

**REGULASI PERTANAHAN  
DAN  
SEMANGAT Keadilan  
AGRARIA**

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).

Prof. Dr. Maria SW Sumardjono., S.H., MCL., MPA

**REGULASI PERTANAHAN  
DAN  
SEMANGAT KEADILAN  
AGRARIA**

STPN Press, 2018

**Regulasi Pertanian dan Semangat Keadilan Agraria**

©2018 Prof. Dr. Maria SW Sumardjono., S.H., MCL., MPA.

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:

STPN Press, April 2018

Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman Yogyakarta, 55293,

Tlp. (0274) 587239 Faxes: (0274) 587138

Website: <http://pppm.stpn.ac.id/>

Penulis: Maria SW Sumardjono

Proofread: Nazir & Westi

Layout/Cover: Nanjar Tri Mukti

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**Regulasi Pertanian dan Semangat Keadilan Agraria**

STPN Press, 2018

xii + 108 hlm.: 14 x 21 cm

ISBN: 602-7894-40-7

978-602-7894-40-2

Buku ini tidak diperjualbelikan,  
diperbanyak untuk kepentingan  
pendidikan, pengajaran, dan penelitian

SAMBUTAN KETUA

**SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL**



# KATA PENGANTAR

**B**erbagai artikel yang dimuat dalam Opini Kompas telah diterbitkan oleh Penerbit Kompas dengan judul “Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi”, pada tahun 2001 dan telah mengalami revisi atau dicetak ulang sampai dengan edisi keenam pada tahun 2009.

Dalam pada itu, banyak perkembangan yang terjadi semenjak edisi keenam buku tersebut. Berbagai peraturan perundang-undangan telah terbit, misal UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil; Peraturan Pemerintah (PP) No. 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia; Peraturan Presiden No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan yang terbit pada tanggal 6 September 2017. Di samping itu terbit pula berbagai peraturan menteri, seperti Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN (Permenag/KA BPN) No. 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara

Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu yang kemudian diganti dengan Permenag/Ka BPN No. 10 Tahun 2016; dan Permenag/Ka BPN No. 29 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan Atau Pengalihan Hak Atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terkait uji materi undang-undang di bidang sumber daya alam ikut mewarnai perkembangan atau perubahan berbagai undang-undang atau kebijakan, misalnya Putusan MK Nomor 21-22/PUU-V/2007 terkait UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal; Putusan MK Nomor 3/PUU-X/2012 terkait UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau Pulau Kecil; dan empat putusan MK terkait UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Putusan MK Nomor 34/PUU-IX/2011; Putusan MK Nomor 45/PUU-IX/2011; Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012; dan Putusan MK Nomor 95/PUU-XII/2014).

Dua hal mendukung diterbitkannya empat belas artikel yang dimuat dalam Opini SKH Kompas sejak tahun 2009. *Pertama*, dari segi praktikal, hal ini mempermudah pihak-pihak yang memerlukan bacaan untuk memperolehnya. *Kedua*, menelaah berbagai artikel dalam buku ini, yang sudah dilengkapi dengan catatan perkembangan yang terjadi setelah penerbitan artikel yang bersangkutan, diharapkan dapat diperoleh penjelasan yang lebih komprehensif tentang dan sekitar isu yang dibahas.



Dibalik tujuan tersebut, ketika suatu peraturan perundang-undangan itu diterbitkan, pertanyaannya adalah, apakah peraturan itu dapat memberikan jaminan bagi masyarakat untuk memperoleh keadilan dalam akses dan pemanfaatan tanah? Apakah Negara sudah hadir dalam memberikan keadilan agraria bagi masyarakat?

Barangkali dengan membaca buku ini, pembaca dapat menemukan jawabannya.

Selamat membaca, semoga bermanfaat.

Yogyakarta, 23 April 2018

Prof. Dr. Maria SW Sumardjono, SH, MCL, MPA

# DAFTAR ISI

<b>SAMBUTAN KETUA Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>BAB I TENTANG DAN SEKITAR UUPA .....</b>	<b>1</b>
1. <i>Quo Vadis</i> , UUPA? .....	1
2. RUU Pertanahan, Urgensi dan Isu .....	5
3. UUPA Setelah 55 Tahun.....	12
4. RUU Pertanahan dan UUPA.....	19
<b>BAB II HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT.....</b>	<b>28</b>
1. Hak Masyarakat Hukum Adat.....	28
2. Ihwal Hak Komunal Atas Tanah .....	34
3. Sekali lagi tentang Hak Komunal .....	42
<b>BAB III TANAH, HAK ASASI, DAN KEADILAN .....</b>	<b>50</b>
1. Komersialisasi Pesisir.....	50

2.	Evaluasi Program MIFEE .....	57
3.	Menghadirkan Negara .....	63
<b>BAB IV</b>	<b>ANEKA KEBIJAKAN PERTANAHAN .....</b>	<b>74</b>
1.	Pragmatisme UU Pengadaan Tanah .....	74
2.	Tertibkan Tanah Terlantar .....	80
3.	Hak Sewa Tanah untuk Orang Asing? .....	85
4.	Properti Untuk Orang Asing .....	90
<b>BAB V</b>	<b>CATATAN PENUTUP .....</b>	<b>103</b>
	<b>TENTANG PENULIS .....</b>	<b>108</b>



## BAB I

# TENTANG DAN SEKITAR UUPA

### 1. *Quo Vadis, UUPA?\**

**U**U No. 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria/UUPA) terbit 50 tahun lampau, pada tanggal 24 September 1960. Tujuan UUPA mewujudkan amanat Ps 33 ayat (3) UUD 1945, untuk tercapainya keadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (sumberdaya agraria /SDA), masih tetap relevan.

Tetapi, memperhatikan perkembangan di segala bidang dan kebutuhan terhadap SDA yang semakin meningkat dan beragam, penyempurnaan UUPA secara komprehensif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat, merupakan keniscayaan.

---

\* Kompas, 24 September 2010

## Degradasi UUPA

Sesuai judul, sejatinya UUPA dimaksudkan untuk berlaku terhadap semua SDA, dan tidak hanya tanah. Proses penyusunannya selama 12 (dua belas) tahun diwarnai dengan ketidakstabilan penyelenggaraan negara dan konflik politik. Didorong oleh kebutuhan mendesak segera terbitnya UUPA, dapat dipahami bahwa di luar 10 pasal yang memuat dasar dan ketentuan pokok, hampir 80 persen UUPA mengatur tentang pertanahan.

Kekuranglengkapan UUPA ini semestinya dilengkapi pada tahun - tahun berikutnya. Tetapi yang terjadi adalah, pada tahun 1970an terbit berbagai UU sektoral (kehutanan, pertambangan, minyak dan gas bumi, pengairan, dll) untuk mengimplementasikan pembangunan ekonomi. UU sektoral itu masing-masing berlandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, tanpa merujuk pada UUPA. Sejak saat itu, kedudukan UUPA didegradasi menjadi UU sektoral, khusus mengatur pertanahan.

UU sektoral yang disusun sesuai visi, misi dan orientasi masing-masing sektor itu ternyata saling tumpang tindih. Akibatnya, keadilan dan kepastian hukum di bidang SDA sungguh dipertaruhkan. Hasil kajian terhadap 12 UU sektoral ( Maria Sumardjono, dkk, *“Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia antara yang Tersurat dan Tersirat”*, UGM Press, 2009) mengkonfirmasi hal itu. Dilihat dari aspek orientasi, keberpihakan, pengelolaan, perlindungan HAM, dan penerapan tata kelola pemerintahan yang baik, terdapat inkonsistensi antar UU sektoral tersebut. Dampak disharmoni

itu dapat dilihat pada sulitnya melakukan koordinasi, degradasi SDA, ketimpangan struktur penguasaan dan pemanfaatan SDA, dan berbagai konflik yang berkepanjangan.

Di bidang pertanahan sudah banyak peraturan pelaksanaan UUPA yang diterbitkan. Tetapi, ada dua persoalan mendasar dalam pembangunan hukum pertanahan. *Pertama*, belum tersedia cetak biru kebijakan pertanahan yang komprehensif. Berbagai peraturan disusun karena urgensi untuk mengatasi hambatan yang terjadi dan urgensi-urgensi lain. Adanya tenggat penyelesaian peraturan, mendorong bahwa penyusunan peraturan itu tidak selalu dilandasi Naskah Akademik (NA), yang memuat kerangka konseptual sebagai dasar perumusan peraturan yang bersangkutan. Bisa jadi, NA bahkan dibuat bersamaan atau setelah peraturan selesai disusun. Penyusunan peraturan yang reaktif dan parsial itu berpotensi menghasilkan produk hukum yang sifatnya temporer. *Kedua*, arah dan strategi penyempurnaan UUPA itu pun belum tampak jelas. Kondisi yang dilematis ini perlu dicarikan jalan keluarnya.

