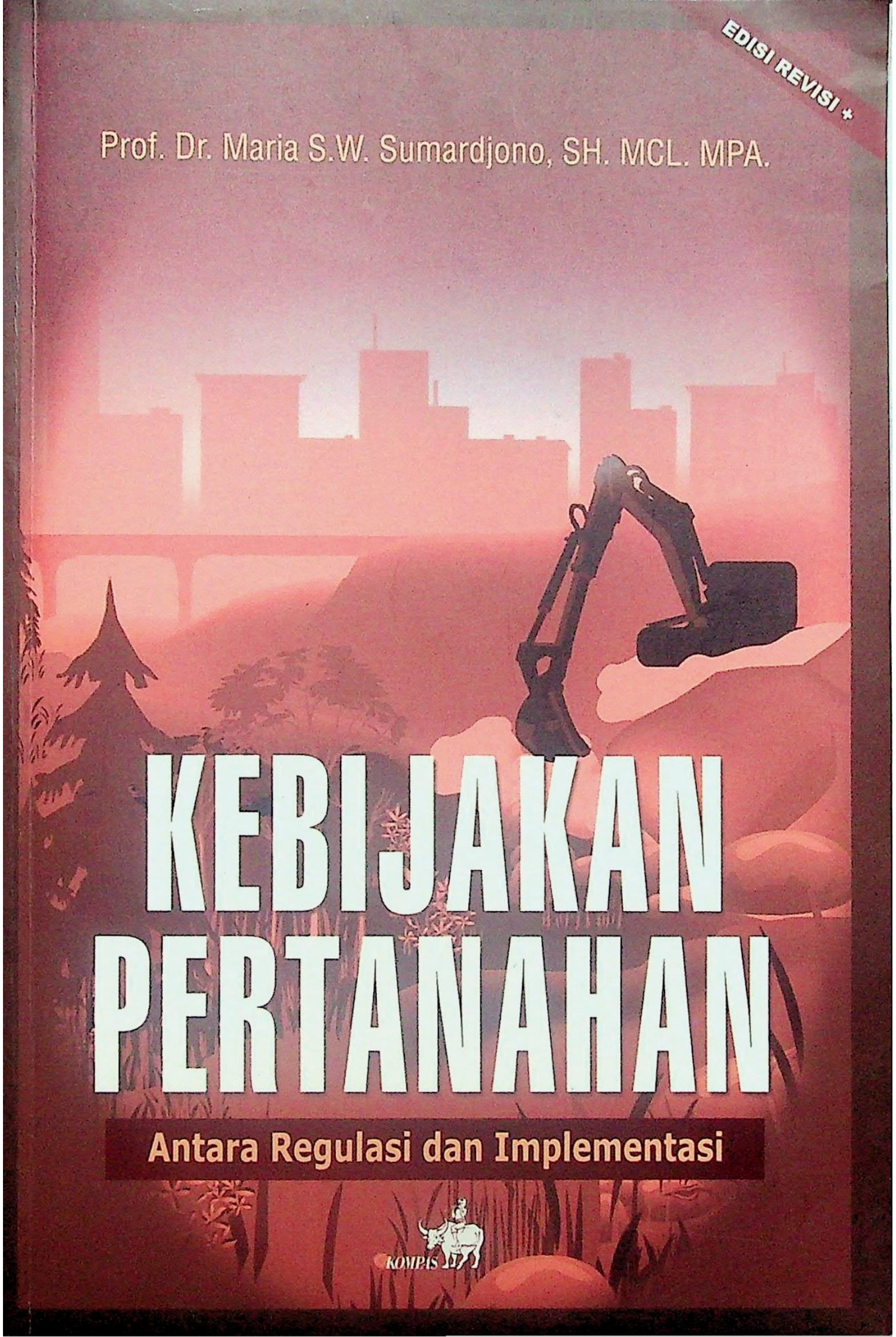
EDISI REVISI *

Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH. MCL. MPA.



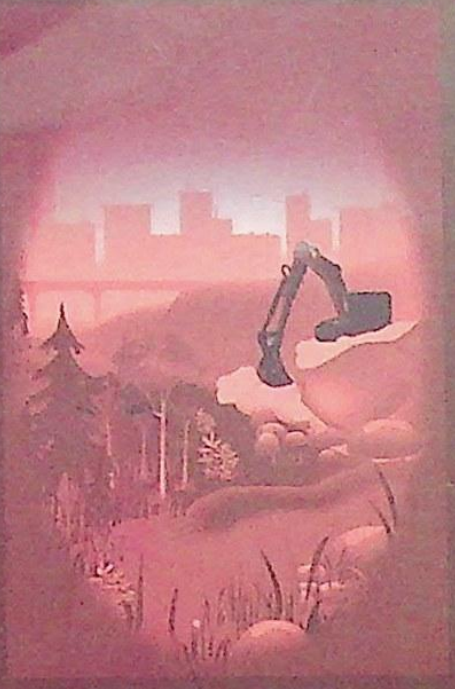
KEBIJAKAN PERTANAHAN

Antara Regulasi dan Implementasi

KOMPAS

KEBIJAKAN PERTANAHAN

Antara Regulasi dan Implementasi



Dalam kenyataan sehari-hari, permasalahan tanah muncul dan dialami oleh seluruh lapisan masyarakat, contohnya pembebasan tanah untuk berbagai proyek, tanah untuk jaminan kredit, dan jual beli tanah.

Sebagai hak dasar, hak atas tanah sangat berarti sebagai tanda eksistensi, kebebasan, dan harkat diri seseorang. Di sisi lain, negara wajib memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah itu walaupun hak itu tidak bersifat mutlak karena harus tunduk pada kepentingan orang lain, masyarakat, dan negara.

Permasalahan-permasalahan aktual pertanahan hadir dalam buku ini, seperti pengadaan tanah untuk pembangunan, pengurusan, peralihan serta pembebanan hak atas tanah; masalah relokasi korban tsunami; hingga kritik terhadap Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005. Berbagai gagasan dan alternatif pemecahan juga dipaparkan secara rinci dan lengkap.

Catatan terhadap Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 yang merupakan perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dimuat dalam edisi tahun 2007 ini. Dalam Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 kegiatan terkait kepentingan umum yang semula terdiri dari 21 jenis berkurang menjadi 7 jenis dengan berbagai implikasinya. Di samping itu, penerapan lembaga penitipan uang ganti kerugian pada Pengadilan Negeri tanpa adanya gugatan juga menimbulkan permasalahan.

Buku ini hadir untuk mengisi kebutuhan para akademisi, praktisi, masyarakat umum, dan warga negara asing (WNA) seputar hukum tanah di Indonesia.

ISBN: 978-979-709-211-5

9 789797 092115

Kebijakan Pertanahan

KMN 17005045

KOMPAS
Penerbit Buku
Jl. Palmerah Selatan 26-28
Jakarta 10270
e-mail: buku@kompas.com
Telp. (021) 5347710, ext. 5601

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi

Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH. MCL. MPA.

EDISI REVISI +

KOMPAS
Penerbit Buku Kompas
Jakarta, Juni 2009

Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi
Hak Cipta©Pof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH. MCL. MPA.

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia
oleh Penerbit Buku Kompas, Juni 2001
PT Kompas Media Nusantara
Jl. Palmerah Selatan 26-28
Jakarta 10270
e-mail: buku@kompas.com

KMN 17005045
Editor: P. Cahanar
Copy editor: Chris Verdiansyah
Desain sampul: A.N. Rahmawanta

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

xviii+ 246 hlm.; 14 cm x 21 cm
ISBN: 978-979-709-211-5

Cetakan I, Juni 2001
Cetakan II, Februari 2002
Cetakan III, September 2005 (Edisi Revisi)
Cetakan IV, Agustus 2006
Cetakan V, Oktober 2007 (Edisi Revisi)
Cetakan VI, Juni 2009

Isi di luar tanggung jawab Percetakan Grafika Mardi Yuana, Bogor

Daftar Isi

- Daftar Isi v
- Daftar Singkatan ix
- Kata Pengantar Cetakan Kelima xii
- Kata Pengantar Cetakan Keempat xiii
- Kata Pengantar Cetakan Ketiga xiv
- Kata Pengantar Cetakan Pertama xvi

Bab I

Kebijakan Pertanahan

1. Pembangunan Hukum Tanah 1
2. Pembentukan Bank Tanah 7
3. Reorientasi Kebijakan Pertanahan 14
4. Mengatasi Permasalahan Tanah Absentee 20

5. Kasus Jenggawah:
Memadukan Dua Kepentingan 24
6. Akses Tanah untuk Rakyat 28
7. Membangun Tanpa Menggusur 35
8. Kebijakan Pertanahan Berada
di Simpang Jalan 39
9. Reformasi Kebijakan di Bidang Pertanahan 45
10. Kebijakan "Landreform" 50

Bab II
Tanah Negara dan Hak Ulayat
1. Hak Ulayat dan Pengakuannya oleh UUPA 54
2. Tanah Negara 59
3. Hak Ulayat yang Dilematis 64
4. Pengakuan terhadap Hak Ulayat 67

Bab III
Pengadaan Tanah
1. Anatomi Keppres No 55/1993 72
2. Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah 77
3. Penetapan Ganti Kerugian Pasca-Keppres 82
4. Kebijakan Pengambilalihan Tanah 87
5. Masalah Relokasi Korban Tsunami 92
6. Pembangunan Infrastruktur 97
7. Perpres No 36/2005,
Langkah Maju Atau Mundur? 101
8. Perpres No 36/2005,
Dampaknya bagi Kepentingan Umum 106

9. Perpres No 65/2006,
Apa yang Berubah? 110

Bab IV
Pengurusan Hak Atas Tanah
1. Hak Guna Usaha yang Aspiratif 115
2. Hak Pakai dan Prospeknya 118
3. Pembangunan "Subway" yang Multiaspek 123
4. Memahami HGB dalam KPR 128

Bab V
Peralihan dan Pembebanan Hak Atas Tanah
1. Pola Penjualan "Strata Title"
Tidak Perlu Dipertentangkan 135
2. "Indent" Menurut Konsep Hukum Adat 138
3. Transaksi Jual-Beli Tanah 141
4. Memahami Prinsip-prinsip UUHT 145
5. Hak Tanggungan dan Fidusia 151

Bab VI
Hak Atas Tanah Orang Asing
1. WNA dan Pemilikan Apartemen 156
2. WNA dan Pemindahan
Hak Milik Terselubung 163
3. WNA Memiliki Apartemen
dengan Menyewa Tanah HGB 167
4. Pemilikan Rumah oleh WNA 171
5. Penguasaan Tanah oleh WNA 174

Bab VII
Tanah, Hak Asasi, dan Keadilan
1. Menafsirkan Makna Keadilan 178
2. Tanah dan Hak Asasi Manusia 181
3. Meningkatkan Kualitas Keputusan Pengadilan 185
4. Membaca dan Memahami Undang-undang 189
5. Pembentukan Arbitrase Pertanahan 193
6. Pengadilan Pertanahan dan Efektivitasnya 198
7. Relevansi dan Prospek Mediasi 201
8. Pendaftaran Tanah dan Pemberdayaan Masyarakat 205
9. Rumah untuk WNI 208
10. Kewajiban Menanami Tanah Kosong 212
11. Revisi Undang-undang Kehutanan 214

Bab VIII Catatan Akhir 220
Bab IX Catatan Atas Catatan Akhir 230

Catatan Kaki 237
Indeks 239
Biografi Penulis 246

Daftar Singkatan

B

BANI	:	Badan Arbitrase Nasional Indonesia
Bappeda	:	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappenas	:	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BOO	:	Built-Own-Operate
BOT	:	Built-Own-Transfer
BPN	:	Badan Pertanahan Nasional
BT	:	Bawah Tanah

D

Depdagri	:	Departemen Dalam Negeri

F

FH-UGM	:	Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

H

HGB	:	Hak Guna Bangunan
HGB (BT)	:	Hak Guna Bangunan (Bawah Tanah)
HGU	:	Hak Guna Usaha
HM	:	Hak Milik
HMSRS	:	Hak Milik atas Satuan Rumah Susun
HP	:	Hak Pakai
HPH	:	Hak Pengusahaan Hutan

HPHH	:	Hak Pemungutan Hasil Hutan
HPL	:	Hak Pengelolaan
HPL (BT)	:	Hak Pengelolaan (Bawah Tanah)
HPTN	:	Hak Pakai atas Tanah Negara
HSUB	:	Hak Sewa Untuk Bangunan
HT	:	Hak Tanggungan
HTN	:	Hukum Tanah Nasional

I

IPAS	:	Integrated Protected Area System

J

JIEP	:	Jakarta Industrial Estate Pulo Gadung

K

KDH Tingkat I	:	Kepala Daerah Tingkat I (sekarang Gubernur)
Keppres	:	Keputusan Presiden
Komnas HAM	:	Komite Nasional Hak Asasi Manusia
KPR BTN	:	Kredit Pemilikan Rumah Bank Tabungan Negara
KTP	:	Konsolidasi Tanah Perkotaan

M

MA	:	Mahkamah Agung
Mendagri	:	Menteri Dalam Negeri
Menneg	:	Menteri Negara

N

NJOP	:	Nilai Jual Obyek Pajak

P

Pemda	:	Pemerintah Daerah
Perda	:	Peraturan Daerah
Permen	:	Peraturan Menteri
Permendagri	:	Peraturan Menteri Dalam Negeri
PIR	:	Perusahaan Inti Rakyat
PPAT	:	Pejabat Pembuat Akta Tanah
PP	:	Peraturan Pemerintah
PPT	:	Panitia Pengadaan Tanah
PRP	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
PTP	:	Perseroan Terbatas Perkebunan
PTUN	:	Pengadilan Tata Usaha Negara

R

RBG	:	Rechts Reglement Buiten Gewesten/Reglement tot Regeling Van Het Rechtwezen in de Gewesten Buiten Java en Madura
RIB	:	Regelement Indonesia yang Diperbarui
RPP	:	Rancangan Peraturan Pemerintah
RPPPT	:	Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah
RS	:	Rumah Sederhana
RSS	:	Rumah Sangat Sederhana
RTRW	:	Rencana Tata Ruang Wilayah
RUTR	:	Rencana Umum Tata Ruang

S

SIER	:	Surabaya Industrial Estate Rungkut
SK	:	Surat Keputusan
SKMHT	:	Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan

U

UUHT	:	Undang-undang Hak Tanggungan
UUPA	:	Undang-undang Pokok Agraria
UUPP	:	Undang-undang tentang Perumahan dan Pemukiman
UURS	:	Undang-undang tentang Rumah Susun

W

WN	:	Warga Negara
WNA	:	Warga Negara Asing
WNI	:	Warga Negara Indonesia

Kata Pengantar Cetakan Kelima

Dalam cetakan kelima buku ini ditambahkan substansi berkenaan dengan Peraturan Presiden No 65/2006 yang dimuat pada Bab III No 9.

Yogyakarta, 25 September 2007

Prof. DR. Maria S.W. Sumardjono, SH, MCL, MPA

Kata Pengantar Cetakan Keempat

Substansi buku ini tidak berubah dari cetakan sebelumnya.

Yogyakarta, 8 Agustus 2006

Prof. DR. Maria S.W. Sumardjono, SH, MCL, MPA

Kata Pengantar Cetakan Ketiga

BERBAGAI hal penting yang terjadi setelah terbitnya cetakan pertama dan kedua buku ini telah mendorong diterbitkannya cetakan yang ketiga.

Di antara berbagai hal penting itu adalah terbitnya Ketetapan (TAP) MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam pada tanggal 9 November 2001 dan bencana alam maha-dahsyat berupa gempa bumi dan gelombang tsunami yang melanda Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada tanggal 26 Desember 2004.

Terbitnya TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001 memberikan arah yang jelas untuk pembangunan hukum agraria ke depan dan tulisan berkenaan dengan hal ini dimuat dalam Catatan Atas Catatan Akhir (Bab IX). Sumbangan pikiran dalam menanggapi bencana nasional di penghujung tahun 2004 dimuat dalam Bab III bagian kelima dan

catatan berkenaan dengan rancangan Peraturan Presiden sebagai landasan pembangunan untuk kepentingan umum sebagai tindak lanjut "Infrastructure Summit" tanggal 17-18 Januari 2005 dimuat dalam BAB III bagian keenam. Komentar tentang Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum dimuat dalam BAB III bagian ketujuh dan kedelapan.

Di luar kelima tambahan tulisan itu substansi buku ini tidak mengalami perubahan.

Yogyakarta, 23 Agustus 2005

Prof. DR. Maria S.W. Sumardjono, SH, MCL, MPA

Kata Pengantar Cetakan Pertama

PERMASALAHAN tanah yang dari segi empiris sangat lekat dengan peristiwa sehari-hari, tampak semakin kompleks dengan terbitnya berbagai kebijakan deregulasi dan debirokratisasi di bidang pertanahan menyongsong era perdagangan bebas. kesadaran akan arti pentingnya melakukan reformasi di berbagai bidang dalam upaya untuk mencari jalan keluar dari krisis ekonomi yang mulai dirasakan akhir tahun 1977, telah mendorong pemikiran ke arah reformasi kebijakan di bidang pertanahan. Perkembangan yang dinamis tersebut, dikehendaki atau tidak, mendorong ke arah perlunya pemikiran yang konseptual dalam rangka mengisi dan mengantisipasi perkembangan hukum tanah secara bertanggung jawab.

Kedua pertimbangan tersebut di atas yang antara lain melandasi terbitnya tulisan-tulisan yang hampir seluruhnya dimuat dalam SKH *Kompas* selama kurun waktu kurang

lebih tujuh tahun. Pemuatan tulisan dalam media massa tersebut dimaksudkan untuk dapat menjangkau masyarakat pembaca yang lebih luas dan dengan demikian juga turut serta meningkatkan kesadaran dan pengetahuan hukum masyarakat.

Gagasan yang mendasari tulisan-tulisan ini pada umumnya diilhami oleh peristiwa-peristiwa yang aktual. Dengan demikian tulisan ini diharapkan untuk menyajikan alternatif yang dapat dipilih untuk mengatasi permasalahan yang ada. Di samping itu dapat juga dimanfaatkan sebagai masukan untuk pembuatan kebijakan di bidang pertanahan, sebagaimana tampak misalnya dalam tulisan berkenaan dengan prospek Hak Pakai, hak atas tanah untuk orang asing, dan hak ulayat yang telah diakomodasi dalam suatu peraturan perundang-undangan. Berbagai gagasan yang timbul dari tulisan-tulisan ini ikut pula memberi warna dalam revisi peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Dalam perkembangannya, berbagai pihak, baik dari kalangan akademisi, praktisi, maupun masyarakat umum, sering memerlukan tulisan yang tersebar dalam media massa tersebut untuk referensi atau keperluan lainnya. menyadari bahwa bahan b acaan di bidang hukum tanah yang didasarkan pada permasalahan aktual dapat dikatakan masih cukup langka, atas dorongan b erbagai pihak diterbitkanlah kumpulan tulisan ini.

Keragaman tulisan ini merupakan salah satu daya tarik karena spektrumnya yang luas, akan tetapi dalam tahap awal penyusunan kumpulan tulisan, pekerjaan yang paling sulit adalah pemilihannya dalam bab-bab tertentu. Dengan bantuan rekan-rekan di Pusat Pengkajian Hukum Tanah Fakultas Hukum UGM masalah tersebut dapat diatasi dengan baik.

Terwujudnya tulisan-tulisan tersebut tidak terlepas dari dorongan dan contoh yang diberikan oleh Prof. Dr. Sudikno Mertokusumo, S.H., guru besar dan mantan Dekan Fakultas Hukum UGM periode 1979-1985. Kegiatan penulisan staf akademik seyogianya terus ditumbuhkembangkan di sela-sela kesibukan tuga-stugas yang lain demi perkembangan ilmu pengetahuan itu sendiri.

Kepada berbagai pihak yang telah memberikan dorongan dan bantuan untuk terbitnya kumpulan ini, disampaikan terima kasih yang tulus.

Yogyakarta, Juni 2001

Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH., MCL., MPA.

Bab I

Kebijakan Pertanahan

1. Pembangunan Hukum Tanah[1]

HARI ini tepat 33 tahun usia Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan sumber hukum tanah nasional. Selama ini perkembangan hukum tanah mengalami banyak kritik dan tantangan. Berbagai peraturan pelaksanaan UUPA belum terwujud, sementara itu hal-hal baru yang belum pernah diantisipasi muncul dan menghendaki dicarikan jalan keluarnya. Untuk menjawab tantangan ini bukanlah tugas yang sederhana.

Dalam rangka pembangunan hukum tanah nasional, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan pendekatan yang mencerminkan pola pikir yang proaktif dilandasi sikap kritis dan obyektif.

Dalam menghadapi tantangan itu paling tidak dapat dicatat dua macam reaksi yang sering muncul. Yakni, reaksi yang didasarkan pada pendekatan yang legalistik, yang

dengan sikapnya yang konservatif sulit menerima perkembangan-perkembangan baru dan cenderung menolaknya dengan alasan bahwa hal tersebut tidak ditunjuk secara eksplisit dalam suatu undang-undang.

Sebaliknya reaksi lain yang berpangkal pada pendekatan fungsional cenderung bersikap sangat akomodif terhadap perkembangan-perkembangan baru dengan mengatasnamakan kemanfaatan hal-hal tersebut, dan bila perlu mengusulkan untuk mengubah undang-undangnya.

Kedua reaksi ekstrem ini tampaknya kurang mementingkan bangunan konsep atau asas yang ada di balik setiap kaidah yang termuat dalam peraturan perundang-undangan dan cenderung untuk lebih bersikap pragmatis, yakni cepat menolak atau menerima perkembangan baru, dan baru memikirkan akibatnya kemudian.

Pendekatan kritis diperlukan untuk menunjang pembangunan hukum tanah nasional, dengan upaya pemahaman hukum dan aspirasi yang melekat pada asas hukum yang bertujuan untuk mencapai keadilan, kepastian hukum, dan manfaat bagi masyarakat. Merupakan kenyataan bahwa peraturan yang dibuat, termasuk di dalamnya undang-undang, tidaklah sempurna, baik karena kurang lengkap atau kurang jelas. Dalam suatu peraturan perundang-undangan yang relatif lengkap sekalipun, dalam perjalanan waktu, seiring dengan perkembangan masyarakat, ilmu pengetahuan, dan teknologi, dapat menimbulkan adanya kekosongan. Salah satu cara untuk pembangunan hukumnya adalah dengan jalan penemuan hukum, antara lain dengan metode interpretasi dan analogi.

Interpretasi dan Analogi

Prinsip dasar dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pemahaman terhadap keterkaitan antara peraturan-peraturan dalam satu sistem yang merupakan kesatuan yang utuh dan bahwa operasionalisasi suatu peraturan harus dapat dikembalikan pada konsepnya, yakni asas hukum yang mendasarinya.

Metode interpretasi adalah sarana untuk mengetahui makna undang-undang yang sifatnya abstrak dan pembenaran terletak pada hasil yang diperoleh dalam upaya melaksanakan ketentuan yang konkret. Melalui kajian berdasarkan tata bahasa, sistematika, sejarah, serta tujuan, akan ditemukan makna yang dituangkan oleh pembentuk undang-undang.

Analogi merupakan cara penalaran untuk menerapkan suatu ketentuan undang-undang yang bersifat umum terhadap suatu peristiwa khusus yang tidak diatur dalam ketentuan umum tersebut, namun mirip dengan peristiwa yang diatur oleh peraturan perundang-undangan tersebut. Prinsip dasar analogi adalah memberikan penafsiran terhadap suatu peraturan hukum dengan memberi makna pada apa yang tersurat sesuai dengan asas hukumnya.

Dalam menggunakan metode interpretasi seyogianya berbagai cara yang ada digunakan secara bersama-sama, dengan catatan bahwa sesuai dengan kebutuhannya tentu diberikan urutan prioritasnya. Penggunaan cara penafsiran yang seimbang akan membawa hasil yang obyektif, yang dapat memberikan keadilan bagi manusia dalam hubungannya satu sama lain.

Jika penggunaan hak di ruang udara sudah semakin menjadi hal yang lazim (antara lain pembangunan jalan layang, kereta layang, jembatan layang), maka pem-

bangunan dengan menggunakan ruang di bawah tanah pun akan segera menjadi kenyataan. Bagaimana hukum tanah nasional mengantisipasi hal ini?

Dengan metode interpretasi ekstensif, Pasal 4 UUPA yang pada pokoknya hanya mengatur tentang pengertian hak atas tanah, yang meliputi permukaan bumi saja, dapat diterapkan untuk pemberian hak di bawah tanah dan di ruang udara. Alasannya adalah bahwa sampai dengan saat ini yang sudah diatur adalah lembaga hak atas tanah yang meliputi permukaan bumi, dengan ruang di bawahnya serta di atasnya sekadar diperlukan. Di luar strata ini, maka konsisten dengan konsep hak menguasai negara, ruang di bawah tanah dan di ruang udara adalah hak negara. Hal ini berarti, perluasan cakupan hak atas tanah meliputi ruang udara dan ruang bawah tanah sehingga sebagai konsekuensi, negara misalnya, dapat memberikan HGB bawah tanah serta hak-hak lain yang relevan. Bahwa kemungkinan dapat timbul masalah antara pengguna hak di bawah tanah dan pada permukaannya, dapat diselesaikan dengan menerapkan cara berpikir analogi berdasarkan asas pemisahan horizontal (Seminar "Hak Atas Tanah dalam Konteks Masa Kini dan yang akan Datang". UGM-BPN, 15 Oktober 1991).

Dalam kaitannya dengan jangka waktu HGU dan HGB sesuai dengan perkembangan keadaan, disadari ataupun tidak, telah dilakukan penafsiran secara ekstensif terhadap Pasal 29 dan Pasal 35 UUPA. Jika semula hanya dimungkinkan untuk memberikan perpanjangan hak, maka sekarang diberikan kemungkinan untuk memohon pembaruan hak dan perpanjangannya.

Bahwa dengan alasan penyederhanaan administrasi kemudian pemerintah atas permohonan pemegang hak mem-

berikan jaminan, bahwa HGU dan HGB tersebut akan diperpanjang bila haknya berakhir dan masih diusahakan dengan baik sebagaimana termuat dalam SK Pemberian Haknya, interpretasi yang obyektif adalah bahwa perpanjangan hak itu tidak diberikan sekaligus pada saat pemberian HGU/HGB-nya, tetapi baru akan diberikan bila haknya berakhir dan memenuhi persyaratan yang berlaku. Yang disederhanakan adalah tata caranya, yakni tidak perlu dilakukan pelepasan hak setelah HGU/HGB berakhir. Perpanjangan diberikan dengan membuat catatan pada sertifikat yang lama. Pemberian perpanjangan secara otomatis jelas bertentangan dengan konsep keseimbangan kepentingan yang didasarkan pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Walaupun UUPA tidak mengatur, keberadaan UU Rumah Susun merupakan perwujudan penerapan asas pemisahan horizontal yang dilakukan melalui analogi, yakni pengertian bahwa apa yang berada di atas tanah tidak selalu/otomatis menjadi satu dengan hak atas tanahnya, kecuali bila menurut kenyataannya memang menjadi satu.

Sebaliknya, UUPA menyebut dengan tegas bahwa Hak Milik, HGB, dan HGU dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan. Dengan perkembangan di bidang perkreditan yang terjadi saaat ini, bagaimana kemungkinannya dengan menjadikan Hak Pakai sebagai obyek Hak Tanggungan, walaupun hal ini tidak disebut secara eksplisit oleh UUPA?

Dengan menggunakan cara berpikir analogi, maka Hak Pakai dapat dijadikan obyek Hak Tanggungan berdasarkan alasan bahwa hak tersebut—sebagaimana Hak Milik, HGB, dan HGU—wajib didaftar, dapat dipindahtangankan (memenuhi asas publisitas), dan mempunyai nilai ekonomis.

Penafsiran lebih lanjut akan membawa konsekuensi bahwa rumah susun dan Hak Milik atas satuan rumah susun di atas tanah yang berstatus Hak Pakai itu dapat menjadi obyek Hak Tanggungan.

Dari gambaran di atas tampak bahwa kadang-kadang sulit untuk membedakan antara interpretasi ekstensif dan analogi. Pada penafsiran ekstensif, dasar berpijaknya adalah peraturan perundang-undangan, sedangkan analogi tidak berpijak pada undang-undang, berdasarkan asumsi, bahwa pembentuk undang-undang tidak bermaksud untuk mengatur hal tersebut.

Pembedaan antarkeduanya tidaklah bersifat hakiki, karena analogi selain berfungsi sebagai penemuan hukum, juga sekaligus berupaya menciptakan suatu hal yang baru sehingga dalam kaitannya dengan memperluas pengertian, analogi sering disamakan dengan interpretasi ekstensif. Yang lebih penting dari kedua upaya tersebut adalah bahwa hasilnya sama.

Pembangunan Hukum yang Bertanggung Jawab

Cara pandang yang obyektif diperlukan untuk menghindarkan diri dari kecurigaan yang berlebihan terhadap perkembangan baru ataupun sikap yang terlalu mudah menerima hal-hal baru, tanpa pertimbangan konseptual yang matang. Metode penemuan hukum apa pun yang dipilih haruslah dilandasi dengan sikap logis, konsisten, dan kritis dalam mengoperasionalisasikan asas-asas hukum yang berlaku.

Pengalaman menunjukkan bahwa pendekatan yang legalistik akan membawa ketidaksesuaian dengan kenyataan empiris, yang barangkali dari segi kepastian hukum jelas, namun dari segi keadilan dan kemanfaatannya belum dapat

dijamin. Sebaliknya, pendekatan fungsional segi kemanfaatannya menonjol, namun segi keadilannya kurang memperoleh perhatian. Membangun hukum itu bukan pekerjaan yang sederhana, karena suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi syarat keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan secara seimbang.

UUPA masih meninggalkan banyak pekerjaan rumah. Di samping itu, masalah pertanahan yang dihadapi tidak semakin berkurang, namun justru bertambah dalam kompleksitasnya. Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan UUPA ataupun peraturan-peraturan lain yang relevan, pada umumnya tidak dilengkapi dengan pemikiran yang tuntas terhadap peraturan pelaksanaannya. Kesenjangan ini bila dibiarkan terlampau lama tentu menimbulkan ketidakpastian hukum.

Cara berpikir komprehensif mensyaratkan bahwa dalam setiap pembentukan undang-undang, garis besar hal-hal yang kelak harus dimuat dalam peraturan pelaksanaannya, seyogianya sudah dirancang sekaligus. Pembangunan hukum yang dilandasi dengan sikap yang proaktif didasarkan pada hasil penelitian dan kebutuhan hukum akan menghasilkan produk hukum yang efektif. Diperlukan upaya yang terus-menerus untuk melakukan penemuan hukum dalam rangka pembangunan hukum tanah yang bertanggung jawab.

2. Pembentukan Bank Tanah[2]

Intensitas pembangunan yang semakin meningkat dan keterbatasan persediaan tanah membawa dampak semakin sulitnya memperoleh tanah untuk berbagai keperluan, melonjaknya tanah secara tidak terkendali, dan kecenderungan

perkembangan penggunaan tanah secara tidak teratur, terutama di daerah-daerah strategis. Hal ini menimbulkan gagasan untuk membentuk lembaga bank tanah yang muncul pada tahun 1980-an, dan mendapat penegasan kembali dalam pernyataan Presiden bulan September yang lalu (1993-ed).

Di Indonesia memang sudah dilakukan kegiatan yang dapat disebut sebagai embrio bank tanah (JIEP di Jakarta, SIER di Surabaya, dan lain-lain). Namun, karena konsep bank tanah bersifat kompleks dan berdampak luas, pemikiran yang komprehensif sangat diperlukan dalam persiapan implementasinya. Untuk ini FH-UGM menyelenggarakan diskusi panel tentang "Bank Tanah dan Permasalahannya" tanggal 30 Oktober 1993.

Konsep Bank Tanah

Secara umum bank tanah dimaksudkan sebagai setiap kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah, yang akan dialokasikan penggunaannya di kemudian hari. Dilihat dari fungsinya, bank tanah dapat dibagi menjadi dua kategori, yakni bank tanah umum (*general land banking*) dan bank tanah khusus (*special* atau *project land banking*).

Dalam pengertian bank tanah umum tercantum kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh badan pemerintah untuk menyelenggarakan penyediaan, pematangan, dan penyaluran tanah untuk semua jenis penggunaan tanah—publik atau privat—tanpa ditentukan terlebih dahulu penggunaannya, dengan tujuan untuk mengawasi pola perkembangan daerah perkotaan dan/atau mengatur harga tanah dan/atau memperoleh *capitall gains* dari nilai lebih sebagai akibat investasi publik dan/atau mengatur

penggunaan tanah, termasuk mengenai waktu, lokasi, jenis, dan skala pengembangannya (Flechneer, 1974).

Sedangkan kegiatan bank tanah khusus meliputi: penyediaan tanah untuk pembaruan daerah perkotaan, pengembangan industri, pembangunan perumahan menengah/sederhana/sangat sederhana dan pembangunan berbagai fasilitas umum (yang sering disebut dengan istilah *advance land acquisition*).

Masalahnya bagi Indonesia, yang manakah dari kedua kategori bank tanah tersebut yang akan dibentuk? Apakah bank tanah umum atau bank tanah khusus? Ataukah bank tanah umum dan di samping itu juga diselenggarakan kegiatan bank tanah khusus, ataukah bank tanah umum yang di dalamnya juga diselenggarakan kegiatan bank tanah khusus?

Di Swedia dan Negeri Belanda, kegiatan bank tanah yang dilakukan lebih bersifat umum. Sedangkan di Amerika Serikat yang lebih menonjol justru kegiatan bank tanah khusus, terutama untuk perkembangan industri, pembangunan fasilitas umum, dan pembangunan perumahan menengah dan sederhana.

Walaupun terdapat berbagai tujuan bank tanah, pada umumnya prioritas diletakkan di antara mengarahkan pengembangan penggunaan tanah dan mempengaruhi harga tanah.

Pengalaman menunjukkan, pada umumnya kedua hal tersebut tidak dapat dicapai sekaligus dalam satu kegiatan, selalu harus ada penyesuaian antara kedua prioritas dalam pelaksanaannya. Dapat terjadi, bahwa untuk satu kegiatan strategi pengembangan penggunaan tanah yang lebih menonjol, namun dalam kegiatan lain strategi harga yang lebih berperan.

Masalahnya adalah, bagaimana memilih suatu pendekatan sehingga paling tidak dalam upaya untuk mengatur penyediaan tanah dan pemanfaatannya, ada juga pengaruhnya terhadap pengendalian harga tanah. Pengalaman Negeri Belanda barangkali dapat dijadikan bahan perbandingan.

Badan Pelaksana dan Struktur Organisasinya

Penyelenggara bank tanah seharusnya berbentuk badan hukum publik, karena kegiatan bank tanah termasuk dalam kebijakan yang didasarkan pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Dalam implementasinya, perlu dipikirkan bentuk badan hukum tersebut, kewenangannya, mekanisme kerjanya, personalianya/instansi yang terkait, serta koordinasinya dengan berbagai instansi/badan lain. Semuanya ini bergantung pada karakteristik bank tanah yang dibentuk, apakah bank tanah umum dan di samping itu ada bank tanah khusus, ataukah dibentuk bank tanah umum yang di dalamnya meliputi juga bank tanah khusus. Kedua pilihan ini akan menghasilkan bentuk badan pelaksana serta struktur organisasi yang berbeda, dengan catatan tentulah pola khusus yang diciptakan itu harus mendasarkan diri pada pola umum yang telah ditentukan lebih dahulu.

Pembiayaan

Masalah pembiayaan merupakan hal yang sangat penting, terutama pada tahap awal pelaksanaan bank tanah. Untuk pelaksanaan bank tanah umum diperlukan biaya yang lebih besar dibandingkan dengan bank tanah khusus, karena bank tanah khusus skalanya lebih terbatas serta tidak dapat diharapkan banyak berperan dalam pengendalian penggunaan tanah dan menekan harga tanah.

Pembiayaan bank tanah bergantung pada banyak faktor. Antara lain skala operasinya, tujuannya, struktur bank tanah, pembatasan-pembatasan dari segi yuridis, strategi penyediaan tanah, serta pematangan dan penyalurannya.

Pada umumnya bank tanah dibiayai melalui dana berwujud pinjaman jangka panjang dengan bunga rendah atau menjual saham kepada publik. Kemungkinan lain misalnya, memanfaatkan dana dari sumber-sumber yang berasal dari jasa-jasa pelayanan di bidang pertanahan.

Kemungkinan adanya konflik antara tujuan bank tanah dan tujuan pembiayaan harus mendapat perhatian juga. Misalnya, berapa jumlah maksimum bagian tanah yang akan disediakan untuk penggunaan yang bersifat pelayanan umum, karena harga tanah yang disalurkan untuk penggunaan yang bersifat publik akan dibayar lebih rendah daripada untuk penggunaan yang bersifat nonpublik. Keseimbangan antara kedua hal tersebut harus dipertahankan apabila tujuan bank tanah lebih dititikberatkan pada kebijakan publik.

Berkenaan dengan kelangsungan sumber pembiayaan, di negara-negara lain sumber yang berasal dari pajak di bidang pertanahan, misalnya pajak atas Nilai Tanah, pajak atas Nilai Lebih Tanah, pajak atas keuntungan transaksi tanah, dimanfaatkan sebagai salah satu sumber pembiayaan bank tanah. Barangkali di Indonesia perlu dikaji kemungkinan untuk dapat diterapkannya beberapa jenis pajak tersebut secara efektif.

Operasionalisasi Bank Tanah

Dalam kegiatan penyediaan tanah, masalahnya adalah: berapa banyak tanah yang akan dijadikan obyek bank tanah? Banyak hal yang dapat dijadikan pertimbangan

untuk menjawab masalah ini, tergantung pada strategi yang dipilih, yang akan bervariasi dari satu kawasan ke kawasan lain, bergantung pada ciri-ciri fisik dan ekonomi, serta dinamika proses pertumbuhannya. Dan mungkin juga bervariasi dari waktu ke waktu.

Tahap selanjutnya adalah melakukan penyediaannya bagian demi bagian. Pertanyaannya adalah, bagian yang mana? Bila tujuan bank tanah yang utama adalah untuk mengatur harga tanah, maka tentulah terlebih dahulu akan dipilih bidang-bidang tanah yang memberikan peluang terbaik pada saat siap untuk disalurkan, dengan memerhatikan arah pertumbuhan dan saat yang tepat untuk melakukan pengembangannya.

Namun, bila bank tanah lebih ditujukan pada pengawasan terhadap pengembangan penggunaan tanah, maka pemilihan bidang-bidang tanah haruslah secermat mungkin mengikuti perencanaan yang ada di daerah tersebut.

Dari manakah tanah-tanah tersebut diperoleh? Biasanya dari wilayah-wilayah yang dapat segera dikembangkan dan tanah-tanah yang diperoleh dengan cara lain, misalnya tanah-tanah yang ditelantarkan.

Mengenai cara perolehannya dapat dikemukakan beberapa alternatif, yakni jual-beli, pengadaan tanah/pencabutan hak atas tanah, atau dengan cara-cara lain. Untuk bank tanah umum, karena penggunaan tanahnya belum dapat ditentukan sebelumnya, prosedur yang digunakan memerlukan pemikiran khusus.

Sedangkan untuk bank tanah khusus, dapat dikemukakan dua alternatif. Bila tanahnya akan digunakan untuk fasilitas umum, dapat ditempuh melalui upaya pengadaan tanah, atau pencabutan hak atas tanah. Namun bila tanahnya akan digunakan untuk kepentingan non-

publik, dapat ditempuh upaya jual-beli. Mengenai penetapan harga jual-beli ini pun harus ditetapkan sedemikian rupa sehingga dipandang wajar berdasarkan standar perhitungan tertentu, agar tidak mendorong kenaikan harga di sekitar kawasan tersebut. Dalam hal ini pengalaman Negeri Belanda dapat dimanfaatkan (Strong, 1974).

Masalah lain yang perlu dipikirkan adalah, berapa jangka waktu pematangan tanah sebelum siap disalurkan? Hal ini bergantung pada tujuan (fisik) dari rencana serta strategi pemasarannya. Perlu pula dipikirkan tentang kemungkinan memanfaatkan tanah tersebut sebelum disalurkan (*intern use*), dengan terlebih dahulu ditentukan jenis penggunaannya serta jangka waktunya.

Pada saat tanah siap disalurkan, masalahnya adalah berapa banyak yang akan dilepaskan, kapan, jenis penggunaannya, serta penentuan harganya. Dalam hal ini analisis *cost benefit* memegang peranan, karena bank tanah tidak dapat menjual "mahal", sedangkan perolehannya dengan harga wajar karena hal ini akan mendudukkan bank tanah sama dengan spekulan atau calo tanah. Yang penting, menetapkan harga jual sedemikian rupa sehingga biaya-biaya perolehan administrasi, penyiapan, serta biaya selama pematangan dapat ditutup, namun kelangsungan pembiayaan bank tanah dapat terjamin.

Hal yang terakhir adalah strategi penyaluran tanah. Apakah akan ditempuh kebijakan menjual atau menyewakan tanah? Dalam kondisi apa sajakah, masing-masing alternatif tersebut dapat diterapkan, beserta aspek positif maupun negatifnya. Di Swedia dan Negeri Belanda, strateginya ada persewaan tanah dengan peninjauan harga sewa secara berkala.

Akhirnya, masalah transparansi sangat esensial, karena bank tanah pada dasarnya adalah proyek dari masyarakat

untuk masyarakat. Kurangnya transparansi akan mudah menimbulkan kesalahpahaman karena ketidakjelasan tujuannya. Apa pun yang dilakukan oleh lembaga bank tanah tidak terlepas dari pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Dalam kenyataannya, bank tanah bersifat multi-aspek dan berdampak luas. Karenanya pemikiran yang terpadu sangat diperlukan, baik dalam tahap persiapan, pelaksanaan, maupun evaluasinya.

3. Reorientasi Kebijakan Pertanahan[3]

Setiap tahun, khususnya pada tanggal 24 September, bertepatan dengan peringatan ulang tahun Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), pertanyaan yang selalu berulang biasanya berkisar pada faktor-faktor penyebab masih banyaknya permasalahan tanah yang terjadi dalam berbagai variasi dan intensitasnya. Jawabannya pun tidak dapat lain kecuali terpulang pada peraturan pelaksanaan UUPA (yang barangkali sudah tersedia namun tidak relevan lagi atau kurang efektif, atau belum tersedia dalam bidang apa saja) dan pada pelaksanaannya yang belum konsisten dan konsekuen karena berbagai kendala.

Kiranya hari ini tepat untuk melakukan refleksi terhadap hal-hal yang lebih mendasar daripada sekadar mendata kekurangan peraturan pelaksanaan UUPA yang memang penting, tetapi lebih dari itu diperlukan pemikiran yang tidak berhenti pada kuantitas peraturan yang masih diperlukan, namun terlebih pada kualitas kebijakan yang dihasilkan.

Keadilan Membagi

Pengamatan terhadap berbagai kebijakan yang diterbitkan dalam dasawarsa terakhir semakin memperlihatkan

adanya kecenderungan untuk memberikan berbagai kemudahan atau hak yang lebih besar pada sebagian kecil masyarakat yang belum diimbangi dalam perlakuan yang sama bagi kelompok masyarakat yang terbanyak.

Pertanyaan yang timbul adalah bagaimana sebenarnya makna "untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" yang menjadi landasan UUPA itu dipahami dan diterjemahkan secara benar dalam berbagai kebijakan yang mendukung atau relevan dengan bidang pertanahan? Dengan perkataan lain apakah kebijakan pertanahan yang diterbitkan dapat merupakan perwujudan keadilan sosial bagi seluruh lapisan masyarakat?

Walaupun tak mudah didefinisikan, keadilan sering digambarkan sebagai *equal distribution among equals.* Keadilan bukan merupakan konsep yang statis tetapi suatu proses, suatu keseimbangan yang kompleks dan bergerak di antara berbagai faktor, termasuk *equality.*

Dalam hubungan antara negara dan warga negara, keadilan sosial mengandung pemahaman bahwa warga negara mempunyai kewajiban untuk memberikan sumbangan kepada negara demi terwujudnya kesejahteraan umum, dan bahwa negara berkewajiban untuk berbagi kesejahteraan kepada para warga negaranya sesuai dengan jasa atau kemampuan dan kebutuhan masing-masing (secara proporsional). Bila hal ini diterjemahkan dalam kebijakan pertanahan, maka berbagai ketentuan yang dibuat itu hendaklah memberikan landasan bagi setiap orang untuk mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk menerima bagian manfaat tanah baik bagi diri sendiri maupun keluarganya sehingga dapat memperoleh kehidupan yang layak. Khususnya dalam konsep keadilan sosial adalah lebih tepat untuk memberikan tempat kepada keadilan berdasar-

kan atas kebutuhan, mengingat secara keseluruhan lebih banyak masyarakat yang bernasib kurang beruntung.

Dalam proses industrialisasi sebagai gejala yang tidak dapat dielakkan dalam pembangunan negara kita, dalam berbagai kegiatan ekonomi tampil tiga pelaku di dalamnya, yakni negara/pemerintah, pihak swasta, dan masyarakat, yang masing-masing mempunyai posisi tawar-menawar yang berbeda karena perbedaan di dalam akses terhadap modal dan akses politik berkenaan dengan sumber daya alam berupa tanah yang terbatas itu. Kedudukan yang tidak seimbang dalam posisi tawar-menawar di antara masyarakat dan pihak swasta lebih dikukuhkan dengan adanya kewenangan pembuat kebijakan untuk merancang kebijakan yang biasa terhadap kepentingan sekelompok kecil masyarakat tersebut dalam upaya penguasaan dan pemanfaatan tanah.

Keseimbangan yang Dinamis

Di dalam praktik dapat dijumpai berbagai peraturan yang memberikan lebih banyak kemudahan kepada sekelompok kecil masyarakat, sedangkan perhatian yang sama belum diberikan secara sebanding kepada kelompok masyarakat yang lebih besar. Beberapa contoh dapat dikemukakan di sini.

Pertama, kebijakan di bidang pertanahan yang ditempuh sejalan dengan iklim deregulasi yang sudah mulai tampak dengan deregulasi Juli 1992 dan dimantapkan dalam deregulasi Oktober 1992 yang ditujukan untuk lebih menarik minat penanaman modal di Indonesia. Kebijakan yang ditempuh berupa penyederhanaan tata cara pemberian hak guna usaha (HGU) dan hak guna bangunan (HGB) serta pemberian batas waktu penyelesaiannya.

Tidak dimungkiri bahwa bagi investor kemudahan tata cara dan ketepatan jangka waktu penyelesaian pemberian hak atas tanah dapat merupakan daya tarik tersendiri, dan patut diberi perhatian.

Pertanyaannya adalah, jika dengan personalia dan peralatan yang terbatas dapat diberikan pelayanan yang tepat waktu untuk kepentingan tertentu, apakah terhadap hal yang sama yakni pengurusan sertifikat tanah masyarakat juga diberi hak untuk memperoleh pelayanan serupa?

Kedua, dalam kasus penguasaan tanah oleh perusahaan pembangunan perumahan dan industri (real estate dan industrial estate) yang pada umumnya diperoleh melalui proses alih fungsi tanah pertanian subur, dijumpai adanya perusahaan-perusahaan yang belum atau tidak memanfaatkan seluruh tanah yang dikuasainya atau belum menguasai seluruh tanah sesuai dengan perencanaan semula. Tampaklah bahwa di satu sisi ada tanah-tanah dalam areal yang luas yang tidak dimanfaatkan, sedangkan di sisi lain untuk memperoleh sebidang tanah relatif tidak mudah karena kenaikan harga tanah sulit dikendalikan. Akibatnya keadaan ini dapat mempertajam kecemburuan sosial.

Pertanyaannya adalah, untuk mengembalikan keseimbangan yang timpang itu, sejauh mana tindakan penertiban yang merupakan koreksi terhadap ketidakseimbangan itu telah dilakukan melalui suatu kebijakan yang efektif?

Ketiga, gejala lapar tanah yang juga melanda tanah-tanah di perkotaan memberikan kesempatan bagi sebagian kecil masyarakat yang memiliki kelebihan modal untuk melakukan investasi atau spekulasi yang mengakibatkan harga tanah semakin tidak terjangkau bagi sebagian terbesar masyarakat yang kemudian menjadi tersingkir. Gejala ini masih akan terus berlanjut apabila intervensi pemerintah

melalui kebijakan pengendaliannya tidak segera diwujudkan.

Keempat, dalam kasus pemakaian tanah atau penggarapan tanah oleh rakyat atas areal bekas perkebunan yang telantar, dalam pemberian HGU terhadap pemegang hak yang baru tidak jarang dijumpai areal tertentu yang sudah dikerjakan secara intensif oleh masyarakat tanpa terputus selama bertahun-tahun yang tidak jarang terjadi dengan sepengetahuan pemegang haknya. Selain tindakan untuk mengeluarkan areal tersebut dari keseluruhan areal HGU yang dimohon haknya tersebut apakah tidak seyogianya juga ditempuh suatu kebijakan untuk memberikan hak atas tanah secara kolektif bagi para penggarap yang beritikad baik tersebut sehingga dengan demikian kepentingan pengusaha diperhatikan namun kepentingan para penggarap juga tidak diabaikan.

Dalam kenyataannya kadang-kadang terdapat kebijakan pertanahan yang dapat menyimpang dari tujuan semula dalam arti secara tidak sengaja justru menguntungkan pihak-pihak yang sebetulnya kurang atau tidak membutuhkan manfaat dari kebijakan tersebut. Dalam program konsolidasi tanah perkotaan di beberapa tempat hasilnya justru dinikmati oleh bukan pemilik atau pemegang hak atas tanah semula.

Pemilikan tanah yang bidangnya telah tertata dengan lingkungan yang teratur mengakibatkan harga tanahnya meningkat. Bagi pemilik atau pemegang hak atas tanah semula, keadaan tersebut kadang-kadang dirasakan sebagai hal yang memberatkan, antara lain karena kenaikan pajak bumi dan bangunannya dan kesulitan dalam perolehan pendanaan pembangunan rumahnya. Tanpa tindak lanjut berupa kebijakan terpadu yang memberikan kemudahan

yang dibutuhkan para pemegang hak, maka gejala beralihnya bidang tanah hasil konsolidasi tersebut barangkali akan terus berlanjut, yang jelas menguntungkan bagi mereka yang mempunyai kemampuan tetapi sebetulnya tidak membutuhkan tanah itu.

Kebijakan yang Adil

Intisari keadilan sebenarnya adalah pengakuan terhadap manusia sesuai dengan harkatnya sebagai manusia. Masalah tanah adalah masalah yang sangat menyentuh keadilan karena sifat tanah yang langka dan terbatas, dan merupakan kebutuhan dasar setiap manusia. Tidak selalu mudah untuk merancang suatu kebijakan pertanahan yang dirasakan adil untuk semua pihak.

Suatu kebijakan yang memberikan kelonggaran yang lebih besar kepada sebagian kecil masyarakat dapat dibenarkan apabila diimbangi dengan kebijakan serupa yang ditujukan kepada kelompok lain yang lebih besar. Dengan demikian, maka selalu ada kebijakan yang berfungsi untuk mengoreksi atau memulihkan keseimbangan tersebut.

Di dalam merancang kebijakan pertanahan tolok ukur yang lebih tepat adalah memberikan keadilan berdasarkan kebutuhan dan bukan berdasarkan kemampuan karena dalam peta penguasaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia perhatian harus lebih banyak diberikan kepada mereka yang lebih membutuhkan yang diwakili oleh sebagian terbesar lapisan masyarakat.

Dihadapkan kepada kebutuhan untuk melengkapi peraturan pelaksanaan UUPA, maka kebijakan pertanahan baik dalam bidang penguasaan dan penatagunaan tanah, bidang hak atas tanah serta bidang pengukuran dan pendaftaran tanah, seyogianya dirancang berdasarkan suatu pola dengan

urutan prioritas yang ditentukan berdasarkan pemenuhan kebutuhan masyarakat dimulai dengan kebijakan untuk memenuhi kebutuhan yang paling mendasar, tanpa mengabaikan perlunya diciptakan kebijakan yang menunjang perkembangan kebutuhan ekonomi yang dinamis.

