnya akan diketahui siapakah yang menjadi pemiliknya. Kepastian tentang subyek sangat diperlukan karena perbuatan mengenai tanah tersebut pada dasarnya hanya menimbulkan akibat yang dikehendaki apabila dilakukan oleh pemiliknya sendiri.
3. Kepastian Obyek haknya. Artinya dengan didaftarkannya hak atas tanahnya akan

diketahui dengan pasti dimana letaknya, luasnya, dan batas-batasnya.

Hak-hak di atas HPL diproses dan memiliki status hukum yang sama dengan hak-hak lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria seperti Hak Milik, Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan yang terletak di atas tanah negara. Hak Pakai di atas HPL diberikan jangka waktu 30 tahun sedangkan hak dan obyek yang sama dalam Undang-Undang Pokok Agraria dengan penekanan pada aspek sosial (Peraturan Menteri Agraria No. 3 Tahun 1998) diberikan jangka waktu yang tidak terbatas selama dipergunakan.

Selain itu, pemberian Hak Milik di atas HPL belum ada pengaturannya karena sebagaimana diketahui Hak Milik merupakan hak terkuat yang dapat diwariskan, dialihkan dan diberikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas. Demikian pula dengan Hak Guna Bangunan yang diberikan dalam jangka waktu tertentu untuk perumahan di atas HPL tidak sesuai dengan hak yang diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria dimana perumahan dengan Hak Guna Bangunan berdasarkan Keputusan Menteri Agraria/ Kepala BPN No. 6 Tahun 1998 dapat ditingkatkan menjadi Hak Milik.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 bahwa sebelum HGB diterbitkan harus dibuat Surat Perjanjian antara pemegang HPL, baik itu Pemerintah Daerah, Departemen atau Perusahaan Pemerintah Pusat/Daerah dengan yang bersangkutan. Dalam perjanjian tersebut ditetapkan hak yang akan diberikan oleh pemegang HPL baik itu berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan ataupun Hak Pakai.

Peralihan hak disini tidak perlu diproses dengan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hal ini tidak lazim dan tidak perlu, sesuai dengan lembaga HPL, dalam hal ini pemerintah pusat sebagai organisasi kekuasaan yang diberikan wewenang Hak Menguasai dari Negara untuk menyerahkan hak atas tanah kepada

yang bersangkutan karena HPL adalah pelimpahan wewenang Hak Menguasai dari Negara kepada Lembaga Pemerintah, departemen, pemerintah daerah maupun pemisahan-pemisahan pemerintah pusat/daerah.

Dalam kondisi seperti ini seyogyanya konstruksi hukum yang ditempuh adalah pemegang HPL mengadakan suatu perjanjian pemberian HGB kepada suatu perusahaan dan perusahaan inilah yang akan membuat Akta PPAT dengan user-user pembelun rumah susun tersebut. HGB perusahaan tersebut dapat berupa HGB Induk dan kemudian memecahnya menjadi HGB yang sesuai dengan setiap kavling tersebut.

### **Pendaftaran Hak Pengelolaan dapat terjadi melalui dua macam prosedur**

#### **Konversi dari hak yang lama atau Konversi dari hak penguasaan**

Pengertian konversi adalah perubahan kepemilikan atas suatu benda atau perubahan dari suatu bentuk ke bentuk lain, dalam hal ini adalah perubahan status yuridis atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA. Terjadinya HPL karena konversi ditujukan pada tanah-tanah yang secara nyata atau riil dikuasai oleh instansi pemerintah, jawatan dan daerah swatantra yang diberikan dengan hak penguasaan atas tanah negara berdasarkan Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1953. Didalam pasal 2 Peraturan Pemerintah ini menyebutkan, bahwa penguasaan atas tanah negara (kecuali penguasaan tersebut berdasarkan undang undang atau peraturan lainnya) diserahkan kepada instansi pemerintah, jawatan atau daerah swatantra.

Kemudian berdasarkan Peraturan Menteri Agraria (PMA) nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya, yang isinya mengubah atau



mengkonversi status Hak Penguasaan atas tanah negara tersebut. Menurut ketentuan pasal 1 PMA nomor 1965 menyatakan tanah yang berstatus Hak Penguasaan atas tanah negara yang dipergunakan untuk kepentingan instansi itu sendiri dan juga diberikan kepada pihak ketiga dalam suatu hak atas tanah di atas HPL (dari konversi).

Perolehan HPL melalui konversi ini bukan berarti secara yuridis HPL itu diakui. Untuk mendapatkan pengakuan sttus HPL, pemegang HPL dalam hal ini instansi pemerintah, jawatan atau daerah swatantra wajib mendaftarkan HPL itu di Kantor Pertanahan setempat. Hal ini termuat dalam Surat Keputusan Menteri Agraria Nomor SK VI/5/K Tanggal 20 Januari 1962 ditetapkan, bahwa sebagai hak-hak yang disamping Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan harus di daftarkan menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan di revisi dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997) tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:

1. Hak Penguasaan (beheersrecht) oleh suatu departemen, jawatan atau daerah swatantra atas tanah yang dikuasai oleh negara, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 atau peraturan lainnya sebelum berlakunya peraturan tersebut,
2. Hak Pakai yang jangka waktunya lebih dari 5 tahun dengan ketentuan, bahwa jika waktunya tidak ditentukan, maka dianggap lebih dari 5 tahun.

Menurut pasal 3 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, menentukan:

1. Pelaksanaan konversi Hak Penguasaan menjadi Hak Pakai dan Hak Pengelolaan diselenggarakan oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan,
2. Mengenai hak-hak yang belum didaftarkan pada Kantor Pendaftaran Tanah, pelaksanaan konversi tersebut baru diselenggarakan setelah

pemegang haknya datang mendaftarkannya sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (3).

Selanjutnya menurut pasal 9 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1965, menyatakan:

1. Hak Pakai dan Hak Pengelolaan terbut sepanjang waktunya melebihi 5 tahun didaftar menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang di revisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
2. Jika tidak ditentukan jangka waktunya, maka hak tersebut dianggap akan berlangsung lebih dari 5 tahun.
3. Jika hak-hak tersebut pada pasal 1 dan pasal 2 belum didaftar pada Kantor Pendaftaran Tanah, maka pemegang hak yang bersangkutan wajib datang pada Kantor Pendaftaran tanah yang bersangkutan untuk mendaftarkannya dengan mempergunakan daftar isian yang contohnya akan ditetapkan sendiri.

Dari ketentuan yang di atur di atas, terdapat dua hal yang perlu diperhatikan terhadap Pendaftaran Hak Pengelolaan yang berasal dari Konversi Hak Penguasaan, yaitu:

1. Prosedur Pendaftaran Hak Pengelolaan Yang Berasal Dari Hak Penguasaan Yang Sudah Didaftar

Untuk prosedur ini ada dua tahap yang harus ditempuh yang meliputi tahap penegasan konversi dan tahap pendaftarannya, yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Setelah Hak Penguasaan tersebut ditegaskan konversinya menjadi Hak Pengelolaan, maka dicatat dalam daftar buku tanah HPL yang telah disediakan. Pencatatan dari buku tanah Hak Penguasaan ke dalam buku tanah HPL ini merupakan saat lahirnya HPL yang dimaksud. Tanpa adanya Pendaftaran atau Pencatatan tidak dimungkinkan lahirnya HPL, disinilah pendaftaran tanah mempunyai

arti penting dalam melahirkan Hak Pengelolaan.

2. Prosedur Pendaftaran Hak Pengelolaan Yang Berasal Dari Hak Penguasaan Yang Belum Didaftar

Dalam hal ini ada empat (4) tahap yang harus ditempuh, yaitu penegasan macam tanahnya, Pendaftaran Hak Penguasaan itu sendiri, penegasan konversinya dan pendaftaran Hak Pengelolaan (Pencatatan dalam Daftar Buku Tanah Hak Pengelolaan). Sebelum penegasan konversinya dilakukan, maka perlu ditegaskan atau diketahui terlebih dahulu macam tanahnya, yaitu apakah memang betul tanh yang dimaksud adalah tanah negara yang dikuasai oleh instansi pemerintah. Kemudian barulah didaftar sebagai tanah Hak Penguasaan. Hak Penguasaan tersebut atas permohonan pemegangnya kemudian ditegaskan konversinya menjadi Hak Pengelolaan dengan syarat selain untuk dipergunakan sendiri, juga dimaksudkan untuk pemanfaatannya akan diberikan kepada pihak lain (pihak ketiga). Setelah penegasan konversinya, dilakukan kemudian pada tahap akhir dilakukan pencatatan dalam daftar buku tanah Hak Pengelolaan. Dari sini dapat diketahui, bahwa pendaftaran tanah melahirkan hak, dari tanah negara menjadi Hak Penguasaan, dan dari Hak Penguasaan menjadi Hak Pengelolaan.

### Penetapan Pemerintah atau Berasal dari Permohonan/ Pemberian Hak

Selain prosedur melalui Konversi sebagaimana ditentukan dalam **Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, maka Pendaftaran Hak Pengelolaan dapat juga dilakukan melalui prosedur Permohonan atau Pemberian Hak**, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 (sekarang direvisi dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999, Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah).

Hal tersebut berdasarkan pada pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 yang kemudian dijelaskan lebih lanjut dengan Surat Direktur Jenderal Agraria No. Btu 3/692/3/77 tanggal 30 Maret 1977, yang maknanya adalah, bahwa Hak Pengelolaan yang berasal dari Konversi Hak Penguasaan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965, dianggap ada jika telah di daftarkan di Kantor Sub Direktorat Agraria setempat (Kantor Pertanahan) dan sudah ada Sertipikatnya.

Apabila belum didaftarkan dan belum ada sertipikatnya, apabila pemegang haknya menghendaki mempunyai Hak Pengelolaan, maka harus diproses menurut ketentuan-ketentuan yang di atur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972.

Dengan mengajukan permohonan Hak Pengelolaan, dan dikeluarkan Surat Keputusan Pemberian Hak yang berupa Hak Pengelolaan oleh Pejabat yang berwenang, yaitu Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional. Hak Pengelolaan yang diperoleh tersebut kemudian didaftarkan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk selanjutnya dapat dikeluarkan Sertipikat sebagai tanda bukti haknya.

**Pemberian status Hak Pengelolaan, baik melalui proses Konversi, maupun proses Permohonan Hak, harus dilakukan sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 yang mengatur mengenai tata cara pemberian Hak Pengelolaan, khususnya di atur di dalam Pasal 68 dan Pasal 69.** Sedangkan prosedur pemberian Hak Pengelolaan di atur dalam Pasal 70 sampai dengan Pasal 75. Pasal 68 menyatakan, bahwa:

1. Permohonan Hak Pengelolaan diajukan secara tertulis
2. Permohonan Hak Pengelolaan sebagaimana pada ayat (1) memuat: Keterangan Pemohon,

Keterangan mengenai tanahnya meliputi data yuridis dan data fisik dan lain-lain.

### Pemberian Hak kepada Pihak Ketiga di atas Tanah Hak Pengelolaan

Sesuai ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri PMA Nomor 9 TAHUN 1965 selain dipergunakan utk kepentingan instansi itu sendiri, juga dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga. Kemudian sesuai dengan *Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1 Tahun 1977 pasal 2*, menyebutkan bahwa *bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah, Lembaga Instansi dan atau Badan Hukum (milik pemerintah) untuk pembangunan wilayah permukiman dapat diserahkan kepada pihak ketiga dan diusulkan kepada Menteri Dalam Negeri atau Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan untuk diberikan Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sesuai rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang telah dipersiapkan oleh pemegang hak pengelolaan yang bersangkutan.*

Sedangkan di dalam *pasal 5* menyatakan, bahwa *hubungan hukum antara lembaga, instansi dan atau badan hukum milik pemerintah pemegang hak pengelolaan yang didirikan atau ditunjuk untuk menyelenggarakan penyediaan tanah untuk berbagai jenis kegiatan yang termasuk dalam bidang pembangunan pemukiman dalam bentuk perusahaan, dengan tanah hak pengelolaan yang telah diberikan kepadanya tidak menjadi hapus dengan didaftarkannya hak-hak yang diberikan kepada pihak ketiga*, sebagaimana dimaksud dalam peraturan ini kepada Kepala Sub Direktorat Agraria setempat.

Atas dasar pasal 5 tersebut, maka dapat ditafsirkan bahwa hak-hak yang diberikan kepada pihak ketiga tersebut adalah suatu hak yang jangka waktunya terbatas. Dengan adanya pembatasan waktu, maka apabila jangka waktu yang telah diberikan kepada pihak ketiga itu telah habis, maka bagian-bagian

dari tanah hak pengelolaan akan kembali kepada kekuasaan pemegang hak pengelolaan.

Dengan penafsiran tersebut, maka yang dapat diberikan kepada pihak ketiga hanyalah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai. Apabila kita memperhatikan adanya bagian-bagian hak pengelolaan diberikan kepada pihak ketiga dengan Hak Milik, maka seperti kita ketahui bahwa ***hak milik merupakan hak terkuat yang dapat diwariskan, dialihkan dan diberikan untuk jangka waktu yang tidak terbatas, sifatnya turun-temurun, maka terputuslah hubungan hukum antara pemegang hak pengelolaan dengan tanah yang dikuasainya.*** Hal yang demikian hal tersebut ***bertentangan dengan pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 1/1977***, dan pasal 2 Permendagri 1/1977 lebih tepat apabila pihak ketiga dibatasi dengan Hak Bangunan dan Hak Pakai.

Selanjutnya pada Undang-Undang Rumah Susun No. 16 Tahun 1985 Jo. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1988 (tentang Rumah Susun) yang juga diatur tentang HPL, prosesnya sangat berbeda seperti yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977, Pasal 38 ***Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 1988 yang menyatakan :***

1. Hak atas tanah dari suatu lingkungan rumah susun akan dibangun dapat berstatus Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai di atas tanah negara atau HPL;
2. Dalam hal rumah susun yang bersangkutan dibangun pada lingkungan yang berstatus HPL, penyelenggaraan pembangunannya wajib menyelesaikan status HGBnya di atas HPL baik sebagian maupun keseluruhan untuk mengetahui batas tanah bersama;
3. Pemberian status HGB sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) di atas dilaksanakan sebelum rumah susun yang bersangkutan dijual.

Sedangkan sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977 bahwa sebelum HGB diterbitkan harus dibuat Surat Perjanjian

antara pemegang HPL, baik itu Pemerintah Daerah, Departemen atau Perusahaan Pemerintah Pusat/ Daerah dengan yang bersangkutan. Dalam perjanjian tersebut ditetapkan hak yang akan diberikan oleh pemegang HPL baik itu berupa Hak Milik, Hak Guna Bangunan ataupun Hak Pakai.

***Peralihan hak disini tidak perlu diproses dengan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.*** Hal ini tidak lazim dan tidak perlu, sesuai dengan lembaga HPL, dalam hal ini pemerintah pusat sebagai organisasi kekuasaan yang diberikan wewenang Hak Menguasai dari Negara untuk menyerahkan hak atas tanah kepada yang bersangkutan karena HPL adalah pelimpahan wewenang Hak Menguasai dari Negara kepada Lembaga Pemerintah, departemen, pemerintah daerah maupun pemisahan-pemisahan pemerintah pusat/daerah.

Dalam kondisi seperti ini seyogyanya konstruksi hukum yang ditempuh adalah pemegang HPL mengadakan suatu perjanjian pemberian HGB kepada suatu perusahaan dan perusahaan inilah yang akan membuat Akta PPAT dengan user-user pembeli rumah susun tersebut. HGB perusahaan tersebut dapat berupa HGB Induk dan kemudian memecahnya menjadi HGB yang sesuai dengan setiap kavling tersebut.

Kemudian dengan di cabutnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 dan diganti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN nomor 9 Tahun 1999, maka pemahaman kita terhadap peraturan ini agak mengacaukan terkait mengenai pemberian hak atas bagian tanah Hak pengelolaan kepada pihak ketiga. Hal tersebut terlihat di dalam ***pasal 1 angka 8 Permenag/KBPN No. 9/1999 yang menyebutkan, bahwa pemberiak hak atas tanah adalah Penetapan Pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, perubahan hak, termasuk pemberian hak di atas Hak Pengelolaan.***

Didalam Permenag/KBPN No.9/1999, pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa pemberian hak meliputi Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Memandang ketentuan ke dua (2) pasal tersebut dapat ***menimbulkan penafsiran bahwa pemberian bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga itu dapat dapat diberikan dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai.***

Konsekuensi dari Hak Pengelolaan dapat diserahkan Penggunaan tanahnya kepada Pihak Ketiga, maka Hak Pengelolaan dapat dibebani dengan Hak Atas Tanah yang lain yang dipunyai oleh Pihak Ketiga tersebut

Apabila kita memperhatikan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dapat diketahui, bahwa Hak Atas Tanah yang dapat membebani Hak Pengelolaan adalah Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Hak-hak di atas HPL diproses dan memiliki status hukum yang sama dengan hak-hak lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria seperti Hak Milik, Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan yang terletak di atas tanah negara. ***Penyimpangan-penyimpangan antara hak-hak di atas HPL dan hak-hak di atas tanah negara antara lain Hak Pakai untuk instansi pemerintah. Hak Pakai di atas HPL diberikan jangka waktu 30 tahun sedangkan hak dan obyek yang sama dalam Undang-Undang Pokok Agraria dengan penekanan pada aspek sosial (Peraturan Menteri Agraria No. 3 Tahun 1998) diberikan jangka waktu yang tidak terbatas selama dipergunakan.***

### Bentuk Kerjasama Hak Pengelolaan

Berdasarkan Ketentuan Perundang-Undangan dalam upaya peningkatan penggunaan dan pemanfaatan

tanah di atas tanah HPL dapat dilakukan dengan kerjasama dengan pihak ketiga. Apabila Hak Pengelolaan dikuasai oleh Pemda maka kerjasama yang dilaksanakan oleh Pemda didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No.3 Tahun 1986, sedang bila dilaksanakan oleh perusahaan daerah maka didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 tahun 1983. Kerjasama dengan pihak ketiga terhadap HPL tersebut harus

Bentuk kerjasama menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No.1 Tahun 1983 terdiri dari lima bentuk, yaitu:

1. Joint management, joint operation dan atau profit sharing;
2. Production sharing, dimana pihak ketiga menginvestasikan modalnya terlebih dahulu, yang selanjutnya pengoperasian kegiatan dilakukan oleh Pemda, yang akan mengangsur sebagian dari hasil produksinya;
3. Membentuk agen untuk pemasaran;
4. Joint venture;
5. Kerjasama pembiayaan dengan Lembaga Keuangan Non Bank.

## IMPLEMENTASI HAK PENGELOLAAN (HPL)

Berbagai implementasi hak pengelolaan, mengakibatkan problematika HPL (Puslitbang BPN-RI Tahun 2006 dan Tahun 2011) antara lain :

### Implementasi HPL Cenderung Pada Fungsi Publik

Apabila kita memperhatikan hakikat Hak Pengelolaan berasal dari Hak Penguasaan berdasarkan *Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 1953 tentang penguasaan tanah-tanah negara*. Kemudian di tindak lanjuti dengan Permenag nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya Peraturan ini mengatur

tentang pelaksanaan konversi hak penguasaan atas tanah Negara dan tanah-tanah pemerintah yang dikuasai suatu Departemen/ Pemda,

1. Hak penguasaan Tanah Negara sesuai PP No. 8 Tahun 1953 yg diberikan kpd Departemen dan Daerah Swatantra sebelum berlakunya Peraturan ini, dan dengan terbitnya Permenag 9/1965, maka dalam pasal 1 sepanjang tanah tersebut hanya dipergunakan utk kepentingan instansi itu sendiri, dikonversi menjadi Hak Pakai (HP) selama dipergunakan sesuai UUPA. Hak Pakai, apabila tanahnya dipergunakan untuk keperluan sendiri oleh departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah;
2. Jika selain dipergunakan utk kepentingan instansi itu sendiri, juga utk dpt diberikan dgn sesuatu hak kpd pihak ketiga maka hak penguasaan tsb dikonversi menjadi HPL apabila tanah tersebut selain dipergunakan sendiri oleh departemen-departemen, direktorat-direktorat dan daerah dapat diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga (Permenag 9/1965 pasal 2) dengan hak tertentu dengan persyaratan peruntukan dan subyeknya.
3. Kewenangan dari pemegang HPL ditetapkan dalam Pasal 6 peraturan ini *bersifat jangka pendek tidak lebih 6 tahun, dengan luasan tidak lebih dari 1.000 M2, dengan uang pemasukan/ ganti rugi atau uang wajib tahunan*. Bilamana diperhatikan, hakikat munculnya HPL semata-mata agar tanah yang belum digunakan tersebut tidak terlantar dan dimanfaatkan secara optimal.

### Implementasi HPL Cenderung kepada Komersialisme Dan Belum Terdaftar.

#### Implementasi Pemanfaatan HPL Cenderung Komersialisme

Dalam perkembangannya HPL lebih dominan memperlihatkan pada unsur komersialisme

penguasaan tanah HPL daripada penggunaannya untuk kepentingan pelaksanaan tugas instansi. Hal tersebut muncul sejak diterbitkannya *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974*, di dalam pasal 2 dinyatakan, bahwa kepada *Perusahaan yang berbentuk Badan Hukum dimungkinkan pemberian HPL dan memiliki kewenangan:*

1. Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.
2. Menggunakan tanah tersebut untuk kepentingan usahanya.
3. Menyerahkan bagian-bagian tanah kepada Pihak Ketiga, menurut persyaratan yang ditentukan oleh Perusahaan pemegang HPL, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan kewenangannya.

Kemudian Permendagri 5/1974 ditindak lanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-bagian Tanah HPL serta Pendaftarannya, dimana *HPL dapat diberikan kepada Perusahaan yang berbadan hukum yang modalnya berasal dari Pemerintah baik Pembangunan Perumahan, Kawasan Industri*. Ketentuan ini membuka peluang kepada Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk menciptakan HPL yang baru dalam skala luas di atas tanah negara maupun melalui pembebasan tanah yang dikuasai dan dimiliki oleh masyarakat dengan ganti rugi.

Adapun kewenangan pemegang HPL sesuai pasal 1 ayat (1) Permenag no.1/1977 sama dengan Permenag no.5/1974. Mengingat Pemegang HPL secara bebas dapat menyerahkan bagian-bagian tanah HPL yang belum di gunakan kepada Pihak Ketiga dengan suatu hak, maupun mengatur segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu, luasan yang tidak terbatas dan keuangannya serta syarat-syarat pembangunannya sebagaimana tercantum dalam pasal 3 peraturan ini sesuai perjanjian yang disepakati, maka memberikan peluang kepada

Perusahaan pemegang HPL sebagai "perantara tanah (calo tanah)" (Puslitbang BPN bekerjasama dengan Universitas Airlangga, 2006).

Ketidak jelasan bentuk perjanjian antara pemegang HPL dengan Pihak Ketiga, antara subyek HPL yang satu dengan subyek HPL yang lain, antara daerah yang satu dengan daerah yang lain, mengakibatkan beragamnya besaran uang pemasukan.

Kemudian apabila kita memperhatikan adanya kondisi monopoli usaha dalam bidang agraria, yaitu suatu kondisi dimana terdapat penguasaan yang nyata atas usaha-usaha pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan yang berada di dalam wilayah bumi Indonesia oleh pemegang Hak Pengelolaan, sedangkan usaha- usaha yang bersifat monopoli tersebut dilarang oleh UUPA, baik usaha itu dari pihak Negara yang dilimpahkan kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta perusahaan yang berbadan hukum milik negara dan daerah.

Usaha-usaha pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta perusahaan yang berbadan hukum milik negara dan daerah dalam bidang agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang, artinya memerlukan persetujuan DPR sehingga wakil-wakil rakyat dapat turut serta mempertimbangkan, apakah monopoli itu benar- benar akan menguntungkan rakyat atau tidak.

Monopoli tersebut merupakan suatu kondisi dimana hanya terdapat satu pelaku atau pihak yang berwenang dalam hal ini pemegang HPL dalam menentukan Pihak III yang akan memanfaatkan bagian-bagian tanah HPL melalui Perjanjian. Sedangkan kewenangan pengendalian terhadap pemanfaatan tanah HPL oleh pemegang HPL dan oleh Pihak Ketiga tidak dilakukan sama sekali.

Kondisi monopoli dalam bidang agraria dalam pemanfaatan tanah HPL oleh Pemegang HPL dan Pihak Ketiga yang secara absolut bertentangan dengan Jiwa dan semangat UUPA yang juga



selaras dengan Pasal 33 UUD 1945. Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 menegaskan, mengenai "dasar demokrasi ekonomi" di mana produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat dan kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang seorang. Ini menunjukkan, dasar demokrasi ekonomi Indonesia, sangat menentang sistem perekonomian yang bersendikan filsafat individualisme.

Dalam konteks demokrasi ekonomi inilah maka bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sebagai kekayaan nasional, dipersembahkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Begitulah yang dipahami disini bahwa, Pemegang HPL sebagai pelimpahan wewenang dari Hak Menguasai Negara yang bersifat publik (UUD 1945 pasal 3 ayat (3) cenderung bertujuan mencari keuntungan (profit/komersialisasi), namun tidak demikian dengan HPL Perumnas dan Transmigrasi.

Implementasi HPL Cenderung kepada Komersialisme dapat kita lihat sebagai berikut:

1. HPL Pemda Kota Surabaya, Provinsi Jawa Timur

Luas wilayah Kota Surabaya adalah 326,6 Km<sup>2</sup>. Dari luas tersebut yang dikuasai sebagai asset Pemerintah Kota Surabaya hingga tahun 2006 seluas 24.728.613,19 m<sup>2</sup> (7,57%). Adapun asset Pemerintah Kota Surabaya yang ber-IPT (Ijin Pemakaian Tanah) berjumlah 46.582 IPT seluas 8.413.219 m<sup>2</sup>. Ijin Pemakaian Tanah ini merupakan ijin yang diterbitkan oleh Walikota Surabaya/Pejabat yang diberi kewenangan untuk mengelola asset tanah/ijin pemakaian tanah (Surat Hijau) yang dalam hal ini Kepala Badan pengelolaan Tanah dan Bangunan Kota Surabaya.

Dari gambaran ini terlihat bahwa mayoritas tanah di Kota Surabaya merupakan tanah yang dikuasai Pemerintah Kota sehingga

warga Kota Surabaya akan kesulitan untuk memperoleh sertipikat tanah Hak Milik, yang berarti apabila akan mengajukan pinjaman ke Bank atau lembaga keuangan lainnya yang mempersyaratkan jaminan tanah sertipikat HM akan menemui kesulitan.

Dasar perolehan/penguasaan tanah asset Pemerintah Kota Surabaya adalah tanah-tanah yang berasal dari peninggalan penguasaan Pemerintah Kolonial belanda (*Eigendom gementee, Besluit*) dan tanah yang pengadaannya dilakukan sendiri oleh Pemerintah Kota Surabaya dengan jalan pembebasan tanah/P2TUN (Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum) dan dengan jalan tukar menukar (*ruislag*) dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 152 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Barang Daerah. Adapun dasar hukum pelayanan Ijin Pemakaian Tanah (IPT) antara lain :

- a. Perda No. 1 Tahun 1997 tentang Ijin Pemakaian Tanah;
- b. Perda No. 21 Tahun 2003 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- c. Keputusan Walikotamadya KDH Tk. II Surabaya No. 27 Tahun 1995 tentang Tata Cara Mendapatkan HGB di atas HPL Pemkot Daerah Tk. II Surabaya;
- d. Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tk. II Surabaya No. 1 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penyelesaian Ijin Pemakaian Tanah di Kota Surabaya;
- e. Keputusan Walikota Surabaya No. 9 Tahun 2002 tentang Pemutihan Ijin Pemakaian Tanah di Kota Surabaya;
- f. Instruksi Walikota Surabaya No. 9 Tahun 2002 tentang Pembentukan Tim Pemutihan Pemakaian Tanah di Kota Surabaya.

Landasan Hukum Pengelolaan Tanahnya :

- a. Dasar Konstitusional : Pasal 33 ayat 3 UUD 1945;
- b. PP No. 8 Tahun 1953 (TLN 1953-14) tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara serta Penjelasaannya;
- c. PP No. 8 Tahun 1963 tentang Jawatan/Instansi/Departemen/Daerah Swatantra mengenai Hak Penguasaan;
- d. UU No. 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi;
- e. UU No. 3 Tahun 1960 jo PP No. 223 Tahun 1961 tentang Tanah-Tanah ON BEKEND.

Ketentuan umum pemberian Ijin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) atas tanah-tanah tersebut termasuk Hak Pengelolaan adalah sepanjang tidak dipakai sendiri oleh Pemerintah Kota Surabaya. Pemakaian tanah asset diijinkan kepada pihak yang memerlukan baik perorangan maupun berbadan hukum. Jangka waktunya adalah jangka pendek (2 tahun), jangka menengah (5 tahun) dan jangka panjang (20 tahun).

Dengan demikian, di Kota Surabaya ada tanah Hak Pengelolaan yang dikuasakan kepada Pemerintah Kota Surabaya yang bagian-bagian tanah HPL tersebut penggunaannya selain untuk kepentingan tugasnya, juga diserahkan kepada pihak lain dengan menggunakan prosedur yang diatur sendiri dalam Peraturan Daerah (Perda) yaitu Perda No. 1 Tahun 1997 yang kemudian diubah dengan Perda Kota Surabaya No. 2 Tahun 2005.

Menurut Perda tersebut pihak lain yang akan menggunakan bagian tanah HPL Pemerintah Kota Surabaya wajib mengajukan permohonan izin pemakaian tanah (IPT) kepada Walikota. IPT merupakan dasar untuk menggunakan bagian tanah HPL Pemerintah Kota sehingga dapat dikatakan penggunaan tanah bagian dari HPL Pemerintah Kota Surabaya tidak dilekati dengan hak atas tanah dan bukti kepemilikan hak atas

tanah berupa sertifikat sebagaimana diatur dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Dari segi kepastian hukum, maka pemegang bagian-bagian HPL tersebut dalam posisi yang lemah apabila hendak memperoleh hak atas tanah di atas bagian-bagian HPL tersebut.

Surat Hijau di Kota Surabaya apabila dikaitkan dengan konsep perlindungan hukum, nampak jelas bahwa pemberian Ijin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) tidak cukup memberikan perlindungan hukum bagi warga Surabaya khususnya perlindungan hukum secara preventif. Hal ini dikarenakan rakyat atau warga khususnya pemegang Ijin Pemakaian Tanah tidak diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau memberikan pendapatnya apabila Ijin Pemakaian Tanah tersebut dicabut secara sepihak oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Berkaitan dengan perlindungan hukum secara represif apabila terjadi sengketa pertanahan melalui jalur peradilan baik peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara dimana masyarakat beranggapan mekanisme peradilan sangat lama, berbelit-belit, biaya mahal, tidak transparan dan hasil kurang memuaskan maka bisa saja Pemerintah Kota Surabaya mengabaikan status kepemilikan bangunan yang dimiliki oleh pihak ketiga selaku pemegang ijin walaupun hal ini menyimpang dari asas pemisahan yang dianut UUPA.

Dengan demikian, pemilik bangunan yang berdiri di atas HPL dengan menggunakan Ijin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) tidak cukup memberikan perlindungan hukum khususnya perlindungan terhadap bangunan untuk mendapatkan ganti kerugian sebagai akibat dicabutnya Ijin Pemakaian Tanah oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Problematika yang terjadi terkait dengan Ijin Pemakaian Tanah (Surat Hijau) di Kota Surabaya adalah :



- a. Warga Masyarakat menuntut kepada Pemerintah Kota Surabaya untuk dapat diberikan Hak Milik tanpa syarat/ kompensasi dengan alasan Pemerintah Kota Surabaya tidak mempunyai kewenangan menyewakan tanah Negara dan melanggar hukum;
  - b. Terdapat beberapa kelompok warga yang sudah tidak bersedia/ menghentikan pembayaran uang sewa kepada Pemerintah Kota;
  - c. Bangunan yang berdiri di atas tanah Surat Hijau adalah milik warga;
  - d. Dengan adanya Surat Hijau maka kewenangan Pemerintah Kota Surabaya seperti layaknya "Negara" di dalam "Negara" dimana Pemerintah Kota memberikan hak sesuai dengan jangka waktu (jangka pendek, jangka menengah maupun jangka panjang), ijin perpanjangan, ijin pengalihan hak/balik nama maupun rekomendasi bank. Kewenangan Pemerintah Kota Surabaya dalam hal ini sangat besar;
  - e. Surat Hijau tidak memberikan perlindungan hukum. Dengan demikian penggunaan tanah bagian HPL Pemerintah Kota Surabaya tidak dilekati dengan hak atas tanah dengan bukti hak berupa sertifikat sebagaimana diatur dalam UUPA dan peraturan pelaksanaannya sehingga kedudukan pemegang surat hijau dihadapkan pada posisi yang sangat lemah untuk perlindungan hukum secara represif dan preventif dimana Pemerintah Kota Surabaya seketika dapat mencabut Izin Pemakaian Tanah secara sepihak.
2. HPL Pemda Kota Palembang, Provinsi Sumatera Selatan
- Komersialisasi juga dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Palembang (Puslitbang BPN-RI, 2011). Sejak tahun 1921 di lokasi tanah

di Kelurahan 16 Ilir Kecamatan Ilir Timur I, dibangun Los/petak-Petak Warung Pasar 16 Ilir. Kemudian pada tahun 1931 bangunannya direnovasi menjadi Pasar bertingkat yang dikelola oleh Dinas Pasar Kotamadya Daerah Tingkat II Palembang. Tanah tersebut terdaftar sebagai Aset Pemerintah Kotamadya Daerah Tk.II Palembang. Berdasarkan Surat Keterangan Walikotamadya KDH Tk.II Palembang Nomor 30/SKE/1994 tanggal 16 Nopember 1994.

Pada tanggal 6 Pebruari 1995 Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Palembang mengajukan permohonan/pengajuan Hak Pengelolaan Atas Tanah di Jalan Pasar 16 Ilir Kecamatan Ilir Timur I Kota Palembang Provinsi Sumatera Selatan kepada Kepala kantor Pertanahan Kotamadya Palembang. Bersamaan dengan Surat Keputusan Walikotamadya KDH Tk.II Palembang Nomor 37/KPTS/BPN/1995 tanggal 8 pebruari 1995 tentang persetujuan Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah seluas 1,28 Ha untuk keperluan pembangunan pasar pada lokasi tersebut.

Pemerintah Kotamadya Palembang selaku pemohon bekerjasama dengan PT. Prabu Makmur untuk melakukan penataan dan membangun kembali Pasar 16 Ilir Palembang sesuai dengan SK Menteri Dalam Negeri tanggal 26 Januari 1995 Nomor 511.2-040. Tanah dimaksud diperlukan oleh Pemohon untuk pembangunan Pasar/Pertokoan.

Pemohon dianggap memenuhi syarat-syarat untuk memperoleh HPL, maka permohonan pemohon atas tanah dimaksud dikabulkan oleh BPN dan diberikan HPL atas tanah negara seluas 12.830 M2. Melalui SK Menag/KBPN Nomor 103/HPL/BPN/1995 tanggal 17 Juli 1995. *HPL tersebut di dalam keputusan Menag/KBPN diberikan untuk jangka waktu selama tanah tersebut dipergunakan untuk Pembangunan Pasar/Pertokoan, dan berlaku sejak tanggal di daftarkan pada Kantor Pertanahan setempat.*

Pada tahun 1995 Pemerintah Kotamadya KDH Tk.II Palembang mendaftarkan HPL tersebut. Berdasarkan SK Menag/KBPN tanggal 17 Juli 1995 Nomor 103/HPL/BPN/1995 Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Palembang menerbitkan sertipikat HPL tersebut dengan Nomor 81 tanggal 16 Oktober 1995 kepada Pemkot KDH Tk.II Palembang.

Pada tahun 1995 PT. Prabu Makmur mengajukan permohonan HGB kepada Menag/KBPN di atas tanah HPL Pemerintah Kotamadya Daerah TK.II Palembang Nomor 81/Kelurahan 16 Ilir, berdasarkan Surat Perjanjian Kontrak Bagi Tempat Usaha Dalam Rangka Pembangunan Pasar 16 Ilir Kotamadya Daerah Tk.II Palembang, dengan Nomor 01/SPJ/1995 tanggal 3 Januari 1995 juncto Surat Keputusan Walikotamadya KDH Tk.II Palembang Nomor 05/SK/Pasar/1995 tanggal 9 Januari 1995. Perjanjian kerjasama dimaksud telah memperoleh persetujuan DPRD Kotamadya KDH Tk.II Palembang sesuai Surat Keputusan Nomor 01/SK/PIMP-DPRD/1995 tanggal 9 Januari 1995 dan telah memperoleh pengesahan dari Mendagri dengan Surat Keputusan Nomor 511.2-040 tanggal 26 Januari 1995.

Berdasarkan syarat-syarat yang diajukan oleh PT. Prabu Makmur, maka BPN memutuskan melalui SK Menag/KBPN nomor 757/HGB/BPN/1995 tanggal 27 Desember 1995 untuk memberikan kepada Pemohon HGB di atas tanah HPL dimaksud dengan jangka waktu 20 tahun seluas 12.830 M2, dan berlaku sejak tanggal di daftarkan pada kantor Pertanahan Kota Palembang. Tanah tersebut sesuai Gambar Situasi (GS) tanggal 6 November 1995 Nomor 4204/1995, terletak di Kelurahan 16 Ilir, Kecamatan Ilir Timur I, Kotamadya Palembang, Provinsi Sumatera Selatan.

Pada tahun 1995, PT. Prabu Makmur mendaftarkan HGB tersebut. Berdasarkan SK Menag/KBPN Nomor 757/HGB/BPN/1995

tanggal 27 Desember 1995, Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Palembang menerbitkan sertipikat HGB Nomor 641 tanggal 3 Januari 1996 kepada PT.Prabu Makmur, dengan jangka waktu 20 tahun. Berakhirnya hak tersebut tanggal 2 Januari 2016.

Pada tahun 1997, PT.Prabu Makmur membuat Akta Pemisahan tanggal 1 Juli 1997 dengan Nomor 024/PMG/VII/1997 untuk sebagian dijadikan rumah susun. Akta Pemisahan tersebut di sahkan oleh Walikotamadya Palembang Nomor 08/SPJ/1997. Berdasarkan hal tersebut Kantor Pertanahan Kotamadya Palembang menerbitkan *Hak Milik Atas Satuan Rusun antara lain Nomor 01/T.4,5/I/1 tanggal 30 Juli 1997 atas nama Mutiar.*

3. HPL Pemda Kabupaten Banjar, Provinsi Kalimantan Selatan

HPL Pemerintah Kabupaten Banjar terletak di Kelurahan Kertak Hanyar, Kecamatan Kertak Hanyar I, Kabupaten Banjar dengan luasan 1,1974 Ha. HPL tersebut dipergunakan untuk keperluan pasar (Puslitbang BPN, 2006). Mengingat Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar tidak mempunyai dana untuk pembangunan pasar maka tanah HPL tersebut dialokasikan kepada PT. Sarabakawa Wisesa (Pihak III). Kepada pihak III diberikan dengan HGB di atas HPL seluas 0,2650 Ha melalui perjanjian kerjasama pembangunan Pasar Kertak Hanyar.

Pihak III memanfaatkan tanah HPL tersebut untuk bangunan rumah dan toko (Ruko). Pihak III kemudian memberikan kepada Pihak IV sebanyak 36 rumah dan toko. Ke-36 ruko ini di masa yang akan datang diindikasikan akan mengajukan peningkatan HGB menjadi HM, yang pada akhirnya kan berdampak konflik. Hal ini dapat terjadi jika di dalam sertipikat tidak dicantumkan keterangan bahwa HGB tersebut di atas HPL dan masyarakat perlu mendapatkan

informasi tentang apa yang dimaksud dengan HPL. Oleh karenanya dirasa perlu pencantuman secara formal dalam sertipikat keterangan bahwa HGB atau hak-hak lain berada di atas tanah HPL serta dicantumkan pula keterangan pemegang HGB harus meminta ijin untuk perpanjangan, pembaharuan maupun peningkatan haknya kepada pemegang HPL.

Apabila kita memperhatikan pemanfaatan HPL oleh Pemegang HPL yang bagian-bagian tanahnya diberikan kepada pihak III yang kemudian dilakukan pembangunan fisik oleh pihak III tersebut, seperti menjadi pasar modern/ mall. Pihak III kemudian menjual bagian-bagian dari tanah HPL tersebut kepada masyarakat dengan HGB untuk waktu 30 tahun dan sesudah habis jangka waktunya dapat diperpanjang kembali untuk waktu 20 tahun. Namun kenyataan yang ditemui, perpanjangannya sulit dilakukan karena harus mendapatkan persetujuan pemegang HPL, sesuai perjanjian antara Pemegang HPL dengan Pihak Ketiga.

Ada pula HPL oleh Pihak Ketiga sudah menjual kepada Pihak IV (Rumah Susun dengan Hak Milik atau HGB yang sudah dipecah yang akan dijadikan Hak Milik). Padahal apabila kita memperhatikan Permendagri Nomor 1 tahun 1977 Pasal 1, juga disebutkan bahwa pihak kedua dapat diberikan status Hak Milik (HM), Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP) sesuai dengan rencana peruntukannya dan perjanjiannya dengan pemegang hak pengelolaan dan apabila jangka waktu hak atas tanah itu berakhir, penguasaan tanah akan kembali kepada pemegang hak pengelolaan.

Problematikanya adalah :

- a. Masyarakat tidak mengetahui sepenuhnya hakikat pemberian HPL sehingga menganggap HGB di atas HPL ataupun HM di atas HGB di atas HPL merupakan haknya yang penuh karena telah membayar

sejumlah uang sebagai "pembelian" atas bagian tanah HPL tersebut. Kasus seperti ini seringkali terjadi pada pemanfaatan HPL untuk pertokoan/mall.

- b. Masyarakat yang memperoleh HGB yang sudah di pecah dari HGB Induk di atas HPL ataupun jenis hak lainnya di atas HPL seringkali mempertanyakan kepastian hukum atas sertipikat yang dimilikinya. Sertipikat yang mereka ketahui seharusnya adalah dapat memberikan kepastian hukum yang mutlak terhadap tanah yang dimilikinya. Namun terhadap jenis hak di atas HPL tidaklah demikian karena untuk perpanjangan, pembaharuan ataupun perubahan hak harus dengan persetujuan pemegang HPL.

- c. Dalam hal perjanjian/adendum untuk pemberian HPL dari pemegang HPL ke pihak III merupakan hak mutlak pemegang HPL sehingga seringkali dijumpai hal-hal yang sebenarnya dapat merugikan Negara, antara lain:

Kesepakatan perjanjian antara pemegang HPL kepada pihak III menjadi wewenang sepenuhnya pemegang HPL sehingga kita pun tidak berhak mencampuri sekalipun pembayaran dengan sistem "giro" dengan resiko kemungkinan wanprestasi pihak III lebih besar. Demikian juga dengan kesepakatan jumlah pembayaran menjadi hak sepenuhnya dari pemegang HPL dengan pihak penerima bagian HPL. Seringkali jumlah pembayaran ini menjadi "irrasional".