### ***Lex Generalis* atau *Lex Specialis***

Wacana revisi UUPA diawali dengan usulan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) tahun 1998, yang cenderung memilih revisi UUPA sebagai UU yang berfungsi sebagai payung/ induk pengaturan sumber-sumber agraria ( *lex generalis*). Tahun 2000 BPN menyusun RUU Pertanahan ( *lex specialis*), dan September 2004 BPN menyusun RUU Sumberdaya Agraria ( *lex generalis*). Tahun 2005/2006 BPN kembali menyusun

RUU Pertanahan (*lex specialis*). Tercatat juga pada tahun 2006, DPD RI mengusulkan RUU Penyempurnaan UUPA sebagai *lex generalis*.\*

Revisi UUPA sebagai *lex specialis* dimaksudkan untuk mempertegas rumusan ketentuan UUPA seraya menyatukan ketentuan dasar tentang pertanahan yang tersebar dalam berbagai peraturan. Pilihan ini relatif meminimalkan resistensi sektor lain, tetapi tidak mengubah peta sektoralisme dengan segala dampaknya.

Revisi UUPA sebagai *lex generalis* memerlukan komitmen semua sektor yang menyadari bahwa kelestarian lingkungan hidup dan pembangunan yang berkelanjutan merupakan salah satu prinsip dasar dalam pengaturan SDA. Mengingat tingginya ego sektoral, mengupayakan komitmen bersama itu bukan pekerjaan mudah.

Konsekuensi revisi UUPA sebagai *lex specialis* adalah memperkuat pengaturan di bidang pertanahan, tetapi tidak menyelesaikan pekerjaan rumah yang ditinggalkan UUPA. Revisi UUPA sebagai *lex generalis* dimaksudkan untuk mereposisi UUPA melalui (1) penguatan prinsip-prinsip UUPA dengan memberikan perspektif baru sesuai perkembangan yang berlaku dan aspirasi masyarakat; (2) perumusan pokok-pokok pengaturan penguasaan dan pemanfaatan SDA di bidang pertanahan dan SDA selain pertanahan.

---

\* Dalam perkembangannya pada tahun 2013 DPR RI menyusun RUU Pertanahan.



## **Agenda yang mendesak**

Jalan keluar dari dilema antara kebutuhan penyusunan peraturan pertanahan, dan pada saat yang sama melakukan revisi UUPA adalah dengan mulai menyusun cetak biru kebijakan pertanahan/ agraria, sesuai pendekatan yang dipilih.

Melalui cetak biru kebijakan yang dipersiapkan dengan seksama, akan diperoleh gambaran menyeluruh tentang visi, misi, tujuan, strategi, program dan skala prioritasnya, berikut peraturan-peraturan yang diperlukan.

Di Republik Afrika Selatan, proses penyusunan cetak biru kebijakan pertanahannya memerlukan waktu 2,5 tahun, melalui konsultasi publik yang ekstensif dan diperkaya dengan pengalaman sebagai hasil uji coba kebijakan di lapangan.

Pekerjaan besar menyusun cetak biru kebijakan pertanahan/agraria itu memerlukan komitmen yang kuat dari semua pemangku kepentingan. Sebelum hal ini terwujud, masa depan UUPA tetap akan terus dipertanyakan.

## **2. RUU Pertanahan, Urgensi dan Isu\***

Rancangan Undang-Undang Pertanahan (RUUP) telah disepakati sebagai inisiatif DPR pada April 2013. Kehadirannya pantas disambut positif seraya diberi catatan untuk penyempurnaan. Sikap pro dan kontra terhadap beberapa isu dalam substansi RUUP adalah wajar sepanjang dilakukan

---

\* Kompas, 1 Juni 2013

secara obyektif melalui pemahaman kontekstual terhadap RUUP.

Apakah urgensi pembentukan UU Pertanahan (UUP)? Setelah terdegradasi dari kedudukannya sebagai UU *lex generalis* dalam pengaturan sumber daya agraria/sumber daya alam dengan terbitnya berbagai UU sektoral sejak 1970-an, dalam perjalanan waktu karena tuntutan perkembangan kebutuhan masyarakat dan perkembangan bidang ekonomi, sosial, budaya, hukum, dan iptek; dipandang perlu melengkapi UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA). Hal-hal yang perlu dilengkapi antara lain terkait: (1) ketidakadilan akses penguasaan/pemilikan tanah dengan menegaskan kembali perlunya pembatasan maksimum dan minimum tanah pertanian dan non-pertanian; pembatasan luasan HGU, HGB, dan hak pakai untuk keperluan usaha; perlunya aset dan akses *reform* (Reforma Agraria); (2) pengawasan terhadap alih fungsi tanah; (3) pengaturan penggunaan ruang bawah tanah; (4) penegasan fungsi sosial dan fungsi ekologis hak atas tanah; serta (5) penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan.

Politik hukum pertanahan semasa Orde Baru mendorong penafsiran terhadap berbagai konsepsi pertanahan yang menyimpang dari falsafah dan prinsip-prinsip dasar UUPA. Dampaknya antara lain dapat dilihat pada berlangsungnya konflik dan sengketa pertanahan yang bersifat masif, multidimensi, berdampak luas, bahkan tidak jarang menyangkut pelanggaran HAM yang tidak kunjung dituntaskan. Hal-hal yang perlu diluruskan melalui RUUP antara lain: (1) makna hak menguasai negara yang sering

ditafsirkan sebagai negara “memiliki” diluruskan sesuai tafsir MK; (2) pengertian tanah negara yang semula beragam dipertegas sebagai tanah yang tak dilekati hak atas tanah perseorangan/badan hukum, dan bukan tanah ulayat masyarakat hukum adat (MHA); (3) penegasan kembali fungsi publik dari hak pengelolaan (HPL) yang menyimpang dari tujuan semula; (4) pengakuan sejati terhadap keberadaan dan hak MHA.

Bagaimana kedudukan UUPA jika kelak UUP terbit? UUPA tetap dipertahankan karena RUUP tidak dimaksudkan untuk mengubah UUPA, tetapi melengkapi dan meluruskan tafsir yang menyimpang dari falsafah dan prinsip dasar UUPA. Falsafah UUPA dipertahankan, prinsip dasar UUPA diperkuat dengan prinsip-prinsip Pembaruan Agraria (TAP MPR RI No IX/MPR/2001) dan dijadikan landasan penyusunan RUUP.

Walaupun bersifat *lex specialis*, RUUP diharapkan dapat menjadi jembatan antara untuk meminimalisasi ketidaksinkronan peraturan perundang-undangan sektoral terkait bidang pertanahan. Hal itu antara lain melalui kewajiban pemerintah mendaftarkan tanah di seluruh wilayah Indonesia tanpa kecuali, meliputi tanah negara, tanah perseorangan/badan hukum, dan tanah ulayat MHA.\*

---

\* Melalui Permen ATR/Ka BPN No. 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang telah diubah dengan Permen ATR/Ka BPN No. 1 Tahun 2017, pendaftaran seluruh bidang tanah sesuai Pasal 19 UUPA hendak dituntaskan.

## **Hak ulayat MHA**

Pengakuan terhadap tanah ulayat MHA sebagai entitas, di samping tanah negara dan tanah hak (perseorangan/badan hukum), memberikan kemungkinan pemberian hak atas tanah di atas tanah ulayat secara langsung setelah memperoleh persetujuan tertulis MHA yang bersangkutan. Usaha yang dilakukan di atas tanah ulayat harus dapat memberikan manfaat pada MHA yang bersangkutan dan menjamin terpeliharanya lingkungan hidup. Jika hak atas tanah berakhir atau hapus karena sebab tertentu, tanah kembali dalam penguasaan MHA yang bersangkutan. Perpanjangan hak atas tanah harus mendapatkan persetujuan tertulis MHA tersebut.

Bagaimana dengan hak atas tanah yang telah diperoleh secara sah sesuai peraturan perundang-undangan sebelum terbitnya UUP? Hak atas tanah yang sudah ada tetap diakui. Setelah jangka waktu hak berakhir atau hapus karena sebab tertentu, maka: (1) jika MHA bersangkutan masih ada sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, tanah kembali dalam penguasaan MHA bersangkutan; (2) jika MHA bersangkutan sudah tak ada lagi, tanah kembali dalam penguasaan negara.

## **Dilema hak pengelolaan**

Berasal dari “fungsi” pengelolaan, pemegang HPL punya kewenangan menggunakan tanah HPL bagi keperluan sendiri, di samping dapat menyerahkan bagian dari tanah HPL untuk dimanfaatkan pihak ketiga. Semula, melalui Peraturan Menteri Agraria (PMA) No. 9 Tahun 1965, ditegaskan

pemberian hak kepada pihak ketiga terbatas pada hak pakai selama enam tahun dengan luas tanah maksimum 1.000 meter persegi. Pemberian hak dibatasi untuk pertama kali saja, serta perubahan hak dan lain-lain dilakukan oleh instansi agraria (sekarang BPN).