Pada akhirnya pembuatan kebijakan itu tergantung kepada pembuatnya. Untuk merancang kebijakan yang adil diperlukan pembuat kebijakan yang memiliki pemahaman yang benar terhadap konsep keadilan dan mampu menerjemahkan konsep tersebut dalam berbagai ketentuan yang menjadi wadahnya, baik yang bersifat regulatif ataupun korektif, di samping mempunyai kepekaan yang tinggi terhadap kebutuhan orang lain. Dengan demikian maka yang harus menjadi pusat perhatian dari kebijakan pertanahan adalah kemampuannya untuk memenuhi keadilan bagi seluruh masyarakat di dalam upaya perolehan dan pemanfaatan tanah sebagai kebutuhan yang esensial.

4. Mengatasi Permasalahan Tanah Absentee[4]

Harian *Kompas* tanggal 7 Februari 1995 mengetengahkan dua komentar sehubungan dengan adanya tanah absentee dalam kaitannya dengan banyaknya KTP ganda. Kiranya masalah ini perlu mendapat tanggapan yang serius, karena gejala yang sempat muncul ke permukaan secara nasional di seputar tahun 1980-an itu ternyata tidak mereda. Hal ini tetap terjadi dan diketahui umum tetapi tidak jelas sanksinya. Gejala ini telah pula merambah pada tanah-tanah tambak.

Menyikapi permasalahan di bidang pertanahan bukanlah pekerjaan sederhana, dan di antara berbagai permasalahan tersebut, pemilikan/penguasaan tanah absentee perlu dipikirkan jalan keluarnya.

Yang Dilarang, yang Terjadi

Pemilikan/penguasaan tanah secara absentee dilarang karena UUPA menganut prinsip bahwa tanah pertanian harus diusahakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya. Dengan demikian, pemilikan/penguasaan tanah pertanian oleh seseorang yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah tersebut termasuk dalam kategori pemilikan tanah secara absentee.

Dengan beberapa pengecualian pemilikan tanah absentee diperkenankan, yakni bagi mereka yang sedang menjalankan tugas negara, menunaikan kewajiban agama, PNS/ABRI atau yang dipersamakan, pensiunan PNS/ABRI, dan janda PNS/ABRI/pensiunan; sebagaimana diatur dalam PP No. 224 Tahun 1961 dan PP No. 4 Tahun 1977.

Yang terjadi dalam praktik adalah bahwa ada sebidang tanah pertanian yang dimiliki oleh seseorang dalam kenyataannya sudah tidak dikuasainya lagi karena telah beralih secara diam-diam ke tangan orang lain yang berdomisili di luar kecamatan letak tanah terebut. Penguasaan tanah secara absentee ini pada umumnya diketahui oleh masyarakat sekitar.

Hal ini dapat terjadi melalui dua cara, yakni dengan cara memiliki KTP ganda yang memungkinkan seseorang menyelundupi ketentuan tentang tanah absentee dan melalui upaya pemindahanan hak terselubung, yang dikenal dengan cara pemberian kuasa mutlak. Melalui kuasa mutlak, maka pemberi kuasa (sebenarnya penjual) memberikan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada penerima kuasa (sebenarnya pembeli) yang diberi kewenangan untuk menguasai, menggunakan, dan melakukan segala perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah yang menjadi obyek pemberian kuasa, sehingga pada hakikatnya merupakan

perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah. Hal ini jelas merupakan penyelundupan hukum, karena dimaksudkan untuk melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Cara yang kedua ini tidak mudah dilacak, karena secara yuridis kalaupun tanah tersebut sudah bersertifikat, maka sertifikat tetap atas nama pemilik semula dan surat kuasa hanya diketahui oleh kedua belah pihak serta pihak yang menguatkannya.

Gejala yang tampak adalah bahwa di satu pihak pemilik semula yang menggantungkan hidupnya pada produk pertanian justru terdepak dari tanahnya karena kebutuhan akan uang, dan di pihak lain ada orang yang mempunyai kelebihan modal yang menginginkan penumpukan tanah sebagai sarana investasi. Maka yang terjadi adalah gejala menjadi buruh di atas tanah "milik"-nya sendiri.

Upaya Penanggulangan

Untuk mengatasi permasalahan tanah absentee, pertanyaan yang perlu dijawab adalah, apakah ketentuan tentang tanah absentee masih perlu dipertahankan atau tidak? Apabila masih dipertahankan, maka ada dua hal yang harus dipikirkan.

Pertama, apakah ketentuan yang berkenaan dengan tanah absentee masih relevan atau perlu ditinjau kembali. Dalam perjalanan waktu, kiranya perlu dipertimbangkan kembali hal-hal yang berkaitan dengan jarak antara domisili dan letak tanah, mengingat kemajuan di bidang komunikasi dan transportasi. Demikian pula perlu dipikirkan kembali tentang pengecualian yang diberikan kepada PNS/ABRI dan sebagainya agar lebih mencapai tujuannya. Dalam jangka panjang perlu dipikirkan bahwa pemilikan

tanah secara absentee seyogianya diatur dalam tiga kriteria, yakni: (1) penghasilan terbesar berasal dari tanah pertanian tersebut; (2) sebagian besar waktunya yang bersangkutan tinggal di tanah tersebut; dan (3) tanah tersebut tidak boleh ditelantarkan.

Kedua, penanganan secara operasional. Dalam hal ini perlu dibedakan antara masalah teknis administratif dan masalah yuridis. Apabila penyebab pemilikan tanah absentee karena penggunaan KTP ganda, maka harus dicari upaya mengatasi hal ini yang bersifat teknis administratif.

Penanganan dari segi yuridis berkaitan dengan status tanah absentee tersebut, yakni sudah bersertifikat atau belum. Apabila tanah yang bersangkutan sudah bersertifikat (atas nama pemilik asli), maka pemindahan hak secara terselubung hanya dapat diatasi dengan jalan mewujudkan peraturan perundang-undangan berkenaan dengan Pemberian dan Penggunaan Kuasa di Bidang Pertanahan. Dengan adanya peraturan termaksud, maka kepada setiap orang atau badan hukum yang menguasai tanah absentee yang diperoleh melalui kuasa mutlak diharuskan melakukan pemindahan dan pendaftaran haknya dalam jangka waktu tertentu, dengan ketentuan apabila hal ini dilanggar akan berakibat dibatalkannya surat kuasa tersebut dan tanahnya ditetapkan menjadi tanah negara.

Di samping upaya tersebut, terhadap tanah absentee yang belum bersertifikat, dengan adanya upaya pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah secara sistematik akan tercapai dua hal sekaligus, yakni terciptanya kepastian hukum terhadap hak atas tanah di samping terungkapnya penguasaan tanah absentee tersebut.

Sudah saatnya pemerintah melakukan penertiban pelaksanaan peraturan sehingga masalah-masalah yang timbul

dapat ditekan seminimal mungkin, terlebih karena penguasaan tanah absentee yang terjadi pada saat ini mengandung aspek ketidakadilan.

5. Kasus Jenggawah: Memadukan Dua Kepentingan[5]

Mencermati perkembangan kasus Jenggawah (*Kompas*, 2, 3, 4, dan 5 Agustus 1995) bagaikan membuka luka lama. Telaah terhadap kasus tersebut yang merebak pertama kali sebagai akibat tindakan *herkaveling* PTP XXVII pada tahun 1978 pernah penulis lakukan pada tahun 1980. Rentang waktu 17 tahun tampaknya tidak mampu menyembuhkan penyakit yang tidak pernah diberantas sampai ke akarnya itu. Kekacauan dan tindak perusakan yang terjadi, walaupun dapat dipahami, patut disesalkan.

Kasus Jenggawah merupakan akumulasi dari berbagai faktor/kepentingan yang berkaitan, tetapi tidak selalu sejalan bahkan mungkin bertentangan satu sama lain.

Tanah obyek sengketa adalah tanah garapan yang terletak di areal HGU PTP XXVII yang berasal dari tanah hak *erfpacht* N.V. LMOD yang pada tahun 1958 terkena nasionalisasi sebagaimana tercantum pada Pasal 22 PP No. 4 Tahun 1959. Pada tahun 1969 dan tahun 1970 terbit dua SK HGU atas nama PTP XXVII tersebut. Sebelum terbitnya dua SK tersebut, selama sepuluh tahun (1959 s/d 1969/1970) petani penggarap tetap melangsungkan hak garapnya seperti semula.

Berkenaan dengan status petani penggarap, PMPA No. 11 Tahun 1962 secara analogi dapat diterapkan dalam kasus pemberian HGU ini, yakni adanya perlindungan hukum terhadap hak garap masyarakat setempat. Pasal 13 PMPA No. 11 Tahun 1962 tersebut menyatakan bahwa bagian areal perkebunan yang telah diusahakan rakyat secara

menetap dikecualikan dari pemberian HGU dan apabila tanah-tanah tersebut perlu dimasukkan dalam areal perkebunan, penyelesaiannya dilakukan menurut ketentuan yang berlaku.

Mengapa tanah hak garap petani tidak dikeluarkan dari pemberian HGU PTP XXVII pada saat itu? Kemungkinan hal itu disebabkan oleh **pertama**, pada saat HGU tersebut diterbitkan, di satu pihak data berasal dari bekas hak *erfpacht* tersebut diacu seperti apa adanya dan di pihak lain, petani penggarap tidak mengajukan reaksi apa pun. Barangkali para petani penggarap pada waktu itu tidak pernah berpikir untuk mengubah hak garapnya menjadi hak milik, karena kebutuhan ke arah itu belum dirasakan.

Kedua, pola hubungan petani penggarap dengan perkebunan yang bersifat khusus dengan jenis tanaman tembakau Na Oogst yang tidak dapat ditanam di daerah lain dengan hasil yang sama. Yang terwujud dalam pola penggarapan 7 bulan untuk tembakau dan 17 bulan untuk tanaman lain, dirasakan sebagai suatu kebiasaan yang tidak perlu diubah karena kualitas hubungan yang relatif baik ketika itu.

Ketiga, di samping faktor ketidakinginan tersebut mungkin pula dilandasi oleh faktor ketidaktahuan bahwa tanah garapan itu dapat dikecualikan dari areal HGU.

Keadaan yang relatif stabil itu berubah ketika mulai 1 April 1978 dilakukan upaya pengkaplingan kembali areal HGU PTP XXVII dengan alasan penertiban dalam pengelolaan HGU PTP XXVII serta peningkatan kuantitas dan kualitas produksi PTP. Upaya pengkaplingan ini mengobarkan gejolak yang diusahakan untuk meredamnya melalui SK Gubernur No. 239 Tahun 1978 yang memberikan tanah garapan seluas 0,3 hektar kepada setiap petani.

Reaksi tetap muncul dari upaya "pemerataan" ini, terutama dari penggarap yang semula menguasai tanah lebih dari 0,3 hektar, ditambah dengan adanya protes karena masuknya penggarap baru yang menurut penggarap lama tidak berhak menerima pembagian tanah garapan tersebut.

Ketidakpuasan yang tidak tampak di permukaan ini meletup awal bulan Agustus karena terbitnya SK perpanjangan HGU atas nama PTP XXVII. Hal-hal yang sejak tahun 1978 dirasakan sebagai ketidakadilan muncul dalam bentuk baru, yakni tuntutan untuk meningkatkan hak garap di atas tanah HGU tersebut menjadi hak milik yang dilandasi oleh kekhawatiran petani akan berkurangnya hak garap atau hilangnya hak garap sebagai satu-satunya sumber pencaharian yang dipicu oleh hubungan yang kurang serasi dengan pihak PTP.

Dapatkah tanah garapan tersebut diberi status hak milik? Secara teoretis, di atas tanah garapan tersebut dimungkinkan untuk diberikan sesuatu hak atas tanah bila atas permohonan penggarap pihak PTP selaku pemegang HGU, dengan persetujuan Menteri Pertanian dan Menteri Keuangan, bersedia melepaskan haknya (untuk kemudian menjadi tanah negara) dan kemudian diberikan kepada penggarap dengan hak pakai atau hak milik.

Mungkinkah penggarap diberi HGU? HGU hanya dapat diberikan untuk areal seluas minimal 5 ha dalam jangka waktu 35 tahun dengan perpanjangan selama 25 tahun dengan kemungkinan diperbarui. Andaikata kepada penggarap diberikan hak milik, apakah persoalannya akan segera selesai? Bagi petani penggarap mungkin dianggap selesai karena telah sesuai dengan tuntutan mereka. Dengan perolehan hak milik tersebut, posisi tawar-menawar petani

menjadi lebih kuat. Kalaupun mereka tidak menghendaki untuk menanam tembakau, tidak akan ada alasan bagi PTP untuk memaksakan kehendaknya.

Sebaliknya bagi PTP, keputusan untuk memberikan hak milik terhadap tanah garapan atau menolaknya merupakan pilihan yang sama-sama sulit.

Bila hak milik diberikan, timbul kekhawatiran akan dampaknya terhadap merosotnya produksi PTP yang akan berakibat terhadap menurunnya salah satu andalan ekspor Indonesia. Jika saja areal untuk tembakau Na Oogst dapat dipindahkan di tempat lain, tentu lebih mudah bagi PTP untuk memenuhi tuntutan penggarap itu. Sebaliknya apabila tuntutan penggarap tidak dipenuhi, maka keresahan dengan segala eksesnya yang tersamar maupun nyata akan terus berlanjut.

Yang mendesak untuk dipikirkan adalah bagaimana upaya untuk memberikan hak milik kepada penggarap sambil mencari alternatif bentuk kerja sama yang saling menguntungkan kedua belah pihak (dalam bentuk PIR misalnya). Upaya tersebut memerlukan perencanaan yang cermat dan komunikatif yang positif dengan petani sehingga mereka dengan sadar bersedia untuk bekerja sama.

Bagi petani sendiri, tanah yang berstatus hak milik tersebut pasti meningkat nilainya dan terbuka peluang untuk pindah ke tangan orang-orang yang bermodal lebih untuk menguasainya, dengan kemungkinan bahwa petani tersebut akhirnya akan menjadi buruh di tanahnya sendiri. Gejala absenteeisme baru akan muncul yang seyogianya diwaspadai dan dapat diberantas dengan peraturan yang membatasi pemberian dan penggunaan kuasa di bidang pertanahan.

Alternatif lain adalah pemberian hak pakai (atas tanah negara) yang dalam salah satu syarat pemberiannya dimuat kesediaan untuk bekerja sama dengan pihak perkebunan (setelah bentuk dan isinya disepakati terlebih dahulu) yang berlaku dalam jangka waktu tertentu untuk di kemudian hari dapat ditingkatkan menjadi hak milik. Alternatif ini ditempuh sebagai upaya peralihan yang bersifat sementara.

Keputusan apa pun yang diambil, seyogianya memerhatikan keseimbangan antara kepentingan (ekonomi) nasional dan kepentingan penggarap dengan mempertimbangkan faktor-faktor politis, sosial-ekonomis serta yuridis, agar dapat memperkecil dampak yang tidak diharapkan.

6. Akses Tanah untuk Rakyat[6]

Pasal 9 UUPA yang merupakan realisasi prinsip kenasionalan UUPA dalam Ayat (2) menyatakan bahwa: "Tiap WNI, baik pria maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya bagi diri sendiri maupun keluarganya". Masalahnya adalah: apakah kemauan politik pemerintah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 9 Ayat (2) UUPA telah dipahami secara benar dan dilaksanakan secara bertanggung jawab.

Dalam kenyataannya, akses yang dijamin oleh UUPA tersebut harus diperebutkan dengan dua faktor lain, yakni pemerintah dan pihak swasta yang mempunyai posisi tawar-menawar yang berbeda. Pengamatan terhadap kondisi di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan Pasal 9 UUPA yang diciptakan dalam rangka melaksanakan amanat Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, saat ini, boleh dikatakan belum memperoleh makna yang konkret.

Intensitas pembangunan yang menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk berbagai keperluan (permukiman, industri, berbagai prasarana) memaksa alih fungsi tanah pertanian menjadi tanah nonpertanian dengan segala konsekuensinya.

Perkembangan yang terjadi tersebut boleh dikatakan hampir tidak menyentuh pola kehidupan petani yang semakin sulit untuk menghindarkan diri dari keterpaksaan melepaskan tanahnya karena praktik perizinan memungkinkan alih fungsi tanah berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Dati II yang karena alasan kepentingan pembangunan mengarahkan alih fungsi tanah tersebut.

Sementara itu, di kalangan rakyat petani masih dapat dilihat kesenjangan antara mereka yang memiliki tanah kurang dari 2 hektar sejumlah delapan kali lipat dibandingkan dengan mereka yang memiliki tanah seluas 2 hektar atau lebih. Pemilikan tanah dalam batas minimum itu pun masih dimungkinkan dipecah menjadi bagian yang lebih kecil secara pewarisan.

Hubungan hukum yang terjadi berkenaan dengan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian pada umumnya dilakukan melalui lembaga gadai tanah, bagi-hasil atau penyekapan. Walaupun ketentuan tentang gadai dan bagi hasil telah diterbitkan seusia UUPA, namun hubungan hukum yang terjadi pada umumnya mendasarkan pada norma-norma hukum setempat yang tidak tertulis. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa terhadap hubungan hukum tersebut, akses terhadap hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang itu merupakan akses yang semu. Keadaan tersebut masih diperparah dengan gejala pemilikan tanah secara guntai (absantee) yang dalam ke-

nyataannya justru memberikan akses terhadap mereka yang dari segi kehidupannya tergantung pada usaha pertanian.

Ketimpangan serta ketidakadilan yang dapat terjadi karena kurang berfungsinya ketentuan hukum yang ada atau yang dilakukan melalui penyelundupan hukum itu menimbulkan pertanyaan: apakah tidak seyogianya berbagai ketentuan yang ada tersebut ditinjau kembali untuk dilihat relevansinya dengan perkembangan keadaan dan disempurnakan sebagaimana mestinya?

Tak Semakin Surut

Berkenaan alih fungsi tanah pertanian, gejala yang telah diwaspadai semenjak lebih dari 20 tahun yang lalu itu ternyata tidak semakin surut. Secara kuantitatif, paling tidak telah terbit 10 ketentuan dalam berbagai bentuk dan tingkatan yang intinya mengatur tentang alih fungsi tanah pertanian. Gejala yang sangat memprihatinkan sering terjadi di beberapa kabupaten yang menghadapi perkembangan yang luar biasa (misalnya Botabek, Sidoarjo) telah menimbulkan reaksi berupa keluarnya surat Menteri Negara Agraria/Kepala BPN serta Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas semenjak tanggal 15 Juni 1994.

Upaya untuk mencegah alih fungsi tanah pertanian itu dilakukan melalui kebijakan pemberian izin lokasi yang sudah terlanjur diberikan maupun yang belum diberikan, di samping perlunya penyempurnaan RTRW di beberapa kabupaten terlanjur mencantumkan rencana penggunaan tanah sawah beririgasi teknis untuk penggunaan nonpertanian. Karena upaya pencetakan sawah untuk mengimbangi berkurangnya tanah pertanian belum dapat dilihat hasilnya, kiranya monitoring terhadap kebijakan yang telah

digariskan lebih dari setahun yang lalu tersebut perlu diprioritaskan.

Dengan adanya akses yang dimiliki oleh badan hukum atau perorangan yang perolehan tanahnya berdasarkan pencadangan tanah/izin lokasi namun tidak dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya yang mengakibatkan berkurangnya akses rakyat terhadap tanah, adalah wajar untuk mengharapkan hasil inventarisasi penguasaan tanah tersebut sesuai dengan Instruksi Menteri Agraria/Kepala BPN tanggal 19 Januari 1994 sambil menunggu hasilnya berupa penertiban yang konkret.

Sebagai perbandingan, tanah pertanian di Filipina dilakukan melalui upaya Departemen Pertanian yang disebut Integrated Protected Area System (IPAS) yang bertujuan untuk melindungi tanah pertanian dari perubahan penggunaan yang kurang bertanggung jawab. Alih fungsi tanah pertanian hanya dapat dilakukan melalui keputusan melakukan reklasifikasi tanah oleh pemerintah daerah setelah melewati dengar pendapat yang intensif. Perubahan fungsi tanah pertanian tersebut berkisar 5 persen sampai 10 persen dari keseluruhan tanah pertanian yang ada tergantung dari kelas atau tingkatan perkotaan tersebut. Tanah pertanian hanya boleh diubah fungsinya apabila tanah tersebut sudah tidak sesuai lagi untuk usaha pertanian atau apabila nilai ekonomis yang diperoleh akan lebih besar apabila tanah tersebut digunakan untuk permukiman, perdagangan, atau industri sesuai dengan keputusan DPR setempat (Santiago:1992).

Tanah di Perkotaan

Kelemahan dalam penerapan manajemen tanah perkotaan tampak dari meningkatnya harga tanah yang mendorong timbulnya spekulasi, kelangkaan pengembangan

tanah perkotaan untuk permukiman serta menjamurnya permukiman liar. Pada umumnya, tanah perkotaan itu diperoleh melalui proses alih fungsi tanah pertanian, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun pihak swasta. Tersedianya sistem informasi pertanahan yang handal sangat diperlukan untuk mendorong manajemen pertanahan yang efisien yang berarti penggunaan tanah secara optimal.

Tidak jauh berbeda dengan akses tanah di pedesaan, di perkotaan pun akses rakyat jelata terhadap sebidang tanah untuk perumahan boleh dikatakan sangat sulit, namun di sisi lain terdapat badan hukum atau perorangan yang menguasai tanah perkotaan secara berlebihan dengan maksud investasi atau spekulasi. Walaupun sudah diisyaratkan dalam UU No. 56 Tahun 1960 bahwa mengenai maksimum tanah perkotaan akan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP), namun PP termaksud sampai dengan saat ini belum kunjung terbit.

Untuk mengatasi masalah penyediaan tanah perkotaan, dapat ditempuh melalui berbagai kebijakan, misalnya: (1) Konsolidasi Tanah Perkotaan (KTP) yang bertujuan untuk mengatur kembali bidang tanah dalam bentuk yang serasi untuk kemudian dibangun perumahan yang dilengkapi dengan fasilitas umum; (2) pembentukan badan hukum yang bertugas menyediakan tanah, mematangkan dan kemudian menyalurkannya untuk berbagai keperluan, termasuk untuk permukiman (lembaga bank tanah); (3) perolehan tanah dengan cara penukaran dengan sebidang tanah yang setara nilainya atau berupa keikutsertaan dalam saham perusahaan yang mengambil alih bidang tanah itu (*land swapping*).

Dalam pembangunan perumahan melalui KTP, masalah yang dihadapi adalah tersedianya mekanisme perkreditan

yang diperlukan, keringanan terhadap kenaikan pajak bumi dan bangunan karena meningkatkan kelas tanah setelah dikonsolidasikan, serta pemikiran untuk melarang pengalihan hak tanpa izin instansi yang berwenang untuk mencegah beralihnya tanah kepada mereka yang sesungguhnya tidak memerlukan.

Kebijakan apa pun yang diterapkan, tampaknya diperlukan pemikiran untuk membangun perumahan dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat lapisan bawah. Upaya pemerintah untuk menerapkan syarat pembangunan perumahan 1:3:6 bagi setiap pengembangan perumahan, belum menunjukkan hasil berupa angka yang meyakinkan. Walaupun sudah diupayakan cara pendanaan berupa subsidi silang, harga tanah yang relatif tinggi mengakibatkan bahwa pembangunan rumah sederhana dibayangi dengan harga akhir yang tidak terjangkau oleh mereka yang berasal dari kelompok marjinal yang sesungguhnya paling membutuhkan perumahan tersebut.

Untuk mendorong realisasi pembangunan perumahan sederhana tersebut diperlukan upaya pengendalian berupa batas waktu penyelesaian dengan sanksi tertentu terhadap kelalaian yang terjadi. Tanpa adanya batas waktu tersebut, kemungkinan pembangunan rumah sederhana akan selalu tertunda, bahkan mungkin diabaikan. Meskipun demikian, tersedianya rumah sederhana itu masih tetap memerlukan pemikiran dan tindak lanjut. Tanpa adanya pendapatan minimum setiap bulan, tidak mungkin bagi seseorang untuk mengangsur pembelian rumahnya. Untuk itu, diperlukan tersedianya lapangan kerja, di samping adanya mekanisme perkreditan yang mendukung. Sama halnya dengan pembangunan perumahan dalam rangka KTP, seyogianya untuk pemilikan rumah sederhana juga dipi-

kirkan tentang larangan untuk mengalihkannya tanpa izin pejabat yang berwenang.

Di Malaysia, bahkan ditetapkan jangka waktu 15 tahun bagi pemilikan rumah semacam itu untuk dapat dialihkan (Singh: 1992). Sudah barang tentu hal ini bertentangan dengan hak seseorang untuk melakukan segala perbuatan hukum berkenaan dengan hak atas tanahnya, di samping berakibat kurang menguntungkan terhadap nilai pasar tanah itu, namun pertimbangan itu harus dikesampingkan mengingat sulitnya akses terhadap tanah perkotaan. Bila hal ini tidak dilakukan, sudah hampir dipastikan lambat laun pemilikannya akan beralih ke tangan sekelompok orang yang sesungguhnya tidak memerlukannya.

Dalam kaitannya dengan efisiensi pemanfaatan tanah, perlu pula dipikirkan pembangunan permukiman secara vertikal yang terjangkau harganya tanpa mengurangi persyaratan kualitas teknis bangunan. Mengingat bahwa calon pembeli berasal dari kelompok berpenghasilan rendah, yang tidak mempunyai keahlian serta pengalaman dalam memelihara dan mengatur bangunannya, maka untuk menanggulangi permasalahan berkenaan dengan teknis bangunan serta pemeliharaan kebersihan, mutlak diperlukan adanya badan pengelola yang bertanggung jawab.

Jika tanah-tanah yang dikuasai untuk pembangunan perumahan terbukti tidak digunakan sesuai peruntukan dan syarat pemberian, seyogianya izin yang telah diberikan dicabut dan haknya dialihkan kepada pihak lain yang memerlukannya dan dapat mengelolanya secara bertanggung jawab.

Kiranya kebijakan yang diperlukan untuk menunjang terwujudnya Pasal 9 Ayat (2) UUPA harus ditujukan untuk mewujudkan tersedianya tanah dengan harga wajar, di

lokasi yang tepat agar dapat dimanfaatkan secara optimal. Karena akses terhadap tanah bukan hal yang berdiri sendiri, perbaikan kondisi sosial ekonomi mutlak diperlukan agar kesempatan untuk memperoleh hak atas tanah itu semakin dapat dimanfaatkan oleh setiap orang.

7. Membangun Tanpa Menggusur[7]

Kegiatan pembangunan yang memerlukan tanah sebagai sarana tidak jarang menimbulkan korban di pihak pemegang hak atas tanah. Hasil "penggusuran" itu dapat dilihat dalam bentuk lahir yang mengesankan, tetapi jarang yang bersedia memerhatikan nasib bekas pemegang hak. Tampaknya lebih mudah untuk menyerahkan nasib mereka kepada takdir ketimbang berupaya untuk memikirkannya, apalagi berempati dengan mereka.

Gagasan tentang membangun tanpa menggusur yang pernah muncul beberapa waktu yang lalu ada baiknya dikaji ulang dan dikembangkan, dengan harapan dijadikan alternatif untuk memperkecil korban yang dapat terjadi.

Alternatif dan Kendala

Masyarakat pada umumnya berpendapat, bila tanahnya diambil alih pihak lain untuk kepentingan umum, maka bentuk kerugian yang dapat diterima adalah uang yang diperhitungkan untuk hak atas tanahnya, bangunan, tanam-tanaman, dan benda-benda yang berkaitan dengan tanahnya. Dalam kenyataannya menurut Keppres No. 55 Tahun 1993 ganti kerugian di samping uang, dapat pula berupa tanah pengganti, permukiman kembali, kombinasi dari bentuk-bentuk tersebut, serta bentuk-bentuk lain yang disetujui oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

Bila tanah diambil oleh pihak lain untuk kepentingan di luar kepentingan umum, baik oleh pihak swasta maupun instansi pemerintah yang kegiatannya tidak termasuk dalam daftar kegiatan yang ditunjuk oleh Pasal 5 Keppres No. 55 Tahun 1993, maka cara yang ditempuh adalah jual-beli, tukar-menukar, atau cara-cara lain yang disepakati secara sukarela oleh para pihak.

Selama ini untuk menata permukiman antara lain dilakukan dengan cara Konsolidasi Tanah Perkotaan (KTP) dan pernah ada usulan untuk mengikutsertakan bekas pemegang hak dalam pemilikan saham perusahaan yang mengambil alih bidang tanah tersebut.

Alternatif lain yang belum banyak dikembangkan adalah pemberian hak (Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa untuk bangunan) kepada pihak lain di atas tanah hak milik (HM) perseorangan, yang dibuka kemungkinannya oleh UUPA, berdasarkan pemahaman bahwa HM dapat menjadi induk atau dibebani dengan hak-hak atas tanah liar. Pemberian hak atas tanah di atas HM itu dapat terjadi berdasarkan kesepakatan antara pemegang HM (pemberi Hak) dan pihak yang akan menerima.

Secara yuridis, formalitas untuk pemberian hak dan pendaftarannya sudah diatur dalam Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah (RPPPT) yang merupakan revisi atas PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah terbit pada tanggal 8 Juli 1997). Perbuatan hukum pemberian hak itu hanya dapat dilakukan dengan akta PPAT yang merupakan syarat mutlak untuk pendaftarannya. Terhadap hak baru yang diberikan (HGB, Hak Pakai, Hak Sewa untuk bangunan) akan diterbitkan sertifikatnya dan terhadap HM yang dibebani

akan dibubuhkan catatan pada buku tanah dan sertifikat HM yang bersangkutan.

Walaupun secara yuridis kemungkinannya sudah diatur, namun di luar itu ada hal-hal yang bersifat substansial yang perlu dipahami agar alternatif ini dapat dipertimbangkan secara sungguh-sungguh. Bagaimanapun juga upaya pemberian hak tergantung pada kesepakatan pemegang hak (calon pemberi) dan pihak yang memerlukan tanah (calon penerima). Bila kedua belah pihak sadar akan manfaatnya dan dapat mengatasi kendala yang mungkin dihadapi, maka alternatif dapat ditempuh sebagai upaya membangun tanpa menggusur.

Pertama, hak yang diberikan oleh perorangan ini mempunyai isi dan kewenangan yang sama dengan hak yang diberikan oleh negara sesuai dengan yang diatur oleh UUPA. Dengan demikian, maka HGB yang diberikan juga hanya dapat diberikan kepada subyek hak yang memenuhi syarat, ada jangka waktunya, dapat dialihkan, dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan (dengan tanda tangan serta dari pemegang HM), dan apabila jangka waktunya habis, atas persetujuan pemberi hak dapat diberikan perpanjangan dengan dibuatkan akta PPAT.

Kedua, sebagai imbalan pemberian hak tersebut, maka pemegang HM menerima uang sebagai pengganti dari penerima hak yang jumlahnya disepakati bersama.

Ketiga, dalam akta PPAT yang memuat pemberian hak itu isi perjanjiannya harus memuat kewenangan dan kewajiban masing-masing pihak. Antara lain perlu ditegaskan bagaimana penyelesaiannya bila perjanjian berakhir, terutama yang berkaitan dengan bangunan yang ada di atas HM tersebut.

Kendala yang dihadapi adalah bahwa tidak mudah untuk memperoleh kata sepakat dengan banyak pihak, terlebih bila tanah yang diperlukan meliputi areal yang relatif luas. Namun, bila disadari bahwa pemegang HM alternatif ini secara psikologis tidak membuat mereka tergusur dan bagi penerima hak tetap dapat memperoleh hak atas tanah sesuai dengan tujuannya, maka upaya untuk mencapai kesepakatan bukanlah merupakan hal yang mustahil. Kendala lain adalah kemungkinan bahwa pemegang HM belum mempunyai sertifikat tanah yang merupakan dasar untuk memproses pemberian hak tersebut.

Tindak Lanjut

Keberadaan sertifikat akan mempermudah proses pemberian hak. Mengingat bahwa sampai dengan saat ini masih 80 persen bidang tanah yang belum terdaftar, maka sambil menanti dilaksanakannya pendaftaran tanah secara sistematik, seyogianya upaya penyempurnaan pendaftaran tanah yang diusulkan dalam RPPPT itu dapat dimulai untuk diterapkan, khususnya berkenaan dengan kemungkinan pemberian sertifikat bagi pemegang HM yang berasal dari konversi bekas hak milik adat yang tidak dilengkapi dengan alat pembuktian tertulis.

Di samping itu untuk mencegah merajalelanya para spekulan, yang jelas akan merugikan pemegang hak maupun calon penerima hak, diperlukan tersedianya data tentang harga pasar tanah yang akurat dan aktual, yang dikeluarkan oleh suatu badan yang profesional dan independen, serta informasinya terbuka untuk umum.

Bagi pemegang hak, alternatif ini bernilai positif, terutama dari segi psikologis karena keterikatan dengan

tanahnya masih ada (sertifikat HM tetap, kalau HGB akan diagunkan, dialihkan, atau diperpanjang masih diminta persetujuannya, bila HGB berakhir, hak atas tanahnya kembali kepada yang bersangkutan). Bagi penerima hak, bagaimanapun juga uang pengganti tetap harus disediakan, baik yang perolehan tanahnya dilaksanakan melalui jual-beli atau pemberian hak di atas HM; hak yang diterima, wewenang, dan isinya juga sama, namun secara psikologis hal yang ditempuh itu sungguh berharga bagi para pemegang hak. Barangkali di sinilah letak kelebihannya, yakni: ikut serta memberdayakan pemegang hak, tanpa kehilangan tujuannya sendiri.

Alternatif di atas dapat terwujud bila ada keberanian untuk memeloporinya. Dalam situasi di mana kepedulian terhadap nasib orang lain merupakan hal yang langka ditemui, gagasan di atas perlu direnungkan dan ditindaklanjuti.

8. Kebijakan Pertanahan Berada di Simpang Jalan[8]

Memasuki abad ke-21, dalam usianya yang ke-36, falsafah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang diwujudkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mendukungnya, dipertanyakan kembali. Setidaknya terdapat dua kelompok yang mewakili kecenderungan pemikiran yang berbeda terhadap orientasi kebijakan saat ini dan kebijakan yang akan datang. Penggunaan berbagai istilah, misalnya: reformasi, amandemen, ataupun revisi UUPA sesuai dengan definisi masing-masing, menyiratkan adanya keinginan untuk melihat kembali apakah falsafah UUPA masih relevan atau sudah saatnya ditinggalkan.

Untuk menentukan apakah UUPA perlu ditinjau kembali atau tidak, paling tidak diperlukan tiga tolok ukur untuk mengujinya, yakni relevansi falsafah UUPA, persepsi dan konsepsi terhadap tanah, serta orientasi kebijakan pertanahan.

Falsafah UUPA

Sebagai landasan kebijakan pertanahan, falsafah UUPA yang dilandaskan pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah.

Perbedaan pendapat tentang relevansi falsafah UUPA yang didasarkan pada kenyataan empiris tampak semakin tajam seiring dengan kebijakan deregulasi menyongsong era industrialisasi yang antara lain ditujukan untuk semakin menarik investasi modal asing (Sumardjono dalam *Dinamisasi Prinsip-prinsip UUPA,* 1994).

Kelompok populis melihat bahwa dalam perkembangannya, UUPA—melalui berbagai kebijakan yang ada—telah semakin kurang mampu mengayomi hak-hak masyarakat. Sementara di sisi lain, UUPA itu makin memberikan peluang atau kemudahan kepada mereka yang mempunyai akses terhadap modal dan akses politik dengan segala dampaknya.

Gejala ketidakadilan berupa berkurangnya tanah pertanian disertai dengan penggusuran, hilangnya mata pencaharian petani, terancamnya Pulau Jawa sebagai gudang beras, bertambahnya para *land refugee*, unsur spekulasi dalam penguasaan tanah yang dilakukan oleh pengembang perumahan dan pengusaha kawasan industri, hanyalah beberapa contoh yang menjadikan keprihatinan utama kelompok populis.

Kenyataan empiris tersebut mendorong kelompok ini untuk mengupayakan peninjauan kembali berbagai kebijakan pertanahan yang berdampak terhadap ketidakadilan dan kesenjangan sosial. Sebaliknya kelompok yang cenderung berpikiran kapitalistis justru berpendapat bahwa UUPA kurang tanggap mengantisipasi arus penanaman modal asing, kurang mendorong daya saing, kurang terbuka dan ketinggalan zaman, serta kurang memberi kelonggaran terhadap penanaman modal asing dan oleh karena itu UUPA perlu direvisi.

Gagasan untuk memberikan HGU dan HGB selama 100 tahun atau memberikan Hak Milik kepada WNA dan badan hukum asing merupakan resonansi pemikiran kelompok kapitalis. Bagi kelompok ini, ekses-ekses berupa penggusuran hak-hak rakyat dan semakin berkurangnya akses rakyat terhadap tanah dipandang sebagai efek sampingan yang tidak perlu dibesar-besarkan. Isu kurang penting dibandingkan dengan keuntungan ekonomis yang dapat diraih (oleh sebagian kecil kelompok masyarakat).

Bagi penentu kebijakan, polarisasi pemikiran ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam mengoreksi kebijakan pertanahan yang kurang sesuai dengan jiwa UUPA ataupun dalam merancang kebijakan secara arif di masa yang akan datang.

Fungsi Sosial Hak atas Tanah

Kecenderungan untuk memandang tanah lebih pada nilai ekonomisnya semata, yakni tanah sebagai barang dagangan yang tentunya lebih mudah dikuasai oleh mereka yang mempunyai kelebihan modal dan mengakibatkan ketimpangan distribusi penguasaan tanah karena perbedaan akses, jelas tidak sesuai dengan jiwa UUPA. Tanah itu

merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 UUPA). Dengan demikian selain memiliki nilai fisik, tanah juga mempunyai nilai kerohanian. Sebagai titipan Tuhan, perolehan dan pemanfaatannya harus sedemikian rupa sehingga dirasakan adil bagi semua pihak.

Menurut Notonagoro, relasi antara orang perseorangan dan masyarakat dalam kaitannya dengan tanah adalah hubungan yang bersifat kedwitunggalan yang tidak dapat dipisahkan.

Persepsi dan konsepsi pembuat kebijakan terhadap tanah akan berpengaruh terhadap pilihan kebijakan yang ditempuh: apakah berorientasi kepada penghargaan hak seseorang terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah sebagai hak asasi setiap orang yang dijamin dapat diperoleh secara adil, atau cenderung menyerahkan perolehan dan pemanfaatan tanah kepada mekanisme pasar dengan segala dampaknya.

Kebijakan Pertanahan

Perwujudan keadilan sosial di bidang pertanahan dapat dilihat pada prinsip-prinsip dasar UUPA, yakni prinsip 'negara menguasai', prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat, asas fungsi sosial semua hak atas tanah, prinsip *landreform*, prinsip perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, dan prinsip nasionalitas. Prinsip dasar ini kemudian dijabarkan dalam berbagai produk berupa peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya. Di dalam praktik dapat dijumpai berbagai peraturan yang bias terhadap kepentingan sekelompok kecil masyarakat dan belum memberikan perhatian serupa kepada kelompok masyarakat

yang lebih besar (Sumardjono dalam "Reorientasi Kebijakan Pertanahan", *Kompas*, September 1994).

Bila kita sepakat bahwa berbagai kebijakan pertanahan harus ditujukan bagi tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat, maka beberapa hal perlu diperhatikan.

Pertama, prinsip-prinsip dasar UUPA tidaklah bersifat statis. Dinamika perkembangan selama 36 tahun menghendaki diadakannya interpretasi dan reinterpretasi terhadap prinsip-prinsip tersebut secara bertanggung jawab. Menghadapi perkembangan baru, kebijakan yang ditempuh haruslah dilaksanakan dengan tetap taat asas, yakni sesuai dengan konsepsi yang melandasinya, namun akomodatif terhadap perkembangan tersebut. Prinsip 'negara menguasai' harus ditafsirkan sebagai peran negara, dalam hal ini pemerintah, sebagai wasit yang adil yang menentukan aturan main yang ditaati oleh semua pihak dan bahwa negara juga tunduk pada peraturan yang dibuatnya sendiri ketika turut berperan sebagai aktor dalam aktivitas pemanfaatan tanah.

Berkenaan dengan hak atas tanah masyarakat hukum adat, kearifan sangatlah diperlukan. Sejauh mana negara mengakui hak-hak tersebut di samping menekankan perlunya dipenuhi kewajiban yang melekat pada hak itu? Bagaimana upaya pemerintah untuk membimbing masyarakat ke arah tercapainya integrasi hukum nasional berdasarkan kesadaran internal masyarakat bahwa hukum tanah nasional menampung aspirasi dan sesuai dengan kesadaran hukum mereka? Bagaimana menerjemahkan asas fungsi sosial dalam kebijakan yang dapat menjamin keadilan dan keseimbangan antara kepentingan berbagai pihak yang sering kali tidak sejalan? Bagaimana menata kembali prinsip *landreform* untuk tercapainya pemerataan

dan penguasaan tanah dan hasilnya secara adil, baik untuk tanah pertanian maupun tanah perkotaan? Bagaimana memberi makna konkret terhadap perencanaan penggunaan tanah termasuk upaya pelestariannya dalam tata kerja yang bersifat koordinatif, komunikatif, dan transparan? Lalu, dalam kaitan dengan prinsip nasionalitas, sejauh mana dapat diberikan hak atas tanah kepada WNA dan badan hukum asing secara bertanggung jawab?

Di samping prinsip-prinsip tersebut di atas, pemerintah mempunyai komitmen untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang dipunyai oleh orang perseorangan atau badan hukum berupa upaya pendaftaran tanah dengan tujuan untuk lebih memberikan perlindungan hukum pemegang hak atas tanah.

Kedua, tidak perlu ada kekhawatiran bahwa keberpihakan kepada kepentingan masyarakat banyak sesuai dengan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, secara langsung berakibat berkurangnya perhatian kepada investasi modal asing. Kebijakan apa pun yang dirancang seharusnya memerhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan. Pasal 14 UUPA sejak semula telah menggariskan perlunya dibuat rencana umum berkenaan dengan persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan, yakni untuk keperluan negara, keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat dan sosial-budaya, keperluan pengembangan produksi pertanian dan sejenisnya, serta keperluan pengembangan industri, transmigrasi, dan pertambangan. UUPA memang tidak hanya berorientasi pada pengembangan di bidang pertanian.

Ketiga, keinginan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap kebijakan pertanahan seyogianya dipahami seba-

gai keinginan untuk menilai secara arif apakah produk hukum yang telah ada dan sedang dirancang terutama dalam rangka menarik investasi tidak berat sebelah. Sepanjang falsafah UUPA masih relevan, peninjauan kembali bukanlah ditujukan kepada UUPA, melainkan terutama dimaksudkan untuk mengganti, menambah, atau menyempurnakan peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA.

Di Indonesia ini, masih perlu perhatian yang lebih banyak bagi sebagian terbesar lapisan masyarakat, yang belum sepenuhnya mendapatkan haknya untuk memperoleh dan memanfaatkan tanah. Tanpa mengurangi arti penting menyediakan peranti hukum untuk mendukung industrialisasi dan meningkatkan daya saing, maka penegasan orientasi kebijakan sangatlah diperlukan. Menggeser kebijakan pertanahan ke arah pemikiran yang cenderung kapitalis di mana tanah lebih ditempatkan pada fungsi ekonomi dan aksesnya diserahkan pada mekanisme pasar, akan semakin menjauhkan diri terhadap pemberian makna konkret tercapainya keadilan sosial yang menjadi misi utama UUPA.

9. Reformasi Kebijakan di Bidang Pertanahan[9]

Tiga puluh delapan tahun yang lalu, prinsip-prinsip dasar kebijakan di bidang pertanahan telah digariskan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria atau UUPA. Seiring dengan semakin derasnya kecenderungan global terhadap penguasaan dan penggunaan tanah, semakin dirasakan pula perlunya melakukan pembaruan pola pikir yang mendasari terbitnya berbagai kebijakan di bidang pertanahan selama ini.

Pertambahan jumlah penduduk, kelangkaan tanah dan kemunduran kualitasnya, alih fungsi tanah dan semakin

tajamnya konflik dalam penggunaan tanah antarberbagai aktor pembangunan dalam berbagai tingkatan; kemiskinan, sempitnya lapangan kerja dan akses yang timpang dalam perolehan dan pemanfaatan tanah, serta semakin terdesaknya hak-hak masyarakat hukum adat, hanyalah beberapa contoh kenyataan yang harus dihadapi saat ini.

Dalam perjalanan waktu, setidaknya terdapat empat hal yang perlu diperhatikan sebagai dasar berpijak untuk pembuatan kebijakan di masa yang akan datang.

Pertama, prinsip-prinsip dasar yang diletakkan oleh UUPA perlu dipertegas dan dikembangkan orientasinya agar dapat diterjemahkan dalam kebijakan yang konseptual, sekaligus operasional dalam menjawab berbagai kebutuhan dan dapat menuntun ke arah perubahan yang dinamis.

Kedua, perlu persamaan persepsi pembuat kebijakan berkenaan dengan berbagai hal yang prinsipil, agar tidak menunda jalan keluar dari permasalahan yang ada.

Ketiga, tanpa mengingkari banyaknya kebijakan yang berhasil diterbitkan, masih terdapat kesan adanya pembuatan kebijakan yang bersifat parsial atau untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek, karena belum jelasnya urutan prioritas kebijakan yang harus diterbitkan.

Keempat, masih diperlukan adanya suatu cetak biru kebijakan di bidang pertanahan yang dengan jelas menunjukkan hubungan antara prinsip kebijakan, tujuan yang hendak dicapai, serta sasarannya.

Orientasi Kebijakan

Sebagai prinsip dasar yang diletakkan hampir empat dasawarsa yang lalu, yakni prinsip "negara menguasai", penghormatan terhadap hak atas tanah masyarakat hukum

adat, asas fungsi sosial hak atas tanah, prinsip *landreform*, asas perencanaan dalam penggunaan tanah dan upaya pelestariannya, serta prinsip nasionalitas, untuk saat ini masih cukup relevan. Namun, itu memerlukan penyempurnaan serta penajaman dan pengembangan orientasi agar lebih akomodatif terhadap perkembangan masyarakat.

Saat ini, melihat permasalahan tanah tidak dapat dilepaskan dari pandangan bahwa tanah merupakan bagian sumber daya alam, sehingga kebijakan tentang pengelolaannya memerlukan kerja sama berbagai pihak terkait dalam koordinasi yang efektif.

Dalam prinsip "negara menguasai", maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat, masyarakat tidak dapat disubordinasikan kedudukannya di bawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah. Kewenangan mengatur oleh negara pun dibatasi, baik oleh UUD maupun relevansinya dengan tujuan yang hendak dicapai, dan pengawasan terhadap peran negara oleh masyarakat dilakukan melalui kemungkinan untuk berperan serta dalam proses pembuatan keputusan, keterbukaan/transparansi dalam proses pembuatan kebijakan, serta pemberian hak untuk memperoleh informasi dalam permasalahan tanah. Di luar hal-hal yang telah diatur, campur tangan negara diperlukan ketika terdapat gejala ketidakadilan dalam mekanisme pasar. Kemitraan antara pemerintah dengan pihak swasta dalam arti luas juga dimaksudkan untuk membatasi peran pemerintah.

Diperlukan juga penegasan mengenai pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat secara eksplisit dalam peraturan

perundang-undangan yang dapat dijadikan dasar yang adil untuk menyelesaikan permasalahan yang ada dan tindak lanjut pengelolaannya (Maria Sumardjono: "Hak Ulayat Dan Pengakuannya oleh UUPA", *Kompas* 13 Mei 1993). Bila diabaikan, hal ini akan menjadi bom waktu yang dapat meledak setiap saat.

Pengaruh global membuat pengelolaan masalah pertanahan harus berorientasi kepada prinsip penggunaan tanah yang berkelanjutan. Pengabaian terhadap hal ini akan berdampak negatif, tidak hanya dalam skala regional tetapi juga dalam skala global, mengingat saling ketergantungan yang semakin besar antarmasyarakat internasional.

Berdasarkan kenyataan sulitnya akses terhadap tanah serta kerusakan sumber kehidupan karena penggunaan tanah yang melampaui batas ditambah dengan konflik penggunaan tanah yang semakin intens, prinsip memberikan perlindungan kepada pihak ekonomi lemah telah diperluas dengan orientasi memerangi kemiskinan yang sudah merupakan permasalahan global.

Sengketa pertanahan dalam berbagai dimensi yang pada umumnya diselesaikan melalui pengadilan atau keputusan administrasi, pada masa yang akan datang tidak akan memadai lagi karena beberapa kendala dalam sistem peradilan yang ada. Untuk itu diperlukan tersedianya lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan, misalnya melalui lembaga mediasi. Untuk menjamin terlaksananya kekuasaan kehakiman yang independen maka campur tangan oleh pihak luar, termasuk eksekutif, terhadap pengadilan tidak dapat ditoleransi.

Di masa depan, dalam kaitannya dengan pengadaan tanah, baik untuk keperluan pemerintah maupun swasta, salah satu pilihan bentuk ganti kerugian yakni permukiman

kembali disertai kelengkapan prasarana penunjangnya perlu dimasyarakatkan, karena permukiman kembali berorientasi pada pemulihan status bekas pemegang hak atas tanah. Dalam hal pemberian rekognisi kepada masyarakat hukum adat perlu dipertimbangkan bentuk dan nilainya yang pada intinya harus sesuai dengan keinginan masyarakat yang bersangkutan, dan hasilnya dapat meningkatkan taraf hidup mereka.

Tujuan dan Sarana

Kebijakan di bidang pertanahan ditujukan untuk mencapai tiga hal pokok yang saling melengkapi, yakni efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan. Untuk tercapainya efisiensi, dapat ditempuh berbagai pendekatan dengan berpijak pada aspek urgensi, konsistensi, dan risiko.

Tujuan untuk tercapainya keadilan sosial dapat dijabarkan melalui beberapa aspek. Misalnya, peran tanah sebagai dasar untuk memperoleh pekerjaan dan pendapatan, identifikasi pihak-pihak yang dirugikan dalam berbagai konflik kepentingan, serta sikap terhadap tanah-tanah masyarakat hukum adat.

Tujuan yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup menghendaki tersedianya peraturan tentang penggunaan tanah yang komprehensif, kemampuan menggali peran serta masyarakat setempat dalam pengelolaan sumber daya alam, serta koordinasi cabang-cabang administrasi yang efektif.

Menerjemahkan orientasi kebijakan dengan memerhatikan ketiga tujuan tersebut masih belum mencukupi. Diperlukan penjabaran berbagai aktivitas yang dapat digunakan

sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Berbagai sarana tersebut berupa tersedianya peraturan perundang-undangan yang mampu menjabarkan berbagai aspek dari orientasi kebijakan dan tujuannya, yakni: (1) demokratisasi berupa pengawasan terhadap kekuasaan, jaminan stabilitas politik sebagai akibat demokratisasi, dan perlindungan hak asasi manusia; (2) peningkatan kepastian hukum melalui pembuatan peraturan perundang-undangan yang diperlukan dan pelaksanaannya konsisten; (3) pemberdayaan kelembagaan yakni memperkuat administrasi pertanahan, meningkatkan kemampuan sumber daya manusia pendukung dan transparansi dalam proses pembuatan keputusan; (4) meningkatkan insentif ekonomi berupa efektivitas perpajakan dan transparansi di dalam pasar tanah; dan (5) menetapkan batas-batas kewenangan pemerintah berupa perumusan tanggung jawab pokok dan pengembangan model kemitraan antara swasta dan pemerintah.

Pada akhirnya, kebijakan pertanahan apa pun yang diterbitkan berdasarkan orientasi serta tujuan dan sarana yang mendukung itu tidak akan mencapai sasaran, bila tidak diterima dan disikapi serta ditindaklanjuti oleh para pelaksananya secara konsekuen. Reformasi dalam arti perubahan pola pikir dan tindakan aparat pelaksana, dalam fungsi pelayanan kepada masyarakat, sangat dibutuhkan untuk mendukung keberhasilan kebijakan pertanahan.