#### **Implementasi Kewajiban Pendaftaran Tanah HPL dan Hak-Hak di Atas HPL**

Berdasarkan perkembangan kebijakan, maka dengan diterbitkannya PMA No.1/1966 Ttg Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan: Semua HPL dan HPL yang diperoleh Departemen dan Daerah Swatantra

sebagaimana dimaksud PMA No. 9 Thn 1965, didaftar menurut PP No. 10 Tahun 1961; mengisyaratkan bahwa HPL harus didaftarkan sesuai peraturan yang berlaku. Kemudian di dalam perkembangan kebijakan HPL mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk perusahaan muncul dengan diterbitkannya PMDN no.5/1974, kemudian di tindak lanjuti dengan PMDN No.1/1977 tentang tata cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas bagian-Bagian tanah HPL serta Pendaftarannya.

Untuk mengetahui beberapa HPL yang belum terdaftar, maka antara lain adalah sebagai berikut:

1. Lemahnya Implementasi Pendaftaran Tanah HPL di Pulau Batam

Batam merupakan suatu pulau yang berada di antara perairan Selat Malaka dan Selat Singapura dan terdiri dari 329 buah pulau besar dan kecil yang letaknya satu dengan yang lainnya dihubungkan dengan perairan. Letak Batam yang strategis bagi pengembangan industri, perdagangan, pelabuhan maupun pariwisata menimbulkan daya tarik investasi.

Untuk menunjang pengembangan Batam dikeluarkan peraturan-peraturan, baik terkait dengan pembentukan Daerah Industri Pulau Batam sehingga terciptanya Hak Pengelolaan sebagaimana berikut.

- a. Terbitnya Keppres No. 41 Tahun 1971 tentang Daerah Industri Pulau Batam Pasal 6 ayat (2) huruf a: "Seluruh areal tanah yang terletak di PULAU BATAM diserahkan dengan Hak Pengelolaan (HPL) kepada OTORITA BATAM.
- b. Tindak lanjut dari ketentuan yang tersebut dalam Pasal 6 Keppres No. 41 Tahun 1973 adalah dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di Daerah Industri Pulau Batam.
- c. Dilanjutkan dengan penerbitan Keputusan

Menteri Dalam Negeri No. 43 Tahun 1977 yang memutuskan: Memberikan Hak Pengelolaan (HPL) kepada OTORITA PENGEMBANGAN DAERAH INDUSTRI PULAU BATAM (OPDIPB) seluruh areal tanah yang terletak di Pulau Batam termasuk areal tanah di gugusan Pulau Janda Berhias, Tanjung Sauh, Ngenang dan Pulau Kasem Kabupaten Kepulauan Riau. Adapun syarat-syarat/ketentuan-ketentuan untuk pemberian HPL sebagaimana Keputusan Mendagri No. 43 Tahun 1988 sebagai berikut:

- 1) HPL tersebut diberikan untuk jangka waktu selama tanah yang dimaksud dipergunakan untuk kepentingan penerima hak dan terhitung sejak didaftarkannya pada Kantor Sub Direktorat Agraria (sekarang Kantor Pertanahan) setempat.
- 2) HPL tersebut diberikan kepada penerima hak untuk dipergunakan sebagai pengembangan daerah industri, pelabuhan, pariwisata, pemukiman, peternakan, perikanan, dll usaha yang berkaitan dengan itu.
- 3) Terhadap areal tanah yang diberikan dengan HPL dan telah dilakukan pengukuran sebagai dimaksud di atas, sehingga telah diketahui luasnya dengan pasti, harus didaftarkan pada Kantor Sub Direktorat Agraria setempat untuk kemudian dapat dikeluarkan sertipikat tanda buktinya.
- 4) HPL yang telah dikeluarkan sertipikat tanda buktinya sebagaimana dimaksud di atas memberikan wewenang kepada pemegang haknya (OPDIPB) untuk:
  - Merencanakan peruntukan dan

- penggunaan tanah tersebut;
- Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan tugasnya;
  - Menyerahkan bagian-bagian dari tanah HPL tersebut kepada pihak ketiga dengan Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai (HP) sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundangan agraria yang berlaku;
  - Menerima uang pemasukan/ ganti rugi dan uang wajib tahunan dari pihak ketiga.
- 5) Tanah yang diberikan dengan HPL tersebut harus dipelihara sebaik-baiknya.
  - 6) Pemindehan hak atas tanah yang diberikan dengan HPL ini kepada pihak lain dalam bentuk apapun tidak diperbolehkan kecuali dengan izin Mendagri Cq. Direktorat Jenderal Agraria.
  - 7) Penerima hak wajib mengembalikan areal tanah yang dikuasai dengan HPL tersebut seluruhnya atau sebagian kepada negara apabila tanah tadi tidak dipergunakan lagi sebagaimana dimaksud dalam angka 2 di atas.
  - 8) Pemberian HPL tersebut dapat ditinjau kembali atau dibatalkan apabila:
    - Luas tanah yang diberikan dengan HPL tersebut ternyata melebihi keperluan;
    - Tanah tersebut sebagian atau seluruhnya tidak dipergunakan, dipelihara sebagaimana mestinya;
    - Salah satu syarat atau ketentuan dalam surat keputusan ini tidak dipenuhi sebagaimana mestinya.
  - 9) Segala akibat, biaya, untung dan rugi yang timbul karena pemberian Hak Pengelolaan ini menjadi beban/ tanggungan sepenuhnya dari penerima hak (OPDIPB).
- d. HGB di Pulau Batam berlaku selama 30 tahun yang dapat diperpanjang selama 20 tahun kemudian dan dapat diperbaharui untuk 30 tahun lagi dan seterusnya. Hak Pakai berlaku selama 10 tahun dan dapat terus diperpanjang setiap 10 tahun sepanjang yang bersangkutan masih menggunakan tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya.
  - e. HGB diberikan kepada WNI, Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia serta perusahaan patungan sedangkan HP diberikan kepada Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia atau orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
  - f. Otorita Batam sesuai kewenangannya dapat menyerahkan bagian-bagian dari tanah HPL kepada pihak ketiga dan berhak menerima Uang Wajib Tahunan Otorita Batam (UWTO) selama 30 tahun. Sedangkan pihak ketiga membayar uang pemasukan ke kas negara dimana besarnya ditentukan tiap-tiap tahun oleh kabupaten/kota setempat. Uang pemasukan hanya dikenakan sekali saja ketika investor pertama kali mendapatkan hak atas tanah, baik berupa HGB maupun HP. Apabila dilakukan perpanjangan serta pembaharuan maka hanya dikenakan biaya administrasi. Pada saat perpanjangan hak setelah 30 tahun kemudian, maka pihak ketiga membayar UWTO selama 20 tahun dengan tarif yang berlaku saat itu dan uang administrasi dengan tarif yang berlaku saat itu. Demikian pula halnya setelah masa 20

tahun perpanjangan habis maka dilakukan pembaharuan hak dengan kewajiban pihak ketiga untuk membayar UWTO selama 30 tahun sesuai tarif yang berlaku dan biaya administrasi dan demikian seterusnya.

Demikianlah, sejak terbitnya peraturan-peraturan tersebut maka seluruh tanah di Batam merupakan tanah Hak Pengelolaan (HPL) yang diberikan seluruhnya kepada Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam (OPDIPB).

Saat ini wilayah kerja OPDIPB seluas 71.500 Ha yang ditetapkan sebagai HPL Otorita Batam, khusus di Pulau Batam dari 41.000 Ha, sampai dengan tahun 2010 baru sekitar 17.579,5890 Ha (42,87%) yang telah terdaftar dan bersertipikat HPL (Penelitian Puslitbang tentang HPL, 2011). Pada kondisi seperti ini maka setiap orang yang ingin membangun di luar HPL yang belum bersertipikat tetapi berada pada wilayah kerja OPDIPB harus terlebih dahulu membuat sertipikat HPL atas nama OPDIPB yang kemudian sesuai ketentuan pihak ketiga yang memanfaatkan tanah tersebut membuat perjanjian dengan pemegang HPL.

Tanah-tanah yang telah diperoleh OPDIPB banyak yang belum didaftarkan, karena pendaftaran HPL nya secara parsial, namun sebelum di daftarkan sudah dialokasikan kepada pihak III. Pihak III ini salah satunya adalah pengembangan perumahan/developer yang kemudian mengalokasikan kepada pihak IV (user-user) tanpa HGB induk dimana kemudian terjadi proses jual beli antara developer dengan masyarakat (user) yang dilakukan melalui notaris tanpa sesuatu hak, hanya dengan PL/ Skep/SPJ. User-user inilah yang kemudian berusaha memperoleh hak atas tanah.

Dengan terjadinya penyimpangan tersebut maka masyarakat (user) sudah dibebani dengan biaya-biaya:

- a. Pembuatan Akta Jual Beli Bangunan (Akta Notaris);
- b. Biaya pemecahan PL dari PL induk atas nama pengembang ke atas nama konsumen;
- c. Biaya rekomendasi OPDIPB;
- d. Pembayaran uang pemasukan kepada kas negara dalam rangka pemberian hak atas tanah.

Mengingat HPL Ototita Batam/BP belum didaftarkan semua, tetapi di daftar secara parsial, maka pada saat Investor mau menggunakan/ menyewa/ atau membangun, maka barulah dilakukan permohonan HPL. Apabila ada yang akan membutuhkan HGB 1000 M2, maka harus di daftarkan dulu HPLnya seluas 1000 M2 yang dimintakan ke BPN-RI, sehingga akan mengganggu kemudahan dan percepatan berusaha bagi investor di masa yang akan datang.

2. Lemahnya Implementasi Pendaftaran HPL Transmigrasi di Kabupaten Banyuwasin, Provinsi Sumatera Selatan.

Tanah HPL di Kabupaten Banyuwasin (Penelitian HPL,2011) yang dimiliki oleh Kementerian Transmigrasi, namun tanah tersebut tidak di atas tanah HPL, karena tanah HPL tersebut belum didaftarkan sesuai dengan batas waktu yang ditentukan.

Namun,padatahun2011pihakKantorPertanahan Kabupaten Banyuwasin mentargetkan sertipikasi Hak Milik bagi tanah warga Transmigrasi di 36 Desa dengan 8 Kecamatan sebanyak 9.521 bidang tanah. Tanah yang akan disertipikatkan untuk warga transmigrasi adalah merupakan tanah pencadangan lahan transmigrasi dengan berdasarkan SK Bupati Banyuwasin Nomor 590 tahun 2006 tentang Penetapan Calon Petani Peserta Plasma Kelapa Sawit PT. Andira Agro. Saat ini diperkirakan ada Sertipikat Hak Milik yang sudah diterbitkan bagi masyarakat



transmigrasi sebesar 9.521. Problematikanya, adalah apakah Hak Milik tersebut dapat dipertanggung jawabkan, karena alas haknya bukan di atas Hak Pengelolaan Transmigrasi.

Dengan memandang permasalahan implementasi HPL terkait dengan wajib di daftarkan hal tersebut dengan memandang pada *Peraturan Menteri Agraria No.1 Tahun 1966* yang mengatur tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan yang mewajibkan pemegang Hak Pakai maupun Hak Pengelolaan (HPL) untuk mendaftarkan tanahnya sesuai ketentuan yang berlaku, maka menurut Boedi Harsono, suatu hak atas tanah lahir pada saat dibuat buku tanah dan surat keputusan pemberian hak bukan tanda bukti Hak Milik, tetapi sekedar bukti bahwa pemegang hak boleh menempati atau mengusahakan tanahnya dan proses lahirnya hubungan hukum belum ada.

Tanah pemerintah asal konversi dikategorikan sebagai tanah hak, walaupun belum terdaftar, termasuk di dalamnya HPL. Oleh karena itu, HPL yang bukan berasal dari konversi sebagaimana dimaksud Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1953 yang belum didaftarkan, berarti belum ada alas haknya dan secara yuridis materiil adalah tanah Negara, meskipun secara ekonomis politis dikategorikan tanah pemerintah (tanah dalam penguasaan departemen/lembaga non departemen, Pemda).

Penguasaan tanpa alas hak tersebut, secara yuridis dapat diidentikkan dengan penggarap yang menguasai tanah tanpa alas hak, yang tidak memenuhi syarat untuk dipindahtangankan, baik untuk jual beli maupun tukar menukar. Pendapat ini diperkuat oleh adanya ketentuan dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No.43 Tahun 1977 tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah Daerah Industri Pulau Batam yang menyatakan antara lain, bahwa:

Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu

selama dipergunakan untuk kepentingan penerima Hak Pengelolaan dan terhitung sejak didaftarkan;

- a. Hak Pengelolaan harus didaftarkan dulu baru dikeluarkan sertifikatnya;
- b. Pemindahan hak atas tanah yang telah diberikan Hak Pengelolaan kepada pihak lain, tidak diperbolehkan, kecuali dengan ijin Menteri Dalam Negeri Cq. Direktur Jenderal Agraria;
- c. Apabila tidak digunakan maka sebagian atau seluruh bidang tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan diserahkan kepada Negara;
- d. Pemberian Hak Pengelolaan dapat ditinjau kembali apabila:
  - 1) luas tanah melebihi keperluan;
  - 2) seluruh atau sebagian tidak dipergunakan atau dipelihara sebagaimana mestinya.

Hak-hak di atas HPL diproses dan memiliki status hukum yang sama dengan hak-hak lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria seperti Hak Milik, Hak Pakai dan Hak Guna Bangunan yang terletak di atas tanah negara. Penyimpangan-penyimpangan antara hak-hak di atas HPL dan hak-hak di atas tanah negara antara lain Hak Pakai untuk instansi pemerintah.

Problematika yang dihadapi adalah banyaknya kawasan yang telah ditetapkan sebagai *HPL namun belum didaftarkan*, karena berbagai sebab antara lain : belum diukur, belum dilakukan pembebasan dari masyarakat (dilakukan proses pengadaan/perolehan tanah) dan berbagai permasalahan lainnya yang menyebabkan HPL tersebut belum memperoleh hak.

## Implementasi HPL cenderung berdampak Konflik

### HPL Surabaya Industrial Estate (SIER)

PT SIER berkedudukan di Surabaya memiliki Sertipikat HPL No.1 tahun 1995, yang diperuntukan Pabrik dan kantor. Diatas HPL tersebut diterbitkan beberapa HGB Kepada PT Ketabang Kali Elektornik berkedudukan di Surabaya, yaitu : 1) HGB No 244 (luas 33159 M2) dan HGB 1634 (L. 1300 M2) di kelurahan Rungkut Tengah 2) HGB 371 (L. 4301 M2) dan HGB 1403 (L. 1965 M2) di Kelurahan Rungkut Manunggal.

Di dalam memperpanjang HGB atas nama PT. Ketabang Kali Elektronik, Kantor Pertanahan Surabaya I telah sesuai dengan prosedur yang ada, yakni dimana PT SIER telah memberikan persetujuan pengurusan perpanjangan HGB-HGB tersebut dengan syarat; a) Apabila HGB selesai di perpanjang Kantah Surabaya berkewajiban menyerahkan kepada PT SIER, b) Uang dan perjanjian penggunaan tanah Industri, perjanjiannya dilakukan kemudian sesuai dengan kepastian hukum yang berlaku dengan dasar tarif yang berlaku pada tahun 2007.

Persetujuan pengurusan perpanjangan tersebut berdasarkan Rekomendasi dari PT.SIER sebagai berikut: 1) Rek. No.086-M-15. 2) Rek. No. 087-M-15, 3) Rek. No. 088-M-15, 4) Rek. No. 089-M-15, tanggal 22 Pebruari 2008.

Dalam rangka perpanjangan HGB di atas HPL, maka Pemegang HPL dengan Pihak Ketiga tetap memakai Perjanjian (MOU) yang lama (2007) sehingga tidak terkena pemasukan kepada Negara. Sementara rekomendasi dari pemegang HPL (PT.SIER) pada tahun 2008, sehingga PT. Ketabang Kali Elektronik harus membayar uang pemasukan kepada Negara sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kantah Surabaya telah menerbitkan perpanjangan HGB tersebut, padahal PT Ketabang Kali Elektronik belum memenuhi kewajibannya terhadap Pemegang

HPL dalam Hal ini PT SIER terkait dengan perjanjian antara mereka.

Surat Perjanjian tersebut mengakibatkan timbulnya permasalahan karena adanya perbedaan persepsi dari aparaturnya BPN dalam penerbitan perpanjangan HGB terkait dengan perjanjian antara pemegang HPL (PT SIER) dengan Pihak Ketiga (PT.Ketabang Kali Elektronik).

Seharusnya penerbitan Perpanjangan HGB atas nama PT Ketabang Elektrionik (Pihak Ketiga) baru dapat diterbitkan, apabila telah menyelesaikan kewajibannya dalam hal ini pemasukan uang ke Negara dan kewajiban lain yang ditentukan dalam surat perjanjian antara pemegang HPL (PT SIER) dengan PT Ketabang Kali Elektronik berupa uang pemasukan kepada pemegang HPL.

Artinya perpanjangan HGB di atas HPL tersebut menjadi boomerang bagi aparat BPN . Pertanyaannya bukankah perjanjian tersebut adalah hak keperdataan kedua belah pihak, dimana BPN tidak terlibat di dalamnya, apalagi uang pemasukan kepada pemegang HPL tidak merugikan Negara, sedangkan perpanjangan HGB adalah domein BPN berdasarkan PMA No. 3/99 dan PMA/Ka.BPN Nomor 9/1999).

### HPL Transmigrasi di Kabupaten Kutai Kertanegara

Sertipikat HPL Transmigrasi nomor 01 tanggal 21 September 1989, yang sudah di terbitkan Sertipikat Hak Milik tahun 4 Maret 1997 sebanyak 15 Sertipikat. Pada tahun 2007 lokasi tersebut merupakan Kawasan Pertambangan Batubara PT. Jembaian Muara Baya (JMB). Oleh karenanya lokasi tersebut perlu di bebaskan dan ganti rugi. Namun, pihak SHM Trans tersebut di atas belum mendapatkan ganti rugi sebagai pembebasan tanahnya. Tetapi pihak JMB sudah merasa mengganti rugi tanah tersebut.

PT JMB tidak mau membayar disebabkan sudah dibebaskan berdasarkan Surat Keterangan Tanah



(SKT) atas nama orang lain yang di buat oleh Kepala desa Buana Jaya, Kecamatan tenggarong Seberang dan di tandatangani Camat tenggarong Seberang selaku PPAT. Sehingga Pemilik Tanah melakukan Demo dan menutup kegiatan pertambangan PT.JMB.

Oleh karenanya BPN selaku penengah melakukan solusi di tanah masyarakat trans dengan melakukan pengukuran dalam upaya pengembalian batas.

Setelah pengembalian batas pihak Kantah Kutai Kertanegara menjelaskan tentang kebenaran tanah bersertipikat Milik sdr. Rahmat dkk (15 Sertipikat) di bekas tanah transmigrasi Separi, terletak di dalam kuasa pertambangan batubara. PT JMB diminta agar menyelesaikan pembebasan tanah kepada pemilik tanah tersebut, namun pihak pertambangan tidak mau membayar kembali ganti rugi karena sudah membayar melalui SKT, padahal tanah yang sudah bersertipikat tidak dapat di SKT-kan. Nilai ganti rugi pembebasan tanah melalui SKT (Rp.300 juta/persil) dibandingkan dengan tanah yang bersertipikat HM (Rp.800 juta/persil/sertipikat) (Analisa: Pertambangan mengalahkan sertipikat HM yg sudah mempunyai kekuatan hukum, hal ini sesuai dengan UU Minerba pasal).

### **Implementasi HPL dan Hak Atas Tanah diatas HPL berdampak lainnya**

#### **HGB Tumah Susun di atas HPL Otorita Pulau Batam**

Berdasarkan Undang Undang Nomor 16 tahun 1985 Jo. PP No.4/1988 Tentang Rumah Susun di dalam pasal 38 berbunyi: (1) Hak Atas Tanah Di Lingkungan rumah susun yang akan dibangun dapat berstatus HM,HGB & HP di atas Tanah Negara atau HPL; (2) Apabila Rusun berstatus HPL, Pembangunannya Wajib menyelesaikan HGB di atas HPL, baik sebagian atau keseluruhan utk Mengetahui Batas Tanah Bersama; (3)Status HGB dilaksanakan sebelum Rusun di jual. Permasalahannya adalah

pembangnan Rasunawa di Kota Batam, di wilayah bukit Muka Kuning yang di kelola oleh Pemerintah Kota dan Perusahaan swasta, HPL Otorita Batam belum di mohonkan ke Badan Pertanahan Nasional dan belum ada HGB Induknya, namun sudah terjadi transaksi dengan user (sewa). Selain itu lokasi Rasunawa terindikasi masuk pada kawasan hutan lindung.

#### **Kampung Tua di Kota Batam**

Dalam rangka permohonanan HPL atas nama BP Batam terdapat Kampung Tua, yang tersebar di beberapa kecamatan seperti kecamatan Batu Ampar lebih kurang luasnya 74 hektar, kecamatan Nongsa leih kurang luasnya 857 hektar, kecamatan Sungai Beduk dengan luasan lebih kurang 389 hektar, kecamatan Sekupang lebih kurang luasnya 20 hektar, dan luasan di kecamatan lainnya yang belum di ukur yaitu di kecamatan Lubuk Baja, Galang, Bulang dan Belakang Padang. Yang mana kecamatan-kecamatan tersebut terdiri dari kampung-kampung tua yang tersebar di beberapa kelurahan. Perkampungan tua ini sudah di syahkan oleh Surat Keputusan Walikota Batam nomor KPTS/105/HK/III/2004, juga Surat Keputusan Walikota Batam KPTS 89/HK/III/2006 tentang perubahan atas Keputusan Walikota Batam Nomor KPTS 105/HK/III/2004 tentang Penetapan Wilayah Perkampungan Tua di Kota Batam, khusus untuk perkampungan tua Sei.Tering 1, kecamatan Batu Ampar.

Perkampungan tersebut sudah ada sebelum Otorita Batam di dirikan pada Oktober tahun 1971. Dimana belum pernah dilakukan ganti rugi oleh Otorita Batam dengan catatan ganti rugi yang diberikan harus tepat sasaran dan disertai dengan dokumen yang lengkap dari Otarita batam.

Perkampungan tua tersebut mempunyai bukti-bukti kepemilikan, seperti surat-surat lama, tapak perkampungan, situs pubakala, kuburan tua, bangunan bernilai budaya tinggi, tanaman budidaya berumur tua, silsilah keluarga yang tinggal di kampung

tersebut serta bukti-bukti lain yang mendukung.

Selanjutnya perkampungan tua juga di tandai dengan batas-batas fisik pemukiman, kebun, batas alam seperti jalan, sungai, laut, batas pengalokasian lahan, dan batas hak pengelolaan lahan, serta batas administratif yang dibuktiksn dengan peta dan bukti fisik lapangan. Kesemuanya itu mengacu kepada Peraturan Daerah nomor 2 tahun 2004, tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota batam tahun 2004-2014.

Tujuan penetapan lokasi perkampungan tua di kota Batam adalah dalam rangka (1) melestarikan budaya Melayu di Kota Batam; (2) memberikan kepastian hukum terhadap perlindungan pada perkampungan tua di kota Batam.

Permasalahannya adalah (1) Sebagian lokasi perkampungan tua keberadaannya masuk pada lokasi kawasan hutan lindung, kawasan pariwisata, kawasan industri dan kawasan ruang hijau kota (tanjung Buntung dan Teluk Lunggu, Kampung Bagan, Dapur 12, dan Tembesi dan lain-lainnya); (2) Sebagian besar lokasi kampung tua, tanahnya tumpang tindih dengan PL OB dan telah di alokasikan kepada pihak ketiga seperti Kampung Belin, Batu Merah, Tanjung Sengkuang dan Tembesi; (3) Ada beberapa oknum masyarakat kampung tua yang telah memindahtangankan tanah miliknya kepada pihak ketiga, dikarenakan pihak ketiga telah memperoleh PL dari BP kawasan.

Oleh karenanya keberadaan kampung tua harus tetap dipertahankan, mengingat adanya masyarakat lokal sudah tinggal erta menguasai, memanfaatkan tanah-tanh tersebut sebelum diterbitkannya HPL Otorita Batam bagi seluruh kawasan disana. Untuk itu segala permasalahan yang terjadi wajib diselesaikan secara musyawarah mufakat, dan masing-masing kampung tua diberi identitas berupa batas memalui pengukuran dan pemetaan dan di pasang tugu batas. Dalam rangka pembangunan, maka pemerintah Kota Batam bersama-sama BP Kawasan berkomitmen

mengikut sertakan masyarakat lokal.

### **Implementasi HPL Dimasa Yang Akan Datang**

Kewenangan BPN-RI dalam pengelolaan pertanahan terkait dengan HPL dilimpahkan sebagian kewenangan kepada Pemegang HPL. Kewenangan BPN-RI saat ini baru pada pendaftaran tanah HPL yang di ajukan oleh Pemegang HPL dan mengadministrasikannya baik secara fisik dan yuridis, idealnya BPN dapat mengatur semuanya, karena menyangkut tanah. Hal tersebut merujuk kepada Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral dilaksanakan oleh BPN RI, tetapi faktanya pemanfaatan tanah HPL oleh pemegang HPL dilaksanakan secara penuh, sehingga untuk mengendalikannya tidak dilaksanakan oleh BPN .

Terdapat beragam pandangan tentang Hak Pengelolaan dan Implementasinya (Penelitian Puslitbang BPN-RI, 2011) dari narasumber di berbagai Provinsi yaitu Sumatera Selatan, Banten, Jawa Timur, dan Kalimantan Timur, terkait dengan:

1. HPL bukan Hak Atas Tanah berdasarkan UUPA pasal 16, maka untuk kedepannya HPL hanya disebut dengan "IJIN PENGELOLAAN". BPN-RI. Mempunyai kewenangan mengawasi agar pemegang HPL tidak lalai dalam memanfaatkan HPL, baik untuk melaksanakan tugas dan usaha pemegang HPL, maupun terhadap bagian-bagian tanah HPL yang di berikan kepada pihak ketiga.
2. BPN-RI juga mempunyai kewenangan untuk: *Monitoring, Pengendalian dan Pengawasan serta menjatuhkan Sanksi*; dan perlu payung hukum pengaturan-pengaturan tentang *Monitoring* terhadap (i) pemanfaatan tanah HPL (ii) perjanjian antara pemegang HPL

dengan pihak ketiga.

3. BPN-RI perlu membuat Rancangan Undang Undang bagi Lembaga baru

## PENUTUP

### Kesimpulan

1. Berdasarkan regulasi HPL, maka makna/hakikat Hak Pengelolaan pada mulanya bagi Pemerintah Kabupaten dan Kota serta Instansi Pemerintah lainnya untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya dan menyerahkan bagian-bagian tanah HPL yang belum digunakan kepada Pihak Ketiga agar tanah tidak terlantar, bersifat jangka pendek, luasan kecil. Kemudian berkembang HPL dapat diberikan kepada Perusahaan yang berbentuk Badan Hukum dan memiliki kewenangan menggunakan tanah tersebut untuk kepentingan usahanya.
2. Pemegang HPL dan Hak di atas HPL wajib didaftarkan.
3. Implementasi pemanfaatan HPL oleh pemegang HPL dan pihak ketiga cenderung komersialisme dan sebagian besar belum didaftarkan.

### Rekomendasi

1. HPL bukan Hak Atas Tanah berdasarkan UUPA pasal 16, maka untuk kedepannya HPL hanya disebut dengan "IJIN PENGELOLAAN". Ijin Pengelolaan inilah sebagai kontrol dari Negara sebagai kewenangan BPN-RI di atur dalam PP.
2. Selain Ijin Pengelolaan di usulkan pula agar adanya Lembaga hak atas tanah yang baru, yang ditetapkan dalam Undang Undang.
3. Perlu penerbitan melalui PERKABAN, tentang: Monitoring, Pengendalian dan Pengawasan serta menjatuhkan Sanksi terhadap pemanfaatan tanah HPL oleh Pemegang HPL, maupun terhadap bagian2 tanah HPL yang diberikan pada Pihak Ketiga dan juga dengan perjanjian antara mereka.

## DAFTAR PUSTAKA

- Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang Undang Nomor 16 Tahun 1985, tentang Rumah Susun.
- Undang Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, Tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41/1996 tentang Pemilikan tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1973, tentang Daerah Industri Pulau Batam.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1977, tentang Pengelolaan dan Penggunaan Tanah di daerah Industri Pulau Batam.
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 tahun 1965, tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya.
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 tahun 1966, tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972, tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas tanah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1973, tentang Ketentuan- Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 9 tahun

1999, tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.

S.W.Sumardjono, Maria, Prof, Dr, SH, MCL, MPA, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Januari, 2009.

Bumi Bhakti, Media Komunikasi Pertanahan, No.07/1994.

# EKSISTENSI DAN KONFLIK PENGUASAAN TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT

Ratna Djuita dan Indriyati

Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI, Jalan H. Agus Salim Nomor 58, Jakarta, r.djuita@yahoo.com, indri\_herdi@yahoo.com

## ABSTRAK

Terdapat inkonsistensi peraturan perundangan terhadap eksistensi masyarakat hukum adat sehingga dalam prakteknya tidak ada pengakuan terhadap penguasaan tanah masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya. Akibatnya terjadi konflik antara masyarakat adat dengan pengusaha, dan antara masyarakat dengan pemerintah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat, maka perlu perhatian yang serius dalam menangani masyarakat adat dan tanah ulayatnya. Oleh sebab itu untuk menjamin kepastian hukum pada mereka, maka dapat diberikan suatu hak atas tanah dengan memperhatikan : hubungan hukum antara Negara dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, bersumber dari Undang Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3), dimana dalam UUPA Pasal 2 ayat (4) menyatakan bahwa : Hak menguasai dari Negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Bagi tanah ulayat masyarakat adat sebagai tanah bersama dapat diberikan dengan Hak Pengelolaan (HPL), atau menjadi lembaga hak baru berdasarkan UUPA pasal 16 huruf h, yang antara lain mengatakan: "hak hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas (yakni: HM, HGU, HGB, HP, Hak Sewa, Hak membuka tanah, Hak memungut hasil hutan) akan ditetapkan dengan Undang Undang beserta kewenangannya.

**Kata kunci :** Masyarakat Adat, Tanah Ulayat, Penguasaan Tanah.

## ABSTRACT

There are legal laws inconsistencies on the existence of indigenous peoples so in practice there is no public recognition of their land tenure and their communal land. The result is many conflicts between indigenous peoples and the investors, or with the government throughout the territory of the Unitary Republic of Indonesia.

In order to create land for justice and prosperity for the people, it needs a serious attention in dealing with Indigenous and land tenure. Therefore, to ensure legal certainty in them, it can be given a right to land by taking into account the legal relationship between the land and state in the entire territory of the Republic of Indonesia, sourced from the 1945 Constitution, article 33 paragraph (3). In BAL Article 2 paragraph (4), states that the state's land tenure in its implementation can be delegated to the autonomous regions and indigenous people than necessary and not contrary to national interests.

The communal land of indigenous peoples can be given with HPL, or to institute new rights under Article 16 letter h of BAL, which among other things state that: "other rights that are not included in the rights mentioned above (ie : HM, HGU, HGB, HP, Right of Lease, Right to expand the land, Right of Forest Harvest) shall be established by Law and its authority.

**Keywords :** Indigenous People, Communal Land, Land Tenure

## PENDAHULUAN

Saat ini persoalan pertanahan di Indonesia telah berkembang sebagai salah satu sumber konflik, salah satunya adalah berkaitan dengan eksistensi hak-hak atas tanah masyarakat hukum adat dan hak ulayat. Problematika tuntutan hak ulayat atas tanah terkait dengan kepemilikan dan penguasaan tanah ulayat semakin meningkat, meskipun secara kuantitas permasalahan hak ulayat lebih kecil, namun cakupan wilayahnya sangat luas dan melibatkan warga masyarakat secara massal dibandingkan dengan kasus pertanahan yang bersifat individual (yang pada umumnya di selesaikan di pengadilan).

Konflik terkait erat dengan perkembangan pembangunan sejak masa orde baru, dimana pertumbuhan ekonomi menjadi titik sentral pembangunan. Untuk itu, berbagai upaya dilaksanakan pemerintah guna mencapai pembangunan ekonomi yang sangat membutuhkan TANAH, sementara ketersediaan tanah tidak pernah bertambah, sedangkan kebutuhan akan tanah semakin tinggi. Oleh karenanya dengan kondisi pembangunan yang begitu pesat tersebut menjadikan masyarakat adat/lokal di beberapa wilayah di Indonesia, mulai memperhatikan dan mempertahankan kembali penguasaan tanah yang pernah dimiliki oleh pendahulu-pendahulunya, yakni yang di sebut tanah ulayat masyarakat hukum adat.

Karakteristik konflik tanah ulayat adalah bersifat massal dan struktural, dimana masyarakat hukum adat sering berhadapan dengan pemerintah (BUMN dan BUMS) yang erat kaitannya dengan sumber daya agraria seperti kehutanan, pertambangan, perkebunan (HGU), dan juga dalam rangka pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

Perdebatan panjang disebabkan perbedaan Konsep di antara masyarakat hukum adat dan pemerintah. Pemerintah memandang tanah ulayat sebagai "Hak Menguasai Negara (HMN)" berdasarkan UUPA

sedangkan masyarakat hukum adat didasarkan atas kuatnya hubungan batin dengan sumber daya tanah dan alamnya sebagai "*hak milik*". Pandangan masyarakat hukum adat mengenai hubungan manusia dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berupa hubungan hukum yang di kuasai dengan hak milik, karena di dalamnya terkandung semua sistem nilai yang meliputi berbagai aspek politik, ekonomi, sosial budaya, ekologi dan religi.

Perbedaan konsepsi tersebut menimbulkan konflik-konflik, dimana menurut Marzali (2011:124), para ahli menyatakan penyebabnya antara lain : (1) Pemerintah tidak tegas mendefinisikan dan menentukan kedudukan tanah ulayat di dalam sistem hukum nasional, khususnya dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 (selanjutnya disebut UUPA 1960); (2) Pemerintah bahkan telah mengingkari, atau sekurang-kurangnya telah mengerdilkan keberlakuan dan pelaksanaan hak tanah ulayat milik penduduk lokal. Eskalasi konflik tersebut semakin meluas dan berkelanjutan, disebabkan adanya persepsi dan kepentingan yang tajam antara berbagai pihak dengan dasar dan latar belakang pemikiran yang berbeda.

Konflik akan semakin menajam apabila penanganan masalah oleh pemerintah dilakukan dengan pendekatan parsial yang bersifat sementara. Dampak dari konflik tersebut sering mempengaruhi stabilitas keamanan dan ketertiban di suatu wilayah baik dalam bentuk anarkisme masyarakat, melalui okupasi (penyerobotan, penggarapan, pengrusakan tanah, bahkan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang dilakukan dan diklaim sebagai tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat atas tanah-tanah) dimana tanah tersebut telah di kuasai dan di kelola oleh Badan Usaha Swasta maupun Badan Usaha Milik Negara

Perbedaan konsepsi tersebut sebenarnya sudah di jawab oleh BPN-RI dengan terbitnya Permen Agraria/



KBPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Peraturan tersebut memuat ketentuan tentang keberadaan hak ulayat di suatu wilayah yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah (Perda) setelah daerah melakukan penelitian yang seksama, namun Permenag/KBPN 5/1999 tersebut hingga kini belum berjalan efektif.

## KEDUDUKAN TANAH DAN POLA PENGUSAHAAN TANAH DALAM MASYARAKAT HUKUM ADAT

### *Pengertian Dasar Adat, Masyarakat Adat dan Hukum Adat*

1. Kata "Adat" lebih tua dari 'adat'. Adat bahasa Sangskerta "a" dan "dato". "A" artinya tidak, "dato" artinya sesuatu yang tidak bersifat kebendaan. Adat pada hakekatnya adalah segala sesuatu yang tidak bersifat kebendaan. Adat pada tingkat pertama tak lain dari pada kesempurnaan rohani. Adat tak dapat diukur dengan pancaindera, selain dari pada dengan indera di luar yang lima. Indera dimaksud bersifat kejiwaan. Maka refleksi yang sedikit itu cukup melafazkan makna adat. Pada taraf berikutnya adat ikut mengatur masyarakat, yang meliputi seluruh dataran Asia. Setelah melalui berbagai pergolakan ekonomi dan politik, adat ikut mengatur alam kebendaan<sup>1</sup>.
2. Dalam bahasa Minang istilah 'datu', artinya dukun ilmu hitam, yang perangnya tidak senonoh. Sehingga bila digabung dengan istilah 'a' yang artinya tidak maka adat artinya adalah perandai orang yang bukan datu, tetapi perandai orang yang baik-baik. Dengan demikian, perandai jahat, seperti orang yang suka maling, menipu, judi, dan sebagainya tidak dapat dikatakan sebagai adat.

3. Bahasa Arab 'adat' menurut Drs. Asymuni A.Rahman berdasarkan Bahasa Arab berarti perulangan. Menurut ahli ushul fiqih, 'adat (kebiasaan) ialah sesuatu yang berulang terjadi. Menurut Ibnu Abidien, 'adat itu diambil dari kata mu'widah (bahasa Arab); yaitu mengulang-ulangi. Karena diulang-ulangi menjadi terkenal dan dipandang baik atau dapat diterima oleh akal sehat dan perasaan. 'adat dan 'urf searti walaupun berlainan ma'fhum. Adat dalam pengertian luasnya mencakup setiap keadaan yang berulang-ulang, baik sebab alami seperti umur baligh seseorang, masaknya buah-buahan atau hal-hal yang ditimbulkan karena keinginan syahwat manusia seperti makan-minum, atau hal-hal yang dapat menimbulkan kerusakan akhlak<sup>2</sup>. Jadi menurut Asymuni A.Rahman 'adat' dapat berupa perilaku positif maupun perilaku negatif.

Dalam pepatah Adat Basandi Syarak, istilah adat digunakan untuk menyebut hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Minangkabau sejak dahulu kala, berhadapan dengan syarak (hukum Islam) yang masuk kemudian ke dalam kehidupan masyarakat Minangkabau.

Makna adat dalam istilah hukum adat dewasa ini adalah dalam makna pertama, ke dalam hanya masuk perilaku dari orang yang baik-baik saja. Orang yang perilakunya paling baik dalam masyarakat dipandang anggota masyarakat sebagai pimpinan. Perilakunya akan menjadi panutan, ing ngarso sung tulodo, ing madio mangun karso, tutwuri hadayani. Suatu pola perilaku dari orang yang menjadi panutan akan menjadi pedoman dalam hidup warga. Karena itu hukum adat itu dalam masyarakat bukan berujud peraturan, tetapi berupa pola-pola perilaku yang menjadi pedoman warga dalam berbuat. Berhubung pola perilaku itu bersifat ajeg dan teratur, maka sering disebut dengan istilah aturan (Hasil penelitian Puslitbang BPN RI dengan Universitas Andalas,

<sup>2</sup> Drs. H. Asymuni A. Rahman Kedudukan Adat Kebiasaan ('urf) Dalam Hukum Islam Penerbit CV Bina Usaha, Yogyakarta; 1983; hal. 3

2011).

Di dalam hukum adat, Hak Penguasaan Atas Tanah yang tertinggi adalah Hak Ulayat. Sifatnya komunalistik, yaitu adanya hak dan kepunyaan bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah (Hak Ulayat). Bagi anggota masyarakat hukum adat, masing-masing mempunyai hak untuk menguasai dan menggunakan/memanfaatkan sebagian tanah bersama dalam memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya sebagai hak-hak individual. Sedangkan kebutuhan kelompok dipenuhi dengan penggunaan sebagian tanah-tanah bersama di bawah pimpinan Kepala Adat masyarakat hukum adat tersebut. Menurut hukum adat, hak milik atas tanah terdiri dari 2 (dua) jenis : (1) Hak Milik bersama atau hak milik persekutuan hukum, (2) Hak Milik perseorangan.

Berdasarkan uraian di atas, masyarakat adat adalah masyarakat yang secara tradisional turun temurun menguasai wilayah tertentu dengan segala sumberdaya yang terkandung di dalamnya, serta menggantungkan kelangsungan hidup dan penghidupannya terhadap lingkungan hidupnya, berdasarkan hubungan genealogis dan atau territorial. Sedangkan masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya, sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum, karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

### *Pengertian Dasar Hak Ulayat dan Tanah Ulayat*

Hak berasal dari bahasa Arab yang artinya benar atau kebenaran. Dalam bahasa hukum, istilah hak dipadankan dengan istilah recht (Belanda) dan right (Inggris). Hak adalah kekuasaan yang dilindungi dan diberikan oleh hukum kepada subyek hukum (manusia dan badan hukum) untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu terhadap obyek hukum tertentu (benda) atau untuk meminta, termasuk

menuntut subyek hukum lain melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Dengan demikian terdapat dua macam hak, yaitu hak subyek hukum terhadap obyek hukum (zakelijk recht), seperti kekuasaan orang terhadap tanah, rumah dan pakaian yang dimilikinya dan hak subyek hukum terhadap subyek hukum lain (persoonlijk recht) seperti hak anak terhadap ayah, buruh terhadap majikan dan sebagainya.

Pada awalnya manusia sebagai makhluk sosial hidup secara nomaden dengan berpindah-pindah dalam suatu kawasan tertentu secara melingkar. Mereka mengembara secara berkelompok, tergantung pada ketersediaan bahan makanan. Bila bahan makanan di utara habis, mereka bergerak ke timur, terus ke selatan dan barat. Bila di utara telah berbuah lagi mereka kembali ke utara. Pada setiap tempat yang dilalui, mereka selalu memberi tanda dan mengawasi wilayah itu, sehingga orang atau kelompok lain tidak diperkenankan lagi memasuki wilayah itu tanpa izin kelompok mereka. Pada saat mereka masih mengembara itu, baru terjalin hubungan yang bersifat religio-magis antara kelompok dengan tanah-tanah dalam wilayah pengembaraan. Masing-masing anggota kelompok merasa berhak secara bersama dengan warga kelompoknya yang lain terhadap semua bidang tanah dalam wilayah itu. Saat itu belum ada hak perseorangan dari anggota tertentu terhadap bidang tanah tertentu, yang ada hanya hak kelompok/persekutuan

Menurut Surojo Wignjodipuro, "hak persekutuan atas tanah ini disebut hak pertuanan. Hak ini oleh Van Vollenhoven disebut 'beschikkingsrecht'. Istilah ini dalam bahasa Indonesia merupakan suatu pengertian yang baru, karena dalam bahasa Indonesia (juga dalam bahasa daerah-daerah) istilah yang dipergunakan semuanya pengertiannya adalah lingkungan kekuasaan, sedangkan 'beschikkingsrecht' itu menggambarkan tentang hubungan antara persekutuan dan tanah itu sendiri. Kini lazimnya dipergunakan istilah 'hak ulayat' sebagai terjemahannya 'beschikkingsrecht'. Istilah-istilah



daerah yang berarti lingkungan kekuasaan, wilayah kekuasaan ataupun tanah yang merupakan wilayah yang dikuasai persekutuan adalah a.l. 'patuanan' (Ambon), 'panyampeto' (Kalimantan), 'wewengkon' (Jawa), 'prabumian' (Bali), 'pawatasan' (Kalimantan), 'totabuan' (Bolaang Mangondow), 'limpo' (Sulawesi Selatan), 'nuru' (Buru), 'ulayat' (Minangkabau).<sup>3</sup> Definisi hak ulayat adalah hak desa menurut adat dan kemauannya untuk menguasai tanah dalam lingkungan daerahnya buat kepentingan anggota-anggotanya atau untuk kepentingan orang lain (orang asing) dengan membayar kerugian kepada desa, dalam hal mana desa itu sedikit banyak turut campur dengan pembukaan tanah itu dan turut bertanggung jawab terhadap perkara-perkara yang terjadi di situ yang belum dapat diselesaikan (Mr. C.C.J. Maasen dan A.P.G.Hens dalam Mirza, 2001:36).