Dalam perkembangannya, HPL yang merupakan “hak menguasai negara, yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang HPL” itu dimaknai, diatur, dan diimplementasikan secara “salah kaprah”. Adanya kewajiban pendaftaran HPL (PMA No. 1 Tahun 1966) kian mengesankan kedudukan HPL sebagai “hak” dengan kewenangan yang lebih menonjolkan sifat keperdataan ketimbang “fungsi” pengelolaan yang bersifat publik. Pemegang HPL cenderung mengedepankan penyerahan bagian tanah HPL-nya kepada pihak ketiga yang umumnya digunakan untuk kepentingan komersial daripada menggunakannya untuk keperluan sendiri.

Dalam RUUP, subyek HPL dibatasi, kewenangannya dikembalikan pada fungsi (pelayanan) publik. Pemanfaatan bagian tanah HPL tidak harus disertai pemberian hak atas tanah, kecuali untuk pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Setiap perubahan tentu memerlukan penyesuaian dalam rangka menjamin kepastian hukum bagi pihak-pihak terkait. Tolok ukur perlu tidaknya HPL dikembalikan kepada konsepsi awal, yakni sejauh mana manfaat dari keberadaan HPL dapat dan telah dirasakan rakyat pada umumnya?

## Penyelesaian konflik dan sengketa

Sampai saat ini, sengketa pertanahan yang bersifat perdata dan pidana diselesaikan melalui peradilan umum, dan sengketa terkait putusan pejabat diselesaikan melalui peradilan Tata Usaha Negara. Di luar itu, para pihak didorong untuk menyelesaikan di luar pengadilan. Bagaimana dengan konflik/sengketa pertanahan yang bersifat masif, melibatkan berbagai sektor, berskala/berdampak luas, dan kadang-kadang bersinggungan dengan masalah HAM?

Dalam RUUP diperkenalkan lembaga penyelesaian sengketa berupa pengadilan pertanahan yang secara implisit dimaksudkan untuk menangani sengketa pertanahan yang kini menjadi kompetensi pengadilan negeri. Konsep ini tentu masih harus dikaji secara matang. Lalu, bagaimana penyelesaian konflik/sengketa pertanahan masif seperti kasus Mesuji, Sritanjung, Sungai Sodong, Sape, dan sebagainya yang tergolong *extraordinary* itu? Lembaga/badan mana yang bertugas dan berwenang menyelesaikan? RUUP belum memberikan jalan keluar. Dalam rangka mencapai keadilan dalam masa transisi (*transitional justice*) perlu dipertimbangkan pembentukan suatu lembaga independen untuk penyelesaian konflik/sengketa agraria seperti ini. Lembaga itu bertugas mendaftar, memverifikasi, dan memberkas kasus yang diajukan masyarakat secara kolektif; memfasilitasi penyelesaian secara *win-win*; dan menyampaikan rekomendasi penyelesaian yang akan diputuskan suatu pengadilan (khusus) pertanahan (*ad hoc*).

Kealpaan mengatur ini sama dengan memelihara api dalam sekam. Konflik/sengketa yang tak terselesaikan suatu saat dapat

menyulut konflik sosial yang lebih luas, yang sejatinya berakar pada ketidakadilan dalam akses penguasaan/pemilikan tanah.

### **Tindak Lanjut**

Uji publik terhadap RUUP diperlukan untuk memperoleh masukan yang obyektif. Seyogianya batu uji yang digunakan dalam pembahasan RUUP adalah sejauh mana RUUP mampu mewujudkan hakikat hak menguasai negara atas tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai tolok ukur yang dijabarkan oleh MK. Jika hal ini tercapai, nilai-nilai dan kepentingan yang tak menitikberatkan pada kepentingan rakyat akan dapat diminimalkan. Dalam jangka panjang, terbitnya UUP kelak tak boleh menghentikan upaya penyusunan suatu UU terkait SDA sebagai *lex generalis* yang merupakan landasan bersama pengaturan SDA semua sektor.

### **CATATAN:**

RUU Pertanahan inisiatif DPR ini pernah dibahas dalam Panitia Kerja (Panja) DPR RI periode 2009-2014. Namun demikian, pembahasan yang diawali pada bulan Juli 2004 dan diakhiri pada bulan September 2004 tidak dapat berlanjut karena masih dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang belum disepakati dan dibahas sampai dengan penghujung tahun 2014. Dalam masa awal pemerintahan Presiden Jokowi, RUUP masuk dalam Prolegnas 2015-2019 dan termasuk dalam daftar Prolegnas Prioritas tahun 2017. Jika pada masa Susilo Bambang Yudhoyono, Pemerintah diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM, pada era Presiden Jokowi diwakili oleh Kementerian ATR/BPN. DIM Pemerintah diserahkan kepada DPR oleh Pemerintah pada 13 Juni 2017.

### 3. UUPA Setelah 55 Tahun\*

UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria (UUPA) yang terbit pada 24 September 1960 pada awalnya dimaksudkan untuk menjadi "lex generalis" bagi semua peraturan terkait sumber daya agraria / sumber daya alam (SDA) setidaknya jika ditilik dari 10 pasal UUPA. Dalam perjalanan waktu UUPA mengalami pasang surut, bahkan cenderung menjadi dilematis. Hal ini tampak pada posisi UUPA dihadapkan pada UU sektoral lainnya dan keraguan sikap untuk mempertahankan atau meninggalkan UUPA yang dapat dicermati dalam berbagai kerancuan kebijakan / peraturan perundang - undangan di bidang pertanian.

Judul "agraria" sebagai obyek pengaturan sudah sejak semula mengundang polemik karena dari keseluruhan pasal UUPA hanya 10 pasal yang dimaksudkan untuk mengatur semua SDA, termasuk tanah. Hampir 80 % UUPA mengatur tentang tanah. Karena mayoritas pengaturan UUPA berkenaan dengan tanah, maka dari situlah awal polemik bermula antara apakah UUPA itu bersifat *lex generalis*, atau *lex specialis*. UUPA mayoritas memuat ketentuan tentang tanah dan hal itu dapat dipahami, karena pada tahun 1960-an masalah berkaitan dengan SDA selain tanah belum merupakan hal yang strategis. Prioritas ketika itu adalah bagaimana upaya mencapai keadilan dalam penguasaan / pemilikan tanah sebagai kebutuhan dasar manusia untuk pemenuhan akan sandang, pangan dan papan. Masalah investasi dan potensinya memicu konflik penguasaan

---

\* Kompas, 25 September 2015



/ pemilikan SDA belum diantisipasi.

Ketika pada tahun 1970-an UU sektoral mulai diterbitkan untuk mengakomodasi investasi dalam rangka pertumbuhan ekonomi, UU sektoral terbit dengan semangat pragmatisme sesuai dengan visi dan misi masing - masing sektor. Falsafah dan prinsip dasar penyusunan UU terkait SDA yang diamanatkan UUPA tidak diakomodasi dalam UU sektoral. Dengan kata lain , UUPA telah terdegradasi menjadi *lex specialis* dihadapkan pada UU sektoral lainnya. Degradasi oleh kekuatan eksternal itu walaupun disayangkan tetapi dapat dipahami. Dalam perkembangannya, yang lebih memprihatinkan adalah pengeroposan UUPA secara internal melalui berbagai kebijakan / peraturan perundang - undangan pertanahan.

Sejatinya, semenjak tahun 1998 sudah mulai mengemuka wacana tentang perlunya merevisi UUPA (KPA dan KRHN, “ Usulan Revisi UUPA ”, Oktober 1998). Setidaknya ada empat kelompok pemikiran terhadap UUPA , yakni bahwa : (1) UUPA perlu dipertahankan karena melindungi hak-hak masyarakat; sengketa pertanahan itu terjadi karena penyimpangan pejabat pelaksana; (2) UUPA melindungi hak-hak masyarakat tetapi peraturan pelaksanaannya yang menyimpang; (3) UUPA harus dirubah agar lebih pro pasar; dan (4) UUPA perlu dikritisi karena adanya penyimpangan oleh pejabat pelaksana dan adanya peraturan pelaksanaan yang menyimpang dari UUPA ( Noer Fauzi, “*Sendi- Sendi Pembaruan Agraria*”, September 1999 ).

Dalam rangka penyempurnaan UUPA , tercatat empat RUU tentang Pertanahan dan dua RUU yang bersifat

*lex generalis*. Yang cukup menarik adalah bahwa dalam setiap diskusi rancangan UU tersebut, wacana yang selalu mengemuka adalah: dengan terbitnya UU yang akan datang bagaimana kedudukan UUPA, masih dipertahankan atau dicabut berlakunya? Perlu dipahami bahwa sesungguhnya hal itu bukan pertanyaan melainkan permasalahan yang perlu dipikirkan jalan keluarnya, justru karena kedudukan UUPA yang unik: sebagian ketentuannya dimaksudkan sebagai *lex generalis* walaupun belum tuntas, tetapi mayoritas materi muatannya bersifat *lex specialis*.