10. Kebijakan "Landreform"[10]

Di tengah krisis ekonomi yang berdampak pada hampir semua lini, sektor pertanian justru memberikan secercah harapan. Namun, saat dukungan untuk memperkuat posisi penguasaan atau pemilikan tanah pertanian diperlukan, kebijakan soal tanah pertanian ternyata tidak memadai.

Dampak negatif kebijakan propertumbuhan yang sangat berat sebelah itu tampak pada semakin terdesaknya hak-hak petani, dengan semakin menyusutnya areal tanah pertanian akibat pertambahan jumlah penduduk dan alih fungsi tanah pertanian. Di lain pihak, pemanfaatan tanah dalam skala besar yang dikuasai perusahaan jauh dari optimal. Karena itu, kebijakan tersebut sedang dikoreksi melalui penyiapan RPP tentang maksimum luas penguasaan tanah untuk usaha yang memerlukan lahan dalam skala besar. Pada saat yang sama, kebijakan penataan kembali penguasaan atau pemilikan tanah pertanian yang terabaikan sedang dikaji ulang.

Program *landreform* sebagai strategi untuk mencapai keadilan dalam perolehan dan pemanfaatan tanah pertanian telah diawali dengan penerbitan UU No. 56 Prp Tahun 1960 berikut pelbagai peraturan pelaksanaannya. Salah satu strategi yang dipilih adalah redistribusi tanah pertanian yang berasal dari tanah-tanah kelebihan batas maksimum, tanah guntai (*absentee*), tanah swapraja, tanah partikelir, dan tanah negara. Secara operasional, program itu tidak berjalan lancar karena kendala yang bersifat politis, teknis administrasi, dan legal.

Data sampai Juni 1998 menunjukkan, dari 1.397.167 hektar tanah obyek *landreform*, baru diredistribusi 787.931 hektar (56,4 persen), dengan jumlah penerima sebanyak 1.267.961 keluarga petani. Setelah hampir 40 tahun, ternyata baru separuh dari tanah obyek *landreform* itu yang bisa dibagikan. Dan, melihat perbandingan antara luas tanah usaha tani dan tanah obyek *landreform*, persentase keluarga petani menerima redistribusi di Indonesia tentu sangat kecil.

Walaupun jumlah penerima redistribusi terbatas, toh perlu dipertanyakan seberapa jauh program tersebut

bermanfaat bagi penerima. Sebab, program redistribusi tidak selesai dengan telah diterimanya pembagian tanah. Tindak lanjut berupa pelayanan kemudahan memperoleh kredit, bantuan pemasaran hasil produksi, dan dorongan untuk ikut serta dalam koperasi merupakan dukungan yang sangat diperlukan. Tanpa dukungan nyata, petani yang mengalami kesulitan hidup akan dengan mudah menjual tanahnya kepada pihak lain.

Mengingat tanah yang tersedia semakin terbatas dan hambatan lain (data pertanahan akurat untuk mendeteksi tanah-tanah potensial sebagai obyek *landreform* belum tersedia, keterbatasan dana pemerintah, dan tidak berfungsinya program *landreform* swadaya karena krisis ekonomi), perlu dipikirkan kembali kelanjutan program redistribusi itu, di samping pengembangan potensi program konsolidasi tanah pertanian.

Dalam tatanan legal-formal, perlu dikaji ulang beberapa ketentuan berkenaan dengan batas maksimum penguasaan tanah pertanian, pemilikan tanah secara guntai, perjanjian bagi hasil tanah pertanian, serta penetapan batas luas maksimum berdasarkan kepadatan penduduk dan jenis penggunaan tanahnya (sawah atau tanah kering) untuk Daerah Tingkat II. Pertambahan penduduk selama hampir empat dasawarsa dan ketersediaan tanah saat ini, serta prakiraan kebutuhannya di masa datang, dapat dijadikan dasar untuk merevisi ketentuan tersebut.

Ketentuan tentang larangan pemilikan tanah secara *absentee* pun sering dilanggar dengan adanya kemudahan memperoleh KTP di lokasi tanah pertanian yang bersangkutan. Di samping itu, mengingat kemajuan komunikasi dan transportasi, alasan jarak antara tempat tinggal dan letak tanah sebagai dasar larangan pemilikan tanah

secara *absentee* sudah ketinggalan zaman. Karena itu, perlu dipikirkan apakah ketentuan tentang pemilikan tanah *absentee* akan dihapuskan atau masih dipertahankan. Kalau masih dipertahankan kriteria "terletak dalam satu kecamatan" dapat diganti dengan, misalnya, yang bersangkutan untuk sebagian besar waktunya tinggal di lokasi tanah pertaniannya, penghasilan terbesarnya diperoleh dari hasil tanah tersebut, dan tanah itu tidak boleh ditelantarkan.

Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian yang bertujuan memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah dan penggarap, dalam kenyataannya, secara sosiologis tidak berlaku. Hal itu antara lain akibat kesenjangan pola pikir legalistik-formalistik, dengan adanya keharusan perjanjian tertulis, dan alam pikiran tradisional yang lebih menghargai hubungan kepercayaan ketimbang formalitas. Namun, mengingat untuk sementara waktu perjanjian bagi hasil masih diperlukan, seyogianya ihwal isi perjanjian itu diserahkan kepada para pihak, sesuai dengan kebiasaan yang berlaku di daerah masing-masing, disertai anjuran untuk menuangkannya secara tertulis.

Program *landreform* bertujuan memberdayakan petani dengan mewujudkan akses terhadap lapangan kerja, yang dijamin dengan akses terhadap modal dan pasar produksi. Pelaksanaannya tentu memerlukan peraturan yang mendukung dan koordinasi antar-instansi terkait, yang pertanggungjawabannya jelas, dan perencanaan, pelaksanaan, serta evaluasi programnya transparan. ✳

Bab II

Tanah Negara dan Hak Ulayat

1. Hak Ulayat dan Pengakuannya oleh UUPA[1]

SAAT ini dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk keperluan pembangunan, sementara tanah negara dapat dikatakan hampir tidak tersedia lagi, isu tentang eksistensi hak ulayat perlu mendapat pemikiran yang proporsional. Paling tidak dapat dikatakan, ada dua pandangan/sikap mengenai isu tersebut, yakni di satu pihak terdapat kekhawatiran bahwa hak ulayat yang semula sudah tidak ada kemudian dinyatakan hidup lagi. Dan di pihak lain, ada kekhawatiran bahwa dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah, akan semakin mendesak hak ulayat yang keberadaannya dijamin oleh Pasal 3 UUPA.

Pengakuan eksistensi hak ulayat oleh UUPA merupakan hal yang wajar, karena hak ulayat beserta masyarakat hukum adat telah ada sebelum terbentuknya negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Pasal 3

UUPA menegaskan pengakuan tersebut dengan menyebutkan "dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak 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."

Jelaslah bahwa hak ulayat itu diakui dengan pembatasan tertentu, yakni mengenai eksistensinya dan pelaksanaannya.

Masyarakat Hukum Adat

UUPA sendiri tidak memberikan penjelasan tentang hak ulayat itu, kecuali menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan hak ulayat adalah *beschikkingsrecht* dalam kepustakaan hukum adat.

Hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam maupun ke luar (Laporan Penelitian *Integrasi Hak Ulayat ke dalam Yurisdiksi UUPA*, Depdagri-FH UGM tahun 1978).

Pasal 3 UUPA menyebut tentang masyarakat hukum adat, tanpa memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai pengertiannya. Bahkan dalam berbagai kesempatan dalam Memori Penjelasan sering digunakan istilah masyarakat hukum. Namun, sesuai dengan fungsi suatu peraturan penjelasan, maka apabila dalam Memori Penjelasan disebut masyarakat hukum, yang dimaksud adalah masyarakat hukum adat yang disebut secara eksplisit dalam Pasal 3 tersebut.

Secara teoretis, pengertian masyarakat hukum dan masyarakat hukum adat berbeda. Kusumadi Pujosewojo (1971) mengartikan masyarakat hukum sebagai suatu masyarakat yang menetapkan, terikat, dan tunduk pada tata hukumnya sendiri. Sedangkan masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu, yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan rasa solidaritas yang sangat besar di antara para anggota, yang memandang bukan anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya. Pemanfaatannya oleh orang luar harus dengan izin dan pemberian imbalan tertentu, berupa rekognisi dan lain-lain (Laporan Penelitian, idem).

Beberapa ciri pokok masyarakat hukum adat adalah mereka merupakan suatu kelompok manusia, mempunyai kekayaan tersendiri terlepas dari kekayaan perorangan, mempunyai batas wilayah tertentu, dan mempunyai kewenangan tertentu.

Dengan demikian, hak ulayat menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum (subyek hak) dan tanah/wilayah tertentu (obyek hak). Hak ulayat tersebut berisi wewenang untuk:

(1) Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (untuk permukiman, bercocok tanam, dan lain-lain), persediaan (pembuatan permukiman/persawahan baru dan lain-lain), dan pemeliharaan tanah;
(2) Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu pada subyek tertentu);

(3) Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual-beli, warisan, dan lain-lain).

Isi wewenang hak ulayat tersebut menyatakan bahwa hubungan antara masyarakat hukum adat dan tanah/wilayahnya adalah hubungan menguasai, bukan hubungan milik sebagaimana halnya dalam konsep hubungan antara negara dan tanah, menurut Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

Eksistensi Hak Ulayat

UUPA tidak memberikan kriteria mengenai eksistensi hak ulayat itu. Namun, dengan mengacu pada pengertian-pengertian fundamental tersebut di atas, dapatlah dikatakan bahwa kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat harus dilihat pada tiga hal, yakni:

(1) Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu subyek hak ulayat.
(2) Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *Lebensraum* yang merupakan obyek hak ulayat; dan
(3) Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sebagaimana diuraikan di atas.

Dipenuhinya ketiga persyaratan tersebut secara kumulatif, kiranya cukup obyektif sebagai kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat, sehingga misalnya, walaupun ada masyarakat hukum dan ada tanah atau wilayahnya, namun apabila masyarakat hukum tersebut sudah tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan tiga tindakan tersebut, maka hak ulayat dapat dikatakan sudah tidak ada lagi.

Pemenuhan kriteria tersebut sesuai dengan rasa keadilan berdasarkan dua hal. Di satu pihak, bila hak ulayat memang sudah menipis atau sudah tidak ada lagi hendaknya hal ini menjadi kesadaran bersama bahwa sebetulnya secara sosiologis masyarakat hukum adat telah ditingkatkan menjadi bangsa Indonesia sejak 17 Agustus 1945. Tidaklah pada tempatnya untuk mencoba menghidupkan kembali hal-hal yang justru dapat mengaburkan kesadaran berbangsa dan bertanah air satu.

Di pihak lain, bila memang hak ulayat dinilai masih ada, maka harus diberikan pengakuan atas hak tersebut di samping pembebanan kewajibannya oleh negara. Pengakuan atas hak itu tampak misalnya, apabila tanah ulayat diberikan untuk pembangunan (sesuai dengan fungsi sosial yang melekat pada hak ulayat) maka pihak yang memerlukan tanah harus minta izin pada masyarakat hukum tersebut. Dan apabila diperlukan, juga memberikan pemulihan keseimbangan berupa apa pun yang bermanfaat bagi seluruh anggota masyarakat hukum tersebut maupun masyarakat sekitarnya. Kewajiban yang dibebankan kepada masyarakat hukum tersebut, antara lain berupa pemeliharaan tanah, penambahan kesuburannya, serta pelestarian lingkungannya. Kiranya diperlukan pengaturan tentang hak ulayat yang berisi pokok-pokok pikiran, antara lain mengenai kriteria eksistensi hak ulayat; siapa saja yang terlibat dan berwenang menentukan eksistensi hak ulayat tersebut; mekanisme penentuan hak ulayat; penempatan/kedudukan hak ulayat dalam sistem hukum tanah nasional; hak-hak dan kewajiban yang melekat pada hak ulayat; ciri-ciri/sifat-sifat hak ulayat, dan lain-lain.

Dengan terbentuknya peraturan tersebut, diharapkan akan tercapai kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

2. Tanah Negara[2]

Saat ini tidak mudah untuk menyatakan berapa luas tanah negara itu. Di satu pihak apabila pemerintah memerlukan tanah untuk kepentingan umum dengan mengambil tanah yang dipunyai pemegang hak, alasan yang dikemukakan adalah karena tanah negara jumlahnya tidak memadai lagi. Namun, di lain pihak, ketika timbul gagasan untuk membentuk lembaga yang berfungsi menyediakan, mematangkan, dan menyalurkan tanah (*land banking*), maka diusulkan bahwa tanah negara dijadikan salah satu alternatif obyeknya.

Klarifikasi tentang pengertian tanah negara menjadi semakin penting mengingat dampak yang mungkin timbul bila tidak ada kesamaan persepsi mengenai hal ini. Kasus tanah Pertamina Plumpang yang digugat oleh para penggarapnya merupakan contoh ketidaksamaan persepsi tentang tanah negara ini. Dalam kasus pendudukan tanah oleh penggarap tersebut, para penggugat (penggarap) mendalilkan bahwa tanah tersebut adalah tanah negara, sedangkan pihak Pertamina beranggapan bahwa tanah tersebut merupakan tanah pemerintah. Pengadilan Negeri Jakarta Utara berpendapat bahwa tanah tersebut merupakan tanah negara, sedangkan PTUN berpendapat bahwa tanah tersebut merupakan tanah pemerintah.

Sidang PTUN yang berlangsung terhadap kasus tanah Desa Jatimulyo dan Way Huy di Lampung Selatan mempersoalkan, apakah status tanah pertanian seluas 300 ha

tersebut benar-benar tanah negara sebagaimana disebutkan dalam SK Gubernur dan SK Mendagri.

Menteri Keuangan beberapa waktu yang lalu menyatakan bahwa berkenaan dengan tugas inventarisasi kekayaan negara antara lain dilakukan pendataan terhadap tanah negara di daerah-daerah. Sudah barang tentu inventarisasi tersebut dapat dilakukan apabila ada kejelasan tentang pengertian tanah negara itu.

Penggunaan istilah tanah negara bermula pada zaman Hindia Belanda. Sesuai dengan konsep hubungan antara penguasa (Pemerintah Hindia Belanda) dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan, maka dikeluarkanlah suatu pernyataan yang terkenal dengan nama *Domein Verklaring* pada tahun 1870, yang secara singkat menyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendom*-nya, adalah domein (milik) negara.

Akibat hukum pernyataan tersebut ternyata merugikan hak atas tanah yang dipunyai rakyat sebagai perseorangan serta hak ulayat yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat karena, berbeda dengan tanah-tanah hak Barat/Eropa, di atas tanah-tanah hak adat tersebut pada umumnya tidak ada alat bukti haknya.

Lebih lanjut, dalam konsep domein negara tersebut, maka tanah-tanah hak milik adat disebut sebagai tanah negara tidak bebas/*onvrij landsdomein* (karena sudah dilekati dengan suatu hak), tetapi di luar itu, semua tanah (termasuk tanah ulayat) disebut sebagai tanah negara bebas/*vrij landsdomein*.

Dalam perkembangannya, penguasaan tanah-tanah negara diatur dalam PP No. 8 Tahun 1953. Karena peraturan pemerintah ini terbit sebelum lahirnya UUPA pada tahun

1960, maka istilah-istilah yang digunakan masih berdasarkan pada konsep domein tersebut di atas.

Dalam peraturan pemerintah ini, yang dimaksud dengan tanah negara (dalam hal ini negara bebas/*vrij landsdomein*) adalah tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai penuh oleh negara yang meliputi semua tanah yang sama sekali bebas dari hak-hak seseorang, baik yang berdasarkan hukum adat ataupun hukum Barat.

Penguasaan tanah negara diletakkan dalam satu tangan dan instansi yang diserahi tugas tersebut adalah Kementerian Dalam Negeri. Sebagai konsekuensinya, maka tanah-tanah negara yang tidak diperlukan lagi atau tidak dipergunakan lagi oleh suatu instansi sesuai tugas masing-masing harus diserahkan kembali kepada Menteri Dalam Negeri (sekarang Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional). Dengan demikian berarti bahwa penyerahan tanah-tanah negara tidak boleh dilakukan oleh masing-masing instansi secara individual.

Berbeda dengan konsep domein negara tersebut, maka UUPA menganut konsep negara "menguasai" dan bukan "memiliki" dalam hubungan antara negara dengan tanah. Negara sebagai personifikasi dari seluruh rakyat mempunyai kewenangan pada tingkatan tertinggi untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum yang berkenaan dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

Walaupun hak menguasai negara itu meliputi semua bumi, air, dan ruang angkasa, namun di samping adanya tanah negara dikenal pula adanya tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh perseorangan maupun badan hukum.

Dengan demikian, maka yang disebut tanah negara adalah tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak, yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan, serta tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah negara meliputi juga: (a) tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya; (b) tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi; (c) tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris; (d) tanah-tanah yang ditelantarkan; dan (e) tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum sesuai dengan tata cara pencabutan hak yang diatur dalam UU No. 20 Tahun 1961 dan pengadaan tanah yang diatur dalam Keppres No. 55 Tahun 1993.

Dalam kaitan dengan pengertian tanah negara ini, penting untuk diperoleh kejelasan tentang status tanah pemerintah, apakah termasuk dalam pengertian tanah negara atau bukan. Hemat kami, apabila definisi tanah negara tersebut di atas diterima, maka tanah (yang dikuasai oleh) pemerintah tersebut tidak serta-merta masuk dalam pengertian tanah negara, walaupun tanah tersebut merupakan aset/kekayaan negara, karena tanah-tanah negara yang dikuasai oleh suatu instansi pemerintah yang dipergunakan sesuai dengan tugas masing-masing diberikan dengan hak pengelolaan atau hak pakai sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Apabila suatu instansi pemerintah menguasai tanah namun tidak memegang hak pengelolaan atau hak pakai, maka status tanahnya adalah tanah negara.

Dalam praktiknya, kekayaan negara berupa tanah tersebut dapat dipindahtangankan atau dipertukarkan dengan pihak lain (*ruilslag*) atau dapat juga dimanfaatkan dengan

cara disewakan atau dipergunakan dengan cara dibangun, dioperasikan, dan diserahterimakan kepada pihak lain (BOT).

Pada waktu yang lalu terdapat kesimpangsiuran dalam praktik *ruilslag*, walaupun prinsip-prinsip yang mengaturnya sudah ditetapkan dalam berbagai peraturan, antara lain, PP No. 8 Tahun 1953, Inpres No. 9 Tahun 1970, Keppres No.16 Tahun 1984 yang kemudian diganti dengan Keppres No. 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan APBN. Dalam Keppres No. 16 Tahun 1994 ditegaskan bahwa *ruilslag* dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Presiden berdasarkan usul Menteri Keuangan dan BOT dilakukan dengan keputusan Menteri Keuangan.

Sehubungan dengan belum adanya kesamaan persepsi tentang tanah negara, maka demi tercapainya kepastian hukum, seyogianya mengenai hal ini diatur dan terhadap PP No. 8 Tahun 1953 perlu dilakukan peninjauan kembali atau diganti, karena konsep yang mendasarinya sudah tidak berlaku lagi.

Sudah saatnya pengertian tentang status tanah disederhanakan dengan menggunakan istilah tanah negara dan tanah hak, karena bagi masyarakat awam tidak mudah untuk memahami istilah "tanah yang langsung dikuasai oleh negara".

Perlu pula ditegaskan bahwa pengurusan tanah-tanah negara yang merupakan kekayaan negara secara yuridis administratif penguasaannya berada di bawah wewenang Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan secara fisik penggunaannya berada di bawah pengurusan suatu departemen/lembaga yang memerlukan koordinasi dalam penanganannya.

Terhadap berbagai kasus yang menyangkut penggarapan masyarakat atas tanah negara, diperlukan ketegasan dalam pengaturannya yang akan datang dalam kaitannya dengan kemungkinan terjadinya hak milik atas tanah negara. Dalam peraturan tersebut perlu ditetapkan instansi yang berwenang memberikannya, syarat pemberiannya, subyek haknya, serta pendaftarannya.

3. Hak Ulayat yang Dilematis[3]

Terlepas dari maksud untuk menilai kasus tanah keret (ikatan suku terkecil) Ongge dan Ohee di Kampung Harapan, Irian Jaya, dan kasus tanah adat Desa Parbuluan, Sumatera Utara, mencuatnya dua kasus itu menyadarkan kita kembali bahwa untuk menentukan eksis tidaknya hak ulayat (hak atas tanah suatu masyarakat hukum adat) tidak semudah membalikkan telapak tangan.

Berhadapan dengan lembaga hak atas tanah yang dikenal dengan sebutan hak ulayat ini bagi banyak pihak bagaikan makan buah simalakama. Jika cepat-cepat disimpulkan, hak ulayat yang dihadapi itu dianggap sudah tidak ada lagi, apalagi dengan dalih terselubung adanya kepentingan lain yang lebih besar dan mendesak, maka tindakan itu jelas bertentangan dengan prinsip pengakuan terhadap hak ulayat oleh UUPA yang dijabarkan dalam Pasal 3.

Sebaliknya, berangkat dari itikad baik dan kesadaran penuh untuk menghormati hak-hak masyarakat hukum adat terhadap tanah yang merupakan *Lebensraum*-nya, itu pun tidak juga selalu mudah untuk menelusurinya, untuk kemudian secara positif menyatakan, hak ulayat itu benar masih ada.

Hal ini disebabkan Pasal 3 UUPA yang memberikan dasar bagi pengakuan hak ulayat dengan menyebutkan dua

persyaratan, yakni persyaratan mengenai keberadaan/eksistensinya dan pelaksanaannya, tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang kriteria penentu eksistensi hak ulayat itu.

Namun, dengan berpegang pada konsepsi yang bersumber pada hukum adat, kiranya adil bila kriteria penentu eksistensi hak ulayat didasarkan pada adanya tiga unsur yang harus dipenuhi secara simultan, yakni adanya (1) subyek hak ulayat, yaitu masyarakat hukum adat itu yang memenuhi karakteristik tertentu; (2) obyek hak ulayat, yakni tanah wilayah yang merupakan *Lebensraum* mereka; dan (3) adanya kewenangan tertentu dari masyarakat hukum adat itu untuk mengelola tanah wilayahnya, termasuk menentukan hubungan yang berkenaan dengan persediaan, peruntukan, dan pemanfaatan, serta pelestarian tanah wilayahnya itu (Sumardjono, *Kompas*, 13/5/93).

Barangkali tidak sulit untuk memahami hal itu dari belakang meja. Namun, masalahnya akan menjadi tidak sederhana ketika harus berhadapan dengan peristiwa hukum yang konkret. Kesulitan utama adalah menghilangkan kebiasaan untuk segera menetapkan aturan-aturan yang bersifat formal dengan pendekatan legalistik semata. Karena dengan pendekatan ini dapat berakibat pengingkaran terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan.

Karena itu, perlu adanya kesadaran, berhadapan dengan hak ulayat, berarti harus membuka diri untuk memahami kesadaran hukum suatu masyarakat yang terwujud dalam tindakan nyata sehari-hari berangkat dari sudut pandang dan pola pikir masyarakat yang bersangkutan.

Pemahaman yang utuh terhadap keberadaan hak ulayat mensyaratkan pemahaman tentang struktur kemasya-

rakatan, termasuk pola-pola kekuasaan kejelasan tentang "siapa" (tokoh yang diberi kepercayaan masyarakat tersebut) yang berwenang menentukan "hal-hal apa" (hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan dengan tanah wilayahnya). Dan, dalam "forum apa" keputusan tentang pelaksanaan wewenang itu dilakukan. Dengan demikian dapat dihindarkan kesalahan untuk berurusan dengan pihak yang tidak berkompetensi memutuskan sesuatu.

Dalam kaitan dengan penentuan tanah wilayah masyarakat sebagai obyek hak ulayat, tidak selalu mudah dilakukan, karena batas-batas wilayah sering berupa batas alam. Namun, kiranya para penguasa/tetua adat sebagai saksi hidup dari masyarakat hukum adat tersebut pada umumnya dapat menunjukkan batas wilayahnya apabila diminta.

Hak ulayat tidak bersifat eksklusif. Dalam pelaksanaannya, seperti juga hak atas tanah lainnya, hak ulayat pun mengenal adanya fungsi sosial. Artinya, bila diperlukan untuk kepentingan umum ataupun kepentingan lain yang bermanfaat bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, maka hak ulayat itu pun dapat diberikan kepada pihak lain.

Masalahnya adalah, perlunya pihak lain mengakui dan menghormati hak itu dan permohonan untuk memanfaatkannya dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Hal ini dilakukan dengan melakukan pendekatan kepada masyarakat hukum yang bersangkutan dan mengindahkan tata cara yang hidup dalam masyarakat tersebut. Selain itu juga memberikan ganti kerugian dalam wujud yang bermanfaat bagi masyarakat hukum yang bersangkutan yang dengan pengorbanannya berupa pemberian tanah wilayahnya tersebut berhak atas peningkatan taraf hidupnya sebagaimana dijamin Pasal 27 UUD 1945.

Kesamaan pemahaman dari berbagai instansi yang sering berurusan dengan masalah tanah ulayat sangat diperlukan. Dengan demikian akan terwujud kesamaan perlakuan terhadap hak ulayat yang menjamin kepastian hukum serta keadilan bagi pihak-pihak yang bersangkutan.

Perlu disadari pula, bila dalam kenyataannya ketiga unsur penentu eksistensi hak ulayat tidak terpenuhi secara kumulatif, maka harus diterima kenyataan, hak ulayat sudah tidak ada lagi. Dengan demikian tidak perlu dihidupkan kembali.

Pada suatu saat, seiring dengan proses individualisasi dan monetisasi yang merasuk dalam kehidupan suatu masyarakat, tidak mustahil keberadaan hak ulayat akan semakin melemah. Apabila hal ini terjadi, biarlah terjadi secara alamiah, yakni karena proses internal yang berlangsung dalam masyarakat hukum adat itu sendiri dan bukan karena dipaksakan dari luar.

4. Pengakuan terhadap Hak Ulayat[4]

Setelah sekian lama ditunggu, akhirnya pemerintah menentukan sikap berkenaan dengan pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat (hak ulayat) yang diamanatkan oleh Pasal 3 UUPA. Berbagai kasus tentang tanah ulayat yang timbul dalam skala regional maupun nasional, tidak pernah akan memperoleh penyelesaian secara tuntas tanpa adanya kriteria obyektif yang diperlukan sebagai tolok ukur penentu keberadaan hak ulayat (Maria Sumardjono, "Hak Ulayat dan Pengakuannya oleh UUPA", *Kompas*, 13 Mei 1993).

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak

Ulayat, Masyarakat Hukum Adat ("Permen") yang terbit tanggal 24 Juni 1999 dimaksudkan sebagai pedoman bagi daerah, yakni daerah otonom menurut UU No. 22 Tahun 1999, untuk melakukan urusan pertanahan dalam kaitannya dengan hak ulayat yang masih ada di daerah tersebut.

Kriteria penentu tentang keberadaan hak ulayat terdiri dari tiga unsur, yakni: adanya masyarakat hukum adat tertentu, adanya hak ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup dan tempat mengambil keperluan hidup masyarakat hukum adat itu, dan adanya tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan, dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh masyarakat hukum adat itu (Pasal 2).

Penentuan tentang keberadaan hak ulayat dilakukan oleh pemerintah daerah (pemda) dengan mengikutsertakan masyarakat hukum adat yang ada di daerah tersebut, pakar hukum adat, LSM, dan instansi yang terkait dengan sumber daya alam.

Keberadaan hak ulayat itu dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah, dan bila batas-batasnya dapat ditentukan menurut tata cara pendaftaran tanah, batas tersebut digambarkan pada peta dasar pendaftaran tanah dan tanah dicatat dalam daftar tanah.

Pengaturan lebih lanjut berkenaan dengan keberadaan hak ulayat itu diatur dengan peraturan daerah (perda). Sebelum terbitnya perda yang dimaksud, akan terdapat bidang-bidang tanah yang sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut UUPA atau sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum, atau perseorangan menurut ketentuan dan tata cara yang berlaku. Dalam hal ini, pelaksanaan

hak ulayat masyarakat hukum adat terhadap bidang-bidang tanah tersebut tidak dapat dilakukan lagi (Pasal 3).

Bidang-bidang tanah ulayat dimungkinkan penguasaannya oleh perseorangan, baik warga maupun bukan warga masyarakat hukum adat dan badan hukum. Bila warga masyarakat hukum adat yang menguasai bidang tanah menurut hukum adat yang berlaku itu menghendaki, hak atas tanahnya dapat didaftar menurut ketentuan UUPA. Bagi instansi pemerintah, badan hukum, atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, penguasaan bidang tanah dengan hak atas tanah menurut ketentuan UUPA baru dapat diberikan setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.

Khusus untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan HGU dan Hak Pakai (HP), pelepasan tanah ulayat dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu. Bila jangka waktunya habis atau tanahnya tidak dipergunakan lagi sehingga HGU/HP dihapus, maka penggunaannya selanjutnya harus dilakukan dengan pesetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayatnya masih ada. Pemberian, perpanjangan, dan pembaruan HGU/HP oleh negara tidak boleh melebihi jangka waktu penggunaan tanah yang diberikan oleh masyarakat hukum adat tersebut.

Efektivitas peraturan tentang pengakuan hak ulayat tergantung pada inisiatif pemerintah daerah untuk melakukan penelitian sebagai dasar penentuan keberadaan hak ulayat di daerah bersangkutan, baik ketika timbul permasalahan

pada saat tanah hak ulayat tertentu diperlukan untuk menunjang berbagai kegiatan pihak lain, maupun pada saat tidak ada permasalahan, yakni dalam rangka memperoleh informasi mengenai status tanah-tanah di daerah tersebut.

Dalam Pasal 3 disebutkan bahwa terhadap bidang-bidang tanah ulayat yang sudah dikuasai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut UUPA, atau oleh instansi pemerintah, badan hukum, perseorangan yang diperoleh menurut tata cara yang berlaku sebelum terbitnya perda, maka pelaksanaan hak ulayat oleh masyarakat hukum adat tidak berlaku lagi. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atau mereka yang memperoleh tanah dan menguasainya secara sah. Perolehan adalah sah apabila memenuhi syarat material, yakni diperoleh dengan itikad baik menurut cara yang disepakati para pihak, dan syarat formal, yakni dilakukan menurut ketentuan dan tata cara peraturan perundangan yang berlaku.

Pemberian bidang tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat atau warganya dapat ditempuh dengan cara dilepaskan untuk selama-lamanya atau diberikan penggunaannya untuk jangka waktu tertentu. Dalam upaya mencapai kesepakatan, kompensasi yang diberikan kepada masyarakat hukum adat hendaknya mempertimbangkan hilangnya atau berkurangnya tanah dan sumber daya alam yang menjadi sumber penghidupannya dan hilangnya pusat-pusat budaya dan religi masyarakat hukum adat tersebut. Manfaat yang diperoleh pihak luar tersebut hendaknya dapat bermanfaat bagi peningkatan kualitas hidup dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Keberadaan hak ulayat dinyatakan dalam peta pendaftaran, tetapi terhadap tanah ulayat tidak diterbitkan sertifikat karena hak ulayat bukan obyek pendaftaran tanah, di samping itu sifatnya yang dinamis memungkinkan terjadi indvidualisasi secara alamiah karena faktor sosial-ekonomis yang membawa pengaruh terhadap perubahan internal di kalangan masyarakat hukum adat sendiri.

Terbitnya Permen ini seyogianya mempertegas komitmen terhadap pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat dalam berbagai peraturan perundang-undangan terkait (UU tentang Lingkungan Hidup, UU Kehutanan, UU Transmigrasi, dan lain-lain). Pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat mewujudkan penghormatan kepada hak orang lain dan upaya perlindungannya secara wajar. Hak ulayat itu tidak bersifat eksklusif. Masyarakat hukum adat berkewajiban untuk turut serta mewujudkan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memberikan kesempatan kepada pihak-pihak di luar anggota masyarakat hukum adat untuk ikut menggunakan tanah berikut sumber daya alamnya dengan cara-cara yang disepakati bersama. Bila semua ketentuan dan hak serta kewajiban ditaati, kekhawatiran terjadinya bahaya disintegrasi karena diakuinya hak ulayat dapat ditepis. ✳

Bab III

Pengadaan Tanah

1. Anatomi Keppres No 55/1993[1]

TANGGAL 17 Juni 1993 diterbitkan Keputusan Presiden tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum ("Keppres"). Tampaknya Keppres ini dibuat dengan maksud untuk menampung aspirasi berbagai kalangan dalam masyarakat sebagai reaksi terhadap ekses-ekses pembebasan tanah yang selama ini terjadi.

Terlepas dari pembicaran mengenai format pengaturannya, tulisan ini memberikan komentar singkat dan terbatas terhadap substansi yang diatur oleh Keppres tersebut, disertai beberapa catatan sebagai bahan untuk pemikiran lebih lanjut.

Kepentingan Umum

Salah satu di antara beberapa isu pokok yang sering dipermasalahkan di masa yang lalu adalah definisi menge-

nai kepentingan umum. Kepentingan umum sebagai konsep tidak sulit dipahami tapi tidak mudah didefinisikan.

Dalam Keppres ini, kepentingan umum didefinisikan sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat, sedangkan mengenai kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dibatasi pada kegiatan pembangunan yang dilakukan dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah, serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dengan demikian interpretasi kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum dibatasi pada terpenuhinya ketiga unsur tersebut.

Berbeda dengan batasan tentang kepentingan umum dalam berbagai peraturan terdahulu, dalam Keppres ini dipilih pendekatan berupa penyebutan kepentingan umum dalam suatu daftar kegiatan (*list provision*). Antara lain meliputi 14 kegiatan, yang tidak memerlukan penafsiran lebih lanjut. Misalnya: jalan, rumah sakit umum dan puskesmas, pasar umum, pasar inpres, dan kantor pemerintah (Pasal 5 angka 1). Menyebutkan beberapa contoh tersebut dapat menimbulkan pertanyaan, bagaimana dengan kegiatan lain yang tidak termasuk ke dalam 14 jenis kegiatan tersebut?

Dalam Keppres ini disebutkan untuk kegiatan selain yang disebutkan sebagai contoh tadi, akan ditetapkan dengan Keppres (Pasal 5 angka 2), dengan catatan, bahwa tentulah penentuannya didasarkan pada pemenuhan ketiga unsur tersebut. Perencanaan dan pelaksanaan kegiatan untuk kepentingan umum tidak dapat dilakukan bila tidak sesuai dan didasarkan pada Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) yang telah ditetapkan lebih dahulu. Sedangkan bagi daerah yang belum mempunyai RUTR, harus dilakukan berdasarkan perencanaan ruang wilayah atau kota yang

telah ada (Pasal 4). Yang masih perlu dipikirkan adalah masalah peran serta masyarakat dalam perencanaan pengadaan tanah tersebut.

Jika Pasal 4 Keppres ini dihubungkan dengan Pasal 4 jo Pasal 12 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, jelas bahwa penataan ruang dilakukan oleh pemerintah dengan peran serta masyarakat. Di samping itu disebutkan pula bahwa setiap orang berhak untuk mengetahui rencana tata ruang dan berperan serta dalam penyusunan rencana tata ruang serta pemanfaatan ruang.

Tentu saja, di samping hak, setiap orang mempunyai kewajiban untuk menaati rencana tata ruang yang tidak ditetapkan dan pemeliharaan kualitas ruang. Namun masalahnya, mengenai pelaksanaan hak dan kewajiban serta tata cara dan bentuk peran serta masyarakat tersebut masih akan diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP).

Sementara PP tersebut belum terbit, kiranya mekanisme yang mencerminkan keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dipenuhi dengan melihat ketentuan yang sudah ada. Misalnya, Permendagri No 9/1982 mengenai tugas-tugas Bappeda dalam proses perencanaan *bottom-up* mulai dari tingkat paling bawah: masyarakat-desa-kecamatan-kabupaten-provinsi, sampai pada tingkat pusat.

Pengadaan tanah bagi kegiatan untuk kepentingan umum oleh pemerintah dilaksanakan dengan cara pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Di luar itu, pengadaan tanah dilaksanakan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati. Dengan demikian, berarti pihak swasta tidak dapat memanfaatkan Keppres ini.

Dalam Keppres ini, pengadaan tanah dilakukan atas dasar musyawarah langsung. Yang dimaksud dengan mu-

syawarah adalah proses atau kegiatan saling mendengar dengan sikap saling menerima pendapat dan keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara para pihak untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian (Pasal 1).

Dalam hal ini, pengertian musyawarah adalah dalam arti kualitatif, dipentingkan dialog secara langsung. Namun, apabila jumlah pemegang hak atas tanah tidak memungkinkan musyawarah secara efektif, dibuka kemungkinanan adanya wakil-wakil yang ditunjuk di antara para pemegang hak atas tanah, yang sekaligus bertindak selaku kuasa mereka (Pasal 10 Ayat 2).

Bila musyawarah yang telah berkali-kali diadakan tidak mencapai kesepakatan, Panitia Pengadaan Tanah (terdiri dari 9 orang) mengeluarkan keputusan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian tersebut, dengan memerhatikan aspirasi yang berkembang dalam musyawarah. Pemegang hak atas tanah yang tidak menerima keputusan tersebut, dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur/ KDH Tingkat I, dan Gubernur mengupayakan menyelesaikannya dengan mempertimbangkan pendapat dan keinginan para pihak, untuk selanjutnya mengeluarkan keputusan yang dapat mengukuhkan atau mengubah keputusan panitia (Pasal 19 dan 20).

Berbeda dengan keadaan sebelumnya, dalam Keppres ini apabila upaya penyelesaian yang ditempuh Gubernur tetap ditolak oleh pemegang hak, dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, maka secara eksplisit disebutkan bahwa Gubernur/KDH Tingkat I yang bersangkutan mengajukan usul penyelesaian dengan cara pencabutan hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam UU No 20/1961. Dengan

demikian jelaslah bahwa upaya pencabutan hak ini merupakan jalan terakhir bila upaya yang lain telah gagal.

Ganti Kerugian

Pasal 13 menyebutkan bahwa bentuk ganti kerugian dapat berupa (a) uang; (b) tanah pengganti; (c) permukiman kembali; (d) gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian (a), (b), dan (c); dan (e) atau bentuk lain yang disepakati para pihak. Ganti kerugian termaksud diberikan untuk hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah (Pasal 12).

Selain terhadap tanah-tanah hak perseorangan, dalam Keppres ini ditentukan bahwa terhadap bidang tanah yang dikuasai dengan hak ulayat diberikan penggantian dalam bentuk pembangunan fasilitas umum atau bentuk lain yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Dasar dan cara penghitungan ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman adalah nilai jual yang ditaksir oleh instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang tersebut. Sedangkan untuk tanah harganya didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memerhatikan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan yang terakhir (Pasal 15).

Tampaknya, yang dimaksud dengan nilai nyata adalah *market value* atau harga pasar yang wajar, yaitu harga yang disepakati oleh penjual dan pembeli untuk sebidang tanah dalam keadaan yang wajar, tanpa adanya unsur paksaan untuk menjual atau membeli. Walaupun sebenarnya terdapat beberapa alternatif yang dapat dijadikan dasar penentuan *market value*, namun kiranya nilai nyata atau sebenarnya sebagai dasar penentuan ganti kerugian memenuhi syarat untuk diterapkan, mengingat bahwa kegiatan pemba-

ngunan yang diatur dalam Keppres ini sama sekali tidak ditujukan untuk mencari keuntungan (*non-profit*).

Penetapan nilai nyata sebagai dasar penghitungan harga tanah tentulah dimaksudkan agar tingkat kesejahteraan bekas pemegang hak tidak mengalami kemunduran. Kiranya perlu dipikirkan untuk dimanfaatkannya keberadaan suatu lembaga penilai tanah yang profesional dan independen yang dapat diminta pertimbangannya dalam penentuan nilai nyata tanah.

Akhirnya, nilai suatu peraturan perundang-undangan tidak hanya terletak pada pemenuhan asas-asas yang tersurat dalam ketentuan tersebut, namun juga (terlebih) pada faktor manusia/pelaksananya. Suatu peraturan yang tujuannya positif, bila tidak dilaksanakan dengan konsekuen, dalam arti sesuai dengan semangat yang meliputinya, dan konsisten, dalam arti tidak memandang subyek, waktu, serta tempat berlakunya, tidak akan banyak manfaatnya untuk mewujudkan fungsi hukum sebagai alat mencapai keadilan dan memberikan pengayoman kepada masyarakat.

2. Ganti Kerugian dalam Pengadaan Tanah[2]

Dalam setiap pengadaan tanah untuk pembangunan hampir selalu muncul rasa tidak puas, di samping tidak berdaya, di kalangan masyarakat yang hak atas tanahnya terkena proyek tersebut.

Tanggal 17 Juni 1993 terbit Keppres Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, antara lain mengatur tentang ganti kerugian dalam Pasal 12 sampai dengan Pasal 17.

Tulisan ini dimaksudkan untuk memberikan masukan dalam rangka penyempurnaan penyusunan peraturan pelak-

sanaan tentang ganti kerugian tersebut. Dalam konteks ini, fokus pembahasan pada penerapannya terhadap proyek-proyek untuk kepentingan umum, yakni proyek yang dilakukan oleh pemerintah, dan selanjutnya dimiliki oleh pemerintah dan tidak digunakan untuk mencari keuntungan.

Fokus Penentu Ganti Kerugian

Masalah ganti kerugian merupakan isu sentral yang paling rumit penanganannya dalam upaya pengadaan tanah oleh pemerintah dengan memanfaatkan tanah-tanah hak.

Di berbagai negara berkembang tersedia indeks alternatif yang dapat digunakan sebagai pedoman untuk menentukan besarnya ganti kerugian. Di Brasil, faktor taksiran nilai untuk keperluan pemungutan pajak, lokasi, keadaan tanah (terpelihara/tidak), nilai pasar selama lima tahun terakhir dari hak atas tanah lain yang sebanding menjadi bahan pertimbangan penentuan besarnya ganti kerugian.

Di India, hal-hal yang dipertimbangkan dalam penentuan ganti kerugian adalah nilai pasar tanah pada saat diumumkannya pengambilan tanah itu kerugian yang timbul karena dipecahkan bidang tanah tertentu dan ganti kerugian sebagai akibat pengurangan keuntungan yang diharapkan dari tanah tersebut semenjak pengumuman pengambilan tanah sampai dengan selesainya seluruh proses. Sedangkan kenaikan nilai tanah dihubungkan dengan penggunaannya di kemudian hari dan segala perbaikan yang dilakukan setelah adanya pengumuman tentang pengambilan tanah tersebut, tidak diperhitungkan sebagai faktor penentu ganti kerugian (Kitay, 1985).

Di Singapura, berdasarkan Pasal 33 Ayat (1) *Land Acquisition Act* tahun 1970, faktor-faktor yang dipertimbangkan dalam menentukan besarnya ganti kerugian,

antara lain adalah nilai pasar tanah saat diumumkannya pengambilan hak atas tanah, kerugian akibat dipecahnya bidang tanah tertentu, dan turunnya penghasilan pemegang hak. Segala perbaikan yang dilakukan dengan sepengetahuan pejabat yang berwenang dapat juga dijadikan pertimbangan untuk menentukan besarnya ganti kerugian.

Namun sebaliknya, di Malaysia hal-hal tertentu dikesampingkan dalam memperkirakan ganti kerugian. Misalnya urgensi pengambilan tanah, keengganan pemegang hak untuk meninggalkan tanahnya, kerusakan tanah setelah diumumkannya pengambilan tanah, peningkatan nilai tanah dihubungkan dengan penggunaan di kemudian hari, dan kenaikan nilai pasar karena perbaikan yang dilakukan dalam waktu dua tahun sebelum diumumkannya pengambilan tanah tersebut (Ibrahim dan Sihombing, 1989). Di Singapura di samping hal-hal tersebut di atas, masih ditambahkan bahwa bukti tentang penjualan hak atas tanah di lokasi sekitar hanya akan diperhatikan bila pemegang hak dapat membuktikan, bahwa jual-beli tersebut berdasarkan itikad baik dan bukan untuk tujuan spekulasi.

Ganti Kerugian yang Adil

Tampaknya sering dilupakan bahwa interpretasi asas fungsi sosial hak atas tanah, di samping mengandung makna bahwa hak atas tanah itu harus digunakan sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, sehingga bermanfaat bagi si pemegang hak dan bagi masyarakat, juga berarti bahwa harus terdapat keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum, dan bahwa kepentingan perseorangan itu diakui dan dihormati dalam rangka pelaksanaan kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan masalah ganti kerugian,

tampaklah bahwa menemukan keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan itu tidak mudah.

Ganti kerugian sebagai suatu upaya mewujudkan penghormatan kepada hak-hak dan kepentingan perseorangan yang telah dikorbankan untuk kepentingan umum, dapat disebut adil, apabila hal tersebut tidak membuat seseorang menjadi lebih kaya, atau sebaliknya, menjadi lebih miskin daripada keadaan semula.

Keppres No 55/1993 menyebutkan bahwa bentuk ganti kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, permukiman kembali, serta gabungan antara beberapa bentuk ganti kerugian tersebut, dan/atau bentuk lain yang disepakati para pihak (Pasal 13). Khusus untuk tanah, perhitungan ganti kerugiannya adalah harga tanah didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya, dengan memerhatikan NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir (Pasal 15 huruf a). Merupakan suatu langkah maju dan dapat diterima sebagai sesuatu yang adil, apabila untuk pengenaan pajak dan langkah awal penentuan besarnya ganti kerugian digunakan standar yang sama, yakni NJOP Bumi dan Bangunan tahun terakhir, yang akurasi penetapannya merupakan faktor yang sangat menentukan. Di samping untuk tanah, untuk bangunan dan tanaman, dasar perhitungan ganti kerugiannya adalah nilai jual bangunan dan tanaman yang ditaksir oleh instansi yang berwenang di bidang tersebut (Pasal 15 huruf b dan c).

Dibandingkan dengan ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman, maka ganti kerugian untuk tanah lebih rumit penghitungannya karena ada berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah. Untuk Indonesia, kiranya faktor-faktor yang dapat dipertimbangkan dalam menentukan ganti kerugian, di samping NJOP Bumi dan Bangunan

tahun terakhir, adalah: (1) lokasi/letak tanah (strategis/ kurang strategis); (2) status penguasaan tanah (pemegang hak yang sah/penggarap); (3) status hak atas tanah (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan lain-lain); (4) kelengkapan sarana, prasarana; (5) keadaan pengguna tanahnya (terpelihara/tidak); (6) kerugian sebagai akibat dipecahnya hak atas tanah seseorang; (7) biaya pindah tempat/pekerjaan; (8) kerugian terhadap turunnya penghasilan si pemegang hak.

Agar terasa adil bagi pemegang hak, seyogianya berbagai kriteria tertentu itu diterapkan secara obyektif, dengan standar yang telah ditentukan terlebih dahulu. Di samping itu, penentuan akhir besarnya ganti kerugian haruslah dicapai secara musyawarah antara pemegang hak dan instansi yang memerlukan tanah tersebut.

Sebagai tambahan, untuk bangunan, taksiran ganti kerugian hendaknya juga dengan memperhitungkan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk perbaikan seperlunya, setelah diumumkannya tentang pengadaan tanah tersebut.

Di luar berbagai faktor yang disepakati di atas, faktor-faktor seperti urgensi pengadaan tanah, keengganan pemegang hak untuk meninggalkan tanahnya (karena sangat subyektif), serta keuntungan sebagai akibat perubahan penggunaan tanah di kemudian hari (karena sifat pengadaan tanah yang tidak ditujukan untuk memperoleh keuntungan), tidak perlu dijadikan bahan pertimbangan.

Tindak Lanjut

Agar ekses yang sering terjadi di masa lampau tidak terulang lagi, perlu diupayakan bahwa kegiatan pembangunan yang ditujukan untuk kepentingan umum itu tidak mudah diubah peruntukannya di kemudian hari. Di sam-

ping itu, apabila ada pihak-pihak yang memerlukan tanah di luar yang diatur Keppres No. 55 Tahun 1993, khususnya Pasal 5 Ayat (1), baik instansi pemerintah maupun badan-badan lain nonpemerintah, hendaknya hal itu dilakukan secara langsung dengan pemegang hak (tanpa bantuan Panitia Pengadaan Tanah) melalui cara jual-beli, tukar-menukar, atau cara lain yang disepakati para pihak berdasarkan musyawarah.

Disadari bahwa angin segar yang ditiupkan oleh Keppres No. 55 Tahun 1993 ini membawa konsekuensi rumitnya menentukan besarnya ganti kerugian. Namun, serumit apa pun prosedur penentuannya, apabila hal ini memang menjamin rasa keadilan, tentulah harus diaksanakan. Bila peraturan yang merupakan petunjuk pelaksanaan Keppres No. 55 Tahun 1993 telah terwujud, itikad baik para pelaksana akan diuji di lapangan.

3. Penetapan Ganti Kerugian Pasca-Keppres Nomor 55 Tahun 1993[3]

Setahun setelah terbitnya Keppres No. 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, pada tanggal 14 Juni 1994 telah terbit peraturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 1994. Peraturan ini antara lain mengatur secara rinci tata cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan tentang ganti kerugian.

Keputusan kasasi kasus Kedung Ombo yang menetapkan ganti kerugian untuk tanah sebesar Rp 50.000 per m^2, di atas tuntutan warga yakni Rp 10.000 per m^2, sering menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana cara mencapai jumlah tersebut.

Di dalam peraturan menteri tersebut diatur tentang cara penghitungan ganti kerugian, baik untuk tanah, bangunan, maupun tanaman. Walaupun di atas kertas hal tersebut cukup jelas, namun apabila kelak diterapkan dalam peristiwa yang nyata, dapat diperkirakan menimbulkan kesulitan bagi para pemegang hak yang pada umumnya awam terhadap cara penilaian/penafsiran tanahnya.

Hal ini perlu diantisipasi karena sesuai dengan peraturan ini justru para pemegang hak yang diberi kesempatan pertama untuk menyampaikan keinginan mereka terhadap jumlah ganti kerugian yang dikehendaki. Agar para pemegang hak yang tanahnya diambil alih tidak merasa dirugikan dalam penentuan harga tanahnya, perlu dipikirkan suatu upaya untuk mengatasinya.

Tata Cara dan Kriteria

Secara garis besar, musyawarah diawali dengan penyuluhan kepada masyarakat pemegang hak tentang maksud dan tujuan pengadaan tanah yang diadakan oleh Panitia Pengadaan Tanah (PPT) bersama dengan instansi pemerintah yang memerlukan tanah, dengan membuka kemungkinan keterlibatan tokoh masyarakat dan pimpinan informal setempat di dalamnya. Menyusul penyuluhan tersebut dilakukan inventarisasi terhadap obyek pengadaan tanah oleh PPT, instansi pemerintah yang memerlukan, dan instansi terkait. Pengumuman hasil inventarisasi ini memberi kesempatan kepada pemegang hak untuk mengajukan keberatan.

Tahap selanjutnya adalah musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian. Musyawarah dilakukan secara langsung antara instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan pemegang hak. Apabila dikehendaki, dapat dilakukan secara bergiliran/parsial atau

dapat dilakukan antara instansi pemerintah wakil-wakil pemegang hak (dengan surat kuasa). Oleh PPT diberikan penjelasan tentang hal-hal yang harus diperhatikan dalam penerapan ganti kerugian, yang meliputi: (1) untuk tanah nilainya didasarkan pada nilai nyata dengan memperhatikan NJOP tahun terakhir; (2) sembilan faktor yang mempengaruhi harga tanah; dan (3) nilai taksiran bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang relevan.

Menyusul penjelasan tersebut, pemegang hak atas wakilnya menyampaikan keinginan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian yang akan ditanggapi oleh instansi pemerintah yang bersangkutan. Bila pemegang hak menolak tawaran instansi pemerintah dan setelah dimusyawarahkan tidak tercapai kata sepakat, pemegang hak dapat mengajukan keberatan kepada Gubernur disertai alasannya. Pemegang hak dianggap berkeberatan terhadap putusan PPT apabila setelah keputusan diberitahukan secara tertulis selama tiga kali, ganti kerugian tidak diambil.