Berdasarkan pengertian tersebut, maka hak ulayat berada di tangan desa sebagai persekutuan dari orang-orang sebagai penduduknya. Persekutuan inilah yang dikuasakan oleh orang-orang tersebut untuk mengatur setiap hak orang (perseorangan) tersebut akan dibatasi. Dalam masyarakat adat, hak perseorangan biasanya terbatas dan tidak luas, yakni diakui selama haknya tersebut digunakan untuk memenuhi kebutuhan dirinya dan keluarganya. Hak terpenting dalam masyarakat adat termasuk dalam hal membuka tanah untuk memperluas perladangan.

Salah satu contoh keberadaan hak ulayat adalah di Minangkabau. Istilah wilayah awalnya digunakan di Minangkabau, berasal dari Bahasa Arab 'wilayatun', artinya suatu areal yang cukup luas yang dikuasai oleh sekelompok orang yang merupakan persekutuan, baik genealogis maupun teritorial. Sebelum masuk Islam, sesuai dengan pepatah adat, 'tanah nan sabingkah, ilalang nan saalai, capo nan sabatang pangulu nan punyo' istilah yang digunakan adalah 'punyo' kami, yang berasal dari kata 'mpu' artinya pengurus dan 'nyo' artinya 'nya', jadi 'yang mengurusnya'. Sebagai hak dari suatu persekutuan,

<sup>3</sup> Surojo Wignodipuro, SH. *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat* Penerbit Alumni; Bandung; 1979; hal. 248

hak ulayat itu merupakan hak yang terletak di lapangan hukum publik yang berisi :

1. kekuasaan persekutuan untuk memanfaatkan bidang tanah tertentu untuk kepentingan persekutuan, seperti untuk kantor KAN, Irigasi, Jalan, Pasar, dsb.
2. kekuasaan persekutuan untuk mengurus dan mengatur peruntukan, persediaan dan pencadangan semua bidang-bidang tanah dalam wilayah persekutuan (kewenangan menetapkan *masterplan*);
3. kekuasaan persekutuan untuk mengurus dan menentukan hubungan hukum antara warga persekutuan dengan bidang tanah tertentu dalam wilayah persekutuan (kewenangan pemberian izin/hak atas tanah)
4. kekuasaan persekutuan untuk mengurus dan mengatur hubungan hukum antar warga persekutuan atau antara warga persekutuan dengan orang luar persekutuan berkenaan dengan bidang-bidang tanah dalam wilayah persekutuan (izin-izin transaksi yang berhubungan dengan tanah)

### **Pengertian Yuridis Hak Ulayat dan Tanah Ulayat**

Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Peranahan Nasional No. 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Pasal 1. ayat (1). Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun menurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang

bersangkutan.

Dari Permen Agraria tersebut terlihat bahwa tanah ulayat adalah suatu bidang tanah yang padanya melengket hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat. Dengan demikian untuk menentukan apakah suatu bidang tanah tertentu adalah tanah ulayat atau bukan, pertama-tama kita harus memperhatikan apakah ada persekutuan hukum adat yang berkuasa atas tanah itu. Persekutuan hukum adat sering pula disebut orang sebagai masyarakat hukum adat, namun persekutuan hukum adat bukanlah sekedar sekelompok orang yang berkumpul saja. Persekutuan hukum adat adalah sekelompok orang (lelaki, perempuan, besar, kecil, tua, muda, termasuk yang akan lahir) yang merasa sebagai suatu kesatuan yang utuh, baik karena faktor genealogis maupun teritorial, mempunyai struktur organisasi yang jelas, mempunyai pimpinan, wewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya, mempunyai harta kekayaan yang disendirikan, baik berujud maupun yang tak berujud.

Berdasarkan hal tersebut, ada tiga bentuk persekutuan hukum adat, yakni 1. genealogis, seperti suku dan paruk di Minangkabau, marga di Tanah Batak, Klebu di Kerinci; 2. teritorial seperti desa di Jawa dan Bali, dusun dan marga di Sumatera Selatan, dan 3. genealogis teritorial, seperti nagari di Minangkabau, Huta di Tanah Batak.

Menurut LC.Westenenk, " Tidak sepotong tanahpun dapat dikeluarkan dari hak ulayat. Dari hak ulayat (*beschikkingsrecht*) terhadap tanah dan air tidak dapat dikeluarkan tanah, baik yang telah dikerjakan, maupun yang belum dikerjakan... Pengecualian terhadap ini adalah tanah rajo yaitu lajur tanah yang tidak menjadi milik nagari manapun... maka seluruh tanah nagari diulayati; dan adalah salah apabila berpendapat bahwa secara umum tanah ulayat itu diartikan tanah yang tidak diolah (*weeste grond*) sepanjang pengetahuan saya pengertian semacam

itu hanyalah disana sini di daerah Kampar"<sup>4</sup>

Berdasarkan Permenag/KBNP No.5/1999, pasal 1 ayat (3) tentang Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh Tatanan Hukum Adatnya, sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum, karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan. Kemudian yang dimaksud Tanah Ulayat Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria Kepala Badan Peranahan Nasional No. 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat Pasal 1 ayat (2), Tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.

### **Pola Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah Ulayat**

Adapun pola penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat, sifatnya komunalistik, adanya hak dan kepunyaan bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah. Kebutuhan kelompok dipenuhi dengan penggunaan sebagian tanah-tanah bersama di bawah pimpinan Kepala Adat masyarakat hukum adat tersebut. Kepala adat masyarakat hukum adat mempunyai kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan tanah ulayat bagi masyarakat hukum adat tersebut, agar berjalan dengan tertib, teratur untuk menghindarkan sengketa dan terjaga kelestariannya bagi generasi-generasi yang akan datang.

### **Pola penguasaan dan pemanfaatan Tanah Ulayat di Minangkabau (Sumatera Barat).**

1. Tanah Ulayat Rajo, yaitu tanah ulayat yang dimiliki dan dikuasai dimana pengurusannya adalah penghulu yang letaknya jauh dari Kampung dalam bentuk hutan rimba, bukit

<sup>4</sup> L.C. Westenenk *De Minangkabausche Nagari* Diterjemahkan oleh Majuddin saleh, SH. ; diterbitkan oleh Biro Pendidikan dan Keilmuan Senat Mahasiswa Fakultas Hukum & Pengetahuan Masyarakat Universitas Andalas; Padang; 1973; hal. 27

dan gunung, padang dan belukar, rawa dan payo, sungai dan danau, serta laut dan telaga. Tanah ulayat ini di kuasai dan diurus serta dimanfaatkan oleh beberapa Nagari.

2. Tanah Ulayat Nagari, yaitu seluruh wilayah (tanah) yang dimiliki dan dikuasai oleh seluruh Suku (penghulu-penghulu) yang terdapat dalam Nagari. Wilayahnya meliputi rimbo, semak belukar, tanah yang pernah diolah, kemudian ditinggalkan, batas-batasnya sama dengan batas Nagari.
3. Tanah Ulayat Suku, yaitu seluruh wilayah yang dimiliki, kuasai dan dimanfaatkan oleh semua anggota suku secara turun-temurun, di bawah pengurusan pimpinan penghulu (Pucuh).
4. Tanah Ulayat Kaum, yaitu tanah ulayat yang dimiliki, dikuasai dan dimanfaatkan oleh suatu kaum/keluarga secara turun-temurun. Pada tanah ulayat ini lebih di tonjolkan ikatan kekeluargaan.
5. Tanah Ulayat Paruik, yaitu tanah yang di kuasai oleh suatu *paruik* (perut). Tanah ini berasal dari tanah ulayat Kaum atau dari tanah mata pencaharian yang telah melalui pewarisan.

#### **Pola penguasaan dan pemanfaatan Tanah "Ulayat" Masyarakat Adat Dayak Kalimantan.**

Hubungan masyarakat adat dayak di Kalimantan dengan tanah dan dunia alam atasnya mempunyai hubungan yang sangat kuat, dan tanah diyakini sebagai rentang penghubung antara generasi ke generasi berikutnya. Persekutuan hukum adat di Kalimantan Barat disebut Banua Manua, Kalimantan tengah disebut Lewu, dan Kalimantan Timur disebut Leppo atau Benua. Masyarakat adat pada umumnya mempunyai struktur yang terdiri dari Kepala Adat atau Kepala Suku.

#### **Pola penguasaan dan pemanfaatan Tanah "Ulayat" Masyarakat Adat Kutai, Kalimantan Timur**

Penguasaan atas tanah diatur dalam peraturan pelaksanaannya yang bernama UU Maharaja Nanti atau lebih dikenal dengan UU Beraja Niti. Undang Undang tersebut diberlakukan pada jaman pemerintahan Sultan Aji Muhammad Sulaiman (1845-1899), terdiri 164 pasal dimana salah satu pasalnya berbunyi: *"Segala tanah dan isinya seperti hasil hutan, pendulangan atas segala hasil dalam tanah dan di atas tanah yang ada dalam batas kerajaan Kutai, atau barang-barang yang menjadi peninggalan orang dahulu, yang terdapat di dalam tanah yang di sebut khasanah, semuanya menjadi Hak Milik Kerajaan Kutai Kertanegara ing Martapura beserta Rajanya"*.

#### **Pola penguasaan dan pemanfaatan Tanah "Ulayat" Masyarakat Adat Provinsi Riau**

Tanah-tanah ulayat yang ada di Provinsi Riau pada umumnya berfungsi untuk kesejahteraan anak kemenakan atau sebagai tanah cadangan bagi anak kemenakan yang jumlah populasinya semakin bertambah. Mengingat fungsi tersebut, tanah ulayat tersebut tidak boleh dijual atau digadaikan kepada orang lain. Pemegang peranan mengenai tanah ulayat adalah Tuo Banjar. Tokoh adat ini berperan mengurus kelompok anak kemenakan. Dalam mengeluarkan kebijakan, Tuo Banjar tidak boleh bertentangan dengan kebijakan Ninik Mamak (Lembaga Adat Kenegerian) setempat yang menyangkut tanah ulayat. Ninik Mamak mempunyai tugas membuat surat penyerahan tanah ulayat (apabila telah menjadi kebun) kepada anak kemenakan yang diketahui pembuatan surat itu oleh Wali Negeri. Pandangan Ninik Mamak menempatkan hak tanah ulayat untuk dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sejalan dengan amanat UUD 1945, Pasal 33 ayat (3), yang berbunyi : "Bahwa bumi air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya

dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat". Dengan demikian, jauh sebelum Indonesia merdeka, Ninik Mamak sudah lebih dahulu memfungsikan tanah ulayat bagi sebesar-besarnya kemakmuran kaumnya.

#### **PENGAKUAN EKSTISTENSI MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN HAK ULAYAT**

Tuntutan masyarakat hukum adat atas hak atas tanah dan tanah ulayat pada saat ini sangatlah mendasar, karena secara tegas adanya pengakuan yuridis akan ekstistensi/keberadaan masyarakat hukum adat berdasarkan:

#### **Undang Undang Dasar 1945 hasil amandemen II**

Pasal 18 B ayat (2) yang berbunyi: *"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan Undang-Undang"*. Dari pasal tersebut ada isyarat bahwa pemerintah harus memperhatikan hak masyarakat hukum adatnya, dan apabila terdapat suatu komunitas masyarakat hukum adat masih ada dan masih hidup, negara harus melindungi hak-hak adat mereka atas tanah.

#### **Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam**

Ketetapan MPR ini merumuskan beberapa prinsip dalam pengelolaan sumber daya alam antara lain dalam pasal 4 J mengatakan: "Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum, mengakui,

menghormati dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam".

#### **Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA)**

UUPA secara Normatif telah mengakui, bahwa Hukum Agraria Nasional didasarkan pada Hukum Adat atas Tanah. Antara Hak Ulayat sebagai atribut masyarakat hukum adat dengan Hak Menguasai Negara (HMN) sebagai atribut dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), terdapat hubungan kefilosofatan. Artinya asas-asas dan cita-cita hukum adat tentang tanah dijadikan sumber bahan menyusun hukum agraria nasional.

Pasal 3 mengatakan "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan pasal 2 bahwa pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat Hukum Adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".

Pasal 5 "Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air, ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia dengan peraturan lainnya...".

Penjelasan Umum bagian II UUPA, menyatakan: "Hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan hubungan hak ulayat yang di angkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara."

Penjelasan III angka 1 alinea 2, menyatakan bahwa

"... oleh karena rakyat Indonesia sebagian terbesar tunduk pada hukum adat, maka hukum agraria yang baru tersebut akan di dasarkan pula pada ketentuan-ketentuan hukum adat itu, sebagian hukum asli yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional disesuaikan dengan sosialisme Indonesia".

### **Majelis Umum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB)**

Pada level Internasional perjuangan pengakuan atas tanah ulayat masyarakat hukum adat, telah sampai pada Deklarasi Hak Hak Masyarakat Adat (*United Nation Declaration on The Rights of Indegenous People*), yang di adopsi oleh majelis Umum PBB pada tanggal 13 September 2007. Salah satu isinya dari deklarasi tersebut adalah penegasan hubungan antara masyarakat adat dengan hak-hak tradisionalnya, termasuk tanah ulayat sebagai hak-hak dasar yang harus diakui, dihormati, dilindungi dan dipenuhi secara universal.

Pasal 10 deklarasi tersebut sangat penting untuk diperhatikan yang menyatakan "Masyarakat adat tidak boleh dipindahkan secara paksa dari tanah atau wilayah mereka. Tidak boleh terjadi relokasi tanpa adanya persetujuan atas informasi yang jelas terlebih dahulu kepada masyarakat adat dan setelah ada persetujuan dan dengan kompensasi yang adil dan jujur, dimana kalau ada kemungkinan, diberi pilihan untuk mereka kembali".

### **INKONSISTENSI TERHADAP EKSISTENSI PENGUASAAN TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT SERTA HAK ULAYAT**

Pengakuan pengaturan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayat, terbentur dan dimentahkan oleh peraturan yang bersifat sektoral, dengan terbitnya Peraturan perundang-undangan

yang tidak secara tegas mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayat. Hal tersebut mengakibatkan terjadinya konversi dan konflik terhadap pemilikan dan penguasaan hak-hak masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya, yang dapat kita lihat pada:

### **Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan**

Di dalam pasal 2 menyatakan, bahwa Kehutanan membagi dua bagian, yaitu "Hutan Negara" dan "Hutan Milik". Penjelasan pasal 2 dengan tegas meniadakan hutan milik masyarakat adat, dengan menyebutkan: Hutan Negara ialah hutan yang tumbuh di atas tanah yang bukan tanah milik. Disini dapat kita ketahui adanya inkonsistensi terhadap Tanah Milik Masyarakat Adat di kawasan Hutan yang sudah dikuasai dan dimanfaatkan secara turun-temurun, bahkan sebelum Indonesia merdeka. Padahal keberadaan mereka diakui oleh UUPA pasal 2 ayat (4) yang memperbolehkan masyarakat adat untuk "melaksanakan hak menguasai dari Negara".

Hak Menguasai dari Negara (HMN) merujuk pada UUD 1945 pasal 33 ayat (3), "Bumi air ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan diperuntukan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat". Kewenangan negara terhadap hutan (bumi dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya) dilaksanakan oleh pemerintah (Departemen Kehutanan). Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1967, Pasal 5 (1) Semua hutan dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh Negara. (2) Hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (1) memberi wewenang untuk: a. Menetapkan dan mengatur perencanaan, peruntukkan, penyediaan dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya dalam memberikan manfaat kepada rakyat dan Negara. b. Mengatur pengurusan hutan dalam arti yang luas. c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang

atau badan hukum dengan hutan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai hutan.

### **Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan**

Berdasarkan hasil revisi UU Nomor 5 Tahun 1967, penetapan status masyarakat hukum adat berdasarkan Pasal 1 angka 6 dinyatakan, bahwa hak masyarakat hukum adat atas hutan yang disebut hutan adat sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.

Lebih lanjut di dalam pasal 5 tidak menyebutkan adanya bentuk hutan adat sebagai salah satu bentuk hutan yang dapat di miliki oleh masyarakat hukum adat. Hal ini dapat kita ketahui dalam Pasal 5 ayat (1) Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. hutan negara, dan b. hutan hak; (2) Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat; (3) Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya; (4) Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah.

Berdasarkan UU Nomor 41 Tahun 1999, maka kewenangan pemerintah (Departemen Kehutanan) di dalam Pasal 4 : (1) semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat; (2) Penguasaan hutan oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang kepada pemerintah untuk: a. mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan; b. menetapkan status wilayah tertentu sebagai kawasan hutan atau kawasan hutan sebagai bukan kawasan hutan; dan c. mengatur dan menetapkan

hubungan-hubungan hukum antara orang dengan hutan, serta mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan; (3) Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

### **Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan**

Dalam Pasal 26 menyatakan, "Apabila telah didapatkan izin kuasa pertambangan atas sesuatu daerah atau wilayah menurut hukum yang berlaku, maka kepada mereka yang berhak atas tanah diwajibkan memperbolehkan pekerjaan pemegang kuasa pertambangan atas tanah yang bersangkutan atas dasar mufakat kepadanya: huruf b. diberi ganti kerugian atau jaminan ganti kerugian itu terlebih dahulu". Kalimat wajib ini, menyatakan bahwa mau tidak mau, suka tidak suka masyarakat harus menyerahkan tanahnya kepada perusahaan pertambangan. Akibatnya tanah-tanah yang dikuasai oleh masyarakat adat dianggap tidak ada dengan pengaturan tersebut.

### **Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara**

Undang-undang ini merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan. Pasal 4 ayat (1) berbunyi: "sebagai Sumber Daya Alam (SDA) yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat. Ayat (2) menyatakan penguasaan mineral dan batubara oleh Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah". Disini masyarakat hukum adat tidak diikutsertakan dalam mengelola Sumber Daya Alam.



### **UU 5/1979 tentang Pemerintahan Desa**

Dengan terbitnya peraturan ini, maka terjadinya penyeragaman pemerintahan terendah di seluruh Indonesia seperti struktur Desa di Pulau Jawa dimana Kepala Desa tidak mempunyai wewenang dalam menentukan pengelolaan dan penguasaan kepemilikan tanah ulayat. Sedangkan bagi masyarakat hukum adat yang dikepalai antara lain oleh Kepala Marga atau Nagari juga sebagai Kepala Adat, yang mempunyai kewenangan memimpin penguasaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan tanah ulayat tersebut, agar berjalan dengan tertib, teratur untuk menghindari sengketa dan terjaga kelestariannya bagi generasi-generasi yang akan datang. Dengan terbitnya Undang-undang ini, maka hilang tatanan masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya di seluruh Indonesia secara yuridis formal, walaupun secara historis dan empiris keberadaannya masih ada.

### **Undang Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan**

Penggunaan tanah untuk usaha perkebunan di dalam Pasal 9 ayat (1), "Dalam rangka penyelenggaraan usaha perkebunan, kepada pelaku usaha sesuai dengan kepentingannya dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai dengan peraturan perundang-undangan". Pada ayat (2), "Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya".

Pasal III ayat (1) Ketentuan Ketentuan Konversi UUPA, menyatakan: "Hak *Erfpacht* untuk perusahaan kebun besar, yang ada pada mulai berlakunya Undang Undang ini, sejak saat tersebut menjadi Hak Guna Usaha tersebut dalam Pasal 28 ayat (1) yang akan berlangsung selama sisa waktu hak *erfpacht* tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun". Berdasarkan pasal 28, "HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan". Terkait dengan Hak *Erfpacht* yang di Konversi menjadi Hak Guna Usaha (HGU) hasil kebijakan nasionalisasi juga memberikan dasar hukum bagi Bangsa Indonesia sebagai pewaris tunggal terhadap aset-aset Belanda.

Konsekuensi konversi Hak *Erfpacht* menjadi HGU mengabaikan sejarah lahirnya hak tersebut, karena obyek Hak *erfpacht* berdasarkan pasal 720 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) adalah barang tidak bergerak (tanah) Hak Milik. Sedangkan HGU diberikan di atas tanah Negara yang bukan hak milik sehingga setelah berakhirnya HGU maka berakhir dan beralih hak atas tanahnya kepada penguasaan negara (tanah negara). Dalam hal ini, maka Negara melalui pemerintah berpedoman pada Pasal 34 UUPA tentang hapusnya HGU, sedangkan masyarakat hukum adat berprinsip, bahwa setiap berakhirnya hubungan hukum atas tanah ulayat, maka kembali di bawah penguasaan ulayat masyarakat adat.

### **RUU Pengadaan tanah revisi dari Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 36 Tahun 2005, tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Saat ini RUU tersebut sudah diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dan berdasarkan Amanat Presiden No.

R-98/Pres12/2010 tanggal 15 Desember 2010, menugaskan kepada Mendagri, Menteri Hukum & HAM, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas untuk melakukan pembahasan RUU tersebut bersama DPR-RI. Konsep dari kepentingan umum tidak dijelaskan, namun sebagai obyek kepentingan umum dari semula 14 butir (Keppres No.55/1993) menjadi 21 butir Perpres 36/2005. Mengingat kuatnya desakan berbagai elemen masyarakat, mulai dari Komnas HAM, Majelis Ulama Indonesia, LSM yang beramai-ramai menentang Perpres tersebut, karena dianggap tanpa adanya konsultasi publik dan RUU tidak memenuhi syarat dengan mengabaikan kepentingan publik dan juga memperkuat kembali aturan lama (Keppres 55/1993) yang menyatakan Hak Milik perorangan atau institusi dapat dicabut oleh Negara demi kepentingan umum.

Pemaknaan dan klaim pengadaan tanah untuk "kepentingan umum" juga bisa ditafsirkan sebagai kepentingan sebagian lapisan masyarakat. Permasalahannya apakah proyek jalan tol, air minum, dan distribusi listrik masih dapat dikategorikan sebagai obyek kepentingan umum, mengingat adanya kecenderungan proyek-proyek tersebut telah dilakukan oleh lembaga berbadan hukum privat yang dikelola oleh swasta. RUU Pengadaan Tanah untuk kepentingan usaha swasta tidak masuk dalam RUU tersebut, namun "intinya untuk kepentingan umum namun juga disampaikan untuk kepentingan swasta", karena pengaturan pengadaan tanah untuk swasta tidak perlu dikhawatirkan, disebabkan tetap dilakukan dengan cara sukarela/kesepakatan melalui mekanisme peralihan hak, seperti cara jual beli, pelepasan, penyerahan atau cara lain sesuai kesepakatan dengan pemilik tanah.

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak secara wajib dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Hal tersebut dapat dilihat dalam pasal 1 butir 2 Keppres No.55/1993,

dinyatakan bahwa pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dengan tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Demikian juga dalam pasal 1 butir 6 Perpres No.36/2005, dirumuskan bahwa pelepasan (atau penyerahan hak atas tanah) adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Artinya, ditekankan bahwa pelepasan hak atas tanah dilakukan atas dasar musyawarah, dimana musyawarah dimaksud untuk mencapai kesepakatan mengenai pelaksanaan pengadaan tanah tersebut, termasuk di dalamnya bentuk dan besarnya ganti kerugian.

Terkait dengan ganti kerugian dalam RUU Pengadaan tanah pasal 1 butir 3, "...pihak yang dapat menerima ganti kerugian adalah pemegang hak atas tanah (terdaftar maupun belum terdaftar) dan pihak yang menguasai tanah negara. Pasal 44 RUU Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, merinci bahwa pihak yang berhak atas ganti kerugian adalah pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan, nadzir untuk tanah wakaf, pemilik tanah milik adat, masyarakat hukum adat, ... "

### **KONFLIK MASYARAKAT HUKUM ADAT TERKAIT HAK ULAYAT DI KAWASAN KEHUTANAN, PERTAMBANGAN DAN PERKEBUNAN**

#### **Pola Konflik**

Seperti kita ketahui bersama pada masa orde baru, pertumbuhan ekonomi menjadi titik sentral pembangunan. Untuk itu, berbagai upaya dilaksanakan pemerintah guna mencapai pembangunan ekonomi. Salah satu cara yang



ditempuh Pemerintah Orde Baru adalah eksploitasi kehutanan. Pemerintah dalam mengeksploitasi hutan secara modern adalah mengundang modal, teknologi dan ahli asing. Untuk itu dikeluarkan UU No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Pada tahun yang sama, Pemerintah mengesahkan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Dengan demikian, kedua kebijakan tersebut ibarat gayung bersambut dalam rangka penanaman modal dan eksploitasi di bidang kehutanan.

Berbagai kebijakan selanjutnya terus terbit untuk mengukuhkan pemanfaatan hutan untuk komersialisasi. Terlebih dengan terbitnya UU No. 8 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri. Kebijakan tersebut semakin memicu eksploitasi hutan karena peraturan tersebut secara otomatis juga mendeklarasikan bahwa pemanfaatan hutan tidak lagi mempersoalkan sumber modal, baik asing maupun dalam negeri. Maraknya komersialisasi hutan dapat dilihat dari terus bertambahnya jumlah perusahaan pemegang hak pengelolaan hutan (PP HPH). Selanjutnya semakin banyak kebijakan yang dibuat dalam rangka semakin mendukung komersialisasi tersebut, antara lain : (i) Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan, (ii) PP No. 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan, (iii) Keputusan Presiden No. 20 Tahun 1975 tentang Kebijaksanaan di Bidang Pemberian Hak Pengusahaan Hutan.

Ketiga kebijakan yang terbit tersebut semakin menciptakan landasan bagi eksploitasi ekonomi sumber daya alam Indonesia secara sistematis oleh perusahaan-perusahaan besar. Eksploitasi hutan dimungkinkan melalui proses klasifikasi dan demarkasi areal hutan dan kemudian melarang akses atas pemanfaatan sumberdaya tersebut oleh masyarakat lokal. Implikasi nyata dari sistem pengelolaan hutan skala besar tersebut adalah tidak tercapainya tujuan "hutan lestari masyarakat sejahtera" yaitu inti dari berbagai visi pembangunan

kehutanan yang telah dicanangkan, terutama bagi masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan.

Selain UU Pokok Kehutanan Nomor 5 tahun 1967, diterbitkan pula SK Menteri Dalam Negeri Nomor 26 tahun 1982 tentang Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), juga UU Nomor 24 tahun 1992 tentang Tata Ruang. Pelaksanaan kedua kebijakan tersebut telah menciptakan perluasan kendali penguasaan Negara atas tanah-tanah di Indonesia melalui tangan Departemen Kehutanan. Eksploitasi PP-HPH di kawasan hutan tidak semulus yang diperkirakan. Indonesia mengenal masyarakat hukum adat yang juga mengenal pengelolaan hutan adat sebagai bagian dari sosial, ekonomi dan budaya mereka. Konflik PP-HPH dengan masyarakat lokal tak terhindarkan. Kebijakan pengelolaan hutan yang tidak mengikutsertakan masyarakat adat dan masyarakat sekitar hutan memunculkan berbagai konflik.

Ketimpangan struktur penguasaan agraria merupakan salah satu permasalahan struktural yang dihadapi bangsa Indonesia, salah satunya seringkali terjadi di wilayah perkebunan. Indonesia merupakan salah satu negara yang menurut Wiradi (2008:60) dengan ciri *plantation economy* yang menonjol. Sistem perkebunan ini merupakan pintu masuk kapitalisme Barat ke dalam perekonomian Dunia Ketiga terutama untuk menghasilkan bahan mentah dan hasil tanaman tropis yang diperlukan bagi kepentingan negara industri.

Kedudukan petani di sekitar perkebunan menurut Achmad Sodiki dalam artikelnya Mensejahterakan Rakyat Lewat *Landreform* (Bunga Rampai, 2008:65) banyak yang belum berubah dari masa Hindia Belanda. Mereka seringkali menyaksikan kemewahan di hadapan mata mereka sementara nasib mereka belum beranjak naik. Hal yang lebih menyedihkan ialah menyaksikan areal perkebunan yang luas yang terlantar tetapi mereka tidak diperbolehkan mengerjakannya. Bahkan menurut

Sodiki, tidak sedikit dari mereka telah merasakan pahitnya ruang tahanan karena mengambil buah sisa tanaman yang telah ditinggalkan pemiliknya karena dianggap mencuri oleh aparat keamanan.

Menurut Wiradi (2008:11), apabila diperhatikan data dari Ditjen Perkebunan, Departemen Kehutanan dan Perkebunan pada tahun 2000, selama tiga puluh tahun (1968 s/d 1998) luas areal perkebunan secara keseluruhan meningkat pesat. Dalam kurun waktu tiga puluh tahun terjadi peningkatan 9,71 juta hektar. Suatu angka yang mencerminkan terjadinya pemusatan penguasaan dan pemilikan tanah di tangan perusahaan-perusahaan besar dan segelintir orang. Selanjutnya menurut Wiradi, tahun 1997/1998, jumlah perkebunan besar itu ada 1.338 kebun, baik yang dikuasai oleh perusahaan swasta ataupun pemerintah. Yang menarik menurut Wiradi adalah bahwa dari jumlah tersebut sebanyak 252 kebun merupakan kebun terlantar, seperti terlihat pada tabel 1.

Permasalahan perkebunan tidak hanya mengenai ketimpangan struktur penguasaan maupun penelantaran tanah saja tetapi juga sengketa dan konflik di wilayah perkebunan. Menurut Achamdi (2008:80), menurut statistik BP Jawa Timur saja pada tahun 2000, terdapat 27 sengketa perkebunan, 13 di antaranya terdapat di Blitar. Pendudukan terhadap perkebunan maupun kehutanan sebagai akibat permasalahan ketimpangan struktur penguasaan dan sosial ekonomi yang semakin tajam telah meluas dan menurutnya akan semakin meluas, bilamana persoalan penduduk dan lapangan kerja tidak segera dapat diatasi.

**Tabel 1 :** Luas Areal Perkebunan Menurut Status Kepemilikan

Status Kepemilikan	1968 (Juta Ha)	1998 (Juta Ha)
1. Perkebunan Besar	4,12	11,7
2. Perkebunan Besar Swasta	0,4	2,0
3. Perkebunan Besar Negara	0,44	0,97
Jumlah	4,96	14,67

Sumber : Wiradi (2008:11)

Selain itu berdasarkan Undang Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, dinyatakan pada Pasal 9 ayat (1) antara lain bahwa penggunaan tanah untuk usaha perkebunan diberikan kepada pelaku usaha sesuai dengan kepentingannya, dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (2) Dalam hal tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.

Pengaturan pertanahan dan pertambangan merupakan tugas dan wewenang dari beberapa Institusi, yakni BPN-RI, Pemda, Lingkungan Hidup, Kehutanan maupun Institusi Pertambangan. Namun, pengusahaan tambang melibatkan Perusahaan Negara, BUMN, swasta maupun masyarakat pada berbagai macam skala. Rezim investasi yang berlaku pada suatu masa pemerintahan juga mempengaruhi pemberian izin dan penegakan hukum pada perusahaan pemegang kuasa pertambangan. Pengaturan tanah pertambangan tidak hanya dilakukan sebelum dan pada saat periode eksploitasi berlangsung, tetapi juga pengaturan pasca eksploitasi, misalnya dalam bentuk reklamasi tanah, penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) yang penting bagi penghidupan masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, tugas Pemerintah di bidang Pertanahan secara Nasional, Regional dan Sektoral dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) sebagai pelaksana kewenangan Pasal 2 ayat (2)

UUPA No.5/1960 dan sekaligus menjadi pelaksana Pembaruan Agraria sebagaimana diamanatkan Ketetapan MPR-RI No. IX/MPR/2001. Dalam perjalanan waktu terjadi perubahan peta politik nasional yang membawa dampak pada:

1. Perubahan tata pemerintahan daerah termasuk penyerahan beberapa kewenangan pusat kepada daerah dalam bidang peraturan/regulasi, salah satunya adalah regulasi pertambangan. Dengan ditetapkannya UU No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, sebagai tonggak Pemberian Wewenang kepada Daerah untuk mengelola pemerintahan dan sumber daya alamnya, yang kemudian disempurnakan dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan landasan Yuridis untuk melakukan Pengawasan dan Pengelolaan pertambangan bagi kepentingan daerah sebagai motor untuk menggerakkan perekonomian daerah;
2. Pengelolaan pertambangan pada mulanya merupakan kewenangan Pemerintah Pusat dengan mengacu pada Undang – Undang No.11 tahun 1967 tentang pertambangan umum. Mengingat UU tersebut tidak sesuai lagi sehingga dibutuhkan perubahan peraturan perundangan bidang pertambangan mineral dan batubara ke dalam UU Nomor 4 tahun 2009. Berdasarkan pasal 4, ayat (1) UU No.4/2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagai SDA yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat. Ayat (2) Penguasaan mineral dan batubara oleh Negara sebagai mana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah;
3. Berdasarkan Undang Undang Nomor 4 tahun 2009, Bab XVIII Penggunaan tanah untuk kegiatan usaha pertambangan dalam pasal

134 ayat (1) Hak atas Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP)... tidak meliputi hak atas tanah permukaan bumi. Pasal 135: "Pemegang IUP Eksplorasi...hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang hak atas tanah. Pasal 136 (1) pemegang IUP...sebelum melakukan kegiatan operasi produksi wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 137: Pemegang IUP...sebagaimana dalam pasal 135 dan 136 yang telah melaksanakan penyelesaian terhadap bidang-bidang tanah dapat diberikan Hak Atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan";

4. Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, pasal 2 ayat (1) sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota. Ayat (2) kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah : (i) pemberian ijin lokasi, (ii) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, (iii) penyelesaian sengketa tanah garapan, (iv) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, (v) penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah..., (vi) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat, dan (vii) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Terkait dengan kebijakan-kebijakan di atas, maka terhadap tanah (bumi) dan tambang (kekayaan alam yang terkandung didalamnya), maka "besarnya Kewenangan" pengelolaan dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya diberikan kepada Pemerintah Daerah. Berdasarkan hal tersebut dengan isu "demi pembangunan dan Pendapatan Asli Daerah (PAD), serta kemakmuran rakyat setempat, maka Pemerintah Daerah memberikan Kemudahan

pemberian ijin Kuasa Pertambangan (KP) kepada badan usaha dan perorangan dengan mewajibkan reklamasi dan kontrol terhadap lokasi/wilayah bekas pertambangan. Pelaksanaan kebijakan tersebut diindikasikan : (1) sudah dijalankan dengan baik, dan (2) dijalankan setengah hati oleh kedua pihak, baik pemerintah dalam bentuk *law enforcement* maupun pihak yang diberikan izin eksplorasi tambang. Akibatnya (1) tidak adanya permasalahan, dikarenakan adanya peran pemerintah yang memperhatikan kesejahteraan masyarakat, dan (2) terjadi kerusakan dan permasalahan pertanahan, yang tentunya merugikan pemerintah maupun masyarakat adat dan masyarakat yang tinggal di sekitarnya.

Berbagai contoh konflik pertanahan di kawasan kehutanan, pertambangan dan perkebunan di uraikan sebagai berikut

1. Konflik masyarakat adat dan kawasan kehutanan Kabupaten Kampar di Provinsi Kalimantan Timur  
Kabupaten Kampar dengan luas lebih kurang 1.128.928 hektar. Kabupaten Kampar identik dengan sebutan Kampar Limo Koto dan dahulunya merupakan bagian dari kerajaan Minangkabau. Terdapat banyak persukuan yang masih dilestarikan sampai saat ini, dan sudah di terbitkan Perda Kampar No.12 tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat. Dalam rangka pembangunan, Kabupaten Kampar mengacu pada Perda Nomor 11 tahun 1999 tentang Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kampar, namun keberadaan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/Kpts-II/1986 tentang Penunjukan Areal Hutan di Wilayah Propinsi Dati I Riau sebagai Kawasan Hutan. Akibatnya keberadaan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Hak Ulayat yang sudah disahkan oleh Perda 12/1999 dinyatakan sebagai kawasan hutan, sewaktu masyarakat akan memproses pendaftaran tanah, maka Kantah Kab.Kampar

tidak mau memproses sebelum ada pelepasan kawasan hutan untuk wilayah tersebut. Disinilah terjadi konflik antara masyarakat hukum adat dengan Dinas kehutanan, karena SK Menteri Kehutanan tentang Tata Guna Hutan Kesepakatan dapat mengalahkan Peraturan Daerah nomor 12/1999 tentang Hak tanah Ulayat Kabupaten Kampar dan Perda nomor 11/1999 tentang Tata Ruang Wilayah Kabupaten Kampar. (Penelitian Puslitbang BPN-RI bekerja sama dengan Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor, tahun 2011).

2. Konflik penguasaan tanah masyarakat adat dengan pertambangan dan kehutanan di Kecamatan Tenggarong Kabupaten Kutai Kertanegara di Provinsi Kalimantan Timur  
Pada wilayah pertambangan yang berada di kawasan hutan, masyarakat adat mempertahankan wilayahnya, namun Perusahaan pertambangan mendesak kompensasi/ganti rugi pada masyarakat setempat. Ganti rugi/kompensasi dilakukan oleh perusahaan, dengan berdasarkan pada Undang Undang Nomor 41/1999 tentang Kehutanan, Pasal 68 ayat (3) masyarakat di dalam dan di sekitar hutan berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya akses dengan hutan sekitarnya sebagai lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya akibat penetapan kawasan hutan, sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku. Ayat (4) Setiap orang berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya hak atas tanah miliknya sebagai akibat dari adanya penetapan kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Begitu pula dalam. kompensasi/ganti rugi, oleh Perusahaan Pertambangan di Kabupaten Kutai Kertanegara. Berdasarkan Undang Undang No. 4/2009, tentang Mineral dan Batubara revisi dari Undang Undang No. 11/1967 tentang Pertambangan di dalam Pasal 135 : Pemegang

IUP Eksplorasi atau IUPK Eksplorasi hanya dapat melaksanakan kegiatannya setelah mendapat persetujuan dari pemegang Hak Atas tanah. Pasal 136: (1) Pemegang IUP dan IUPK sebelum melakukan kegiatan operasi produksi wajib menyelesaikan hak atas tanah dengan pemegang hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kompensasi diberikan bertahap kepada masyarakat dengan nilai kompensasi ditentukan oleh perusahaan pertambangan. Nilai kompensasi berdasarkan nilai tanah pertanian (Rp 7.000,- - Rp 15.000,-/M<sup>2</sup>). Disebabkan masyarakat tidak mempunyai bukti penguasaan dan pemilikan tanah secara legalitas, walaupun masyarakat adat merasa memiliki, menguasai dan memanfaatkan kawasan tersebut secara turun temurun sebelum Indonesia merdeka, namun tidak diakui oleh perusahaan, maka nilai tawar masyarakat hukum adat atas kompensasi/ganti rugi sangat lemah. Hal ini berimplikasi adanya konflik sejak pra pertambangan, pelaksanaan pertambangan sampai dengan pasca pertambangan (Penelitian Puslitbang tentang Penataan Pertanahan di Kawasan Pertambangan, 2010).

3. Konflik pada Perkebunan teh bekas hak *erfpacht* di Halaban Payakumbuh di Sumatera Barat  
Perkebunan teh tersebut merupakan perjanjian antara ninik mamak yang menyerahkan tanah ulayat kepada pihak perkebunan pada zaman Belanda. Dengan konversi hak *erfpacht* menjadi HGU, berarti setelah jangka waktu hak tersebut berakhir, maka tanah jatuh menjadi tanah di bawah penguasaan Negara langsung. Ketika HGU berakhir haknya, para bekas buruh perkebunan teh (bukan masyarakat asli setempat) membentuk Koperasi dan mengajukan HGU yang dikabulkan oleh pemerintah. Adapun masyarakat adat yang semula menguasai tanah perkebunan tersebut sebagai tanah ulayat, secara fisik tidak pernah menguasai ataupun

mengelolanya sejak penyerahan ke perkebunan Belanda. Hal ini memberi kesan dan pendapat bahwa masyarakat yang memilikinya (subyek hukum adatnya) sudah tidak jelas. Kesan tersebut diperkuat dengan tidak ada lagi atau telah meninggalnya orang (ninik mamak) yang menyerahkan tanah tersebut kepada pihak perkebunan Belanda. Pada kenyataannya, masyarakat hukum adat tersebut masih ada dan menuntut pengembalian tanah ulayatnya sesuai perjanjian awal dengan perusahaan Belanda. Hal tersebut menimbulkan konflik antara masyarakat adat dengan pemegang HGU.

4. Desa Bengkunt Kecamatan Bengkunt Kabupaten Lampung Barat di Provinsi Lampung  
Peta Lokasi eks HPK, BengkuntPekon (Desa) Tanjung Kemala merupakan salah satu dari 5 Pekon di Kecamatan Bengkunt yang menjadi objek pelepasan kawasan hutan yang terletak di Pantai Barat Propinsi Lampung, dengan luasan keseluruhan 6800 hektar. Proses pelepasan kawasan hutan telah berlangsung sejak tahun 2001 dengan pelepasan wilayah kebun masyarakat dan kampung kampung tua adat peminggir, tetapi proses pemberian haknya baru dilakukan pada tahun 2004. Masyarakat kampung tua adat peminggir Marga Bengkunt umumnya memiliki sawah serta kebun campur dalam bentuk wanatani damar dan dadap. Sedangkan wilayah dataran kering jauh dari pusat kampung, misalnya di Simpang Duren dihuni oleh masyarakat pendatang dari suku Semendo, Jawa, Sunda dan Lampung dari wilayah kabupaten lainnya yang tinggal dan mengelola tanah kebun mereka atas seijin kepala adat dan kepala pekan setempat.  
Tuntutan masyarakat Bengkunt adalah dikembalikannya batas kawasan hutan kembali kejaman Belanda (BW) sudah disuarakan masyarakat sejak tahun 1997 dan diakuinya kampung kampung tua mereka serta kebun repong damar masyarakat. Melalui proses yang

panjang, tuntutan itu diakomodir Departemen Kehutanan dengan menunjuk wilayah tersebut sebagai Kawasan Dengan Tujuan Istimewa (SK Menhut no 47/1998 ttg KDTI). Seiring dengan maraknya konflik pertanahan di kawasan hutan, pemerintah Propinsi Lampung mengangkat permasalahan tumpang tindih Kawasan Hutan dengan Kebun Masyarakat dan mengusulkan pelepasan kawasan hutan seluas 153.000 hektar, dimana 7.800 hektar termasuk wilayah Kecamatan Pesisir Selatan (sekarang Kecamatan Bengkunt, Kabupaten Lampung Barat) yang terdiri atas 5 Desa (sekarang Pekon).