### **Dilema yang berlanjut**

Terbitnya berbagai RUU tentang Pertanahan dan berbagai peraturan pelaksanaan UUPA itu menimbulkan kekhawatiran terkait “nasib” UUPA. Sejumlah pihak khawatir jika UUPA tidak dipertahankan maka semakin terbuka kemungkinan terjadinya penyimpangan dari UUPA dalam berbagai kebijakan/peraturan perundang-undangan pertanahan. Kekhawatiran itu diredam melalui komitmen yang dicapai antara BPN RI dengan Komisi II DPR RI, dalam suatu Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) tanggal 29 Juni 2007. Disepakati bahwa UUPA tidak dirubah tetapi cukup disiapkan RUU tentang Pertanahan. Apakah dilema ini dapat diatasi dengan komitmen tersebut? Tampaknya tidak demikian halnya. Pertanyaannya adalah *pertama*, bagaimana daya ikat komitmen politis ini, apakah berlaku selamanya atau hanya untuk kurun waktu tertentu? Apakah dengan tetap diberlakukannya UUPA dapat dijamin bahwa kebijakan

/ peraturan perundang - undangan pertanahan akan sejalan dengan falsafah dan prinsip dasar UUPA ? Ternyata jawabannya adalah : tidak selalu! Yang terjadi justru timbulnya gagasan dan sejumlah kebijakan/ peraturan perundang-undangan pertanahan yang secara sadar atau tidak sadar telah mengeroposi UUPA dalam rangka memenuhi kebutuhan yang cenderung bersifat pragmatis. Hal itu dapat dicermati dalam beberapa contoh berikut .

*Pertama*, keberadaan lembaga “hak” pengelolaan (HPL) yang semula dimaksudkan sebagai “fungsi” pengelolaan namun karena kebutuhan pragmatis bergeser menjadi “hak” yang lebih menonjolkan sifat keperdataan ketimbang fungsi publiknya. Ciri keperdataan HPL tampak dari kemungkinan diberikannya hak atas tanah di atas tanah HPL kepada pihak ketiga (aspek komersial HPL). Walaupun secara normatif HPL diupayakan untuk dikembalikan pada fungsi publiknya melalui PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai atas Tanah dan secara tidak langsung melalui UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara *jo* PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan BMN/BMD, tetapi sampai saat ini masih sulit untuk mengembalikan HPL dalam fungsi publiknya terutama jika menyangkut hubungan hukum antara pemegang HPL dengan pihak ketiga. Cukup mengherankan bahwa HPL yang berawal dari *beheersrecht* yang terbit dalam suasana batin asas domein melalui PP No. 8 Tahun 1953 itu sampai dengan saat ini, walaupun yang berlaku adalah asas Hak Menguasai dari Negara, tetap tidak mudah untuk menata kembali HPL dalam fungsi publiknya.

*Kedua*, Pasal 18 UUPA jo UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda-Benda yang ada di Atasnya telah ditinggalkan oleh UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Keppres No. 55 Tahun 1993 dan Pepres No. 36 Tahun 2005 jo Perpres No. 65 Tahun 2006 masih memegang teguh prinsip yang membedakan antara pengadaan tanah dan pencabutan hak atas tanah. Ketika pemerintah memerlukan tanah untuk kepentingan umum dan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan sedangkan musyawarah dengan pemegang hak menemui kegagalan, maka lembaga pencabutan hak atas tanah dibuka kemungkinannya untuk berlaku. Dalam UU No. 2 Tahun 2012 lembaga pencabutan hak atas tanah diganti dengan penitipan ganti kerugian di PN setempat, dan penyelesaian keberatan masyarakat terhadap lokasi pembangunan dilakukan melalui PTUN dan MA; sedangkan keberatan mengenai ganti kerugian diselesaikan melalui PN dan MA. Tidak diperoleh kejelasan tentang alasan penghilangan lembaga pencabutan hak atas tanah dalam UU No. 2 Tahun 2012.

*Ketiga*, penghapusan hak ulayat yang diatur dalam Pasal 3 UUPA melalui Peraturan Menteri ATR / Ka BPN No. 9 Tahun 2015 dan menggantikannya dengan hak komunal atas tanah, yang secara yuridis-normatif maupun historis-sosiologis berbeda pengertiannya dengan hak ulayat. Akibatnya terjadi kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum dalam pengaturan tentang hak ulayat dengan dihapuskannya Pasal 3 UUPA dan Peraturan Menteri Negara Agraria / Ka BPN Nomor

5 Tahun 1999 ( Maria Sumardjono , ” Ihwal Hak Komunal atas Tanah ”, Kompas 6/7/2015 ).

*Keempat*, upaya menggantikan asas pemisahan horisontal yang bersumber pada hukum adat ( Pasal 5 UUPA) dengan asas perlekatan/vertikal sebagaimana tampak dalam DIM nomor 103 (versi 7/1/2013) yang diusulkan Pemerintah dalam pembahasan RUU Pertanahan inisiatif DPR RI tahun 2013. Tidak ada penjelasan konseptual tentang penggantian asas ini. Dalam kenyataannya, pemahaman tentang asas pemisahan horisontal telah diakomodasi dalam UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dan dijelaskan secara komprehensif dalam Penjelasan Umum butir 6 UU No. 4 Tahun 1996.

*Kelima*, upaya memperkenalkan lembaga hukum baru yakni Hak Guna Ruang (HGR) dalam DIM nomor 280 dan yang terkait, tanpa memberikan penjelasan komprehensif terkait alasan konseptual yang melandasinya dan penjabaran tentang isi kewenangan HGR tersebut. Sejauh mana urgensi pembentukan HGR jika terhadap Pasal 4 ayat (2) UUPA dapat dilakukan interpretasi ekstensif sehingga terhadap penggunaan ruang di bawah tanah jika pemegang haknya berbeda dengan pemegang hak di atasnya dapat diberikan HGB/HP (bawah tanah) yang isi kewenangannya mutatis mutandis sama dengan HGB/HP menurut UUPA. Untuk penggunaan ruang bawah tanah yang berbeda adalah teknis pendaftarannya.

*Keenam*, pendapat otoritas pertanahan bahwa WNA dapat memiliki unit apartemen dengan HP yang jangka waktunya “seumur hidup pemegang hak” atau sepanjang pemegang hak masih mempunyai Ijin Tinggal di Indonesia. Pendapat ini jelas

bertentangan dengan Pasal 41 UUPA jo PP No. 40 Tahun 1996 di samping bertentangan dengan konstitusi sesuai Putusan MK Nomor 21-22/PUU-V/2007 (Maria SW Sumardjono , ” *Properti untuk Orang Asing*”, Kompas 24 /7/2015).

*Ketujuh*, usulan reformasi UUPA yang disusun oleh Tim Konsultan ADB, 2 Juli 2010 (TA 7038-INO: *Enhancing the Legal and Administrative Framework for Land*) yang antara lain menekankan prioritas pendaftaran tanah sebagai instrumen untuk memfasilitasi keberadaan pasar tanah (tanah sebagai komoditas!). Juga diusulkan untuk menggantikan asas pemisahan horisontal dengan asas vertikal yang jelas berbeda kerangka dasarnya ( hukum adat vs hukum barat). Demikian juga usul penyederhanaan jenis hak atas tanah menjadi HM dan HP berdasarkan analoginya dengan “*Freehold*” dan “*Leasehold*” dalam sistem hukum Anglo Amerika, tanpa memahami bahwa sesuai dengan Pasal 5 UUPA dalam konsepsi pemilikan tanah menurut hukum adat dikenal adanya HM dan HP. Berbagai contoh sesat pikir di atas menunjukkan bahwa pengeroposan UUPA itu terjadi ketika UUPA masih berlaku.

### **Masa depan UUPA**

Mengingat posisi UUPA yang dilematis itu (Maria SW Sumardjono , “*Quo Vadis UUPA* “, Kompas 24/9/2010) maka pertanyaan “apakah” UUPA dapat/tidak dapat dirubah menjadi tidak relevan. Yang lebih mendasar adalah “kapan” UUPA masih diperlukan atau sudah tidak diperlukan lagi keberadaannya? Jika perubahan /revisi/penyempurnaan UUPA itu dilakukan terhadap substansi yang khusus mengatur

tentang pertanahan dengan cara melengkapi dan menyatukan aturan pelaksanaan UUPA yang tersebar dalam berbagai peraturan perundang - undangan serta meluruskan tafsir yang menyimpang dari UUPA , selama pasal-pasal yang substansial ditujukan untuk semua SDA belum diakomodasi dalam suatu UU yang bersifat *lex generalis* sebagaimana intensi awal UUPA, maka terbitnya UU tentang Pertanahan itu tidak serta merta dapat meniadakan berlakunya UUPA.

#### 4. RUU Pertanahan dan UUPA\*

Rancangan Undang-Undang Pertanahan (RUUP) inisiatif DPR RI Tahun 2013 yang dimaksudkan untuk melengkapi UUPA, tidak tuntas dibahas sampai dengan berakhirnya masa bakti DPR RI periode 2009 - 2014. Sampai dengan saat ini pun belum ada isyarat kapan RUUP akan dibahas. Bagaimana sikap Pemerintah terhadap RUUP?