Dalam tahap ini Gubernur minta pertimbangan PPT dan PPT Propinsi, dan mengeluarkan surat keputusan (SK), penetapan ganti kerugian berdasarkan usulan PPT Propinsi. Bila pemegang hak tetap berkeberatan, instansi pemerintah yang bersangkutan melapor kepada atasannya yang dapat menyetujui permintaan pemegang hak dan diwujudkan dalam SK Gubernur, atau menolak keinginan pemegang hak. Dalam hal tidak terjadi akta sepakat, maka Gubernur mengajukan usulan pencabutan hak jika terdapat 25 persen jumlah pemegang hak yang menolak.

Perlu Perhatian

Kedua ketentuan tersebut di atas membuka kemungkinan keterlibatan tokoh masyarakat dan pimpinan informal setem-

pat dalam tahap penyuluhan dan dalam tahap musyawarah untuk menetapkan ganti kerugian. Pelaksanaannya dapat dilkukan secara langsung dengan pemegang hak sekaligus, secara bergiliran atau parsial, atau melalui wakil pemegang hak.

Agar ekses yang terjadi di masa lalu dapat dihindarkan, hendaknya tokoh masyarakat dan tokoh informal yang dilibatkan itu benar-benar dipilih atau ditunjuk oleh para pemegang hak. Demikian pula, apabila pemegang hak menghendakinya, dalam proses musyawarah penunjukan wakil harus diprakarsai oleh mereka tanpa campur tangan pihak luar.

Penetapan ganti kerugian untuk bangunan dan tanaman relatif lebih mudah dibandingkan dengan tanah karena di samping nilai nyata tanah yang didasarkan pada NJOP tahun terakhir, terdapat berbagai faktor yang dapat mempengaruhi harga tanah. Faktor-faktor tersebut adalah lokasi, jenis hak atas tanah, status penguasaan atas tanah, peruntukan tanah, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah, prasarana, fasilitas dan utilitas, lingkungan, dan faktor-faktor lain. Sudah tentu pemegang hak harus sangat berhati-hati dalam menyampaikan keinginan terhadap besarnya ganti kerugian terhadap tanahnya.

Mengingat bahwa penetapan nilai tanah dengan memperhatikan faktor-faktor yang relevan tersebut tidak mudah dilakukan oleh seorang awam, seyogianya dipikirkan tentang keberadaan dan peran lembaga penilai swasta yang profesional dan independen, yang mempunyai kewenangan dan kemampuan untuk menetapkan nilai nyata tanah yang obyektif dan adil.

Hasil penilaian lembaga tersebut, di samping dapat digunakan sebagai masukan untuk membantu pemegang hak untuk menentukan penawaran mereka tentang besar-

nya ganti kerugian terhadap tanahnya, juga dapat dimanfaatkan oleh instansi pemerintah yang memerlukan tanah karena independensinya dan hasil penilaiannya yang obyektif. Dengan demikian, diharapkan agar keadilan serta kelancaran dalam penentuan ganti kerugian secara musyawarah dapat tercapai.

Masih Diharapkan

Perlu digarisbawahi bahwa menurut ketentuan tersebut di atas berkenaan dengan bentuk ganti kerugian akan diupayakan dalam bentuk yang tidak mengubah pola hidup masyarakat dengan mempertimbangkan alih permukiman ke lokasi yang sesuai. Namun, untuk ganti kerugian bagi tanah-tanah hak ulayat, selain dalam bentuk sarana dan prasarana yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat setempat, seyogianya perlu juga dipikirkan agar kelangsungan hidup mereka terjamin, bahkan diupayakan agar kualitas hidupnya meningkat.

Bagi perseorangan, seyogianya dalam hal-hal tertentu faktor yang bersifat nonfisik atau immateriil dipertimbangkan juga dalam penetapan besarnya ganti kerugian, misalnya biaya pindah tempat dan/atau pekerjaan dengan segala permasalahan psikologis yang dihadapi oleh keluarga tersebut, dan turunnya penghasilan pemegang hak karena proses pengambilalihan yang berlarut serta kerugian yang diakibatkan karena hanya sebagian dari luas tanah yang diambil sehingga tanah yang tersisa sulit dijual. Hal-hal tersebut patut dipertimbangkan, karena ganti kerugian tidak hanya meliputi hal-hal yang sungguh-sungguh diderita, tetapi juga meliputi hal-hal yang diharapkan namun tidak terjadi.

Harapan kita, agar ketentuan yang bersifat formal tersebut diterapkan secara bertanggung jawab sehingga dapat

mewujudkan aspek substansialnya.

4. Kebijakan Pengambilalihan Tanah[4]

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), produk hukum pertanahan nasional yang pertama, terbit 24 September 1960. Setelah hampir empat dasawarsa, walaupun falsafah dan orientasinya bersifat populis, tetapi sebagian prinsip dasarnya belum dioperasionalkan secara efektif. Di samping itu, diperlukan interpretasi ulang dan pengembangan prinsip-prinsip dasar UUPA karena adanya paradigma baru yang belum diantisipasi oleh UUPA.

Salah satu contoh belum optimalnya implementasi prinsip dasar itu adalah perlindungan terhadap hak seseorang yang tanahnya diambil alih oleh pihak lain, yakni instansi pemerintah untuk kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan umum atau pihak swasta untuk berbagai kegiatan yang menunjang usahanya.

Korban penggusuran ini pada umumnya belum dapat merasakan makna keadilan sesuai dengan pengorbanannya, karena peraturan perundang-undangan yang ada belum memberikan jaminan terhadap kesetaraan kualitas hidup mereka sebelum dan sesudah terjadinya pengambilalihan itu. Dalam impitan kesulitan ekonomi, mereka yang tergusur dan terpaksa menerima nasibnya di masa yang lalu tidak mustahil akan kembali melakukan berbagai aksi, yang sebetulnya dapat dihindari.

Ganti Kerugian

Isu sentral dalam pengambilalihan hak atas tanah adalah pemberian ganti kerugian sebagai bukti terhadap pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia.

Keputusan Presiden (Keppres) No. 55 Tahun 1993 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN (Permen) No. 1 Tahun 1994 digunakan sebagai landasan bagi instansi pemerintah untuk melakukan pengambilalihan tanah untuk kepentingan umum. Bagi pihak swasta, perolehan tanah harus dilakukan melalui pendekatan langsung dengan pemegang hak atas tanah cara jual-beli, tukar-menukar, dan lain-lain.

Walaupun Keppres dan Permen merupakan langkah maju dibandingkan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 15 Tahun 1975, namun secara esensial dari pemberian ganti kerugian belum dapat mewujudkan keadilan bagi pemegang hak atas tanah yang tergusur. Ganti kerugian dapat berupa uang, tanah pengganti, permukiman kembali atau gabungan dari dua atau lebih bentuk ganti kerugian tersebut atau bentuk lain sesuai kesepakatan.

Perhitungan besarnya ganti kerugian terhadap tanah didasarkan atas nilai nyata dengan memerhatikan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan yang terakhir, serta faktor-faktor yang berpengaruh, untuk bangunan dan tanaman, taksiran ganti kerugian ditetapkan oleh instansi terkait di lingkungan pemerintah daerah. Keppres dan Permen tidak memuat pedoman lebih lanjut tentang permukiman kembali sebagai salah satu bentuk ganti kerugian.

Jelaslah bahwa dalam Keppres dan Permen ganti kerugian hanya diberikan untuk hal-hal yang bersifat fisik, sedangkan hak-hak yang bersifat nonfisik seperti hilangnya pekerjaan dan pendapatan tidak diperhitungkan (Maria Sumardjono, *"Penetapan Ganti Kerugian Pasca-Keppres No. 55 Tahun 1993", Kompas* 4 Desember 1994), padahal ganti

kerugian dapat disebut adil, apabila keadaan setelah pengambilalihan paling tidak setara dengan keadaan sebelumnya, di samping itu ada jaminan terhadap kelangsungan hidup mereka yang tergusur, Keppres dan Permen tidak mengatur tentang hal yang sangat mendasar ini.

Mereka yang berhak menerima ganti kerugian adalah pemegang hak atas tanah, pemilik bangunan, atau tanaman. Di luar itu, mereka yang memakai tanah dapat diberi satuan atau diminta mengosongkan tanahnya. Ganti kerugian tanah ulayat berupa prasarana dan sarana yang bermanfaat bagi masyarakat setempat. Keppres dan Permen tidak memperhitungkan hilangnya tanah, bangunan, sumber penghidupan dan pendapatan masyarakat hukum adat di samping hilangnya pusat kehidupan dan pusat budaya masyarakat yang bersangkutan.

Angin reformasi yang menerpa segala bidang juga berimbas pada kebijakan tentang pengambilalihan tanah. Diperlukan perubahan pola pikir dan perilaku dalam kebijakan dan pelaksanaan pengambilalihan tanah sesuai dengan paradigma baru, yakni bahwa pengambilalihan tanah dapat dilakukan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia. Di samping itu, peran negara/pemerintah yang sentralistik sudah bergeser ke arah pemberian kesempatan yang lebih besar kepada masyarakat untuk berperan serta secara aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan kegiatan yang menyangkut kepentingan publik. Pendekatan partisipatif itu menjamin terwujudnya efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik.

Perubahan Pola Pikir

Di masa yang akan datang, kebijakan pengambilalihan tanah yang bertumpu pada prinsip demokrasi dan menjun-

jung tinggi hak asasi manusia perlu memerhatikan hal-hal berikut:

Pertama, pengambilalihan tanah merupakan perbuatan hukum yang berakibat terhadap hilangnya hak-hak seseorang yang bersifat fisik maupun nonfisik, dan hilangnya harta benda untuk sementara waktu atau selama-lamanya, tanpa membedakan bahwa mereka yang tergusur tetap tinggal di tempat semula atau pindah ke lokasi lain.

Kedua, ganti kerugian yang diberikan harus memperhitungkan: (1) hilangnya hak atas tanah, bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah; (2) hilangnya pendapatan dan sumber kehidupan lainnya; (3) bantuan untuk pindah ke lokasi lain, dengan memberikan alternatif lokasi baru yang dilengkapi dengan fasilitas dan pelayanan yang layak; (4) bantuan pemulihan pendapatan agar tercapai keadaan yang setara dengan keadaan sebelum terjadinya pengambilalihan. Besarnya ganti kerugian untuk tanah dan bangunan seyogianya didasarkan pada biaya penggantian nyata. Bila diperlukan dapat diminta jasa penilai independen untuk melakukan taksiran ganti kerugian.

Ketiga, mereka yang tergusur karena pengambilalihan tanah dan harus diperhitungkan dalam pemberian ganti kerugian harus diperluas, mencakup: (1) pemegang hak atas tanah dengan sertifikat, (2) mereka yang menguasai tanah tanpa sertifikat dan bukti pemilikan lain, (3) penyewa bangunan, (4) penyewa/petani penggarap yang akan kehilangan hak sewa atau tanaman hasil usaha mereka pada tanah yang bersangkutan, (5) buruh tani atau tunawisma yang akan kehilangan pekerjaan, (6) pemakai tanah tanpa hak yang akan kehilangan lapangan kerja atau penghasilan,

dan (7) masyarakat hukum adat/masyarakat tradisional yang akan kehilangan tanah dan sumber penghidupannya.

Keempat, untuk memperoleh data yang akurat tentang mereka yang terkena penggusuran dan besarnya ganti kerugian, mutlak dilaksanakannya survei dasar dan survei sosial ekonomi.

Kelima, perlu ditetapkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan pengambilalihan tanah dan permukiman kembali, dengan catatan bahwa keikutsertaan masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kegiatan sungguh-sungguh dijamin.

Keenam, cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan harus ditumbuhkembangkan dalam hal terjadi permukiman kembali, integrasi dengan masyarakat setempat perlu dipersiapkan semenjak awal untuk menghindarkan hal-hal yang tidak diharapkan oleh kedua belah pihak.

Ketujuh, perlu adanya sarana untuk menampung keluhan dan menyelesaikan perselisihan yang timbul dalam proses pengambilalihan tanah dan permukiman kembali, beserta tata cara penyampaiannya.

Tindak Lanjut

Perlu upaya penyiapan peraturan perundang-undangan tentang pengambilalihan tanah dan permukiman kembali yang didasari pada pokok-pokok pikiran tersebut di atas, dan tidak sekadar berupaya untuk mengganti keppres. Bentuk peraturan yang ideal adalah undang-undang atau minimal harus dalam bentuk peraturan pemerintah (PP). Dengan adanya peraturan ini, maka segala ketentuan yang terkait, termasuk UU No. 20 Tahun 1960 tentang pencabutan hak atas tanah, tidak diperlukan lagi.

Untuk pelaksanaannya di lapangan, perlu dibuat pedoman oleh provinsi, kabupaten, dan kota. Pihak swasta dapat menggunakan peraturan ini, jika hal ini akan lebih memberikan keadilan bagi mereka yang tergusur.

5. Masalah Relokasi Korban Tsunami[5]

Relokasi merupakan salah satu alternatif untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat yang tanahnya musnah, baik sebagian maupun seluruhnya, untuk menata kembali dan melanjutkan kehidupannya di tempat yang baru. Beberapa hal perlu memperoleh perhatian pemerintah sebagai pihak yang memfasilitasi program relokasi kolektif ini.

Prinsip utama relokasi adalah kesukarelaan masyarakat untuk bersama-sama pindah ke lokasi yang baru. Untuk itu, diperlukan transparansi dan akses informasi bagi masyarakat yang bersedia ikut dalam program relokasi berkenaan dengan fasilitas yang akan mereka peroleh dalam lokasi yang baru. Pengetahuan yang cukup tentang hak-hak dan fasilitas yang akan diperoleh akan membantu mereka membuat keputusan mengikuti program dan berperan serta dalam prosesnya. Hal ini dapat meminimalkan kemungkinan untuk meninggalkan tempat yang baru tersebut dengan segala dampaknya.

Permasalahan dalam Relokasi

Dapat dipahami bahwa merancang suatu program relokasi bukan hal yang mudah, terlebih dalam keadaan darurat yang belum pernah dialami sebelumnya. Di antara berbagai permasalahan yang perlu dipikirkan dalam merancang program relokasi adalah sebagai berikut:

Pertama, perlunya koordinasi semenjak tahap perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi. Masalah relokasi adalah masalah yang kompleks karena menyangkut tiga hal, yakni kebutuhan dasar manusia akan tanah dan tempat tinggal, ketersediaan tanah/areal untuk relokasi, dan jaminan untuk dapat melangsungkan kehidupannya. Bagi masyarakat yang dipindahkan, kesempatan untuk berperan serta dalam program relokasi semenjak tahap awal dan keyakinan yang kuat bahwa program akan berjalan baik dan berhasil sesuai dengan harapan dapat diperoleh bila masyarakat yakin bahwa program ini dikoordinasikan dengan baik, disertai dengan akses informasi bagi masyarakat. Peran dan tanggung jawab pemerintah, dalam hal ini antara lain Departemen Pekerjaan Umum, Badan Pertanahan Nasional, Kementerian Negara Perumahan Rakyat, pemerintah daerah, dan departemen teknis terkait lainnya, dalam setiap tahap kegiatan harus jelas, terkoordinasi, dan transparan.

Kedua, diberikan alternatif bagi masyarakat yang tanahnya musnah sebagian atau seluruhnya untuk menentukan pilihannya. Masyarakat yang tanahnya musnah diberikan prioritas untuk turut serta dalam program relokasi dan juga tidak menutup kemungkinan bagi mereka yang walaupun tanahnya hanya sebagian musnah, tetapi mengalami trauma untuk kembali ke tempat asalnya, agar diberi kesempatan ikut serta dalam program relokasi.

Bagi masyarakat yang masih menginginkan untuk kembali ke tempat asalnya karena kondisi tempat tinggalnya walaupun hilang atau rusak masih memungkinkan untuk dibangun kembali, secara garis besar tersedia dua kemungkinan. Bagi mereka yang batas-batas tanahnya masih ada dan dokumen pendukungnya tersedia, setelah dilakukan rekonstruksi batas, dapat membangun kembali tempat

tinggalnya; sedangkan bagi mereka yang dokumen pendukungnya belum tersedia atau tidak ada lagi, ditempuh acara pengumuman dan pengambilan sumpah di samping rekonstruksi batas untuk dapat membangun kembali tempat tinggalnya. Bagi mereka yang batas tanahnya sudah tidak ada lagi, melalui konsolidasi tanah (penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah) dapat diatur kembali penguasaan tanah masing-masing dan selanjutnya dapat membangun kembali tempat tinggalnya.

Bagi masyarakat yang mempunyai keinginan membangun sendiri tempat tinggalnya, dapat dipikirkan alternatif pemberian bantuan berupa bahan bangunan, alat-alat yang diperlukan, dan upah untuk pekerjaan yang bersangkutan.

Ketiga, pemilihan areal relokasi. Hal ini menyangkut masalah fisik ketersediaan lahan dan status hukum tanah yang bersangkutan. Masalah fisik ketersediaan lahan terkait dengan kondisi geografis dan topografis tanah yang memungkinkan untuk dipilih sebagai areal relokasi yang memenuhi syarat untuk menjadi tempat permukiman dengan berbagai fasilitas penunjangnya, yang ditetapkan melalui keterlibatan dan koordinasi berbagai instansi terkait. Untuk meminimalkan dampak musibah di masa yang akan datang, pemilihan lokasi haruslah menghindari daerah yang rawan gempa.

Berkenaan dengan status hukum dari tanah yang akan dijadikan areal relokasi, prioritas adalah tanah negara, yakni tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak atas tanah, atau tanah-tanah negara lainnya, yakni antara lain tanah kehutanan, tanah perkebunan (BUMN atau swasta), atau tanah ulayat masyarakat hukum adat yang telah dilepaskan secara

sukarela oleh pemegang haknya kepada negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pilihan relokasi di atas tanah negara bertujuan untuk menghindarkan terjadinya tuntutan kembali/*reclaiming* di kemudian hari.

Ketersediaan tanah-tanah negara tersebut di atas memerlukan adanya identifikasi dan inventarisasi yang cermat dan tentu saja memerlukan waktu. Jika pilihan telah ditetapkan, hendaknya lokasi tersebut sesuai dengan tata ruang yang ada di wilayah yang bersangkutan.

Keempat, pendataan jumlah kepala keluarga yang akan mengikuti program relokasi.

Kelima, hak masyarakat yang akan dipindahkan. Kepada masyarakat, disampaikan informasi tentang calon lokasi dan diberi kesempatan untuk meninjau lokasi yang sudah dibangun sebelum secara resmi diserahkan. Hal ini diperlukan agar masyarakat dapat menentukan pilihannya secara bebas.

Keenam, kelengkapan fisik lokasi pemukiman kembali. Jika pilihan sudah ditetapkan, lokasi pemukiman kembali harus dilengkapi dengan: a. akses jalan yang layak; b. saluran drainase; c. penyediaan air bersih; d. sambungan listrik; e. fasilitas umum, antara lain fasilitas pendidikan, tempat usaha, tempat ibadah, pasar, lapangan olahraga, fasilitas kesehatan; f. kemudahan transportasi.

Ketujuh, bentuk rumah dan bangunan lain yang relevan. Masalah relokasi berkaitan erat dengan masalah ekonomi dan sosial budaya, di samping masalah pemulihan kondisi psikologis. Oleh karena itu, berkaitan dengan bentuk rumah dan bangunan lain yang relevan agar dikonsultasikan dengan masyarakat yang akan dipindahkan

agar sesuai dengan budaya dan kearifan lokal, dengan memerhatikan syarat-syarat teknis bangunan yang relatif "tahan gempa".

Perhatian terhadap ciri-ciri lokal ini akan memperkuat rasa memiliki karena tinggal di lingkungan yang sama dengan lingkungan yang ditinggalkan, bahkan mungkin dengan fasilitas yang lebih baik dari keadaan semula. Dengan demikian, penguatan masyarakat melalui pembentukan jaringan sosial yang baru dapat terlaksana dengan lebih mudah.

Kedelapan, status hak atas tanah. Terhadap tanah dan bangunan yang telah diserahterimakan kepada masyarakat, diberikan kepastian dan perlindungan hukum berupa hak milik. Walaupun secara resmi masyarakat sudah menempati areal relokasi, pemantauan dan evaluasi tetap harus dilaksanakan untuk mengetahui masih adanya kekurangan di dalam pelaksanaannya sehingga dapat dilakukan perbaikan-perbaikan yang diperlukan.

Kesembilan, dukungan terhadap pemulihan tingkat kehidupan masyarakat. Relokasi memerlukan dukungan faktor nonfisik di samping ketersediaan dan kelengkapan sarana fisik. Secara ekonomis, untuk melanjutkan atau memulai kehidupan baru diperlukan berbagai kemudahan atau bantuan, antara lain: a. bantuan kredit untuk memulai atau melanjutkan kembali usaha; b. pelatihan keterampilan yang dibutuhkan untuk menunjang usaha atau pekerjaan baru; c. pembukaan lapangan kerja baru; d. bantuan untuk pindah dan fasilitas transportasi.

Kesepuluh, mengantisipasi dan meminimalkan dampak bencana di kemudian hari. Belajar dari pengalaman negara lain, upaya tersebut, misalnya, dengan penerapan garis

sempadan pantai secara konsisten, membangun pemecah ombak alamiah (penanaman hutan bakau dan lain-lain), pembangunan tembok beton pelindung sepanjang garis pantai, dan menyiapkan tempat-tempat yang aman untuk pengungsian masyarakat ketika terjadi bencana, misalnya daerah perbukitan yang sewaktu-waktu dapat digunakan dan tak boleh diberikan dengan sesuatu hak atas tanah.

Membangun Bersama Masyarakat Aceh

Relokasi merupakan program yang sangat kompleks sehingga memerlukan perencanaan yang cermat dan terpadu dalam rentang waktu yang rasional agar terhindar dari timbulnya permasalahan baru, pemborosan tenaga, biaya, dan waktu.

Pada saat ini, perlu dilihat kembali keterpaduan tugas dan tanggung jawab semua pihak yang berperan serta dalam rekonstruksi Aceh. Hal ini dapat meminimalkan tugas yang tumpang tindih, menemukan tugas yang belum dikerjakan, atau mengefektifkan tugas-tugas yang dapat dilaksanakan secara simultan.

Betapapun besarnya tekad dan upaya untuk melaksanakan program ini, diperlukan kesepakatan pemahaman bahwa rekonstruksi Aceh, termasuk program relokasi, pada hakikatnya adalah pembangunan kembali bersama masyarakat Aceh.

6. Pembangunan Infrastruktur[6]

Pemerintah telah menunjukkan komitmennya yang sungguh-sungguh untuk mewujudkan pembangunan jalan tol. Jika semua berjalan sesuai dengan rencana, hasil tender investasi tahun 2005 yang diajukan oleh 18 konsorsium

untuk enam ruas jalan tol akan diumumkan pertengahan Desember 2005 dan ditandatangani lima bulan kemudian.

Pembebasan tanah akan dimulai pertengahan tahun 2006 dan pembangunan konstruksinya dijadwalkan mulai tahun 2007 (*Kompas*, 8/4/2005). Untuk enam proyek jalan tol yang telah dilakukan tendernya pada tahun 1996-1997 yang tertunda karena krisis moneter, kegiatan pembangunannya akan diawali bulan Oktober 2005 (*Kompas*, 13/4/2005).

Dari masyarakat untuk Masyarakat

Pembangunan infrastruktur merupakan hal penting yang sangat strategis. Oleh karena itu, perlu didukung dengan landasan hukum yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pada hakikatnya, pembangunan infrastruktur adalah pembangunan dari masyarakat, yang hak atas tanahnya dibebaskan, dan kelak dapat digunakan oleh masyarakat yang memperoleh manfaat langsung maupun tidak langsung dari keberadaan jalan tol tersebut.

Tampaknya manfaat jalan tol bagi masyarakat lebih sering mendapat perhatian ketimbang masyarakat yang hak atas tanahnya dibebaskan untuk keperluan itu. Hiruk-pikuk proses pembebasan tanah dengan berbagai permasalahannya segera dilupakan dengan dimulainya kegiatan konstruksi.

Untuk meminimalkan berlarutnya proses pembebasan tanah kiranya perlu disepakati bahwa pengorbanan pemegang hak atas tanah diberi imbalan berupa ganti kerugian baik dalam bentuk fisik maupun nonfisik yang memungkinkan yang bersangkutan melanjutkan kehidupannya karena kesejahteraan sosial ekonominya tidak mengalami penurunan setelah tanahnya dibebaskan.

Perlu disadari bahwa hak seseorang atas tanah merupakan hak ekonomi yang dijamin dalam konstitusi. Dalam Perubahan Kedua UUD 1945 (18 Agustus 2000), hal ini dimuat dalam Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 28 H Ayat (4). Konsekuensinya, tindakan pengurangan atau peniadaan hak seseorang atas tanah karena diperlukan pihak lain harus diatur dalam undang-undang.

Penyempurnaan Keppres No 55/1993

Untuk mendukung pembangunan jalan tol saat ini telah disiapkan perubahan/penyempurnaan Keppres No 55/1993 menjadi Rancangan Peraturan Presiden (Perpres) tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Substansi perubahan/penyempurnaan itu perlu dicermati karena tujuan dari upaya penyempurnaan tidak lain adalah untuk mencapai hal-hal yang lebih baik dari yang diatur sebelumnya, dalam arti, paling tidak, diharapkan dapat lebih menjamin keadilan dan kepastian hukum bagi pihak-pihak terkait.

Dari latar belakang dilakukannya penyempurnaan seharusnya dapat ditelusuri falsafah yang mendasarinya serta pemenuhan syarat dari aspek yuridis. Pengadaan tanah disebut adil apabila kepada pemegang hak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya minimal setara dengan keadaan sebelum pembebasan tanah dan bagi pihak yang memerlukan tanah dapat memperoleh tanah sesuai dengan rencana dan memperoleh perlindungan hukum. Kepastian hukum tampak dalam tata cara yang diatur, yang memberikan kejelasan tentang hak dan kewajiban pihak terkait serta akibat hukum yang ditimbulkannya.

Aspek yuridis dari suatu peraturan perundang-undangan dinilai dari substansinya, yakni bahwa peraturan itu harus dapat menerjemahkan falsafah yang mendasarinya dalam ketentuan-ketentuannya. Di samping itu wadah suatu pengaturan ditentukan oleh materi muatannya.

Penting juga dicermati apakah penyempurnaan itu dilandasi dengan perubahan paradigma sehingga diharapkan dapat menjadi peraturan yang lebih adil dan manusiawi.

Bila hal-hal itu menjadi landasan dalam upaya penyempurnaan Keppres No 55/1993, maka itu merupakan kekuatan peraturan yang baru. Namun, sebaliknya, jika upaya penyempurnaan itu lebih didorong oleh alasan pragmatis, misalnya untuk memotong jalur yang dirasakan sebagai hambatan dalam praktik pengadaan tanah selama ini, sehingga ketentuan yang diatur berpeluang untuk lebih mengurangi hak pemegang hak atas tanah, atau menerjemahkan konsep hukum secara tidak tepat (misalnya masalah penitipan ganti kerugian pada pengadilan), atau belum berhasil memperjelas/merinci hal-hal penting yang diatur (antara lain bentuk ganti kerugian nonfisik, permukiman kembali) maka penyempurnaan itu masih menyisakan permasalahan.

Yang Diharapkan

Untuk membuat landasan hukum yang kuat dan dapat dipertanggungjawabkan guna mendukung pembangunan jalan tol diperlukan undang-undang yang dapat menerjemahkan prinsip keadilan, kesepakatan, kesetaraan, kepastian, keterbukaan, keikutsertaan, manfaat dan minimalisasi dampak serta kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi dalam kegiatan pengadaan/perolehan tanah.

Berbagai prinsip itu hendaknya juga ditopang dengan paradigma pembangunan yang lebih menekankan pada penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia, keberlanjutan kapasitas produktif masyarakat dan pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan asas-asas kepemerintahan yang baik.

Di antara berbagai isu yang harus menjadi fokus perhatian undang-undang yang akan datang adalah pendefinisian ulang masyarakat yang berhak menerima ganti kerugian; bentuk dan besarnya ganti kerugian dan cara penetapannya; pengembangan partisipasi masyarakat dan musyawarah untuk mencapai kesepakatan; transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pengadaan tanah (lihat tulisan Maria Sumardjono "Kebijakan Pengambilalihan Tanah", *Kompas*, 15/11/1999).

Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN), telah menyiapkan RUU tentang Perolehan Tanah untuk Kegiatan Pembangunan, yang telah dikonsultasikan kepada publik sebanyak lima kali dan dibahas dua kali dalam rapat antardepartemen serta keberadaannya telah dilaporkan kepada DPR.

Dengan demikian, jika Peraturan Presiden itu diterbitkan, dengan berbagai catatan di atas, seyogianya hal ini dipandang untuk memenuhi kebutuhan sementara, sambil mengupayakan terbitnya undang-undang yang secara substansial maupun formal memenuhi persyaratan.

7. Perpres No 36/2005, Langkah Maju Atau Mundur?[7]

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum terbit 3 Mei 2005. Beberapa catatan

terkait Rancangan Perpres yang ternyata menjadi materi Perpres telah disampaikan sebelumnya ("Pembangunan Infrastruktur", *Kompas*, 29/4/2005). Mengingat luasnya implikasi, untuk memperoleh gambaran tentang substansi Perpres, diperlukan catatan lebih rinci.

Perpres ini dimaksudkan sebagai penyempurnaan Keputusan Presiden No 55/1993 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Ada enam hal yang perlu dicermati dalam Perpres.

Pertama, dalam Konsiderans disebutkan, pengadaan tanah dilakukan dengan memerhatikan prinsip penghormatan terhadap hak-hak yang sah atas tanah. Pertanyaannya, prinsip penghormatan itu diberikan kepada hak atas tanah (obyek) atau kepada pemegang hak atas tanah (subyek)? Karena konstitusi menjamin hak seseorang (subyek) atas tanah (obyek) yang merupakan hak ekonominya, maka lebih tepat prinsip penghormatan diberikan kepada subyek.

Disebutkan, terbitnya Perpres karena Keppres dipandang tidak sesuai lagi sebagai landasan hukum pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Tidak jelas apakah alasannya terkait aspek filosofis, yuridis, sosiologis, atau karena pertimbangan yang bersifat pragmatis yang lazim disebut "terobosan".

Kedua, pengertian kepentingan umum. Menurut Perpres kepentingan umum adalah kepentingan sebagian besar masyarakat, tanpa pembatasan. Dalam Keppres kepentingan umum, kepentingan seluruh lapisan masyarakat dibatasi dengan tiga kriteria yakni kegiatan pembangunannya dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan mencari keuntungan. Pengadaan tanah oleh pihak swasta dilakukan dengan cara jual beli, tukar-

menukar, atau cara lain yang disepakati secara suka rela oleh pihak-pihak bersangkutan.

Karena dalam Perpres tidak ada kriteria pembatasan kepentingan umum, hal ini membuka kemungkinan pengadaan tanah oleh swasta difasilitasi pemerintah, sedangkan biayanya dibebankan kepada swasta/investor (pernyataan Menteri PU, *Kompas*, 13/4/2005).

Ke depan, ada dua hal alternatif yang perlu dipikirkan: (1) tetap membedakan antara kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dan bukan kepentingan umum. Kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan oleh pemerintah, dan swasta sama sekali tidak dimungkinkan dengan cara apa pun menggunakan fasilitasi pemerintah; (2) tidak perlu membedakan antara kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum dan bukan kepentingan umum, tetapi terhadap setiap kegiatan pembangunan yang memerlukan tersedianya tanah yang berdampak terhadap kesejahteraan sosial ekonomi pemegang hak atas tanah, tata caranya diatur dalam undang-undang.

Terhadap kekhawatiran terjadinya penafsiran kepentingan umum secara luas, perlu dibuka kemungkinan untuk meminta putusan pengadilan sebagaimana di Filipina, Amerika Serikat, dan lainnya.

Ketiga, ganti rugi atas kerugian yang bersifat fisik dan nonfisik. Keppres tidak memuat ganti kerugian yang bersifat nonfisik. Perpres tidak menjabarkan lebih lanjut bentuk ganti kerugian nonfisik itu. Sebagai catatan, kerugian yang bersifat nonfisik meliputi hilangnya pekerjaan, bidang usaha, sumber penghasilan, dan sumber pendapatan lain yang berdampak terhadap penurunan tingkat kesejahteraan seseorang. Alternatif ganti kerugiannya antara lain

meliputi penyediaan lapangan kerja pengganti, bantuan pelatihan, dan fasilitas kredit. Ganti kerugian nonfisik bersifat komplementer terhadap ganti kerugian yang bersifat fisik.

Keempat, Perpres dan Keppres tidak menjabarkan permukiman kembali sebagai alternatif bentuk ganti kerugian. Ketentuan tentang permukiman kembali seyogianya memuat tentang: siapa yang berhak atas relokasi, syarat kelengkapan lokasi permukiman kembali, dan hak-hak peserta relokasi.

Kelima, peran dan kedudukan Panitia Pengadaan Tanah (Panitia). Secara garis besar Perpres merujuk Keppres. Namun, ada perbedaan dalam kesan independensi Panitia menurut Perpres dan Keppres. Perpres menyebutkan, musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah bersama Panitia, dan instansi pemerintah atau pemerintah daerah. Sedangkan Keppres menyebutkan, musyawarah dilakukan secara langsung antara pemegang hak atas tanah bersangkutan dan instansi pemerintah yang memerlukan tanah. Perpres mengesankan, Panitia merupakan partisipan dalam musyawarah, sedangkan dalam Keppres Panitia terkesan lebih independen. Untuk masa mendatang, Panitia harus berperan sebagai fasilitator yang independen.

Peran Panitia dalam menetapkan ganti kerugian. Dalam Perpres disebutkan, bila tidak tercapai kesepakatan, Panitia menetapkan bentuk dan besarnya ganti kerugian dan menitipkannya kepada pengadilan negeri. Dalam Keppres disebutkan, bila musyawarah tidak tercapai Panitia memutuskan bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan sejauh mungkin memerhatikan pendapat, keinginan, saran, dan pertimbangan yang berlangsung dalam musyawarah.

Karena Perpres tidak memuat klausula seperti Keppres, pertanyaannya, sejauh mana aspirasi masyarakat dalam proses musyawarah diadopsi dalam penetapan Panitia?

Keenam, penitipan ganti kerugian kepada pengadilan negeri berdasarkan dua alasan, yakni kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum tidak dapat dipindahkan secara teknis tata ruang ke lokasi lain dan musyawarah telah berjalan selama 90 hari kalender namun tidak dicapai kata sepakat. Keppres tidak memuat ketentuan serupa itu. Perpres ini telah keliru menerapkan konsep penitipan ganti kerugian pada pengadilan yang dianalogkan dengan konsep penitipan yang terkait utang-piutang dalam Pasal 1404 KUHPerdata.

Jika belum ada kata sepakat tetapi ganti kerugian ditetapkan oleh Panitia dan dititipkan di pengadilan, dapat dikatakan, selain keliru, hal itu merupakan pemaksaan kehendak oleh satu pihak dan mengabaikan prinsip kesetaraan antara pemegang hak atas tanah dengan pihak yang memerlukan tanah. Pembatasan jangka waktu musyawarah 90 hari kalender mengesankan, Perpres lebih mementingkan segi formalitas/prosedural ketimbang esensi musyawarah.

Perlu diingat, UU No 20 Tahun 1961 telah memberi jalan keluar bila segala upaya untuk mencapai kesepakatan mengalami kegagalan, yakni membuka kemungkinan untuk mengawali proses pencabutan hak atas tanah yang ditempuh sebagai upaya terakhir. Dalam Perpres dan Keppres juga dibuka kemungkinan menyelesaikan permasalahan ganti kerugian dengan cara pencabutan hak atas tanah berdasar UU No 20/1961 jika pemegang hak tetap berkeberatan tentang ganti kerugian dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan. Untuk masa datang bila

semua upaya musyawarah tidak menghasilkan kesepakatan, penyelesaiannya harus ditempuh melalui acara pencabutan hak atas tanah.

Selangkah lebih maju dibandingkan dengan Keppres, Perpres memuat ketentuan tentang Lembaga/Tim Penilai harga tanah, yang berfungsi menetapkan besarnya ganti kerugian atas tanah sebagai bahan bagi Panitia untuk mengawali musyawarah.

Catatan di atas menggambarkan langkah Perpres dibanding Keppres: maju, mundur, atau maju-mundur. Lebih penting daripada sekadar menilai langkah Perpres seyogianya mulai dipikirkan perwujudan Undang-Undang tentang Perolehan Tanah untuk Kegiatan Pembangunan yang secara substansial merupakan wadah yang tepat untuk mengatur pengadaan tanah. Pengaturan pengadaan tanah dalam Perpres tidak memenuhi syarat karena materi muatannya menyangkut hak asasi manusia.

8. Perpres No. 36/2005, Dampaknya bagi Kepentingan Umum[8]

Di antara berbagai permasalahan dalam Perpres No. 36/2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, pengertian kepentingan umum dan penjabarannya dalam sebagian kegiatannya semakin mempertegas bahwa perpres ini sarat permasalahan. Kepentingan umum merupakan hal yang abstrak, mudah dipahami secara teoretis tetapi menjadi sangat kompleks ketika diimplementasikan.

Pemberian makna kepentingan umum tampaknya seiring sejalan dengan orientasi kebijakan pemerintah.

Ketika orientasinya lebih difokuskan pada pertumbuhan ekonomi, maka kepentingan umum cenderung didefi-

nisikan secara luas. Sebaliknya, bila pertumbuhan ekonomi tidak menjadi fokus, kepentingan umum cenderung didefinisikan secara sempit.

Kepentingan Umum dalam Berbagai Peraturan

Huybers dalam bukunya Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah mendefinisikan kepentingan umum sebagai "kepentingan masyarakat sebagai keseluruhan yang memiliki ciri-ciri tertentu, antara lain menyangkut perlindungan hak-hak individu sebagai warga negara dan menyangkut pengadaan serta pemeliharaan sarana publik dan pelayanan publik".

Kepentingan umum dapat dijabarkan melalui dua cara. *Pertama*, berupa pedoman umum yang menyebutkan bahwa pengadaan tanah dilakukan berdasarkan alasan kepentingan umum melalui berbagai istilah. Karena berupa pedoman, hal ini dapat mendorong eksekutif secara bebas menyatakan suatu proyek memenuhi syarat kepentingan umum. *Kedua*, penjabaran kepentingan umum dalam daftar kegiatan. Dalam praktik kedua cara itu sering ditempuh secara bersamaan.

Di Amerika Serikat (AS), pada masa awal pembangunan negara tersebut kepentingan umum (*public use*) didefinisikan secara luas, yakni sepanjang suatu kegiatan berdampak pada perluasan lapangan kerja, peningkatan aktivitas perdagangan/industri, dan pengembangan sumber daya alam, maka hal itu termasuk dalam kepentingan umum. Ketika kemudian berkembang kekhawatiran bahwa hal itu akan mendesak perlindungan individu, muncul penafsiran secara sempit, yakni kepentingan umum sebagai hak masyarakat untuk menggunakan hasil kegiatan tersebut terkait dengan pelayanan publik.

Kecenderungan terakhir adalah bahwa suatu kegiatan bersifat kepentingan umum jika hal itu berkaitan dengan

kesehatan, keamanan, atau kesejahteraan masyarakat sebagaimana ditetapkan oleh badan legislatif.

Penafsiran apa pun yang dianut di AS, penetapan kegiatan yang bersifat kepentingan umum dilakukan oleh legislatif, pelaksanaannya dilakukan oleh eksekutif, dan putusan atas keberatan atau sengketa kepentingan umum ditetapkan oleh pengadilan.

Di Indonesia, kata "kepentingan umum" dan ekuivalennya disebut dalam Pasal 18 UUPA dan UU No. 20/1961 tentang Pencabutan Hak-hak atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya, yang merupakan pelaksanaan Pasal 18 UUPA, kata "kepentingan umum" ditambah dengan "kepentingan pembangunan". Kedua UU ini mengatur kepentingan umum dalam suatu pedoman umum.

Dalam perkembangannya, Inpres No 9/1973 sebagai peraturan pelaksanaan UU No 20/1961 menggunakan dua pendekatan, yakni pedoman umum (Pasal 1 Ayat (1) Lampiran Inpres) dan 13 daftar kegiatan (Pasal 1 Ayat (2) Lampiran Inpres).

Keppres No. 55/1993 juga menganut dua pendekatan. Tetapi berbeda dengan inpres, "kepentingan umum" sebagai kepentingan seluruh lapisan masyarakat diberi batasan tiga kriteria, yakni bahwa kegiatan dilakukan dan selanjutnya dimiliki pemerintah serta tidak digunakan untuk mencari keuntungan. Dalam keppres ditegaskan bahwa hanya pemerintah yang dapat menggunakan keppres, pengadaan tanah oleh pihak swasta harus dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, dan sebagainya.

Kepentingan Umum dalam Perpres

Melalui perpres, makna kepentingan umum telah bergeser. Kepentingan umum sebagai kepentingan sebagian besar la-

pisan masyarakat tidak dibatasi dengan tiga kriteria seperti keppres sehingga membuka penafsiran yang longgar. Contoh pergeseran makna itu adalah dimasukkannya "jalan tol" dalam salah satu kegiatan yang bersifat kepentingan umum. Keppres tidak memuat hal itu. Mudah dipahami bahwa batasan tiga kriteria kepentingan umum dihapuskan dalam perpres karena hal itu tidak dapat diaplikasikan untuk proyek jalan tol.

Dalam UU No. 38/2004 tentang Jalan (18 Oktober 2004) dan PP No. 15/2005 tentang Jalan Tol (21 Maret 2005) jelas bahwa jalan tol berbeda dengan jalan umum (jalan provinsi, kabupaten/kota, desa) karena spesifikasi teknisnya, pengguna dan kewajiban membayar pemakaian, dan pendanaan serta pengusahaannya dapat dilakukan oleh badan usaha milik swasta yang sudah tentu harus memperolah pengembalian investasi dan keuntungan yang wajar.

Dihapusnya tiga kriteria ini menjadi rancu ketika perpres membedakan pengadaan tanah untuk kepentingan umum oleh pemerintah/pemerintah daerah melalui perpres, sedangkan untuk pihak swasta pengadaan tanah dilakukan dengan cara jual-beli, tukar-menukar, dan sebagainya.

Tidak dimungkiri bahwa pembangunan jalan tol memerlukan dana besar yang tidak sepenuhnya dapat ditanggung pemerintah dan pelaksanaannya harus sesuai jadwal. Tetapi janganlah pertimbangan ini dicoba diatasi melalui perpres dengan risiko mengaburkan makna kepentingan umum dan nilai-nilai keadilan. Jika perpres tetap dipertahankan, sulit ditepis anggapan bahwa perpres ini dijadikan instrumen untuk legitimasi kepentingan tertentu.

Pilihan Bijak

Ke depan perlu dipikirkan bahwa pengadaan tanah jangan hanya dilihat dari hasilnya, tetapi juga prosesnya.

Seyogianya untuk setiap kegiatan pembangunan, baik yang dilakukan pemerintah/pemerintah daerah atau pihak swasta, sepanjang hal itu berdampak terhadap penurunan kesejahteraan sosial ekonomi pemegang hak atas tanah, tata caranya harus diatur dalam UU.

Mengingat perpres ini bermasalah, baik dari segi substansi maupun wadahnya serta berpeluang tidak berlaku secara sosiologis, maka perlu ditunda pemberlakuannya. Untuk mencegah kekosongan hukum, Keppres No. 55/1993 diberlakukan kembali untuk sementara waktu sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang pengadaan tanah.

Benar bahwa setelah berlakunya UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penerbitan keppres tidak lagi dimungkinkan (Pasal 7). Namun, Keppres No. 55/1993 yang semestinya tetap berlaku bila tidak diganti dengan perpres yang bermasalah ini, dapat diberlakukan kembali dengan membaca keputusan presiden sebagai peraturan presiden sesuai Pasal 56 UU No. 10/2004.

9. Perpres No 65/2006, Apa yang Berubah?[9]

Peraturan Presiden Perubahan atas Perpres No 36/2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Perpres No 65/2006) terbit 5 Juni 2006.

Sama dengan peraturan presiden (perpres) sebelumnya, Perpres No 65/2006 tidak disertai dengan Naskah Akademis sehingga tidak dapat diperoleh kejelasan tentang falsafah, orientasi, dan prinsip dasar yang melandasinya. Komentar dibuat dengan catatan, materi dalam perpres harus dimuat dalam undang-undang (*Kompas* 29/4/2005, 11/5/2005, dan 16/6/2005).

Potensial Bermasalah

Perubahan yang berpotensi tidak menimbulkan masalah adalah penghapusan kata "pencabutan hak atas tanah" dalam Pasal 1 Angka 3, Pasal 2, dan Pasal 3 karena meluruskan kerancuan antara konsep penyerahan/pelepasan hak atas tanah dengan pencabutan hak atas tanah.

Perubahan lain, koreksi tugas Panitia Pengadaan Tanah (PPT) dalam Pasal 7 Huruf c, penambahan unsur BPN dalam susunan keanggotaan PPT (Pasal 6 Ayat (5), penambahan tentang biaya PPT (Pasal 7A), dan penambahan Pasal 18A yang hanya bersifat menegaskan proses yang telah diatur dalam PP No 39/1973 jika masyarakat yang dicabut hak atas tanahnya tetap keberatan dengan ganti rugi yang ditetapkan dalam Keppres tentang Pencabutan Hak atas Tanah yang bersangkutan.

Perubahan bentuk ganti kerugian dalam Pasal 13 Huruf e selain tidak konsisten dengan Pasal 1 Angka 11, juga tidak berhasil menjabarkan bentuk ganti kerugian yang bersifat nonfisik.

Di luar itu, ada dua hal yang diubah, namun berpotensi menimbulkan masalah.

Pertama, pembatasan kepentingan umum dalam dua hal, pembangunan itu dilaksanakan pemerintah/pemda, yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki pemerintah/pemda. Perpres terdahulu tidak memberi pembatasan sama sekali. Dibandingkan Keppres No 55/1993, perpres ini memperluas pembatasan kepentingan umum dengan memuat kata "atau akan" dimiliki oleh pemerintah/pemda, serta menghapus kata "tidak digunakan untuk mencari keuntungan".

Mudah ditebak, perpres ini utamanya dimaksudkan untuk menjadi landasan hukum kemitraan antara pemerintah dan swasta, khususnya dalam proyek-proyek pembangunan infrastruktur yang pendanaannya sulit dipenuhi pemerintah sendiri. Keikutsertaan swasta dapat berupa dana pengadaan tanah maupun pengusahaannya, misalnya melalui BOT atau KSO. Pemilikannya baru dapat dinikmati pemerintah setelah berakhirnya perjanjian kerja sama operasi, umumnya setelah 30 tahun.

Pengurangan pembangunan untuk kepentingan umum dari 21 menjadi 7 jenis menimbulkan pertanyaan, apakah yang menjadi dasar pengurangan itu? Bagaimana jika pemerintah/pemda akan membangun puskesmas/rumah sakit umum, tempat pendidikan atau sekolah, lembaga pemasyarakatan atau rumah tahanan, kantor pemerintah/pemda, pasar umum/tradisional? Apakah pemerintah/pemda harus memperoleh tanah dengan cara jual beli? Perlu direnungkan, khususnya hak untuk memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan adalah hak dasar yang dijamin UUD 1945 dan merupakan kewajiban pemerintah untuk memenuhinya.

Penitipan Uang Ganti Rugi

Kedua, masalah penitipan uang ganti kerugian kepada Pengadilan Negeri (PN) bila lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan, namun musyawarah tidak mencapai hasil setelah berlangsung 120 hari kalender (sebelumnya 90 hari) dalam Pasal 10. Perlu ditegaskan, penerapan lembaga penawaran pembayaran yang diikuti dengan penitipan pada PN yang diatur dalam Pasal 1404 KUH Perdata keliru diterapkan dalam perpres ini.

Pengadaan tanah adalah perbuatan pemerintah/pemda yang termasuk dalam ranah hukum administrasi, sedangkan lembaga penawaran pembayaran dalam Pasal 1404 KUH Perdata mengatur hubungan hukum keperdataan di antara para pihak.

Selain keliru menerapkan konsep dan terkesan memaksakan kehendak sepihak, Pasal 10 ini tidak final. Sepanjang masyarakat tetap keberatan dengan ganti kerugian, meski ganti kerugian sudah dititipkan kepada PN, tetap terbuka kemungkinan proses pengusulan pencabutan hak atas tanah melalui Pasal 18 perpres ini, sesuai UU No 20/1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah yang merupakan pelaksanaan amanat Pasal 18 UUPA. Pencabutan hak baru dapat ditempuh jika semua upaya musyawarah gagal dan merupakan upaya terakhir yang dimungkinkan oleh hukum.

Mungkin dengan penetapan jangka waktu 120 hari diharapkan dapat dicegah berlarutnya proses musyawarah sekaligus menimbulkan tekanan psikis pada masyarakat yang enggan berhubungan dengan lembaga peradilan. Secara hukum, Pasal 10 perpres ini tidak relevan karena tanpa menitipkan ganti kerugian pada PN, sudah ada jalan keluar yang diatur dalam UU No 20/1961.

Pengadaan Tanah yang Adil

Keluhan pihak-pihak yang terkait dengan pengadaan tanah umumnya berkenaan dengan keberadaan calo tanah dan tingginya harga tanah yang diminta masyarakat. Keberadaan calo tanah dapat diminimalkan jika RT/RW transparan dan mudah diakses masyarakat serta prosesnya melibatkan masyarakat. Selama RT/RW tak transparan, akan jadi komoditas yang hanya dapat dimanfaatkan kalangan tertentu.

Di balik tuntutan ganti kerugian yang dinilai terlalu tinggi, seyogianya dipahami, masyarakat mengharapkan ganti kerugian yang adil, yang memungkinkan membangun kembali kehidupannya di tempat yang baru.

Merupakan tugas Tim Penilai Harga Tanah untuk memberi taksiran nilai ganti kerugian, berdasarkan NJOP atau harga nyata atau faktor lain, yang hasil akhirnya dapat dimanfaatkan masyarakat untuk memperoleh penggantian yang setara dengan hak atas tanah yang dilepaskan.

Jika proses pengadaan tanah bersih dari unsur KKN dan masyarakat dihargai haknya dengan memberikan ganti kerugian yang adil, hal itu akan berdampak terhadap kepastian hukum dalam perolehan tanah untuk kegiatan pembangunan. ✳

Bab IV

Pengurusan Hak Atas Tanah

1. Hak Guna Usaha yang Aspiratif[1]

DARI berbagai media cetak yang beredar, setidaknya dua pendapat tentang perlu tidaknya diberikan Hak Guna Usaha (HGU), kalau mungkin sampai 100 tahun sekaligus, satu dan lain hal untuk menarik para investor menanamkan modalnya di Indonesia. Penulis cenderung berpendapat bahwa HGU tidak perlu diberikan secara otomatis atau sekaligus untuk jangka waktu 75 tahun atau bahkan 100 tahun.

Tentu dipahami bahwa HGU, seperti hak-hak atas tanah lainnya (Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan lain-lain), memang berbeda dalam kualitasnya dengan hak milik. Dari cirinya, hak milik bersifat turun-temurun atau tidak ada batas waktunya, sedangkan HGU, yang merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, ada jangka waktunya.

Menurut UUPA, jangka waktu tersebut dapat 25-35 tahun dan dapat diperpanjang untuk waktu 25 tahun lagi. Dengan demikian bila HGU diberikan secara otomatis, maka perbedaannya dengan hak milik menjadi kabur, karena dapat dikatakan bahwa waktu berlangsungnya HGU meliputi paling tidak dua generasi.

Di negara-negara yang menganut sistem *Common Law,* memang tidak mustahil memperoleh hak atas tanah selama 99 tahun (*estate for years*). Tetapi, di Indonesia kiranya perolehan hak selama itu tidak dapat diberlakukan. Sebab dalam hubungan antara negara dan tanah, Indonesia menganut konsep hak menguasai negara (*the right of disposal*).

Negara bukan pemilik (*owner*) tanah, tetapi di dalam kedudukannya sebagai personifikasi rakyat/bangsa Indonesia mempunyai kewenangan-kewenangan tertentu. Dalam rangka melaksanakan kewenangannya, negara mempunyai kewajiban untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dan perseorangan, termasuk kepentingan pemegang HGU. Adanya pembatasan jangka waktu tersebut memungkinkan negara/pemerintah secara berkala melakukan pengawasan apakah keseimbangan itu masih dapat dipertahankan.