Hal ini diakomodir dengan SK Menhut no 256/2000 tentang Penunjukkan Kawasan Hutan dan Perairan yang mengecualikan wilayah tersebut dari Kawasan Hutan khususnya kawasan yang berfungsi sebagai Hutan Produksi Konversi (HPK) dari Kawasan Hutan Propinsi Lampung seluas 145.125 hektar. Hal ini ditindak lanjuti dengan SK Gubernur Prop Lampung noG/283.A/B.IX/HK/2000 tentang penetapan status tanah eks HPK seluas 145.125 hektar untuk memberikan prioritas kepemilikan serta pengelolaan secara lestari kepada petani penggarap dan ditindaklanjuti pula dengan proses pendaftaran tanah melalui program adjudikasi swadaya pada tahun 2001-2006 dan pada tahun 2006-2007 dilanjutkan dengan program sertifikasi masal swadaya (SMS) yang merupakan bagian dari program Land Reform BPN Lampung. Jika dalam batas waktu 5 tahun dan diperpanjang kembali 2 tahun tanah tersebut tidak didaftarkan, maka penguasannya kembali kepada negara dan akan diatur oleh Dinas Kehutanan dengan persetujuan Gubernur.

5. Konflik masyarakat adat Dayak Benuaq dan pertambangan di Kecamatan Jempang, Kabupaten Kutai di Provinsi Kalimantan Timur  
Kasus sengketa masyarakat adat Dayak

Benuaq di Kecamatan Jempang, Kabupaten Kutai, Kalimantan Timur dengan perusahaan perkebunan kelapa sawit PT. London Sumatera Group, yang berlangsung sejak tahun 1996 hingga sekarang belum terselesaikan. Sejak tahun 1996, keberadaan PT. London Sumatera Group (PT. London Sumatera Internasional; PT. London Sumatera Indonesia; PT. Gelora Mahapala) yang beroperasi di Kecamatan Jempang, telah memicu konflik dengan masyarakat adat setempat. Terlebih karena pihak perusahaan telah melakukan penggusuran kuburan leluhur warga setempat; memusnahkan kebun tanam tumbuh di kawasantahan adat; dan merampas tanah adat milik masyarakat. Dalam konteks ini, PT.London Sumatra Group telah melakukan perbuatan tidak bertanggungjawab. Terlebih dengan sengaja mengabaikan hukum adat yang senyatanya masih berlaku pada masyarakat adat Dayak Benuaq di kawasan Jempang, pedalaman Mahakam.

Pihak masyarakat telah berupaya menyelesaikan sengketa ini dengan damai namun pihak perusahaan tidak memberikan respon yang serius. Akhirnya, 12 November 1998, sekitar 64 orang warga dari 9 desa (Perigiq, Muara Tae, Muara Nayan, Pentat, Lembunah, Tebisaq, Gunung Bayan, Belusuh dan Tanah Mea) mendatangi kantor PT. London Sumatera Indonesia. Namun pimpinan perusahaan tidak bersedia melakukan dialog, bahkan pergi meninggalkan lokasi. Masyarakat justru harus berhadapan dengan aparat TNI dan Polisi yang melakukan tindakan intimidasi/teror terhadap tokoh-tokoh masyarakat setempat.

Oleh sebab itu, maka 2 orang wakil masyarakat korban (Petrus Asuy dan Arsenius Jira) didampingi 5 LSM (WALHI, YLBHI, ELSAM, LBBPJ dan Yayasan Telapak Indonesia) telah berupaya menyelesaikan kasus ini ke Jakarta. Mereka menghadap Komnas HAM (5 Februari 1999) untuk menyampaikan pengaduan



terhadap perampasan tanah adat dan intimidasi/teror yang dilakukan oleh aparat sipil dan militer. Mereka juga bertemu dengan Menteri Kehutanan dan Perkebunan (23 Februari 1999) dan Menteri Agraria/Kepala BPN (26 Februari 1999) guna melaporkan dan menyelesaikan kasus termaksud. Hasil pertemuan dengan Menhutbun dan Menteri Agraria/Kepala BPN, menjadi jelas bahwa PT. London Sumatera Indonesia (PT. LSI) tidak memiliki Izin Pelepasan Kawasan dan belum memiliki Hak Guna Usaha (HGU) dari Dephutbun dan BPN. Dengan demikian, PT. LSI hanya menggunakan surat rekomendasi tentang kelayakan wilayah untuk perkebunan dari Gubernur Kaltim (H.M. Ardan, SH), untuk melakukan land clearing dan penanaman kepala sawit seluas 16.500 ha. Tindakan itu jelas ilegal dan melanggar hukum. Menhutbun dan Menteri Agraria/Kepala BPN telah pula merekomendasikan agar kasus ini ditangani Gubernur Kaltim, Suwarna, A.F.

6. Konflik masyarakat adat Dayak Siang, Murung dan Bekumpai dan pertambangan di Kabupaten Barito Utara di Provinsi Kalimantan Tengah  
IMK adalah perusahaan tambang emas dan perak yang mulai produksi dipenghujung tahun 1994. Semula saham IMK dimiliki dimiliki oleh PT. Gunung Muro Perkasa (Nasional), Duval Corporation of Indonesia (Amerika), Pelsart Muro Pty, Ltd (Australia), dan Jason Mining (Australia). Kepemilikan saham itu terlihat dalam Kontrak Karya mereka dengan pemerintah Republik Indonesia dengan nomor: B-07/Pres/1/1985 tertanggal 21 Januari 1985. Tahun 1993 saham IMK dimiliki oleh Aurora Gold (Australia) sebanyak 90% dan PT. Gunung Perkasa (Nasional) sebanyak 10%. Tahun 1997 Aurora Gold telah memiliki 100% saham IMK. Lokasi tambang IMK berada di kecamatan Permata Intan, Murung dan Tanah Siang, Kabupaten Barito Utara, propinsi Kalimantan Tengah. Kontrak karya IMK berlaku selama 30

tahun sejak Februari 1985 s/d tahun 2014.

Luas wilayah Kontrak Karya IMK adalah 47.962 Ha. Lokasi itu berada di sekitar pemukiman masyarakat Dayak Siang, Murung dan Bakumpai, termasuk didalamnya beberapa daerah aliran sungai serta anak-anak sungai. IMK mempunyai sejarah kepemilikan wilayah yang hitam, karena melalui suatu penggusuran dan perampasan hak-hak penduduk lokal, termasuk tambang rakyat yang telah dilakukan turun-temurun.

Sebelum IMK memperoleh KK dari pemerintah, lokasi itu merupakan area Tambang Rakyat, dan tanah-tanah adat. Masyarakat yang menemukan lebih dulu cadangan emas. Mereka pula yang menunjukkan lubang-lubang tambang rakyat pada orang-orang luar yang sedang meneliti, termasuk diantaranya orang-orang yang belakangan mereka tau sebagai peneliti dari IMK. Lokasi tambang IMK juga masuk dalam wilayah-wilayah keramat, seperti Gunung Batu Ponyang dan Gunung Kambang.

Desa-desa yang terkena dampak IMK adalah: Batu Mirau, Tambelum atau Tomolum, Bantian, dan Muara Babuat yang termasuk wilayah kecamatan Permata Intan; Konut, Oreng, Olung Muro, Olung Hanangan, dirung Lingking, Datah Kotou, dan Mongkoliso yang termasuk kecamatan Tanah Siang; Malasan, Dirung, Mangkahui, dan Muara Ja'an yang termasuk wilayah kecamatan Murung; dan desa-desa yang berada di wilayah Luit Raya: Muara Bakanon, Tumbang Lahung, Pantai Laga, Baratu, Sa'an dan Salio kecamatan Permata Intan; Muara Lahung kecamatan Laung Tuhup; serta Puruk Cahu dan Bahitom kecamatan Murung.

Sekitar tahun 1979 dan 1980 tambang rakyat di Luit Raya mulai beroperasi secara semi mekanis, dengan menggunakan tenaga manusia dan mesin pompa air serta mesin penumbuk batu.

Waktu itu para turis yang kemungkinan berasal dari Australia datang untuk melihat tambang rakyat di Luit Raya. Tahun 1983 datang Jaya Saililah, Gatot (Indonesia), dan Max Gilliant (Australia) dengan tujuan survei tambang emas di sekitar gunung Moro dengan nama perusahaan Duval. Mereka menginap di Betang, desa Konut, dan melakukan pendekatan dengan masyarakat. Tahun 1984 masyarakat desa Konot membuka tambang rakyat di sekeliling gunung Baruh yang akhirnya survei Duval nyasar ke lubang-lubang tambang rakyat untuk mengambil sampel batu-batuan yang berisi biji emas, tepatnya di Merindu. Pada tahun 1985 masuklah PT. Indo Muro Kencana secara resmi dengan Kontrak Karya pertambangan. Mulailah terjadi keresahan rakyat penambang, yang kemudian mereka disebut sebagai warga masyarakat penambang emas tanpa ijin (PETI). Akibatnya, tahun 1987 mereka untuk pertama kali digusur dari lokasi tambangnya. Penggusuran terhadap tambang rakyat di Krikil dan sekitarnya oleh aparat pemerintah atas permintaan PT. Indo Muro Kencana dengan alasan penertiban tambang rakyat tanpa ijin.

### Permasalahan yang timbul

Sejak awal eksplorasinya tahun 1987 itulah PT. IMK menimbulkan malapetaka bagi masyarakat setempat sampai dengan saat ini. Berawal dari pengumuman Pemda Kabupaten Barito Utara tentang larangan menambang bagi masyarakat di wilayah yang sudah diberikan pada perusahaan, dilanjutkan dengan penertiban dengan paksa oleh aparat keamanan dan negara. Berbagai tindakan yang tidak berperikemanusiaan dilakukan sepanjang tahun 1987-1989: (i) Pengambilalihan tanah adat masyarakat, (iii) penggusuran wilayah tambang rakyat di wilayah perkampungan penambang rakyat di desa-desa resmi yang diakui pemerintah, (iv) penggusuran tanah

adat masyarakat sebagai wilayah perkebunan, perumahan, pertanian, ladang, tanah keramat, yang tidak dihitung, tidak dinilai dan tidak diberi ganti rugi, (v) penggusuran tanah-tanah kuburan di perkampungan penambang rakyat Luit Raya dan Merindu, (vi) penyalahgunaan/manipulasi terhadap UUD 1945 pasal 33 dan UU No. 11/1967 serta pasal-pasal dalam Kontrak Karya sehubungan dengan pembebasan lahan dan proses pengambilalihan hak atas tanah adat/tanah rakyat.

Masyarakat telah melakukan berbagai upaya untuk memperjuangkan hak-hak mereka. Perjuangan mereka didukung oleh kalangan LSM termasuk YBSD (Yayasan Bina Sumber Daya) di Puruk Cahu. Berbagai cara telah mereka tempuh, mulai perjuangan di dalam negeri hingga ke luar negeri. Mulai dari mengadukan nasib mereka ke kantor Pemda dan DPRD setempat, kantor Komnas HAM, Menteri Pertambangan dan Energi, Kedutaan Australia di Jakarta, dan DPR RI berulang kali, bahkan mendatangi kantor pusat Aurora Gold di Perth Australia bulan Pebruari 1998, dan meminta komitmen perusahaan tersebut yang kemudian berjanji akan berunding dengan rakyat.

Hingga satu tahun berlalu, perundingan dimaksud tidak pernah terealisasi dan nasib rakyat tidak pernah berubah. Pada akhirnya, setelah didesak oleh masyarakat, perusahaan berjanji akan berunding pada tanggal 30 Agustus 1999 lalu. Namun perundingan yang telah dinantikan begitu lama itu telah dirusak oleh PT. IMK, yang dengan arogannya menolak semua tuntutan yang diberikan masyarakat.

Akibatnya, masyarakat semakin marah. Dan, mereka akhirnya memutuskan melakukan aksi protes melalui pendudukan kembali lahan-lahan tambang mereka yang telah terampas dan dikuasai oleh IMK. Usaha pendudukan oleh masyarakat yang sesungguhnya telah

dibangun sejak bulan Juni 1999, meledak pada bulan September 1999 itu juga. Hampir seluruh wilayah tambang PT. IMK diduduki masyarakat, mulai lokasi Betmen, Jua Komplek, dan Permata. Walaupun usaha pendudukan ini tidak mendapat perlawanan berarti dari perusahaan seperti pengusiran yang melibatkan aparat, tetapi mereka tetap melakukan usaha-usaha untuk menghancurkan perjuangan masyarakat dengan usaha memecah belah masyarakat dan menimbulkan konflik horisontal.

Salah satu usaha tersebut adalah pembentukan Pamswakarsa yang merekrut dari warga desa (masing-masing diambil 10 orang). Usaha ini jelas ingin menciptakan konflik horisontal, karena mereka akan mengadu masyarakat dengan pamswakarsa — yang notabene juga adalah masyarakat —. Atas tetap berlangsungnya tindakan arogan dari perusahaan ini, masyarakat sepakat untuk menggugat PT. IMK ke Pengadilan.

Atas perjuangan ini, terbentuk koalisi Tim Advokasi Tambang Rakyat (TATR) yang terdiri dari WALHI, JATAM, ALPERUDI, YLBHI, PBHI, ELSAM, dan LBH JAKARTA yang secara tegas mendukung perjuangan dan siap membantu advokasi masyarakat Dayak Siang ini. Untuk itu TATR telah melakukan beberapa usaha seperti mengirimkan surat protes keras kepada PT. IMK dan Kapolri, melakukan konferensi pers untuk pernyataan sikap, investigasi langsung ke lokasi, dialog/hearing dengan DPR RI Komisi VIII untuk mendesak agar memanggil pimpinan PT. IMK dan Mentamben untuk meminta penjelasan atas kasus ini, mempelajari dan meninjau ulang Kontrak Karya PT. IMK, serta mempelajari semua dokumen kontrak karya pertambangan. Selain itu TATR juga sedang mempersiapkan gugatan ke pengadilan.

Belum tuntas dan jelas penyelesaian kasus ini, PT. IMK dengan bantuan aparat Brimob, pemda dan dukungan DPRD setempat melakukan

usaha pengusiran masyarakat yang telah menduduki wilayah tambang mereka yang dulu digusur IMK. Bahkan usaha ini telah diakhiri dengan penangkapan 9 orang oleh pihak Brimob.

7. Konflik Pulau Gebe antara masyarakat lokal dan Perusahaan Pertambangan, PT. Antam Halmahera Tengah di Provinsi Maluku

PT. Antam telah melakukan *encocide* terhadap lingkungan dan komunitas pulau Gebe. Perusahaan yang telah melakukan penambangan nikel sejak tahun 1979 pada masa Orde Baru. Nikel dari pulau seluas 153 km persegi ini di ekspor ke Jepang, dan setelah bijih nikel habis PT. Antam menghentikan operasinya. Namun PT. Antam telah meninggalkan kehancuran wilayah pulau Gebe. Selama pertambangan beroperasi, masyarakat lokal yang sebelumnya hidup sebagai nelayan dan petani, mengubah pola ekonominya tergantung kepada pertambangan, namun saat ini setelah pertambangan habis di keruk berdampak pada kerusakan hutan, tanah dan tidak dapat di tanam untuk pertanian, begitu pula laut sekitarnya berubah menjadi merah.

Permasalahan yang lebih dalam lagi menghantui masyarakat pulau Gebe yakni persoalan lapangan pekerjaan, pendidikan dan kesehatan ibu dan anak. Sosial dan ekonomi pasca tambang sangat menyulitkan masyarakat yang telah mengubah budaya hidupnya dari petani dan nelayan menjadi buruh tambang. Ketika pertambangan selesai tanpa meninggalkan rencana pemberdayaan sosial ekonomi maupun budaya penduduk maka malapetaka terjadi. Pengangguran karena fungsi tanah maupun air yang telah rusak sehingga tidak bisa lagi menjadi petani ataupun nelayan. Tingkat sosial dan ekonomi pun menjadi buruk.

Berangkat dari situasi tersebut, maka masyarakat dari empat desa pulau Gebe

yaitu Kacepi, Sanafi Kacepo, Umera dan Yoi bersama-sama dengan mahasiswa melakukan aksi dengan menduduki kantor PT. Antam sejak 23 Februari 2010. Dimana masyarakat minta berunding menuntut dana pengembangan masyarakat pada perusahaan tambang, namun perusahaan bukannya menanggapi, malahan mendatangkan pasukan Brimob bersama Kapolres Halmahera Tengah pada tanggal 25 Februari 2010 dan memaksa massa aksi untuk keluar halaman kantor Antam dengan menembakan gas air mata. Namun kejadian ini tidak menyurutkan warga yang telah berada dalam posisi sulit kehidupannya pasca tambang. Tuntutan masyarakat terus berlangsung sampai dengan 27 Februari 2010. Sampai saat ini tuntutan mereka belum mendapatkan angin yang segar yang diharapkan, tetapi justru kekerasan yang diberikan PT. Antam. Disini terlihat sekali masyarakat lokal tidak pernah di ajak untuk bersama-sama dalam persetujuan penentuan dan pengambil manfaat dari pertambangan di wilayahnya.

8. Konflik Tanah Perkebunan di Mesuji Provinsi Lampung dan Sumatera Selatan

Sejak diterbitkannya Undang Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, maka hilanglah tanah marga di Sumatera Selatan dan Lampung. Semula Kepala Marga sekaligus merupakan Kepala Adat yang menguasai, mengatur dan mengelola dalam memanfaatkan tanah-tanah ulayatnya berupa hutan-hutan marga, barang-barang tambang demi keberlangsungan generasi masyarakat adat, namun dengan terbitnya undang-undang pemerintahan desa tersebut, menghilangkan eksistensi mereka dan keberadaan tanah ulayatnya. Hal ini tampak pada kasus Mesuji di Lampung dan Sumatera Selatan berikut.

Secara geografis, lokasi konflik Mesuji di Lampung dan Sumatera Selatan merupakan satu adat dan sangat berdekatan. Menurut

Komnas HAM dalam Kompas.com tertanggal 16 Desember 2011, kasus di Kecamatan Mesuji, Kabupaten Ogan Komering Ilir, Sumatera Selatan, masyarakat daerah tersebut berkonflik tanah dengan PT Sumber Wangi Alam sejak awal 2000. Menurutnya, dalam kasus itu sempat terjadi pembunuhan dengan memenggal kepala yang dipicu oleh terbunuhnya dua warga desa tersebut pada 21 April 2011. Dalam kasus ini tujuh orang tewas. Dua dari warga sipil, dan lima dari pihak PT SWA dan Komnas HAM sudah membuat rekomendasi hukum atas kasus ini.

Sedangkan dalam kasus kekerasan di Kabupaten Mesuji, Lampung, terjadi karena sengketa tanah antara warga sekitar dengan perusahaan asal Malaysia PT Silva Inhutani. Dalam kasus di daerah ini, sekitar 100 lebih warga desa menurut laporan Komnas HAM ada yang ditangkap oleh pihak kepolisian.

Kampung-kampung tersebut sudah ada sebelum perusahaan itu didirikan. Perhutani yang kemudian Hak Guna Usahanya dibeli oleh PT SI, sekitar 35 ribu hektar, tidak masuk ke wilayah permukiman warga. Tetapi mereka kemudian mendapatkan HGU mencapai 43 ribu hektar, sehingga masalah perusahaan itu ke lokasi permukiman warga di sekitar lima desa itu, yang jumlah penduduknya puluhan ribu orang. Disinilah kasus ini bermula.

Menurut Komnas HAM, ketika terjadi perluasan HGU, pemerintah daerah provinsi tingkat I dan II kemudian membentuk tim terpadu, yang terdiri dari polisi, TNI untuk menertibkan warga sekitar. Saat penertiban, terjadi beberapa tekanan dan intimidasi dari aparat terhadap warga yang tanahnya diambil tersebut. Akibatnya, masyarakat akhirnya tidak mau keluar. Disitulah terjadi tekanan, orang-orang desa banyak ditahan, rumah-rumah dirobohkan. Pelanggaran HAM itu terjadi pada 2010 hingga 2011, tapi yang paling parah terjadi pada 2011, karena banyak warga ditangkap dan ada warga yang

tertembak.

Komnas HAM juga saat ini sedang menangani kasus sengketa wilayah antara perusahaan bernama PT Barat Selatan Makmur Invesindo (BSMI) yang lokasinya tak jauh dari Kabupaten Mesuji, Lampung. Dalam kasus tersebut terjadi penembakan oleh Brimob dan Marinir yang telah mengakibatkan satu orang tewas dan lima warga dirawat karena mengalami luka tembak pada November ini.

9. Potensi konflik di masa yang akan datang, berdasarkan Pasal 44 RUU Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan

RUU tersebut menyatakan bahwa pihak yang berhak atas ganti kerugian adalah pemegang hak atas tanah, pemegang hak pengelolaan, nadzir untuk tanah wakaf, pemilik tanah milik adat, masyarakat hukum adat.

Mengingat eksistensi masyarakat hukum adat di seluruh Indonesia belum jelas keberadaannya secara yuridis formal, dan terkait dengan pengadaan tanah dan ganti kerugian, maka pertanyaannya apakah akan menambah konflik di masa yang akan datang? Karena ganti rugi hanya di dasarkan pada *capital asset* sedangkan masyarakat hukum adat dan tanah ulayat selain tanah dipandang sebagai *capital asset* yakni dengan mendayagunakan tanah dalam memenuhi hidup dan penghidupan berbagai kebutuhan masyarakat hukum adat, juga sebagai sosial dan budaya aset. Sebagai sosial dan budaya aset, maka tanah dijadikan sebagai "media" pengikat hubungan kemasyarakatan dan budayanya, dimana keberadaan tanah sebagai sarana pemersatu bagi masyarakat untuk tinggal bersama di suatu wilayah tertentu bagi kehidupan, sehingga terlihat keterikatan yang erat sekali antara tanah dengan kelompok (B.Ter Har, 1962:89), dan dari tanah, kelompok masyarakat mendapatkan makanan (S.Budhisantoso, 1994:3), tanah yang

menerima pada saat meninggal dan juga akan merupakan tempat bersemayamnya "arwah" leluhur dari kelompok tersebut.

### **Analisa Konflik**

Apabila kita cermati bersama konflik-konflik hak-hak masyarakat adat dan tanah ulayatnya terkait dengan kehutanan, pertambangan dan perkebunan, disebabkan kebijakan pemerintah yang berpihak kepada pemilik modal besar sebagai pelaku ekonomi yang secara yuridis disyahkan oleh negara untuk mengambil tanah-tanah rakyat (masyarakat adat) dalam jumlah luasan yang besar atas nama pembangunan. Negara berdasarkan hukum sebagai pihak yang menguasai tanah bukan berpihak pada perlindungan kepentingan rakyat, bahkan menekan rakyat demi melindungi pemilik modal dengan cara delegitimasi bukti-bukti hak masyarakat adat.

Pengingkaran hak-hak masyarakat adat sudah dimulai sejak era Orde Baru, dimana pola pengingkaran dimulai dari segi legal formal melalui diterbitkannya peraturan-peraturan pokok di beberapa sektor seperti kehutanan, pertambangan, perkebunan yang sudah kita bahas di muka, yang mengakibatkan masyarakat adat semakin teralienasi. Undang-undang pokok tersebut semuanya bertujuan untuk melindungi kepentingan sektoral, dan dalam pelaksanaannya sering mengorbankan kepentingan masyarakat adat dan berpihak kepada pemilik modal. Dengan terbitnya peraturan-peraturan pokok di beberapa sektor tersebut selain Undang-undang pokok Agraria yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah, berakibat adanya standar ganda di bidang pertanahan, yang berakhir pada konflik pertanahan.

Salah satu contoh, bahwa konflik akan selalu terjadi di wilayah masyarakat hukum adat yang dinyatakan termasuk ke dalam kawasan hutan, karena pengakuan masyarakat hukum adat harus di buktikan secara yuridis formal. Hal tersebut antara lain apabila kita memperhatikan Undang

Undang Nomor 41 Tahun 1999 di dalam pasal 67 ayat (1) yang mengatakan: Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak.... Pasal ini dalam penjelasannya, mengatakan bahwa Masyarakat Hukum Adat diakui keberadaannya, jika menurut kenyataannya memenuhi unsur/kriteria antara lain: a. masyarakatnya masih dalam bentuk paguyuban; b. ada kelembagaan dalam bentuk perangkat penguasa adatnya; c. ada wilayah hukum adat yang jelas; d. ada pranata dan perangkat hukum, khususnya peradilan adat yang masih ditaati; dan e. masih mengadakan pemungutan hasil hutan di wilayah hutan sekitarnya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari.

Apabila unsur/kriteria keberadaan masyarakat adat tersebut di atas harus dipenuhi, maka fakta di lapangan tidak mudah untuk menetapkan eksistensi masyarakat hukum adat tersebut di wilayah tertentu, walaupun secara historis dan empiris keberadaan mereka masih ada, namun secara yuridis tidak dapat di buktikan seperti yang dikehendaki oleh penjelasan pasal 67 ayat (1). Kriteria masyarakat adat sudah sangat sulit ditemukan, hal ini disebabkan dengan diterbitkannya Undang Undang No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, yang menyebabkan terjadinya penyeragaman pemerintahan terendah di seluruh Indonesia seperti struktur Desa di P.Jawa. Akibatnya terjadi perubahan Nagari (Sumatera Barat), Marga (Sumatera Selatan dan Sumatera Utara) menjadi Desa. Sesuai undang-undang tersebut, kepala desa tidak mempunyai wewenang dalam menentukan pengelolaan dan penguasaan kepemilikan tanah ulayat, sedangkan pada masyarakat asli, yakni Kepala Nagari ataupun Kepala Marga sekaligus merupakan Kepala Adat yang mengelola dan menguasai tanah ulayat demi keberlangsungan generasi masyarakat adat. Dampak pemberlakuan UU Nomor 5 Tahun 1979 tersebut pada akhirnya tidak saja berpengaruh terhadap struktur pemerintah desa, tetapi lebih jauh dari itu secara langsung mendegradasi tata nilai kemasyarakatan yang selama ini berlaku di dalam

masyarakat hukum adat. Hal ini dimungkinkan karena tidak terakomodasinya keseluruhan tata nilai sosial kemasyarakatan yang saling terkait satu sama lain dalam peraturan perundang-undangan yang diciptakan oleh pemerintah.

### **Lemahnya Pengakuan keberadaan masyarakat adat yang berujung pada Kemiskinan**

Selain konflik yang terjadi atas lemahnya pengakuan masyarakat adat dan tanah ulayatnya, juga menimbulkan pemiskinan masyarakat tersebut. Pembukaan UUD 1945 alinea (4) menyatakan bahwa tujuan Nasional Indonesia mencakup 3 (tiga) hal, yaitu 1) Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, 2) Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, 3) Ikut melaksanakan ketertiban dunia. Dari ketiga *point* di atas dapat disimpulkan bahwa negara Indonesia melindungi negara tanah air dan seluruh warga negara Indonesia baik yang berada di dalam maupun di luar negeri. Selain itu negara kita menginginkan situasi dan kondisi rakyat yang bahagia, makmur, adil, sentosa, dan lain sebagainya. Indonesia juga turut berperan aktif dalam menjaga perdamaian dunia untuk kepentingan bersama serta tunduk pada perserikatan bangsa-bangsa atau disingkat PBB.

Berdasarkan tujuan nasional tersebut, terutama pada *point 2*, maka seharusnya pemanfaatan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya seperti halnya eksploitasi pertambangan juga harus dapat memberikan kesejahteraan kepada rakyat, terutama rakyat lokal. Masyarakat sekitar harus dapat memperoleh manfaat peningkatan hidup dan kesejahteraan dari pengelolaan bahan tambang. Sistem ganti rugi selama ini tidak mencerminkan hal tersebut. Ganti rugi tanah yang terkena lokasi pertambangan diberikan atas dasar harga pasar tanah per m<sup>2</sup>, tanpa memperhitungkan nilai tambang yang berada di dalamnya. Untuk itu, perlu diberikan



alternatif-alternatif sistem pembebasan tanah dengan tetap memperhatikan kelayakan dengan nilai potensi tambang atas tanahnya.

Fakta yang paling merisaukan kini adalah dampak buruk berantai dalam jangka panjang. Intensitas dampak eksplorasi pertambangan tidak hanya merubah derajat kualitas sumber daya alam dan lingkungan hidup yang merugikan generasi masa kini tetapi juga kerugian bagi generasi yang akan datang. Pelajaran mengajarkan bahwa kegiatan pra-ekplorasi telah memicu deforestation, sebab kandungan mineral berada dalam tanah pada kedalaman dan lapisan tertentu dari perut bumi. Selain itu juga dijumpai fakta di berbagai kawasan eksplorasi pertambangan selalu menjadi kantong kemiskinan massif, kemiskinan aktif dan kemiskinan pasif. Jika kemiskinan aktif terjadi karena seseorang kehilangan sumberdaya untuk memberdayakan diri dan mempertahankan hidupnya, maka kemiskinan pasif terjadi karena hilangnya akses untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dan pemanfaatan sumberdaya yang ada di sekelilingnya. Meluasnya bentuk-bentuk kemiskinan aktif dan pasif inilah penyebab utama munculnya kemiskinan massif yang ditandai oleh kelaparan di tengah kemewahan, putus sekolah massal di tengah pemborosan anggaran pendidikan, keringkahan massal di tengah gaya hidup royal dan boros kaum pemodal. Sedihnya, fakta demikian terjadi pada hampir seluruh kawasan dimana kaum pemodal sektor pertambangan melakukan eksplorasi emas, tembaga dan berbagai jenis batu mulia, mineral, logam, timah, nikel, dan lainnya. Dengan demikian, tidak ada pengaruh yang signifikan antara kekayaan SDA dengan kesejahteraan manusianya. Sebagai ilustrasi, penduduk Kalsel masih banyak yang miskin. Data BPS tahun 2007, IPM Kalsel adalah 67,4 atau berada pada urutan 26 dari 33 provinsi di Indonesia.

Gagasan untuk memperbaiki kesejahteraan masyarakat terus menerus disuarakan dengan mengajak perusahaan pertambangan memperluas

kepeduliannya secara signifikan terhadap perbaikan kesejahteraan masyarakat melalui skema berbagai skill, pengetahuan, dan modal. Bentuk paling minimal adalah melalui skema *trust fund* atau *mining trust fund* yang dikembangkan dalam sebuah skema *Corporate Social Responsibility*. Model ini lebih akomodatif dan kompromis dengan mempertimbangkan aspek benefit kegiatan perusahaan. Walaupun gagasan implementasi bentuk genuine CSR telah memberikan manfaat namun masih saja pola CSR dipandang cenderung karitatif. Hal lebih penting dimasa depan adalah CSR dapat dikembangkan menjadi sebuah regulasi yang mengikat secara *legal binding*, selain dibuatkannya peraturan-peraturan yang lebih memihak kepada rakyat sehingga ketika pertambangan sudah berakhir di suatu daerah, bukan peninggalan kemiskinan dan kerusakan lingkungan hidup tetapi peninggalan kesejahteraan karena adanya akses terhadap sumber daya alam yang juga mereka nikmati.

Jika penambangan tetap dilakukan dengan mengeksploitasi sumberdaya mineral yang merupakan sumberdaya yang tidak pulih (*non-renewable resources*), atau bila kegiatan pertambangan memang harus berjalan, bagaimana caranya agar rakyat dapat menjadi "makmur" - bukannya menderita. Maka untuk itu perlu dikembangkan dana abadi (*trust funds*) yang dikelola oleh lembaga yang merupakan representasi seluruh *stakeholder* yang diakui dan merupakan institusi yang memiliki legitimasi publik untuk reinvestasi dalam bidang sumberdaya manusia (*humancapital*), sumberdaya sosial (*social capital*), sumberdaya buatan (*man made capital*) dan sumberdaya alam (*natural capital*) pada daerah-daerah yang telah habis sumberdaya mineralnya. Empat capital ini diharapkan sebagai kompensasi untuk mengganti sumberdaya mineral yang habis, sumberdaya manusia yang unggul dan sumberdaya sosial akan menemukan/menggali potensi sumberdaya baru untuk menjamin keberlanjutan pembangunan di suatu daerah demikian pula dengan sumberdaya buatan

berupa infrastruktur berupa jaringan transportasi dan telekomunikasi untuk menambah kepercayaan investor menanamkan modalnya, sedangkan reinvestasi pada sumberdaya lam difokuskan pada sumberdaya alam yang dapat diperbaharui (*renewable resources*).

## **LEMAHNYA PENGAKUAN KEBERADAAN MASYARAKAT ADAT PADA KAWASAN KEHUTANAN YANG BERUJUNG PADA TERHAMBATNYA PELAKSANAAN PROGRAM- PROGRAM BPN RI**

### ***Belum Berjalannya Program Redistribusi Tanah Terkait dengan pengaturan Kawasan Hutan di Provinsi Riau dan Sekitarnya***

Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau diatur dengan Peraturan Daerah No. 10 Tahun 1994. Namun kenyataan, pada tahun 1986 telah terbit Surat Keputusan Menteri Kehutanan No. 173/Kpts-II/1986 tentang Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) Provinsi Riau (berupa peta TGHK Provinsi Riau sebagai lampiran dengan skala 1 : 500.000) yang menyatakan hampir seluruh Provinsi Riau sebagai kawasan hutan. Di Indonesia, hanya 2 provinsi yang sebagian besar wilayahnya berdasarkan TGHK dinyatakan sebagai kawasan hutan, yakni Provinsi Riau dan Provinsi Kalimantan Tengah. Hal ini berdasarkan penuturan Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Riau dikarenakan kedua provinsi tersebut pada saat akan penerbitan TGHK di tahun 1986, tidak mengajukan Tata Ruang Provinsinya. Untuk Riau, hal ini dikarenakan pada tahun 1986 RTRWP memang belum ada, RTRWP terbit baru pada tahun 1994. Untuk itu, hampir seluruh provinsi dinyatakan sebagai kawasan hutan.

Peraturan-peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota pun kemudian terbit. Pada kenyataannya, tidak semua RTRW Kabupaten/Kota ini juga sejalan dengan RTRW Provinsi. Dengan demikian, permasalahan menjadi kompleks karena terdapat standar ganda yang mengatur tentang ruang di Provinsi Riau, RTRWP dan RTRWK yang banyak bertentangan serta TGHK yang sangat bertentangan. Perbedaan yang terjadi antara RTRWP dan RTRWK dapat dipahami karena sebagian besar RTRWK diterbitkan di atas tahun 2000 sedangkan RTRWP hingga saat ini belum terbit pembaharuannya. Tentu saja dalam kurun waktu 1994 hingga 2011 ini sudah banyak sekali ruang yang telah berubah kondisi fisiknya dengan peruntukan semula dan terdapatnya kawasan-kawasan peruntukan baru yang ditetapkan para bupati/walikota yang tidak lagi sejalan dengan RTRWP.

Penyusunan RTRWP sebenarnya telah dimulai sejak juli 2007 dan hingga saat ini masih dalam proses penyusunan padu serasi antar TR kabupaten/kota. Tata batas kawasan kehutanan pun sebenarnya hampir selesai dilaksanakan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Riau namun tata batas untuk menetapkan fungsi hutan tetap ini tidak diakui oleh Kementerian Kehutanan sehingga kawasan-kawasan yang berdasarkan hasil tata batas dinyatakan sebagai non kawasan kehutanan, seperti permukiman tetap saja tidak dapat diinclave dan dikeluarkan dari kawasan kehutanan. Diharapkan dengan adanya RTRWP ini akan terjadi padu serasi TR antar kabupaten/kota dan dapat merevisi TGHK yang ada.

Berdasarkan kondisi tersebut, maka Kantor Wilayah BPN Provinsi Riau dan Kantor Pertanahan Kabupaten/kota dalam melaksanakan pemberian hak mendasarkan pada Perda No. 10 Tahun 1994. Hal ini pun dikuatkan karena pernah ada Surat Edaran Gubernur setelah diterbitkannya TGHK oleh Kementerian Kehutanan untuk pemberian hak dan sebagainya yang berkaitan dengan TR untuk mengacu kepada Perda No. 10 Tahun 1994. TGHK

sebagai produk Surat Keputusan dan sesungguhnya merupakan kesepakatan seharusnya tidak ditetapkan sepihak oleh Kementerian Kehutanan tetapi merupakan kesepakatan pihak-pihak terkait. Untuk itu, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Riau mengacu kepada Perda mengenai Tata Ruang Provinsi yang merupakan produk hukum yang dikenal dalam hirarkhi perundang-undangan.

Redistribusi tanah objek *Landreform* adalah redistribusi tanah yang dikuasai langsung oleh negara sebagai objek pengaturan penguasaan tanah kepada petani penggarap yang memenuhi syarat menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 jo. Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 1964. Redistribusi tanah merupakan suatu program pemerintah dimana di dalamnya diadakan pembagian yang adil dan merata atas tanah yang merupakan menjadi suatu permasalahan yang sangat kompleks, kemudian bobot permasalahan yang dihadapi akan semakin meningkat pula karena potensi dan luas tanah yang terbatas dan sebagian besar dikuasai dan dimiliki oleh orang-orang tertentu dan melampaui batas. Pembagian – (Re) – distribusi tanah, meliputi:

- a). Penataan Penguasaan – legalisasi, tanpa penataan fisik,
- b). Penataan Fisik dan penguasaan,
- c). Penataan Fisik, penguasaan dan pengusahaan.

Dampak penetapan kawasan hutan melalui THGK yang meliputi hampir seluruh Provinsi Riau, mengakibatkan berbagai kegiatan pembangunan berbenturan dengan hal tersebut, tidak terkecuali program-program BPN RI. Berikut contoh kasus dampak penetapan kawasan hutan terhadap program redistribusi tanah di Kabupaten Kuantan Singingi dan Kabupaten Inderagiri Hilir.

### Kabupaten Kuantan Singingi

Tata Ruang Kabupaten Kuantan Singingi berdasarkan Perda No. 10 Tahun 1994. TGHK yang diterbitkan tahun 1986 oleh Kementerian Kehutanan telah menetapkan hampir seluruh Kabupaten Kuantan Singingi sebagai kawasan hutan, bahkan TGHK

tersebut memasukkan kampung-kampung lama yang sudah ada sejak sebelum Indonesia merdeka sebagai kawasan hutan.

Sejak terbitnya Perda No. 10 Tahun 2004 tentang Tata Ruang Kabupaten maka mendasarkan pada Perda tersebut. Hal ini diperkuat dengan pernah diterbitkannya Surat Edaran Gubernur yang menyatakan bahwa untuk pelaksanaan pembangunan maka mengacu kepada RTRWP dan bukan TGHK. Hal tersebut ditindaklanjuti oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kuantan Singingi hingga sekarang. Namun apabila terdapat perbedaan yang nyata antara RTRWP, RTRWK dan TGHK maka Kantor Pertanahan Kabupaten Kuantan Singingi akan meminta konfirmasi dari Dinas Kehutanan.

Contoh kasus di Kabupaten Kuantan Singingi berikut diharapkan dapat merefleksikan dampak dari penetapan kawasan hutan sebagaimana berikut:

1. PT. Citra Swakarsa Mulya Parenti yang bergerak di bidang perkebunan kelapa sawit hendak memperoleh HGU atas tanah yang berlokasi di Desa Sumpu, Kecamatan Kuantan Mudik, Kabupaten Kuantan Singingi (dahulu merupakan Kabupaten Indragiri Hulu) seluas 6000 Ha yang berdasarkan RTRWP dan TGHK berada di kawasan hutan, yakni : (i) hutan suaka alam seluas 146 Ha, (ii) hutan produksi terbatas seluas 4.434 Ha, dan (iii) di luar kawasan hutan 1.420 Ha;
2. Untuk itu, dimohonkan pelepasan atas tanah kehutanan tersebut oleh PT. Citra yang disetujui oleh Kementerian Kehutanan untuk dilanjutkan pemberian HGU;
3. Berdampingan dengan lokasi PT. Citra, terdapat perkebunan penduduk. Melihat PT. Citra permohonannya diluluskan oleh Kementerian Kehutanan maka masyarakat pun ikut mengajukan permohonan pelepasan kawasan kehutanan untuk kemudian dilanjutkan

dengan kegiatan redistribusi tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kuantan Singingi;

4. Namun ternyata, permohonan masyarakat akan redistribusi tersebut tidak bisa dilanjutkan karena tidak ada mekanisme permohonan pelepasan yang bisa ditempuh oleh masyarakat. Kesulitan utama bagi masyarakat adalah bahwa untuk pelepasan tanah di kawasan kehutanan tersebut harus melalui mekanisme yang cukup panjang dan memakan waktu lama.

### Kabupaten Inderagiri Hilir

Dalam rangka penguatan hak-hak rakyat atas tanah guna mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan, sekaligus upaya untuk memberikan kepastian pemilikan tanah yang sudah dikuasai/digarap oleh pemiliknya/ penggarapnya, Bupati Inderagiri Hilir pada tahun 2009 merekomendasikan 12 desa di 4 kecamatan sebagai tanah obyek *landreform*. Tanah tersebut seluas 324.553 Ha.

Tanah yang diusulkan penegasannya sebagai TOL tersebut berstatus tanah negara yang telah digarap/dikerjakan petani penggarap secara terus-menerus sejak tahun 1974 sampai dengan saat ini. Pekerjaan petani adalah petani serta bertempat tinggal di desa dan kecamatan lokasi tanah yang bersangkutan yang merupakan letak tanah yang diusulkan sehingga tidak *absentee*. Bupati menegaskan bahwa berdasarkan Rencana Tata Ruang Kabupaten Indragiri Hilir lokasi dimaksud masuk dalam kawasan arah pertanian/budidaya dan sesuai kenyataannya telah digunakan untuk tanah pertanian basah dan kering.

Tanah-tanah obyek *landreform* tersebut dinyatakan Bupati *clean* dan *clear*, dimana tidak ada klaim dari pihak manaun, tidak tumpang tindih baik sebagian maupun keseluruhannya serta tidak dalam sengketa di pengadilan ataupun di luar pengadilan. Lokasi tersebut pun ditegaskan Bupati tidak sedang dipergunakan dan/atau dicadangkan untuk kepentingan lain oleh Pemerintah Kabupaten Inderagiri Hilir. Terlebih penting menurut Bupati,

tanah tersebut bukan merupakan areal kawasan hutan menurut RTRWP maupun RTRWK.

Surat usulan untuk penegasan tanah obyek *landreform* ke BPN Pusat telah dilayangkan oleh Kantor Wilayah BPN Provinsi Riau. Namun berdasarkan TGHK, areal tersebut merupakan kawasan kehutanan. Berdasarkan TGHK tersebut, Direktur Landreform (PIh) mempersyaratkan keterangan bukan kawasan kehutanan dari instansi terkait. Untuk itu, redistribusi tanah tersebut kemudian tidak dapat dilanjutkan. Sejak persyaratan tersebut untuk pelaksanaan redistribusi tanah maka kegiatan redistribusi tanah dihentikan hingga selesai kegiatan padu serasi TGHK dan RTRW Provinsi Riau yang sedang disusun.