Menarik untuk mencermati sikap Pemerintah yang dapat dilihat dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) versi 13 Juni 2017. Terbaca sikap mendua Pemerintah, yakni antara mempertahankan dan mengganti UUPA, baik secara terbuka mau pun terselubung. Tampaknya sejak awal ada sikap gamang ketika RUUP disusun untuk melengkapi ketentuan UUPA dan mengaturnya secara lebih rinci agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat selaras dengan perkembangan zaman. Di satu sisi, Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) semasa Juyo Winoto, terikat komitmen dengan

---

\* Kompas, 26 September 2017

Komisi II DPR RI untuk tidak merubah UUPA tetapi cukup menyiapkan RUUP ( RDPU, 29 Januari 2007). Di sisi lain, muncul berbagai permasalahan pertanahan yang belum dapat dipecahkan melalui peraturan yang ada; atau sudah dicoba untuk diatasi melalui berbagai kebijakan tetapi ternyata kontra produktif atau tidak memberikan solusi. Oleh karena itu tampak adanya dorongan yang kuat bagi Pemerintah untuk mencoba memecahkan permasalahan itu melalui RUUP.

Perubahan yang diusulkan pada umumnya didasarkan pada alasan pragmatis, yakni memberikan akses kepada masyarakat, menarik investor, menyelesaikan konflik, utamanya okupasi masyarakat di atas tanah HGU aset BUMN, dan lain - lain. Tanpa didahului dengan kajian yang mendalam dan komprehensif, perubahan - perubahan ini dapat memunculkan permasalahan baru.

Namun demikian beberapa hal positif dapat dicatat, misalnya penghapusan aturan konversi karena memang sudah tidak diperlukan lagi. Juga dimuat tentang keterbukaan informasi publik dan upaya ke arah sistem publikasi positif di bidang pendaftaran tanah. Pengaturan tentang pengadilan pertanahan yang “salah tempat” dalam RUUP dirumuskan kembali sebagai Badan Peradilan Khusus Pertanahan secara singkat. Rincian tentang luas maksimum HGU, HGB dan Hak Pakai ( HP) dalam RUUP dihapus untuk diatur di dalam peraturan pelaksanaan. Ditegaskan juga bahwa untuk pemanfaatan ruang di bawah tanah dapat diberikan dengan suatu hak atas tanah.



## Problematik

Melanjutkan “salah kaprah” tentang Hak Pengelolaan (HPL) sebagai “fungsi” publik dan menetapkannya sebagai “hak” yang berciri keperdataan itu merupakan langkah yang beresiko. *Pertama*, menciptakan konstruksi hukum baru bahwa HPL dapat diterbitkan “dibawah” HGU atau bersamaan dengan pemberian HGU. Walaupun tujuannya antara lain adalah untuk menyelesaikan masalah okupasi tanah HGU aset BUMN, tetapi hal itu melanggar konsep “pelepasan hak” yang dibangun berdasarkan asas hak menguasai dari negara menurut Pasal 2 UUPA dan Penjelasannya. Belum jelas bagaimana konstruksi hukumnya jika ada sebagian bidang tanah yang berstatus ganda tersebut akan diberikan kepada pihak ketiga. Dari segi aset, bagaimana pencatatannya jika pada sebidang tanah terdapat dua macam hak atas tanah yang dipunyai oleh satu pemegang hak? *Kedua*, dalam DIM disebutkan bahwa HGU dapat terjadi di atas tanah negara, tanah HPL dan tanah Hak Milik (HM). Tanpa persyaratan pelepasan HPL dan HM terlebih dahulu, hal ini jelas melanggar Pasal 28 UUPA yang menyebutkan bahwa HGU hanya dapat terjadi di atas tanah negara. Secara yuridis-konseptual tanah negara, tanah HPL dan tanah HM itu berbeda dalam sifat dan isi kewenangannya masing - masing. *Ketiga*, terdapat inkonsistensi pengaturan tentang status tanah setelah dilepaskan dari kawasan hutan. Dalam satu ketentuan disebutkan bahwa kawasan hutan yang dilepaskan itu menjadi HPL yang dapat diberikan kepada Pemerintah, Pemda, atau Badan Pengelola Bank Tanah. HGU diberikan setelah adanya persetujuan tertulis dari pemegang

HPL. Sesuai dengan peraturan perundang - undangan yang berlaku, jika pemegang HPL adalah Pemerintah/Pemda, maka HPL itu merupakan Barang Milik Negara (BMN) atau Barang Milik Daerah (BMD). Pertanyaannya adalah, apakah pemberian HGU di atas HPL aset Pemerintah/Pemda itu termasuk dalam ketentuan tentang pemanfaatan BMN/D sesuai dengan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan BMN/D serta peraturan - peraturan pelaksanaannya ? Di bagian lain DIM disebutkan bahwa kawasan hutan negara yang telah dilepaskan itu menjadi tanah negara yang dikelola oleh Kementerian ATR. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang berlaku, dan bahwa semua hak atas tanah dapat diberikan di atas tanah negara sesuai dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW) dan peraturan lain yang relevan. Khusus untuk program Reforma Agraria (RA), di atas tanah negara bekas kawasan hutan itu dapat didistribusikan kepada penerima program yang memenuhi syarat. Kiranya perlu diberikan penjelasan tentang asal muasal terciptanya konstruksi hukum bahwa kawasan hutan yang dilepaskan itu menjadi HPL dengan berbagai implikasi hukumnya. *Keempat*, terkait dengan ketentuan dalam DIM bahwa HPL dapat diberikan kepada Masyarakat Hukum Adat (MHA). Syarat bagi setiap pemegang HPL adalah kewajiban menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah untuk mendukung tugas dan fungsinya yang ditegaskan dalam SK pemberian HPL. Pertanyaannya adalah, apakah MHA sebagai suatu entitas itu mempunyai tugas dan fungsi seperti Pemerintah/Pemda, BUMN/D, sehingga memenuhi

persyaratan untuk dapat diberikan SK HPL ? Di samping itu, dalam RUUP dirumuskan bahwa dengan persetujuan tertulis MHA sesuai dengan tata cara tertentu, di atas tanah ulayat MHA dapat diberikan suatu hak atas tanah kepada pihak ketiga tanpa harus melalui pelepasan tanah ulayat menjadi tanah negara. Jika hal itu kemudian diperkuat dengan skema kerja sama yang adil dan bermanfaat antara MHA dan pemegang hak atas tanah, tentu alternatif kedua yang lebih masuk akal.

Dalam DIM diperkenalkan acara perubahan hak secara serta merta atau otomatis jika pemegang hak tidak memenuhi syarat sebagai akibat dari peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah dan sebagainya. Disebutkan bahwa dalam waktu satu tahun pihak yang bersangkutan harus melepaskan hak atas tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat atau haknya berubah menjadi suatu hak yang sesuai bagi yang bersangkutan. Gagasan ini jelas melanggar ketentuan UUPA yang menyatakan bahwa jika dalam waktu satu tahun pihak yang bersangkutan tidak melepaskan hak atas tanahnya, maka perbuatan hukumnya batal demi hukum dan tanahnya menjadi tanah negara. Ketentuan ini seharusnya dipahami sebagai sanksi atas suatu pelanggaran; jika ingin melakukan perubahan, yang dapat dilakukan adalah penyederhanaan dalam proses pelayanan perubahan hak dan bukan dengan melanggar prinsip yang berlaku. Di masa yang lalu pernah ada perubahan hak dari HP menjadi HM, khusus untuk tanah transmigran. Melalui Keputusan Kepala BPN No. 21 Tahun 1989, perubahan hak tersebut dilakukan secara massal, tanpa permohonan, melalui penelitian yang dilakukan

oleh suatu Tim. Perubahan HP menjadi HM dinyatakan dengan membubuhkan keterangan dalam Buku Tanah dan Sertipikat yang bersangkutan. Hal ini dapat dipahami sebagai suatu tindakan untuk memberikan apresiasi kepada para transmigran atas pemanfaatan tanah yang dinilai positif.

Dalam DIM dibuka peluang untuk memberikan penambahan jangka waktu hak atas tanah oleh Menteri berdasarkan pertimbangan tertentu. Hal ini jelas bertentangan dengan Putusan MK No. 21-22/PUU-V/2007. Disamping itu adanya gagasan untuk menambah luas maksimum hak atas tanah juga berpotensi menimbulkan *moral hazard*. Sebaliknya, ketentuan tentang luas minimum tanah yang diatur dalam Pasal 17 ayat (1) UUPA dan RUUP justru ditiadakan dalam DIM.

Ketentuan yang kontradiktif dapat dilihat juga pada akibat hukum penelantaran tanah. Dari sisi pengendalian, disebutkan bahwa setelah diterbitkannya peringatan selama tiga kali berturut-turut, masing-masing selama tiga bulan, maka tanah tersebut wajib dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Sebaliknya, dari sisi penertiban, dinyatakan bahwa setelah tiga kali peringatan berturut-turut, tanah tersebut ditetapkan sebagai tanah terlantar dan tanahnya menjadi tanah negara yang didayagunakan untuk program RA, tanah cadangan negara, dan program strategis lainnya. Akibat hukum dari pengaturan yang kontradiktif ini jelas bertentangan dengan asas kepastian hukum.