Tidak Otomatis

Saat ini melalui Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 1992 ditegaskan bahwa HGU diberikan untuk jangka waktu 35 tahun, dapat diperpanjang sampai dengan 25 tahun, serta dapat dimohonkan pembaruannya selama 35 tahun dan dapat diperpanjang lagi sampai dengan 25 tahun. Dengan demikian, HGU dapat berlaku secara kumulatif selama 120 tahun, namun tidak diperoleh secara otomatis.

Kiranya redefinisi ketentuan tentang HGU dalam UU No. 5 Tahun1960 (UUPA) tersebut cukup bijaksana. Tidak perlu UUPA dirombak atau direvisi, karena hal ini tidak relevan untuk dilakukan. Asas-asas yang terkandung dalam UUPA masih relevan untuk saat ini, dan sesuai sifat UUPA sebagai undang-undang pokok, maka peraturan-peraturan pelaksanaannya yang perlu dilengkapi dan/atau disempurnakan.

Perlu digarisbawahi tentang penyederhanaan tata cara pemberian, perpanjangan dan pembaruan HGU dan batas waktu penyelesaiannya. Dalam hal ini instansi yang berwenang perlu bertindak konsekuen. Artinya bila persyaratan sudah dipenuhi oleh pemohon/pemegang hak, maka penyelesaiannya hendaknya tepat waktu. Apabila terjadi kelambatan, maka aparat pelaksana harus diberi sanksi.

Dalam kaitannya dengan jaminan pemberian perpanjangan maupun pembaruan hak, perlu dipertimbangkan kemungkinan pengajuan permohonan tidak perlu menunggu sampai selambat-lambatnya satu tahun sebelum hak berakhir, tetapi dapat ditempuh lebih awal.

Untuk perpanjangan hak, misalnya, dapat dimohon setelah HGU berjalan kurang lebih sepertiga atau setengah dari jangka waktu (sekitar 15-20 tahun) dan untuk pembaruan hak dapat diajukan setelah HGU berlangsung 10-15 tahun atau ditentukan jangka waktunya sesuai pertimbangan teknis, yang pada intinya memberi kepastian untuk memperoleh perpanjangan/pembaruan dalam jangka waktu yang relatif lama sebelum hak berakhir.

Dengan adanya kesinambungan jangka waktu HGU diharapkan agar kepastian berusaha lebih terjamin secara nyata, dan bagi pemerintah tujuan untuk pengawasan secara berkala pun tetap tercapai.

Pentingnya Faktor Lain

Isu jangka waktu HGU memberikan gambar bahwa aspek hukum merupakan faktor yang perlu dipertimbangkan dalam usaha untuk menarik investor, tanpa menutup mata terhadap pentingnya faktor-faktor lain (ekonomi, sosial-budaya, dan politik) yang ikut berperan dalam pembuatan keputusan melakukan investasi.

Kiranya para pakar dan praktisi hukum diuji untuk secara bijaksana menampung tuntutan kemajuan di bidang ekonomi dalam wadah peraturan perundang-undangan yang secara konseptual dapat dipertanggungjawabkan dan secara operasional mendukung tujuannya.

Peraturan-peraturan yang dipersiapkan hendaknya bersifat proaktif (menjangkau jauh ke depan), akomodatif (dapat menampung perkembangan yang berlaku), namun tetap selektif dalam arti mampu menyesuaikan diri tanpa meninggalkan konsep atau asas-asas yang berlaku dalam hukum Indonesia. Dalam hal tertentu pendekatan antardisiplin diperlukan untuk menciptakan suatu produk hukum. Peraturan perundang-undangan yang dipersiapkan dengan matang dan dapat berlaku untuk jangka waktu yang relatif lama akan memberikan kepastian terhadap iklim berusaha.

2. Hak Pakai dan Prospeknya[2]

Pendapat sementara pihak bahwa Undang-Undahg Pokok Agraria (UUPA) bersifat eksklusif, dengan alasan tidak memberi peluang kepada warga negara asing (WNA) untuk mempunyai sesuatu hak atas tanah di Indonesia, dan oleh karena itu perlu diganti ternyata tidak berdasar sama sekali. Tiga puluh empat tahun yang lalu, dengan lahirnya UUPA pada tahun 1960, kebutuhan WNA dan badan

hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia untuk menjadi pemegang hak atas tanah telah ditampung dengan menyediakan lembaga hak atas tanah yang disebut Hak Pakai (Pasal 41 sampai dengan Pasal 43).

Peluang yang disediakan oleh UUPA tersebut ditegaskan kembali dengan adanya Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (UURS) yang memberikan kemungkinan bagi WNA untuk memiliki apartemen/ satuan rumah susun (sarusun) yang dibangun di atas tanah hak pakai. Dengan demikian, jauh sebelum maraknya bisnis properti semenjak beberapa waktu yang lalu, pengaturan tentang kemungkinan WNA untuk memiliki apartemen sudah diantisipasi dan ditampung sebagaimana mestinya.

Hak pakai sama sekali bukan lembaga hak atas tanah yang baru, namun kurang dikenal dibandingkan dengan hak milik, hak guna usaha (HGU), atau hak guna bangunan (HGB), maka diperlukan pemahaman yang benar mengenai hak pakai agar dapat menggunakannya secara bertanggung jawab.

Karakteristik Hak Pakai

Pasal 41 Ayat (1) UUPA memberikan definisi hak pakai, yang pada prinsipnya dapat dikemukakan sebagai: hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dengan perjanjian dengan pemilik tanahnya.

Dengan demikian dapat disebutkan beberapa ciri utama hak pakai, yakni suatu hak yang meliputi hak atas tanah

bangunan dan tanah pertanian dan dengan demikian berbeda dengan HGB; obyek hak pakai adalah tanah negara dan tanah hak milik, dengan catatan bahwa berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 dan Permendagri No. 1 Tahun 1977 hak pakai juga diberikan di atas tanah hak pengelolaan dan bahwa hak pakai atas tanah negara terjadi berdasarkan keputusan pejabat yang berwenang dan hak pakai atas tanah hak milik terjadi berdasarkan perjanjian dengan pemilik tanahnya.

Wewenang dan kewajiban hak pakai tersebut ditentukan dalam surat keputusan pemberian haknya atau perjanjian dengan pemilik tanahnya. Hak pakai yang diberikan di atas tanah negara harus didaftarkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966.

Jangkauan hak pakai berkenaan dengan pemegang (subyek) hak lebih luas dari HGB, yakni meliputi WNI, badan hukum Indonesia, WNA yang berkedudukan di Indonesia, dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia (Pasal 42 UUPA).

Hak pakai adalah hak yang bersifat sementara. Meskipun demikian jangka waktunya dapat terbatas atau ditentukan atau dapat pula tidak terbatas, artinya dapat diberikan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu, misalnya untuk kantor dan rumah dinas/jabatan perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional, serta gedung-gedung perkantoran departemen dan lembaga pemerintahan lainnya. Karena dalam UUPA tidak ditentukan jangka waktu hak pakai (berbeda dengan HGB), maka sering kali dianggap bahwa jangka waktunya 10 tahun sebagaimana kelaziman dalam praktik selama ini yang, antara lain, didasarkan pada Permendagri No. 6 Tahun 1972.

Apakah hak pakai dapat dialihkan? Oleh karena hak pakai terjadi karena diberikan oleh pejabat yang berwenang atau pemilik tanah, maka perbuatan hukum peralihan hak (jual-beli, hibah, tukar-menukar, dan sebagainya) itu diperkenankan dengan izin pejabat yang berwenang atau persetujuan dari pemilik tanahnya terlebih dahulu. Demikian pula dalam hal pewarisan. Apabila pemegang hak pakai meninggal dunia, hak pakai jatuh kepada ahli warisnya kecuali ditentukan lain.

Prospek Hak Pakai

Dari berbagai ciri hak pakai tersebut, dapat dikatakan bahwa hak pakai mengandung hal-hal yang positif dalam menunjang kebutuhan lalu lintas perekonomian. Mengingat bahwa UUPA tidak menyebut secara eksplisit jangka waktunya, maka dalam pengaturannya yang akan datang dapat diusulkan agar hak pakai diberikan paling lama 20 tahun (di bawah jangka waktu HGB). Demikian juga, karena berlainan dengan HGB/HGU tidak disebutkan tentang adanya perpanjangan hak pakai oleh UUPA, secara analogi apabila hak pakai berakhir jangka waktunya dan masih digunakan sesuai sifat dan tujuannya, maka atas permohonan pemegang hak, hak pakai tersebut dapat diperbarui.

Untuk peralihannya, hak pakai yang diberikan kepada perseorangan atau badan hukum nonpublik dapat beralih dan dialihkan (dengan izin pejabat yang berwenang/ persetujuan pemilik tanah). Sedangkan hak pakai yang dipunyai badan-badan hukum yang bersifat publik/non-komersial (departemen, kedutaan, badan sosial, keagamaan, dan sebagainya) tidak dapat dialihkan, dan bila tidak dimohonkan pembaruannya harus dikembalikan kepada

negara, untuk selanjutnya negara dapat memberikannya kepada pihak lain.

Apakah hak pakai dapat dijadikan jaminan utang? Menurut UUPA hak pakai tidak dapat dijadikan jaminan utang. Walaupun demikian, mengingat ciri-ciri hak pakai dan kebutuhan akan tersedianya kredit, maka dalam UUPA ditentukan bahwa tanah beserta rumah susun yang berdiri di atas hak pakai atas tanah negara dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani *fiducia.*

Dalam perkembangannya, dengan pertimbangan bahwa hak pakai merupakan hak yang harus didaftar dan dapat dipindahtangankan sehingga memenuhi asas publisitas, analog dengan hak milik, HGU, dan HGB, maka dalam RUU tentang hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah diusulkan agar rumah susun dan hak milik atas satuan rumah susun (HMSRS) yang dibangun di atas tanah hak pakai dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Agar kepastian hukum bagi pemegang hak terjamin, maka sebagai alat bukti dikeluarkan sertifikat hak pakai, sedangkan bagi pemilik apartemen/sarusun diberikan sertifikat HMSRS, walaupun rumah susun dibangun di atas tanah hak pakai, hak milik, atau HGB, mengingat bahwa pemilikan apartemen/sarusun bersifat individual dan terpisah, namun merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Pemikiran dan Tindak Lanjut

Dalam upaya pemberian kemungkinan bagi WNA untuk menjadi pemegang hak pakai atau pemilik apartemen/sarusun, perlu dipikirkan tentang kriteria "ber-

kedudukan di Indonesia". Demikian pula, perlu ditentukan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh WNA untuk memiliki sarusun, seperti yang ditetapkan di Singapura (lihat tulisan "WNA dan Pemilikan Apartemen" *Kompas,* 11 November 1993).

Pembatasan bagi WNA merupakan hal yang wajar, mengingat bahwa di Singapura WNA tidak diperkenankan memiliki *landed property* dan terdapat pembatasan bagi WNA dalam pemilikan *residental property* (Pasal 4 dan Pasal 25 *The Residential Property Act* 1976). Di Malaysia pun dikenal adanya *Malay Reservation Art Malay* yang pada intinya melarang orang-orang asing memiliki tanah yang khusus diperuntukkan bagi WN Malaysia.

Agar pemanfaatan lembaga hak pakai dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, perlu segera diwujudkan peraturan pemerintah tentang hak pakai (Sumardjono, "WNA Memiliki Apartemen dengan Menyewa Tanah HGB", Kompas 26 Februari 1994). Demikian pula, perlu segera diupayakan terbitnya Undang-Undang tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Dengan terbitnya kedua peraturan perundang-undangan tersebut, maka kebutuhan hukum serta kepastian hukum yang berkaitan dengan hak pakai dapat terjamin.

3. Pembangunan "Subway" yang Multi-aspek[3]

Tulisan Nomadyawati, "Aspek Yuridis Pembangunan *Subway*" (*Kompas*, 16 September 1995) mengingatkan penulis pada pembahasan dalam Seminar Nasional "Hak Atas Tanah dalam Konteks Masa Kini dan yang Akan Datang" yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum UGM bekerja sama dengan Badan Pertanahan Nasional pada

tanggal 15 Oktober 1991 di Yogyakarta. Jauh sebelum masalah pembangunan *subway* muncul, empat tahun yang lalu dalam seminar tersebut telah dibahas aspek politis dan yuridis serta aspek teknis dan administratif pemberian hak di bawah tanah dan di ruang udara.

Dari hasil rumusan seminar tersebut tampak bahwa mengenai aspek hukum tanah/agraria, pemberian hak di bawah tanah telah dapat diberikan penyelesaiannya melalui analogi dan interpretasi ekstensif Pasal 4 UUPA. Yang masih perlu dikembangkan adalah pengaturan tentang aspek teknis pembangunan *subway* beserta kelengkapannya dan peraturan lain yang relevan mengingat dampak sosial-ekonomi yang dapat ditimbulkannya.

Dua pendapat yang muncul dalam seminar tersebut bertitik tolak pada pemikiran yang sama, yakni bahwa Pasal 4 UUPA telah memberikan definisi hak atas tanah (yakni hak atas permukaan bumi) yang memberikan wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah tersebut, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekadar diperlukan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, pemberian hak atas tanah pada pokoknya meliputi permukaan bumi saja, pemberian isi kewenangan tambahan penggunaan itu merupakan pembatasan yang fleksibel dan adil.

Berpangkal pada definisi Pasal 4 tersebut, untuk mengakomodasikan penggunaan ruang di bawah tanah yang tidak ada kaitannya dengan bangunan yang ada di atasnya (*subway*, kegiatan bisnis, dan lain-lain), Prof. Boedi Harsono menyarankan perlunya dibentuk lembaga hak baru yang mungkin dapat disebut hak guna ruang bawah tanah (HGRBT), yang pengaturannya memerlukan undang-undang guna melengkapi Pasal 16 UUPA. Alasan-

nya adalah bahwa karena bangunan utama strukturnya berada dalam tubuh bumi, isi kewenangan yang berkaitan dengan hak atas permukaan bumi tidak mungkin ditafsirkan mampu mencakup pembangunan, pemilikan, dan pengelolaan bangunan bawah tanah termaksud.

Berbeda dengan Prof. Boedi Harsono, penulis berpendapat bahwa Pasal 4 UUPA tersebut sudah dapat mengakomodasi pemberian hak terhadap ruang bawah tanah melalui cara berpikir analogi dan interpretasi ekstensif. Sampai saat ini yang sudah diatur adalah lembaga hak atas tanah yang meliputi permukaan bumi dengan ruang di bawahnya serta di atasnya sekadar diperlukan.

Di luar strata itu, konsisten dengan hak menguasai negara, maka ruang di bawah tanah dan ruang udara adalah hak negara. Secara analogi negara dapat memberikan sesuatu hak di ruang bawah tanah dan ruang udara. Dengan demikian Pasal 4 UUPA dapat diperluas cakupan berlakunya meliputi ruang di bawah tanah dan ruang udara.

Pengaturan tentang hak atas tanah yang ada masih dapat dipertahankan dan diberlakukan secara analogi terhadap perluasan obyek hak atas tanah, yakni di ruang bawah tanah dan ruang udara, misalnya berkenaan dengan ketentuan tentang subyek hak, jangka waktu, peralihan, pembebanan, hapusnya, dan sebagainya dengan penambahan seperlunya dalam pengaturan tentang pemberian tanda bukti haknya. Dengan perkataan lain, lembaga hak baru belum perlu dibentuk.

Sesuai dengan pemikiran di atas, bila hak di bawah tanah terpisah dengan penguasaan di atasnya (contohnya *subway*), maka ada beberapa kemungkinan yang dapat terjadi, yakni: (1) bila *subway* dibangun, dimiliki, dan dioperasikan oleh pemerintah, maka dapat diberikan hak pengelolaan/HPL

(BT); (2) bila *subway* dibangun, dimiliki, dan dioperasikan oleh pihak swasta, maka pemerintah mempunyai HPL (BT) dan di atas HPL, itu dapat diberikan HGB (BT) kepada pihak swasta; (3) bila *subway* dibangun oleh pemerintah, tetapi dikelola dan dioperasikan oleh pihak swasta, maka pemerintah mempunyai HPL (BT) pada pihak swasta; (4) untuk penggunaan lain dapat diberikan HGB (BT), hak pakai (BT), hak sewa (BT), bahkan mungkin juga hak milik (BT) analog dengan hak atas tanah yang diatur oleh 16 UUPA.

Pendapat manapun yang dianut, perlu dicatat bahwa UUPA telah dapat mengakomodasi perkembangan teknologi dan sosial ekonomi melalui upaya redefinisi Pasal 4 tanpa perlu melakukan revisi atau perombakan terhadap UUPA.

Pengaturan dari segi teknis administratif pembangunan *subway* akan memuat ketentuan berkenaan dengan syarat-syarat pembangunan *subway* yang antara lain, meliputi keharusan adanya rancangan, jenis, dan cara penyajian dokumen rancangan untuk keperluan pengajuan permohonan izin membangun, ketentuan berkenaan dengan perancangan dan pengawasan, serta tata cara pengujian rancangan, dan pemeriksaan bangunan dalam proses pembangunan.

Dari segi teknis, dalam arti keamanan bangunan diperlukan ketentuan berkenaan dengan, antara lain: keamanan struktur bangunan (termasuk di dalamnya kedalaman/jarak dari fondasi bangunan di atasnya sesuai dengan sifat tanahnya), keamanan terhadap kebakaran, keamanan dari kemungkinan bencana alam (gempa, banjir), kemudahan usaha penyelamatan, pencegahan terhadap gangguan kesehatan, pencegahan terhadap kemungkinan timbulnya pencemaran suara, air, udara, pencegahan pemborosan

energi, pencegahan terhadap kerusakan bangunan di atasnya, termasuk instalasi air minum, listrik, telepon, dan saluran pembuangan air.

Pengalaman dan pengaturan dari negara-negara lain akan sangat bermanfaat untuk digunakan sebagai pedoman penyusunan peraturan di negara kita.

Karena pembangunan *subway* ditujukan untuk keamanan dan kenyamanan para penggunanya, maka sejak dalam proses pembangunannya seyogianya diperhitungkan dampak sosial ekonomi yang mungkin timbul. Misalnya, cara menampung keluhan penduduk yang terkena pencemaran suara (bising pada saat pengeboran dilakukan sebelum jam kerja atau setelah lewat waktu), atau terkena debu karena penggalian terowongan, jaminan perbaikan bangunan, dan berbagai instalasi yang retak/rusak sebagai akibat penggalian, jaminan bahwa, bila diperlukan untuk sementara waktu penduduk harus dipindah akan tersedia tempat penampungan yang memadai dan kelak akan dikembalikan ke tempat semula dalam keadaan baik/terpelihara, jaminan untuk memperoleh ganti kerugian yang adil atas mundurnya usaha atau diambilnya hak atas tanah untuk *emplasement* atau jalan masuk/keluar, jaminan atas penanggulangan tindak kejahatan yang mungkin timbul, kemudahan tertentu bagi para penyandang cacat yang akan menggunakan jasa kereta bawah tanah.

Hal-hal tersebut perlu diperhatikan karena dalam perkembangan di masa yang akan datang, transportasi di bawah tanah akan merupakan suatu kebutuhan dan tidak selalu dimungkinkan untuk membangun jalur di bawah jalan tetapi juga di bawah bangunan yang ada.

Realisasi pembangunan *subway* Blok M - Kota ditempuh melalui kerja sama antara pemerintah dengan pihak swasta

(Jakarta Metro Corporation/JMC) dengan pola BOO (*built own-operate*) (*Kompas,* 2 Agustus 1995). Yang perlu mendapat perhatian dalam hal ini hendaknya diingat walaupun pemerintah tidak menyediakan dana, namun yang menjadi obyek kegiatan adalah tanah negara di bawah pengelolaan suatu instansi pemerintah yang merupakan aset negara. Karena tujuan pembangunan *subway* adalah manfaatnya bagi masyarakat, maka dalam proses pembangunannya agar diusahakan supaya semua penawaran dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip tertentu, yakni: (1) keterbukaan; (2) kompetisi; (3) pertanggungjawaban; (4) transparan; dan (5) dukungan peraturan yang jelas.

Bila hal-hal tersebut di atas dilaksanakan, maka hanya mereka yang unggul dalam kualitas yang akan dipercaya untuk ikut serta menangani pembangunan *subway* dan segala sarananya, dan keuntungan yang diperoleh pemerintah juga dapat diperhitungkan secara cermat untuk selanjutnya dimanfaatkan bagi kesejahteraan publik.

4. Memahami HGB dalam KPR[4]

Tulisan di harian *Kompas* pada 2 April 1997 berjudul "Kepastian Hukum Hak Atas Tanah dalam KPR-BTN" membingungkan konsumen perumahan umumnya dan konsumen Kredit Pemilikan Rumah (KPR) BTN khususnya.

Ada hal-hal mendasar yang perlu diluruskan sehubungan dengan pemahaman yang obyektif terhadap Hak Guna Bangunan (HGB) baik sebagai lembaga hukum yang mengatur isi kewenangan, subyek hak, dan obyek haknya, maupun sebagai hubungan hukum yang mengatur tentang terjadinya pembebanannya, peralihannya, dan hapusnya HGB.

Dalam kaitannya dengan jual-beli perumahan perlu dipahami hubungan hukum antara pengembang perumahan dan hak atas tanah yang di atasnya akan dibangun perumahan serta hubungan hukum antara pengembang dan konsumen saat dilakukan jual-beli di hadapan PPAT.

Hak Pengembang

Landasan hukum bagi pengembang untuk dapat melakukan kegiatan usahanya adalah Permendagri No. 3 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Peusahaan, yang disempurnakan dengan Permendagri No. 3 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak atas Tanah untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak atas Tanah bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal.

Setelah memperoleh izin prinsip, pengembang mengajukan permohonan untuk mendapat izin lokasi kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah sesuai dengan Tata Ruang Wilayah, yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak. Izin yang telah diberikan berlaku untuk 12 bulan dan hanya dapat diperpanjang satu kali untuk 12 bulan.

Setelah izin lokasi diperoleh, pengembang dapat memulai kegiatan perolehan tanah. Dalam memperoleh tanah pengembang bermusyawarah dengan pemegang hak atas tanah yang terletak dalam areal izin lokasi pengembang bersangkutan.

Dapat dipahami bahwa status hak atas tanah yang dipunyai pemegang hak itu beraneka ragam. Dapat terjadi bahwa tanahnya berstatus Hak Milik (HM) yang sudah bersertifikat, atau HGB, atau tanah HM yang belum bersertifikat atau HM adat, dan sebagainya.

Pengembang sebagai badan hukum hanya dapat menjadi pemegang HGB atau Hak Pakai, dan umumnya tanah yang dikuasai pengembang berstatus HGB. Pengembang dapat memperoleh HGB melalui proses pemindahan hak atau pelepasan hak.

Perolehan HGB melalui pemindahan hak ditempuh melalui tiga cara sesuai dengan Pasal 6 Permeneg Agraria/ Kepala BPN No. 2 Tahun 1993, yakni (1) apabila tanahnya berasal dari HM yang sudah bersertifikat, atas permohonan pemegang HM oleh Kepala Kantor Pertanahan diterbitkan sertifikat HGB selama 30 tahun dan ditetapkan berakhir 24 September pada tahun ketiga puluh berikutnya terhitung sejak terbitnya keputusan izin lokasi. Sertifikat HGB itu dipakai untuk membuat akta pemindahan hak di hadapan PPAT dan kemudian dilakukan pendaftarannnya pada Kantor Pertanahan; (2) terhadap tanah yang diperoleh dari HM yang belum bersertifikat atau HM adat, ditempuh tata cara seperti butir (1), sedangkan sertifikat HGB diterbitkan sesuai PP No 10/1961 tentang Pendaftaran Tanah; dan (3) terhadap tanah yang diperoleh dari HGB akta pemindahan hak dapat langsung dibuat oleh PPAT dan didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Dapat dipahami bahwa HGB yang diperoleh melalui cara-cara tersebut di atas jangka waktunya berbeda-beda. Untuk mengatasi hal itu terhadap HGB tersebut dilakukan pelepasan hak untuk kemudian diterbitkan sertifikat HGB bagi pengembang.

Cara lain untuk perolehan HGB bagi pengembang dapat ditempuh melalui Pasal 7 Permeneg Agraria/Ka BPN No. 2 Tahun 1993, yakni dengan cara pelepasan hak secara langsung oleh para pemegang hak atas tanah dengan status yang beraneka ragam tersebut untuk diterbitkan satu sertifikat HGB atas nama pengembang.

HGB yang diterbitkan atas nama pengembang tersebut diberikan untuk jangka waktu 30 tahun dan atas permohonan pemegang hak dapat diberikan perpanjangan 20 tahun dan dapat pula diperbarui untuk 30 tahun.

Perpanjangan dan pembaruan diberikan bila syarat-syarat tertentu dipenuhi sesuai ketentuan PP No. 40/1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai atas Tanah Negara.

Sertifikat HGB yang diberikan atas nama pengembang lazim disebut sebagai sertifikat (HGB) induk dan agar perumahan dapat dijual, maka sertifikat HGB induk tersebut harus dipecah atas nama masing-masing pembeli (HGB pecahan) yang jangka waktunya sama dengan jangka waktu yang tertera pada sertifikat HGB induk.

HGB dalam KPR-BTN

Konsumen perumahan yang membeli secara tunai atau melalui kredit, membeli HGB dari pengembang. Ini berarti yang dibeli oleh konsumen adalah hak atas tanah yang berstatus HGB termasuk rumah/bangunan di atasnya, dan bukan hanya rumah/bangunannya.

HGB merupakan salah satu hak atas tanah yang diatur oleh UUPA di samping HM, HGU, Hak Pakai, dan sebagainya. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah, tubuh bumi, dan air, serta ruang di atas tanah

tersebut sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu sesuai dengan UUPA dan peraturan lain yang lebih tinggi (Pasal 4 Ayat 2 UUPA).

Jadi HGB perlu dipahami secara lengkap sebagai hak (atas tanah yang memberi wewenang kepada pemegang haknya) untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun (Pasal 35 Ayat 1 jo Pasal 4 Ayat 2 UUPA).

Di atas tanah HGB ini mungkin belum ada rumah/bangunannya, tapi mungkin juga sudah ada rumah/bangunannya. Dengan demikian, yang dibeli konsumen adalah hak atas tanahnya (HGB) berikut rumah/bangunan yang sudah ada atau hak atas tanahnya saja.

Bagi konsumen yang membeli tunai, HGB sudah beralih kepadanya saat dilakukan jual-beli di hadapan PPAT. Bagi konsumen yang membeli dengan kredit, hubungan hukum dengan pengembang pun sudah berakhir dengan dilakukannya jual-beli di hadapan PPAT. Pembayaran angsuran kredit oleh konsumen kepada kreditor (umumnya bank) didasarkan pada perjanjian utang-piutang dengan hak atas tanah (HGB) yang dibeli sebagai jaminan.

Sebelum terbit UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT), hak jaminan atas tanah disebut hipotek dan dengan berlakunya UUHT, maka hak jaminan atas tanah disebut Hak Tanggungan.

Jadi, dengan telah dilaksanakannya jual-beli di hadapan PPAT, hubungan hukum antara pengembang dan konsumen sudah berakhir dan HGB yang dibeli konsumen sepenuhnya menjadi hak dan tanggung jawab konsumen.

Dapat terjadi luas tanah HGB yang dibeli ternyata berbeda dengan hasil pengukuran BPN. Perhitungan mengenai selisih luas tanah itu dapat disesuaikan antara konsumen dan pengembang dan umumnya mengenai hal ini sudah ada klausulanya dalam akta jual-beli.

Perlindungan Hukum

Konsumen perumahan yang memegang HGB dapat melakukan perbuatan hukum berkenaan dengan hak atas tanahnya itu, misalnya menjual, menghibahkan, menukar, mewariskan, dan menjadikannya sebagai agunan.

Di samping itu yang bersangkutan juga dapat memohon perpanjangan dan pembaruan haknya. Sebagai suatu hak atas tanah yang mempunyai jangka waktu tertentu, HGB dapat hapus karena berbagai sebab, antara lain karena jangka waktunya berakhir, namun HGB juga diberi kemungkinan untuk dapat diperpanjang atau diperbarui sebelum jangka waktunya berakhir bila memenuhi persyaratan sebagai berikut: (1) tanahnya masih digunakan dengan baik sesuai keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak itu; (2) syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; (3) pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai subyek HGB; dan (4) penggunaan tanah itu masih sesuai dengan RTRW.

Pemegang HGB juga diberi kemungkinan untuk meningkatkan hak atas tanahnya itu menjadi HM sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jadi, konsumen tak perlu ragu-ragu terhadap hak atas tanah, dalam hal ini HGB, yang dibelinya. Pemahaman yang benar tentang bermacam-macam hak atas tanah dalam sistem Hukum Tanah Nasional sangat diperlukan agar

dapat mengurangi kesalahpahaman yang dapat meresahkan pemegang hak atas tanah bersangkutan. ✳

Bab V

Peralihan dan Pembebanan Hak Atas Tanah

1. Pola Penjualan "Strata Title" Tidak Perlu Dipertentangkan[1]

BERITA dalam harian *Kompas* mengenai pola penjualan *strata title* dengan judul yang kontroversial cukup menarik untuk diikuti. Dalam berita pertama disebutkan bahwa pola penjualan *strata title* melanggar Undang-Undang Rumah Susun (UURS), sedangkan dalam berita selanjutnya disebutkan, pola penjualan tersebut tidak melanggar UURS.

Dengan asumsi bahwa keterangan yang diberikan oleh para pihak sesuai dengan yang tersurat dalam berita tersebut, masalah ini menarik dari segi hukum tanah nasional. Pokok permasalahannya adalah, apakah pola penjualan *strata title* dengan cara mengutip terlebih dahulu pembayaran atas satuan rumah susun dalam suatu apartemen atau gedung perkantoran yang masih dalam rencana pembangunan bertentangan atau tidak dengan UURS.

Kiranya perlu dipahami pengertian *strata title* tersebut. Secara singkat *strata title* adalah suatu sistem yang memungkinkan pembagian tanah dan bangunan dalam unit-unit yang disebut satuan (*parcel*) yang masing-masing merupakan hak yang terpisah, namun di samping pemilikan secara individual itu dikenal pula adanya tanah, benda, serta bagian yang merupakan milik bersama (*common property*).

Di Malaysia, *strata title* mulai diperkenalkan dalam *National Land Code* tahun 1965, dengan prinsip yang sangat mirip dengan *New South Wales Strata Titles Act* tahun 1961. Khusus untuk Malaysia Barat berlaku *Strata Title Act* tahun 1985. Sistem tersebut di Singapura diatur dalam *Land Titles (Strata) Act* tahun 1970 (direvisi pada tahun 1987).

Kiranya penyusunan UURS tahun 1985 juga memanfaatkan hasil studi banding dengan negara-negara lain. Hal ini tampak dengan dimuatnya prinsip-prinsip umum secara garis besar tentang *strata title* dalam UURS, misalnya dalam ketentuan umum (pengertian rumah susun, satuan rumah susun, lingkungan, bagian bersama, tanah bersama, benda bersama, pemilik, penghuni, perhimpunan penghuni, badan pengelola), pengaturan tentang pemilikan satuan rumah susun, serta penghunian dan pengelolaan rumah susun.

Prof. Boedi Harsono sebagaimana dikutip *Kompas* berpendapat bahwa penjualan *strata title* melanggar ketentuan UURS, karena penjualan setiap satuan rumah susun hanya boleh dilakukan bila seluruh unit sudah selesai dibangun, ada sertifikatnya, dan telah diperoleh izin layak huni. Sebaliknya Menteri Perumahan Rakyat (Menpera), yang pendapatnya didukung oleh seorang *developer* dan pengacara, menyatakan bahwa penjualan tersebut tidak melanggar ketentuan UURS.

Sama Beralasan

Jika pengertian jual-beli dengan obyek tanah dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah dipahami sebagai perbuatan hukum yang tunduk pada hukum tanah nasional yang berdasarkan pada konsep hukum adat, maka pendapat Prof. Boedi Harsono dapat dibenarkan. Sesuai dengan sifat jual-beli, yakni tunai, dengan dibayarnya harga obyek jual-beli tersebut (walaupun baru sebagian), maka pada saat itu juga haknya sudah beralih kepada pembeli. Dengan sendirinya penjualan satuan rumah susun baru dapat dilakukan setelah bangunan selesai, bersertifikat, dan layak untuk dihuni.

Akan tetapi, sebaliknya apabila dalam pengutipan pembayaran yang dilakukan pada saat bangunan masih dalam proses penyelesaian atau dalam rencana itu yang ditempuh bukan jual-beli, maka hal tersebut tidak bertentangan dengan UURS karena ikatan jual-beli tidak termasuk dalam ruang lingkup Hukum Tanah Nasional, tetapi tunduk pada Hukum Perjanjian. Pada umumnya hal ini ditempuh berdasarkan alasan praktis/ekonomis semata karena pembayaran di muka dipandang lebih menguntungkan konsumen. Dalam hal ini pendapat Menpera dapat dibenarkan, dengan pengertian tentulah jual-beli riil akan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan UURS.

Jadi, dua pendapat tersebut sama-sama mempunyai pembenaran yuridis. Keharusan adanya sertifikat hak milik atas satuan rumah susun dan izin layak huni sebelum satuan rumah susun dapat dijual tujuannya tidak lain adalah untuk memberikan kepastian hukum. Adanya sertifikat dan izin layak huni "memaksa" *developer* untuk memberikan pelayanan secara tuntas. Manfaat lain adalah, bagi mereka yang bermaksud memperoleh kredit untuk pelunasan harga

rumah susunnya, adanya sertifikat memungkinkan mereka mengagunkan rumah susunnya.

Dengan semakin pesatnya pembangunan rumah susun, perlu kiranya dipikirkan realisasi peraturan tentang pengelolaan rumah susun, mengingat bahwa dalam pemilikan satuan rumah susun yang bersifat perorangan dan terpisah meliputi hak atas tanah bersama, bagian bersama, dan benda bersama.

Dalam penyusunan peraturan tentang badan pengelola rumah susun tersebut paling tidak harus dimuat tentang keanggotaan, nama badan pengelola, kemungkinan mengangkat dewan yang bertugas menjalankan kewajiban badan pengelola, pembentukan dana serta penggunaannya, kemungkinan campur tangan pemerintah apabila badan pengelola tidak dapat berfungsi dengan baik, dan lain-lain.

Adanya badan pengelola akan mempermudah pemilik satuan rumah susun untuk melaksanakan hak dan kewajibannya, baik terhadap milik perseorangan maupun milik bersama.

2. "Indent" Menurut Konsep Hukum Adat[2]

Semakin maraknya bisnis rumah susun memunculkan berbagai permasalahan yuridis yang kiranya wajar, karena konsep rumah susun relatif masih baru di Indonesia, ditandai dengan terbitnya Undang-Undang Rumah Susun (UURS) pada tahun 1985.

Dua hal yang perlu dicermati yaitu, apakah *indent* atau perjanjian dengan uang pengikat, dibenarkan dalam kaitannya dengan hukum tanah nasional, dan bagaimana upaya perlindungan hukum konsumen satuan rumah susun terhadap tindakan yang merugikan oleh *developer*?

Mengenai masalah *indent* atau pengutipan pembayaran atas satuan rumah susun suatu apartemen atau gedung perkantoran, yang masih dalam rencana pembangunan, telah penulis ulas dalam Catatan Hukum di dalam harian *Kompas* beberapa waktu lalu, dengan judul "Pola Penjualan *Strata Title* Tidak Perlu Dipertentangkan".

Penulis berpendapat, pola penjualan dapat dibenarkan, bukan dalam arti jual-beli sebagai perbuatan hukum yang riil dan tunai, melainkan sebagai perjanjian jual-beli yang merupakan kesepakatan dua pihak untuk melaksanakan prestasi masing-masing di kemudian hari, yakni jual-beli di hadapan PPAT, apabila bangunan telah selesai bersertifikat dan memiliki izin layak huni.

Masalah *indent* tersebut termasuk dalam lingkup hukum perjanjian, sedangkan jual-belinya termasuk dalam lingkup hukum tanah nasional, yang tunduk pada UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Walaupun obyeknya tanah, namun kedua perbuatan hukum tersebut merupakan dua hal yang berbeda, karena tujuan dan akibat hukumnya juga berbeda.

Dalam hal *indent*, maka akibat hukumnya timbul karena adanya kesepakatan kedua pihak untuk melakukan kewajiban/prestasi masing-masing di kemudian hari. Sedangkan jual-beli sebagai perbuatan hukum yang bersifat riil dan tunai, akibat hukumnya timbul serentak atau bersamaan dengan pelaksanaan prestasi/kewajiban kedua pihak saat itu juga.

Jual-beli tanah termasuk dalam lingkup hukum tanah yang konsep, asas-asas, lembaga-lembaga serta sistemnya diambil dari hukum adat. Khusus mengenai *indent* ini dapat ditemukan konsepsinya dalam hukum adat.

Dalam bukunya, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, Tet Haar menyebutkan tentang perjanjian dengan uang pengikat yang sifatnya konsensuil (terjadi berdasarkan kata sepakat), dengan unsur riil, dalam arti hubungan kedua pihak terjadi, bila di samping kata sepakat juga telah diserahkan sesuatu (biasanya uang) sebagai tanda pengikat atau panjar. Lebih lanjut, Tet Haar secara eksplisit menyebut contoh obyek perjanjian dengan uang pengikat, dapat berupa tanah maupun benda-benda nontanah lain.

Tanpa uang pengikat, para pihak tidak merasa terikat untuk melakukan prestasi di kemudian hari. Pada umumnya bila calon pembeli ingkar janji, maka ia akan kehilangan uang mukanya. Sedangkan jika calon penjual ingkar janji, maka dia harus mengembalikan uang itu dan menurut hukum adat biasanya diharuskan mengembalikan dua kali lipat.

Walaupun tidak mungkin memaksa seseorang menepati perjanjian, namun pihak yang merasa dirugikan karena adanya ingkar janji itu, dapat menuntut ganti kerugian.

Kiranya jelas bahwa pengertian *indent* dikenal dalam hukum adat, yang merupakan sumber Hukum Tanah Nasional.

Bagaimana dengan perlindungan hukum konsumen satuan rumah susun yang "membeli" dengan cara *indent* dari kemungkinan menanggung risiko apabila developer ingkar janji? Secara hukum, dapat dikatakan, untuk pembeli berlaku asas *caveat emptor* atau pembeli harus waspada.

Namun, tentu kurang bijaksana jika risiko ditimpakan sepenuhnya pada pembeli, tanpa melakukan upaya menekan developer agar tidak mudah ingkar janji.

Walaupun secara sporadis sudah ada beberapa ketentuan yang mengatur kegiatan developer, namun kiranya sudah

tiba saatnya dipikirkan adanya suatu pengaturan mengenai developer yang sifatnya komprehensif.

Jika dibandingkan dengan Singapura, yang telah memiliki *Housing Developer (Control and Licensing) Act* tahun 1965—yang direvisi pada tahun 1970—dan berbagai peraturan pelaksanaannya, maka ada beberapa prinsip pokok yang dapat diterapkan dalam pengaturan di Indonesia, antara lain persyaratan/kualifikasi developer, baik dari segi keuangan maupun hukum.

Prinsip lain adalah persyaratan untuk melakukan penawaran melalui iklan, dengan kewajiban memberi penjelasan yang jujur kepada konsumen berkenaan dengan developernya, obyeknya, izin-izin yang diperlukan untuk pembangunan proyek, serta sanksi bila keterangan dalam iklan itu ternyata palsu atau menyesatkan.

Selain itu, dapat juga diterapkan kewajiban developer untuk menyerahkan neraca yang telah diaudit dan laporan rugi laba tiap tahun serta kewajiban untuk membuat laporan tentang data properti yang dijual, data pembelinya, serta semua informasi yang menyangkut perkembangan propertinya.

Adanya ketentuan itu, di satu pihak akan membantu konsumen dalam membuat keputusan yang tepat karena transparansi informasi dari pihak *developer*. Di lain pihak, ketentuan itu memberi kewenangan bagi pemerintah, untuk melakukan pengawasan yang berkesinambungan terhadap para developer, sehingga masalah ingkar janji dapat ditekan seminimal mungkin.

3. Transaksi Jual-Beli Tanah[3]

Kasus tanah permukiman BSD ("Bumi Serpong Damai", *Kompas*, 7 Januari 1996) merupakan satu dari sekian

banyak contoh risiko jual-beli tanah. Kasus ini seharusnya dapat semakin menyadarkan pembeli untuk bersikap lebih waspada.

Dalam setiap jual-beli tanah, terbuka kemungkinan tuntutan pihak ketiga (dengan atau tanpa mengajukan tanda bukti yang dapat diterima atau ditolak) bahwa tanah tersebut adalah miliknya. Akan lebih merepotkan lagi apabila di atas bidang tanah tersebut sudah berdiri bangunan yang sudah ditempati atau dibeli pihak lain.

Praktik jual-beli tanah tersebut ada yang dilakukan di hadapan PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah), sesuai dengan Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, ada pula yang dilakukan tanpa akta PPAT. Pertanyaannya sekarang adalah, apakah jual-beli tanah yang dilakukan tidak di hadapan PPAT itu sah?

Hukum Tanah Nasional konsepsinya didasarkan pada hukum adat. Syarat untuk sahnya jual-beli tanah menurut hukum adat adalah terpenuhinya tiga unsur, yakni tunai, riil, dan terang.

Sahnya Jual-Beli

Yang dimaksud dengan "tunai" adalah bahwa penyerahan hak oleh penjual dilakukan bersamaan dengan pembayaran oleh pembeli dan seketika itu juga hak sudah beralih. Harga yang dibayarkan itu tidak harus lunas, selisih harga dianggap sebagai utang pembeli kepada penjual yang termasuk dalam lingkup hukum utang-piutang.

Sifat "riil" berarti bahwa kehendak yang diucapkan harus diikuti dengan perbuatan nyata, misalnya dengan telah diterimanya uang oleh penjual, dan dibuatnya perjanjian di hadapan kepala desa.

Perbuatan hukum jual-beli tanah disebut "terang" kalau dilakukan di hadapan kepala desa untuk memastikan bahwa perbuatan itu tidak melanggar ketentuan hukum yang berlaku.

Prinsip jual-beli tanah kemudian diangkat dalam PP No. 10 Tahun 1961. Dengan dibuatnya akta jual-beli tanah oleh PPAT, pada saat itu juga hak sudah beralih dari penjual kepada pembeli. Bagaimana dengan jual-beli tanah yang dilakukan tidak dengan akta PPAT?

Dari berbagai keputusan Mahkamah Agung ternyata bahwa jual-beli tanah yang tidak dilakukan di hadapan kepala desa atau saksi-saksi tetap sah sepanjang hal tersebut diikuti dengan perbuatan penguasaan tanahnya oleh pembeli.

Dalam peristiwa jual-beli tersebut, peralihan hak dari penjual kepada pembeli hanyalah diketahui kedua belah pihak dan pihak ketiga tidak diharapkan mengetahui jual-beli tersebut. Agar pihak ketiga mengetahuinya, peralihan hak tersebut perlu didaftarkan agar memperoleh sertifikat sebagai tanda bukti hak yang kuat. Tanpa akta PPAT jual-beli tidak dapat didaftar karena akta PPAT merupakan syarat mutlak untuk pendaftaran peralihan tersebut. Jual-beli tanah yang tidak didaftarkan dan bidang tanahnya tidak dikuasai secara nyata oleh pemilik baru, dapat membuka peluang bagi yang beritikad buruk untuk menjual kembali tanah tersebut kepada pihak lain.

Upaya yang Diperlukan

Di samping perlu diupayakan adanya sertifikat hak atas tanah, seorang pemegang hak seyogianya melakukan upaya tertentu untuk menunjukkan penguasaan tanahnya secara

nyata dengan misalnya mengusahakan pemberian tanda batas yang jelas dan meninjaunya sewaktu-waktu untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan.

Merupakan suatu ironi bahwa seorang pembeli yang beritikad baik dan telah memiliki sertifikat, masih dapat digugat oleh pihak lain. Hal ini menimbulkan tanda tanya berkenaan dengan perlindungan hukum kepada pemegang sertifikat.

Untuk mengatasi kurang terjaminnya kepastian hukum dan keamanan bagi pemegang sertifikat yang beritikad baik itu, perlu didukung usulan dalam Revisi PP No. 10 Tahun 1961 tentang pembatasan jangka waktu lima tahun bagi pemegang hak yang sah untuk mengajukan gugatan ke pengadilan berkenaan dengan tanahnya yang dikuasai dengan itikad baik dan didaftarkan oleh pihak lain.

Cukup adil kiranya bahwa setelah lima tahun lewat tanpa gugatan, pemegang sertifikat yang menguasai tanah dengan itikad baik tidak dapat digugat lagi, dan sebaliknya bagi pemegang hak atas tanah yang sah diberi waktu lima tahun untuk dapat menggugat pihak lain yang menguasai tanahnya dengan itikad baik dan mendaftarkannya.

Tanpa adanya batas waktu, setiap saat seorang pembeli yang telah memiliki sertifikat, mempunyai kemungkinan untuk digugat pihak lain. Dengan adanya batas waktu tersebut, secara tidak langsung setiap pemegang hak atas tanah yang sah didorong untuk menguasai tanahnya, menggunakannya sesuai dengan tujuan dan sifat haknya, serta mengusahakan tanda bukti haknya.

Dengan adanya kemungkinan beredarnya sertifikat asli tapi palsu, sertifikat ganda, dan sebagainya, seorang calon pembeli seyogianya berupaya mencari informasi di Kantor

Pertanahan tentang kebenaran data fisik dan data yuridis yang tertera dalam sertifikat tanah.

Merupakan harapan kita semua bahwa pemrosesan sertifikat setelah persyaratan lengkap dapat diselesaikan dalam jangka waktu yang wajar. Pelayanan aparat pelaksana pendaftaran tanah yang profesional dan transparansi dalam tata kerja serta biaya yang diperlukan, merupakan syarat keberhasilan pelaksanaan pendaftaran tanah.

4. Memahami Prinsip-prinsip UUHT[4]

Pada tanggal 18 Maret 1996, DPR RI telah menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah untuk disahkan menjadi undang-undang. Terbitnya Undang-Undang Hak Tanggungan atas Tanah (UUHT) yang merupakan perwujudan amanat Pasal 51 UUPA itu, sudah sepantasnya disambut dengan perasaan lega. Namun, yang lebih penting adalah antisipasi pelaksanaannya di lapangan.

Di antara berbagai hal yang diatur dalam UUHT, paling tidak terdapat tiga hal yang memerlukan perhatian, yakni perkembangan dan penegasan obyek Hak Tanggungan (HT), masalah yang berkenaan dengan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) yang substansi dan syarat berlakunya berbeda dengan praktik yang dilakukan selama ini, dan penegasan tentang kekuatan eksekutorial sertifikat HT. Kesamaan persepsi dan sikap yang mendukung sangat diperlukan agar UUHT berlaku secara efektif.

Prinsip Dasar

Hak Tanggungan sebagai satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah untuk pelunasan utang tertentu

mempunyai empat ciri pokok, yakni: memberikan kedudukan diutamakan (*"preferent"*) kepada kreditornya, selalu mengikuti obyeknya dalam tangan siapa pun obyek itu berada, memenuhi asas spesialitas dan publisitas, dan mudah serta pasti pelaksanaan eksekusinya. Di samping itu, HT mempunyai sifat tidak dapat dibagi-bagi, yang berarti bahwa HT membebani secara utuh obyeknya dan setiap bagian dari padanya dan bahwa penyimpangan terhadap asas ini hanya dapat dilakukan apabila hal tersebut diperjanjikan secara tegas.

Pada hakikatnya, HT merupakan ikutan (*accessoir*) pada perjanjian pokok, yakni perjanjian yang menimbulkan hubungan hukum utang-piutang. Dengan demikian maka keberadaan, peralihan, dan hapusnya HT tergantung pada utang yang dijamin pelunasannya tersebut.

Keberadaan HT ditentukan melalui pemenuhan tata cara pembebanannya yang meliputi dua tahap kegiatan, yakni tahap pemberian HT dengan dibuatnya Akta Pemberian HT oleh PPAT (yang memuat substansi yang bersifat wajib dan janji-janji yang bersifat fakultatif) yang didahului dengan perjanjian pokoknya, yakni perjanjian utang-piutang, dan tahap pendaftaran HT oleh Kantor Pertanahan yang menandakan saat lahirnya HT.

Arti penting pendaftaran HT tampak sehubungan dengan mulainya kedudukan "*preferent*" bagi kreditor, penentuan peringkat HT, dan berlakunya HT terhadap pihak ketiga.

Apabila HT beralih karena perbuatan hukum, peristiwa hukum, atau karena sebab-sebab lain, peralihannya harus dicatat oleh Kantor Pertanahan. Demikian pula apabila HT hapus karena utang telah dilunasi atau sebab-sebab lain,

maka Kantor Pertanahan akan melakukan pencoretan atau "roya" catatan HT tersebut.

Mengingat pentingnya kepastian hukum bagi kreditor, debitor, dan pihak-pihak lain yang terkait, dalam UUHT diatur secara rinci tata cara pemberian, pendaftaran, peralihan, dan hapusnya HT. Di samping itu terhadap PPAT dan Kantor Pertanahan pelaksanaan kewajiban sehubungan dengan kegiatan tersebut diberi batas waktu untuk penyerahan atau penyelesaiannya.

Obyek Hak Tanggungan

Pada prinsipnya obyek HT adalah hak atas tanah yang memenuhi dua persyaratan, yakni wajib didaftarkan (untuk memenuhi syarat publisitas) dan dapat dipindahtangankan (untuk memudahkan pelaksanaan pembayaran utang yang dijamin pelunasannya). Sesuai dengan amanat Pasal 51 UUPA, hak atas tanah yang ditunjuk sebagai obyek HT adalah Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), dan Hak Guna Bangunan (HGB). Dalam perkembangannya kemudian, Hak Pakai (HP) atas Tanah Negara menurut Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 juga wajib didaftarkan. Karena perkembangan di bidang administrasi pertanahan tersebut, di samping untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, HP atas tanah negara tertentu yang memenuhi dua syarat tersebut juga dapat dijadikan obyek HT.

HP atas Tanah Negara yang diberikan kepada instansi pemerintah, Badan Keagamaan dan Sosial, dan Perwakilan Negara Asing walaupun wajib didaftarkan, tetapi karena menurut sifatnya tidak dipindahtangankan bukan merupakan obyek HT, sedangkan HP atas Tanah Negara yang diberikan kepada orang perseorangan dan badan-badan

hukum perdata, karena memenuhi kedua persyaratan tersebut, dapat dijadikan obyek HT.

Di samping HP atas Tanah Negara ada kemungkinan HP terjadi di atas tanah HM yang sementara ini belum diatur, tetapi oleh UUHT dibuka kemungkinannya dijadikan obyek HT apabila telah memenuhi syarat tersebut. Mengenai hal ini akan diatur dalam peraturan pemerintah.

Dalam UUHT ditegaskan pula bahwa tanah HM yang sudah diwakafkan dan tanah-tanah yang digunakan untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, walaupun memenuhi kedua syarat tersebut karena kekhususan sifat dan tujuan penggunaannya, tidak dapat dijadikan obyek HT.

Sesuai dengan asas pemisahan horizontal yang dianut oleh Hukum Tanah Nasional, maka HT dibebankan pada hak atas tanah. Benda-benda (bangunan, tanaman, hasil karya berupa patung, relief, candi) yang merupakan kesatuan dengan tanah yang bersangkutan secara hukum bukan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan. Sesuai dengan perkembangan keadaan dan kebutuhan masyarakat, sebagaimana tampak dalam praktik sehari-hari, penerapan asas pemisahan horizontal mengalami perkembangan. Dengan demikian maka pembebanan HT atas tanah dapat pula meliputi benda-benda yang merupakan milik pemegang hak atas tanah (dengan syarat harus dinyatakan secara tegas) maupun yang dimiliki oleh pihak lain, sepanjang pihak lain tersebut memberikan persetujuan dan bersedia untuk bersama-sama dengan pemegang hak atas tanah menjadi pihak pemberi HT.