### **Belum berjalannya Program Legalisasi Aset (Pendaftaran Tanah) terkait dengan pengaturan Kawasan Hutan di Provinsi Riau**

Istilah program pendaftaran dan sertifikasi tanah untuk istilah yang digunakan sebagai program penetapan dan pendaftaran hak atas tanah dengan pengertian yang dianggap sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA Pasal 19 dan PP 10/1961 jo PP 24/1997. Berdasarkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, di dalam pasal 19 antara lain dinyatakan :

*“ayat (1) yang berbunyi: Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.*

Pendaftaran tanah adalah perlu demi kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Kegiatan Pendaftaran Tanah menurut pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah agar di seluruh Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Pendaftaran Tanah ini dilakukan secara sederhana dan mudah dimengerti yang bersifat suatu *“Rechtskadaster”* yang artinya “bertujuan menjamin kepastian hukum”.

Berikut di bawah ini berbagai contoh kasus di beberapa kabupaten sebagai dampak penetapan kawasan hutan terhadap program legalisasi aset (pendaftaran tanah).

### Kabupaten Kampar

Pemukiman di dalam kawasan SM Bukit Rimbang Baling di sepanjang Sungai Sebayang yang terletak ditengah-tengah kawasan di Kabupaten Kampar dan telah ada sebelum penunjukan kawasan SM tahun 1986. Disamping itu adanya pembangunan jalan angkut batu bara oleh PT. Nusariau Kencana Coal sepanjang 4,7 km di dalam kawasan serta adanya perambahan kawasan dan kegiatan *illegal logging*.

Hingga saat ini pemukiman warga sudah berkembang menjadi 11 desa. Pemukiman penduduk sangat padat dan rapat dengan jenis rumah permanen dan semi permanen. Warga yang menetap ada yang secara turun-temurun sudah berada ratusan tahun di kawasan SM ini.

Sejarahnya menurut cerita berawal dari sekelompok warga yang kontra dengan raja Pagaruyung dan dibuang di lokasi ini. Mata pencaharian masyarakat petani hanya dari kebun karet yang sudah ada turun temurun, hanya saja karena status tanah pada saat itu masih milik negara (suaka margasatwa) sehingga untuk mengembangkan ekonomi masyarakat melalui perbankan hanya sertipikat tanah yang mereka harapkan sebagai agunan namun terkendala untuk pensertipikatan karena merupakan kawasan hutan.

### Kabupaten Pelalawan

Kabupaten Pelalawan semula mendasarkan pembangunannya berdasarkan Perda No.10 Tahun 1994. Setelah diterbitkannya Perda No. 23 Tahun 2001 tentang RTRW Kabupaten Pelalawan maka perda ini menjadi acuan pembangunan. Namun keberadaan TGHK mempengaruhi laju pembangunan. Sama halnya dengan kabupaten lain, TGHK menetapkan sebagian besar Kabupaten Pelalawan bahkan perkotaannya merupakan kawasan hutan.

Permasalahan yang ada di Kabupaten Pelalawan berkaitan hadirnya TGHK pun serupa. Salah satu permasalahannya adalah wilayah ulayat yang dinyatakan TGHK sebagai kawasan hutan sehingga hal ini menghambat legalisasi hak atas tanah guna memberikan kepastian dan perlindungan hukum.

Salah satu contoh kronologis permasalahan yang dihadapi masyarakat untuk legalisasi aset adalah sebagai berikut :

1. Masyarakat ulayat/adat Batin Mudo Langkan Segati secara administrasi berada di Desa Segati, Kecamatan Langgam, Kabupaten Pelalawan dan mereka tidak pernah mengetahui tanahnya berada di kawasan hutan;
2. Berdasarkan informasi dari salah satu pemegang HPH yang berada di wilayah tersebut, wilayah ulayat tersebut secara keseluruhan (5 dusun) merupakan kawasan hutan;
3. Untuk itu, pada tahun 2010 lalu, ketua ulayat/ Adat Batin Mudo Langkan Segati tersebut mengajukan permohonan kepada Ketua Bappeda Provinsi Riau agar wilayah tersebut dalam RTRWP yang sedang disusun bisa dikeluarkan dari kawasan kehutanan;
4. Berdasarkan historisnya, wilayah ulayat yang sudah dipenuhi dengan perkampungan tersebut sudah ada sejak sebelum TGHK ditetapkan, bahkan keberadaannya jauh sebelum Indonesia merdeka sehingga mereka merasa berhak untuk memperoleh hak atas tanah.

## LANGKAH-LANGKAH DALAM PENYUSUNAN RUU PERTANAHAN

Sebelum konsep negara kerajaan atau kesultanan dikenal, di seluruh pelosok nusantara ini (sebagian menjadi wilayah Indonesia) telah hidup dan berkembang kesatuan-kesatuan sosial politik yang berdaulat. Kedaulatan yang meliputi juga pengelolaan sumber daya alam termasuk HUTAN, kemudian

dari waktu ke waktu kedaulatan tersebut berpindah kepada INSTITUSI NEGARA (PEMERINTAH), kemudian berkembang pula pengelolaan perkebunan dan pertambangan.

JJ. Rousseu, salah seorang ahli filsafat, pernah mengatakan, bahwa Negara adalah sebuah badan atau organisasi sebagai hasil dari perjanjian masyarakat yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama selain kekuasaan pribadi dan milik setiap individu. Sementara itu Hans Kelsen menyatakan bahwa Negara adalah sebuah badan hukum (*rechts person*) yang memiliki hak dan kewajiban, selain juga memiliki kekuasaan untuk membentuk hukum (*mengatur*).

Apabila kita berangkat dari kedua pendapat tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa Negara tersebut dibentuk dengan kesepakatan dan bertujuan untuk melindungi masyarakat. Untuk itu diberikan kekuasaan untuk mengatur dengan hukum. Ketika negara terbentuk, ada sebagian kewenangan komunitas-komunitas pembentuk negara tersebut yang diberikan kepada penyelenggara negara. Dengan adanya Negara, maka masyarakat menyerahkan sebagian kedaulatannya termasuk sumberdaya hutan kepada otoritas negara dengan harapan negara dapat mengurus, mengatur dan melindungi sumber daya tersebut untuk masyarakat. Hal tersebut tercantum dalam Undang Undang Dasar 1945 pasal 33 Ayat (3) yang berbunyi "Bumi, Air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat". Untuk pengaturan sumber daya tersebut kemudian negara membuat aturan hukum, antara lain terkait pertanahan dan kehutanan. Penyerahan kewenangan penguasaan tanah kepada Negara (Pemerintah Pusat dan Daerah), memberikan hak bagi masyarakat untuk mengontrol pelaksanaan dan penyelenggaraan kewenangan tersebut.

Berbeda halnya jika negara tersebut terbentuk atas proses penundukan komunitas-komunitas independen seperti masyarakat adat. Tentu hubungan yang berlangsung adalah hubungan penguasaan yang sangat hegemonik, menekan seperti layaknya hubungan orang yang ditundukkan dengan penguasanya. Mungkin hubungan ini jelas terlihat pada pola perbudakan dan penjajahan (*kolonialisme*). Hubungan seperti apa yang berlangsung selama ini antara masyarakat adat atau masyarakat lokal sebagai pemilik sumberdaya hutan dan tambang dengan negara? Apakah hubungan yang terbangun adalah hubungan kontrak politik sebagaimana yang disampaikan oleh JJ. Rousseu di atas atau justru hubungan yang hegemonistik dalam arti penundukan.

Gambaran Politik Hutan Masyarakat Lokal/Adat di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) akan dimulai dengan pembahasan yang legendaris tentang dasar justifikasi Negara (NKRI) dalam penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam (kehutanan). Dasar justifikasi tersebut populer dengan sebutan Hak Menguasai Negara (HMN). Hak Menguasai Negara merupakan dasar legitimasi konstitusional yang memberikan negara kekuatan untuk mengatur, mengelola dan mengusahakan sumberdaya hutan. Perdebatan tentang Hak Menguasai Negara (HMN) mendapat tempat yang lebar dalam membahas hubungan Negara dan masyarakat dalam pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia termasuk didalamnya kawasan hutan.

Apabila kita konsern terhadap hak-hak masyarakat lokal/adat dalam pengelolaan sumber daya alam (hutan), maka kita akan menggugat dan mempertanyakan kembali dasar filosofis, sosiologis dan yuridis HMN di kawasan hutan. Gugatan ini timbul karena bias penguasaan yang dilakukan oleh Negara (pemerintah) terhadap SDA, telah menimbulkan konflik-konflik antara pemerintah dengan masyarakat, atau antara pemerintah dengan pemerintah, sehingga akhirnya berdampak pada



pelaksanaan program-program pemerintah itu sendiri bagi masyarakat.

HMN diadopsi dari dua akar konsep yaitu konsep Negara kesejahteraan dan konsep ulayat yang dikenal dalam hukum adat. Dalam konsep Negara kesejahteraan (welfare state) Negara tidak dipandang hanya semata sebagai alat kekuasaan saja, tetapi Negara juga mempunyai fungsi sebagai alat pelayanan (an agency of service). Ciri-ciri Negara kesejahteraan ini adalah; 1) mengutamakan hak sosial ekonomi masyarakat, 2) peran eksekutif lebih besar dari legislative, 3) hak milik tidak bersifat mutlak, 4) Negara tidak hanya sebagai penjaga malam (nachtwakerstaat) tapi juga terlibat dalam usaha-usaha sosial maupun ekonomi, 4) kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebaskan kewajiban tertentu kepada warga Negara, 5) hukum publik condong mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi dari peran Negara yang luas dan 6) Negara bersifat Negara hukum materil yang mengutamakan keadilan sosial yang materil. Dengan pemahaman inilah, Negara mempunyai hak untuk ikut campur dalam wilayah hutan.

Dalam kerangka hukum adat, ulayat adalah wilayah pengelolaan yang berada dalam penguasaan bersama (communal right). Dalam praktek, penguasaan ini di implementasikan oleh wakil-wakil mereka, misalnya ketua-ketua adat. Penguasaan ulayat di jalankan oleh Panghulu sebagai representasi pemilikan komunal suku-suku pemegang hak ulayat. Hasil-hasilnya dapat dinikmati dan Hak Pangulu untuk "menguasai". Kata menguasai tidaklah berarti sebagai Pemilik. Pengaturan ulayat ini kemudian dikunci dengan pengaturan bagaimana pemanfaatan ulayat oleh pihak ketiga yang diibaratkan seperti kerbau yang berkubang di kubangan milik orang lain, ketika dia pergi, maka kubangan tetap menjadi milik dari masyarakat setempat (pepatah Minangkabau). Begitu pula seperti di pola penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah masyarakat adat Kutai.

Penguasaan atas tanah diatur dalam peraturan pelaksanaannya yang bernama UU Maharaja Nanti atau lebih dikenal dengan UU Beraja Niti. Undang Undang tersebut diberlakukan pada jaman pemerintahan Sultan Aji Muhammad Sulaiman (1845-1899), terdiri 164 pasal dimana salah satu pasalnya berbunyi:

*"Segala tanah dan isinya seperti hasil hutan, pendulangan atas segala hasil dalam tanah dan di atas tanah yang ada dalam batas kerajaan Kutai, atau barang-barang yang menjadi peninggalan orang dahulu, yang terdapat di dalam tanah yang di sebut khasanah, semuanya menjadi Hak Milik Kerajaan Kutai Kertanegara ing Martapura beserta Rajanya".*

Pasal 33 UUD 1945 memberikan gambaran bagaimana Indonesia mengadopsi kedua paham ini dan pasal 33 UUD 1945 memberikan landasan yuridis bagi Pasal 2 UU No. 5 tahun 1960 yang berbicara bertam kali tentang konseptualisasi HMN dalam tingkatan yang lebih teknis dalam pengelolaan SDA. Pasal 33 UUD 1945 memberikan penekanan pada penguasaan Negara terhadap bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sementara pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 lebih memperjelas ruang lingkup HMN tersebut yaitu; 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, 2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa dan 3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa atau dalam kalimat lain dapat disimpulkan, komponen yang terkandung dalam HMN tersebut adalah kekuasaan untuk mengatur, mengurus dan mengawasi.

Di dalam rangka menetapkan kawasan tanah masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya dan untuk meminimalisir konflik, maka berdasarkan

Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan nasional Nomor 5 Tahun 1999, tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Pasal 2 ayat (2) mengatakan masyarakat hukum adat masih ada (Legal Status), apabila memenuhi persyaratan sebagai berikut: (1) Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh Tatanan Hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari, (2) Terdapat Tanah Ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, (3) Terdapat Tatanan Hukum Adat mengenai Pengurusan, Penguasaan dan Penggunaan Tanah Ulayat yang berlaku dan di taati oleh Para Warga Persekutuan Hukum tersebut.

Permenag/Ka.BPN Nomor 5 Tahun 1999 di tindak lanjuti dengan Surat Menteri Negara Agraria/ Ka.BPN No.400/2626/1999, tertanggal 24 Juni 1999, sebagai pelaksana Permenag/Ka.BPN tersebut. Surat tersebut ditujukan kepada seluruh Gubernur, Bupati/Walikota serta Badan Pertanahan di seluruh Indonesia. Artinya Pemerintah Daerah harus menerbitkan Peraturan Daerah tentang Keberadaan Masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayatnya.

Kemudian dengan diterbitkannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah (UU Otda) yang kemudian diganti dengan UUNo.32/2004, tentang Pemerintahan Daerah, di harapkan dapat melaksanakan Permenag/ Ka.BPN Nomor 5 Tahun 1999. Bagi Pemda, dengan dikeluarkannya UU Otda, penataan tanah ulayat dalam rangka upaya menentukan Legal Status dan keberadaan tanah Ulayat bukanlah hal yg sederhana, dimana sampai saat ini hampir di seluruh Kabupaten/ Kota belum menerbitkan Perda masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya. Artinya belum diketahuinya batas-batas dan peta wilayah adat. Akibat dari ini semua akan selalu menimbulkan konflik di wilayah-wilayah yang secara empiris masih ada masyarakat

hukum adatnya, namun belum disyahkan secara yuridis formal. Padahal kekuatan Perda Masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya sangatlah penting dan dibutuhkan dalam menjamin kepastian hukum atas tanah mereka dan kepastian berusaha bagi para pengusaha.

Tidak kalah penting adalah pertanyaannya adalah apabila HMN dapat diberikan kepada Kehutanan, Pertambangan, Perkebunan dengan diterbitkannya Peraturan perundangan dan kewenangannya, kemudian dari itu pertanyaannya adalah mengapa HMN dan kewenangannya tidak dapat di limpahkan kepada masyarakat hukum adat? Bukankah hal tersebut ada dasarnya, yakni UUPA Pasal 2 Ayat (4) yang menetapkan bahwa HMN tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah. Walaupun kemudian dalam perjalanannya keberadaan tanah masyarakat hukum adat masih di pertanyakan seperti diperintahkan dalam Permenag/KBPN Nomor 5 Tahun 1999.

Oleh karenanya, dengan memperhatikan Amanat TAP MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam mengamanatkan kepada pemerintah, dalam hal ini BPN-RI dengan Institusi terkait, mempunyai tugas untuk melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat. BPN RI juga bertugas menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum.

Mengingat TAP MPR No.IX/MPR/2001, merupakan salah satu keberhasilan upaya pembangunan sumber daya agraria yang terencana dan terpadu dalam

tataran politik tertinggi di Indonesia. Oleh karenanya agar keputusan politik tersebut bermanfaat, maka harus di *follow up* dalam bentuk penerbitan dan revisi berbagai peraturan dan kebijakan dalam berbagai tingkat kewenangan baik pemerintah pusat maupun daerah dan implementasinya dalam rangka penyelesaian masalah pertanahan, dan peraturan-peraturan tersebut harus taat asas dengan peraturan di atasnya, dan adanya sinkronisasi dan integrasi antara peraturan yang satu dengan yang lainnya.

Namun, apabila kita lihat lebih mendalam, sangat menarik membaca dan mereview kembali landasan berpikir para pembentuk undang-undang tentang hal ini. Oleh karena suku-suku bangsa dan masyarakat-masyarakat hukum adat tidak mandiri lagi, tetapi sudah menjadi bagian dari satu bangsa Indonesia di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka wewenang berdasarkan hak ulayat yang berhubungan dengan hak-hak atas tanah, yang dahulu mutlak berada di tangan kepala suku atau masyarakat hukum adat sebagai penguasa tertinggi dalam wilayahnya dengan sendirinya beralih kepada pemerintah pusat sebagai penguasa tertinggi, pemegang hak menguasai/ulayat seluruh wilayah negara". Paradigma pembentuk undang-undang di atas nampaknya sangat berpengaruh dan mengalami penajaman dalam prakteknya.

Berlanjutnya kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya di wilayah Kabupaten yang memiliki kekayaan alam berlimpah ini sangat tergantung kepada kepentingan politik pemerintah, yang merupakan pelayan rakyat. Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi maupun Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten serta kebijakan-kebijakan sektoral yang dilahirkan, sudah selayaknya tidak menghilangkan sumber-sumber kehidupan komunitas lokal, termasuk tidak menghilangkan sistem sosial-kultural rakyat terhadap kawasan hutan. Pemerintah sudah seharusnya menghapus paham monokulturisme di dalam pemikirannya, menjadi paham polikulturisme (*agroforestry*).

## PENUTUP

### Kesimpulan

Memperhatikan: (1) Undang Undang Dasar 1945 hasil amandemen II di dalam pasal 18 B ayat (2), (2) Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001, pasal 4 J, (3) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA), pasal 2 ayat 4, pasal 3, pasal 5 dan Penjelasan Umum II, dan (4) Deklarasi Hak Hak Masyarakat Adat (*United Nation Declaration On The Rights of Indegenous People*) yang diadopsi Majelis Umum PBB tanggal 13 September 2007, yang memberikan pengakuan, penghormatan, perlindungan hak-hak dasar masyarakat adat dan tanah ulayatnya.

Namun, di dalam peraturan-peraturan lainnya terkait dengan masyarakat hukum adat mendapatkan tambahan kalimat "sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya". Kalimat ini sama saja ingin menghapuskan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya dan ini terlihat jelas dengan di terbitkannya Undang Undang nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Walaupun secara empiris dan historis keberadaan masyarakat tersebut masih hidup, namun kriteria-kriteria yang secara Yuridis harus ada pada masyarakat hukum adat sudah tidak dipunyai lagi.

Keberadaan masyarakat hukum adat ini, mendapatkan perhatian BPN-RI, dengan di terbitkannya Permenag/Ka.BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat berdasarkan pasal 2 ayat 2 peraturan ini dianggap ada apabila memenuhi kriteria-kriteria : (1) Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh Tatanan Hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari, (2) Terdapat Tanah Ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan

tempatnyanya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, (3) Terdapat Tatanan Hukum Adat mengenai Pengurusan, Penguasaan dan Penggunaan Tanah Ulayat yang berlaku dan di taati oleh Para Warga Persekutuan Hukum tersebut.

Sebagai pelaksana Permenag/KBPN tersebut, maka di tindak lanjuti dengan Surat Menteri Negara Agraria/Ka.BPN No. 400/2626/1999, tgl 24 Juni 1999, yang ditujukan kepada seluruh Gubernur, Bupati/Walikota serta Badan Pertanahan di seluruh Indonesia. Namun hingga saat ini peraturan tersebut belum banyak dilaksanakan oleh Pemerintahan Kabupaten/Kota sehingga Perda-Perda tentang keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya belum banyak yang diterbitkan, akibatnya konflik di kawasan tersebut sering terjadi.

Mengingat Tanah Negara, bukan sebagai "tanah milik" Negara, melainkan tanah yang dikuasai oleh Negara, yang dikenal adalah Hak Menguasai Negara (HMN). Hubungan hukum antara Negara dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, bersumber dari Pasal 33 (3) Undang Undang Dasar 1945, dan di dalam UUPA Pasal 2 ayat (4) menyatakan bahwa hak menguasai dari Negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Oleh karenanya bagi masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya di masa yang akan datang dapat diberikan suatu hak dengan merujuk pada UUPA pasal 2 ayat (4) yang menyatakan bahwa hak menguasai dari Negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Begitu pula apabila kita merujuk pada UUPA pasal 16 huruf h, yang antara lain mengatakan: "hak hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas (yakni: HM,HGU,HGB,HP,Hak Sewa,Hak membuka tanah, Hak memungut hasil hutan) yang

akan ditetapkan dengan Undang Undang beserta kewenangannya. Interpretasi dari peraturan tersebut di atas dapat ditetapkan hak baru sebagai salah satu jenis hak atas tanah bagi masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayatnya dengan Undang Undang atau dengan Hak Pengelolaan (HPL).

HPL bagi masyarakat hukum adat bukanlah suatu Hak Atas Tanah, yang berdasarkan Pasal 16 UUPA, walaupun ada peraturan yang sejajarkan HPL sebagai suatu hak, yakni antara lain: (1) Permendagri No.1/1967 di ubah Permendagri No.6/1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, dalam pasal 12 terkait dengan wewenang Mendagri membuat keputusan mengenai pemberian, perpanjangan/pembaharuan, menerima pelepasan, izin pemindahan hak serta pembatalan, HPL dimasukkan menjadi satu kelompok dengan Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Guna Usaha. (2) Permendagri No.5/1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah, maka HPL disejajarkan dengan HM,HGB,HGU dan HP, seperti dinyatakan dalam pasal 1 angka 1 menyebutkan "Hak Atas Tanah" adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan.

Makna dari Hak Pengelolaan Masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya adalah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, HP Atas Tanah Dan Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan HPL, yang mana dalam dua peraturan ini Hak Pengelolaan (HPL) di definisikan sebagai Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada Pemegangnya, dan HPL bukan Hak Atas tanah seperti yang di atur dalam pasal 16 UUPA.

## Rekomendasi

Dalam rangka kepastian hukum dan perlindungan hukum serta kepastian berusaha baik bagi masyarakat (masyarakat adat) maupun masyarakat pengusaha (investor), maka dengan memperhatikan Amanat TAP MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam mengamanatkan kepada pemerintah, dalam hal ini BPN-RI dengan Institusi terkait, mempunyai tugas untuk melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat. BPN RI juga bertugas menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum.

Mengingat TAP MPR No. IX/MPR/2001, merupakan salah satu keberhasilan upaya pembangunan sumber daya agraria yang terencana dan terpadu dalam tataran politik tertinggi di Indonesia. Oleh karenanya agar keputusan politik tersebut bermanfaat, maka harus di *follow up* dalam bentuk penerbitan dan revisi berbagai peraturan dan kebijakan dalam berbagai tingkat kewenangan baik pemerintah pusat maupun daerah dan implementasinya dalam rangka penyelesaian masalah pertanahan, dan peraturan-peraturan tersebut harus taat asas dengan peraturan di atasnya, dan adanya sinkronisasi dan integrasi antara peraturan yang satu dengan yang lainnya.

Badan Pertanahan Nasional republik Indonesia dalam mengelola pertanahan dengan slogan Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat, perlu melakukan langkah-langkah inovasi terkait dengan hak-hak atas tanah masyarakat hukum adat dan hak ulayatnya, dengan beberapa langkah yang dapat di tempuh:

1. Di dalam rangka menetapkan kawasan tanah masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya

dan untuk meminimalisir konflik, maka berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan nasional Nomor 5 Tahun 1999, tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam Pasal 2 ayat (2) mengatakan masyarakat hukum adat masih ada (Legal Status), apabila memenuhi persyaratan sebagai berikut: (1) Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh Tatanan Hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari. (2) Terdapat Tanah Ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari. (3) Terdapat Tatanan Hukum Adat mengenai Pengurusan, Penguasaan dan Penggunaan Tanah Ulayat yang berlaku dan di taati oleh Para Warga Persekutuan Hukum tersebut.

Permenag/ Ka.BPN 5/1999 di tindak lanjuti dengan Surat Menteri Negara Agraria/Ka.BPN No. 400/2626/1999, tgl 24 Juni 1999, sebagai pelaksana Permenag/Ka.BPN tersebut. Surat tersebut ditujukan kepada seluruh Gubernur, Bupati/Walikota serta Badan Pertanahan di seluruh Indonesia. Artinya Pemerintah Daerah harus menerbitkan Peraturan Daerah tentang Keberadaan Masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayatnya.

Kemudian dengan diterbitkannya Undang Undang No.22 / 1999, tentang Pemerintahan Daerah (UU Otda) yang kemudian diganti dengan UUNo.32/2004, tentang Pemerintahan Daerah, di harapkan dapat melaksanakan Permenag/ Ka.BPN 5/1999. Bagi Pemda, dengan dikeluarkannya UU Otda, penataan tanah ulayat dalam rangka upaya menentukan Legal Status dan keberadaan tanah ulayat adalah dengan melaksanakan pasal 2 dan pasal 5 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan

Pertanahan Nasional nomor 5 tahun 1999, yang menyatakan bahwa untuk mengetahui keberadaan tanah yang dimiliki secara bersama-sama oleh masyarakat hukum adat tersebut adalah dengan melakukan penelitian dan menyatakannya dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan apabila memungkinkan menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah.

2. Mengingat Tanah Negara, bukan sebagai "tanah milik" Negara, melainkan tanah yang dikuasai oleh Negara, yang dikenal adalah Hak Menguasai Negara (HMN). Dimana hubungan hukum antara Negara dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, bersumber dari Undang Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (3), dan di dalam UUPA Pasal 2 ayat (4) menyatakan bahwa : Hak menguasai dari Negara dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Bagi tanah ulayat masyarakat adat sebagai tanah bersama dapat diberikan Hak Pengelolaan (HPL), walaupun HPL bukanlah salah satu hak atas tanah. Namun disebabkan hak ulayat adalah hak bersama masyarakat hukum adat, maka perlu merumuskan kembali pengelolaan tanah ulayat, sehingga dimungkinkan terjadinya pemilikan bersama.

3. Begitu pula apabila kita merujuk pada UUPA pasal 16 huruf h, yang antara lain mengatakan: "hak hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas (yakni: HM,HGU,HGB,HP,Hak Sewa,Hak membuka tanah, Hak memungut hasil hutan) yang akan ditetapkan dengan Undang Undang beserta kewenangannya. Interpretasi dari peraturan tersebut di atas dapat ditetapkan hak baru sebagai salah satu jenis hak atas tanah bagi masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayatnya dengan Undang

Undang.

## DAFTAR PUSTAKA

- Eldi, SH., MH., *Perlindungan Hak Ulayat Menurut Hukum Yang Berlaku Di Indonesia*, Makalah, 2011
- Hadikusuma, H. Hilman, Prof., SH., (1993), *Hukum Adat dalam Yurisprudensi : Hukum Kekeluargaan, Perkawinan, Pewarisan*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Puslitbang BPN RI, (2002), *Keberadaan Hak Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Dan Tanah Ulayat*, Hasil penelitian Kerjasama antara Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN dengan Lembaga Penelitian Sumatera Utara, Puslitbang BPN RI, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, (2010), *Permasalahan Dan Keberadaan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Di Kalimantan Dan Papua*, Hasil penelitian Kerjasama antara Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN dengan Lembaga Penelitian Universitas Airlangga, Puslitbang BPN RI, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, (2011), *Peluang dan Kendala Integrasi Kebijakan Pertanahan di Kawasan Kehutanan*, Hasil penelitian Kerjasama antara Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN-RI dengan Fakultas Kehutanan Institut Pertanian Bogor, Puslitbang BPN RI, Jakarta.
- Muhammad, Bushar, Prof., (2004), *Pokok-Pokok Hukum Adat*, PT.Pradnya Paramita, Jakarta.
- Muhammad, Bushar, Prof., (2006), *Asas-Asas Hukum Adat Suatu Pengantar*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Sirait, Martua T., dkk, (2009), *Lesson Learned RATA Garut dan Bengkunt: Suatu Upaya Membedah Kebijakan Pelepasan Kawasan Hutan dan Redistribusi Tanah Bekas Kawasan Hutan*, working paper, World Agroforestry Centre, Bogor.
- Sitorus, Felix., MT, dkk, (2002), *Menuju Keadilan*



*Agraria. 70 Tahun Gunawan Wiradi,*  
Yayasan Akatiga, Bandung.

Soekanto, Soerjono, (2008), *Hukum Adat Indonesia*,  
PT.Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.

#### Peraturan

Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang  
Pembaruan Agraria dan Pengelolaan  
Sumberdaya Alam.

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen II

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang  
Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang Undang Nomor UU 5/1967, Tentang  
Kehutanan

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979, Tentang  
Pemerintahan Desa

Undang Undang Nomor 41/1999 tentang Kehutanan,

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967  
tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok  
Pertambangan

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang  
Pertambangan Mineral dan batubara

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang  
Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang  
Penataan Ruang

Keputusan Presiden RI Nomor 34 tahun 2003  
Tentang Kebijakan Nasional di Bidang  
Pertanahan.

Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12  
Tahun 1999 Tentang Hak Tanah Ulayat

PerMenAg/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 Tentang  
Pedoman Penyelesaian Masalah Hak  
Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 173/  
Kpts-II/1986, tentang Penunjukan Areal  
Hutan Di Wilayah Propinsi Dati I Riau  
Sebagai Kawasan Hutan.

Deklarasi PBB Hak Masyarakat Adat (*United Nations  
Declaration on The Rights of Indigenous  
Peoples*)

#### Artikel Internet

Ayieffathurrahman, (2010), Gambaran Konflik  
Masyarakat Adat Dayak Siang,  
Murung dan Bekumpai Melawan PT.  
Indo Muro Kencana, Artikel Internet.  
<http://ayieffathurrahman.wordpress.com/2010/10/13/gambaran-konflik-masyarakat-adat-dayak-siang-murung-dan-bekumpai-melawan-pt-indo-muro-kencana/>, Diakses 18 Desember 2011.

Epistema Institute, dkk, (2011), Menuju Kepastian dan  
Keadilan Tenurial, Jakarta, Artikel Internet.  
[http://issuu.com/epistema\\_institute/docs/menuju\\_kepastian\\_dan\\_keadilan\\_tenurial](http://issuu.com/epistema_institute/docs/menuju_kepastian_dan_keadilan_tenurial),  
Diakses 30 Oktober 2011.

Hayati, Nur, Kearifan Masyarakat Adat dalam  
Pengelolaan Hutan Adat Rumbio di  
Kabupaten Kampar, Provinsi Riau,  
Artikel Internet. [http://library.forda-mof.org/libforda/data\\_pdf/988.pdf](http://library.forda-mof.org/libforda/data_pdf/988.pdf), Diakses 4  
November 2011.

Kompas, (16 Desember 2011), Penjelasan Komnas  
HAM Mengenai Kasus Mesuji, Kompas.  
com, Artikel Internet. <http://regional.kompas.com/read/2011/12/15/19281641/Penjelasan.Komnas.Ham.Soal.Kasus.Mesuji>, Diakses 18 Desember 2011.

Scale Up (Sustainable Social Development  
Partnership, (2008), Konflik Sumber Daya  
Alam, Ancaman Keberlanjutan 1 Catatan  
Kritis Akhir Tahun 2008, Artikel Internet.  
[http://www.scaleup.or.id/publikasi-akhirthn/Catatan%20Akhir%20Tahun\\_%202008\\_Scale%20Up.pdf](http://www.scaleup.or.id/publikasi-akhirthn/Catatan%20Akhir%20Tahun_%202008_Scale%20Up.pdf), Diakses 10 November  
2011.

# LAND OWNERSHIP RULES FOR FOREIGNERS

**Trie Sakti**

Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI, Jalan H. Agus Salim Nomor 58, Jakarta, triesakti@yahoo.com

## ABSTRACT

Research about land ownership rules for foreigners carried out self-managed by the Coordinator of Research Trie Sakti SH, CN and Members Yuliardhi Rahman SH, M. Hum. The study aims to determine and review: (1) description the volume of cases, (2) to know the mechanisms of control of land by foreigner and (3) to know the effective system of supervision and control. The results of this study indicate: (1) Inventory data is carried out in the Land Office in seven locations, the study shows land ownership by foreigners through the Right to Use are very low, and only found in the province of Bali. (2) mechanisms of control of land by foreigners during this occurs generally through the mixing property by marriage, inheritance, borrowed the name of citizen who is accompanied by the deed of acknowledgment of debt, deed of wills, using the mortgage, the power to sell and a joint statement or using debt instruments with a gift certificate collateral in the form of land and lease agreement, (3) control and supervision of land ownership by foreigners above cases is not considered an authority of BPN because there are no regulations governing them and the task of BPN is also not set about it. For control of land ownership by foreigners; (1). Need to do an inventory of land use and tenure are controlled by foreigners, and clarify task work unit that handles inventory. (2). Socialization of PP. 41/1996 is very important, not only for foreigners, but also for the local government, developers and banks to the same perception. (3). Need for revision of PP. 40 of 1996, (4). Revision of the PP. 1996 41/1996, (5). Revision of PMNA. 7 of 1996, concerning the requirement that foreigners can buy land, whether it should have a permanent visa or visit visa can be, adapted to the Law on Immigration.

**Keywords** : land ownership, foreigners.

## ABSTRAK

Penelitian Pengaturan Pemilikan Tanah Oleh Orang Asing dilaksanakan secara swakelola oleh Peneliti Puslitbang dengan Koordinator Trie Sakti SH, CN dan Anggota Rahman Yuliardhi SH, M. Hum. Penelitian bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji: (1) gambaran volume kasus yang ada, (2) mengetahui mekanisme terjadinya penguasaan tanah oleh warga negara asing dan (3) mengetahui sistem pengawasan dan pengendalian yang efektif. Hasil penelitian ini menunjukkan: (1) Inventarisasi data yang dilakukan di Kantor Pertanahan di 7 Lokasi penelitian menunjukkan penguasaan tanah oleh warga Negara Asing melalui Hak Pakai sangat rendah, dan hanya terdapat di Provinsi Bali. (2) mekanisme penguasaan tanah oleh WNA selama ini terjadi umumnya melalui percampuran harta karena perkawinan, pewarisan, pinjam nama WNI yang disertai dengan akta pengakuan utang, akta wasiat, kuasa membebaskan hipotik, kuasa untuk menjual dan pernyataan bersama atau menggunakan akta pengakuan utang disertai pemberian jaminan berupa tanah serta perjanjian sewa menyewa, (3) Pengendalian dan pengawasan terhadap kasus penguasaan tanah oleh WNA melalui cara-cara di atas dianggap bukan merupakan kewenangan BPN karena tidak ada peraturan yang mengatur mengenai hal tersebut dan dalam tupoksi BPN juga tidak diatur mengenai hal tersebut. Untuk pengendalian penguasaan tanah oleh warga negara asing: (1). Perlu dilakukan inventarisasi penguasaan dan pemanfaatan tanah yang dikuasai oleh WNA, dan kejelasan tupoksi unit kerja yang menangani inventarisasi tersebut. (2). Sosialisasi PP No. 41 tahun 1996 sangat penting, bukan hanya bagi WNA, tapi juga bagi pihak Pemerintah Daerah, developer dan perbankan untuk menyamakan persepsi. (3). Perlunya revisi PP No. 40 tahun 1996, (4). Revisi terhadap PP No. 41 tahun 1996 (5). Revisi PMNA No. 7 tahun 1996, mengenai persyaratan orang asing yang dapat

membeli tanah, apakah harus mempunyai visa tetap atau dapat dengan visa kunjungan, disesuaikan dengan UU tentang Imigrasi.

**Kata kunci** : Kepemilikan tanah, Warga negara asing.

## INTRODUCTION

### Background

Capital investment is one of the main drivers of the national economy. In order to accelerate national economic development and to realize political and economic sovereignty in Indonesia, investment is needed to turn economic potential into real economic strength by using domestic and foreign investment.

In relation thereto, many linkages to realize its investment in Indonesia therefore the government has issued investment laws and regulations such as Law of the Republic Indonesia Number 25 of 2007 (Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007) concerning Investment. Investment policy is expected to increase Indonesia's economy.

In this act, The government gives equal treatment for domestic investment and foreign investment by taking into account national interests and the government also ensure legal certainty, certainty, and security for investors trying since the process of licensing arrangements until the end of investment activities in accordance with the provisions of laws legislation

Act No.25 of 2007 also stated that the investment company that will conduct business must obtain a permit in accordance with the provisions of the legislation of the agencies that have authority and permission was obtained through a service door. Integrated one-stop service is aimed at assisting investors in obtaining the ease of service, fiscal and facility information.

As we know, Indonesia for investment potential is huge, whether viewed from the supply side (production) and demand side. From the supply side, should be distinguished between potential short-

and long-term potential. Short-term potential that can still be relied upon by Indonesia of course is still the availability of many natural resources (SDA), including commodities, mining and agriculture, and a large amount of labor. While the potential long-term technology development and improvement of the quality of human resources (HR). From the demand side, there are two main factors namely the population (and its structure by age) and real income per capita. These two factors together determine the magnitude of the potential market, which also means the magnitude of potential profit for an investor. In terms of population, of Indonesia, like China and India, is a huge market potential. But population alone is not enough if the income of the average population per person or the ability of small consumer spending in Indonesia. Therefore, Indonesia's ability to recover after the crisis by generating growth in average real GDP per capita is high became one of serious consideration for prospective foreign investors.

The investment to Indonesia in addition to industry, the tourism sector is also in great demand. Currently in the area of tourism, many hotels, resorts and even an island is indicated have been purchased by foreign citizens in the name of Indonesian. Ministry of Maritime Affairs and Fisheries (DKP) found an indication of trading practices in the waters of the Lower Island District south of Natuna Islands Province Riau (Riau Islands) to foreigners from Australia and Malaysia worth Rp 1 billion. Lower Island and four other small islands initially only use 51-page letter on behalf of Muktar right base which is then sold by deed in Tanjungpinang to Tasfinardi and legalized ownership by the village chief officers. In addition to the Riau Islands, sale and purchase of the island is also indicated occurred in West Nusa Tenggara.

The reason the foreigners did it because they

considered a period of Rights that can be owned by foreigners are inadequate, especially to invest, by comparing conditions in neighboring countries that allow foreigners to own land up to 90 years. So many people voiced that foreign nationals (foreigners) can have land rights in Indonesia with a duration longer than the period allowed the current national land law. Arguments or considerations set out primarily to the property industry in Indonesia is more advanced marketing, so demand of foreigners, as well as to boost arousal in line investment property industry. This demand was also filed by the elements of society especially Batam Riau Kepulauan voiced similar terms, with two logical reasons for that: first, the geographical location of Riau Islands province neighboring countries Singapore and Malaysia and are on track international trade flows are dense, and the establishment Batam, Bintan and Karimun (BBK) as a free trade zone and free port better known as FTZ BBK. Secondly it is a fact as a potential opening great opportunities for foreigners interested in owning land and buildings in the area of BBK. On the other hand even with BBK as FTZ so that should be considered a field of land policy that aims to foreigners and foreign legal entities can have rights over land in the region BBK with durations longer than is currently available.

Despite of these demands, a phenomenon that is being developed primarily in the areas of industry and tourism, should be anticipated given the current era of globalization allows the continued increase in foreigners to invest and settle in Indonesia.

Based on the above mentioned condition, then it needs to be conducted research to anticipate the likelihood that occur as a result of the phenomenon and provide the best solutions for policy makers in dealing with the problem.

### Issue

Based on the above background, then the formulation of the problem in this study are as follows:

1. How does the mechanism that land in Indonesia can own by foreigners ?
2. How does the system of control can be effective

### Purpose

1. Knowing the mechanism of getting land in Indonesia by foreigner
2. Knowing the system of supervision and effective control

### Output

Provide recommendations for policy makers to create a comprehensive policy towards this issue because the problem is quite complex not just a matter of law and economics, but also political and security of the country.

## REVIEW REFERENCES

### Understanding Land Tenure Ownership

The ownership of land in this study refers to the concept of land tenure in the English language called the concept of possession and ownership of land which in the Indonesian equivalents can be interpreted as belonging to and in English is called ownership. According to C. Chambers on his book "An Introduction of Property Law in Australia, LBC Information Service., 2001, that: "to have possession of a thing, a person must control thing That's intend to posses it. Both are required ".

Possession is the mastery of physical through occupation and is accompanied by an intention to possess. Ownership within the meaning has usually includes the right to master the real object or having an object, but not physically control, such as leased or occupied by others.

Differences possession in the sense of physical mastery with ownership in the sense of belonging or

ownership is that the acquisition involves a physical occupation, an intention to dominate, which can be obtained without the right pedestal. While ownership must be proven as an absolute right and ownership transfer should be done with the right base, not just handing over control. Therefore, the forerunner of mastery of the possession of (property), in which the meaning of property itself is attached to the right, so that distinguished the term private property for private property and public shows to demonstrate the state-owned property or public property. Possession of the objects including the ground is the beginning of the property. In Western law in general or the Common Law, expressly stated that "possession is the root of title".

As described above, that the acquisition and possession of inter-related, although there is a difference between the two. Mastery is the origin of the possession of (property), in which the meaning of property itself is attached to the right. Possession of the objects including the ground is the beginning of the property, "possession is the root of title". Based on that understanding, it appears that the ownership rights to land can be acquired through a process of mastery. Furthermore, mastery is a right to be temporary while the property is a right which is fixed as long as people have toward one thing that in this study is land.

To gain a comprehensive understanding of land ownership needs to be studied various theories of land ownership from the conception of philosophy, political, social and economic philosophy that can be put forward the concept of land ownership as follows:

1. Private and Collective Ownership of Land

In the concept of law, the relationship between people with a connection object called "rights". Then the right of ownership over a thing called property rights over it, or known as a property right. C. Chambers defines: property rights are right to things ". Property rights more emphasis

on the rights of the object.

Panesar Sukhninder (*General Principles of Property Law*", Pearson Education Limited, 2001) expressed: "property, in legal terms, therefore means a right to thing rather than the Things Itself". Property rights or ownership is not just a relationship between a person or legal entity (legal subject) with objects that have a value that legally can be mastered, but as a consequence of the relationship was the subject of law to obtain what is referred to as the ownership of these objects.

In western legal rights of ownership are classified into three types of personal property ("private property"), common ("common property") and state ("state property"). Differences in the shape of the various rights that one with the other based on the naturalness of rights and given its due. Each of these kinds of rights granted, three more of the political and economic influence.

2. Feudal System of Land Ownership

In the feudal system of land law, as for example in England, all the land across the country are the property of the King,. In countries that are no longer a kingdom, the highest tenure on the State as a replacement for the position of King. Tenure rights over land is derived on the King property, by itself does not have the same level of property rights. When the period of British rule in Indonesia (1811-1816), Thomas Stanford Raffles to apply the conception of the feudal domain of the theory known as Raffles, especially in Java and Madura, which states that all land belonged to the Kings, while the people just use and work on it.

3. The Ownership of Indonesian indigenous people

Conception of indigenous peoples in Indonesia put forward the balance between the interests of ownership and land use along with individual

interests. in a position that is consistent, harmonious and balanced so there is no conflict between communities and individuals. In conjunction with the ground, there is a belief that for each group of indigenous people, provided a gift of land environment of something supernatural powers for the benefit of present and next generations of the indigenous groups.

Soil environment which is a factor of life-support group and its members, it belonged together with customary law community. Rights belong together in the literature are called *beschikkingsrecht* and it is commonly accepted in the legislation as is customary rights and land tenure rights to the highest of the group of indigenous people. The members of the community as individuals are allowed to use apart of communal land.

**Legal Foundation Giving Land Rights to Foreigners**

The basis of Indonesian land law is Law Number 5 of 1960 (UU Nomor 5/1960), also referred to as UUPA (*Undang-undang Pokok Agraria*, or the Basic Agrarian Law Act). Despite the word "agraria" in the title, the UUPA not only regulates agricultural land, but *all* land; urban land, forests, rice lands, plantations, mines, and coastal waters including fisheries.