Pengaturan tentang akibat hapusnya HGU dalam DIM juga kontradiktif. Terhadap HGU skala besar, disebutkan

bahwa Pemerintah berwenang menentukan peruntukannya atau melakukan pelelangan terbuka untuk menentukan pihak yang layak menggunakan tanah tersebut. Dalam pasal yang lain, disebutkan bahwa HGU yang haknya hapus itu tanahnya menjadi tanah negara yang merupakan obyek RA untuk didistribusikan kepada penerima RA. Pertanyaannya adalah, kapan tanah eks HGU menjadi obyek RA dan kapan menjadi obyek lelang terbuka ?

Dalam DIM juga disebutkan hal - hal baru seperti bank tanah, pajak progresif, dan aset persediaan. Sebelum hal - hal itu dipahami secara matang dan komprehensif seyogyanya pengaturannya dalam RUUP dipertimbangkan kembali.

### **UUPA masih perlu?**

Dalam DIM secara tegas dicabut 17 pasal dari UUPA. Di luar lima pasal Ketentuan Konversi, secara implisit ada 8 pasal dari UUPA yang tidak diberlakukan lagi. Ketika RUUP disusun untuk melengkapi UUPA, sedangkan dalam DIM dapat dibaca arah perubahan UUPA, maka agar hal ini tidak menimbulkan salah tafsir, diperlukan sikap tegas Pemerintah. Jika RUUP memang dimaksudkan untuk melengkapi UUPA, apakah tidak lebih bermanfaat untuk misalnya, mempertimbangkan kembali penyederhanaan jenis hak atas tanah menjadi dua macam hak yakni HM dan HP ? Hal ini sudah pernah diusulkan dalam beberapa RUUP sebelumnya. Di samping kuat landasan konseptualnya, yakni sesuai dengan konsepsi hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional yang mengenal HM dan HP saja, hal ini dapat mencegah cara -

cara berputar untuk menyelesaikan permasalahan. Misalnya, ketika ada kegamangan untuk mengatur tentang pemilikan satuan rumah susun bagi orang asing yang pada umumnya berdiri di atas tanah-bersama yang berstatus HGB, yang ditempuh justru menerbitkan peraturan yang diskriminatif dan menabrak konsep dasar tentang rumah susun. Jika hak atas tanah hanya terdiri dari HM dan HP maka penyelesaiannya menjadi lebih sederhana. Penyederhanaan hak atas tanah pasti memerlukan persiapan menyeluruh secara cermat dan matang, disamping memerlukan juga kesediaan merubah pola pikir yang sudah mengakar selama ini. Sudah saatnya juga untuk meninjau ulang kedudukan hukum HPL dan bukan justru menjadikannya sebagai hak yang bersifat “sapujagad”.

Dalam jangka panjang, jika UUPA dalam kedudukannya sebagai *lex specialis* dikehendaki untuk dirubah, perlu dipersiapkan strategi tertentu. Mengingat posisi UUPA yang strategis sebagai landasan hukum untuk mewujudkan kebutuhan dasar setiap orang atas tanah yang sifatnya terbatas itu dan fungsi tanah sebagai pendukung berbagai kepentingan yang tidak selalu selaras satu sama lain, perlu dibentuk suatu panitia di tingkat nasional yang ditugasi untuk menyiapkan cetak biru kebijakan pertanahan nasional, disertai dengan pengawalan publik melalui konsultasi publik yang ekstensif. Tanpa cetak biru yang komprehensif, perubahan - perubahan UUPA secara parsial itu justru akan kontraproduktif dan berpotensi menimbulkan permasalahan baru yang lebih kompleks.

Oleh karena itu ke depan masih ditunggu transformasi UUPA dalam suatu UU tentang Pertanahan (*lex specialis*)

dan suatu UU yang ditujukan untuk mengatur prinsip - prinsip pemilikan / penguasaan SDA (*lex generalis*). Dalam merancang kedua RUU tersebut di samping berlandaskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 perlu dilandasi dengan prinsip - prinsip Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam sesuai TAP MPR RI No. IX/MPR/2001 dan putusan MK yang relevan.

Sementara kedua UU tersebut belum terbit, seyogianya dihentikan pengeroposan UUPA melalui kebijakan / peraturan perundang -undangan pertanahan yang cenderung pragmatis dan abai terhadap konsepsi dasar UUPA. Di samping secara normatif hal itu merusak sistem hukum , kebijakan pertanahan “jalan pintas “ itu berpotensi terjadinya kesenjangan yang semakin parah dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah dan semakin memicu terjadinya konflik / sengketa pertanahan.

## BAB II

# HAK MASYARAKAT HUKUM ADAT

### 1. Hak Masyarakat Hukum Adat\*

Penantian panjang pengakuan hak masyarakat hukum adat (MHA) secara komprehensif dalam undang-undang diharapkan segera terwujud dengan disahkannya RUU tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak MHA (RUU PPHMHA).

Kedudukan undang-undang ini strategis karena setelah berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak MHA wajib merujuk pada undang-undang ini. Selama ini dipahami bahwa disharmoni antar peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sebab terjadinya konflik, khususnya terkait dengan akses untuk menguasai/memanfaatkan sumberdaya alam (SDA).

Dalam RUU disebutkan bahwa negara mengakui hak MHA. Artinya hak MHA itu bukan sesuatu yang diberikan

---

\* Kompas, 19 Juni 2013



oleh Negara. Ketika keberadaan MHA sudah diverifikasi, maka negara mengakui keberadaannya secara tertulis melalui suatu ketetapan yang bersifat *declaratoir*. Hal ini sekaligus menunjukkan penghormatan negara terhadap hak MHA, yang sudah ada bahkan jauh sebelum tanggal 17 Agustus 1945.

Bagaimana proses pengakuan hak MHA itu? Diawali dengan kegiatan identifikasi sendiri (*self identification*) yang dapat dilakukan oleh MHA dan/atau Pemerintah, data dan informasi terkait dengan MHA diverifikasi oleh Panitia MHA (Kabupaten/Kota atau Provinsi atau Nasional). Panitia akan mengumumkan hasil verifikasi kepada masyarakat untuk selanjutnya disampaikan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur atau Presiden sesuai kewenangannya untuk ditetapkan melalui suatu Keputusan.

MHA itu tidak eksklusif karena di samping mempunyai berbagai hak, juga dibebani dengan kewajiban, antara lain mematuhi peraturan perundang-undangan. Mengingat bahwa berbagai konflik terjadi sebagai akibat tidak diakuiinya hak-hak MHA, maka di samping mengakui, negara wajib melindungi MHA agar terjamin pelaksanaan hak-haknya dan terlindungi dari tindakan kekerasan dan diskriminasi.

### **Hak MHA atas SDA**

RUU menyebutkan hak MHA atas tanah, wilayah, dan SDA. Khusus hak atas SDA, dirumuskan bahwa “SDA mencakup segala sesuatu, baik yang berada di permukaan tanah maupun di dalam tanah termasuk perairan”. Terkait SDA yang berada di bawah tanah, perlu diberikan pembatasan. Di dalam literatur

tentang hak ulayat, sesuai dengan asas pemisahan horisontal, maka hak ulayat berlaku atas tanah, perairan, tanaman yang tumbuh sendiri beserta satwa yang hidup liar (Ter Haar); dengan kata lain, hak ulayat MHA itu meliputi tanah “plus” segala sesuatu yang berada di atas tanah.

Bagaimana dengan SDA yang berada di bawah tanah? Pasal 8 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menggariskan, bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi tidak termasuk dalam kewenangan pemegang hak atas tanah. Sebagai contoh disebutkan perlunya undang-undang tersendiri yang mengatur tentang pertambangan. Hal ini diperkuat dengan putusan MK dalam uji materi UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (Putusan MK Nomor 01-021-022/PUU-I/2003). Merujuk pada Pasal 33 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 maka cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Bila dijabarkan maka cabang produksi yang (1) penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak; (2) penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak; (3) tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak, menurut MK ketiga hal tersebut harus dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Oleh karena itu, SDA terkait pertambangan mineral, minyak, gas, batubara dan semua sumberdaya energi potensial, tidak termasuk dalam pengertian hak MHA atas SDA yang terdapat di dalam tanah sebagaimana dirumuskan dalam RUU. Namun demikian, sesuai dengan asas pengakuan terhadap hak MHA, jika SDA

pertambahan berada di dalam wilayah MHA, maka MHA harus diberi hak untuk memperoleh manfaat dan pembagian keuntungan dari alokasi dan pemanfaatan SDA tersebut.

### **Kepastian hukum wilayah MHA**

Wilayah adat merupakan salah satu unsur dalam proses penetapan MHA di samping sejarah MHA, hukum adat, harta kekayaan dan/atau benda-benda adat, dan kelembagaan/sistem pemerintahan adat. Khususnya terkait dengan wilayah MHA, seyogianya dalam RUU dimuat ketentuan bahwa Keputusan Bupati/Walikota atau Keputusan Gubernur atau Keputusan Presiden tentang penetapan MHA dilampiri dengan peta wilayah MHA yang merupakan hasil kegiatan pendaftaran tanah dengan obyek hak ulayat MHA sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan terkait pendaftaran tanah.