UUHT ini berlaku juga terhadap pembebanan hak jaminan atas Rumah Susun dan HM atas Satuan Rumah Susun, termasuk yang didirikan di atas tanah HP atas Tanah Negara.

Kuasa Membebankan HT

Berbeda dengan praktik yang berlaku, yang seolah-olah memperlakukan kuasa memasang hipotek sebagai sesuatu yang dilembagakan, maka dalam UUHT, pembuatan SKMHT hanya diperkenankan dalam keadaan khusus, yakni apabila pemberi HT tidak dapat hadir sendiri di hadapan PPAT. Dalam hal ini, pemberi HT wajib menunjuk pihak lain sebagai kuasanya dengan SKMHT yang berbentuk akta otentik dan pembuatannya diserahkan kepada Notaris atau PPAT yang keberadaannya menjangkau wilayah kecamatan. Substansi SKMHT dibatasi, yakni hanya memuat perbuatan hukum membebankan HT, tidak memuat hak untuk menggantikan penerima kuasa melalui pengalihan, dan memuat nama dan identitas kreditor, debitor, jumlah utang, serta obyek HT.

Di samping pembatasan mengenai substansinya, untuk mencegah berlarut-larutnya pemberian kuasa dan tercapainya kepastian hukum, SKMHT dibatasi jangka waktu berlakunya. Terhadap tanah-tanah yang sudah terdaftar, SKMHT wajib segera diikuti dengan pembuatan Akta Pemberian HT dalam jangka waktu satu bulan dan terhadap tanah yang belum terdaftar, kewajiban tersebut harus dipenuhi dalam waktu tiga bulan. Apabila persyaratan tentang jangka waktu tersebut tidak dipenuhi, maka SKMHT menjadi batal demi hukum. UUHT menegaskan bahwa SKMHT bukan merupakan syarat dalam proses pembebanan HT karena syarat mutlak pembebanan HT adalah pemberian HT dan pendaftarannya.

Eksekusi HT

Kemudahan dan kepastian hukum dalam pelaksanaan eksekusi apabila debitor cedera janji, dalam kenyataannya

kelancaran pelaksanaannya tergantung pada beberapa faktor. Di samping para pihak dituntut untuk menunjukkan itikad baiknya dan para pelaksana wajib memahami dan mematuhi syarat substansial dan formal dalam proses pembebanan HT, termasuk peralihannya, dalam UUHT ditegaskan bahwa untuk pelaksanaan eksekusi HT melalui lembaga *parate executie* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 RIB dan Pasal 258 RBG, maka dalam sertifikat HT yang merupakan tanda bukti adanya HT dibuat *irah-irah* dengan kata-kata "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", sehingga sertifikat HT tersebut mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dan sekaligus berlaku sebagai pengganti "*grosse acte hypotheek*". Penegasan ini dimaksudkan untuk menyatukan persepsi terhadap salah satu dokumen yang harus diserahkan untuk pelaksanaan eksekusi HT yang pada waktu yang lalu sering menjadi salah satu hambatan.

Pada prinsipnya, dalam eksekusi HT diharapkan dapat tercapai harga yang tertinggi untuk obyek HT yang dijual melalui pelelangan umum, namun apabila diperkirakan bahwa penjualan dengan cara tersebut tidak akan mencapai tujuannya, dalam undang-undang ini diberikan kemungkinan untuk melakukan penjualan di bawah tangan sepanjang hal tersebut disepakati pemegang dan pemberi HT dengan memenuhi syarat-syarat tertentu.

Penutup

Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada kreditor, debitor, dan pihak-pihak yang terkait, para pelaksana yang melakukan pelanggaran atau lalai dalam

melakukan tugasnya dapat dikenai sanksi administratif dan dalam hal-hal tertentu dapat juga dikenai sanksi perdata atau pidana. Adanya sanksi tersebut memang perlu, tetapi yang lebih penting adalah terciptanya suasana yang mendukung berlakunya UUHT secara efektif yang ditunjukkan melalui itikad baik pihak-pihak yang bersangkutan untuk menaatinya, serta didukung dengan tanggung jawab dan konsistensi para pelaksana dalam menjalankan tugasnya.

Terbitnya undang-undang ini seyogianya mendorong pemerintah segera menindaklanjuti dengan mewujudkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang HM, HGU, HGB, dan HP, termasuk pengaturan tentang pemberian hak di bawah tanah yang tentunya meliputi kemungkinan pembebanannya, yang perlu segera diantisipasi sesuai dengan tuntutan kebutuhan dalam kegiatan pembangunan.

5. Hak Tanggungan dan Fidusia[5]

Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT) bertujuan menuntaskan unifikasi Hukum Tanah Nasional, khususnya bidang hak jaminan atas tanah. Dengan demikian, satu-satunya lembaga hak jaminan atas tanah yang sekarang berlaku adalah Hak Tanggungan. Pertanyaan yang sering timbul adalah bagaimana dengan lembaga hak jaminan fidusia yang disebut dalam Pasal 12 dan Pasal 13 UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (UURS) dan Pasal 15 UU Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman (UUPP); apakah fidusia masih berlaku, dan dalam hal apa saja?

Untuk itu, perlu ada penafsiran obyektif terhadap ketentuan UUHT dan kedua undang-undang tersebut guna

menentukan lembaga hak jaminan yang berlaku agar kepastian hukum tercapai.

Hak Tanggungan

Dalam UUHT ditegaskan, yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan (HT) adalah (hak atas) tanah, berikut atau tidak berikut benda-benda yang merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan (Sumardjono, *Kompas* 19 Maret 1996). Konstruktif yuridisnya adalah sebagai berikut:

Pertama, karena obyek HT adalah Hak atas tanah-Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP) atas Tanah Negara, maka apabila di atas tanah yang bersangkutan terdapat benda-benda (bangunan, tanaman, hasil karya misalnya: patung, candi, relief) yang merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan dan juga merupakan milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, pembebanan hak atas tanah tidak otomatis meliputi benda-benda tersebut. Bila dikehendaki benda-benda (baik yang sudah ada atau yang akan ada) tersebut juga diikutsertakan sebagai obyek HT, maka hal itu harus dinyatakan secara tegas dalam akta pemberian HT.

Kedua, apabila benda-benda yang merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan tersebut, bukan milik pemegang hak atas tanah, bila pemegang hak atas tanah bermaksud untuk membebankan hak atas tanahnya berikut benda-benda tersebut, hal itu dapat dilakukan sepanjang pemilik benda-benda tersebut memberikan persetujuannya dan bersedia untuk bersama dengan pemegang hak atas tanah menjadi pemberi HT.

Pertanyaan yang timbul adalah karena HT pada prinsipnya membebani hak atas tanah, bagaimana kemungkinannya dengan pembebanan benda-benda yang merupakan satu kesatuan dengan tanah yang dimiliki oleh pihak lain/bukan pemegang hak atas tanah? Jawaban yang paling mudah adalah bahwa hal tersebut tidak diatur UUHT. Namun, jawaban tersebut tidak menyelesaikan masalah karena masih menimbulkan pertanyaan selanjutnya, yakni: (1) jika tidak diatur UUHT, ketentuan manakah yang dapat memberikan jalan keluar; dan (2) apakah berlakunya ketentuan tersebut pada saat bersamaan tidak akan menimbulkan ketidakpastian hukum?

Untuk menegaskan unifikasi HT, perlu dikaji kemungkinan yang ada berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku saat ini, di samping kemungkinannya di masa yang akan datang yang memerlukan landasan peraturan perundangan yang perlu segera diwujudkan.

Fidusia

Sebagai lembaga hak jaminan yang semula diperuntukkan untuk barang bergerak dan melalui yurisprudensi kemudian diangkat dalam UURS dan UUPP, keberadaannya dipertanyakan dengan terbitnya UUHT. Penyelesaian masalah pembebanan rumah susun (RS) beserta tanah tempat bangunan itu berdiri dan HM atas satuan rumah susun (HMSRS) yang berdiri di atas HP atas Tanah Negara tidak sulit, karena jika semula dibebani dengan fidusia maka dengan ditunjuknya HP atas Tanah Negara sebagai obyek HT, dalam UUHT ditegaskan bahwa rumah susun dan HMSRS yang berdiri di atas tanah HP atas Tanah Negara dibebani dengan HT.

Kemungkinan pembebanan fidusia atas rumah dalam Pasal 15 UUPP memerlukan pemikiran yang cermat. Dalam penjelasan Pasal 15 UUPP disebutkan bahwa pemilikan rumah oleh bukan pemilik hak atas tanah atas persetujuan tertulis pemilik hak atas tanah dapat dibebani fidusia. Kiranya, untuk saat ini hal tersebut masih dimungkinkan untuk berlaku, sepanjang tidak dipersoalkan status hukum kepemilikan rumah tersebut dikaitkan dengan hubungan hukum yang dapat timbul dengan pemilik/pemegang hak atas tanahnya menurut konsepsi Hukum Tanah Nasional. Dengan perkataan lain, pemilikan rumah tersebut semata-mata dilihat dari persetujuan/perjanjian dengan pemilik/pemegang hak atas tanahnya yang bersifat murni keperdataan.

Selanjutnya, dalam penjelasan Pasal 15 disebutkan bahwa terhadap pembebanan atas rumah yang merupakan hak milik pemegang hak atas tanah dapat dipilih dua alternatif, yakni rumahnya dapat dibebani fidusia, atau rumah beserta tanahnya dapat dibebani hipotek (sekarang HT). Mengenai hal ini diperlukan persamaan persepsi agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik.

Sesuai dengan tujuan unifikasi lembaga hak jaminan atas tanah, maka seyogianya disepakati bahwa dalam hal pemegang hak atas tanah juga pemilik atas benda-benda (termasuk rumah) yang merupakan satu kesatuan dengan tanah yang bersangkutan, maka hak jaminan yang berlaku adalah HT.

Penegasan lebih lanjut obyek HT dan fidusia memerlukan pemikiran tentang pelembagaan hubungan hukum yang mungkin timbul antara pemilik benda-benda yang merupakan satu kesatuan dan tanah yang bersangkutan

dengan pemegang hak atas tanah sesuai dengan konsepsi Hukum Tanah Nasional (HTN). Dalam konsepsi HTN, dimungkinkan bahwa HM menjadi induk hak atas tanah lain, misalnya HGB/HP.

Jika hubungan yang bersifat keperdataan antara pemilik benda-benda (termasuk rumah) dengan pemegang hak atas tanah tersebut di atas, atas kesepakatan kedua pihak diformalkan melalui prosedur pemberian/pembebanan HGB/HP di atas HM dengan akta PPAT dan kemudian didaftarkan, maka terhadap HGB/HP tersebut akan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya dan pada sertifikat HM-nya akan dibubuhkan catatan berkenaan dengan pembebanannya dengan HGB/HP tersebut.

Bagi pemegang HM, pembebanan hak atas tanahnya dengan HT dapat dilakukan dengan persetujuan pemegang HGB/HP yang dituangkan dalam akta otentik. Sebaliknya, bagi pemegang HGB/HP terbuka kemungkinan untuk mengagunkan hak atas tanahnya dengan HT dengan persetujuan pemegang HM dalam bentuk akta otentik. Dengan demikian, melalui konsep pemberian/pembebanan HGB/HP di atas HM, pembebanan dengan fidusia tidak diperlukan lagi.

Di masa mendatang, fidusia masih dapat dipilih untuk jaminan bukan tanah atau yang tidak ada kaitannya dengan hak atas tanah yang wajib didaftar menurut konsepsi HTN.

Agar kesimpangsiuran berkenaan dengan pembebanan dengan HT atau fidusia dapat diatasi, perlu segera diterbitkan peraturan perundang-undangan yang mengatur HM, HGU, HGB, HP, serta peraturan yang berkenaan dengan pemberian/pembebanan hak atas tanah di atas HM. ✳

Bab VI

Hak Atas Tanah Orang Asing

1. WNA dan Pemilikan Apartemen[1]

SALAH satu peraturan pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang belum terwujud adalah Peraturan Pemerintah tentang Hak Pakai. Dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Hak Pakai, khususnya tentang kemungkinan pemberian Hak Pakai bagi warga negara asing (WNA), paling tidak harus diperhatikan perkembangan dari segi yuridis, politis, serta ekonomis.

Tulisan berikut disusun berdasarkan pemikiran dari aspek yuridis semata-mata, dengan catatan bahwa untuk melengkapinya diperlukan pandangan dari aspek-aspek yang lain.

WNA sebagai Subyek Hak Pakai

Yang dimaksud dengan Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang

dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang atau kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya, atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang ini (Pasal 41 UUPA).

Sedangkan Pasal 42 UUPA menyebutkan bahwa yang dapat mempunyai Hak Pakai, antara lain adalah orang asing yang berkedudukan di Indonesia.

Mengenai istilah "berkedudukan" ini tidak dijumpai tafsiran otentiknya dalam Penjelasan Umum UUPA, namun dari pemahaman dari segi hukum tata negara, pengertian "berkedudukan" adalah sama dengan bertempat tinggal.

Sesuai dengan Undang-Undang Darurat No. 9 Tahun 1955 tentang Kependudukan Orang Asing (Tambahan Lembaga Negara No. 812), maka orang asing yang diperbolehkan tinggal di Indonesia dibagi menjadi dua golongan, yakni: (1) mereka yang mendapat "izin masuk" (*admission*) dengan memperoleh hak untuk tinggal di Indonesia untuk jangka waktu tertentu; dan (2) mereka yang diperbolehkan untuk tinggal di Indonesia dan dipandang sebagai penduduk dengan dasar menetap atau *gevestigd*.

Semula, sesuai dengan praktik administrasi, agar seorang WNA dapat diizinkan untuk tinggal tetap di Indonesia, ditetapkan jangka waktu 10 tahun tinggal di Indonesia. Hal ini sesuai dengan peraturan tentang jangka waktu berlakunya Kartu Izin Masuk (KIM), yakni untuk pertama kali selama 2 tahun, dapat diperpanjang selama 2 tahun, dan untuk kedua kalinya selama 6 tahun (Pasal 6 Ayat 1 dan 2

Penetapan Izin Masuk). Dengan Undang-Undang Darurat No. 9 Tahun 1955, praktik itu diubah menjadi 15 tahun berturut-turut tinggal di Indonesia (Pasal 3).

Masalah yang timbul dengan adanya izin bagi dua golongan orang asing untuk tinggal di Indonesia dalam kaitannya dengan kemungkinan pemberian Hak Pakai bagi mereka adalah WNA yang manakah yang dapat menjadi subyek Hak Pakai?

Penafsiran secara sempit akan membuka peluang hanya bagi mereka yang mempunyai status menetap/*gevestigd* untuk menjadi subyek Hak Pakai. Alasannya adalah karena mereka ini dipandang sebagai penduduk (sesudah 15 tahun berturut-turut tinggal di Indonesia) dan pada umumnya sedang dalam proses untuk menjadi WNI.

Penafsiran secara luas akan memberikan peluang yang sama bagi dua golongan WNA yang diperbolehkan tinggal di Indonesia untuk menjadi subyek Hak Pakai.

Masalah yang timbul dengan kemungkinan pemberian Hak Pakai bagi WNA pemegang KIM adalah, apakah setiap orang yang diberi izin masuk dapat diberi Hak Pakai, sedangkan terdapat kemungkinan izin masuk dapat dicabut atau tidak diperpanjang lagi apabila yang bersangkutan melanggar persyaratan tertentu.

Sebenarnya penafsiran manapun yang dipergunakan, apabila terjadi bahwa terhadap WNA yang bersangkutan izin masuknya dicabut atau tidak diperpanjang lagi, sebagai konsekuensinya Hak Pakai akan hapus karena syarat sebagai subyek hak tidak dipenuhi lagi, tentunya dengan memberikan kewajiban kepada WNA yang bersangkutan untuk mengalihkan haknya kepada subyek hak lain yang memenuhi syarat dalam jangka waktu tertentu.

Yang perlu dipikirkan adalah, apakah tidak diperlukan adanya persyaratan tertentu berupa kualifikasi atau kriteria tertentu bagi WNA yang memiliki KIM untuk dapat diberi Hak Pakai?

Menurut Ketentuan Hukum Singapura

Walaupun sistem hukum yang berlaku di Singapura dan di Indonesia berbeda, sebagai perbandingan perlu dilihat, bagaimana negara lain menangani masalah pemilikan tanah dan/atau bangunan oleh WNA.

Di Singapura masalah pemilikan tanah/bangunan untuk hunian diatur dalam *The Residential Property Act* Tahun 1976. Pada prinsipnya, kecuali ditentukan lain, WNA tidak diperkenankan menerima hak, memberi, atau memperoleh tanah dan/atau bangunan untuk hunian (Pasal 3). Adapun yang dimaksudkan dengan WNA atau *foreign person* adalah: (1) mereka yang bukan warga negara Singapura; (2) mereka yang memperoleh status sebagai *permanent resident* (berkedudukan tetap); (3) badan hukum asing; dan (4) perkumpulan anggotanya sebagian atau seluruhnya bukan warga negara Singapura.

Pasal 4, yang merupakan pengecualian terhadap berlakunya Pasal 3, menyebutkan bahwa WNA dapat membeli atau memperoleh hak atas: (1) apartemen/flat yang tidak termasuk flat HUDC yang terdiri dari 6 lantai atau lebih; atau (2) apartemen/flat atau hunian yang merupakan satu unit dalam suatu kondominium. Namun, WNA tidak diperkenankan untuk membeli seluruh apartemen dalam sebuah bangunan yang terdiri dari 6 lantai serta seluruh satuan/unit dalam suatu kondominium tanpa izin dari Menteri (*Minister for Law*). Pelanggaran terhadap kewajiban yang berkenaan dengan ketentuan tersebut

mengakibatkan bahwa yang bersangkutan dikenai denda sebesar 10.000 dolar Singapura, ditambah denda sebesar 500 dolar Singapura untuk setiap hari selama pelanggaran itu terjadi.

Dalam Pasal 25 Ayat (1) sampai dengan (4) diatur tentang permohonan untuk memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan untuk hunian oleh WNA. Permohonan tersebut oleh *Controller* (Pejabat yang bertugas melaksanakan undang-undang ini) disampaikan kepada *Residential Property Advisory Committee*, yang akan menyiapkan rekomendasi kepada Menteri, yang akan memberikan izin (dengan atau tanpa syarat) atau menolak memberi izin untuk permohonan yang bersangkutan tersebut.

Tanpa mengesampingkan hak tersebut di atas, Menteri dapat memberikan izin (dengan atau tanpa syarat) kepada WNA, yang bermaksud membeli atau memperoleh hak atas tanah dan/atau bangunan untuk digunakan sebagai hunian bagi dirinya sendiri beserta keluarganya, dan tidak dimaksudkan untuk disewakan atau digunakan untuk tujuan lain (Pasal 25 Ayat 5).

Termasuk dalam kategori ini adalah: (1) mereka yang digolongkan sebagai *permanent resident*/berkedudukan tetap; dan (2) mereka yang memiliki kualifikasi tertentu berdasarkan pendapat Menteri, yakni secara ekonomis menguntungkan Singapura atau telah nyata-nyata atau diharapkan dapat memberikan sumbangan secara ekonomis kepada Singapura; atau (3) mereka yang memiliki kualifikasi profesional atau pengalaman yang bernilai atau memberikan manfaat bagi Singapura.

Ketentuan serupa berlaku juga terhadap badan hukum asing yang dapat diberi izin (dengan atau tanpa syarat) untuk memiliki tanah dan/atau bangunan sebagai hunian,

sehubungan dengan pekerjaan/tugasnya bagi para pejabatnya, manajer, pegawai, atau personel lain beserta keluarganya, sepanjang menurut penilaian badan hukum tersebut secara ekonomis bermanfaat bagi Singapura, memberikan atau diharapkan dapat memberikan sumbangan secara ekonomis kepada Singapura (Pasal 25 Ayat 6).

Bila kemudian ternyata bahwa tanah dan/atau bangunan itu tidak dipergunakan sebagai hunian, maka terhadap pelanggaran tersebut yang bersangkutan dapat dikenai denda setinggi-tingginya 5.000 dolar Singapura atau dipidana selama-lamanya 3 tahun, atau dikenai denda serta dipidana.

Bagaimana dengan hak WNA untuk memiliki dan melakukan perbuatan hukum berkenaan dengan properti lain di luar *residential property?* Dalam Pasal 37 *Conveyancing and Law of Property Act* disebutkan bahwa WNA dapat memiliki properti serta melakukan perbuatan hukum berkenaan dengan properti tersebut sepanjang yang bersangkutan memenuhi persyaratan atau kategori sebagaimana ditentukan dalam *The Residential Property Act.*

WNA dan Pemilikan Apartemen

Sebagai konsekuensi dari asas pemisahan horizontal, yakni pemilikan bangunan yang terpisah dari penguasaan tanahnya, maka terhadap WNA dapat diberikan Hak Pakai. Namun, tentunya harus diberi batasan tentang pengertian WNA yang "berkedudukan" di Indonesia, apakah mereka yang berstatus bertempat tinggal tetap/*gevestigd* atau juga meliputi pemegang KIM yang memenuhi syarat-syarat tertentu (misalnya mempunyai kualifikasi memberi manfaat secara ekonomis atau kualifikasi profesional).

Bagaimana dengan kemungkinan bagi WNA untuk memiliki satuan rumah susun? Jika rumah susun didirikan di atas tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Milik, jelas WNA tidak dapat memiliki satu rumah susun yang berdiri di atasnya, karena hak milik atas satuan rumah susun yang bersifat pribadi itu meliputi juga hak atas bangunan bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan rumah susun yang bersangkutan. Demikian pula ditegaskan bahwa pemilik atas satuan rumah susun harus memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah (bersama) itu (Pasal 8 UURS).

Prinsip ini berlaku terhadap rumah susun yang digunakan sebagai hunian maupun nonhunian.

Dengan demikian, satu-satunya kemungkinan bagi WNA adalah memiliki satuan rumah susun di atas tanah Hak Pakai. Menurut Pasal 7 Ayat (1) UURS, rumah susun dapat juga dibangun di atas tanah Hak Pakai atas Tanah Negara. Namun, yang menjadi masalah adalah, adanya ketentuan dalam Pasal 7 Ayat (2) yang secara eksplisit mewajibkan perusahaan yang bergerak di bidang pembangunan rumah susun di atas tanah yang dikuasai dengan Hak Pengelolaan, untuk menyelesaikan status Hak Guna Bangunan-nya sebelum menjual satuan rumah susun yang bersangkutan.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka kemungkinan yang dapat ditempuh adalah melalui prosedur pelepasan Hak Guna Bangunan tersebut, untuk kemudian dimohonkan Hak Pakai kepada negara.

Bagaimana dengan gagasan untuk memberikan Hak Milik atas satuan rumah susun kepada WNA sedangkan tanahnya disewa dari pihak lain (karena WNA tersebut

tidak memenuhi syarat sebagai subyek hak atas tanah tersebut)? Hal ini secara yuridis jelas bertentangan dengan prinsip pemilikan atas satuan rumah susun, sebagaimana tercantum dalam Pasal 8 UURS yang telah diuraikan di atas.

Oleh karena alasan pemberian Hak Milik atas satuan rumah susun kepada WNA adalah dalam kaitannya dengan tugas/pekerjaannya di Indonesia, dan bukan untuk tujuan investasi atau spekulasi, maka wajar apabila pemberian hak itu, baik untuk keperluan hunian maupun nonhunian diberi pembatasan tertentu. Pembatasan itu, misalnya dalam pemilikan apartemen oleh WNA, hanya diperbolehkan mulai lantai ketujuh; penggunaan apartemen itu, baik untuk hunian maupun nonhunian, hanya untuk keperluan sendiri, artinya tidak boleh disewakan atau digunakan untuk tujuan lain; dan ditentukan batas maksimum pemilikan apartemen yang dapat dipunyai oleh WNA. Semuanya itu disertai dengan sanksi yang tegas terhadap pelanggarannya.

Akhirnya, perlu juga dipikirkan tentang jangka waktu Hak Pakai, barangkali dapat diusulkan selama 20 tahun.

2. WNA dan Pemindahan Hak Milik Terselubung[2]

Salah satu ciri Hak Milik adalah bahwa hak tersebut dapat menjadi induk hak atas tanah yang lain, misalnya HGB, Hak Sewa Untuk Bangunan, dan Hak Pakai.

UUPA menentukan bahwa hanya WNI yang dapat menjadi subyek Hak Milik (Pasal 9 jo Pasal 21). Lebih lanjut secara tegas ditentukan bahwa WNA tidak dapat menjadi subyek Hak Milik (Pasal 26 Ayat 2). Dengan semakin terbukanya peluang bagi WNA untuk tinggal di Indonesia berhubung dengan tugas/pekerjaannya,

sedangkan mereka tidak dapat menjadi subyek Hak Milik, maka timbul pertanyaan, apakah ada kemungkinan bagi WNA untuk memiliki bangunannya saja tanpa tanahnya?

Pemindahan Hak Milik Terselubung

Karena WNA bukan subyek Hak Milik sering timbul gagasan untuk memberi kemungkinan WNA memiliki bangunannya saja, sedangkan tanahnya (Hak Milik dari WNI) diserahkan dengan cara Hak Sewa untuk bangunan atau Hak Pakai.

Secara singkat Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban tertentu bagi pemegang haknya (Pasal 41 Ayat 1). Sedangkan Hak Sewa untuk bangunan adalah hak yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar uang sewa yang dapat diserahkan satu kali atau secara berkala (tiap bulan, tahun), sebelum atau sesudah tanah digunakan (Pasal 44). Pemilik menyerahkan tanah dalam keadaan kosong kepada penyewa dengan maksud penyewa yang akan mendirikan bangunan di atas tanah tersebut. Pada prinsipnya bangunan itu menjadi milik penyewa, kecuali ditentukan lain dalam perjanjiannya. WNA yang berkedudukan di Indonesia dapat menjadi subyek Hak Pakai dan Hak Sewa untuk Bangunan.

Konstruksi yuridis untuk menyerahkan Hak Milik kepada WNA dengan Hak Sewa untuk bangunan atau Hak Pakai adalah karena adanya asas pemisahan horizontal yang dianut oleh hukum tanah nasional, yang berarti bahwa pada prinsipnya pemilikan bangunan terpisah dengan penguasaan tanahnya kecuali jika menurut kenyataan pemilikan

bangunan dan penguasaan hak atas tanahnya berada pada satu tangan. Hal ini memang logis dan secara yuridis tidak menimbulkan masalah bila terjadi antara sesama WNI.

Namun, bila hal ini diterapkan pada WNA, secara yuridis tidak dapat dipertanggungjawabkan, karena bertentangan dengan undang-undang, yakni melanggar larangan dalam Pasal 26 Ayat (2) UUPA berkenaan dengan pemindahan hak. Sepintas lalu memang secara yuridis hal itu tidak merupakan pemindahan hak (melalui jual beli), namun secara substansial hal ini merupakan pemindahan hak secara tidak langsung. Sebagai indikasi adanya pemindahan hak secara terselubung itu, misalnya dapat terjadi hal-hal sebagai berikut: (1) uang sewa dibayar sekaligus atau uang pengganti untuk menyerahkan Hak Pakai besarnya kurang lebih sama dengan harga tanah itu; (2) jangka waktu perjanjian melampaui batas kewajaran; (3) pemilik hanya dapat meminta kembali tanahnya dengan membayar kembali sebesar harga tanah yang sebenarnya; dan lain-lain. Hal tersebut menunjukkan bahwa secara materiil sebenarnya telah terjadi pemindahan Hak Milik secara terselubung, yang jelas merupakan penyelundupan hukum.

Pada kedua contoh tersebut di atas, tanah Hak Milik diserahkan dalam keadaan kosong oleh pemegang Hak Milik. Bagaimana dengan kemungkinan menjual rumah/bangunan di atas Hak Milik, tetapi tanahnya diserahkan dengan Hak Pakai atau Hak Sewa? Sama dengan uraian di atas, hal ini juga termasuk penyelundupan hukum yang dilarang oleh UUPA.

Dengan demikian, maka kemungkinan bagi WNA untuk memiliki bangunan adalah dengan pemberian Hak Pakai oleh negara yang wajib didaftarkan melalui ketentuan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966. Pendaftaran

Hak Pakai tersebut memenuhi asas publisitas dan oleh karena itu Hak Pakai dapat dipindahtangankan sebagaimana Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Bangunan, dan dalam RUU tentang Hak Tanggungan atas tanah kelak Hak Pakai dapat menjadi obyek Hak Tanggungan.

Penyelundupan Hukum dalam Bentuk Lain

Upaya yang tidak kalah menariknya untuk memberikan kemungkinan bagi WNA memiliki hak atas tanah yang dilarang UUPA adalah dengan jalan menggunakan "kedok", melakukan jual-beli atas nama seorang WNI, sehingga secara yuridis formal tidak menyalahi peraturan. Namun di samping itu dilakukan upaya pembuatan perjanjian antara WNI dan WNA tersebut dengan cara pemberian kuasa (sering disebut dengan istilah Kuasa Mutlak), yang memberikan hak yang tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa (WNI) dan memberikan kewenangan bagi penerima kuasa (WNA) untuk melakukan segala perbuatan hukum berkenaan dengan hak atas tanah tersebut, yang menurut hukum hanya dapat dilakukan oleh pemegang hak (WNI) sehingga pada hakikatnya merupakan pemindahan hak atas tanah. Perjanjian yang dibuat antara WNI dan WNA tersebut tidak sah karena secara substansial melanggar ketentuan undang-undang, yakni Pasal 26 Ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa perjanjian tersebut batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara.

Tidak semua pemberian kuasa semacam itu dilarang. Pemberian kuasa di bidang pertanahan yang tidak berakibat dilanggarnya peraturan perundang-undangan secara yuridis diperkenankan.

Kesempatan berusaha di Indonesia membawa dampak positif dilihat dari berbagai segi. Namun dalam kaitannya dengan masalah-masalah yang berkenaan dengan pemberian hak atas tanah kepada WNA diperlukan sikap yang akomodatif, tetapi dilandasi dengan konsistensi konsep yang berlaku dalam hukum tanah nasional kita. Jika jalan keluar tersebut secara yuridis dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan konsep yang ada, maka tentulah operasionalisasinya menghendaki disediakannya perangkat hukum yang mendukung sehingga terjamin kepastian hukum bagi semua pihak yang berkepentingan.

Dalam kaitan ini, diharapkan segera terwujudnya Peraturan Pemerintah tentang Hak Pakai, Undang-Undang tentang Hak Tanggungan atas tanah, dan pengaturan tentang pemberian dan penggunaan kuasa di bidang pertanahan yang akan memuat hal-hal antara lain: esensi pemberian kuasa yang dilarang, pemberian kuasa yang diperkenankan disertai dengan syarat-syarat dan jangka waktu berlakunya, dan penyelesaian masalah hukum berkenaan dengan penertiban pemberian kuasa yang dilarang, termasuk mekanisme dan tata caranya serta sanksi terhadap pelanggarnya.

3. WNA Memiliki Apartemen dengan Menyewa Tanah HGB[3]

Dalam rangka menyongsong terbitnya peraturan pemerintah tentang Hak Pakai yang antara lain diharapkan akan memberikan kejelasan tentang diperbolehkannya Warga Negara Asing (WNA) memiliki satuan rumah susun (sarusun)/apartemen yang didirikan di atas tanah Hak Pakai, maka perlu ditegaskan bahwa hal tersebut merupakan satu-satunya kemungkinan yang secara yuridis dapat dipertang-

gungjawabkan sesuai ketentuan Pasal 42 UUPA dan Pasal 8 UU tentang Rumah Susun (Sumardjono, "WNA dan Pemilihan Apartemen", *Kompas*, 11 November 1993).

Karena bagi sementara pihak Hak Pakai dianggap sebagai hak atas tanah yang tidak cukup kuat, maka timbul gagasan yang mengkonstruksikan pemilikan sarusun/apartemen, tetapi tanahnya (HGB) disewa dari pihak lain, dalam hal ini developer atau perusahaan pembangunan rumah susun. Penulis berpendapat bahwa konstruksi yang diusulkan itu secara yuridis tidak dapat dipertanggungjawabkan berdasarkan beberapa alasan.

Miskonsepsi dan Misaplikasi

Pertama, gagasan di atas didasari pada pemahaman yang tidak tepat tentang pengertian HGB. Pasal 35 UUPA menyebutkan bahwa HGB adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dalam jangka waktu paling lama 30 tahun dan atas permintaan pemegang hak dapat diperpanjang dengan 20 tahun. HGB dapat diperoleh dari tanah negara ataupun tanah (hak) milik orang lain.

Dalam pengertian tersebut, maka pemegang HGB adalah sekaligus pemegang hak atas tanah dan bangunannya. Dengan perkataan lain, hak atas tanah dan bangunan berada di satu tangan atau tidak terpisah. Apabila di atas HGB itu akan dibebani dengan hak lain, maka satu-satunya kemungkinan yang terbuka adalah pembebanannya dengan hak sewa-menyewa adalah bangunannya dan bukan (hak atas) tanahnya.

Konstruksi yuridis HGB tidak memungkinkan bahwa seseorang mempunyai bangunannya saja tanpa menjadi pemegang hak atas tanahnya.

Apabila konsep HGB tersebut diterapkan dalam pemilikan sarusun/apartemen, maka pemegang HGB semula adalah developer/perusahaan pembangunan rumah susun. Bila kemudian seseorang membeli sarusun/apartemen untuk dirinya, maka di samping pemilikan sarusun tersebut (HMSRS) yang bersifat individual dan terpisah, juga meliputi pemilikan bersama atas bagian bersama, benda-bersama, dan tanah bersama yang merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan HMSRS tersebut. Konsekuensinya adalah bahwa pemilik sarusun harus memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah (Pasal 8 UURS). Bagi WNA yang tidak merupakan subyek HGB, pemilikan apartemen diperbolehkan apabila rumah susun dibangun di atas tanah Hak Pakai.

Kedua, sementara pihak mengemukakan gagasan di atas dengan alasan bahwa pemilikan apartemen/bangunan terpisah dengan status penguasaan hak atas tanahnya karena berlaku atas pemisahan horizontal dalam hukum tanah nasional. Gagasan sedemikian menunjukkan kesalahan dalam menerapkan asas pemisahan horizontal. Asas tersebut mengandung pengertian bahwa pada prinsipnya pemilikan bangunan terpisah dengan penguasaan tanahnya, kecuali jika menurut kenyataan pemilikan bangunan dan penguasaan hak atas tanahnya berada pada satu tangan. Terhadap pengertian HGB sudah jelas bahwa asas pemisahan horizontal tidak berlaku.

Ketiga, peralihan HGB memerlukan izin (Peraturan Menteri Agraria No. 14 Tahun 1960 jo Peraturan Dirjen Agraria No. 4 Tahun 1968, dan terakhir Permendagri No.SK 59/DDA/1970) yang pada intinya mewajibkan pemohon untuk memberikan keterangan tentang jumlah

tanah atau rumah yang sudah dipunyai beserta istri dan anak-anak yang masih menjadi tanggungannya untuk menentukan apakah permohonan dikabulkan atau tidak. Peraturan-peraturan tersebut pada prinsipnya dimaksudkan untuk mengadakan pengawasan terhadap pemindahan hak atas tanah agar tidak terjadi pelanggaran terhadap ketentuan UUPA, misalnya yang berkaitan dengan persyaratan subyek hak atas tanah.

Keempat, masih dalam kaitannya dengan butir ketiga, walaupun dalam ketentuan UUPA yang berkenaan dengan HGB tidak secara eksplisit dimuat ketentuan sebagaimana Pasal 26 Ayat (2), yakni dilarangnya perbuatan hukum yang langsung atau tidak langsung bermaksud untuk memindahkan hak atas tanah, namun tidak berarti bahwa apabila tidak secara tegas dilarang maka hal tersebut diperbolehkan.

Pemaksaan berlakunya gagasan di atas sama saja dengan pemindahan HGB secara terselubung bagi WNA. Secara implisit ketentuan Pasal 26 Ayat (2) untuk Hak Milik mutatis mutandis berlaku untuk HGB (Sumardjono, "WNA dan Pemindahan Hak Milik Terselubung", *Kompas,* 15 Januari 1994).

Masih Ditunggu

Agar terdapat kesatuan pemahaman mengenai Hak Pakai dan berbagai implikasinya, perlu segera diwujudkan Peraturan Pemerintah tentang Hak Pakai yang intinya antara lain akan memuat tentang: pengertian, subyek, tanah yang dapat menjadi obyek Hak Pakai, terjadinya Hak Pakai, jangka waktu, kewajiban pemegang Hak Pakai, pembebanan Hak Pakai, peralihan Hak Pakai, hapusnya serta pendaftarannya.

Bersamaan dengan Peraturan Pemerintah ini paling tidak diharapkan pula keluarnya UU tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, dan Peraturan tentang Pemberian dan Penggunaan Kuasa di bidang pertanahan. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang sifatnya simultan atau komprehensif merupakan perwujudan pembangunan hukum yang bertanggung jawab.

4. Pemilikan Rumah oleh WNA[4]

Pada tanggal 17 Juni 1996 terbit Peraturan Pemerintah (PP), yakni PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai (HP) atas Tanah dan PP No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. Khususnya untuk PP No. 41 Tahun 1996 perlu dicatat beberapa hal sebagai bahan untuk penjabarannya lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaannya.

Pokok Pikiran

Penertiban kedua PP secara simultan mengandung arti positif, terutama karena pengaturan tentang Hak Pakai (HP) merupakan landasan untuk pemilikan rumah oleh WNA. Pada prinsipnya, orang asing yang berkedudukan di Indonesia diperkenankan memiliki satu rumah untuk rumah tinggal baik berupa rumah yang berdiri sendiri atau satuan rumah susun (sarusun) sepanjang rumah tersebut dibangun di atas HP.

Rumah yang berdiri sendiri dapat dibangun di atas tanah Hak Pakai atas Tanah Negara (HPTN) atau HP yang berasal dari tanah hak milik (HM) yang diberikan oleh

pemegang HM dengan akta PPAT. Untuk pemilikan atas sarusun, bangunannya harus berdiri di atas HPTN.

HPTN diberikan untuk jangka waktu 25 tahun, dapat diperpanjang dengan 20 tahun dan diperbarui, sedangkan HP yang berasal dari tanah HM jangka waktunya 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang, tetapi dapat diperbarui berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak yang dituangkan dalam akta PPAT. HP wajib didaftarkan (diterbitkan sertifikatnya), dan bagi HP di atas tanah HM pemberiannya harus dicatat dalam buku tanah dan sertifikat HM yang bersangkutan.

Bila WNA tersebut tidak lagi memenuhi persyaratan, dalam waktu satu tahun harus melepaskan HPTN yang bersangkutan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Bila kewajiban ini tidak dipenuhi, HP hapus dan tanahnya menjadi tanah negara (Pasal 56 PP No. 40 Tahun 1996). Terhadap HP di atas tanah HM, tidak dipenuhinya kewajiban tersebut mengakibatkan tanah dan rumah menjadi milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

HPTN dan HM di atas tanah Hak Pengelolaan (HPL) dapat beralih dan dialihkan, sedangkan HP di atas tanah HM dapat beralih dengan persetujuan pemegang HM. Peralihan tersebut wajib didaftarkan.

Beberapa Catatan

Pertama, Pasal 1 PP No. 41 Tahun 1996 memberikan pengertian "berkedudukan di Indonesia" sebagai "kehadirannya memberikan manfaat bagi pembangunan nasional". Kiranya definisi ini terlampau luas dan untuk ketegasannya diperlukan kriteria yang jelas tentang "keberadaan" dan "memberi manfaat" tersebut yang tentunya harus meliputi

dipenuhinya syarat-syarat keimigrasian di samping syarat-syarat penentu utama tersebut.

Di samping itu perlu penegasan instansi mana yang berwenang memberikan keterangan tentang telah dipenuhinya persyaratan itu sehingga memudahkan dalam pemberian HP-nya.

Kedua, pemilikan rumah tersebut dibatasi pada satu buah tempat tinggal. Masalahnya, instansi mana yang berwenang melakukan pengawasan terhadap hal ini, karena tanpa dukungan administrasi pertanahan yang handal kiranya tidak mudah melakukan pengawasannya. Di samping itu, apakah tidak perlu dipikirkan tentang pembatasan lain, misalnya apakah rumah tersebut dapat disewakan, bagaimana persyaratannya untuk dapat dijual kepada pihak lain, harga minimal rumah, dan lain-lain.

Ketiga, pada hakikatnya HP dapat terjadi di atas tanah negara, tanah HPL dan tanah HM (Pasal 41 PP No. 40 Tahun 1996), tetapi dalam PP No. 41 Tahun 1996 tidak disebut mengenai rumah yang berdiri di atas HP berasal dari tanah HPL. Dapatkah WNA memiliki rumah yang dibangun di atas HP atas tanah HPL?

Keempat, dalam kaitannya dengan sanksi apabila WNA tersebut sudah tidak lagi memenuhi persyaratan dan tidak memenuhi kewajiban untuk mengalihkannya kepada pihak lain, masalahnya adalah instansi mana yang berwenang untuk melakukan pengawasannya, karena tanpa pengawasan yang ketat maka peraturan ini tidak akan efektif.

Kelima, PP No. 41 Tahun 1996 hanya mengatur tentang WNA. Bagaimana untuk badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia yang dapat menjadi pemegang HP, apakah diperkenankan membeli rumah untuk tempat tinggal staf atau pegawainya?

Keenam, sesuai dengan pengertian bahwa di antara hak atas tanah, HM merupakan hak terkuat dan terpenuh, maka seyogianya hanya HM yang dapat menjadi induk hak atas tanah yang lain. Kecenderungan perluasan penafsiran sebagaimana tampak dalam Pasal 2 angka 1 huruf b PP No. 41 Tahun 1996 seyogianya dipertimbangkan kembali.

Ketujuh, berkenaan dengan kemungkinan pembebanan HP dengan hak tanggungan (HT). Dalam Pasal 53 PP No. 40 Tahun 1996 disebutkan bahwa HPTN dan HP atas tanah HPL dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani HT.

Bagaimana dengan HP di atas tanah HM? Dalam penjelasan umum angka 5 dan penjelasan Pasal 4 Ayat (3) UU Hak Tanggungan disebutkan bahwa tidak tertutup kemungkinan bahwa HP di atas tanah HM dapat menjadi obyek HT dan hal tersebut akan diatur dengan PP. Jika hal ini belum diatur dalam PP No. 40 Tahun 1996, apakah masih akan diatur dengan PP lain?

Melihat berbagai masalah tersebut, kiranya pengaturan lebih lanjut PP No. 41 Tahun 1996 perlu segera diwujudkan demi tercapai kepastian hukum bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

5. Penguasaan Tanah oleh WNA[5]

Peraturan Pemerintah (PP) No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia masih memerlukan kejelasan dalam rangka penyusunan peraturan pelaksanaannya. Selain itu, dalam PP tersebut terdapat kerancuan pemahaman dan inkonsistensi yang perlu diluruskan.

Pasal 2 angka 1 huruf b menyebutkan bahwa: WNA dapat memiliki rumah yang berdiri sendiri di atas bidang tanah Hak Pakai atas Tanah Negara (HPTN) atau di atas bidang tanah yang dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah. Perjanjian tersebut harus dalam bentuk tertulis dengan akta PPAT dan wajib didaftarkan (Pasal 3 dan 4).

Penjelasan Pasal 2 angka 1 huruf b yang mendasarkan pada Pasal 6 UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman menyatakan bahwa penguasaan tanah yang digunakan untuk bangunan dimungkinkan dan karena sifatnya berpangkal pada persetujuan dengan pemegang hak atas tanah, maka perjanjian dapat dibuat di atas tanah hak milik (HM) dan hak guna bangunan (HGB).

Hak Sewa untuk Bangunan

PP No. 41 Tahun 1996 berbicara tentang pemilikan rumah tinggal/hunian (bangunan) oleh WNA dengan cara penguasaan (hak atas) tanahnya baik atas Tanah Negara atau melalui perjanjian dengan pemegang hak atas tanah, dan apabila melalui perjanjian harus dalam bentuk akta PPAT (karena obyek perjanjian adalah pemberian hak baru atas tanah) dan wajib didaftarkan.

Sebelum PP No. 41 Tahun 1996 terbit, alternatif bagi WNA yang memerlukan rumah/hunian adalah dengan mengadakan perjanjian sewa-menyewa rumah/bangunan yang sudah ada di atas sebidang tanah untuk dihuni tanpa penguasaan hak atas tanahnya. Penguasaan tanah oleh penyewa bangunan hanyalah dalam hubungan dengan perjanjian sewa-menyewa bangunan tersebut. Perjanjian sewa-menyewa yang obyeknya bangunan tersebut, yang

lazim disebut hak sewa atas bangunan, tidak memerlukan akta PPAT dan berada di luar pengaturan PP No. 41 Tahun 1996 (lihat PP No. 44 Tahun 1994). Karena obyek perjanjian adalah bangunan, maka hak sewa atas bangunan dapat dibuat terhadap bangunan yang berdiri di atas tanah HM, HGB, HP, dan Hak Sewa untuk Bangunan (HSUB).

WNA yang berkedudukan di Indonesia dapat menguasai tanah dengan HP atau HSUB dan memiliki bangunan yang didirikan di atasnya. Menurut Pasal 44 UUPA, seorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa. Dalam pengertian HSUB, pemilik tanah menyerahkan tanah yang disewa oleh seorang/badan hukum itu dalam keadaan kosong untuk kemudian si penyewa mendirikan bangunan yang secara yuridis juga dimilikinya.

HP yang dapat dikuasai oleh WNA dapat terjadi di atas Tanah Negara, tanah hak pengelolaan (HPL) dan tanah HM, tetapi HSUB yang mirip HP dengan kekhususan tertentu hanya dapat terjadi di atas tanah HM. Sesuai dengan konsepsi Hukum Tanah Nasional, hanya HM yang dapat menjadi induk hak atas tanah yang lain, karena dibandingkan dengan hak atas tanah yang lain, HM bersifat turun-temurun yang juga merupakan hak terkuat dan terpenuh, sehingga mempunyai kualifikasi dapat menjadi dasar/induk untuk pemberian hak atas tanah lain, yakni HGB, HP, dan HSUB.

Terjadinya HP atas tanah HM sudah diatur dalam PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan HP atas tanah, sedangkan mengenai terjadinya HSUB atas tanah

HM belum diatur. Apabila di masa yang akan datang hal ini akan diatur, maka analog dengan HP atas tanah HM, maka perjanjian pemberian HSUB atas tanah HM harus dibuat dengan akta PPAT dan wajib didaftar.

Konsisten dan Sinkron

Pasal 2 angka 1 huruf b mengatur tentang pemilikan rumah tinggal melalui penguasaan tanah (pemberian hak baru atas tanah) berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanahnya yang dapat dilakukan di atas tanah HM.

Penguasaan HPTN oleh WNA berakhir apabila yang bersangkutan tidak memenuhi syarat lagi sebagai pemegang HPTN dan tidak melepaskan/mengalihkan hak atas rumah dan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Seyogianya ditegaskan bahwa rumah dan tanahnya tersebut dikuasai oleh negara, dan negara tidak perlu melelang tanah dan rumah tersebut dan menyerahkan hasil penjualannya kepada WNA setelah dikurangi biaya lelang dan ongkos lain seperti yang disebutkan dalam Pasal 6 Ayat (2) huruf a. Hal ini tidak sinkron dengan Pasal 57 PP No. 40 Tahun 1996 yang menyebutkan bahwa dalam situasi yang sama bekas pemegang HPTN wajib menyerahkan tanah dalam keadaan kosong kepada negara dengan cara membongkar sendiri bangunan dan benda yang ada di atasnya atau dibongkar oleh negara atas biaya pemegang hak. Kecuali, apabila bangunan dan benda tersebut masih diperlukan, negara akan memberikan ganti kerugian.

Ketentuan apa pun yang dibuat, seyogianya memerhatikan konsepsi yang mendasari dan sinkron dengan peraturan lain yang terkait, baik secara horizontal maupun vertikal. ✳

Bab VII

Tanah, Hak Asasi, dan Keadilan

1. Menafsirkan Makna Keadilan[1]

KEPUTUSAN Mahkamah Agung (MA) mengenai Peninjauan Kembali Kasus Kedung Ombo telah dijatuhkan pada tanggal 24 Oktober 1994. Apa pun persepsi dan reaksi orang mengenai hal tersebut, namun sebagai warga negara yang baik, yang tahu menghargai dan menjunjung tinggi hukum, keputusan tersebut harus dihormati dan diterima tanpa prasangka, karena dilandasi pada keyakinan bahwa hakim dituntut oleh kearifan dan keadilan dalam memutus suatu perkara.

Bagi pihak yang dikalahkan, bila masih tetap berminat, kesempatan untuk mengajukan kembali perkaranya masih terbuka, walaupun tentunya diperlukan kesiapan mental yang luar biasa, baik bagi para warga Kedungombo tersebut maupun pada pihak yang bersedia menjadi pembela.

Salah satu di antara berbagai aspek yang paling menarik sebagai pelajaran dari keputusan MA tersebut adalah mempermasalahkan penafsiran keadilan. Konsep keadilan sebagaimana dijelaskan oleh Aristoteles dan para pemikir sesudahnya, demikian juga konsep keadilan (sosial) yang tercantum dalam sila ke-5 Pancasila, memang tidak mudah untuk dipahami, terlebih bila harus dihadapkan pada kasus yang konkret.

Dalam hal ini dua faktor harus mendapat perhatian, yakni makna keadilan itu sendiri dengan berbagai operasionalisasinya dan faktor penentunya, yakni manusia yang harus mewujudkannya menjadi suatu kenyataan.

Bagi Indonesia, sesuai dengan falsafah Pancasila, maka paling tepat kiranya utuk menerapkan asas keadilan sosial. Keadilan itu sendiri bersifat universal, jauh di dalam lubuk hati setiap orang, ada kesepakatan tentang sesuatu yang dipandang sebagai adil dan tidak adil itu.

Dalam pengertian keadilan, pada umumnya diberi arti sebagai keadilan "membagi" atau *distributive justice*, yang secara sederhana menyatakan bahwa kepada setiap orang diberikan bagian atau haknya sesuai dengan kemampuan atau jasa dan kebutuhan masing-masing. Namun perlu dipahami bahwa keadilan itu bukanlah hal yang statis, tetapi suatu proses yang dinamis dan senantiasa bergerak di antara berbagai faktor, termasuk *equality* atau persamaan hak itu sendiri.

Dalam kenyataannya, setiap orang berbeda dalam hal kemampuan atau jasanya dan kebutuhan bila dibandingkan dengan orang lain. Dalam situasi di mana lebih banyak orang yang membutuhkan sesuatu (terlebih untuk hal-hal yang merupakan kebutuhan dasar manusia), namun kemampuan untuk memperolehnya kurang, maka per-

lakuan yang sama justru akan menimbulkan ketidakadilan. Perkecualian terhadap hal ini berupa perlakuan khusus dapat dilakukan, asalkan dapat dipertanggungjawabkan. Hal inilah yang disebut *corrective justice* atau *positive discrimination*.

Dalam bahasa awam, keadilan dalam memberi ganti kerugian diterjemahkan sebagai mewujudkan penghormatan kepada seorang yang haknya dikurangi dengan memberikan imbalan berupa sesuatu yang setara dengan keadaannya sebelum hak tersebut dikurangi atau diambil, sehingga yang bersangkutan tidak mengalami degradasi kesejahteraan.

Ketentuan yang ada yang digunakan sebagai pedoman untuk menentukan besar dan bentuk ganti kerugian, memang sangat membantu. Akan tetapi keputusan apakah yang diberikan itu adil atau tidak, seyogianya dilihat pada perbandingan kesejahteraan antara sebelum pengambilalihan dan sesudahnya. Dengan perkataan lain, hendaknya dasar yang bersifat legal atau formal itu digunakan untuk mencapai keadilan substansial.

Tidak mudah untuk menentukan pilihan antara memutuskan sesuatu yang secara formal memenuhi syarat, namun tidak memenuhi syarat keadilan secara substansial, atau mengutamakan terpenuhinya keadilan secara substansial, namun secara formal tidak memenuhi syarat.