Dutch agrarian law tended to have the purpose of favouring the development of large capital interests, in particular Dutch capital interests of course. However, independence brought a very different perspective to the way that land was viewed. Article 33 section 3 of the Indonesian constitution was extremely influential in framing the basic assumptions of the new land law of 1960. It states:

*"Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran Rakyat."*

(The land, waters and natural wealth contained within

them are controlled by the State dan shall be utilised to increase the prosperity of the People.)

This article of the constitution is clearly socialistic in nature, and fairly accurately reflects the popular views of the vast majority of the Indonesian population, both at the time of the framing of the constitution up until the present day. Indonesians generally, and Javanese in particular, tend to be communalistic in their outlooks, in contrast to the more individualistic perspectives that dominate the thinking of Western and certain other industrialised nations.

Thus, the UUPA of September 1960 is viewed by Indonesian legal scholars as an expression and execution of the aspirations articulated in Article 33/3 of the Indonesian constitution. As such, it is therefore impossible under the UUPA for foreign individuals or foreign legal entities to legally own or use land in Indonesia.

Article 1/3 UUPA states that the connection between the Indonesian People and "the land, seas, airspace and its contained wealth" is *eternal* in nature, and that there is no power or authority that can break or erase this connection. Article 1/2 states that the lands and seas that comprise Indonesia constitutes a "treasure" given to the Indonesian People by the Supreme God.

Act No. 5 of 1960 (hereinafter referred to UUPA) regulates the umbrella law regarding rights over land ownership. The law covers some rights - mostly those to Indonesian citizens - namely rights of ownership (*hak milik*), building rights on land (*hak guna bangunan*), cultivation rights on land (*hak guna usaha*) and rights of use (*hak pakai*). kinds of land rights enshrined in article 16, which states types of land right :

1. Hak Milik -- roughly equivalent to Freehold title of English common law jurisdictions
2. Hak Guna Usaha -- Cultivation Rights Title
3. Hak Guna Bangunan -- Building Rights Title
4. Hak Pakai -- Land Use Right Title



5. Hak Sewa untuk Bangunan -- Right of lease of Buildings
6. Hak Membuka Tanah -- Land Clearing Rights
7. Memungut Hasil Hutan -- Forestry Rights
8. Hak Guna-air, Pemeliharaan & Penangkapan Ikan -- Water Use and Fisheries Rights
9. Hak Guna Ruang Angkasa -- Airspace Use Rights
10. Hak-hak Tanah untuk Keperluan Suci & Sosial-- Land Title for Social & Religious Purposes.

**Freehold Title (HM or Hak Milik, Article 20-27)**

Freehold title is the strongest and fullest title that can be obtained. However such rights are not absolute as the UUPA recognises the “social functions” of land, however infers a right of “peaceful occupation” of land by the titleholder. Freehold title may only be held by Indonesian citizens, or by Indonesian legal entities that are entirely owned and controlled by Indonesian citizens. It is therefore impossible for a foreign individual to have direct freehold ownership of land in Indonesia.

All Indonesian companies, no matter if they are PMA (foreign investment companies) or not, cannot possess freehold title over land and are compelled to use other titles such as *Hak Guna Usaha* and *Hak Guna Bangunan*.

According to the UUPA, land that is titled *Hak Milik* can be used as security for debt.

**Land Cultivation Rights Title (HGU or Hak Guna Usaha, Article 28-34)**

The Land Cultivation Title (HGU) gives the right to use a state-owned land for the purpose of agriculture, in particular plantations, fishing or cattle-raising. Such title is granted for periods of 25 or 35 years, and may be extended for another 25 years if the land is deemed to be managed and utilised properly. This title of right is given to Indonesian citizens or legal

entities (including PMA companies). A HGU title can be used as collateral, or, with the approval of the government, transferred to a third party.

**Building Rights Title (HGB or Hak Guna Bangunan, Article 35-40)**

A Building Rights Title (HGB) gives the right to construct and own buildings on a piece of land that someone else owns. Such title is granted for a maximum period of 30 years, and can be extended for another 20 years. HGB title is granted to Indonesian citizens or legal entities (including PMA companies), and can also be used as collateral or transferred to a third party.

**Land Use Right Title (HP or Hak Pakai, Article 41-43)**

Land Use Right Title (HP) is the right to use land for any purpose for a period of 25 years, and can be extended for another 20 years. This is the right to use and/or harvest from land directly owned by the state (rendered by authorized official government deed), or private land (by agreement with the owner of the land). This may be applied to land for use as a building site or for agricultural purposes.

Foreign residents of Indonesia and Indonesian legal entities (including PMA companies) may hold HP titles. HP title has collateral value to the owners and can transferable.

**Right of lease of Buildings**

A person or Indonesian legal entity has rights to lease another’s land. This right belongs to Indonesian citizens, foreigners, and legal entities (such as PT/ limited liability companies) established under Indonesian law and domiciled in Indonesia or the representative office from a foreign legal entity. The leasee and the leaser can make an agreement to arrange it.

The following types of companies can hold certain types of land or property titles in Indonesia:

1. ‘Perusahaan Terbatas’ (PT) - Indonesian Limited Company  
Only Indonesian citizens can own PT companies. PT companies are registered with, and recognized by, the central Ministry of Indonesia. Establishing a PT includes defining the company’s secretariat, scope of work, investment value, shareholders (only Indonesian citizens are allowed) and minimum one Indonesian director and one Indonesian commissioner. Application for company licensing and permits follow establishment. The cost for establishing and acquiring permits for a PT company is generally between 10 and 20 million rupiah. This cost can be affected by the location where the company is based, and the type and value of the permits required related to the scope of activities of the company.
2. Perusahaan Terbatas Penanaman Modal Asing (PT-PMA) - Foreign Investment Company

Non-Indonesian citizens can own PT-PMA companies outright. When using a PMA for land or property acquisition, the property’s license must be renewed each 20 - 30 years. Use of a foreign investment company does require complying with certain requirements, including ongoing reporting to the Indonesian Investment Coordinating Board (BKPM) and other Indonesian authorities. It allows buyers to fully own, develop and control a property within the lawful term of HGB. It also allows them to sell any interest in the property offshore and under certain circumstances Indonesian banks may accept HGB as collateral for finance.

Pointing to the provisions of Article 42 of UUPA, Law no. 16 of 1985 stipulates that foreigners can only have apartment units (SRS) which is built on the land use rights.

This provision is in line with the concept of flats (towers) are adopted by Indonesia is different from the concept of towers in general, known as strata

title. Strata title allows one to have the SRS without having a common ground (the ground beneath the building towers). Meanwhile, Indonesia saw the owner of SRS is also the owner of the land together, so consequently, to strangers, should also be above ground with use rights.

Actually the problem already alluded to PP. 41, 1996 on Home Ownership Housing or Shelter by Foreigners domiciled in Indonesia and the Regulation of State Minister of Agrarian No. 7 of 1996 which changed by the Regulation of State Minister of Agrarian No. 8 of 1996 regarding requirements or the Home Ownership Housing Occupancy by Foreigner.

The issue of flexibility, (Arie: 2006) Indonesia land laws more friendly to strangers than Singapore, Australia, and Malaysia. Article 1 PP. 41 of 1996 does not require a foreigner to live continuously in Indonesia for 12 consecutive months to buy a house in Indonesia and are not required to buy direct from the developer. Regulation of the Minister of Agrarian No. 7 of 1996, furthermore, require only that the stranger should be beneficial to national development.

While in Singapore, foreigners are allowed to own a home are required to settle there, at least one year continuously. In Australia, foreigners may only buy direct from the developer, and in Malaysia, foreigners may buy a house but with a tax of 35% as well as through overseas mortgages. Therefore, Prof. Arie said Indonesia does not need to look out continues because it is fundamentally different.

In her view, the difficulties foreigners have been actually caused by a lack of developers and community socialization. Developer, usually fear that use privileges, the Indonesian people do not want to buy. While people assume the right of use is weaker than the HGB. “Though the difference is only five years. The rest are the same.

According to Arie Sukanti lack of taking land use rights make law avoidance practices (law-evading). There

are three ways the most commonly used: long-term lease, convertible lease, and the nominee / trustee arrangement. Convertible lease can be likened to buy leases in Indonesia. SRS home or long-term leased with purchase option rights under HGB and hope someday will be allowed for foreigners. "But until now has not seen the signs in that direction," he said.

The concept of nominee / trustee arrangement is not really known in the legal system of Indonesia. "Essentially yes for freedom of contract". This method requires foreigners to form an Indonesian legal entity that will buy the SRS from the developer. The stranger, later as if it would give some credit to guarantee the SRS. Later, the legal entity will provide all the rights as residents of SRS by granting authority to the stranger while his right to remain in the hands of the legal entity.

### **Acquisition of Rights Due to Agreement**

#### **The Book of Civil Law Section 1320, and 1338**

Article 1320 Civil Code determines the validity of the four terms of the agreement: there should be agreement, skills, and because certain things are allowed. Applicability of the principle of freedom of contract guaranteed by Article 1338 paragraph (1) Civil Code, which provides that: "Any agreement made legally valid as the law for those who make it."

#### **Convention on Contracts on the International Sales of Goods (1980) international agreements**

In a separate context that referred to above, international agreements divided into two categories, namely: "law making Treaties" and "treaty contracts". "Law making Treaties", is an international treaty containing rules of law that can apply universally to members of the community of nations; thus categorized as international agreements which

serve as direct sources of international law. While international agreements that are classified as "treaty contracts" contain provisions which regulate the relations or special issues between parties to enable it alone, so it only applies specifically to the participants of the agreement.

Therefore, international agreements are considered treaties contracts are not directly a source of international law. Tendency of the growing importance of international agreements in regulating a variety of issues, turned out to not only take place in the field of international public law, but also takes place in the field of private international law (HPI). This is shown for example by the efforts taken a number of countries since the late 19th century through the organization of several conferences in the field of HPI held in The Hague, which among others aims to prepare the unification of the rules of HPI. As is known, each independent and sovereign state has the HPI system its own, so that the norms of each country's HPI is not the same. To overcome the difficulties that arise in the event of problems involving two or more countries, the countries holding an international cooperative effort to prepare the way conventions are aimed at the creation of unification in the field of law, particularly civil law. But the effort was not intended to make uniform the whole system of internal law of the countries participants of the conference, but just trying to do the uniformity of the rules of HPI. It is expected to issue-specific civil law issues will be achieved unity in resolving the issue by the judicial bodies of each participating country.

### **History of Land Tenure By Foreigners**

#### **Period of Feudalism**

During the 18th and early 19th centuries, generally known as 3 classes in Java land tenure, namely:

1. Mostly land less farmers who sometimes take refuge in the farming families who owned the

land, also often a group of seasonal workers who are not bound. The quantity of land less farmers are quite large and become a core group of agricultural activities.

2. The majority of farmers (sikep or porters) who have land rights, and to the right of the obligation to pay taxes and tribute to a substantial amount to the kingdom.
3. Classes in addition to village officials who control private land, are also entitled to retain a large amount of village land as their wages in the rules of government (lungguh and tanah bengkok), plus the right to employ sikep or coolies to work on their land without paying wages. According to van de Kroef (1984), there are various forms of tenure among the areas in Java, and penguasaan individual and collective well exist in one region simultaneously. The pattern of land ownership tends to be between two polar opposites, namely possession of a strong communal or customary rights, and possession of a few privileged individuals with the communal. Tenure there in the kingdom, so that only existed as a tenant farmer, then the gain to farmers is very limited. Consequently, as is seen by many experts, rural commercialization is not running, and agricultural investment stagnates. Land ownership by the kingdom, the kingdom became a political tool, in order to control the entire community and especially his assistants at the village level. Compliance from the attendants in the village level is formed by providing appanage to those who at any time be revoked by the royal party.

#### **Colonialism Period**

Dutch government issued Agraria Act 1870 (Wet Agrarische). This law provides the opportunity for long-term leasing land for plantations. These regulations became the basis of land laws in Indonesia, but dualistic, because the law applies to foreigners West, and for the people of Indonesia applicable

customary law. Here it is possible to have absolute (right eigendom) including the right to rent it to others. The purpose of this Act is to provide opportunities for foreign private capital is indeed successful. But other goals, namely to protect and strengthen the land rights for indigenous peoples Indonesia were far from expectations (Wiradi, 2000). The colonial government has selected land tenure patterns, leased or with tax, as an important instrument in promoting agriculture, although it is unilateral that is for self-interest alone. Dutch agrarian political impact similar to the growers as compared with the politics of agrarian empire, because even at the top level was replaced by the Dutch kingdom, but community structures in the lower level (village) still remains the same. Farmers still a tenant with the obligation to hand over part of the proceeds to the authorities.

### **Independence Period (Old Era and New Era)**

Old era was marked by the birth of the Basic Agrarian Law No. 5 1960. In the process of making legal products can be seen that the government give serious attention to the importance of agrarian issues as basic foundation in agricultural and rural development (Wiradi, 2000). According to Fauzi (1999), legal policy in the BAL was actually opposed to capitalism which gave birth to colonialism which led to the exploitation of man by man. Agrarian policy contained in the BAL 1960 is political populism, which recognizes individual rights over land, but such rights have a "social function". Through the principle of Right to Take control of the state, the government arranged for the lands can be used as much as possible for the prosperity of the people as enshrined in Article 33 of the 1945 Constitution. New Era government was inspired with economic progress, make the soil as a means of centralized development, giving rise to various conflicts with the community. This example, because the government only after the industrialization of agriculture, no

attention at all aspects of land tenure structure. Government to continue the development program of large-scale plantations with vast lands, but less concerned with the growing numbers of farmers are landless and need it most.

Generally speaking, there has been a change in the pattern of communal tenure to individual tenure since pre-colonial times until the New Order. This is evident from the growing loss of customary rights land tenure forms substituted "property" private, so it can be leased and traded. Previously known only limited individual ownership, namely that despite the communal land can be managed continuously by one family and may be inherited, but can not be rented out much less traded. This type of ownership referred to as "communal, characterized by private ownership".

## METHODE OF RESEARCH

### Method of Approach

This study is an empirical legal research ie research that is based on field studies to obtain primary data. To support and complement this research is carried out normative juridical research, ie research that is based on library research to obtain secondary data.

The results are expected to provide a descriptive analysis. Is descriptive because of the research is expected to be obtained in a detailed overview, systematic and thorough about all things related in ways that made foreigners to be able to control the land from citizens. Is the analysis because of the results of this research will be carried out analysis of various aspects of law that underlie and regulate land ownership by foreigners in terms of theory and practice.

### Legal Materials

1. Primary legal materials that is a binding legal materials in the form of legislation, in the form of Law, Government Regulation, Decree of the President, Presidential Regulation, Presidential

Instruction, Regulation of the Minister, and Minister of Law and the Book of Civil law.

2. Secondary legal materials namely books, magazines or newspaper articles, studies or seminars on land ownership by foreigners.
3. Materials tertiary law, namely legal dictionaries, dictionaries Indonesian and English dictionary.

### Respondent/Informan

1. Regional Land Office: Head of Regional Land Office : Division I and II;
2. Land Office: Head of Land Office and Head of Section I and II;
3. PPAT/Notary at sample location;
4. Village Head at sample location

### Data Processing and Analysis

The data have been collected either from field research as well as from the research literature will be analyzed descriptively with qualitative methods. The data obtained in the field will be analyzed qualitatively, especially relating to issues to be investigated

## RESEARCH RESULT

### Foreigner Term in this Research

Which is included foreigners that can be given Right to Use (hak pakai). Basic Agrarian Law (BAL) mentioned in article 42 that among others, are foreigners domiciled in Indonesia. The term "domicile" is not found in the authentic interpretation of the General Explanation of the BAL, but in terms of understanding of constitutional law, the definition of "domicile is the same as the residence.

To be domiciled in Indonesia, in Law No. 9 of 1992 on Immigration, Article 1, point 6 is a "foreigner" is the person not a citizen of the Republic of Indonesia. There are 2 groups of foreigners in Indonesia are:

1. Stranger migrants are those who have permission to get (admission) to obtain the right

to live in Indonesia within a certain time, known to foreigners visa holders.

2. Resident foreigners allowed to stay are those who remain in Indonesia and was required to obtain permission to settle in obtaining the Certificate of Population, which is known by a foreign power or foreign domestic workers.

The stranger was in terms of its presence in Indonesia can be divided into two categories, namely:

1. Foreigners who reside permanently in Indonesia (Indonesia's population);
2. Foreigners who do not live permanently in Indonesia but only occasionally in Indonesia.

Distinction in the two groups are associated with a document that must be presented at the time to get home law, namely:

1. For resident foreigners: permanent residence permit;
2. For other foreigners: Permit requests or other immigration permits shaped marks are given on the passport or other immigration documents which are owned by foreigners are concerned.

In Act No. 23 of 2006 concerning Population Administration, which meant Foreigners are not citizens of Indonesia and is divided into a foreigner who has permanent residence and aliens who have a limited residence permit. The problems that arise with the existence of two classes of permits for foreigners to stay in Indonesia in connection with the possible provision of Right to Use for Which they are a foreign national who can be given Right to Use. If related to article 1 of Regulation No. 41 of 1996, that foreigners domiciled in Indonesia can have a house for residence or dwelling with the specific land rights, whose presence in Indonesia to benefit national development. In explanation of chapter 1, it is mentioned that the necessity to be located in Indonesia, it seems more needs to be described in *bijaksana*. Secara concrete,

does not necessarily mean the same as the residence or domicile. In the economic field, for example, people can have interests that must be maintained without having to wait for him physically, let alone for a long time and continuously. Advances in transportation technology and communications, enabling people to maintain the interest it has in other countries without having to wait on themselves. Sometimes, they simply present periodically. In such circumstances, what they need is a residence or residential facility where periodically but regularly have to come to administer or maintain its interests.

The operational regulation of PPNo. 41 of 1996 namely PMNA No. 7 of 1996 regarding requirements Or Home Ownership Housing Occupancy By Foreigner, added that foreigners who benefit the national development are the foreigners who own and maintain the economic interests in Indonesia by implementing investment to have a residence or dwelling house in Indonesia. With this article definitely buy a house in Indonesia is already making investments and meet the requirements for a given Right to Use. The opportunity to have a house to foreigners and foreign legal entities are expected to also support the deregulation that issued the Government in the field of foreign investment, which gives permission to foreign capital investment between 30 to 60 years. With long-term capital investment will be a lot of foreigners who have lived long enough in Indonesia so that home ownership would be more profitable for them than hiring or contracting. Thus the chance of having a home for foreigners is expected to increase Indonesia's competitiveness in attracting foreign capital investment.

### *The Mechanism of taking free hold title By Foreigners*

An option for a foreigner wishing to acquire land or property interests in Indonesia is a leasehold or usage right known as 'Hak Pakai'. Leasehold title can be granted over the land for an initial period of 25



years, extendable for up to another 20 years. Based on properly drafted documents with the landowner, the leasehold right may be renewed repeatedly. These rights are duly documented in sales contracts, as well as on notary deeds, which are registered with the 'Kantor Pertanahan' the local office of the National Land Agency (BPN).

Interest of foreigners to own land to encourage them to consult with legal counsel and get an overview of land rights can be owned by foreigners. In addition they also visited the Notary / PPAT after receiving information that the Notary / PPAT authorized to make the deed relating to land. However, foreigners are less interested to the the Right to Use and considered very short terms different from our neighboring countries. Hence they chose to use the name citizen to own land in Indonesia, using the Notary deed.

It is common practice in Indonesia for non-Indonesian citizens to use an Indonesian citizen as a 'nominee', who holds the freehold title on behalf of the foreign land purchaser. Such nominee arrangements usually involve a number of documents, however it is important to note that under Indonesian law such nominee arrangements are technically considered to be invalid and void by law (Art. 26 of Basic Agrarian Law). This type of agreement can pose the risk of losing the land without any rights for compensation whatsoever.

**Right release to State that followed of Application Rights**

Preceded by a deed waiver of land made before the Notary, then apply for foreign citizens Right to Use the Head Office through the Head Office of the Provincial Land City / District. Application for Right to Use It contains:

1. description of the applicant's data,
2. description of the land applied for (location, area, boundaries, land status, soil type, its control and its use),

3. description of the land that belongs to the applicant,
4. description of the attached letters, proof of citizenship, proof of acquisition of rights, also
5. attached to the identity of the applicant in the form:
  - a. passports, visas, permanent residence permit card and IKTA (expatriate work permit) issued by the Ministry of Manpower,
  - b. A copy of the Deed of Release of Land Rights,
  - c. The original certificate is released Property rights,
  - d. Letter of Land and Building Tax Payment(SPPT) / Letter of Land and Building Tax (PBB) and letter of income tax (Pph).
  - e. Statement under the hand stamped include a statement that by acquiring rights over areas of land use is not going to have something right to land more than one field, that the land will be used only for dwelling house, that the land has been established residential buildings owned by the parties waived the right and the land is not in dispute.

**Decrease Rights (General Terms)**

Through this process must first be applied for reduction of rights by the citizen who owned the land to the Head of the Land Office, after the Right to Use the certificate issued on behalf of the citizens and then made a deed of sale of the citizen to a foreign national. Right to Use the above ground Property Rights Right to Use granted for a period of 20 years by the holder of Property Rights. After its right end, then back into the holder the right Property originally.

**Use Indonesian Citizen to get Free Hold Title (Nominee)\**

With this agreement nominee, foreigners can buy

and control plots of land with the property is by way of purchase of land by using the name and registered on behalf of citizens. After the land certificate issued on behalf of the citizen (the foreigner friends) then made (first pattern):

1. Deed of wills,
2. Deed of Recognition of Debt,
3. Deed Power of Attorney to impose Mortgage, deed of power of attorney to sell and
4. Deed Joint Statement. After minuta certificates are signed by the parties, witnesses and the Notary, the Notary issued a copy of it. Copies of all original deed of the following Certificates of Ownership these lands are held by foreigners.

There is also another pattern, the second pattern, land purchased from the citizens that foreigners, accompanied by:

1. Deed of debt instruments and the provision of land collateral, which aims to prevent Indonesians who formally was the owner, to transfer / pledge of land to other parties that will be detrimental to the Foreigner is Due to its land is burdened with a Mortgage, then in the land book contained in the Land office, has been registered Mortgage Ownership of land is. Therefore a formal citizen who is the owner of the land, will not be able to transfer the land to other parties and also can not use land as collateral before there is evidence of settlement / peroyaan of foreigners. With debt and the granting of security to a foreign national does not grant authority to control and use land which is the goal of the Foreigner. Thus, by that notary made,
2. Deed of Lease rental which is a base right for foreigners to master and utilize the land.

The third pattern in Batam, which implemented the Agreement:

1. Master Agreement consists of Land Ownership Agreement (Land Agreement) and the Power of

Attorney.

2. Hiring Lease Agreement. In this Agreement is set on the following extension of the lease term and the rights and obligations of the lease (Indonesian)) and tenant (Foreigners).
3. Grants Testament, the citizens donated land and building Ownership Rights to the Foreigners.

Innominaat Agreement is a treaty made under the principle of freedom of contract as referred to in article 1338 and article 1320 Civil Code (KUHPer). But the agreement does not specifically regulated innominaat in Civil Code (KUHPer). Civil Code mentioned it in article 1319 as a treaty article that is not known with a certain name. Although not specifically regulated in KUHPer, innominaat agreement should still be subject to the rules contained in Third Book of KUHPer, especially the principles of contract law.

Legal agreements set forth in KUHPer embraced open systems. The provision of open systems is implicit in section 1338 subsection (1) KUHPer, which states that "all treaties made legally valid as the law for those who make it." Understanding of open systems is that in making the agreement, the parties are allowed to vote subject to the provisions in the law of treaties contained in KUHPer or make its own provisions that deviate from the articles of the treaty in accordance with the interests and the agreement of the parties in the agreement. Or in other words, open systems provide opportunities to the legal subject who want to make perjanjianm to remove clauses in the law of treaties contained in KUHPer if they so desire and make their own provisions that deviate from the provisions in the law of treaties contained in KUHPer . The freedom to make their own rules in the agreement in accordance with the interests and agreement of the parties is known as "the principle of freedom of contract"

Article 1338 KUHPer also implies a principle in the Law of Treaties which is referred to as the principle of pacta sunt servanda, that is the principle which

states that as a result of the agreement made legally binding agreement and then apply the law to the parties in the agreement. It means that third parties, including judges, must honor agreements made by the parties and they are not allowed to intervene in the agreement. The judge can intervene if a party to the agreement does not carry out its obligations (default).

But there are some restrictions given by the Civil Code provisions against this principle. stipulated in article 1320 jo 1335 jo 1337 that:

1. An agreement without cause, or that have been made for whatever reason are false or illegal, has no power.
2. A cause is illicit, to the extent prohibited by the Act, or if contrary to good morals or public order.

Related to Basic Agrarian Law, notes that article 21 : (paragraph 1) Only a citizen of Indonesia may have owned,

(paragraph 2) By the Government stipulated that legal persons can have property rights and the conditions,

(paragraph 3) Foreigners who after the enactment of this Act to obtain the right property inheritance without a will or a mixture of property by marriage, as well as citizens of Indonesia who have owned and after the enactment of this legislation loses his citizenship must relinquish that right within a period of one year from obtaining such rights or that the loss of citizenship. If after that time period past the property was not released, then remove those rights because the law and the land falls on the State, provided that the rights of others burdens persist; (4) For a person in addition to having foreign nationality Indonesian citizenship then he can not have property rights and land with him apply the provisions of paragraph (3) of this Article.

Furthermore, in article 26 of the BAL mention that :

1. Buying and selling, exchange, penghibahan,

giving a testament, according to the customs administration and other acts intended to transfer ownership and control is regulated by the Government,

2. Any sale, exchange, penghibahan, giving the wills and other deeds which are intended to directly or indirectly transferring property to a stranger, to an Indonesian citizenship in addition to citizens who have foreign citizenship or to a body corporate, except those specified by the Government mentioned in Article 21 paragraph (2), is void because the law and the land falls to the State.

Agreement through the nominee Agreement is potential for conflicts among the parties that citizens and foreigners, this is the case even been found in Badung regency, Bali province. The case at first instance was won by the citizens. From this case shows that the foreign national has the potential to hurt because the registered name in certificate is a citizen. In some cases, not only from citizens who do defaults but also of the foreigners, because there are some cases where the foreign national after getting the money from the mortgage the land eventually fled to his country.

Anyway, Agreements made through using Indonesian Citizen is contrary to Government policy that was outlined in UUPM is to provide certainty and security for investors who invest in Indonesia, besides that the agreement is also in conflict with national land laws. Ban the use of nominees in general can be found in UUPM article 33 paragraph 1 and 2 are mentioned in the Domestic Investment (PMDN) and foreign investment (PMA) which do Investment in a Limited Company and are prohibited from making agreements or statements for and on behalf of people another. Furthermore, in article 2 stated in terms of domestic and foreign investments made agreements / declaration referred to in paragraph 1, the agreement or statement is null and void.

### Mixing marriage

Women (Indonesian citizen)) married men (foreigners) or vice versa, without making an agreement with mating. Then there is mixing unanimously property under article 119 Civil Code.

### Lease rental

In this agreement stipulated the following extension of the lease term and the rights and obligations of the lease (indonesia citizen) with a tenant (foreigner). Lease granted for 20 years, later extended 10 years, it is also more attractive to foreigners.

### Profit Sharing

If the owner is Indonesian citizen, then on the land it was built shophouses by foreigner to the agreement after it was completed as a nine shophouses then performed for the results to the proportion of 3: 1 (who build the building: the landowner). This method is commonly found in Batam.

### Reasons of foreigners by using the name of indonesia citizens, especially because:

1. foreigners want to buy several parcels of land that can be used as a residence and place of business, whereas in the PP. 41 in 1996 can only be given a parcel of land with a Right to Use (Hak Pakai) for residential.
2. Period for Right to Use (Hak Pakai) less attractive compared to the Right of Building and Property Rights (HGB).
3. The Land that foreigner want to buy is Right of Building (HGB) so the foreigners are reluctant to change it to Right to Use (Hak Pakai)
4. Although Right to Use (Hak pakai) can be used as Mortgage, Bank as a creditor prefer HGB as collateral.

### Effective Control System

Internal controls or internal controls in management theory is defined as a process, which is influenced by human resources and information technology system, designed to help organizations achieve a particular goal or objective. Internal control is a way to direct, oversee, and measure an organization's resources. He played an important role to prevent and detect fraud (fraud) and protect organizational resources both tangible (such as machinery and land) or not (such as reputation or intellectual property rights such as trademarks).

Policy settings Land Ownership By foreigner essentially stipulated in Government Regulation called PP No. 41 of 1996 regulating the ownership Dwelling Houses or Residential By Foreigners but in reality ignored by foreigners and prefer to use agreement nominee. No compliance of a regulation due to a weak control over the provision. In that regulation ( PP No. 41/1996) is not mentioned who exercise control over the implementation of these regulations.

That government regulation (PP No. 41/1996) needs to be reviewed given the lack of popularity of effectiveness of this regulation, this can be seen from the low provision to have Hak pakai for Foreigners, we found in Bali Province, that foreigners prefer to use indonesia citizens name for their land or to rent the land.

The effectiveness of the law focused on the approach to the legal system. According to Lawrence M. Friedman, the legal system is a set of elements comprising the structure, substance, and culture. The effectiveness of the law, would be realized if the legal system consisting of elements of the legal structure, legal substance and legal culture in a society working to support each other in the implementation. Structure as a constituent of the legal system is a framework or case law, including law enforcement institutions, legal procedures, jurisdiction of the courts and the people

involved in them (law enforcement). Legal structure is a pattern that shows how it is run according to law provisions by institutions of formal law or law enforcement officers. Element is a substance intended rules, norms and behavior patterns that are real human beings in the system. The substance is a factual circumstances generated by the legal system. The element of legal culture is the atmosphere of social thinking and social forces that determine how the law is used, avoided or misused. This component consists of the values and attitudes of citizens is a binding legal system, as well as determine where the legal system is in the midst of the nation's culture as a whole. Without the legal culture, legal system itself will not be effective (Lawrence M. Friedman, 2001: 7).

From the above matter, it can be concluded that the rule of law is determined by legislation, its implementation process and the benefits to be gained as well as the implementation of positive relationships and mutual support among decision makers with the community to create the consistency of the expected legal purposes. Based on the idea that, in reviewing the effectiveness of regulatory policy and ownership of land tenure refers to the existing condition of the structure, substance and culture of the law relating to land tenure arrangements.

What is meant by the legal structure of the regulatory policies and ownership of land tenure is a basic framework includes setting values refers to the philosophical ideology of Pancasila, instrumental values include institutional and operational values of the pattern of relationships among institutions that apply regulation question. Next is a legal substance in the policy of tenure arrangements and land ownership is the rules, norms and behavior patterns of real human beings who are in land tenure systems and ownership. In this formulation also studied synchronization between the legislation in stages.

Then, the effectiveness of policies and land tenure

arrangements should also be assessed legal culture of society. The definition of legal culture is the human attitude towards the structure and substance of policy and ownership of land tenure arrangements. Legal culture influenced the atmosphere of social thinking and social forces that determine compliance with community law. In this element holds a significant role in the socialization process of people's understanding of the legal objectives to be realized through a regulated substance.

In regard to the effectiveness of the law can be put forward theories of Robert Seidman on the working of the law as cited by Ronny Hanitijo Soemitro, as follows :

1. Any legislation governing how a person holding a role (role occupant) was supposed to act. How is the holder of that role acts as a reaction to the legislation which controls the following sanctions, determined also by the activities of the implementing agencies as well as the overall environment that affects including about himself.
2. How does the agencies act as a reaction to the rules-legislation which controls the following sanctions, is determined by how the whole political forces, social, and others who influence and feedback coming from stakeholders which will further affect the role of legislatures.
3. How does the role of the legislators were acting according to the functions that govern their behavior, sanctions, politics, ideology, and others about themselves as well as feedback from stakeholders as well as bureaucratic as the implementing legislation.

From the above description can be said that the role of legal actors are very dominant in determining the implementation of legislation. Furthermore, it says in relation to the role of legal actors that behavior is not complete enough stakeholders explained from the view or set of norms and orientation, but at least there are four factors that influence it, namely: (a) a

set of role relationships of the parties, (b) a set of status , (c) the sequence of status and (d) the legal personality of the perpetrators. The four factors that determine whether the role holder will act as the implementing legislation or act as an "agent".

So people who play a role in the implementation of legislation is an law offender. Law offender here can be interpreted as an officer authorized to do so. In this case the officials of the National Land Agency (BPN) in accordance with the duties and functions. It also PPAT can be interpreted as a principal partner of the law because they (PPAT) appropriate to provide advice to the parties that may wish to make any agreement relating to efforts to obtain land rights.

No provisions on who should exercise control over the implementation of PP No. 40 of 1996 resulted in the perpetrators of the law as it is termed in the above regard that the control problem is not their authority.

Likewise the question of which agency has the authority to exercise control over violations of the provisions of 21 paragraph 3 and Article 26 paragraph 2, which declared null and void by operation of law and the land falls to the State.

Then relation to article 26 paragraph 2 of the BAL is the Law no. 12 of 2006 on Citizenship, how the status of land inherited by children of mixed marriages in which they have dual citizenship and can determine the status of his citizenship after 18 years of age. To designate a competent authority to control and take control of the various phenomena mentioned above need to be set in legislation, and agencies that do not can only control the BPN, but there needs to be coordination with the Department of Justice (Immigration) and the Police legally at least know the existence of foreigners entering Indonesia.

## CONCLUSION

1. The era of globalization and the current investment policy allows the continued growth

of strangers to invest and settle in Indonesia, it should be anticipated by the legislation that facilitate foreigners to own land in Indonesia with some restrictions, and taking into account the principle of justice for the people.

2. BPN does not know if there is land ownership by foreign citizens through agreements with landowners for right shift is not registered to the Land Office. The existence of land ownership by foreigners through borrowing the name of the new Indonesian citizen known by BPN when there is conflict between them. As the conflict in Badung regency, Bali province, which at first was won by the citizens.
3. The mechanism of control of land by foreigners has been happening generally using methods recommended by the consultant considered the law make it easier for foreigners, among others through:
  - a. Commingling of property by marriage
  - b. Inheritance
  - c. Use Indonesia citizen name who is accompanied by the deed acknowledgment of debt,
  - d. deed of wills, power imposes a Mortgage, the power to sell and a joint statement or using debt instruments with a deed granting the land guarantees and lease agreement.
4. The occurrence of cases of a name borrowed by foreigners such as:
  - a. Foreigners want to buy several parcels of land that can be used as a residence and place of business, whereas in the PP. 41 in 1996 can only be given a ground plane with a Right to Use for residential.
  - b. Period for Right to Use less attractive than the Right of Building and Property Rights. Duration Right to Use granted very short so that if the investment is made then the time 25 years have not been able to restore



the capital

- c. Land to be purchased Hak Milik status or Hak Guna Bangunan so that foreigners are reluctant to take care of their rights reduced.
  - d. Although it can be used as a Right to Use Mortgage Bank as a creditor but rather used as collateral is the HGB.
5. Background or reasons for the nominee of the treaty is one attempt to smuggle the provisions of the national land law, namely that foreigners can own land with the property even if contrary to the national land laws, however this does not make nominee agreements are made to be invalid, so do not can be implemented. This is because KUHPer not pay attention to the reason or background on the creation and implementation of an agreement. So although there are indications of attempts of the law that became the reason for the nominee made an agreement, as long as the agreement nominee meets the conditions of validity of an agreement as provided for in KUHPer, then the nominee agreement shall be deemed valid and enforceable.
  6. Control and surveillance of cases of land ownership by foreigners through the means of the above is not the authority BPN because there are no rules governing it and in tupoksi BPN is also not set on it so it is not considered an authority BPN.
  7. Thus, control of land by foreign nationals are not in accordance with national land laws.

## SUGGESTION

1. Should do an inventory control and utilization of land owned by foreigners, and clarity of the institution that handles the task of inventory.
2. Control of the acquisition and utilization by foreign nationals must be regulated by legislation or included as an additional article by revising

Regulation No. 41 of 1996.

3. Socialization of PP. 41 of 1996 is very important, not only for foreigners, but also for the regional government, developers and banks to make the perception, as well as encouraging the development of apartments above the ground Right to Use, because during this time apartments are generally built on land rights on the grounds of Building durations longer than the Right to Use and the Bank's preferred Mortgage over land HGB. Socialization is also well explain the negative impact of land tenure through borrowed names and gives an overview of cases that occurred in some places.
4. Need for revision of PP. 40 of 1996 concerning:
5. Period of time should be equated with the Right to Use Right of Building is 30 years old, so there is the addition of time limits in Regulation No. 41 of 1996, with the expected period of 30 years will be more to attract foreign nationals to take advantage of Right to Use and also to avoid to prevent a nominee to the apartments are generally built above ground HGB, because although the Right to Use can be used as debt collateral equal to HGB but developers generally build apartments on the land by reason of the HGB prioritize HGB Bank as collateral for debt.
6. Revision of the PP. 41 in 1996, mainly concerning:
  - a. Use rights are not just for the house for occupancy but also for the place of business.
  - b. The existence of sanctions that can be given to foreigners who make the transition to land rights nominee. In the Law no. 25 of 2007 Article 33, paragraphs 1 and 2 shares in nominee forbidden transition, for it needs to be followed up in the implementing regulations.
7. Revision No. PMNA. 7 of 1996, regarding the requirement that foreigners can buy land,

whether to have a permanent visa or a visa to visit, tailored to the Law on Immigration.

8. There is need for legislation that specifically regulates nominee agreements relating to deed the land, because the agreement has been banned nominee agreement in Law No. 25 of 2007 (only apply to the purchase of shares).

## BIBLIOGRAFI

### Book

- Badruzaman, Mariam darus, 1996, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Buku III Tentang Hukum Perikatan Dengan Penjelasan*, edisi kedua cetakan 1, Alumni, Bandung
- C. Chambers, *An Introduction of Property Law in Australia*, 2001, LBC Information Service.
- Harsono, Budi, Prof.2008,*Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional Djambatan, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2007, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Penerbit Universitas Trisakti, Jakarta.
- \_\_\_\_\_,1996, *Hukum Agraria Indonesia*, Himpunan Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Bandung.
- Herman Soesangobeng, 2002, *Upaya Pembentukan Materi Hukum dan Kebijakan Pertanahan Yang Demokratis*, STPN, Yogyakarta.
- Hutagalung, A.S.Prof, 2001. *Menyempurnakan Hak-Hak Atas Tanah Dalam Hukum Tanah Nasional*. Makalah Seminar Nasional Diselenggarakan oleh Bagian Hukum Administrasi Negara Bekerjasama dengan Pusat Hukum Universitas Trisakti, Tanggal 10 Juli 2001, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, SH, *Liberalisasi Hukum Tanah Indonesia: Studi Kasus Kepemilikan Warga Negara Asing atas Satuan Rumah Susun*, Makalah Seminar diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 10

mei 2007

- \_\_\_\_\_, 2007, *Kondominium dan Permasalahannya*, Edisi Revisi , Penerbit FHUI, Depok.
- \_\_\_\_\_,2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Penerbit Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta.
- \_\_\_\_\_,2003, *Konsepsi Yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Agraria, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Iman Soetiknjo, 1994, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 1979, *Sekelumit Sejarah*, Departemen Dalam Negeri, Direktorat Agraria, Jakarta.
- Kallo, E. 2000. *Pembelian Rumah Oleh WNA*. Properti Indonesia, Edisi 2000, Jakarta.
- Lawrence M.Friedman, 2008, *American Law, An Introduction*
- M.Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Penerbit Rajawali Pers, Jakarta,
- Peter Butt, 1999, *Black Law Dictionary*,
- Ridwan Khairandy, , 2004, *Itikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak*, Program Pasca Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Sanusi. 2002. *Laporan Penelitian Pemilikan Satuan Rumah Susun/ Apartemen Oleh Warga Negara Asing di Kota Batam*. Badan Pertanahan Nasional, Jakarta.
- Sumardjono, M.S.W. 2005. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Kompas, Jakarta.

### Regulation

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan HP.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan-Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 7 tahun 1996 jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 8 tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing.

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 110-2871 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996.

#### Website

[Advokatku.blogspot.com](http://Advokatku.blogspot.com)

[bappeda.bintankab.go.id](http://bappeda.bintankab.go.id)

[www.badungkab.go.id](http://www.badungkab.go.id)

[www.batampos.com](http://www.batampos.com)

[Civilhighway.wordpress.com](http://Civilhighway.wordpress.com)

[www.kompas.com](http://www.kompas.com)

<http://palawanproperty.googlepages.com>

# SINKRONISASI PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN SUMBERDAYA AGRARIA

**Trie Sakti dan Rahman Yuliardhi Sukamto**

Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI, Jalan H. Agus Salim Nomor 58, Jakarta, [triesakti@yahoo.com](mailto:triesakti@yahoo.com), [maverick\\_078@yahoo.com](mailto:maverick_078@yahoo.com)

## ABSTRAK

Dengan dikeluarkannya Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Agraria maka secara formal menjadi cikal bakal pembaruan hukum di bidang agraria, hal ini menandakan adanya kemauan politik untuk melakukan pembaruan terhadap hukum agraria dan pengelolaan sumberdaya alam. Tap MPR tersebut merupakan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang diharapkan dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam.

Hasil penelitian menunjukkan terjadinya ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan sumber daya agraria dan pertanahan karena (1) lemahnya program legislasi nasional, penyusunannya tidak dikoordinasikan dengan instansi terkait dan adanya perubahan kebijakan Pemerintah terutama pada saat ini yang lebih mengutamakan kepentingan investor, (2) Disamping itu, tidak segera ditindak lanjuti pasal-pasal UUPA yang menginstruksikan untuk segera ditetapkan dengan Undang-Undang ataupun Peraturan Pemerintah sehingga mengakibatkan kekosongan hukum, disisi lain dinamika hukum, ekonomi dan sosial terus berkembang dan meminta jawaban terhadap persoalan yang dihadapi, dan (3) kemungkinan adanya perbedaan penafsiran dalam memahami dan melaksanakan UU. Tidak dilaksanakannya peraturan yang sudah lama berlaku diakibatkan karena berbagai hal seperti materinya tidak jelas dan adanya perbedaan penafsiran terhadap pasal-pasal peraturan. Mengenai kriteria tanah terlantar menurut pasal 3 PP No. 36 tahun 1998 belum jelas kriterianya, yaitu hak atas tanah tidak dipergunakan menurut keadaan, sifat dan tujuannya.

Perlu segera dikeluarkan UU yang mampu mengintegrasikan dan mengakomodasikan seluruh kepentingan sektoral yang berkaitan dengan sumber daya agraria dengan tetap mengacu pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan dan adanya koordinasi antar instansi Pemerintah yang mengelola sumberdaya agraria sehingga tidak terjadi ketidaksinkronan baik secara horizontal maupun vertikal. Evaluasi terhadap suatu peraturan harus sudah dilakukan sejak tiga tahun berlakunya peraturan tersebut, untuk menilai efektifitasnya, sehingga dapat segera dilakukan revisi jika terdapat kendala dalam melaksanakan peraturan tersebut. Perlunya UU yang secara komprehensif mengatur pertanahan dan yang terkait dengan pertanahan, dengan tetap mengacu pada UUPA, dan mengatur hal-hal yang belum diakomodasi dalam UUPA, seperti UU Hak Milik, UU Pertanahan, UU Hak Bersama.