Oleh karena hingga saat ini telah terdapat berbagai Peraturan Daerah (Perda) terkait hak ulayat MHA, seyogianya Perda tersebut juga dilampiri dengan peta wilayah MHA yang bersangkutan.

Arti pentingnya peta wilayah adat antara lain untuk menghindari konflik terkait batas wilayah. Sebagai contoh: sengketa wilayah adat antara warga desa Muara Tae vs warga desa Muara Ponaq (Kabupaten Kutai Barat) terkait pembelian tanah warga untuk usaha perkebunan oleh PT Munte Wani Jaya Perkasa (Kompas, 25 Juni 2011).

Pemetaan wilayah adat akan sangat membantu pekerjaan besar pemerintah untuk menuntaskan pendaftaran tanah di

seluruh wilayah RI, baik yang berstatus tanah negara, tanah perseorangan/badan hukum maupun tanah ulayat MHA (RUU Pertanahan, 2013).

### **Restitusi dan kompensasi**

RUU menyebutkan bahwa MHA berhak mendapatkan restitusi dan kompensasi yang layak dan adil atas tanah ulayat, perairan, wilayah adat, dan SDA yang dimiliki secara turun temurun yang diambil alih, dikuasai, digunakan atau dirusak tanpa persetujuan MHA.

Ketentuan lebih lanjut terkait restitusi dan kompensasi akan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP). Rumusan RUU tentang restitusi dan kompensasi perlu diperjelas sehingga implementasinya kelak dapat berjalan sesuai dengan tujuannya.

*Pertama*, RUU tidak menjelaskan makna restitusi dan kompensasi, padahal dua hal itu berbeda dalam esensinya. Merujuk pada berbagai konvensi internasional tentang pengakuan MHA, restitusi itu dimaknai sebagai upaya untuk mengembalikan hak MHA dalam situasi /kondisi semula; sedangkan kompensasi diberikan jika secara faktual restitusi tidak dapat dilaksanakan. Kriteria pemberian kompensasi adalah kesetaraannya dengan keadaan sebelum hak MHA diambil alih (ILO Convention No. 169/1989, Draft UN Declaration on The Rights of Indigenous Peoples, 28 Oktober 1994, Proposed American Declaration on The Rights of Indigenous Peoples, 26 Februari 1997). *Kedua*, RUU juga belum merumuskan tentang bentuk restitusi atau kompensasi.

Menurut konvensi internasional, maka MHA berhak atas kompensasi yang adil dalam bentuk: tanah, wilayah, SDA yang setara dalam kualitas, luasan dan status hukumnya sebelum diambil alih, atau dapat diberikan dalam bentuk-bentuk lain sesuai pilihan MHA yang bersangkutan. *Ketiga*, RUU belum mengatur tentang kelembagaan yang berwenang dan bertugas melaksanakan restitusi dan kompensasi, termasuk tentang prosedur dan mekanisme pengajuan klaim oleh MHA.

Tanpa pengaturan yang komprehensif tentang restitusi dan kompensasi, tujuan yang mulia itu tidak akan mencapai sasarannya. Pengambilalihan tanah, wilayah dan SDA MHA yang telah terjadi itu menimbulkan gangguan terhadap hubungan sosial-politik antara pihak yang mengambil alih dengan MHA.

Pengakuan hak MHA disertai dengan komitmen pemberian restitusi dan kompensasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan merupakan upaya rekonsiliasi untuk mengembalikan keseimbangan hubungan sosial-politik yang sempat terganggu tersebut.

UU PPHMA bukan obat mujarab untuk menyelesaikan semua permasalahan terkait MHA, tetapi UU ini dapat disebut sebagai suatu langkah awal untuk membuktikan berlakunya pluralisme hukum di Indonesia.

#### **CATATAN:**

RUU ini termasuk dalam 160 RUU Prolegnas 2015-2019 (Nomor urut 42). Ada dua versi RUU, yakni dari DPR RI dan versi Ornop. Beberapa kali dibahas

di DPR, RUU PPMHA ini tidak terselesaikan dalam masa bakti DPR RI 2009-2014

Dalam pada itu, telah terbit berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hak MHA secara parsial yang tujuannya adalah untuk mengisi kekosongan peraturan terkait Hak MHA yang belum diatur secara komprehensif dalam satu UU. Penyerahan SK Menteri KLHK tentang penetapan hutan adat oleh Presiden pada akhir tahun 2016 yang merupakan upaya untuk pelaksanaan amanah konstitusi sebagaimana yang tertuang dalam Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 seyogyanya diikuti dengan upaya yang sungguh-sungguh untuk membentuk UU yang mengatur tentang hak ada MHA. Dalam kenyataannya, walaupun RUU tentang Masyarakat Hukum Adat (apapun judulnya) masuk dalam Prolegnas prioritas untuk diterbitkan pada tahun 2017, sampai dengan akhir Desember 2017 belum juga kunjung diterbitkan.

## **2. Ihwal Hak Komunal Atas Tanah\***

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat (“MHA”) Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu (“Permen”) terbit pada 12 Mei 2015. Setiap kebijakan/peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan untuk memperkuat hak-hak masyarakat tentu harus didukung. Namun demikian, agar peraturan ini dapat dilaksanakan

---

\* Kompas, 16 Juli 2015

secara efektif, beberapa hal memerlukan klarifikasi.

Permen ini terbit untuk memenuhi tersedianya suatu pedoman sebagai pelaksanaan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri RI, Menteri Kehutanan RI, Menteri Pekerjaan Umum RI dan Kepala Badan Pertanahan RI No. 79 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah Yang Berada Dalam Kawasan Hutan (“Perber”) khususnya untuk tanah-tanah MHA (lihat tulisan Myrna Safitri, Kompas 10 Maret 2015). Permen tentang Hak Komunal (“HK”) ini tampaknya lebih menonjolkan sisi proseduralnya ketimbang konsepsi dasar terkait dengan subyek yang diatur. Ketika berbicara tentang “hak”, ada empat unsur yang harus dipenuhi, yakni: subyek, obyek, hubungan hukum yang mengikat pihak lain dengan kewajiban, dan perlindungan hukumnya. Unsur subyek menempati kedudukan terpenting. Ketidakjelasan tentang subyek akan berimbas pada ketidakjelasan tiga unsur lainnya.

Beberapa pertanyaan mendasar dapat diajukan dalam Permen ini. *Pertama*, apakah HK ini sama atau dipersamakan dengan hak ulayat MHA sebagaimana pengertian teknis yuridis yang dikenal dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku? *Kedua*, di mana tempat HK dalam sistem hukum pertanahan nasional sesuai Penjelasan Umum II (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)? *Ketiga*, karena pengertian HK dalam Pasal 1 angka 1 Permen terdiri dari dua kelompok subyek, yakni MHA dan non MHA, bagaimana dengan cara terjadinya HK masing-masing? *Keempat*, karena dengan berlakunya Permen ini Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999 tentang

Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat telah dicabut, bagaimana dengan eksistensi hak ulayat sebagaimana diatur dalam UUPA dan berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku?

### **Hak komunal dan hak ulayat**

Tampaknya Permen menyamakan hak komunal dengan hak ulayat. Dalam pembicaraan sehari-hari, menggunakan istilah “hak komunal”, “tanah milik bersama”, “hak ulayat” barangkali lebih “bebas” karena tidak ada implikasi hukumnya. Tetapi, ketika istilah itu dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan harus jelas konsepsinya karena ada implikasi hukumnya. Penyamaan itu antara lain tampak dalam konsiderans huruf b “bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya Hak Komunal dan yang serupa itu dari MHA, sepanjang pada kenyataannya masih ada, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.”

Sebagaimana diketahui Pasal 3 UUPA tidak menyebutkan tentang HK, tetapi merumuskan tentang hak ulayat. Demikian juga dari rumusan Pasal 17 Permen yang berbunyi sebagai berikut: “MHA dan hak atas tanahnya yang sudah ada dan telah ditetapkan sebelum Permen ini berlaku tetap sah dan dapat diberikan hak komunal atas tanahnya”, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksudkan dengan hak MHA yang sudah ada itu sejatinya adalah hak ulayat sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan daerah, yang oleh Permen disamakan atau bahkan diganti dengan HK.



Merencanakan HK dengan hak ulayat dalam Permen itu hakekatnya adalah membangun fiksi hukum, karena hak ulayat dan HK itu mempunyai karakteristik yang berbeda tetapi oleh Permen dianggap sama. Hak ulayat itu berdimensi publik sekaligus perdata. Dimensi publiknya tampak dalam kewenangan MHA untuk mengatur (1) tanah/wilayah sebagai ruang hidupnya terkait dengan pemanfaatannya termasuk pemeliharannya; (2) hubungan hukum antara MHA dengan tanahnya; dan (3) perbuatan hukum terkait dengan tanah MHA. Dimensi perdata hak ulayat tampak dalam manifestasi hak ulayat sebagai kepemilikan bersama. Hak ulayat itu bukan hak atas tanah sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 4 yo. Pasal 16 UUPA. Sebaliknya, HK atas tanah itu dimaknai sebagai hak atas tanah (Pasal 1 angka 10 Permen).