Barangkali yang dapat dijadikan pedoman dalam hal ini adalah suara hati disertai dengan empati. Kiranya justru pada saat terjadi sesuatu yang dirasakan sebagai kurang adil orang akan berpikir mengenai apa yang disebut keadilan tersebut. Demikian pula keadilan itu tidak selalu dapat diperoleh dengan mudah, namun harus terus diupayakan agar dapat terwujud.

2. Tanah dan Hak Asasi Manusia[2]

Pada setiap tanggal 10 Desember kita memperingati Hari Hak Asasi Manusia. Kiranya penting untuk kita ikut memikirkan hak ekonomi setiap manusia, khususnya hak pemenuhan kebutuhan dasar terhadap papan dan pangan, yakni hak untuk memperoleh kesempatan yang sama atas perolehan sumber daya tanah serta pembagian hasilnya yang adil.

Undang-Undang Dasar 1945 memberikan jaminan bagi setiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 Ayat 2). Untuk mencapai penghidupan yang layak inilah maka hak ekonomi setiap warga negara itu harus diperhatikan, dihormati, dan dilindungi.

Tanah, Individu, dan Masyarakat

Falsafah Indonesia dalam konsep hubungan antara manusia dengan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tak terpisahkan ("kedwitunggalan") bahwa pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan dalam kerangka kebutuhan seluruh masyarakat sehingga hubungannya tidak bersifat individualistis semata, tetapi lebih bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat dan penghormatan terhadap hak perseorangan.

Dalam kerangka berpikir ini, hak-hak perorangan atas tanah tidak bersifat mutlak, tetapi selalu ada batasnya, yakni kepentingan orang lain, masyarakat atau negara. Dengan demikian dituntut penguasaan dan penggunaan tanah secara wajar dan bertanggung jawab, di samping bahwa dalam setiap hak atas tanah yang dipunyai seseorang diletakkan pula kewajiban tertentu. Ada pertanggungjawaban individu terhadap masyarakat melalui terpenuhinya kepentingan bersama/

kepentingan umum, karena manusia tidak dapat berkembang sepenuhnya apabila berada di luar keanggotaan suatu masyarakat. Konsep hubungan ini terjemahkan dalam Pasal 6 UUPA yang menyebutkan bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial".

Cara berpikir yang serba berpasangan ini belakangan mulai diperkenalkan di Amerika Serikat. Gregory Alexander dari Cornell University pada tahun 1991 mengemukakan pemikirannya yang disebutnya sebagai *post-modern dialectic of property,* yang berusaha menepis pandangan individualistik semata dalam hubungan manusia dengan tanah (*self regarding vision*), dengan menawarkan *comunitarian vision of property* sebagai alternatif.

Tampak adanya pergeseran pandangan, setidaknya dari segi teori, dengan adanya penekanan yang lebih terhadap kedudukan individu sebagai bagian suatu masyarakat, di mana ada kewajiban/tanggung jawab moral dan sosial dari individu kepada masyarakat karena keberadaan individu berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat.

Sebagai hak dasar, hak atas tanah sangat berarti sebagai eksistensi seseorang, kebebasan, serta harkat dirinya sebagai manusia. Terpenuhinya hak dasar itu merupakan syarat untuk tumbuh dan berkembangnya hak-hak politik, karena penguasaan terhadap sebidang tanah melambangkan nilai-nilai kehormatan, kebanggaan, dan keberhasilan pribadi. Demokrasi politik dapat berkembang lebih mudah di kalangan mereka yang di samping mempunyai pekerjaan juga mempunyai akses terhadap sumber daya tanah.

Kepastian dan Perlindungan Hukum

Sebagai konsekuensi pengakuan negara terhadap hak atas tanah seseorang atau suatu masyarakat hukum adat,

maka negara wajib memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan pihak lain. Karena dalam kenyataannya sampai dengan saat ini baru kurang lebih 20 persen bidang tanah yang terdaftar, seyogianya tetap dipertahankan asas bahwa ketiadaan alat bukti tak tertulis tidak menjadi penghalang bagi seseorang yang mempunyai alas hak yang sah untuk membuktikan hak atas tanahnya melalui tata cara pengakuan hak berdasarkan penguasaan secara *de facto* selama jangka waktu tertentu dan diperkuat dengan kesaksian masyarakat serta lembaga yang berwenang.

Di samping upaya pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftaran secara sporadis perlu dipertahankan dengan meningkatkan mutu pelayanan aparat sehingga tercapai tujuannya berupa alat bukti hak yang akurat, yang diperoleh dalam jangka waktu dan dengan biaya yang wajar.

Selain pemberian jaminan kepastian hukum tersebut, negara juga berkewajiban untuk memberikan perlindungan terhadap hak atas tanah yang dipunyai perseorangan atau masyarakat hukum adat. Merupakan suatu kenyataan bahwa di satu pihak untuk memperoleh sebidang tanah relatif tidak mudah bagi kebanyakan orang, sedangkan di pihak lain terdapat tanah-tanah eks perkebunan, kehutanan, dan lain-lain, yang di masa lampau tidak digunakan sesuai dengan tujuan serta sifat haknya (ditelantarkan).

Keadaan ini menimbulkan akibat penggarapan rakyat atas areal yang ditelantarkan tersebut. Pada umumnya secara *de facto* rakyat telah mengerjakannya secara turun-menurun dan tidak jarang hal ini terjadi sepengetahuan atau dengan izin pemegang hak atau kuasanya, namun secara *de jure* keadaan tersebut tidak ditindaklanjuti, karena

rakyat pada umumnya tidak menyadari pentingnya alat bukti hak itu.

Kelemahan yuridis ini akan menimbulkan masalah apabila pada suatu saat areal tersebut akan diambil alih oleh perusahaan lain yang berpegang pada hal-hal yang yuridis formal semata. Kearifan sangat diperlukan dalam mempertimbangkan pemberian hak kepada para penggarap tersebut yang justru pada saat tanah ditelantarkan telah membuatnya menjadi berfungsi.

Tidak jarang pula tanah-tanah dalam areal luas yang telah dibebaskan untuk keperluan perusahaan selama bertahun-tahun yang kemungkinan besar berasal dari tanah pertanian beririgasi, namun belum seluruhnya dimanfaatkan sesuai dengan rencana semula. Hal ini menunjukkan kurangnya tanggung jawab moral dan sosial dari perusahaan tersebut dengan konsekuensi tentunya harus diambil tindakan berupa pencabutan izin yang diberikan di atas tanah yang ditelantarkan tersebut dan menjadikan tanahnya sebagai tanah negara yang dapat diberikan kepada pihak lain yang memerlukannya.

Barangkali dapat pula dipikirkan gagasan untuk menerapkan pajak atas tanah kosong terhadap tanah yang tidak dimanfaatkan itu selama jangka waktu tertentu sebelum tanah tersebut kemungkinan dinyatakan sebagai tanah telantar dan menjadi tanah negara.

Perlindungan hukum terhadap masyarakat yang tanahnya diambil untuk kepentingan umum yang secara formal telah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan itu perlu terus ditingkatkan perwujudannya secara konsekuen dan konsisten. Adalah hak dari negara untuk mengambil tanah-tanah hak untuk kepentingan masyarakat secara

keseluruhan, namun penghormatan kepada hak-hak dasar manusia seyogianya diberikan secara proporsional.

Dalam hal-hal di mana negara turut berperan sebagai aktor, negara berkedudukan sejajar dengan para pemegang hak dan dengan demikian juga harus tunduk pada peraturan/ketentuan yang dibuatnya sendiri. Di luar hal tersebut, negara berperan sebagai pengatur berbagai kepentingan yang ada dan apabila terjadi konflik kepentingan, negara diharapkan mampu menjadi wasit yang adil.

Perspektif berpikir yang diperlukan adalah dipenuhinya hal-hal yang bersifat formal dan substansial dalam mewujudkan penghormatan terhadap hak-hak dasar manusia, karena apabila hal tersebut tidak dilakukan, maka tujuan berupa kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan tidak akan tercapai. Dan bila ini yang terjadi, maka pertanyaannya adalah: kapankah kita dapat menghargai hak-hak kita sendiri dan dengan demikian mampu menjadi manusia bebas yang bertanggung jawab?

3. Meningkatkan Kualitas Keputusan Pengadilan[3]

Tanpa bermaksud untuk menggeneralisasi, analisis terhadap beberapa kasus—dalam hal ini berkenaan dengan masalah tanah—menunjukkan adanya berbagai hal yang memerlukan perhatian demi peningkatan kualitas keputusan pengadilan di masa yang akan datang.

Salah satu hal yang perlu ditingkatkan adalah pemahaman mengenai substansi permasalahan yang berkaitan dengan konsep yang mendasarinya.

Tidak dimungkiri bahwa masalah tanah dilihat dari segi yuridisnya saja merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya dan dalam suatu kasus, tidak jarang terlibat beberapa instansi yang langsung atau tidak langsung

berkaitan dengan masalah/sengketa yang diajukan di pengadilan. Kesamaan pemahaman terhadap konsep diperlukan agar terdapat kesamaan persepsi yang akan menghasilkan keputusan yang solid dan adil bagi pihak-pihak yang meminta keadilan.

Kesamaan Persepsi

Permasalahan yang memerlukan persamaan persepsi tersebut misalnya berkenaan dengan:

(1) Hak Ulayat suatu masyarakat hukum adat yang meliputi: (a) konsepsinya; (b) kriteria berlakunya, yang berkaitan dengan subyek haknya, yakni masyarakat hukum adat yang bersangkutan, obyek haknya, yakni wilayah yang menjadi *lebensraum*-nya dan kewenangan yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat tersebut untuk menentukan dan mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum antara anggota masyarakat hukum dan tanah wilayahnya; dan (c) ganti kerugian yang diberikan kepada masyarakat hukum tersebut jika tanahnya diperlukan untuk pembangunan atau keperluan lain;

(2) Pengadaan tanah untuk kepentingan umum, berkenaan dengan: pengertian kepentingan umum, ruang lingkup kegiatannya, tata cara melakukan musyawarah, dan penentuan ganti kerugiannya;

(3) Sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah, berkenaan dengan: kedudukan sertifikat tanah, sertifikat yang mengandung cacat hukum, dan cara pembatalan dan atau penyelesaiannya;

(4) Tanah negara, yang meliputi: pengertiannya, ruang lingkupnya, serta proses terjadinya;

(5) Penggarapan rakyat atas tanah-tanah bekas perkebunan, tanah kehutanan, dan lain-lain, yang meliputi: status tanah yang digarap, penguasaan *de facto* oleh rakyat, dan prinsip-prinsip penyelesaian sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan

(6) Pemindahan hak atas tanah karena jual beli, yang berkaitan dengan: sahnya jual beli, fungsi pendaftaran hak atas tanah, dan perlindungan kepada pihak ketiga yang beritikad baik.

Di samping ketidaksamaan persepsi mengenai konsepsi yang menjadi pokok permasalahan/sengketa tersebut antar-berbagai instansi, tidak jarang pula dijumpai inkonsistensi yang dilakukan oleh suatu instansi dalam membuat suatu keputusan. Dapat dibayangkan sebagai akibatnya akan keluar keputusan pengadilan yang dapat bertentangan dengan kepastian hukum di samping tidak memberikan rasa keadilan dan kemanfaatan bagi pihak-pihak yang berperkara.

Kiranya sudah mendesak waktunya untuk melakukan upaya peningkatan kualitas pengetahuan dan keterampilan sumber daya manusia. Walaupun pengamatan di atas terbatas pada keputusan pengadilan yang berkenaan dengan masalah tanah, namun dalam batas-batas tertentu juga dapat diterapkan pada kasus di bidang hukum yang lain.

Dengan semakin berkembangnya bidang-bidang baru dalam jajaran hukum ekonomi, seiring dengan perkembangan teknologi, serta perubahan di bidang ekonomi, sosial, politik, dan budaya, terlebih menghadapi era persaingan bebas, sangat diperlukan tersedianya tenaga-tenaga spesialis. Barangkali sudah saatnya dipikirkan bahwa hakim pun di samping menguasai bidang hukum sebagai seorang

generalis, juga perlu memilih satu bidang konsentrasi/ spesialisasi. Rasanya berat apabila hakim dituntut untuk mampu menguasai semua bidang hukum dengan segala perkembangannya, yang bagi para ilmuwan pun tidak mungkin lagi dilakukan.

Secara konkret diusulkan tiga komponen kegiatan penunjang yang diperlukan, berupa antara lain:

(1) Pelatihan atau kursus-kursus penyegaran bagi para praktisi terkait dalam berbagai bidang spesialisasi/ konsentrasi dengan memberikan pemahaman teoretis/ konseptual yang didukung dengan metode pemecahan kasus serta dilengkapi dengan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang mutakhir di bidang yang bersangkutan.

(2) Pengembangan penulisan berupa analisis kasus disertai dengan anotasi yang berguna sebagai alternatif pemikiran bagi para praktisi (hakim, jaksa, pengacara, konsultan hukum, notaris/PPAT), di samping juga bermanfaat bagi kalangan teoretisi yang berminat untuk mengembangkan konsep dalam berbagai bidang hukum tersebut; dan

(3) Gagasan untuk pembentukan suatu forum konsultasi atau komunikasi dalam bidang spesialisasi tertentu, yang terdiri dari para pakar dengan tujuan untuk menyamakan persepsi sehubungan dengan kasus/masalah di bidang yang bersangkutan yang berkembang dalam praktik/di lapangan. Bila diperlukan, forum ini dapat diminta bantuannya berupa opini yang sifatnya tidak mengikat berkenaan dengan masalah hukum yang sedang diproses di pengadilan.

Perlu semakin disadari bahwa terlebih dalam era persaingan bebas, tersedianya sumber daya yang berkualitas merupakan syarat mutlak. Peranan praktisi hukum akan semakin dibutuhkan untuk mewujudkan terlaksananya berbagai peraturan yang ada. Dengan semakin besarnya peluang untuk terjadinya sengketa, peranan pengadilan akan semakin menonjol dan diharapkan menghasilkan keputusan yang berkualitas, sehingga mampu meningkatkan citra pengadilan sebagai benteng terakhir para pencari keadilan.

4. Membaca dan Memahami Undang-undang[4]

Tulisan Prof. Satjipto Rahardjo, "Rule of Law: Mesin atau Kreativitas?" (*Kompas,* 3 Mei 1995) sungguh mengusik nurani setiap sarjana hukum dan pemerhati masalah hukum. Pada intinya, tulisan tersebut mengungkapkan keprihatinan terhadap kecenderungan proses berpikir mekanistis yang tidak jarang menimbulkan dampak negatif terhadap pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan para pihak. Berangkat dari pemikiran tersebut, Prof. Satjipto menawarkan proses berpikir kreatif berdasarkan pada Doktrin Indonesia tentang *rule of law* yang mendahulukan pertimbangan moral dan keadilan ketimbang hanya mengandalkan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan semata.

Gagasan tersebut pantas ditumbuhkembangkan karena saat ini sudah mendesak perlunya upaya mendudukkan citra hukum dalam posisinya yang sejati.

Membaca dan Memahami

Lebih dari 30 tahun yang lalu penulis pernah mengikuti kegiatan akademik yang disebut "Membaca Undang-undang" di bawah bimbingan almarhum Prof. Koo Kwat Tiong

yang mewajibkan setiap mahasiswa untuk dapat menunjukkan pasal-pasal suatu peraturan perundang-undangan secara tepat, sekaligus menafsirkannya, menjelaskan konsep atau asas yang menjadi landasannya. Sayang sekali, kegiatan yang menjadi dasar yang kokoh untuk memahami suatu peraturan perundang-undangan tersebut sudah tidak pernah terdengar lagi.

Sektiar tiga tahun yang lalu pada saat mengikuti sidang kasus Kartika melawan Pertamina, ada suatu pengalaman yang sulit dilupakan sehubungan dengan lontaran pertanyaan Bernard Eder (pengacara pihak Kartika) ketika mempersoalkan bunyi Pasal 1802 KUH Perdata berkenaan dengan kewajiban penerima kuasa. Pertanyaan itu menyadarkan kita bahwa sebagian besar sarjana hukum "menerima" bunyi suatu pasal seperti apa adanya (*take it for granted*). Dengan perkataan lain, yang bersangkutan hanya "membaca" dan bukan memahami pasal tersebut, yang dengan bahasa Prof. Satjipto disebut sebagai bertindak bagaikan mesin belaka.

Membaca undang-undang merupakan proses berpikir yang cenderung reaktif karena mendasarkan penilaian lebih pada apa yang tersurat atau bersifat harfiah semata, sedangkan memahami undang-undang merupakan proses berpikir reflektif yang menunjukkan upaya untuk tidak sekadar berhenti pada hal-hal yang bersifat harfiah semata, namun berusaha menemukan makna yang tersirat yang justru tidak tampak dari bunyi pasal tersebut. Cara berpikir reflektif yang selalu mengaitkan antara konsep dan operasionalisasi yang akan menghasilkan penilaian yang obyektif itu merupakan tugas yang memakan waktu dan pikiran yang barangkali kurang sesuai bagi mereka yang terbiasa dengan budaya instan.

Pemikir reaktif melihat suatu peristiwa hukum dan menghubungkannya dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan dengan lebih menitikberatkan pada penemuan jawaban terhadap "apa" hukumnya dan "bagaimana" menerapkannya dalam peristiwa konkret tersebut. Sedangkan pemikir reflektif berusaha menghubungkan antara apa yang dimaksudkan oleh bunyi pasal tersebut dengan "mengapa", yakni konsep/asas yang mendasarinya. Kemudian, berupaya "bagaimana" menerapkannya dalam peristiwa konkret, sesuai dengan pesan yang termuat dalam konsep/asas yang mendasarinya, yang secara umum bertujuan untuk memberikan jaminan keadilan bagi setiap orang. Tampaknya pertanyaan "mengapa" ini cenderung dihindari. Padahal, wacana moral dan etika justru kaitannya dengan pemahaman tentang konsep/asas yang tersembunyi di balik suatu pasal.

Kebiasaan berpikir reflektif ini dapat ditumbuhkembangkan dalam pendidikan di perguruan tinggi dengan jalan membekali mahasiswa pengetahuan tentang konsep yang dikaitkan dengan peraturan hukum positf, dilengkapi dengan penerapannya dengan kasus. Disadari sepenuhnya bahwa pembekalan ini hanyalah cukup sebagai dasar yang memberi kemungkinan untuk dikembangkan sendiri oleh orang/mahasiswa yang bersangkutan selama pengabdiannya yang menyangkut bidang hukum. Dengan demikian, yang lebih menentukan adalah pilihan seseorang untuk terus memelihara tradisi berpikir reflektif atau memilih jalan pintas yang lebih praktis dengan berpikir reaktif.

Sikap Mental

Dalam kasus tanah Kedungombo dan Irian Jaya tampaknya cara berpikir reaktif lebih dominan dan sebagai pilihan

relatif aman, paling tidak dilihat dari pendekatan legalistik-formalistik. Namun, masalahnya tidaklah berhenti pada pembenaran dari segi yuridis formal belaka.

Bila bunyi suatu pasal ditafsirkan secara obyektif dan tidak melulu dilihat dari segi tata bahasanya saja, maka titik temu antara yang formal dan substansial akan tercapai. Justru dalam hal-hal yang bersifat substansial inilah dikandung pesan keadilan, itikad baik, dan sebagainya.

Pilihan antara dua cara berpikir itu memang kadang-kadang tidak mudah. Walaupun seseorang cenderung memilih berpikir reflektif, tetapi belum tentu akan konsekuen dalam tindakan selanjutnya, karena dalam suatu pengambilan keputusan terkadang pertimbangan non-yuridis menjadi lebih dominan. Inilah yang kemudian menimbulkan reaksi dalam masyarakat, seperti terungkap dalam kenyataan "keadilan itu mahal bagi rakyat kecil".

Mewujudkan kreativitas berpikir dan bertindak konsekuen dengan memadukan antara kemampuan nalar dan hati nurani memerlukan sikap mental tertentu. Paling tidak hal itu dapat disederhanakan dengan terpenuhinya empat persyaratan yang disingkat dengan 4C, yakni (1) *Comprehension*, yang berarti pemahaman tentang peraturan perundang-undangan, baik yang tersurat maupun yang tersirat; (2) *Competence*, yang berarti bahwa yang bersangkutan mempunyai kewenangan untuk bertindak; (3) *Courage*, yakni keberanian untuk bertindak konsekuen dengan pemahamannya dan sesuai dengan kewenangannya; dan (4) *Compassion,* artinya tindakannya itu dilandasi dengan empati, yakni kepedulian terhadap nasib orang lain.

Dari keempat syarat itu tampaknya *Courage* atau keberanian yang paling sulit dipenuhi. Risiko disebut sebagai orang kontroversial memang terkadang merasa tidak me-

ngenakkan. Tetapi jika yang dimaksudkan dengan keputusan yang kontroversial itu justru bermaksud menegakkan keadilan dan kebenaran, maka hal ini berarti bahwa pendapat yang salah kaprah itulah yang harus diluruskan.

Dalam usia negara kita yang sudah mapan ini kiranya sudah saatnya menumbuhkan lingkungan yang sehat yang mendukung keberanian bertindak mandiri bebas dari pengaruh yang tidak relevan. Bagaimanapun, menegakkan keadilan dan keberanian untuk mewujudkannya merupakan tugas berat yang tidak akan pernah selesai.

5. Pembentukan Arbitrase Pertanahan[5]

Gagasan tentang arbitrase pertanahan yang dikuti dengan beberapa komentar (*Kompas,* 26 dan 29 Mei 1995) cukup menarik sebagai bahan pemikiran. Jawaban terhadap lontaran gagasan tersebut ternyata tidak sederhana. Diperlukan pemahaman tentang peta permasalahan tanah sebagai latar belakang dan prinsip dasar arbitrase untuk menjawab tentang perlunya atau belum diperlukannya kehadiran arbitrase pertanahan sebagai alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan.

Secara garis besar, peta permasalahan tanah dapat dikelompokkan menjadi empat, yakni (1) masalah penggarapan rakyat atas tanah areal kehutanan, perkebunan, dan lain-lain; (2) masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan tentang *landreform*; (3) ekses-ekses dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan; dan (4) sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah.

Permasalahan yang pertama dan kedua penyelesaiannya lebih dititikberatkan pada pelaksanaan peraturan secara konsekuen dan konsisten. Ketentuan perundang-undangan

berkenaan dengan penyelesaian status rakyat sebagai penggarap sudah memadai. Yang diperlukan adalah sikap yang bijak dalam menghadapi tuntutan rakyat yang beritikad baik disertai kesediaan untuk melepaskan diri dari pendekatan yang bersifat legalistik semata. Bila permasalahan tidak dapat diselesaikan dengan baik, sengketa berkepanjangan akan selalu terbuka.

Pelanggaran ketentuan *landreform* yang masih terus berlangsung juga disebabkan belum efektifnya pelaksanaan peraturan yang ada. Berhadapan dengan masalah tanah guntai (absentee) yang dapat dimungkinkan melalui penyelundupan ketentuan administratif (KTP ganda) di samping melalui penyelundupan hukum (dengan pemberian kuasa yang tidak dapat ditarik kembali), maka ketegasan sikap aparat pelaksana dalam menegakkan peraturan sangat diperlukan, di samping perlu diwujudkan peraturan yang mengatur tentang pemberian dan penggunaan kuasa di bidang pertanahan. Pelanggaran terhadap ketentuan batas maksimum tanah pertanian pun membutuhkan ketegasan sikap aparat dalam menegakkan peraturan.

Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah pada umumnya diselesaikan melalui pengadilan, baik dalam lingkup peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara. Keresahan sosial yang sering timbul sebagai ekses penyediaan tanah untuk pembangunan pada umumnya berkisar pada penentuan ganti kerugian atau penentuan harga tanah yang wajar.

Gagasan dan komentar yang dimuat dalam *Kompas* tersebut tampak lebih mengarah pada pembentukan arbitrase pertanahan yang dimaksudkan untuk meredam konflik yang terjadi seputar perbedaan persepsi dan ekspektasi antara pemegang hak atas tanah dan pihak lain yang

memerlukan tanah tersebut berkenaan dengan penghargaan terhadap hak atas tanah itu.

Kalau secara sempit yang dimaksudkan adalah upaya untuk menghadirkan pihak ketiga yang diharapkan dengan memberikan penilaian terhadap harga tanah yang wajar dan dapat diterima oleh para pihak, barangkali yang diperlukan adalah peranan lembaga jasa penilai yang independen dan profesional. Lembaga ini beserta asosiasinya sudah ada. Segi pembinaannya berada di bawah kewenangan Departemen Keuangan, sedangkan segi operasionalnya berada di bawah kewenangan Departemen Perdagangan. Karena independensi dan profesionalitasnya, hasil penilaian lembaga ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dan pegangan bagi pemegang hak serta pihak yang memerlukan tanahnya, baik pemerintah maupun pihak swasta (developer, investor).

Alternatif

Gagasan tentang arbitrase pertanahan muncul sebagai reaksi atas penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang berjalan lamban, mahal, dan terkadang tidak dapat dieksekusi. Arbitrase dengan sifatnya yang informal, tertutup, murah, dan efisien diharapkan mampu menyelesaikan sengketa secara lebih memenuhi harapan para pihak.

Arbitrase sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan dipilih oleh para pihak dengan memuatnya sebagai klausul dalam suatu perjanjian atau dituangkan dalam perjanjian khusus setelah sengketa terjadi. Jika hal ini yang dikehendaki, maka berkenaan dengan strukturnya dapat dipertanyakan arbitrase mana yang dimaksud, apakah yang diadakan secara khusus atas persetujuan para pihak (*ad hoc*) atau yang merupakan suatu lembaga?

Walaupun arbitrase sudah dikenal pada zaman Belanda melalui RV, namun sampai dengan saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang arbitrase. Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) adalah contoh lembaga arbitrase dalam bidang perdagangan yang didirikan pada tahun 1977.

Beberapa hal perlu diperhatikan dalam kaitan dengan gagasan tentang pembentukan lembaga arbitrase.

Pertama, penentuan sengketa pertanahan apa saja yang dapat diserahkan penyelesaiannya pada arbitrase.

Kedua, penentuan tentang siapa yang menjadi arbiter. Seorang arbiter harus mampu bersikap independen agar dapat dipercaya oleh kedua belah pihak, di samping harus memahami ketentuan, baik yang tertulis maupun tidak, berkenaan dengan masalah tanah. Penguasaan substansi hukum tanah yang rumit itu juga merupakan tuntutan yang harus dipenuhi oleh arbiter.

Ketiga, penentuan tentang tata cara pengangkatan arbiter, tata cara dan syarat-syarat pengajuan sengketa serta pemberian keputusannya, dan tata cara pelaksanaan keputusan.

Keempat, penentuan sifat keputusan itu, apakah bersifat final dan mengikat atau dapat dimintakan banding.

Di dalam lingkup pengadilan, di negara lain penyelesaian sengketa pertanahan tertentu diselesaikan oleh suatu badan peradilan khusus. Sebagai contoh, di Australia dikenal sebagai peradilan yang mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa administratif khusus yang disebut *tribunals,* misalnya *the Social Security Appeals Tribunals, the Immigration Review Tribunals, the Refegee Tribunals,* dan lain-lain. Dalam bidang pertanahan dibentuk *The*

National Native Title Tribunals yang mengkhususkan diri untuk menyelesaikan klaim berkenaan dengan *traditional native title.* Sudah barang tentu pembentukan lembaga tersebut dapat terlaksana karena di samping masalahnya memerlukan penanganan khusus, sumber daya manusia yang memiliki keahlian tersebut juga tersedia.

Penyelesaian Sengketa

Gagasan membentuk lembaga arbitrase pertanahan masih memerlukan pemikiran yang saksama. Apabila semua unsur yang dipertimbangkan untuk terciptanya lembaga arbitrase itu sudah dapat dipenuhi, barangkali gagasan itu dapat terwujud. Namun dengan berfungsinya lembaga tersebut, juga tidak serta-merta dapat diharapkan bahwa penyelesaian sengketa akan berjalan lebih cepat. Tersedianya tenaga ahli yang profesional, tata kerja yang jelas, dan tersedianya data pendukung yang diperlukan akan berdampak terhadap ketepatan waktu penyelesaian sengketa.

Untuk Indonesia, tidak diperlukan pembentukan peradilan khusus masalah tanah, karena sengketa perdata berkenaan dengan tanah sudah memperoleh tempat penyelesaian melalui peradilan umum dalam hal pihak yang bersengketa adalah orang atau badan hukum atau antara orang atau badan hukum dengan pemerintah; dan untuk sengketa mengenai pertanahan antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, maka diselesaikan dalam lingkup peradilan tata usaha negara.

Oleh karena sengketa di pengadilan menimbulkan banyak keluhan, maka masalahnya adalah bagaimana

mengupayakan agar lembaga pengadilan ini dapat berfungsi secara optimal. Kiranya di samping perlu sungguh-sungguh diupayakan peningkatan kualitas sumber daya manusianya dan kualitas pelayanannya, perlu dihindarkan campur tangan pihak ketiga dengan motivasi apa pun yang akan berakibat negatif terhadap keputusan pengadilan.

Karena penyelesaian melalui pengadilan merupakan upaya terakhir, seyogianya alternatif penyelesaian sengketa yang lain di luar pengadilan misalnya musyawarah, mediasi, dan lain-lain, perlu semakin ditingkatkan pemanfaatannya.

6. Pengadilan Pertanahan dan Efektivitasnya[6]

Makin maraknya sengketa pertanahan yang menyangkut sekelompok anggota masyarakat menimbulkan usulan dibentuknya Pengadilan Pertanahan di dalam lingkup peradilan umum (*Kompas*, 11 & 12 Oktober 1995). Gagasan tersebut perlu mendapat kajian sebagai berikut.

Pertanyaan pertama adalah mungkinkah peradilan (khusus) pertanahan dibentuk? Hal ini memang dimungkinkan sebagai contoh, di masa yang lalu pernah dibentuk Pengadilan ekonomi sebagai konsekuensi diterbitkannya UU No. 7/Drt/Tahun1995 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Pengadilan Tindak Pidana Ekonomi (ditetapkan menjadi undang-undang dengan UU No. 1 Tahun 1961).

Kedua, bagaimana ciri pokok Pengadilan Pertanahan tersebut? Sebagai pengadilan dengan kekhususan menangani materi yang berhubungan dengan sengketa pertanahan, maka:

(1)Di setiap pengadilan negeri ditempatkan seorang hakim atau lebih, yang semata-mata diberi tugas (dengan demikian: diangkat) untuk mengadili perkara-perkara

pertanahan. Dengan demikian, maka hakim Pengadilan Pertanahan adalah hakim Pengadilan Negeri dengan tugas khusus; (2) Hukum acara yang dipergunakan adalah hukum acara perdata yang berlaku bagi Pengadilan Negeri; dan (3) Bila salah satu pihak berkeberatan terhadap putusan, dapat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi dan kasasi ke MA serta terbuka kemungkinan untuk dimohonkan Peninjauan kembali.

Ketiga, apakah yang menjadi kewenangan Pengadilan Pertanahan ini? Terhadap usulan bahwa sengketa pertanahan yang dapat diajukan pada Pengadilan Pertanahan bersifat khusus, yakni sengketa pertanahan yang melibatkan banyak orang (kolektif) dan gugatan kelompok, pertanyaannya adalah: bagaimana kriteria "banyak orang" itu dapat ditentukan sebagai perkara kolektif dan bagaimana syarat-syarat mengajukan gugatan kelompok tersebut?

Berdasarkan pengamatan, berperkara di pengadilan sungguh tidak ringan biayanya, tidak sederhana, dan makan waktu. Selain kendala yang bersifat organisatoris, adanya campur tangan pihak lain yang bersifat non-yuridis mengakibatkan pengadilan terkadang diragukan sebagai benteng terakhir untuk menemukan keadilan. Efektivitas Pengadilan Pertanahan yang diusulkan itu dengan demikian masih merupakan tanda tanya.

Menurut pengalaman, perkara pertanahan yang melibatkan sekelompok anggota masyarakat pada umumnya berkenaan dengan tuntutan ganti kerugian berkaitan dengan pengambilan tanah oleh pihak lain, baik yang menyangkut hak atas tanah perseorangan atau hak ulayat masyarakat hukum adat.

Mengingat penyelesaian sengketa melalui peradilan umum maupun Pengadilan TUN sering dirasakan kurang efektif, dan bahwa pengadilan itu merupakan upaya terakhir bila upaya lain menemui jalan buntu, maka diusulkan untuk memanfaatkan cara penyelesaian sengketa alternatif di luar pengadilan, misalnya melalui lembaga mediasi (Sumardjono: "Pembentukan Arbitrase Pertanahan", *Kompas,* 21 Juni 1995).

Mediasi

Sebagai suatu cara penyelesaian sengketa alternatif mediasi mempunyai ciri: waktunya singkat, terstruktur berorientasi pada tugas, dan merupakan cara intervensi yang melibatkan peran serta para pihak secara aktif (Nolan-Haley 1992). Pihak yang bersengketa menunjuk pihak ketiga sebagai mediator yang membantu tercapainya hal-hal yang disepakati bersama. Keberhasilan mediasi ditentukan oleh itikad baik kedua belah pihak untuk bersama-sama menemukan jalan keluar yang disepakati.

Segi positifnya adalah bahwa waktunya singkat, biayanya ringan, dan prosedurnya sederhana. Pihak yang bersengketa akan merasa lebih "berdaya" dibandingkan dalam proses pengadilan karena mereka sendirilah yang menentukan hasilnya. Di samping itu, dalam mediasi para pihak akan lebih terbuka terhadap adanya nilai-nilai lain di samping faktor yuridis. Segi negatifnya adalah hasil mediasi tidak dapat dimintakan penguatan kepada pengadilan, karena itu efektivitasnya tergantung kepada ketaatan para pihak untuk menepati kesepakatan bersama tersebut.

Tugas mediator antara lain: (1) menentukan apakah kasus itu sesuai untuk ditangani melalui mediasi dan

apakah para pihak siap berpartisipasi; (2) menjelaskan tentang proses mediasi dan peran mediator; (3) membantu para pihak untuk saling menukar informasi dan melakukan tawar-menawar; dan (4) membantu para pihak untuk menentukan dan merancang kesepakatan.

Di Indonesia, cara-cara mediasi yang modern masih relatif baru. Namun, yang dilakukan oleh Komnas HAM dalam penyelesaian beberapa kasus tanah adalah melalui cara-cara mediasi. Barangkali pemanfaatan mediasi ini perlu dipikirkan sungguh-sungguh dan kelak juga diperlukan untuk menentukan kualifikasi mediator, termasuk pelatihan, pemberian sertifikat, dan sebagainya. Seorang mediator pertanahan, di samping menguasai materi dan peraturan perundang-undangan pertanahan, haruslah mempunyai integritas yang tinggi dan sifat yang tidak memihak.

Mengingat bahwa bangsa Indonesia terkenal dengan penyelesaian masalah melalui musyawarah untuk mencapai mufakat, kiranya pemanfaatan lembaga mediasi dapat merupakan alternatif yang berdampak positif untuk penyelesaian sengketa pertanahan.

7. Relevansi dan Prospek Mediasi[7]

Merebaknya isu di Mahkamah Agung (MA) tanpa solusi yang jelas, sedikit banyak menambah keraguan masyarakat terhadap efektivitas penyelesaian sengketa di pengadilan. Sementara itu Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) telah menempuh jalur mediasi untuk menyelesaikan berbagai kasus dengan hasil yang positif. Akhir-akhir ini dalam pennyelesaian pertikaian antara dua kubu Partai Demokrasi Indonesia (PDI) juga terlontar untuk menghadirkan seorang mediator.

Sebagai salah satu cara penyelesaian sengketa alternatif (PSA) di luar pengadilan, gagasan pembentukan lembaga mediasi sudah saatnya diwujudkan.

Esensi dan Tata Cara

Berperkara di pengadilan pada umumnya dirasakan sebagai proses yang makan waktu, tidak sederhana, dan tidak murah biayanya.

Hal itu sering diperparah dengan kendala yang bersifat organisatoris dan kendala non-yuridis berupa campur tangan pihak-pihak di luar lembaga yudikatif dengan dampak keluarnya keputusan yang menyimpang dari arti hakiki pengadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi pencari keadilan.

Karena itu, dapat dipahami, penyelesaian sengketa di pengadilan merupakan pilihan terakhir. Dalam Pasal 14 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa walaupun hakim harus mengadili perkara yang diajukan, namun tidak menutup kemungkinan menyelesaikan perkara perdata secara perdamaian.

Mediasi sebagai PSA menawarkan cara penyelesaian sengketa yang khas. Sebagai suatu proses negosiasi, mediasi menghadirkan seorang mediator yang bertindak selaku fasilitator, untuk membantu para pihak yang bersengketa mencapai kesepakatan yang diterima oleh kedua belah pihak. Karena prosesnya relatif sederhana, maka waktunya singkat dan biayanya dapat ditekan.

Dalam mediasi, para pihak sendirilah yang berperan aktif untuk menjajaki berbagai alternatif untuk menetapkan hasil akhir dengan bantuan seorang mediator yang tidak memihak.

Segi positif mediasi sekaligus dapat menjadi segi negatifnya, dalam arti keberhasilan mediasi semata-mata tergantung pada itikad baik para pihak untuk menaati kesepakatan bersama tersebut karena hasil akhir mediasi tidak dapat dimintakan penguatan kepada pengadilan. Untuk sengketa dalam bidang bisnis/komersial, supaya kesepakatan dapat dilaksanakan (*final and binding*), seyogianya para pihak mencantumkan kesepakatan (klausula PSA) itu dalam bentuk perjanjian tertulis yang tunduk pada prinsip-prinsip umum perjanjian.

Sengketa apa saja yang sesuai untuk diselesaikan melalui mediasi? Walaupun ada pendapat yang menyatakan bahwa mediasi dapat dipilih untuk segala macam sengketa, karena yang terpenting adalah itikad para pihak untuk menyelesaikan sengketanya, namun menurut pengalaman di Amerika Serikat, Inggris, dan Australia, pada umumnya mediasi lebih sesuai untuk diterapkan dalam kasus-kasus yang menyangkut kelangsungan hubungan antara para pihak, kasus-kasus dengan keseimbangan kekuatan (*power*) antara kedua belah pihak, sengketa yang berjangka waktu singkat, atau sengketa yang tidak pasti hasil akhirnya bila dibawa ke pengadilan (Nolan-Haley, 1992; Bevan, 1992).

Barangkali untuk Indonesia kasus-kasus yang lebih sesuai untuk diselesaikan melalui mediasi adalah kasus-kasus yang segi hukumnya kurang mengemuka dibandingkan dengan segi kepentingan (*interest*) para pihak.

Prosedur yang harus ditempuh dalam mediasi secara garis besar meliputi empat tahap, sebagai berikut: (1) pengantar, yang berisi penjelasan mediator tentang tata cara yang harus diikuti dan peran komunikasi yang terbuka, dengan asas saling menghormati; (2) memahami isu dalam

sengketa dengan cara memberikan kesempatan kepada masing-masing pihak mengemukakan pendapatnya terhadap hal yang disengketakan; (3) mengidentifikasikan isu dan menjajaki alternatif untuk mencapai kesepakatan; dan (4) mengevaluasi alternatif yang ada dan menentukan kesepakatan disertai rincian untuk pelaksanaannya (Astor dan Chinkin, 1992).

Perlu Pemikiran

Mengingat bahwa pada masa yang akan datang akan lebih banyak diperlukan cara-cara penyelesaian sengketa di luar pengadilan, maka dalam rangka pemikiran ke arah realisasi lembaga mediasi, perlu dipersiapkan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, penyiapan sumber daya manusianya. Seorang mediator haruslah menguasai materi yang akan disengketakan. Latar belakang sebagai sarjana hukum memiliki nilai tambah, tetapi bukan merupakan keharusan. Kualifikasi pokok lainnya adalah mempunyai integritas yang tinggi dan sifat tidak memihak yang ditunjang dengan kemampuan untuk mendengar, mengajukan pertanyaan, mengamati, mewawancarai, konseling, dan negosiasi.

Kedua, diperlukan pelatihan, jangka waktunya, serta fasilitatornya; dan

Ketiga, diperlukan adanya suatu lembaga/badan yang berwenang untuk memberikan pelatihan dan sertifikat bagi mediator, serta menyusun kode etik mediator, di samping berkewajiban memberikan bimbingan yang berkesinambungan dan menjatuhkan sanksi terhadap pelanggaran kode etik.

Karena salah satu faktor penentu seseorang memilih mediasi adalah sifatnya yang tidak memihak, lembaga

mediasi yang tepat seyogianya bersifat independen, di luar pemerintah, atau tidak berafiliasi dengan pemerintah.

8. Pendaftaran Tanah dan Pemberdayaan Masyarakat[8]

Tahun 1996 ditutup dengan sebuah berita tentang kewajiban melakukan pendaftaran tanah bagi pemilik tanah pertanian di Bekasi. Jika hingga akhir Desember hal itu tidak dilakukan, maka tanah terkait dianggap sebagai tanah guntai (*absentee*) dan akan dijadikan obyek *landreform* (*Kompas,* 5 Desember 1996).

Pemilikan tanah guntai tidak selalu mudah dideteksi karena diselubungi rekayasa seperti pemilikan KTP (Kartu Tanda Penduduk) ganda dan pemberian kuasa mutlak.

Pendaftaran tanah secara sistematik seperti yang dilakukan di Bekasi itu, inisiatifnya berasal dari pemerintah. Tujuannya, di samping untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, juga dapat mengungkap penguasaan tanah secara guntai tersebut (Sumardjono: "Mengatasi Permasalahan Tanah Absentee", *Kompas*, 13 Februari 1995).

Kegiatan pendaftaran tanah yang akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertifikat, merupakan realisasi salah satu tujuan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria). Kewajiban untuk melakukan pendaftaran itu pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah dan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, daerah demi daerah berdasarkan pertimbangan ketersediaan peta dasar pendaftaran. Di Indonesia, dari sekitar 55 juta bidang tanah yang ada, baru sekitar 30 persen yang bersertifikat.

Memberdayakan Masyarakat

Sertifikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah, berisi data fisik (keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu) dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah, dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban lain yang berada di atasnya). Dengan memiliki sertifikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subyek hak, dan obyek haknya menjadi nyata.

Sertifikat memberikan berbagai manfaat, misalnya dapat mengurangi kemungkinan timbulnya sengketa dengan pihak lain, memperkuat posisi tawar-menawar apabila hak atas tanah diperlukan pihak lain untuk kegiatan pembangunan, serta mempersingkat proses peralihan serta pembebanan hak atas tanah.

Bagi pemegang hak atas tanah, memiliki sertifikat mempunyai nilai lebih. Sebab, dibandingkan dengan alat bukti tertulis lain, sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat. Artinya, harus dianggap sebagai benar sampai dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti yang lain.

Pemilikan sertifikat tanpa dibekali pengetahuan tentang kegunaan dan kemungkinan penyalahgunaannya, telah memunculkan berbagai kasus berkenaan dengan beroperasinya kreditor yang mendatangi masyarakat di pedesaan. Yaitu, yang menawarkan pinjaman dengan bunga yang tidak realistis, dengan hak atas tanah sebagai jaminan. Para kreditor terselubung ini dengan berbagai cara, misalnya melalui perjanjian di bawah tangan atau perikatan jual beli (notariil), menguasai sertifikat tanah dan kemudian pada saat pemegang hak atas tanah tidak dapat memenuhi

kewajibannya, hak atas tanah itu dapat beralih kepada kreditor. Dalam kaitan itu, perlu kewaspadaan.

Hal lain yang juga patut diwaspadai masyarakat saat melakukan transaksi tanah adalah kemungkinan beredarnya sertifikat asli tetapi palsu atau sertifikat ganda. Untuk itu, perlu diteliti keabsahan suatu sertifikat pada Kantor Pertanahan setempat.

Terungkapnya kasus-kasus berkenaan dengan gugatan terhadap pemegang sertifikat oleh pemegang hak atas tanah semula, telah memunculkan rasa tidak aman bagi para pemegang sertifikat. Untuk menanggulangi hal ini, maka dalam revisi PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah telah diupayakan untuk memberikan jaminan bagi pemegang sertifikat yang memperoleh hak atas tanahnya dengan itikad baik dan menguasai tanahnya secara nyata. Jika selama lima tahun sejak pendaftaran tanahnya tidak digugat oleh pemegang hak atas tanah semula, maka pemegang sertifikat tidak perlu ragu lagi tentang tanah terkait.

Konstruksi hukumnya adalah, apabila selama lima tahun pemegang hak atas tanah semula lalai untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya, serta membiarkan hak atas tanahnya dikuasai dan didaftarkan oleh pihak lain yang beritikad baik dan ia tidak mengajukan gugatan ke pengadilan, berarti yang bersangkutan telah menelantarkan tanahnya dan kehilangan haknya untuk menggugat. Konsepsi ini didasarkan pada lembaga *rechtsverwerking* yang dikenal dalam hukum adat.

Upaya Pemasyarakatan

Jadi, gagasan pendaftaran tanah di atas perlu didukung karena tujuannya positif. Dan bila peraturan ini diwujudkan ada beberapa hal yang perlu diperhatikan. Pertama,

ketentuan ini mulai berlaku pada saat diundangkan (tidak berlaku surut); Kedua, diperlukan penyuluhan secara meluas dan berkesinambungan kepada masyarakat agar dapat mengetahui akibat hukum yang dapat menimpa hak atas tanahnya; dan Ketiga, karena ketentuan ini berkaitan dengan hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah, maka seyogianya sekaligus diterbitkan UU tentang Hak Milik serta PP tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dengan berlakunya tiga peraturan perundang-undangan tersebut, maka risiko untuk kehilangan hak atas tanah karena kelalaian dapat diminimalkan.

Akhirnya, keberhasilan pendaftaran tanah memerlukan peran serta masyarakat dan dukungan aparat pelaksana yang profesional.

9. Rumah untuk WNI[9]

Surat Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 15/1997 selayaknya memperoleh dukungan semua pihak. Kebijaksanaan pemberian hak milik (HM) atas tanah untuk RS/RSS yang memenuhi dua kriteria, yakni harga perolehan tanah dan rumah tidak melebihi Rp 30 juta dan luas tanah tidak lebih dari 200 meter persegi untuk daerah perkotaan, dan luas tanah tidak lebih dari 400 meter persegi untuk daerah pedesaan yang di atasnya telah dibangun rumah dalam suatu kompleks perumahan itu, merupakan kebijakan pertanahan yang strategis.

Bagi WNI pemenuhan kebutuhan akan perumahan yang merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia akan lebih bermakna apabila hak atas tanahnya berstatus HM. HM merupakan hak atas tanah yang bersifat terpenuh dan terkuat yang dapat dipunyai seseorang.

Yang Berlaku Saat Ini

SK Menneg Agraria No. 15/1997 yang memberikan kemungkinan bagi pemilik rumah yang memenuhi kategori tersebut di atas untuk mengajukan permohonan perubahan status hak atas tanahnya dari Hak Guna Bangunan (HGB) menjadi HM. Dengan kriteria ini semakin banyak anggota masyarakat yang dapat terjangkau karena di samping faktor penentunya adalah harga perolehan tanah dan rumah, juga jangkauan berlakunya diperluas sehingga meliputi juga daerah di luar perkotaan.

Dalam implementasinya, paling tidak terdapat dua hal yang sering dimintakan penjelasan.

Pertama, untuk perumahan yang berada di dalam kompleks, bagaimana apabila hanya salah satu kriteria yang dipenuhi, yakni luas tanah melebihi persyaratan tetapi harga perolehan tidak lebih dari Rp 30 juta. Ada dua alternatif yang dapat diusulkan. Pertama, apabila faktor kepastian hukum hendak diutamakan, maka standar kriteria tersebut dipertahankan, artinya perkecualian ditiadakan sama sekali. Kedua, namun apabila faktor kemanfaatan memperoleh pertimbangan, maka apabila harga perolehan tidak melebihi Rp 30 juta, namun luas tanah melebihi persyaratan, dapat juga dipertimbangkan untuk diberikan HM dengan catatan prioritas pemrosesan tetap untuk mereka yang memenuhi syarat. Perrsyaratan yang tidak dapat diperlonggar adalah harga perolehan tanah dan bangunan, karena faktor inilah yang sesungguhnya menggambarkan daya beli masyarakat.

Kedua, bagaimana kejelasan kriteria daerah perkotaan dan daerah luar perkotaan? Menurut Peraturan Kepala BPN No. 2/1992 tentang Biaya Pendaftaran Tanah, yang

dimaksud dengan daerah perkotaan adalah: (a) wilayah Kecamatan di Kabupaten/Kodya yang oleh Bupati/Walikota masing-masing atas permohonan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kodya setempat ditetapkan sebagai daerah perkotaan; (b) semua wilayah kecamatan di DKI Jakarta dan Kota Administratif. Dengan adanya ketentuan ini maka penerapan berlakunya SK Menneg Agraria No. 15/1997 tidak memerlukan kriteria lain.

Yang Akan Datang

Dalam kenyataannya, WNI tunggal/perorangan dapat mempunyai tanah untuk perumahan dengan status HM, HGB, atau Hak Pakai (HP). Mengenai HM masih ditunggu undang-undangnya, namun terhadap HGB dan HP telah diatur dalam PP No. 40/1996. Dalam sejarah UUPA, HM dan HP merupakan hak atas tanah yang bersumber pada hukum adat yang menjadi dasar UUPA, sedangkan HGB merupakan jenis hak atas tanah baru yang diperkenalkan UUPA untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan perkembangan zaman. Berdasarkan penggunaannya, HM dan HP dapat digunakan untuk keperluan perumahan maupun pertanian, tetapi HGB khusus diperuntukkan bagi keperluan bangunan.

Kedudukan HM yang kuat antara lain tampak dari kemampuannya untuk menjadi induk dari hak atas tanah lain. Di atas tanah HM, oleh pemegang haknya dapat diberikan HGB, HP, atau Hak Sewa untuk bangunan kepada orang lain.

Mengingat arti penting terpenuhinya kebutuhan akan "papan", termasuk penguatan status hak atas tanahnya, maka pada masa mendatang secara bertahap kiranya dapat

diterapkan kebijaksanaan bahwa untuk perumahan, terhadap WNI langsung dapat diberikan tanah dengan status HM. Jika saat ini sesuai dengan SK Menneg Agraria No. 15/1997 diprioritaskan peningkatan hak dari HGB menjadi HM untuk perumahan di dalam suatu kompleks, maka untuk tahap selanjutnya seyogianya kesempatan ini diperluas dan dibuka kemungkinan bagi HP untuk ditingkatkan menjadi HM.

Perluasan berlakunya SK itu juga diharapkan dapat dimanfaatkan bagi pemilik rumah yang memenuhi kriteria yang ditetapkan, tetapi tidak dibangun dalam suatu kompleks. Dalam jangka panjang, diharapkan juga bahwa bagi pemilik rumah yang tanahnya berstatus HGB atau HP dan tidak termasuk kelompok yang menjadi sasaran SK Menneg Agraria tersebut, memperoleh perhatian dalam upaya peningkatan haknya menjadi HM.

Sudah barang tentu perluasan kesempatan ini dapat dijangkau tanpa meninggalkan terpenuhinya syarat administratif/finansial yang tentunya berbeda antara perlakuan yang ditujukan untuk golongan ekonomi lemah dan bukan, karena justru di sinilah arti pentingnya keadilan. Kiranya, ketentuan tentang biaya dan prosedur peningkatan hak yang berlaku sekarang perlu ditinjau kembali agar lebih banyak WNI memperoleh status HM.

Untuk mencegah terjadinya penumpukan/penguasaan tanah untuk perumahan di satu tangan, sudah waktunya pemerintah menerbitkan peraturan perundangan yang membatasi penguasaan tanah. Dengan demikian pada masa mendatang, khusus untuk keperluan perumahan/bangunan, hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh perorangan/badan hukum dapat disederhanakan polanya menjadi: (1)

untuk WNI tunggal diberikan dengan HM; (2) untuk WNA diberikan dengan HP (PP No. 41/1996 dan peraturan pelaksanaannya); dan (3) untuk badan hukum diberikan tanah dengan HGB

10. Kewajiban Menanami Tanah Kosong[10]

Akhir-akhir ini gejala pendudukan tanah oleh bukan pemegang haknya untuk kemudian ditanami dengan tanaman pangan semakin merebak. Obyeknya pun beragam meliputi tanah-tanah yang dikuasai oleh badan hukum maupun instansi Pemerintah/ABRI, misalnya: lapangan golf, peternakan, dan kompleks pengembangan kota mandiri.