**Kata Kunci :** Sinkronisasi Kebijakan

## ABSTRACT

With the issuance of MPR. IX/MPR/2001 on Agrarian Reform and Natural Resources Management will formally become the forerunner in the field of agrarian reform law, it indicates the existence of political will to carry out agrarian reform law and natural resource management. MPR is a direction and foundation for national development which is expected to answer the issues of poverty, economic inequality and social injustice of the people and damage to natural resources. The results showed

the occurrence dissynchronization legislation agrarian and land resources because (1) lack of national legislation program, its formulation is not coordinated with relevant agencies and government policy changes, especially at this time that more priority to the interests of investors, (2) In addition, not immediately followed up the articles that instruct Principal Agrarian Laws to be established by Law or Regulation so that the resulting legal vacuum, on the other hand the dynamics of legal, economic and social development continues to grow and demand answers to the problems faced, and (3) the possibility of differences interpretation in understanding and implementing the Act. No implementation of applicable regulations that had long caused due to various things such as the material is unclear and the existence of differences in interpretation of regulatory provisions. Regarding the criteria of abandoned land under section 3 PP. 36 year 1998 is not yet clear criteria, namely the right to land is not used according to circumstances, the nature and purpose.

It should be immediately expelled the Act that is able to integrate and accommodate all sectoral interests relating to agrarian resources while still refers to article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution. In the preparation of legislation need to consider the principles of legislation and the coordination among government agencies that manage resources so it does not happen dissynchronization agrarian both horizontally and vertically. Evaluation of a rule should have been done three years since the enactment of regulations, to assess its effectiveness, so it can immediately be revised if there are obstacles in implementing the regulation. The need for comprehensive legislation to regulate land and pertaining to land, with due reference to the Principal Agrarian Laws, and manages the things that have not been accommodated in the Principal Agrarian Laws, such as the Property Law, Land Law, Law on the Rights Together

Keywords : policy synchronization.

## PENDAHULUAN

Dengan dikeluarkannya Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam maka secara formal menjadi cikal bakal pembaruan hukum di bidang agraria, hal ini menandakan adanya kemauan politik untuk melakukan pembaruan terhadap hukum agraria dan pengelolaan sumberdaya alam. Tap MPR tersebut merupakan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang diharapkan dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam. Berbagai alasan dikemukakan mengapa Tap tersebut dikeluarkan, yaitu antara lain bahwa pengelolaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik. Disamping itu berbagai ketentuan perundang-undangan di bidang tersebut saling tumpang tindih, pengelolaannya tidak terkoordinasi, terpadu dan menampung

dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menimbulkan berbagai konflik.

### ***Awal Pembaruan Agraria di Indonesia***

Pembaruan agraria sudah ada di Indonesia sejak tahun enam puluhan yaitu dengan adanya Program yang disebut *Agrarian Reform* Indonesia yang meliputi 5 program pokok (panca program) yaitu :

1. Pembaharuan Hukum Agraria
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur
4. Perombakan mengenai penguasaan dan pemilikan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan perusahaan tanah
5. Perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk mencukupi segala jenis kebutuhan secara yang serasi

dan seimbang dan diatur penggunaan dan pemeliharannya sehingga dapat dicapai hasil yang optimal dan terjamin kelestariannya.

Program yang ke-4 tersebut lazim disebut landreform, bahkan seringkali sebutan landreform dipakai untuk keseluruhan panca program tersebut. Namun program tersebut tidak berkelanjutan, bahkan beberapa dekade terakhir terjadi ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah. Untuk mengingatkan kembali mengenai perlunya pelaksanaan reforma agraria ini maka MPR mengeluarkan Keputusan MPR Nomor 5 Tahun 2003. Hal ini dimaknai sebagai bentuk konsensus sosial dan konsensus politik baru dalam mewujudkan keadilan sosial, konsensus baru yang taat azas dan taat konstitusi.

Bila dicermati secara seksama, jiwa dan isi TAP MPR tersebut di atas sangat konsisten dengan Pembukaan UUD 1945 dan Batang Tubuh UUD 1945, khususnya pasal 33 ayat (3), pasal 27 ayat (2), dan pasal 28. Lebih lanjut isi TAP MPR tersebut juga sejalan dan konsisten dengan jiwa dan isi UUPA. UUPA kemudian menjadi payung hukum dan dasar dari pelaksanaan Reforma Agraria di Indonesia. Reforma Agraria dapat diartikan secara beragam oleh beragam orang, profesi atau kelompok, dan tidak jarang dipahami secara berbeda, namun menurut Kepala Badan Pertanahan Nasional, dari semua ragam pemahaman ini, ada benang merah yang dapat menghubungkan semuanya, yaitu bahwa reforma agraria dimaknai sebagai penataan atas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) atau sumber-sumber agraria menuju suatu struktur P4T yang berkeadilan dengan langsung mengatasi pokok persoalannya. Apabila makna ini di dekomposisi, terdapat lima komponen mendasar didalamnya, yaitu : (a) restrukturisasi penguasaan aset tanah ke arah penciptaan struktur sosial ekonomi dan politik yang berkeadilan (*equity*), (b) sumber peningkatan kesejahteraan yang berbasis keagrariaan (*welfare*), (c) penggunaan/pemanfaatan tanah dan faktor-faktor

produksi lainnya secara optimal (*efficiency*), (d) keberlanjutan (*sustainability*), dan (e) penyelesaian sengketa tanah (*harmony*). Dampak dari program ini berdimensi sangat luas bagi kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Oleh karenanya dituntut komitmen dan keterlibatan penuh dari semua komponen bangsa.

Sebagai langkah awal maka perlu dilaksanakan amanat Tap MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam dimana salah satu arah dan kebijakan pembaruan agraria dan pengelolaan sumberdaya alam adalah sinkronisasi perundang-undangan di bidang agraria. Sinkronisasi penting untuk dilaksanakan mengingat pada saat ini cukup banyak peraturan yang dikeluarkan untuk melaksanakan UUPA, baik yang berbentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri atau Kepala Badan Pertanahan Nasional. Setelah diundangkannya UUPA muncul Undang-undang yang berkaitan dengan agraria, yaitu Undang-Undang Penataan Ruang, Ketransmigrasian, Lingkungan Hidup, Pertambangan, Pengairan, Kehutanan, Perkebunan dan Penanaman Modal. Semua Undang-Undang tersebut bersifat sektoral dan dibuat oleh instansi Pemerintah yang berbeda-beda sehingga kemungkinan berbeda persepsi dan kepentingannya.

### ***Ketidasinkronan Peraturan Baik Secara Vertikal dan Horizontal***

Peraturan pertanahan yang melaksanakan UUPA maupun undang-undang lain yang berkaitan dengan agraria dapat terjadi ketidaksinkronan baik secara vertikal maupun horizontal dengan UUPA. Sinkronisasi atas peraturan perundangan antar sektor merupakan persoalan yang tidak mudah manakala ego sektorisme masih kuat dikalangan lembaga-lembaga yang merasa mempunyai wewenang masing-masing. Keputusan MPR No.



III tahun 2001 mengamanatkan agar dibuat suatu Undang-Undang Pokok (induk) untuk menjadi rujukan (referensi) pengaturan sektor-sektor yang menguasai, memiliki, memanfaatkan dan mengelola tanah/agraria dan sumberdaya alam lainnya. Namun kemudian berkembang pendapat berbeda bahwa dalam sistem perundang-undangan kita tidak dikenal undang-undang induk, undang-undang payung atau undang-undang pokok, sehingga hal yang demikian tidak diperlukan lagi, terutama setelah keluarnya UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sinkronisasi peraturan perundangan-undangan secara vertikal perlu dilakukan mengingat setelah berlakunya UUPA maka peraturan pelaksanaannya dalam berbagai hirarki peraturan ada kemungkinan tidak sinkron dengan UUPA. Misalnya antara UUPA dengan Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 1996. Demikian juga antara UUPA dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, PMNA/KBPN No. 3 tahun 1997; antara UUPA dengan Undang-Undang No. 56 Prp tahun 1960 dan Undang-Undang No. 4 tahun 1996; antara PP No. 40 tahun 1996 dengan PP No. 36 tahun 1998, dan sebagainya. Dalam hirarki peraturan yang lebih rendah, adanya ketidaksinkronan antara PMNA nomor 3 tahun 1997 dengan Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 khususnya mengenai tupoksi Pendaftaran tanah. Secara horizontal, ada ketidaksinkronan dengan peraturan perundang-undangan lain seperti dengan UU Kehutanan, UU Penanaman Modal, UU Notaris, dan sebagainya.

### **Permasalahan yang timbul karena tidak sinkronnya peraturan perundang-undangan**

Dari uraian di atas dapat dikemukakan berbagai masalah yang timbul akibat tidak sinkronnya peraturan perundang-undangan, bahwa (1) berbagai kebijakan pelaksanaan di bidang pertanahan baik

yang berupa peraturan pemerintah maupun peraturan yang secara hirarkhi berada di bawahnya telah terjadi ketidaksesuaian sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda ditingkat operasionalisasinya, (2) diindikasikan terdapat peraturan yang sudah tidak berlaku namun tidak dinyatakan secara eksplisit oleh peraturan yang baru dan terkait dengan materi tersebut, (3) belum dilakukan penyesuaian peraturan terkait dengan adanya peraturan baru, (4) adanya salah satu pasal dalam peraturan yang belum pernah dilaksanakan sejak diundangkan, sehingga hal ini akan menjawab apakah terdapat ketidaksinkronan antara peraturan dibidang sumberdaya agraria dan pertanahan?, Peraturan pertanahan mana saja yang tidak sesuai lagi dan tidak pernah digunakan? Serta Apakah diperlukan suatu peraturan perundangan yang lebih komprehensif untuk mengakomodasi permasalahan tersebut di atas?

## **GAMBARAN SINKRONISASI PERATURAN SECARA UMUM**

### **Pengertian Sinkronisasi**

Sinkronisasi adalah penyelarasan dan penyelarasan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu.

### **Maksud dan Tujuan Sinkronisasi**

Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif.

## **Bentuk Sinkronisasi**

Sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu:

### **1. Sinkronisasi Vertikal**

Dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1) menetapkan bahwa jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Di samping harus memperhatikan hirarkhi peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dalam sinkronisasi vertikal, harus juga diperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

### **2. Sinkronisasi Horizontal**

Dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horizontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

## **Esensi Peraturan Perundang-undangan**

Dalam konteks ilmu hukum Undang-Undang merupakan sebagian dari peraturan perundang-

undangan, dan keduanya merupakan bagian dari hukum, khususnya yang tertulis. Ditinjau dari konsep teoritis, ungkapan yang menyamakan ketiga hal tersebut, sebenarnya dilandasi oleh paradigma teori hukum murni yang dikembangkan oleh Hans Kelsen dan John Austin. Dalam paradigma teori hukum ini antara lain disebutkan, bahwa tiada hukum di luar Undang-Undang dan hukum itu adalah perintah dari penguasa yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Pandangan seperti ini menyamaratakan pemahaman mengenai Perundang-undangan, Undang-Undang dan Hukum. Padahal jika kita berpandangan lebih luas lagi, ternyata disamping hukum yang tertulis (Perundang-undangan dan Undang-Undang) juga dikenal hukum yang tidak tertulis yang lahir dari kebiasaan masyarakat dan diindahkan oleh masyarakat sebagai ketentuan yang mengikat dalam pergaulan hidup masyarakat.

Dalam ilmu hukum (*rechtswetenschap*) dibedakan antara Undang-Undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*). Undang-Undang dalam arti formil (*wet in formalizen*). Undang-Undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah-laku yang bersifat mengikat umum. Inilah yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan Undang-Undang dalam arti formil adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku dan mengikat umum. Inilah yang disebut Undang-Undang. Dalam UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu pada pasal 1 angka 2 dan angka 3 menyebutkan yang dimaksud dengan dengan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Sedangkan Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

Karena harus bersifat dan berlaku umum, maka Peraturan Perundang-undangan harus mengindahkan landasan-landasan bagi bagi keberadaan dan kekuatannya. Peraturan Perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Menurut Bagir Manan, mereka yang mendekati hukum atau peraturan perundang-undangan secara formal tentunya akan melihat unsur yuridis sebagai yang terpenting, demikian halnya yang melihat hukum sebagai gejala sosial akan melihat unsur sosiologis sangat penting. Menurut Hestu, penekanan terhadap salah satu aspek saja akan mengakibatkan terjadinya deviasi (penyimpangan) sifat dari hukum itu sendiri, oleh sebab itu cara yang paling baik dan relevan untuk diterapkan adalah dengan memformulasikan ketiga landasan tersebut secara bersama-sama kedalam suatu peraturan perundang-undangan. (1) Landasan Filosofis Peraturan Perundang-undangan menitikberatkan pada sifat akan kebijaksanaan, maka filosofis tidak lain adalah pandangan hidup suatu bangsa yakni nilai-nilai moral atau etika yang berisi nilai-nilai baik dan tidak baik. Penilaian tersebut juga didasarkan pada universalitas pandangan dunia mengenai hal itu seperti demokratisasi dan HAM;

(2) Landasan sosiologis menitikberatkan pada gejala sosial yang ada dalam masyarakat, karenanya dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan persoalan-persoalan yang ada dalam masyarakat dari bidang politik sampai dengan bidang sosial budaya harus menjadi pertimbangan utama. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mengemukakan landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum (termasuk peraturan perundang-undangan), yaitu : a) teori kekuasaan (*machttheori*) secara sosiologis kaedah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat, b) teori pengakuan (*anerkennungstheorie*), kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku. Terkait dengan dua

landasan tersebut, Moh. Mahfud MD mengemukakan karakter produk hukum adalah : a) produk hukum *responsive/populis* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat, b) produk hukum *konservatif/orthodoks/elitis* adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara. Sifatnya lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

(3) Landasan yuridis peraturan perundang-undangan, sebagai produk hukum agar dapat mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal penerapan sanksi, dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis yaitu a) dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu, jika persyaratan ini tidak diindahkan maka peraturan-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswege*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum, contohnya pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan, bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU dan setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, sehingga UU yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum, b) adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur.

Ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan

yang dimaksud. Misalnya dalam UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan bahwa suatu ketentuan akan dilaksanakan dengan UU, maka hanya dalam bentuk UU hal itu harus diatur, c) adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan. Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang ditentukan, misalnya RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, dan pengundangannya juga harus ditentukan tata caranya, misalnya UU diundangkan dalam Lembaran Negara. d) tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sesuai pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkis. Artinya suatu perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan grundnorm (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.

Pasal 22 A UUD Negara RI tahun 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan Undang-Undang. Dengan adanya ketentuan ini maka TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan tidak relevan lagi untuk dipertahankan. Hal ini disebabkan, pertama, UUD Negara RI Tahun 1945 menentukan bahwa tata cara pembentukan UU diatur dengan UU, bukan dengan Ketetapan, kedua; menurut UUD Negara RI Tahun 1945 hasil amandemen, wewenang MPR untuk mengeluarkan suatu Ketetapan sudah tidak dikenal lagi.

Kemudian dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Dalam pasal 7 ayat (1) dan (2) dijelaskan jenis dan hirarkhi peraturan sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Selain peraturan perundang-undangan di atas, sering dijumpai Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur dan sebagainya, peraturan-peraturan tersebut pada hakekatnya tetap diakui keberadaannya dan

mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

### Asas – Asas Umum dan Jenis Peraturan Perundang-undangan

Asas-asas umum Undang-Undang menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, yaitu:

1. Undang-Undang tidak berlaku surut;
2. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan Undang-Undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogate lex generalis*);
4. Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan Undang-Undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogat lex priori*);
5. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat; dan
6. Undang-Undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *Welvaarstaat*).

Asas-asas umum peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Di dalam ketentuan Bab II Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

1. Kejelasan tujuan, maksudnya adalah setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Asas yang demikian ini selaras dengan prinsip yang dikembangkan oleh aliran utilitarianisme yang menegaskan bahwa setiap pembentukan hukum akan selalu mengandung

tujuan yang hendak dicapai. Apakah tujuan itu menyangkut kebahagiaan pribadi (*individual utilitarianisme*) ataukah kebahagiaan sosial masyarakat (*social utilitarianisme*). Bahkan secara lebih tegas Rudolf von Jhering mengatakan bahwa pusat perhatian filsafat hukum adalah ada pada "tujuan" dari hukum itu diciptakan.

2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maksudnya adalah setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangan. Terkait dengan asas ini, Pasal 8 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal, menyangkut:
  - a. Hak asasi manusia;
  - b. Hak dan kewajiban warganegara;
  - c. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
  - d. Wilayah negara dan pembagian daerah;
  - e. Kewarganegaraan dan kependudukan;
  - f. Keuangan negara; dan
  - g. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan UU.
4. Dapat dilaksanakan, artinya setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas di dalam

masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, artinya setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan, artinya setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Keterbukaan, artinya dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan. Asas yang demikian ini diimplementasikan di dalam ketentuan Pasal 53 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menegaskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Undang-Undang dan rancangan peraturan daerah.

Sedangkan asas yang berkaitan dengan materi muatan Peraturan Perundang-undangan ditegaskan dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni:

1. Asas pengayoman, artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Asas kemanusiaan, artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas kebangsaan, artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas kekeluargaan, artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas kenusantaraan, artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
6. Asas Bhinneka Tunggal Ika, artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
7. Asas keadilan, artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, ras, suku, golongan, gender, atau status sosial.
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum, artinya

setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.

10. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, artinya setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Di samping asas-asas tersebut, Peraturan Perundang-undangan dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Dalam hal ini yang dimaksud antara lain:

1. Dalam hukum pidana dikenal asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
2. Dalam hukum perdata, khususnya hukum perjanjian, dikenal asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

## INVENTARISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Persoalan mendasar dari pengelolaan tanah dan kekayaan alam di Indonesia adalah penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan dan konflik yang terkait dengan tanah dan kekayaan alam serta pelanggaran hak asasi manusia. Salah satu penyebab persoalan tersebut adalah keberadaan peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan bertentangan satu dengan yang lainnya. Disamping itu, peraturan perundang-undangan yang ada umumnya didasari oleh paradigma eksploitasi dan berpusat pada negara daripada paradigma yang berpihak pada keadilan lingkungan dan keadilan sosial serta partisipasi masyarakat.



Menyadari bahwa pengelolaan tanah dan kekayaan alam lainnya di masa depan harus dilakukan secara adil, berkelanjutan dan demokratis, maka lahirlah Ketetapan (TAP) MPR No.IX/MPR/2001 sebagai komitmen politik bangsa untuk membuat arah baru bagi pengelolaan tanah dan kekayaan alam di Indonesia. TAP MPR tersebut menyatakan bahwa kesimpangsiuran peraturan perundang-undangan adalah agenda penting yang perlu diselesaikan dalam pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Untuk itulah maka ketetapan ini menyebutkan pentingnya pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dan pengelolaan sumber daya alam.

Melihat pada TAP MPR No.IX/MP/2001 maka jelas bahwa kaji ulang peraturan perundang-undangan adalah tahap penting yang harus dilakukan sebelum melakukan penataan dan pembaruan hukum tentang tanah dan kekayaan alam lainnya. Tahapan ini merupakan agenda penting yang harus dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah. TAP MPR No.IX/MPR/2001 telah menugaskan kedua lembaga tinggi Negara tersebut untuk mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya yang tidak sejalan dengan Tap MPR No.IX/MPR/2001.

Kini, sudah menginjak tujuh tahun usia TAP MPR No. IX/MPR/2001. Meskipun demikian belum tampak perubahan signifikan dari kebijakan pengelolaan tanah dan kekayaan alam di Indonesia. Beberapa inisiatif pembaruan hukum telah terlihat, antara lain, melalui pembuatan atau revisi undang-undang tentang tanah dan kekayaan alam. Sebutlah sebagai contoh, revisi UU Kehutanan, pertambangan mineral dan batubara, Penataan Ruang, Lingkungan Hidup, Perikanan dan sebagainya. Meskipun memandatkan pentingnya kaji ulang peraturan perundang-undangan untuk sinkronisasi kebijakan tentang tanah dan kekayaan alam lainnya, TAP MPR No.IX/MPR/2001

tidak memberikan penjelasan tentang makna dan cakupan kegiatan dalam kaji ulang dimaksud. Dalam wacana populer, kaji ulang acapkali digunakan untuk menerjemahkan kata review dalam bahasa Inggris yang secara harfiah berarti to reexamine (menguji ulang) atau to reconsider (mempertimbangkan atau meninjau ulang). Sementara itu secara khusus Merriam-Webster Dictionary of Law (1996) mengartikan review sebagai a judicial reexamination and reconsideration of the legality or constitutionality of something. Dengan demikian, secara sederhana, kata review meliputi dua aktivitas, yaitu pengujian dan peninjauan ulang.

Terminologi review sendiri tidak asing dalam teori dan praktik hukum di Indonesia. Hanya saja, istilah tersebut lebih banyak digunakan dalam hal-hal yang terkait dengan proses peradilan, antara lain dengan digunakannya istilah judicial review. Ketetapan MPR RI No. III tahun 1978, UU No. 26 Tahun 1970 tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Peraturan Mahkamah Agung No.1 Tahun 1999 memberikan hak kepada Mahkamah Agung untuk melakukan pengujian secara materiil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Parameter yang digunakan dalam pengujian tersebut adalah kesesuaian materi peraturan dengan undang-undang yang ada di atasnya. Dengan demikian, Mahkamah Agung tidak bisa melakukan pengujian terhadap undang-undang itu sendiri.

Setelah adanya Mahkamah Konstitusi maka pengujian terhadap undang-undang dapat dilakukan oleh mahkamah tersebut. UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa mahkamah ini berwenang menguji sebuah undang-undang terhadap UUD 1945 melalui proses peradilan di lembaga tersebut dan mengeluarkan putusan yang bersifat final dan mengikat. Pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi dilakukan berdasarkan dua parameter utama, yakni proses pembentukan yang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD

1945, dan materi muatan dalam ayat, pasal, dan atau bagian dari undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

Meskipun demikian, tidak semua undang-undang bisa diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah ini hanya berwenang menguji undang-undang yang lahir setelah perubahan UUD 1945. Penjelasan UU No.24 Tahun 2003 menambahkan bahwa yang dimaksud dengan setelah perubahan UUD 1945 itu adalah setelah perubahan pertama UUD 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999.

Arah baru pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam menurut TAP MPR No.IX/MPR/2001 akan terwujud jika ada pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Pengkajian itu akan membantu sinkronisasi kebijakan antar sektor dan terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip:

1. Memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia;
3. Menghormati supremasi hukum dengan mengakomodasi keanekaragaman dalam unifikasi hukum;
4. Mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia;
5. Mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi dan optimalisasi partisipasi rakyat;
6. Mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agraria/sumber daya alam;
7. Memelihara keberlanjutan yang dapat memberi manfaat yang optimal, baik untuk generasi sekarang maupun generasi mendatang, dengan tetap memperhatikan daya tampung dan daya

dukung lingkungan;

8. Melaksanakan fungsi sosial, kelestarian, dan fungsi ekologis sesuai dengan kondisi sosial budaya setempat;
9. Meningkatkan keterpaduan dan koordinasi antarsektor pembangunan dan antar daerah dalam pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam;
10. Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;
11. Mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat dan individu;

Dari ketentuan yang ada pada TAP MPR No.IX/MPR/2001 dapat ditafsirkan bahwa efektifitas hasil kaji ulang bisa terukur dari, pertama, adanya sinkronisasi kebijakan tanah dan kekayaan alam lainnya yang dilakukan setelah kaji ulang; kedua, adanya pembentukan atau revisi peraturan perundang-undangan yang secara substantif mengacu pada prinsip-prinsip yang termuat dalam TAP MPR No.IX/MPR/2001.

Kembali kepada UUPA yang merupakan peraturan dasar pokok-pokok agrarian, maka kata agraria meliputi semua hal yang terkait dengan SDA (tanah, air, hutan, tambang, dsb), tetapi kenyataannya UUPA baru mengatur hal-hal yang berhubungan dengan pertanahan saja. Dari 67 pasal UUPA, 53 pasal mengatur tentang tanah.

Obyek pengaturan yang belum diselesaikan UUPA ditindaklanjuti berbagai sektor melalui berbagai undang-undang sektoral. Undang-undang itu terutama diterbitkan dalam rangka memenuhi kebutuhan pragmatis guna mengakomodasi pertumbuhan ekonomi. Berbagai undang-undang sektoral yaitu UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan kemudian diperbarui dengan UU No. 1 tahun 2004, UU No

11 Tahun 1967 tentang Pertambangan sedang direvisi, UU No 11 Tahun 1974 tentang Pengairan yang direvisi dengan UU tentang Sumber Daya Air”, UU Penataan Ruang, UU Penanaman Modal dan lainnya pembentukannya tidak berlandaskan prinsip-prinsip yang telah diletakkan UUPA. Pada gilirannya, kedudukan UUPA didegradasi menjadi UU sektoral yang hanya mengatur pertanahan. Selain itu, meski berbagai undang-undang sektoral mengacu Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, namun substansinya pada umumnya memiliki karakteristik yang tidak sesuai dengan falsafah “untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Kajian yang dilakukan Tim Penyusun RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam mencatat lima karakteristik peraturan perundang-undangan sektoral:

1. orientasi pada eksploitasi, mengabaikan konservasi dan keberlanjutan fungsi SDA, digunakan sebagai alat pencapaian pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan pendapatan dan devisa negara;
2. lebih berpihak pada pemodal besar;
3. ideologi penguasaan dan pemanfaatan SDA terpusat pada negara sehingga bercorak sentralistik;
4. pengelolaan SDA yang sektoral berdampak terhadap koordinasi antarsektor yang lemah;
5. tidak mengatur perlindungan hak asasi manusia (HAM) secara proporsional.

Secara ringkas, akibat keberadaan berbagai UU sektoral yang inkonsisten dan tumpang tindih itu adalah koordinasi yang lemah di tingkat pusat, antara pusat dan daerah serta antardaerah; kerusakan dan kemunduran kualitas SDA; timbulnya konflik berkenaan dengan SDA, dan yang paling penting adalah tidak adanya kepastian hukum.

Menurut Maria SW Sumardjono, kini yang diperlukan adalah keberadaan UU yang menjadi platform bersama bagi berbagai UU sektoral. UUPA yang semula diniatkan jadi UU platform, baik karena

obyek pengaturan maupun falsafah, orientasi, dan prinsip dasarnya, bernilai strategis untuk berperan dalam harmonisasi undang-undang sektoral. Penyempurnaan UUPA dalam rangka harmonisasi undang-undang sektoral dititikberatkan pada hal-hal berikut.

Pertama, pilihan paradigma adalah penghormatan dan perlindungan HAM, keberlanjutan kapasitas produktif masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan good governance; Kedua, falsafah UU Agraria nanti adalah penggunaan bumi, air, ruang udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (SDA) guna sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketiga, orientasi UU Agraria mendatang adalah pencapaian keadilan sosial, efisiensi, pelestarian lingkungan, dan penggunaan SDA berkelanjutan; Keempat, prinsip-prinsip dasar UUPA perlu didefinisi dan diselaraskan dengan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan SDA yang termuat dalam Tap IX/2001.

Kedudukan UU Agraria mendatang adalah sebagai cantelan pengaturan lebih lanjut berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan sektoral. Secara garis besar, struktur UU Agraria nanti akan memuat: (1) ketentuan umum berisi falsafah, orientasi, dan prinsip-prinsip dasar; (2) hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan SDA (tanah, hutan, tambang, air, dsb) yang akan memuat ketentuan penguasaan atau pemanfaatan dan pengaturan SDA yang dapat berwujud hak atau izin dengan implikasi kewenangan, hak, kewajiban, dan pembatasannya.

Pada penelitian ini, Sinkronisasi Horisontal dilakukan dengan melihat pada berbagai peraturan perundang-undangan yang sederajat dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Sinkronisasi horisontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu sesuai dengan urutan waktu ditetapkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sedangkan Sinkronisasi Vertikal akan dilakukan dengan melihat apakah suatu peraturan perundang-

undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7 ayat (1) menetapkan bahwa jenis dan hirarkhi peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Di samping harus memperhatikan hirarkhi peraturan

perundang-undangan tersebut di atas, dalam sinkronisasi vertikal, harus juga diperhatikan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Setelah diinventarisasi kemudian dilakukan analisa yaitu pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya yang berbentuk Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang telah diinventarisasi pada tahap sebelumnya. Penelitian dilaksanakan pada 7 propinsi sampel, dan dari hasil pengumpulan data yang dilakukan di Kanwil BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan sample, Kantor Pemda setempat dan PPAT/Notaris setempat diperoleh data sebagai berikut :

1. Inventarisasi Undang-Undang Sumberdaya Agraria.

**Tabel 1 :** Inventarisasi UU Sumber daya Agraria

NO.	PERATURAN	TENTANG
1.	Undang-Undang No. 5 tahun 1960	Ketentuan-ketentuan Pokok-Pokok Agraria
2.	Undang-Undang No. 11 tahun 1967	Pertambangan
3.	Undang-Undang No. 2 tahun 1960	Perjanjian Bagi hasil Tanah Pertanian
4.	Undang-Undang No. 56 Prp tahun 1960	Penetapan Luas Tanah Pertanian
5.	Undang-Undang No. 20 tahun 1961	Pencabutan hak-hak atas tanah dan Benda-benda yang ada di atasnya
6.	Undang-Undang No. 9 tahun 1985	Perikanan
7.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990	Konservasi Sumberdaya Alam Hayati.
8.	Undang-Undang No. 4 tahun 1992	Perumahan dan Pemukiman
9.	Undang-Undang No. 15 tahun 1997	Ketransmigrasian
10.	Undang-Undang No. 23 tahun 1997	Lingkungan Hidup
11.	Undang-Undang No. 41 tahun 1999 Jo Perpu No. 1 tahun 2004	Kehutanan
12.	Undang-Undang No. 22 tahun 2001	Minyak dan Gas Bumi
13.	Undang-Undang No. 27 tahun 2003	Panas Bumi
14.	Undang-Undang No. 7 tahun 2004	Sumber Daya Air
15.	Undang-Undang No. 18 tahun 2004	Perkebunan
16.	Undang-Undang No. 25 tahun 2007	Penanaman Modal
17.	Undang-Undang No. 26 tahun 2007	Penataan Ruang
18.	Undang-Undang No.27 tahun 2007	Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

2. Inventarisasi Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan Pertanahan.

**Tabel 2 :** Daftar Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan Pertanahan

No	Materi	Peraturan					
		UUPA	Undang-Undang	Peraturan Pemerintah	Peraturan Presiden	Peraturan Menteri/ Kepala BPN RI	Peraturan Daerah
1.	Hak Atas Tanah	Ps 16		40/1996		7/1998	
2.	Hak Ulayat	Ps 3,	7/2004			5/1999	No.16/2008
3.	Pendaftaran tanah	Ps 19		24/1997 37/1998		3/1997 1/2006	
4.	Hak Tanggungan	Ps 25, 33, 39, 51	4/1996			3/1996 4/1996 5/1996	
5.	Landreform		56/1960 2/1960				
6.	Pencabutan Hak Atas Tanah		20/1961				
7.	Perumahan		4/1992				
8.	Pajak atas Tanah		21/1997	34/1997			
9.	Kehutanan		41/1999				
10.	Transmigrasi		15/1997				
11.	Pertambangan		11/1967				
12.	Lingkungan Hidup		23/1997	27/1999			
13.	Sumber Daya Air		7/2004				No.2/2007
14.	Perkebunan		18/2004				
15.	Penanaman Modal		25/2007				
16.	Penataan Ruang		26/2007	47/1997 16/2004			
17.	Jabatan Notaris		30/2004				
18.	Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil		27/2007				

3. Peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.

Disinkronisasi Horizontal antara UUPA dengan UU Sumberdaya Alam.

**Tabel 3 :** Disinkronisasi Horizontal antara UUPA dengan UU Sumberdaya Alam

No.	UUPA dan UU SDA	Sinkron	Tidak sinkron	keterangan
1.	UU No. 11 tahun 1967	Peletak dasar pengaturan, hak penguasaan negara dan penghormatan hak atas tanah		UU Pokok Pertambangan
2.	UU No. 9 tahun 1985	Pelaksanaan UUPA dan tujuan pengelolaan		UU Perikanan
3.	UU No. 4 tahun 1992	Kewenangan dan pemanfaatannya		UU Perumahan
4.	UU No.15 tahun 1997	Kewenangan negara, kewajiban orang atas tanah dan hak atas tanah yang dimiliki		UU Ketransmigrasian
5.	UU No. 23 tahun 1997	Kewajiban orang atas lingkungan, kewenangan negara, tujuan kewenangan, penghormatan atas nilai-nilai agama, adat dan nilai hidup dalam masyarakat dan pelimpahan kewenangan kepada daerah		UU Pengelolaan Lingkungan Hidup
6.	UU No. 41 tahun 1999	Dasar pembentukan UU Kehutanan: penguasaan negara, penghormatan masyarakat adat, penyerahan kepada daerah, penentuan keberadaan masyarakat hukum adat	Mempersamakan hutan negara dan hutan adat	UU Kehutanan
7.	UU No. 22 tahun 2001			UU Minyak dan Gas Bumi
8.	UU No. 27 tahun 2003			UU Panas Bumi
9.	UU No. 7 tahun 2004	Mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat	Konsepsi hak guna usaha air dan hak guna pakai air	UU Sumber Daya Air
10.	UU No. 30 tahun 2004		Kewenangan penanda tangan akta tanah	UU Jabatan Notaris
11.	UU No. 25 tahun 2007		Jangka waktu HGU	UU Penanaman Modal
12.	UU No. 26 tahun 2007		Tidak mengacu pada UUPA berbeda dengan UU sebelumnya	UU Penataan Ruang
13.	UU No 27 tahun 2007			Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil



Dari inventarisasi di atas dapat dilihat terjadinya dis-sinkronisasi antara berbagai peraturan yang ada, seperti antara lain dalam :

- a. UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUPK). Dalam pasal 5 menyebutkan hutan berdasarkan statusnya terdiri dari hutan negara dan hutan hak. Hutan hak dalam UU ini yaitu hutan yang ditanam di atas Hak Milik sedangkan dalam UUPA dikenal dengan Hak Milik, membuka tanah dan memungut hasil hutan dan tidak dengan sendirinya memperoleh hak milik atas tanah tersebut, disamping itu UUPK memberikan Hak Pengelolaan /Pengusahaan Hutan yang tidak tercantum dalam pasal 16 UUPA. Penerapan dilapangan setiap permohonan hak yang arealnya didalam kawasan hutan harus dilepaskan oleh Menteri Kehutanan, dan sering terjadi benturan dalam hal jika dalam permohonan hak ada pada kawasan yang diatasnya telah diberikan HPHnya. Hal ini bertentangan dengan pasal 18 UUPA, dimana hutan negara yang diklaim oleh Pemerintah masih terdapat hak-hak individual diatasnya, masyarakat tidak dapat memohon haknya. Hak-hak tersebut seharusnya diberikan ganti rugi sebagaimana diatur dalam pasal 18 UUPA.
- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Adanya Hak guna usaha air dan hak pakai air yang diatur dalam UU tersebut bukan hanya bertentangan dengan pasal 1 dan 2 UUPA tetapi juga UUD 1945. Konsepsi Hak guna usaha dan hak pakai yang diatur dalam Pasal 9 UU Sumber Daya Air, membuka peluang bagi pihak swasta untuk menguasai sumber air yang seharusnya dikuasai oleh negara untuk kepentingan hajat hidup orang banyak, seperti digariskan dalam Pasal 33 UUD

1945. Pemberian hak guna usaha air ini dapat mengarah kepada privatisasi air.

- c. UU No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Bagian dari Pasal 22 UU PM yang bertentangan dengan Pasal 29 UUPA, dalam ayat (1) sepanjang menyangkut kata-kata “di muka sekaligus” dan “berupa:
  - 1) Hak Guna Usaha dapat diberikan dengan jumlah 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun;
  - 2) Hak Guna Bangunan dapat diberikan dengan jumlah 80 (delapan puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 50 (lima puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 30 (tiga puluh) tahun; dan
  - 3) Hak Pakai dapat diberikan dengan jumlah 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara dapat diberikan dan diperpanjang di muka sekaligus selama 45 (empat puluh lima) tahun dan dapat diperbarui selama 25 (dua puluh lima) tahun”.

Terhadap pasal 22 diajukan judicial review dan disetujui Mahkamah Konstitusi, sehingga akhirnya berbunyi:

- 1) Kemudahan pelayanan dan/atau perizinan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf a dapat diberikan dan diperpanjang dan dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal.
- 2) Hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dapat diberikan dan diperpanjang untuk kegiatan penanaman modal, dengan

persyaratan antara lain:

- 3) penanaman modal yang dilakukan dalam jangka panjang dan terkait dengan perubahan struktur perekonomian Indonesia yang lebih berdaya saing;
- 4) penanaman modal dengan tingkat risiko penanaman modal yang memerlukan pengembalian modal dalam jangka panjang sesuai dengan jenis kegiatan penanaman modal yang dilakukan;
- 5) penanaman modal yang tidak memerlukan area yang luas;
- 6) penanaman modal dengan menggunakan hak atas tanah negara; dan
- 7) penanaman modal yang tidak mengganggu rasa keadilan masyarakat dan tidak merugikan kepentingan umum.

Hak atas tanah dapat diperbarui setelah dilakukan evaluasi bahwa tanahnya masih digunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak. Pemberian dan perpanjangan hak atas tanah yang diberikan dan yang dapat diperbarui sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2) dapat dihentikan atau dibatalkan oleh Pemerintah jika perusahaan penanaman modal menelantarkan tanah, merugikan kepentingan umum, menggunakan atau memanfaatkan tanah tidak sesuai dengan maksud dan tujuan pemberian hak atas tanahnya, serta melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Sekalipun pasal 22 UU No. 25 tahun 2007 telah dilakukan uji materiil namun putusan

Mahkamah Konstitusi OBSCUR LEVEL yaitu tidak mempunyai kekuatan mengikat. Dalam penerapan saat ini pemberian HGU tetap mengacu kepada UUPA diberikan untuk 35 tahun , apabila tanah tersebut masih diusahakan, tidak bertentangan dengan RTRW setempat dan mendapat rekomendasi dari instansi teknis terkait, HGU tersebut baru dapat dilakukan perpanjangannya.

- d. UU No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang tidak mencantumkan bahwa UU ini mengacu pada pasal 14 UUPA sebagaimana pada UU Penataan Ruang sebelumnya. Dalam UU No.26 Tahun 2007 disebutkan bahwa:
  - 1) pemanfaatan ruang dilaksanakan dengan mengembangkan penatagunaan tanah.
  - 2) Selanjutnya, dalam rangka pengembangan penatagunaan tanah diselenggarakan kegiatan penyusunan dan penetapan neraca penatagunaan tanah’.
  - 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penatagunaan tanah diatur dengan peraturan pemerintah

UU Nomor 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Dalam pasal 20 tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) disebutkan dalam ayat (1) bahwa HP-3 dapat beralih, dialihkan, dan dijadikan jaminan utang dengan dibebankan hak tanggungan. Dan ayat (2) bahwa HP-3 diberikan dalam bentuk sertifikat HP-3. Pasal ini tidak hanya bertentangan dengan UUPA tetapi juga dengan UU Hak Tanggungan.

4. Disinkronisasi antara UUPA dengan UU Lainnya (selain SDA)

- a. UU Perpajakan yaitu UU No. 21 tahun 1997 dan PP No. 48 tahun 1994 tentang BPHTB dan PPH, UU ini mengharuskan untuk menjustifikasi nominal PPH dan BPHTB serta NJOP PBB yang menimbulkan hambatan dan mengganggu kelancaran proses pendaftaran hak atas tanah.
- b. UU No. 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris pada pasal 15 ayat(2) huruf f memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta pertanahan. Tentunya UU ini secara langsung bertentangan dengan PP No. 37 tahun 1998 tentang PPAT. Walaupun secara hirarkhis PP No. 37 tahun 1998 berada di bawah UU, namun PP tersebut merupakan peraturan pelaksanaan dari UUPA, UU Rumah Susun dan UU Hak Tanggungan. Akta Notaris bersesumber pada KUHPadata sedangkan akta tanah bersumber pada hukum tanah (UUPA). Dalam prakteknya pasal 15 ayat (2) huruf f ini tidak dapat dilaksanakan.

5. Disinkronisasi antara UUPA dengan UU bidang Pertanahan

- a. UU Hak tanggungan, terutama pasal 18 tentang hapusnya Hak tanggungan dan pasal 20 tentang eksekusi Hak Tanggungan. Kedua pasal tersebut mengganggu praktek di lapangan, pasal 19 UUPA tentang penyelenggaraan Pendaftaran Tanah yang beresiko seperti hapusnya hak tidak menyebabkan hapusnya piutang, tetapi Hak Tanggungannya hapus. Dan apabila wanprestasi, obyek hak tanggungan dapat dijual langsung (Parate Executie), hal ini beresiko karena tidak diimbangi dengan obyek cadangan hak Tanggungan yang terdaftar dan tidak semua obyek Hak

tanggungan clear dan clearly.

- b. Terdapat ketidak sinkronan antara UUPA dengan UU Hak Tanggungan dalam hal obyek hak tanggungan dalam UU No. 4 tahun 1996 ada perluasan obyek hak tanggungan yaitu hak pakai dapat dibebani dengan hak tanggungan.

Perbandingan obyek hak tanggungan dalam UUPA dengan UU No 4 tahun 1996

**Tabel 4 :** Perbandingan obyek hak tanggungan dalam UUPA dengan UU No 4 tahun 1996

UUPA	UU No. 4 tahun 1996
Pasal 25, 33, 39 Hak Milik, HGU dan HGB dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan	Pasal 4 (1) Hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah : Hak Milik Hak Guna Usaha Hak Guna Bangunan (2) selain hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat 1, hak pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan, dapat juga dibebani hak tanggungan.

Antara UU Hak Tanggungan ( UU No. 4 tahun 1996) dengan UU Rumah Susun ( UU No. 16 tahun 1985). Dis-sinkronisasi terdapat dalam pasal 4 ayat (2) UU Hak Tanggungan yang menyatakan bahwa selain hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud ayat (1), Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindah tangankan dapat juga dibebani hak tanggungan. Ketentuan ini dapat ditafsirkan bahwa hak pakai atas tanah negara selain dapat dibebani dengan Hak tanggungan juga dapat dibebani dengan fidusia menurut pasal 12 sub b UU Rumah Susun. Dengan dinyatakan secara eksplisit bahwa hak pakai atas tanah negara dapat dibebani dengan hak tanggungan oleh UU Hak Tanggungan dan UU Rumah Susun yang memberikan kemungkinan pula pembebanan hak pakai atas tanah negara dengan fidusia menimbulkan dualisme dalam

Hak tanggungan atas hak pakai. Dualisme pembebanan antara Hak Tanggungan tersebut seharusnya oleh pembuat UU Hak Tanggungan dapat diantisipasi dengan menyatakan tidak berlakunya ketentuan fidusia pada pasal 12 ayat (1) sub b tersebut.