Kenyataan itu menggambarkan potret buram dari ketimpangan dalam akses perolehan dan pemanfaatan tanah karena terbatasnya akses modal dan akses politik bagi bagian terbesar masyarakat. Mereka yang tergolong "kurang beruntung" ini melihat kenyataan bahwa tanah-tanah itu belum seluruhnya dimanfaatkan sesuai tujuan semula. Di samping itu, tanah-tanah yang kemudian diduduki itu sebagian terbesar berasal dari tanah pertanian yang dialihfungsikan dan proses perolehannya kerap diwarnai berbagai pemaksaan kehendak dan diakhiri dengan pemberian ganti kerugian yang dirasakan tidak adil oleh para bekas pemegang hak.

Ketidakadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah itu, ditambah semakin sulitnya memperoleh lapangan pekerjaan di masa krisis moneter yang berkepanjangan ini, memicu tindakan sepihak berupa pendudukan tanah. Hal ini dapat dipahami, tetapi tidak dapat dibenarkan menurut kacamata hukum.

Dalam rangka mengatasi ekses-ekses yang mungkin timbul dengan semakin merebaknya kasus pendudukan tanah itu, perlu diupayakan titik temu antara memenuhi kebutuhan masyarakat untuk menyambung hidupnya dan mendorong pemanfaatan tanah secara optimal. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3/1998 tentang Pemanfaatan Tanah kosong untuk Tanaman Pangan yang berlaku sejak 22 Juni 1998 dimaksudkan untuk memadukan dua kepentingan tersebut.

Peraturan itu menegaskan, setiap orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah yakni Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, atau yang memperoleh hak atas tanahnya, demikian pula instansi pemerintah atau badan-badan yang memegang Hak Pengelolaan, wajib menanami bidang tanah yang belum dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan tujuannya (tanah kosong) dengan tanaman pangan (padi, kedelai, sayuran, dan lain-lain).

Sebagai pelaksanaan asas fungsi sosial, dengan dipenuhinya kewajiban pemegang hak atas tanah maka pemanfaatan tanah secara optimal dapat terwujud. Demikian besarnya manfaat yang diharapkan, maka apabila kewajiban itu tidak dilaksanakan, pemegang hak atas tanah dikenai sanksi secara berjenjang. Pertama, pemegang hak wajib mengizinkan pihak lain untuk memanfaatkan tanah melalui perjanjian yang diatur oleh Pemerintah Daerah atau instansi pemerintah lain, dan bila ini tetap diabaikan maka tanahnya akan segera diproses sebagai tanah telantar sesuai PP No. 36/1998.

Karena dalam pendayagunaan tanah kosong itu terkait dua pihak, maka perlu adanya perlindungan hukum yang seimbang, yang menjamin pemanfaatan tanah dalam jangka

waktu tertentu dan menjamin bahwa dengan berakhirnya perjanjian tanah dikembalikan kepada pemegang hak dalam keadaan baik/terpelihara.

Untuk mendorong hal itu, seyogianya pihak yang melaksanakan penanaman berupa kelompok masyarakat dan perjanjiannya dikuatkan oleh setidaknya kepala desa terkait. Substansi perjanjiannya paling tidak memuat subyek perjanjian, obyeknya, jangka waktunya, hak dan kewajiban para pihak, berakhirnya perjanjian, dan cara penyelesaian perselisihan.

Tugas yang dibebankan kepada Kantor Pertanahan sangat krusial karena menentukan dapat atau tidaknya bidang tanah tertentu dimanfaatkan oleh masyarakat yang memerlukannya. Karena itu juga diharapkan bahwa informasi mengenai data yang dikumpulkan dapat diterima masyarakat melalui jalur koordinasi yang efektif. Karena kewajiban untuk memanfaatkan tanah ini dibebankan kepada pemegang hak, kiranya wajar apabila pemegang hak juga berperan serta dengan memberikan informasi yang diperlukan dalam rangka membantu pengumpulan data oleh Kantor Pertanahan.

11. Revisi Undang-undang Kehutanan[11]

Rancangan Undang-Undang Kehutanan (RUUK) sebagai pengganti Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 telah masuk di DPR untuk dibahas.

Dengan asumsi bahwa materi yang akan dibahas sama dengan konsep terakhir yang beredar di kalangan terbatas, beberapa hal pokok perlu mendapat perhatian dalam rangka pembahasan yang akan datang.

Terbitnya RUUK didorong oleh kesadaran bahwa keberadaan hutan yang luasnya semakin berkurang itu perlu

dikelola secara arif, dan bahwa perkembangan yang pesat dalam penyelenggaraan pembangunan memerlukan landasan hukum yang lebih kokoh dan lengkap untuk pembangunan kehutanan saat ini dan yang akan datang.

Walaupun RUUK dimaksudkan sebagai penyempurnaan UU No. 5 Tahun 1967, dalam beberapa hal, pokok-pokok pikiran yang melandasinya masih terkesan mengikuti pola pikir UU No. 5 Tahun 1967.

Dominasi Peran Negara

Visi RUUK belum menegaskan keberpihakan kepada kepentingan dan perlindungan hak-hak masyarakat. Hal ini tampak dalam penegasan tentang penguasaan hutan oleh negara (Pasal 4) yang tidak secara eksplisit ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dominasi kekuasaan negara ini tercermin di dalam kewenangan pengelolaan kehutanan yang sentralistik dan tidak memberi hak kepada masyarakat untuk berperan serta dalam proses pengelolaan sumber daya hutan, serta tidak mengakui keberadaan hutan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat.

Berbagai kebijakan di bidang kehutanan selama ini yang dilandasi oleh pola pikir tersebut di atas telah membawa dampak ketidakadilan di dalam akses terhadap pemanfaatan sumber daya hutan antara pihak-pihak yang mempunyai akses modal dan akses politik di satu pihak, berhadapan dengan rakyat yang sangat lemah posisi tawar-menawarnya. Pengelolaan hutan yang dipahami dan dilakukan sebagai penggalian sumber daya hutan secara besar-besaran dalam arti penambangan kayu, telah mengakibatkan kerugian yang sangat besar terhadap hutan beserta seluruh lingkungan pendukungnya.

Peran negara yang sentralistik itu dimunculkan dalam wujud Pemerintah yang tidak memberi tempat yang wajar bagi masyarakat untuk bersama-sama dengan Pemerintah membuat perencanaan dan melakukan pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya hutan. Monopoli kewenangan ini mudah mengaburkan peran negara untuk "menguasai" hutan mnejadi "memiliki", dengan segala dampaknya.

Berkaitan dengan perencanaan, dalam Pasal 52 Ayat (2) disebutkan bahwa masyarakat berhak untuk mengetahui rencana peruntukan dan pemanfaatan hasil hutan dan berperan serta dalam pemberian informasi dan saran dalam pembangunan kehutanan. Hal ini berarti bahwa Pemerintah yang menjalankan fungsi perencanaan, masyarakat hanya berhak untuk mengetahui tentang perencanaan itu. Konsekuensinya, transparansi dalam proses awal pengelolaan sumber daya hutan yang berdampak besar itu tidak terjamin, dan masyarakat tetap dipandang sebagai obyek dan bukan mitra dalam pengelolaan sumber daya hutan.

Pengelolaan sumber daya hutan yang berbasis kerakyatan memberikan hak kepada setiap orang untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan, penyusunan rencana kehutanan, penetapan kawasan, pemanfataan, pengusahaan, perlindungan serta rehabilitasi, dan/atau reklamasi hutan.

Wujud nyata partisipasi masyarakat paling tidak berupa pemberian persetujuan dan masukan dalam berbagai kegiatan pengelolaan sumber daya hutan itu. Di samping itu, sesuai dengan jiwa otonomi, seyogianya wewenang pengelolaan sumber daya hutan diserahkan kepada Pemerintah Daerah Tingkat II.

Ruang Lingkup RUUK

Seperti halnya UU No. 5 Tahun 1967, RUUK mengatur kehutanan dalam arti luas, yakni sistem yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, hasil hutan, dan kepengurusannya. Cakupan peraturan ini memberi wewenang yang sangat luas untuk mengelola segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, tergantung pada pengertian tentang kehutanan dan orientasi kebijakannya.

Saat ini sudah saatnya meninggalkan cara pandang bahwa kebijakan pengelolaan sumber daya hutan merupakan wewenang eksklusif dari instansi kehutanan. Pengelolaan sumber daya hutan harus dipandang sebagai bagian dari pengelolaan sumber daya alam yang tunduk pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, berbasis kerakyatan, dan merupakan perwujudan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik.

Ruang lingkup RUUK seharusnya dibatasi pada pengaturan tentang pemanfaatan sumber daya hutan. Penentuan kawasan hutan diperlukan untuk membatasi luasnya wewenang pengelolaan pemanfaatan sumber daya hutan dan tidak dimaksudkan untuk memberikan wewenang untuk mengatur tentang penguasaan tanah di dalam kawasan hutan tersebut. Pemberian hak untuk memanfaatkan sumber daya hutan (HPH dan HPHH) dilakukan oleh Departemen Kehutanan, sedangkan pemberian hak atas tanah, misalnya HGU, dilakukan oleh BPN.

Wewenang pengelolaan sumber daya hutan itu berisi dua hal pokok, yakni: (1) mengatur peruntukan, penetapan dan pemanfaatan sumber daya hutan, dan (2) mengatur hubungan hukum antara orang/badan hukum dalam pemanfaatan sumber daya hutan dan perbuatan hukum berkenaan

dengan pemanfaatan sumber daya hutan. Wewenang pengelolaan yang bersifat partisipatif itu tidak mutlak, tetapi dibatasi oleh tujuannya, yakni untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan dibatasi oleh substansinya, yakni pengaturan tentang pemanfaatan sumber daya hutan.

Status Hutan

Cara pandang UU No. 5/1967 yang tidak mengakui hak-hak masyarakat hukum adat masih mewarnai RUUK. Jika UU No. 5/1967 membedakan status hutan sebagai hutan negara dan hutan milik, maka RUUK menyebutnya sebagai hutan negara dan hutan hak. Esensinya masih tetap sama, yakni memasukkan hutan adat dalam ruang lingkup hutan negara. Konsekuensinya jelas, yakni tidak mengakui keberadaan hutan adat di samping hutan negara dan hutan milik.

Penyangkutan tentang keberadaan hutan adat itu ternyata menimbulkan kejanggalan dengan diaturnya keberadaan masyarakat hukum adat dalam Pasal 51. Di samping janggal, pengaturan itu berada di luar ruang lingkup RUUK karena pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat utamanya berkaitan dengan penguasaan tanahnya, termasuk sumber daya alam yang berada dalam wilayahnya. Saat ini Kantor Menteri Negara Agraria/BPN tengah menyiapkan peraturan berkenaan dengan pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat sebagai pelaksanaan amanat Pasal 3 UUPA.

Jika RUUK akan mengatur tentang hak masyarakat hukum adat di bidang kehutanan, maka tidak ada cara lain kecuali harus menyebut secara eksplisit hutan adat, di

samping hutan negara dan hutan milik. Sesuai dengan ruang lingkupnya, maka dalam RUUK dapat dimuat tentang penegasan hak masyarakat hukum adat dalam pengelolaan sumber daya hutan dengan mengakomodasikan pengetahuan, kemampuan, dan kearifan mereka dalam mengelola sumber daya hutan.

Penutup

Untuk menghindari peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral, perlu diwujudkan peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan sumber daya alam yang akan menjadi payung bagi berbagai peraturan berkenaan dengan pengelolaan salah satu sumber daya alam. Belum adanya peraturan tersebut merupakan hambatan untuk mewujudkan harmonisasi di antara berbagai peraturan yang mengatur tentang pengelolaan sumber daya alam.

Peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan sumber daya hutan seyogianya memberikan akses yang adil kepada setiap orang dalam pemanfaatan sumber daya hutan, termasuk pengelolaannya secara bertanggung jawab. ✳

Bab VIII

Catatan Akhir

MENJELANG empat dasawarsa pelaksanaan UUPA, pada tahun 1999 terjadi perubahan yang besar dalam tatanan politik, yang berimbas pada aspek sosial budaya. Terbitnya tiga undang-undang politik, yakni UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, serta UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, menandai diawalinya era demokrasi di Indonesia.

Paradigma lama yang sentralistik telah bergeser ke arah desentralisasi, yang memberikan lebih banyak keleluasaan bagi partisipasi masyarakat untuk membuat keputusan tentang daerah masing-masing. Hal-hal yang di masa sebelumnya tidak mendapat ruang gerak untuk memperoleh perhatian Pemerintah, bahkan "tabu" untuk dibicarakan di

balik tembok birokrasi, kini menjadi wacana yang mulai dibicarakan secara terbuka.

Dalam kaitan dengan UUPA, konsepsi hak menguasai negara, eksistensi hak ulayat, pluralisme hukum, adalah beberapa contoh isu yang sering mengemuka dalam kaitan dengan upaya meninjau kembali UUPA secara kritis.

Berangkat dari berbagai kekurangan dan kelebihan UUPA, dalam rangka penyusunan UU Pertanahan Nasional yang baru, berbagai gagasan yang mendasar perlu dikembangkan dan dijadikan wacana yang terbuka, dengan mengikutsertakan segenap "*stakeholders*" secara aktif. Mengembangkan kesadaran publik akan pentingnya pemikiran bersama untuk mendorong terbitnya undang-undang yang akan menjadi jaminan terwujudnya keadilan dan kesejahteraan dalam memperoleh dan memanfaatkan sumber daya tanah, merupakan suatu keniscayaan.

Berikut akan dikemukakan beberapa butir pemikiran untuk menjadi bahan wacana termaksud:

Paradigma Baru sebagai Dasar UU Pertanahan yang Akan Datang

Hukum merupakan bagian dari fenomena sosial. Keberadaan dan perkembangannya tidak terlepas dari pengaruh lembaga sosial lainnya seperti politik, ekonomi, dan sosial budaya. Substansi hukum mencerminkan kepentingan dan pola-pola interaksi sosial yang muncul dan berkembang dalam masyarakat. Pembentukan hukum tidak hanya mengakomodasi kepentingan dan pola interaksi sosial yang telah ada, tetapi juga diorientasikan kepada berbagai kepentingan dan pola interaksi sosial yang mungkin berkembang di masa yang akan datang.

Fenomena sosial, termasuk kepentingan dan pola interaksi sosial, selalu berkembang secara dinamis. Namun arahnya tidak selalu sejalan dengan rumusan ketentuan yang terdapat dalam hukum karena terdapat bermacam-macam bentuk kepentingan dan pola interaksi sosial yang berlangsung dalam masyarakat. Perkembangan itu sebagian menghendaki penyesuaian substansi hukum yang ada, terutama jika hal itu merupakan keinginan bersama dari masyarakat. Sebagian lainnya mungkin hanya menuntut penegasan atau interpretasi dari ketentuan hukum yang ada terutama jika hal itu bertentangan dengan cita-cita bersama dan perlu diarahkan pada tujuan yang terumuskan dalam hukum.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai bidang hukum yang mengatur kepentingan dan pola interaksi sosial berkenaan dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah mengandung muatan realita sosial yang berkembang pada saat pembentukannya dan yang diinginkan di masa yang akan datang. Realita sosial yang mendasari pembentukan UUPA di antaranya adalah:

(1) nilai kebersamaan atau kegotong-royongan yang kemudian menjadi pilihan dasar dari setiap usaha di bidang keagrariaan;
(2) pengaruh hukum adat dalam penetapan prinsip atau asas-asasnya karena hukum adat masih hidup dan berlaku dalam masyarakat;
(3) ciri kehidupan masyarakat yang bersifat agraris yang mewarnai orientasi ketentuan-ketentuan dan tujuannya yakni peningkatan kesejahteraan petani; dan
(4) kondisi politik pemerintahan yang masih memerlukan penanganan secara sentralis yang kemudian mewarnai pelaksanaan kewenangan dari Hak Menguasai Negara

Realitas sosial yang diharapkan terbentuk di antaranya adalah cita-cita untuk menciptakan adanya pemerataan pemilikan dan penguasaan tanah kepada semua orang dan kelompok, mencegah terakumulasinya pemilikan dan penguasaan tanah pada sekelompok kecil orang, menyeimbangkan manfaat yang dapat dinikmati oleh individu dan masyarakat dari setiap pemilikan dan pemanfaatan tanah, dan memberikan jaminan kepastian dan perlindungan terhadap setiap penguasaan tanah baik oleh individu maupun kelompok dan masyarakat adat.

Dalam perjalanannya yang sudah melewati empat dekade, UUPA banyak dihadapkan pada perkembangan sosial, ekonomi, dan politik yang sebagian berbeda dengan realitas sosial yang ada pada waktu UUPA dibentuk. Nilai-nilai sosial semakin mengarah pada individualisme, ideologi pembangunan terutama dalam kegiatan dan usaha ekonomi sudah semakin kapitalistis yang mendasarkan pada persaingan dan maksimalisasi keuntungan, hukum adat dan keberadaan masyarakat yang menghayati dan memberlakukannya cenderung semakin terabaikan karena dianggap tidak kontributif terhadap ideologi pembangunan, kegiatan sosial dan ekonomi yang berbasiskan perkotaan semakin berkembang.

Perkembangan yang mengiringi perjalanan UUPA tidak hanya menjadi kendala bagi upaya untuk mewujudkan semua prinsip dan ketentuannya, namun juga memunculkan tuntutan adanya penyesuaian substansinya terhadap perkembangan yang ada. Kondisi ini menciptakan kesenjangan antara amanat dan cita-cita UUPA dengan pelaksanaan atau realita sosial yang berlangsung. Kesenjangan itu terjadi baik dalam tataran normatif maupun empiris.

Dalam tatanan normatif, kesenjangan itu ditandai oleh ketidak-konsistenan antara amanat dan semangat dari prinsip-prinsip UUPA dengan penjabarannya dalam peraturan pelaksanaannya. Sejumlah peraturan pelaksanaan mencerminkan ketidak-konsistenan tersebut, misalnya:

(1) pemberian tanah yang sangat luas kepada pengusaha di sektor perkebunan, kehutanan, dan properti sehingga menimbulkan akumulasi penguasaan tanah;
(2) ketentuan yang mendorong pemahaman bahwa tanah itu merupakan komoditi (nilai ekonomi semata) dan mengabaikan nilai lainnya seperti nilai religius dan fungsi sosial atas tanah;
(3) ketentuan yang mendorong pengabaian terhadap hak-hak tradisional atas tanah masyarakat adat; dan
(4) peraturan yang memberi peluang terjadinya pengabaian dan kemerosotan kesejahteraan pemegang hak atas tanah yang terkena pengambilalihan untuk kepentingan pembangunan.

Dalam tataran empiris, upaya mengubah struktur penguasaan tanah yang sudah dimulai sebelum dan beberapa tahun setelah berlakunya UUPA tidak dapat terus dilaksanakan secara efektif. Kekurangberhasilan itu terkait dengan kebijakan makro pembangunan pemerintah Orde Baru sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 yang diubah dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 1970 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang No. 8/1968 yang kemudian diubah dan disempurnakan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 1971 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri yang diorientasikan pada pertumbuhan ekonomi. Orientasi pembangunan ini telah mendorong penggunaan tanah

sebagai mekanisme akumulasi modal yang berakibat peminggiran hak-hak masyarakat atas tanah. Pembangunan ekonomi itu telah mendorong berkembangnya nilai-nilai yang terkait dengan tanah seperti tanah hanya dilihat dari nilai ekonominya semata, tanah tidak lagi difungsikan sebagai faktor produksi, namun ditempatkan sebagai sarana investasi dan spekulasi. Di samping itu, globalisasi ekonomi telah memunculkan keinginan dan tuntutan untuk menghilangkan batas kebangsaan dalam kepemilikan tanah yang mempengaruhi kebijakan pemilikan tanah bagi warga negara asing. Globalisasi juga mendorong pemilikan dan peralihan hak atas tanah berdasarkan mekanisme pasar yang lebih lanjut dapat berakibat semakin timpangnya pemilikan tanah.

Kesenjangan antara amanat UUPA dan kenyataan empiris itu telah mengakibatkan kelangkaan dan kemunduran kualitas tanah, berkurangnya akses rakyat untuk memiliki dan memanfaatkan tanah, meningkatnya konflik pertanahan terutama konflik struktural, dan terdesaknya hak ulayat masyarakat adat.

Dalam pada itu, sejalan dengan reformasi yang menyeluruh dalam tatanan kehidupan bernegara yang diawali pada tahun 1997, timbul paradigma baru yang perlu diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan pertanahan yang baru. Penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistis telah bergeser ke arah desentralisasi. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan sumber daya tanah, penghormatan terhadap hak asasi manusia (HAM), transparansi, akuntabilitas publik, dan efisiensi dalam pengelolaan sumber daya tanah merupakan isu-isu pokok yang melandasi pokok pikiran rancangan undang-undang pertanahan yang akan datang.

Upaya untuk mengatasi kesenjangan tersebut di atas dan menyesuaikan substansi UUPA dengan perkembangan yang terjadi perlu dilakukan dengan hati-hati, terbuka, dan dengan pendekatan partisipatif. Upaya ini dilakukan dengan melakukan revisi terhadap UUPA sekaligus mengkaji ulang sejumlah peraturan pelaksanaan UUPA dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan masalah pertanahan yang tidak konsisten dengan amanat dan semangat UUPA.

Prinsip Dasar UU Pertanahan yang Akan Datang

Revisi terhadap UUPA mencakup pemberian penegasan dan pengembangan mengenai ruang lingkup kepentingan dan pola-pola interaksi sosial yang dicakup oleh masing-masing prinsip dalam UUPA. Penegasan dan pengembangan atau penyesuaian prinsip-prinsip dasar itu antara lain berkaitan dengan:

a. Hubungan antara bangsa tanah termasuk sumber daya alam lainnya. Penegasan yang diperlukan bukan hanya berkenaan dengan sifat hubungan antara keduanya yang abadi, namun juga statusnya sebagai hak yang paling dasar dan tinggi yang melandasi munculnya hak lain seperti hak negara dan hak warga masyarakat. Penegasan juga diperlukan berkenaan dengan unsur-unsur kewenangan yang termuat dalam hak bangsa tersebut dan proses pelimpahannya kepada negara;
b. Hubungan antara negara tanah termasuk kekayaan alam lainnya. Penegasan yang diperlukan bukan hanya berkaitan dengan isi kewenangannya dan tujuan yang hendak diwujudkan dari pelaksanaan kewenangan negara, tetapi meliputi juga instrumen kontrol yang perlu dikembangkan untuk lebih mengefektifkan

pelaksanaannya, termasuk penyesuaiannya dengan perubahan dari pola kekuasaan yang sentralistis ke arah desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan asas *good governance* dalam pengelolaan sumber daya tanah;

c. Hubungan antar-orang, baik secara individual maupun kelompok, baik yang berstatus Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing dengan tanah, termasuk kekayaan alam lainnya. Pemikiran untuk penyederhanaan (macam) hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh subyek hukum memerlukan penegasan lebih lanjut tentang macam hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh masing-masing subyek tersebut dan luasnya isi wewenang hak-hak tersebut. Di samping itu, perlu diperluas kemungkinan pemberian hak terhadap penggunaan ruang bawah tanah atau penguasaan tanah di bawah permukaan air. Diperlukan juga pemikiran kembali tentang berlakunya asas pemisahan horizontal antara hak atas tanah dan benda yang berada di atas atau di bawah tanah;

d. Prinsip yang mendorong penghormatan terhadap hak-hak atas tanah masyarakat khususnya masyarakat adat. Penegasan dan penyesuaian yang diperlukan bukan sekadar pemberian pengakuan tentang keberadaannya, namun juga kemungkinan pemberdayaan masyarakat itu untuk melakukan pengaturan dan pengelolaan sendiri tanah dalam wilayah adatnya dalam kerangka keberadaan masyarakat adat sebagai bagian dari bangsa Indonesia yang bersatu;

e. Penegasan tentang penafsiran fungsi sosial terhadap semua hak atas tanah berkenaan dengan pengertiannya

untuk menyeimbangkan manfaat yang dapat dinikmati oleh individu dan masyarakat dari setiap penguasaan dan pemanfaatan tanah. Di samping itu perlu ditegaskan tentang kepentingan dan pola interaksi sosial yang terkait dengan tanah yang dicakup dalam makna fungsi sosial. Hal ini penting dalam rangka pengaturan tentang pencegahan penguasaan tanah secara berlebihan dan pencegahan penelantaran tanah;

f. Prinsip pemerataan dan pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah pertanian maupun nonpertanian sebagai penegasan prinsip utama yakni tanah sebesar-sebesarnya untuk kemakmuran rakyat. Penegasan itu diperlukan karena pemerataan harus diupayakan di antara bermacam-macam subyek hak untuk mencegah terjadinya ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah;

g. Perlu perluasan kesempatan dan penguatan hak-hak perempuan atas tanah. Penegasan diperlukan dalam bentuk konkret dan diikuti dengan tindakan administrasi yang mendukung. Perlu pula diberikan perhatian khusus kepada kelompok rentan yang ada di pedesaan dan di perkotaan;

h. Perlu perencanaan peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah dalam kerangka penataan ruang. Penyesuaian diperlukan berkenaan dengan semakin otonomnya daerah dalam pengaturan dan pengelolaan sumber daya tanah, termasuk dalam menyusun rencana tata guna tanahnya. Di samping itu pemanfaatan tanah perlu dikaitkan dengan prinsip pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan; dan

i. Perlu dikembangkan lembaga penyelesaian sengketa alternatif untuk bidang pertanahan. Hal ini sudah merupakan kebutuhan yang mendesak dan secara potensial diharapkan dapat membantu menyelesaikan konflik struktural yang melibatkan aparat negara dengan warga masyarakat, di samping konflik horizontal yang lain;

Kualitas peraturan perundang-undangan ditentukan oleh substansi dan proses pembentukannya.

Dari segi substansi, ketentuan yang dimuat dalam UU Pertanahan yang akan datang perlu dilandasi oleh prinsip-prinsip pengelolaan sumber daya alam.

Dari segi proses, pembentukan Undang-Undang Pertanahan yang baru perlu dilandasi semangat demokrasi dengan melibatkan masyarakat. Masukan dari masyarakat dalam berbagai bentuk perlu diterima dengan tangan terbuka dan dijadikan bahan pertimbangan untuk melengkapi substansi yang akan diatur. Konsultasi interaktif dengan masyarakat semenjak tahap awal perancangan peraturan perundang-undangan sampai dengan terbitnya peraturan tersebut merupakan perwujudan peran serta masyarakat secara aktif dan transparansi dalam pembentukan kebijakan politik. ✳

Bab IX

Catatan Atas Catatan Akhir

WACANA tentang perlunya menyempurnakan UUPA mulai memperoleh bentuknya pada tahun 1998 ketika Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) bekerja sama dengan Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KHRN) menerbitkan "Usulan Revisi Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA): Menuju Penegakan Hak-Hak Rakyat atas Sumber-Sumber Agraria."

Pada tahun berikutnya (Agustus 1999) diselenggarakan Dialog Nasional bertajuk: "Tinjauan Kritis terhadap Kebijaksanaan Pertanahan" sebagai tindak lanjut atas terbitnya Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 48 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijakan dan Perundangan Dalam Rangka Pelaksanaan Landreform".

Dalam pada itu, pada saat yang hampir bersamaan, timbul pemikiran yang berawal pada kesadaran berbagai pihak akan perlunya mencari jalan keluar dari dampak

negatif kerancuan kebijakan di bidang sumber daya agraria/ sumber daya alam dan implikasinya terhadap keadilan dan kepastian hukum dalam perolehan dan pemanfaatan sumber daya agraria/sumber daya alam yang sudah berlangsung selama lebih dari tiga dasawarsa.

Dari segi empiris, pembangunan yang berbasis pada pertumbuhan ekonomi sebagian besar ditopang oleh eksploitasi sumber daya agraria/sumber daya alam secara besar-besaran yang difasilitasi oleh kebijakan yang sangat responsif dan akomodatif terhadap kegiatan tersebut. Kemunduran kualitas dan kuantitas sumber daya agraria/ sumber daya alam serta berbagai dampak sosial sebagai ikutannya terus berlangsung bahkan semakin meningkat dalam kuantitas maupun kompleksitasnya.

Konflik vertikal dan horizontal berkenaan dengan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria/sumber daya alam itu tidak pernah diselesaikan secara tuntas.

Dapat dipahami bahwa dalam konflik tersebut masyarakat adat dan kelompok rentan lainnya (antara lain perempuan sebagai kepala rumah tangga, kaum miskin di perkotaan maupun pedesaan, masyarakat yang hidup dari berburu atau meramu) merupakan pihak yang paling dipinggirkan dalam persaingan memperebutkan penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Dalam tataran normatif peraturan perundang-undangan berkenaan dengan sumber daya agraria/sumber daya alam diterbitkan tanpa dilandasi dengan falsafah orientasi dan prinsip-prinsip UUPA, karena didasarkan pada pertimbangan yang lebih bersifat pragmatis dan sektoral. Sebagai akibatnya, di samping bahwa UUPA didegradasi kedudukannya menjadi undang-undang sektoral, berbagai peraturan perundang-undangan sektoral itu tidak konsisten,

bahkan tumpang tindih satu sama lain dengan berbagai dampaknya pada tataran implementasinya.

Berbagai hal tersebut di atas mendorong terbitnya Ketetapan (TAP) MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Berdasarkan arah kebijakan yang digariskan dalam TAP MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 yang kemudian dipertegas dalam Keputusan Presiden (Keppres) No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di bidang Pertanahan dan diingatkan kembali dalam TAP MPR-RI Nomor V/MPR/2003 tentang saran kepada Presiden dan DPR bagi Pelaksanaan Reformasi Agraria, maka penyempurnaan UUPA dilakukan dalam rangka menegaskan kembali kedudukan (reposisi) UUPA sebagai *lex generalis* dalam pengaturan berkenaan dengan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Dalam Undang-Undang Agraria yang akan datang, falsafah, orientasi, dan prinsip-prinsip UUPA ditegaskan kembali dan dipertajam sesuai amanat TAP MPR-RI Nomor IX/MPR/2001. Jika kelak Undang-Undang Agraria telah berhasil diterbitkan, maka berbagai peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya agraria/sumber daya alam (pertanahan, kehutanan, pertambangan, sumber daya air, kelautan, dan lain-lain) sebagai *lex spesialis* wajib mendasarkan pada ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Agraria tersebut.

Penyempurnaan UUPA dan Sinkronisasi Kebijakan[1]

Wacana tentang penyempurnaan UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang mulai mengkristal sejak lima tahun lalu kini memasuki tahap awal untuk mewujudkannya.

Keputusan Presiden (Keppres) No 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Pertanahan Nasional yang merupakan penjabaran Ketetapan MPR No IX/MPR/2001 tentang

Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam menegaskan perlunya penyempurnaan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) itu.

UUPA, Menyisakan Pekerjaan Rumah

Harus diakui, UUPA merupakan karya besar yang terbit tahun 1960, pada tahap awal penyelenggaraan negara, di tengah konflik politik dan mendesaknya kebutuhan akan suatu undang-undang yang memberi jaminan keadilan terhadap akses untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber daya agraria (SDA) berupa bumi, air, kekayaan alam, dan sebagainya. Menilik namanya, obyek pengaturan UUPA 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 itu—UU No 5 Tahun 1997 tentang Kehutanan diperbarui dengan UU No 41 Tahun 1999, UU No 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan/sedang direvisi, UU No 11 Tahun 1974 tentang Pengairan/sedang direvisi berjudul "RUU tentang Sumber Daya Air", 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; ketidakadilan berupa terpinggirkannya hak-hak masyarakat yang hidupnya terutama tergantung pada akses terhadap SDA (petani, masyarakat adat, dll); serta timbulnya konflik berkenaan dengan SDA.

Kenyataan ini mendorong terbitnya Tap MPR IX/2001 yang antara lain meletakkan prinsip pembaruan agraria, mendorong pengkajian ulang dan harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan sektoral melalui pencabutan, penggantian, atau penyempurnaan UU sektoral.

UU Agraria Mendatang

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 diredefinisi 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.

Dalam kaitan dengan prinsip dasar diperlukan ketegasan sikap tentang, antara lain, hubungan antara hak perorangan dan hak bersama berkenaan penguasaan dan pemanfaatan

SDA, akomodasi terhadap keanekaragaman hukum yang masih berlaku dan dijunjung tinggi di lingkungan masyarakat adat, dan alternatif penyelesaian konflik berkenaan dengan SDA.

Perlu Komitmen

Ketiadaan *platform* bersama yang dibuat dengan cara duduk bersama antarinstansi sektoral itu antara lain dapat dilihat dari reaksi masyarakat yang cukup keras dalam proses penerbitan RUU Perkebunan dan RUU Sumber Daya Air.

Komitmen semua instansi sektoral merupakan keniscayaan dalam melaksanakan amanat Tap MPR IX/2001. Melalui penyempurnaan UUPA, dirumuskan prinsip-prinsip dan hubungan hukum dalam pengelolaan, penguasaan, dan pemanfaatan SDA berlandaskan paradigma baru yang menjadikan manusia lebih manusiawi dalam hubungannya dengan manusia lain dan SDA, untuk kepentingan generasi sekarang maupun generasi mendatang. ✳

Catatan Kaki

BAB I
KEBIJAKAN PERTANAHAN

1. *Kompas*, 24 September 1993
2. *Kompas*, 26 Oktober 1993
3. *Kompas*, 24 September 1994
4. *Kompas*, 13 Februari 1995
5. *Kompas*, 7 Agustus 1995
6. *Kompas*, 25 September 1995
7. *Kompas*, 11 Desember 1995
8. *Kompas*, 24 September 1996
9. *Kompas*, 25 September 1998
10. *FORUM*, 23 Mei 1999

BAB II
TANAH NEGARA DAN HAK ULAYAT

1. *Kompas*, 13 Mei 1993
2. *Kompas*, 15 September 1994
3. *Kompas*, 7 April 1995
4. *Kompas*, 5 Juli 1999

BAB III
PENGADAAN TANAH

1. *Kompas*, 24 Juli 1993
2. *Kompas*, 24 Maret 1994

3. *Kompas*, 3 Desember 1994
4. *Kompas*, 15 November 1999
5. *Kompas*, 25 Januari 2005
6. *Kompas*, 29 April 2005
7. *Kompas*, 11 Mei 2005
8. *Kompas*, 16 Juni 2005
9. *Kompas*, 21 Juni 2006

BAB IV
PENGURUSAN HAK ATAS TANAH

1. *Kompas*, 13 Maret 1993
2. *Kompas*, 13 Mei 1994
3. *Kompas*, 19 Oktober 1995
4. *Bisnis Indonesia*, 29 April 1997

BAB V
PERALIHAN DAN PEMBEBANAN HAK ATAS TANAH

1. *Kompas*, 7 Agustus 1993
2. *Kompas*, 4 September 1993
3. *Kompas*, 15 Januari 1995
4. *Kompas*, 19 Maret 1996
5. *Kompas*, 8 April 1996

BAB VI
HAK ATAS TANAH BAGI ORANG ASING

1. *Kompas*, 11 November 1993
2. *Kompas*, 15 Januari 1994
3. *Kompas*, 25 Februari 1994
4. *Kompas*, 24 Juni 1996
5. *Kompas*, 19 Agustus 1996

BAB VII
TANAH HAK ASASI DAN KEADILAN

1. *Suara Pembaruan*, 21 November 1994
2. *Kompas*, 10 Desember 1994
3. *Kompas*, 18 April 1995
4. *Kompas*, 26 Mei 1995
5. *Kompas*, 21 Juni 1995
6. *Kompas*, 16 Oktober 1995
7. *Kompas*, 29 Juli 1996
8. *Kompas*, 16 Januari 1997
9. *Kompas*, 8 Desember 1997
10. *Kompas*, 5 Oktober 1998
11. *Kompas*, 22 Juni 1999

BAB IX
CATATAN ATAS CATATAN AKHIR

1. *Kompas*, 24 September 2003

Indeks

A

advance land acquisition 9
agraris 222
akomodatif 118
akta jual-beli 133, 143
Alexander, Gregory 182
alih fungsi tanah 45
alih fungsi tanah pertanian 51
Amerika Serikat 9, 107
and refugee 40
apartemen 119
Arbitrase Pertanahan 193
arbitrase pertanahan 195
Aristoteles 179
asas pemisahan horizontal 148, 161
asus tanah Desa Jatimulyo dan Way Huy 59
atas pemisahan horizontal 169

B

Badan Arbitrase Nasional Indonesia (BANI) 196
badan hukum asing 44
Badan Pertanahan Nasional (BPN) 101
bagi-hasil 29
Bank Tanah 7, 8
bank tanah
  Belanda 9
  Pembiayaan 10
  Swedia 9
bank tanah khusus (special atau project land bank 8
bank tanah umum (general land banking) 8
Bappeda 74
BOT 63
Brasil 78
bukan kepentingan umum 103

C

capitall gains 8
caveat emptor 140
Common Law 116
common property 136

Compassion 192
Competence 192
Comprehension 192
comunitarian vision of property 182
corrective justice 180
Courage 192

D

Departemen Kehutanan 217
developer 137, 138, 141
devisa negara 234
distributive justice 179
Domein Verklaring 60
DPR 101

E

Eder, Bernard 190
efisiensi pemanfaatan tanah 34
eksploitasi 234
equal distribution among equals 15
equality 179
estate for years 116

F

faktor produksi 225
fiducia 122
Fidusia 151, 153
Filipina 31
Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah 107

G

gadai tanah 29
ganti kerugian 87, 89, 90, 99
ganti kerugian nonfisik 104
gejala absenteeisme 27
gevestigd 157
globalisasi ekonomi 225
good governance 227
grosse acte hypotheek 150
Gubernur 75, 84
guntai (absantee) 29

H

Haar, Tet 140
Hak Asasi Manusia
Tanah 181
hak asasi manusia 89, 106, 225
hak asasi manusia (HAM) 234
hak eigendom 60
hak ekonomi 99
Hak Guna Bangunan 36, 162
Hak Guna Bangunan (HGB) 16, 128
hak guna ruang bawah tanah (HGRBT) 124
hak guna usaha (HGU) 16, 115
jangka waktu 116
hak menguasai negara 222
hak menguasai negara (the right of disposal) 116
Hak Milik 5
hak milik atas satuan rumah susun (HMSRS) 122
Hak Pakai
36, 119, 156, 158, 162, 167
jaminan utang 122
jangkauan 120
Hak Pakai atas Tanah Negara (HPTN) 171, 175
Hak Pengelolaan 162, 213
Hak Pengelolaan (HPL) 172
Hak Sewa 164, 210
Hak Sewa untuk bangunan 36
Hak Sewa untuk Bangunan (HSUB) 176
Hak Tanggungan
5, 132, 145, 151, 152
Eksekusi 149
Obyek 147
Prinsip Dasar 145
hak ulayat
47, 55, 56, 64, 68, 186, 218
harga tanah 17
Harsono, Boedi 124, 136
HGB 4, 5, 131, 168, 210
HGB bawah tanah 4
HGU 4, 5, 117
hipotek 132

HM 208, 210
Housing Developer (Control and Licensing) Act 141
HP 210
HPH 217
HPHH 217
hukum adat 207, 222
Hukum Perjanjian 137
Hukum Tanah Nasional 133, 137, 140, 148, 151, 176
Hukum Tanah Nasional (HTN) 155
hutan 215
hutan adat 218

I

iklan 141
indent 138
India 78
industrialisasi 16
Inpres No 9/1973 108
Inpres No. 9 Tahun 1970 63
Integrated Protected Area System (IPAS) 31
investasi modal asing 44
izin lokasi 129
izin masuk (admission) 157

J

Jalan Tol 109
jalan tol 98
Jual-Beli 141
jual-beli 139
jumlah penduduk 45

K

Kartu Izin Masuk (KIM) 157
Kasus Jenggawah 24
kasus Kedung Ombo 82
Kasus Kedungombo 178
kasus tanah adat Desa Parbuluan 64
kasus tanah keret Ongge dan Ohee 64
Kasus tanah Pertamina Plumpang 59
keadilan substansial 180
kecemburuan sosial 17
kelangkaan tanah 45
kepentingan perseorangan 79
kepentingan umum 72, 79, 102, 103, 106
dilakukan oleh pemerintah 103
Keppres No 55/1993 99, 100
falsafah yang mendasarinya 100
Keppres No. 16 Tahun 1994 63
Keppres No. 34 Tahun 2003 232
Keppres No. 55 Tahun 1993 35, 62, 77, 82, 88
Keppres No. 55/1993 108
Keppres No.16 Tahun 1984 63
Keppres Nomor 48 Tahun 1999 230
Keppres Nomor 55 Tahun 1993 72, 99
Keputusan Presiden No 55 Tahun 1993 102
kesejahteraan sosial ekonomi 103, 110
Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) 201
kondisi politik 222
konsep keadilan 179
konservasi 234
konsolidasi tanah perkotaan 18
Konsolidasi Tanah Perkotaan (KTP) 32, 36
Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) 230
Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KHRN) 230
Koo Kwat Tiong 189
Korban Tsunami 92
Kredit Pemilikan Rumah (KPR) 128
KTP ganda 20, 23, 194
Kuasa Mutlak 166

L

land banking 59
Land Titles (Strata) Act 136

landed property 123
landreform 51, 53, 193, 205
Lebensraum 57, 64
lembaga mediasi 48, 200, 201
lex generalis 232

M

Malay Reservation Art Malay 123
Malaysia 34, 79, 136
market value 76
masyarakat hukum 55
masyarakat hukum adat
64, 182, 186, 215, 218
ciri pokok 56
mediasi 200, 203
itikad baik 203
prosedur 203
mediator 204
mekanisme perkreditan 33
Menteri Negara Agraria/Kepala BPN
No. 15/1997 208
musyawarah 74, 91, 101, 104
pembatasan jangka waktu 105

N

N.V. LMOD 24
National Land Code 136
neraca 141
New South Wales Strata Titles Act
136
Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP)
76, 88
nilai kebersamaan 222
nilai kerohanian 42
NJOP 80

P

pajak atas keuntungan transaksi
tanah 11
pajak atas Nilai Lebih Tanah 11
pajak atas Nilai Tanah 11
Panitia Pengadaan Tanah
75, 82, 104
Panitia Pengadaan Tanah (PPT) 83
parate executie 150
Pasal 22 PP No. 4 Tahun 1959 24
pemaksaan kehendak 105
pembangunan 7
Pembangunan Infrastruktur 97
Pembebasan tanah 98
penanaman modal asing 41
pencabutan hak atas tanah 75
pendaftaran tanah 145, 207
pengadaan tanah 72, 74
Ganti Kerugian 78
transparansi dan akuntabilitas
101
pengadilan 202
Pengadilan Pertanahan 198
Pengambilalihan Tanah 87
pengambilalihan tanah 90
pengembang perumahan 129
penggusuran 35
penyekapan 29
penyelesaian sengketa alternatif 202
Peraturan Dirjen Agraria No. 4 Tahun
1968 169
Peraturan Kepala BPN No. 2/1992
209
Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun
1992 116
Peraturan Menteri Agraria No. 1
Tahun 1966 120, 147, 165
Peraturan Menteri Agraria No. 14
Tahun 1960 169
Peraturan Menteri Agraria No. 9
Tahun 1965 62, 120
Peraturan Menteri Agraria/Kepala
BPN No. 1 Tahun 1 82
Peraturan Menteri Negara Agraria/
Kepala BPN (Perme 88
Peraturan Menteri Negara Agraria/
Kepala BPN No. 2 129
Peraturan Menteri Negara Agraria/
Kepala BPN No. 3/ 213
Peraturan Presiden No 36 Tahun
2005 101
perkebunan yang telantar 18
permanent resident 159

Permendagri No. 1 Tahun 1977 120
Permendagri No. 15 Tahun 1975 88
Permendagri No. 3 Tahun 1974 129
Permendagri No. 3 Tahun 1987 129
Permendagri No. 6 Tahun 1972 120
Permendagri No. 9 Tahun 1982 74
Permendagri No.SK 59/DDA/1970 169
Permeneg Agraria/Ka BPN No. 2 Tahun 1993 131
permukiman kembali 48, 91, 104
Perpres No. 36 Tahun 2005 101
  kepentingan umum 101
Perpres No. 36/2005 106
  sarat permasalahan 106
persediaan tanah 7
petani 29, 40, 222
pimpinan informal 83
PMPA No. 11 Tahun 1962 24
  Pasal 13 24
positive discrimination 180
post-modern dialectic of property 182
PP No 10/1961 130
PP No. 10 Tahun 1961 36, 142, 143, 207
PP No. 15/2005 109
PP No. 224 Tahun 1961 21
PP No. 24 Tahun 1997 36
PP No. 4 Tahun 1977 21
PP No. 40 Tahun 1996 171
  Pasal 56 172
PP No. 40/1996 131, 210
PP No. 41 Tahun 1996 171, 175
PP No. 44 Tahun 1994 176
PP No. 8 Tahun 1953 60, 63
PPAT 36, 143
PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) 142
prinsip kesetaraan 105
prinsip landreform 47
prinsip 'negara menguasai' 42
prinsip "negara menguasai" 46
proaktif 118
program redistribusi 52
PTP XXVII 24, 26
Pujosewojo, Kusumadi 56

R

Rahardjo, Satjipto 189
Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran 36
Rancangan Undang-Undang Kehutanan (RUUK) 214
relokasi
  pemilihan areal 94
  prinsip utama 92
Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) 73
residental property 123
ruang di bawah tanah 4
ruang udara 3
ruilslag 62, 63
rule of law 189
rumah sederhana 33
rumah susun 136, 137, 138, 162, 167, 169
rumah susun (RS) 153

S

sarana investasi dan spekulasi 225
self regarding vision 182
sertifikat 38, 143, 145, 205
  asli tapi palsu 144
sertifikat asli tetapi palsu 207
sertifikat ganda 207
Singapura 78, 123, 141, 159
SK Gubernur No. 239 Tahun 1978 25
SK Menneg Agraria No. 15/1997 211
spekulan 38
spekulasi 17
strata title 135
Strata Title Act 136
Subway 123
subway
  dampak sosial ekonomi 127
  segi teknis 126
  segi teknis administratif 126

sumber daya hutan 215
Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) 145
survei sosial ekonomi 91

T

Tanah Absentee 20
tanah absentee
Upaya Penanggulangan 22
tanah guntai (absentee) 51, 194, 205
Tanah Kosong 212
tanah kosong 213
tanah masyarakat hukum adat 42, 43, 49
tanah negara 51, 54, 59, 94
pengertian 59
tanah negara bebas/vrij landsdomein 60
tanah negara tidak bebas/onvrij landsdomein 60
tanah partikelir 51
tanah pemerintah 59
tanah pertanian 21, 29, 30, 40, 52
tanah swapraja 51
tanah tambak 20
tanah ulayat 89, 94
TAP MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 232
TAP MPR-RI Nomor V/MPR/2003 232
Tata Ruang Wilayah 129
tembakau Na Oogst 25, 27
The Residential Property Act 159
tokoh masyarakat 83
transparansi informasi 141
tribunals 196

U

uang pengikat 140
Undang-Undahg Pokok Agraria (UUPA) 118
Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 156
Undang-Undang Darurat No. 9 Tahun 1955 157
Undang-Undang Hak Tanggungan (UUHT) 151
Undang-Undang Hak Tanggungan atas Tanah (UUHT) 145
Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 224
Undang-Undang No. 11 Tahun 1970 224
Undang-Undang No. 12 Tahun 1971 224
Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 202
Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susu 119
Undang-Undang No. 2 Tahun 1960 53
Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 74
Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 45
Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 214
Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 75
Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)
1, 14, 39, 87, 222, 230, 233
Keadilan 14
Undang-Undang Rumah Susun (UURS) 135, 138
Undang-Undang tentang Perolehan Tanah untuk Kegiat 106
utang-piutang 146
UU No 11 Tahun 1967 233
UU No 11 Tahun 1974 233
UU No 20 Tahun 1961 105
UU No 41 Tahun 1999 233
UU No 5 Tahun 1997 233
UU No. 10/2004 110
UU No. 2 Tahun 1999 220
UU No. 20 Tahun 1960 91
UU No. 20 Tahun 1961 62
UU No. 20/1961 108

UU No. 22 Tahun 1999 68
UU No. 3 Tahun 1999 220
UU No. 38/2004 109
UU No. 4 Tahun 1992 175
UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT) 132
UU No. 4 Tahun 1999 220
UU No. 5 Tahun 1967 217
UU No. 5 Tahun1960 (UUPA) 117
UU No. 56 Prp Tahun 1960 51
UU No. 56 Tahun 1960 32
UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (UURS) 151
UU Nomor 22 Tahun 1999 220
UU Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemuki 151
UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) 232
UU platform 235
UU sektoral 234
UUD 1945
Pasal 33 Ayat (3) 5, 10
UUD 1945 Perubahan Kedua 99
UUPA
7, 36, 45, 54, 116, 221, 222, 231
falsafah 39
paradigma baru 87
Pasal 14 44
Pasal 18 108
Pasal 2 5
Pasal 29 4
Pasal 3 54, 218
Pasal 35 4, 168
Pasal 4 4, 124
Pasal 6 182
Pasal 9 28
prinsip-prinsip dasar 42
semangat demokrasi 229
UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) 205
UUPP 154
UURS
Pasal 8 169

W

warga negara asing 225
warga negara asing (WNA) 118, 156
WNA 41, 44, 157, 163, 167
Penguasaan Tanah 174

Biografi Penulis



PROF. Dr. Maria S.W. Sumardjono, SH., MCL, MPA lahir di Yogyakarta, 23 April 1943. Menyelesaikan pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, tahun 1966. Ia mendapatkan gelar Master of Comparative Law (MCL) dari Southern Methodist University Dallas, Texas, tahun 1978. Selain itu ia juga mendapatkan gelar Master of Public Administration (MPA) tahun 1984 dan gelar Doktoral (Ph.D) tahun 1988 dari University of Southern California Los Angeles, California.

Riwayat kariernya adalah sebagai berikut: Dekan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (1991-1997), Kepala Pusat Pengkajian Hukum Tanah (PPHT) Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (1995-sekarang), Penasihat Ahli Menteri Negara Agraria/Kepala BPN (1995-2000), Anggota Tim Pakar Departemen Hukum dan Perundang-undangan (1998-2000), Anggota Tim Ahli Panitia Ad Hoc, BP MPR-RI (Maret-Agustus 2001), Koordinator Kelompok Studi Pembaruan Agraria (2001-sekarang), Lead Expert Administration Project (Lap, 1998), Konsultan Asia Development Bank (ADB) untuk Capacity Building to Support Decentralised Systems (CBSDAS, Februari 2000-Januari 2001), Konsultan Asian Development Bank (ADB) untuk National Resettlement Policy Enhancement and Capacity Building (April-November 2001). dan Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), 2002 - 2005.

Ia pernah juga menjadi Koordinator Penyusun RUU Hak Tanggungan, tahun 1993; Koordinator Penyusun RUU Ketransmigrasian tahun 1995; Penyusun Naskah Akademis RPP tentang Mediasi, tahun 1999; Penyusun Naskah Akademis dan RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Umum, tahun 2000; dan Ketua Tim Penyusun Naskah Akademis dan RUU tentang Sumber Daya Agraria, tahun 2003.

Selain kegiatan-kegiatan di atas, ia banyak mengadakan penelitian tentang pertanahan di berbagai daerah di Indonesia. Penelitian terakhirnya adalah "A Special Study on Policy Assesment: Inland Waterways Transport Project", tahun 1999 yang disponsori oleh Asian Development Bank.

Ia telah mendapatkan penghargaan Satya Lencana Kesetiaan 25 tahun pengabdian sebagai staf pengajar UGM dan Piagam Tanda Kehormatan Bintang Jasa Pratama sebagai Penasihat Ahli Menteri Negara Agraria tahun 1998.

Sampai saat ini ia masih aktif menulis di berbagai media massa dan menjadi pembicara dalam berbagai seminar nasional maupun internasional. Pada tahun 2007 karya tulisnya yang berjudul *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak atas Tanah dan Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, diterbitkan oleh Penerbit Buku Kompas. Ia juga menjadi co-author buku *Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia* (2002) dan *Decentralization in Indonesia* (redesigning the State) (2003). ✳