6. Disinkronisasi antara PP Nomor 24 tahun 1997 dengan PP lainnya

- a. Adanya disinkronisasi antara PP Nomor 24 tahun 1997 dengan PP Nomor 37 tahun 1998 pada pengaturan PPAT Khusus disamping PPAT sementara, yang secara eksplisit dinyatakan dalam pasal 5 PP Nomor 37 tahun 1998.
- b. Dengan PP No. 15 tahun 2004, yaitu

mengenai pengaturan Perumnas, bahwa disamping HPL dapat dimohonkan HGB. Pada aturan Perumnas, HGB dapat dimohonkan didaerah luar Jawa dan bukan ibukota Propinsi.

7. Disinkronisasi Vertikal

Ada ketidak sinkronan antara UUPA dengan PP Nomor 40 tahun 1996

- a. Hak Guna Usaha : pengertian, asal tanah, luas tanah dan jangka waktu
- b. Hak Guna Bangunan: asal tanah, dan jangka waktu
- c. Hak Pakai : subyek hak, asal tanah, jangka waktu, pembebanan hak dan hapusnya hak.

**Tabel 5 :** Perbandingan pasal-pasal dalam UUPA dengan PP No. 40 tahun 1996

UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA	PERATURAN PEMERINTAH NO. 40 TAHUN 1996
Bagian IV : Hak Guna Usaha	Bab II Hak Guna Usaha
Pasal 28 (1) Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.	Pasal 1 1. Hak Guna Usaha, hak Guna Bangunan dan hak Pakai adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
Pasal 28 (2) Hak guna usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 ha, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan tehnik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.	Pasal 6 (1) Luas minimum tanah yang dapat diberikan dengan hak Guna Usaha adalah lima hektar (2) Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak guna Usaha kepada orang perorangan adalah dua puluh lima hektar (3) Luas maksimum tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha kepada badan Hukum ditetapkan ditetapkan oleh Menteri dengan memperhatikan pertimbangan dari pejabat yang berwenang di bidang usaha yang bersangkutan, dengan mengingat luas yang Diperlukan untuk pelaksanaan suatu satuan usaha yang paling berdaya guna di bidang yang bersangkutan
Pasal 28 (3) Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain	Pasal 16 (1) Hak Guna Usaha dapat beralih atau dialihkan kepada pihak lain; (2) Peralihan hak Guna Usaha terjadi karena : a) Jual beli, b) Tukar-menukar, c) Penyertaan dalam modal d) Hibah e) pewarisan; (3) Peralihan Hak Guna Usaha dimaksud ayat (2) harus didaftarkan pada Kantor Pertanahan; (4) Peralihan Hak Guna Usaha karena jual beli kecuali melalui lelang, tukar menukar, penyertaan dalam modal, dan hibah dilakukan dengan akta yang dibuat oleh PPAT; (5) Jual beli yang dilakukan melalui pelelangan dibuktikan dengan Berita Acara Lelang. Peralihan Hak Guna Usaha karena warisan harus dibuktikan dengan surat wasiat atau surat keterangan waris yang dibuat oleh instansi yang berwenang.
Pasal 29 Hak Guna Usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun. Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan Hak Guna Usaha untuk waktu paling lama 35 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat 1 dan 2 pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.	Pasal 8 Hak Guna Usaha sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 diberikan untuk jangka aktu paling lama tiga puluh lima tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama dua puluh lima tahun Pasal 9 Hak Guna Usaha dapat diperpanjang atas permohonan pemegang hak, jika memenuhi syarat : Tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak, dan Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.
Pasal 31 Hak Guna Usaha terjadi karena penetapan Pemerintah	Pasal 6 Hak Guna Usaha diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan pemberian hak Guna Usaha diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden

Ada ketidak sinkronan antara UUPA dengan Peraturan Perundang-undangan, seperti:

a. Ada ketidak sinkronan antara UUPA dengan PP Nomor 24 tahun 1997

- 1) Menurut UUPA, pasal 16 bahwa hak-hak lain (termasuk Hak Pengelolaan) akan ditetapkan dengan UU. Kenyataannya hak pengelolaan diatur dalam tingkat PP (PP Nomor 40 tahun 1996).
- 2) Antara pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 tahun 1997 bertentangan dengan pasal 19 UUPA karena sistem aquisitive verjaring (5 tahun) bertentangan dengan asas negatif

bertendensi positif.

- 3) Pasal 2 PP Nomor 24 tahun 1997 cenderung dimaknai sebagai asas positif (karena aman) padahal pasal 19 a ayat (2) sub c tidak mutlak.
- 4) Pasal 3 huruf a PP Nomor 24 tahun 1997 bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah untuk perlindungan hukum, hal ini bertentangan dengan pasal 19 ayat (2) sub c UUPA, bukan melindungi tetapi menjamin kepastian administratif.

Perbandingan Pasal-pasal dalam UUPA dengan PP nomor 24 tahun 1997.

**Tabel 6 :** Perbandingan Pasal-pasal dalam UUPA dengan PP nomor 24 tahun 1997

UUPA	PP No. 24 tahun 1997
Pasal 16 ayat 1 huruf h Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak huruf a-g akan ditetapkan dengan UU	Pasal 9 Obyek pendaftaran tanah meliputi bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, tanah hak pengelolaan, tanah wakaf
Pasal 19 ayat (2) sub c Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi Pasal 23,32,38 Sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut	Pasal 32 (1) sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan  (2) dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Terdapat ketidak sinkronan antara UUPA dengan PP No. 24 tahun 1997 dalam hal obyek pendaftaran tanah dan sertipikat sebagai tanda bukti hak.

b. Ada ketidaksinkronan antara UU No. 21 tahun 1997 (BPHTB) dan UU Nomor 12 tahun 2006 dengan PP No. 24 tahun 1997 Ada pertentangan antara pasal 24, bahwa

pembayaran BPHTB pada saat tanda tangan akta sedangkan dalam pasal 9 menyebutkan bahwa pembayaran BPHTB sebelum tanda tangan akta. BPHTB sudah divalidasi oleh Kantor Pajak, tetapi BPN yang menghitung pajaknya.

Demikian pula dengan UU Nomor 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, PP

Nomor 24 tahun 1997 perlu disesuaikan dengan UU tersebut.

c. Ada ketidaksinkronan antara PP No. 24 tahun 1997 dengan peraturan pelaksanaannya

- 1) Pasal 1 PMNA Nomor 3 tahun 1997 yaitu nadlir bukan pemegang hak wakaf tapi pengelola. Hal ini beresiko terhadap lalu lintas perbuatan hukum yang dapat dilakukan pemegang hak.
- 2) Pasal 45 PP No. 24 tahun 1997 bertentangan dengan pasal 126 PMNA No. 3 tahun 1997 dan Peraturan Presiden No. 10 tahun 2006, sebab tanah yang bermasalah bukan hanya yang terdaftar di Pengadilan saja tetapi juga sengketa dan konflik.
- 3) Pasal 126 PMNA No. 3 tahun 1997, pencatatan pemblokiran dibatasi 1 bulan tanpa pemeriksaan subyek dan obyektif, sehingga beresiko bertentangan dengan pasal 45 PP No. 24 tahun 1997.
- 4) Pasal 54 Peraturan Ka BPN No. 1 tahun 2006 tentang Peraturan Pelaksanaan PPAT, dimana disyaratkan PPAT sebelum membuat akta harus dilakukan pengukuran lebih dulu, baru keluar NIB, yang harus diserahkan kepada PPAT, hal ini belum ada juklaknya, sedangkan dalam PMNA No. 3 tahun 1997 harus dengan SKPT

d. Ada ketidaksinkronan antara PP No. 37 tahun 1998 dengan Peraturan Kepala BPN No. 1 tahun 2006

Perbandingan PP No. 37 tahun 1998 dengan Peraturan Kepala BPN No. 1 tahun 2006.

**Tabel 7 :** Perbandingan PP No. 37 tahun 1998 dengan Peraturan Kepala BPN No. 1 tahun 2006.

PP No. 37 tahun 1998	Peraturan Ka.BPN No. 1 tahun 2006
Memungkinkan PPAT untuk cuti dan ada PPAT Pengganti	Pasal 38 ayat (3), Tidak boleh cuti jika lebih 1 PPAT Pasal 45f Ada kemungkinan cuti Pasal 47 ayat (3) Cuti tapi tidak menunjuk PPAT Pengganti

e. Ada ketidaksinkronan antara PP No. 38 tahun 2007 dengan SK KBPN No. 3 tahun 2007 tentang Pengadaan Tanah

Adanya ketidak sinkronan mengenai :

- 1) Tempat kedudukan sekretariat
- 2) Keanggotaan Tim
- 3) Sistem Pelaporan, dalam hal ini tidak mungkin Bupati melapor kepada Kakanwil

8. Analisa hukum terhadap Peraturan Perundang-undangan yang saling bertentangan.

Fakta hukum menunjukkan bahwa pembentukan UU sangat dipengaruhi oleh instansi sektoral yang berkepentingan terhadap UU tersebut. UUPA yang merupakan ketentuan dasar pokok-pokok Agraria akhirnya tidak menjadi acuan dalam pembentukan UU Sumberdaya Alam berikutnya. Fenomena ini tidak terlepas dari tidak segera dilaksanakannya pasal-pasal yang dalam UUPA dinyatakan bahwa ketentuan tersebut akan ditetapkan dengan undang-undang atau akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Disamping itu UUPA sering dikritisi berbagai kalangan bahwa cakupan objek yang diatur masih terkesan bias tanah. Sektor lain di luar pertanahan masih belum mendapatkan eksplorasi secara rinci dan mendalam di dalam batang tubuh UUPA. Padahal, jika konsisten dengan penggunaan istilah agraria, sebagaimana Pasal 33 ayat 3 UUD 1945



sebagai acuan dari UUPA, maka yang dimaksud agraria meliputi: "bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya...". Ini artinya, UUPA sebagai peraturan payung, mestinya secara jelas memberikan garis kebijakan bagi sektor lain di luar tanah, seperti kehutanan, perkebunan, pertambangan, kelautan/air, udara, dll.

Adanya UU Nomor 27 tahun 2007 secara tidak langsung terjadi karena adanya kekosongan hukum pada bidang perusahaan/pemilikan wilayah perairan pesisir dan pulau-pulau kecil. Di dalam UU No. 5/1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) hanya diatur sebatas pemilikan/penguasaan tanah sampai pada garis pantai. Memang ada ketentuan tentang Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan di dalam UUPA, tetapi baru sekadar disebutkan saja tanpa ada rincian pengaturannya.

Sehingga bila dicermati terjadinya disinkronisasi diakibatkan oleh berbagai faktor antara lain :

- a. Tidak segera ditindak lanjuti pasal-pasal UUPA yang menginstruksikan untuk segera ditetapkan dengan Undang-Undang ataupun Peraturan Pemerintah sehingga mengakibatkan kekosongan hukum, disisi lain dinamika hukum, ekonomi dan sosial terus berkembang dan meminta jawaban terhadap persoalan yang dihadapi.
- b. Kurangnya koordinasi dalam pembentukan Undang-Undang sehingga apa yang diatur dalam UU yang sudah ada bertentangan dengan UU yang baru.
- c. Kemungkinan adanya perbedaan penafsiran dalam memahami dan melaksanakan UU.

Persoalan-persoalan tumpang-tindih serta pertentangan peraturan perundang-undangan dan sifat pembaruan hukum yang tambal sulam

di negeri kita ini akan terus berakibat pada ketidakmampuan menyelesaikan masalah yang ada karena tidak adanya law enforcement yang berakibat pada tidak adanya kepastian hukum, bahkan menimbulkan persoalan baru dengan pengulangan, kesimpangsiuran dan pertentangan antar peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Pembaruan hukum yang sebagian besar dilakukan dengan pendekatan legalistik faktanya tidak berhubungan secara langsung dengan realitas yang ada. Pembaruan hukum tanah dan kekayaan alam secara sistematis telah diarahkan oleh Ketetapan MPR RI No. IX Tahun 2001, antara lain mensyaratkan adanya kaji ulang terhadap sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tanah dan kekayaan alam lainnya, penyelesaian konflik dan pemulihan ekosistem diseluruh sektor. Setelah Ketetapan ini bisa dipertahankan dalam kaji ulang keberadaan TAP selama kurun waktu 1966-2003 oleh MPR RI dalam proses selanjutnya posisi hukum dan kekuatan mengikatnya hilang sama sekali. Hilangnya kekuatan mengikat dari Ketetapan MPR didasarkan atas pasal 22A UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan UU . Dengan adanya ketentuan seperti ini maka keberadaan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan jelas sudah tidak relevan lagi untuk dipertahankan. Dalam pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hirarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mempunyai kedudukan yang setara dan pembentukan Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus mendapat persetujuan dari DPR. Perbedaannya hanya dalam hal waktu untuk mendapatkan persetujuan DPR Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Sebelum ditetapkannya UU Nomor 10 tahun 2004 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dibedakan antara penggunaan istilah peraturan yang bersifat regeling dengan keputusan yang bersifat beschikking. Misalnya Keputusan Presiden aa yang bersifat regeling, dan ada pula yang bersifat beschikking. Setelah diundangkannya UU Nomor 10 tahun 2004 tersebut, penggunaan kedua istilah peraturan dan keputusan itu dibedakan dengan tegas. Peraturan merupakan produk pengaturan (regeling), sedangkan keputusan merupakan produk penetapan yang bersifat administratif (beschikking).

Langkah sinkronisasi peraturan perundang-undangan dapat dimulai dengan melakukan pengujian undang-undang atau judicial review. Dalam pasal 24 C ayat (1) UUD

1945 ditentukan bahwa "Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menuju peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan ....." Dalam rangka pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, alat pengukur untuk menilai atau dalam menjalankan kegiatan pengujian itu adalah undang-undang, bukan undang-undang dasar, seperti di Mahkamah Konstitusi.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung itu adalah pengujian legalitas berdasarkan undang-undang, bukan pengujian konstitusionalitas menurut UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Obyek yang diuji pun berbeda, Mahkamah Agung menguji peraturan di bawah undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi hanya menguji undang-undang saja, bukan peraturan lain yang tingkatnya di bawah undang-undang. Selain hal tersebut di atas, sinkronisasi juga dapat dilakukan dalam penyusunan UU yang baru, pada konsiderans menimbang dapat dicantumkan UU yang terkait atau dimuat dalam penjelasan UU yang baru tersebut, dan isi peraturan perundang-undangan itu tidak bertentangan dengan UU lain kecuali dinyatakan bahwa UU yang lama tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi.

9. Ketentuan-ketentuan dalam UUPA yang belum dibuat peraturan pelaksanaannya

**Tabel 8 :** Ketentuan-ketentuan dalam UUPA yang belum dibuat peraturan pelaksanaannya

No.	Pasal	tentang
1.	50 ayat 1	UU Hak Milik
2.	13 ayat 3	UU tentang usaha Pemerintah dalam lap. Agraria yang bersifat monopoli
3.	2 ayat 4	PP tentang pelimpahan wewenang hak menguasai dari Negara atas agraria kepada Pemda
4.	46 ayat 1	PP tentang Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan
5.	47 ayat 2	PP tentang Hak Guna Air, pemeliharaan dan penangkapan ikan
6.	48	PP tentang Hak Guna Ruang Angkasa
7.	10 ayat 2	PP tentang Kewajiban mengerjakan atau mengusahakan tanah pertanian
8.	50 ayat 2	Peraturan Perundangan tentang Hak Sewa untuk bangunan
9.	7 dan 17	Luas maksimum dan minimum tanah pertanian
10.	1 ayat 4 dan pasal 2	Pengaturan ruang bawah tanah
11.	50	Hak milik
12.	2 ayat 2	Konsolidasi Tanah

Peraturan-peraturan mana saja yang tidak pernah dilaksanakan sejak diundangkan. sesuai lagi dan peraturan-peraturan yang tidak

**Tabel 9 :** Peraturan-peraturan yang tidak sesuai lagi dan perlu direvisi

No.	Peraturan	Tentang	Keterangan
1.	UU No. 5 tahun 1960	Ketentuan dasar pokok-pokok agraria	- Hak ulayat - Pengaturan ruang bawah tanah - Hak-hak atas tanah selama ini yang tidak pernah di daftar - Tanah terlantar - Pasal 50 tentang realisasi sistem pemilikan hak atas tanah yang harus dibentuk segera dengan UU Hak atas tanah, sehingga ada UU khusus tentang Bumi (tanah) yang terkodifikasi karena UUPA adalah UU Pokok (payung).
2.	UU No. 56 Prp tahun 1960 jo PP No. 224 tahun 1961	Penetapan luas tanah pertanian	- Batas max dan min tanah pertanian - Kriteria tanah absentee - Tanah kelebihan maksimum terkait daerah kurang padat, sedang dan padat - Larangan pemecahan pemilikan tanah pertanian
3.	UU No. 2 tahun 1960	Perjanjian bagi Hasil Tanah Pertanian	UU ini kurang tersosialisasi sehingga masyarakat tidak memahami dan umumnya menggunakan perjanjian bagi hasil yang dibuat berdasarkan adat kebiasaan yang berlaku di masyarakat tersebut.
4.	UU No. 20 tahun 1961	Pencabutan Hak	Pemerintah tidak mempunyai keberanian untuk melaksanakannya
5.	PMDN SK59/ DDA/ 1970	Penyederhanaan peraturan perizinan pemindahan hak atas tanah	Harus ada izin untuk membeli tanah jika sudah ada 5 bidang tidak efektif
6.	PP No. 4 tahun 1988	Rumah Susun	Pasal 40 dan 45 harus ada Perda untuk Rumah Susun
7.	PP No. 24 tahun 1997	Pendaftaran Tanah	- alas hak sangat lemah sehingga berpotensi menimbulkan sengketa - titik dasar teknis orde 4 tidak bisa dilaksanakan (2 titik) - tentang pembatasan waktu pemblokiran sebaiknya dibedakan pengertian dan jangka waktu sengketa, konflik dan perkara - dari aspek pemetaan, PP No. 10/1961 lebih lengkap, bentuk rumah, bangunan, semi permanen/permanen, jalan pengairan teknis/tidak teknis tercover ada warna sendiri, di PP No. 24/1997 tidak terlihat Cuma menunjukkan tanahnya (di GU ada di SU tidak ada) - pasal 45 Kakan berhak menolak obyek tanah yang bersengketa di Pengadilan, apakah bisa diterapkan terhadap sengketa di luar Pengadilan
8.	Perpres 36 tahun 2005 jo Perpres 65 tahun 2006	Pengadaan Tanah	Khususnya kepastian dan keadilan Batasan antara rugi materiil dan immateriil Kemungkinan pemegang hak boleh sebagai pemegang saham

10. Peraturan dan salah satu pasal peraturan yang tidak pernah dilaksanakan.

**Tabel 10 :** Peraturan dan salah satu pasal peraturan yang tidak pernah dilaksanakan

No.	Peraturan	tentang	Keterangan
1.	UU No. 20 tahun 1961	Pencabutan Hak atas Tanah	
2.	UU No. 2 tahun 1960	Bagi Hasil tanah Pertanian	Secara operasional di lapangan tidak berjalan
3.	PP No. 224 tahun 1961		
4.	Pasal 15 UU No.30 tahun 2004	Jabatan Notaris	Terlalu normatif
5.	Pasal 32 PP No.24 tahun 1997	Lembaga rechtverwerking	Verjaring 5 th tidak berlaku, Pengadilan tetap memproses perkara walaupun > 5 th. (bertentangan dengan KUHPerdara)

11. Dis-sinkronisasi antara UUPA dengan Peraturan Daerah

Adanya dis-sinkronisasi antara UUPA dengan Peraturan Daerah

a. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta:

Adanya di-sinkronisasi antara UUPA dengan Peraturan Daerah yaitu SK Gubernur No. 75 tahun 1975 dan SK Gubernur Nomor 82 tahun 2003.

1) Dalam SK Gubernur No. 75 tahun 1975, diatur bahwa WNI keturunan tidak diperkenankan mempunyai tanah Hak Milik di Yogyakarta. Ketentuan ini tidak hanya bertentangan dengan UUPA tetapi juga bertentangan dengan UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Azasi Manusia dan UU No. 12 tahun 2006 tentang Kewarga negara Indonesia.

2) SK Gubernur Nomor 82 tahun 2003

mengatur Pengelolaan Tanah Kas Desa. Tanah Kas Desa disertipikatkan menjadi Hak Pakai atas nama Pemerintah Desa

b. Provinsi Sumatera Barat:

Pemerintah Daerah sudah mengeluarkan Perda No. 16 tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya. Ada disinkronisasi antara Perda Ulayat dengan UUPA dan peraturan pendaftaran tanah yaitu mengenai:

- 1) Pemanfaatan dan penggunaan tanah ulayat
- 2) Pendaftaran dan subyek hukum tanah ulayat, dalam Perda ini disebutkan bahwa tanah ulayat nagari dapat didaftarkan, yang bertindak sebagai subyek pemegang hak adalah ninik mamak KAN diketahui oleh pemerintahan nagari dengan status Hak Guna Usaha, Hak Pakai atau Hak Pengelolaan.
- 3) Perpanjangan dan berakhirnya Hak Tanah Ulayat.

c. Provinsi Kalimantan Selatan:

Pemerintah Daerah Prov. Kalimantan Selatan telah mengeluarkan Perda No. 2 tahun 2007 tentang Pengelolaan Sungai. Perda ini melarang permohonan di atas sungai dan yang berbatasan dengan sungai. Dalam Rapat Pemda menginstruksikan agar semua permohonan hak yang berkaitan dengan sungai agar depending sampai diterbitkannya SK Walikota sebagai peraturan pelaksanaan dari Perda. Seperti diketahui Banjarmasin dikenal sebagai kota dengan seribu sungai, dengan adanya Perda ini maka kegiatan pendaftaran tanah menjadi terhambat karena adanya instruksi agar depending

semua permohonan hak yang masuk. Kedudukan Peraturan Daerah dalam UU No. 10 tahun 2004 adalah berada di bawah Peraturan Presiden. Dan Pasal 7 ayat (2) menyatakan yang dimaksud dengan Peraturan Daerah meliputi:

- 1) Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur
- 2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Provinsi bersama Bupati/Walikota;
- 3) Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Sebagai produk legislatif, pada hakikatnya, Perda mirip dengan UU di tingkat pusat. Akan tetapi daya jangkau berlakunya terbatas pada wilayah hukum pemerintahan daerah yang bersangkutan. Dalam kualitasnya sebagai produk legislatif yang melibatkan peranan para wakil rakyat sesuai dengan prinsip keaulatan rakyat di daerah yang bersangkutan, maka timbul persoalan apakah jika ditemukan kenyataan bahwa banyak peraturan daerah yang ditetapkan di daerah-daerah itu yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan tingkat pusat, peraturan daerah itu dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat.

Dalam pasal 145 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/ atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dapat dibatalkan oleh pemerintah dalam bentuk Peraturan Presiden. Sedangkan pasal 185 ayat (5) menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan peraturan daerah

Provinsi tentang APBD dan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD. Mekanisme peninjauan atau pengujian oleh Menteri Dalam Negeri dapat ini dapat dikategorikan sebagai executive review yaitu mekanisme pengujian peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri selaku pejabat eksekutif tingkat pusat.

Menurut UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan RI, peraturan daerah disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi dengan hirarki di bawah undang-undang. Sepanjang suatu norma hukum dituangkan dalam bentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 10 tahun 2004 tersebut, dan tingkatannya berada di bawah UU, maka sebagaimana ditentukan dalam pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung, bukan oleh lembaga lain.

12. Hambatan dalam pelaksanaan tugas Kanwil BPN Provinsi dengan kewenangan instansi Pemerintah yang lain

Adanya hambatan dalam pelaksanaan tugas yang berbenturan dengan kewenangan instansi yang lain yaitu :

- a. Mengenai integritas penerbitan ijin dan penetapan lokasi (PMNA No. 2 tahun 1999)
- b. Pernyataan Tanah Terlantar (PP No. 36 tahun 1998)
- c. Panitia A (PMNA No. 3 tahun 1997)
- d. Sembilan (9) kewenangan, kaitannya dengan pelaksanaan Redistribusi tanah dan Tanah Obyek Landreform

13. Apakah diperlukan suatu peraturan perundangan yang lebih komprehensif untuk mengakomodasi permasalahan tersebut di atas.

Adalah sangat mendesak untuk segera dikeluarkan UU yang mampu mengintegrasikan

dan mengakomodasikan seluruh kepentingan sektoral yang berkaitan dengan sumber daya agraria dengan tetap mengacu pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Seperti kita ketahui bahwa telah diputuskan komitmen antara Pemerintah dan DPR untuk tidak merevisi UUPA. Sehingga yang yang dapat dilakukan adalah menyusun UU sebagai pelaksanaan dari UUPA. Apa yang belum diatur lebih lanjut dengan UU atau Peraturan Pemerintah harus sesegera mungkin direalisasikan, sehingga UU Sektoral yang ada sekarang ini yang berkaitan dengan Sumber Daya Agraria dan Pertanahan dapat direview atau dilakukan kaji ulang. Undang-Undang yang mendesak untuk segera dikeluarkan antara lain;

- a. RUU Pertanahan,
- b. RUU Hak Milik,
- c. RUU Pemanfaatan Tanah,
- d. RUU Hak Bersama,
- e. RUU Tanah Terlantar, dan sebagainya.

UU yang akan dibentuk tentunya harus mampu mewujudkan keadilan dan mampu mengutamakan kepentingan masyarakat dalam rangka untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

14. Kebijakan Pertanahan

Kebijakan pertanahan diimplementasikan antara lain melalui peraturan perundang-undangan mengenai berbagai hal seperti Hak-hak Penguasaan Atas Tanah, Landreform, Pendaftaran Tanah dan sebagainya.

- a. Hak-hak Penguasaan Atas Tanah

Macam-macam hak penguasaan atas tanah dapat disusun dalam jenjang hirarkhi sebagai berikut (Boedi Harsono) :

- 1) Hak Bangsa Indonesia (pasal 1)
- 2) Hak menguasai dari negara (pasal 2)
- 3) Hak ulayat masyarakat-masyarakat

hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada (pasal 3)

- 4) Hak-hak individual :

- 5) Hak-hak atas tanah (pasal 4)

- Primer = Hak Milik, HGU, HGB, yang diberikan oleh Negara, dan Hak Pakai yang diberikan oleh Negara (pasal 16)
- Sekunder=HGB dan Hak Pakai, yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa dan lain-lainnya (asal 37, 41 dan 53)

- 6) Wakaf (pasal 49)

- 7) Hak Jaminan atas Tanah: Hak Tanggungan (pasal 22, 33, 39, 51 dan UU No 4/1996).

Hak milik atas satuan rumah susun bukan hak penguasaan atas tanah, melainkan hak atas satuan rumah susun tertentu, yang menurut UU No 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun meliputi juga satu bagian tertentu sebesar nilai perbandingan proporsionalnya dari hak atas tanah bersama di atas mana rumah susun yang bersangkutan berdiri.

- b. Landreform

Sebagai pelaksanaan dari pasal 17 UUPA maka dikeluarkan Perpu No. 56 tahun 1960 yang kemudian ditetapkan menjadi UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Ada tiga hal yang diatur dalam UU yang dikenal sebagai UU Landreform Indonesia, yaitu :

- 1) Penetapan luas maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian,
- 2) Penetapan luas minimum pemilikan tanah pertanian dan larangan untuk



melakukan perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan pemecahan pemilikan tanah-tanah itu menjadi bagian-bagian yang terlampau kecil.

- 3) Soal pengembalian dan penebusan tanah-tanah pertanian yang digadaikan

Tanah-tanah kelebihan maksimum kemudian diambil alih oleh Pemerintah untuk kemudian dibagi-bagikan kepada rakyat yang membutuhkan dan kepada bekas pemiliknya diberikan ganti kerugian. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. PP tersebut direvisi dengan PP No. 41 tahun 1964. Tanah yang didistribusikan meliputi tanah kelebihan maksimum, tanah absentee, tanah-tanah swapraja dan bekas swapraja. Namun program redistribusi tersebut hingga tahun 2005 (selama 44 tahun) hanya mencapai 1,15 juta ha. (Joyowinoto, Reforma Agraria, Suatu Pengantar).

Selain peraturan tersebut di atas, ada pula UU No. 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil. Peraturan ini bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada petani penggarap melalui pembagian hasil tanah yang adil antara pemilik tanah dan penggarap. Konsep baru Reforma Agraria bukan semata-mata pendistribusian atau pembagian tanah, namun esensinya terletak pada masyarakat penerima manfaat apakah dapat mengoptimalkan pengelolaan asset tanahnya secara berkesinambungan guna meningkatkan kualitas hidup dan penghidupannya sehingga nantinya akan berdampak pada pertumbuhan perekonomian wilayahnya. Reforma Agraria saat ini dapat didefinisikan

sebagai land reform plus.

- c. Pendaftaran Tanah

Untuk menjamin kepastian hukum atas tanah diselenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Dasar hukum pendaftaran tanah sebagaimana yang dimuat dalam pasal 19 UUPA meliputi pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pada tanggal 24 September 1961 diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Setelah berlaku selama lebih dari 35 tahun, pendaftaran tanah yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tersebut dianggap belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Terdapat banyak kendala dalam pelaksanaannya, sebagian besar dikarenakan penguasaan tanahnya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya. Selain itu ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran dalam waktu yang singkat dengan hasil yang memuaskan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan, yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem

publikasinya adalah sistem negatif, tetapi yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

- d. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah yang diharapkan sebagaimana digambarkan oleh Douglas J. Willem merupakan pekerjaan yang kontinu dan konsisten atas hak-hak seseorang sehingga memberikan informasi dan data administrasi atas bagian-bagian tanah yang didaftarkan. Lengkapnya disebutkan: *"The register consists of the individual grant, certificates of folios contained within it at any given time. Added to these are documents that may be deemed to be embodied in the register upon registration. Together these indicated the parcel of land in a particular title, the person entitled to interests there in and the nature and extent of these interests. There are also ancillary registers which assist in the orderly administration of the system such as a parcel index, a nominal index listing registered proprietors and a day book in which documents are entered pending final registration"*.

Dengan terdaptarnya bagian tanah tersebut sebenarnya tidak semata-mata akan terwujudnya jaminan keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum. Bahkan seseorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal-hal sebagai berikut:

- 1) adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah (*security*);
- 2) mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tersebut (*simplity*);

- 3) adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan (*accuracy*);
- 4) mudah dilaksanakan (*expedition*);
- 5) dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (*cheapness*), dan daya jangkau ke depan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah itu kelak (*suitable*).

Rekaman pendaftaran tanah itu secara berkesinambungan akan terpelihara di kantor pertanahan. Begitu juga informasi mengenai fisik tanah tersebut akan terpelihara dalam bentuk buku tanah. Sehingga begitu sertifikat hak atas tanah (bukti hak) diberikan kepada yang berhak atas tanah, maka segala aktivitas tanah itu bagi kepentingan pemiliknya benar-benar dijamin oleh hukum. Bahkan walaupun akan terjadi mutasi haknya akan jelas terekam dalam buku tanah, dan rekaman ini terpelihara demi kepentingan tanah itu atas kedudukan orang yang berhak dari padanya. Sepanjang isi/sifat hak itu bisa diagunkan atau dimutasikannya, maka tidak ada orang yang tidak menghormati bila *right to use* dan *right of disposal* memang di berikan oleh jenis haknya itu sendiri. Kenyataan terwujudnya kepastian hukum yang diterapkan inilah yang menjadi persoalan pokok dan undang-undang untuk saat ini.

Adapun Pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 menyebutkan bahwa Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta

dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

e. Stelsel Pendaftaran Tanah

Stelsel pendaftaran tanah yang digunakan dalam PP no. 24 tahun 1997 adaah stelsel negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c, pasal 23 ayat (2), pasal 32 ayat (2) dan pasal 38 ayat (2) UUPA.

Pasal 32 ayat (1) memberikan penjelasan mengenai pengertian berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Dijelaskan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Hal ini berarti, bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. Tentunya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan, karena data itu diambil dari surat ukur dan buku tanah yang mempunyai sifat terbuka untuk umum (openbaarheid), sehingga pihak yang berkepentingan dapat mencocokkan data

dalam sertipikat dengan yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang disajikan di Kantor Pertanahan.

Selanjutnya Pasal 32 ayat (2) menyatakan bahwa dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut. Ketentuan bahwa setelah 5 tahun sertipikat tidak bisa digugat menimbulkan berbagai implikasi dalam masyarakat, di satu sisi hal ini memberikan kepastian hukum pada masyarakat, namun disisi lain perlu dipikirkan efektifitas dari lembaga pengumuman apakah dapat dijangkau dan diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat baik di dalam maupun di luar negeri, dan batas 5 (lima) tahun terlalu singkat untuk menyatakan tanah tersebut tidak dapat digugat.

## PENUTUP

### Kesimpulan

1. Terjadinya ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan sumber daya agraria dan pertanahan karena :
  - a. lemahnya program legislasi nasional, penyusunannya tidak dikoordinasikan dengan instansi terkait dan adanya

perubahan kebijakan Pemerintah terutama pada saat ini yang lebih mengutamakan kepentingan investor.

- b. Disamping itu, tidak segera ditindak lanjuti pasal-pasal UUPA yang menginstruksikan untuk segera ditetapkan dengan Undang-Undang ataupun Peraturan Pemerintah sehingga mengakibatkan kekosongan hukum, disisi lain dinamika hukum, ekonomi dan sosial terus berkembang dan meminta jawaban terhadap persoalan yang dihadapi, dan
  - c. kemungkinan adanya perbedaan penafsiran dalam memahami dan melaksanakan UU.
2. Tidak dilaksanakannya peraturan yang sudah lama berlaku diakibatkan karena berbagai hal seperti materinya tidak jelas dan adanya perbedaan penafsiran terhadap pasal-pasal peraturan.
  3. Perlu segera dikeluarkan UU yang mampu mengintegrasikan dan mengakomodasikan seluruh kepentingan sektoral yang berkaitan dengan sumber daya agraria dengan tetap mengacu pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

### Saran

1. Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan dan adanya koordinasi antar instansi Pemerintah yang mengelola sumberdaya agraria sehingga tidak terjadi ketidaksinkronan baik secara horizontal maupun vertikal.
2. Evaluasi terhadap suatu peraturan harus sudah dilakukan sejak tiga tahun berlakunya peraturan tersebut, untuk menilai efektifitasnya, sehingga dapat segera dilakukan revisi jika terdapat kendala dalam melaksanakan peraturan tersebut.
3. Perlunya UU yang secara komprehensif

mengatur pertanahan dan yang terkait dengan pertanahan, dengan tetap mengacu pada UUPA, dan mengatur hal-hal yang belum diakomodasi dalam UUPA, seperti UU Hak Milik, UU Pertanahan, UU Hak Bersama.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-Buku dan Laporan Penelitian

- Asshddiqie, Jimly, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta, Penerbit Konstitusi Press, 2006.
- Cipto Handoyo, Hestu, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta, Penerbit Universitas Atmajaya, 2008.
- Farida Indrati Soeprapto, Maria, *Ilmu Perundang-undangan (jenis, fungsi, dan Materi Muatan)*, Jakarta, Penerbit Kanisius, 2007.
- Hadjon, Philipus M, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada University Press, 1994.
- Harsono, Budi, *UUPA (Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya): Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Penerbit Djambatan, 1994.
- Harsono, Budi, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: Penerbit Djambatan, 2000.
- Joyowinoto, Ph.D, *Reforma Agraria dan Keadilan Sosial*, Orasi 1 September 2007, Jakarta, Penerbit BPN dan Departemen Ilmu Ekonomi FEM, IPB, 2007.
- Joyowinoto, Ph.D, *Reforma Agraria, Mandat Politik, Konstitusi dan Hukum Dalam Rangka mewujudkan Tanah Untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*. Jakarta, Penerbit Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat BPN RI, 2007.
- Manan, Bagir, *Dasar-Dasar perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Penerbit Ind-Hill, Co, 1992.
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian*

Hukum, Bandung, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2004

Nasution, Bahder Johan, *Bahasa Indonesia Hukum*, Bandung; Citra Aditya Bakti, 2001.

Parlindungan, A.P, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, 1990

Syamsudin, M, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta, Penerbit Rajawali Press, 2007.

Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1984.

Soerodjo, Irawan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya, Penerbit Arkola, 2003.

### Peraturan dan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria

UU No. 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

UU No. 2 tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil.

Undang-Undang No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan

Undang-Undang No. 11 tahun 1974 tentang Pengairan

Undang-Undang No. 11 tahun 1967 tentang Pertambangan

Undang-Undang No. 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

Undang-Undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang No. 15 tahun 1999 tentang Ketrasmigrasian

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang

### Penataan Ruang

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

Peraturan Pemerintah No. 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian. jo PP No. 41 tahun 1964

Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 tentang Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah

Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

PMNA/KaBPN Nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah

Instruksi Menteri Negara Agraria/Ka BPN No. 3/1998 tentang Peningkatan Efisiensi dan Kualitas Pelayanan Masyarakat di Bidang Pertanahan

## PEDOMAN PENULISAN ARTIKEL DALAM PENERBITAN JURNAL PERTANAHAN

1. Standar Umum Penulisan Artikel Ilmiah
  - a. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris;
  - b. Judul, Abstrak dan Kata kunci harus ditulis dalam dua versi bahasa (Indonesia dan Inggris);
  - c. Ditulis dengan menggunakan *MS Word* pada kertas ukuran A4 (210 mm x 297 mm), *font Arial* ukuran 11, spasi 1,5, kecuali tabel (spasi 1,0). Batas atas 3,0 cm, bawah 3 cm, tepi kiri 3 cm dan kanan 2,5 cm. Jumlah maksimal tulisan adalah 20-25 halaman isi. Jumlah halaman tersebut tidak termasuk lampiran;
  - d. Penyebutan istilah di luar bahasa Indonesia atau Inggris harus ditulis dengan huruf cetak miring (*italic*);
  - e. Editor berhak mengedit, mengurangi, menambah (bila perlu) tanpa mengurangi pengertian yang sebenarnya;
  - f. Isi artikel sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.
2. Struktur Artikel Ilmiah
 

Naskah Artikel Ilmiah tersusun menurut urutan sebagai berikut:

  - a. Judul;
  - b. Nama dan Alamat Penulis;
  - c. Abstrak;
  - d. Kata kunci;
  - e. Pendahuluan (berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan dan teori [opsional]);
  - f. Metode Penelitian (berisi waktu dan tempat, bahan/cara pengumpulan data, metode analisis data);
  - g. Hasil dan Pembahasan;
  - h. Kesimpulan;
  - i. Saran [opsional];
  - j. Ucapan Terima Kasih [opsional];
  - k. Daftar Pustaka;
  - l. Lampiran [opsional].
3. Cara Penulisan Judul
 

Judul diketik dengan huruf kapital tebal (**bold**) dan mencerminkan inti tulisan. Apabila Judul ditulis dalam bahasa Indonesia maka dibawahnya ditulis ulang dalam bahasa Inggris; begitu juga sebaliknya,
4. Cara Penulisan Nama dan Alamat
  - a. Nama penulis diketik di bawah Judul, ditulis lengkap tanpa menyebutkan gelar;
  - b. Alamat penulis (nama dan alamat instansi tempat bekerja) ditulis lengkap dengan jarak satu spasi beserta *e-mail* di bawah nama penulis;
  - c. Jika alamat lebih dari satu, maka harus diberi tanda *asterisk* \* dan diikuti alamat sekarang.
  - d. Jika penulis terdiri lebih dari satu orang maka harus ditambahkan kata penghubung 'dan' (bukan lambang '&').
5. Cara Penulisan Abstrak dan Kata Kunci
  - a. Abstrak ditulis dalam satu paragraf, berjarak satu spasi;
  - b. Maksimal 150 kata dalam bahasa Inggris, atau 250 kata dalam bahasa Indonesia;
  - c. Kata kunci terdiri dari tiga sampai lima kata, ditulis dengan huruf cetak miring (*italic*);
  - d. Jika *Abstract* dalam bahasa Inggris maka diikuti *Keywords* dalam bahasa Inggris;
  - e. Jika Abstrak dalam bahasa Indonesia maka diikuti Kata kunci dalam bahasa Indonesia.
6. Cara Penyajian Tabel
  - a. Judul tabel ditampilkan di bagian atas tabel, rata kiri (bukan center), ditulis menggunakan *font Arial* ukuran 12;
  - b. Tulisan 'Tabel' dan 'nomor' ditulis tebal (**bold**), sedangkan judul tabel ditulis normal;
  - c. Gunakan angka Arab (1, 2, 3, dst.) untuk penomoran judul tabel;
  - d. Tabel ditampilkan rata kiri halaman (bukan *center*);
  - e. Jenis dan ukuran *font* untuk isi tabel bisa disesuaikan menurut kebutuhan (*Arial* ukuran 8-10) dengan



- jarak spasi tunggal;
- f. Pencantuman sumber atau keterangan diletakkan di bawah tabel, rata kiri, menggunakan *font Arial* ukuran 10.
7. Cara Penyajian Gambar, Grafik, Foto, atau Diagram
    - a. Keterangan gambar, grafik, foto, atau diagram ditulis di bawah ilustrasi, menggunakan *font Arial* ukuran 12, ditempatkan di tengah (*center*);
    - b. Tulisan 'Gambar, Grafik, Foto, atau Diagram' dan 'nomor' ditulis tebal (**bold**), sedangkan isi keterangan ditulis normal;
    - c. Gunakan angka Arab (1, 2, 3, dst.) untuk penomoran gambar, grafik, foto, atau diagram;
    - d. Gambar, grafik, foto, atau diagram ditampilkan di tengah halaman (*center*);
    - e. Pencantuman sumber atau keterangan diletakkan di bawah ilustrasi, rata kiri, menggunakan *font Arial* ukuran 10;
    - f. Gambar, grafik, foto, atau diagram dalam format file *.jpg* warna hitam putih, kecuali jika warna menentukan arti.
  8. Cara Penulisan Kutipan dan Daftar Pustaka
    - a. Penulisan kutipan ditunjukkan dengan membubuhkan angka (dalam format *superscript*) sesuai urutan;
    - b. Angka kutipan ditulis setelah tanda titik akhir kalimat tanpa spasi, tanpa tanda kurung satu atau kurung dua, dan tidak ditebalkan (**bold**);
    - c. Jika menyebut nama, maka angka kutipan langsung dibubuhkan setelah nama tersebut;
    - d. Tidak perlu memakai catatan kaki;
    - e. Urutan dalam Daftar Pustaka ditulis sesuai dengan nomor urut kutipan dalam naskah;
    - f. Nomor unit Daftar Pustaka ditulis dalam bentuk *superscript*.
  9. Cara Penulisan Kutipan di dalam Teks
    - a. Dalam naskah diberikan tanda *superscript* pada pustaka yang digunakan, contoh:.....<sup>1</sup> (Nomor yang ditulis sesuai dengan urutan dalam Daftar Pustaka);
    - b. Jika nama penulis harus ditampilkan, maka penulisannya sebagai berikut: Menurut Adisoemarto<sup>1</sup>..... (Nomor yang ditulis sesuai dengan urutan dalam Daftar Pustaka).