Lebih lanjut, karena HK itu dikategorikan sebagai hak atas tanah, maka terhadap HK dapat diterbitkan sertifikatnya (Pasal 13 ayat (3) Permen). Sebaliknya, karena hak ulayat itu bukan hak atas tanah, maka 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 dicatat dalam daftar tanah; di atas tanah ulayat tersebut tidak diterbitkan sertifikat. Dengan dicabutnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999, perihal pendaftaran hak ulayat ini menjadi tidak jelas nasibnya!

Isu *kedua*, kedudukan hak komunal MHA dalam sistem hukum tanah nasional. Mengacu pada Penjelasan

Umum II (2) UUPA, dalam hubungan antara negara dengan tanah, terdapat tiga entitas tanah, yakni: (1) tanah negara yang kewenangannya beraspek publik; (2) tanah hak yang dipunyai oleh orang perorangan atau badan hukum yang kewenangannya beraspek perdata; dan (3) tanah ulayat MHA yang kewenangannya beraspek publik dan perdata. Bagaimana dengan hak komunal MHA atas tanah yang dimaksud oleh Permen? Terhadap HK yang subyek hukumnya adalah MHA, jelas tidak dapat dimasukkan dalam kategori hak ulayat, karena HK hanya berdimensi perdata. Apakah hak komunal MHA sebagai hak atas tanah dapat dikategorikan sebagai hak atas tanah menurut UUPA dengan segala isi kewenangannya: mengalihkan, mewariskan, menjadikan hak atas tanah sebagai jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan? Tampaknya hal ini juga bukan karakteristik HK karena Pasal 14 Permen menyebutkan bahwa hak komunal MHA yang telah bersertipikat dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga.

Barangkali jika hak komunal MHA disandingkan dengan hak ulayat MHA dapat dicermati konsepsi tentang ulayat nagari dan ulayat kaum di Minangkabau. Ulayat nagari adalah hak ulayat yang secara teknis yuridis dimaksudkan dalam Pasal 3 UUPA. Nagari terdiri dari kelompok masyarakat yang mempunyai wilayah dengan batas-batas tertentu, mempunya pemerintahan sendiri dan harta kekayaan sendiri, lengkap dengan pengaturannya. Sedangkan ulayat kaum tidak termasuk kategori tanah ulayat secara teknis yuridis, tetapi merupakan tanah milik adat yang bersifat komunal atau tanah milik kaum. Kaum adalah suatu kelompok (persekutuan)

yang memiliki satu bidang atau beberapa bidang tanah secara komunal dan turun temurun di bawah pimpinan mamak kepala waris (Kurnia Warman, *“Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik”*, Andalas University Press, 2006). Barangkali yang dimaksudkan dengan hak komunal MHA atas tanah dalam Permen ini adalah yang sesuai dengan karakteristik tanah kaum tersebut.

Isu *ketiga*, HK itu didefinisikan sebagai “hak milik bersama atas tanah suatu MHA atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan” (Pasal 1 angka 1 Permen). Suatu definisi dimaksudkan untuk memberikan pengertian tentang suatu hal yang akan digunakan secara berulang dalam rumusan pasal peraturan perundang-undangan tersebut. Definisi haruslah tegas sehingga tidak menimbulkan multitafsir. Dengan demikian, definisi tentang HK itu tidak lazim karena menyatukan dua kelompok yang berbeda karakteristiknya dalam satu definisi.

Sesuai dengan Permen, HK itu terdiri dari dua kelompok subyek, yakni hak milik bersama atas tanah yang subyeknya MHA dan hak milik bersama atas tanah yang subyeknya masyarakat non MHA. Bahwa dua kelompok itu berbeda dapat dicermati pada Pasal 3 ayat (1) dan (2) Permen, masing-masing terkait dengan persyaratan MHA dan persyaratan masyarakat non MHA. Walaupun keberadaan dua subyek hak itu ditetapkan oleh Bupati/Walikota atau Gubernur, namun perlu ditegaskan bahwa terhadap MHA, penetapan tersebut harus dimaknai sebagai pengukuhan terhadap keberadaan

MHA yang bersifat deklaratif sebagaimana ditegaskan dalam Putusan MK Nomor 85/PUU-XII/2013 terhadap UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air; dan bahwa HK itu sejatinya berada di atas tanah bersama milik (adat)nya sendiri (lihat Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 terhadap UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan). Sebaliknya, terhadap keberadaan masyarakat non MHA, penetapan pejabat itu bersifat konstitutif dan pemberian HK-nya dilakukan di atas tanah negara yang telah dilepaskan dari kawasan hutan atau perkebunan.

*Keempat*, masalah pencabutan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999. Karena terdapat kerancuan antara hak ulayat dan HK, patut dipersoalkan dampak pencabutan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999. Pasal 17 Permen dapat dimaknai sebagai pemberian kesempatan kepada MHA dan hak ulayatnya yang diakui dan dikukuhkan keberadaannya (pada umumnya melalui Perda) untuk diberikan HK atas tanahnya. Bagaimana hak ulayat yang secara teknis yuridis diatur dalam berbagai Perda itu yang sama sekali berbeda karakteristiknya dengan HK dapat diberikan HK? Dengan dicabutnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999, lalu, bagaimana dengan penjabaran pengaturan tentang hak ulayat dalam Pasal 3 UUPA di bidang pertanahan? Apakah dengan terbitnya Permen itu hak ulayat sudah tidak perlu diatur karena telah digantikan dengan HK? Patut dicatat bahwa dalam rangka pelaksanaan Perber No. 79 Tahun 2014

Kementerian Dalam Negeri telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan MHA (“Permendagri”). Ketika mengatur tentang substansi yang sama, bagaimana harmonisasi antara Permen dengan Permendagri?

### **Perlu sikap tegas**

Penguatan hak masyarakat, termasuk MHA atas tanah yang merupakan ruang hidupnya merupakan keniscayaan. Dalam upaya mewujudkan hal itu perlu ketegasan sikap pemerintah terhadap pengakuan dan perlindungan hak MHA atas tanahnya. Permen ini menimbulkan kerancuan antara hak ulayat dengan hak komunal. Di satu pihak pengaturan tentang HK menimbulkan ketidakpastian hukum, di pihak lain terjadi kekosongan hukum dalam pengaturan tentang hak ulayat dengan dicabutnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 Tahun 1999. Saat ini masih diperlukan pengaturan tentang hak ulayat MHA dengan mengakomodasi putusan MK yang relevan serta harmonisasinya dengan peraturan perundang-undangan lain.

Memperkenalkan entitas baru (HK) dalam peraturan perundang-undangan itu sah-sah saja, sepanjang landasan filosofis, yuridis dan sosiologisnya kuat. Jika syarat-syarat ini tidak dipenuhi, di samping tidak ada jaminan kepastian hukum, peraturan itu menjadi tidak bermanfaat.

### 3. Sekali lagi tentang Hak Komunal\*

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu terbit 21 Maret 2016.

Peraturan Menteri (Permen) ini diterbitkan untuk menggantikan permen terdahulu (Permen ATR/Kepala BPN No. 9 Tahun 2015) karena dinilai menimbulkan perbedaan pemahaman (Maria SW Sumardjono, "Ihwal Hak Komunal Atas Tanah", Kompas, 6/7/2015). Hampir 90% substansi permen terdahulu dimuat kembali dalam permen ini, dengan penambahan dan perubahan.

Fokus Permen adalah hak komunal (HK) atas tanah. Dalam lingkup hukum adat, dari keseluruhan hubungan hukum antara masyarakat hukum adat (MHA) dengan wilayahnya, Permen ini mengatur tentang hubungan hukum antara MHA dengan tanahnya yang bersifat keperdataan (HK). Di luar lingkup hukum adat, HK dapat diberikan kepada masyarakat yang berada dalam suatu kawasan tertentu, yaitu kawasan hutan atau perkebunan (masyarakat tertentu). Dalam Permen ini ditambahkan aturan tentang pembatalan Hak Guna Usaha (HGU) di samping perubahan pengaturan terkait penetapan HK. Tiga hal memerlukan klarifikasi, yakni terkait dengan esensi HK yang berlaku bagi MHA dan masyarakat tertentu, pembatalan HGU, dan posisi Permen.

Sifat keperdataan HK di kalangan MHA tampak dari ketentuan bahwa HK dapat dialihkan. HK juga didaftar dan

---

\* Kompas, 8 Juli 2016

diterbitkan sertifikatnya. HK untuk masyarakat tertentu tidak dapat dialihkan, tetapi dapat diwariskan. Bagaimana mekanisme penetapan HK? Pengkajian terhadap data yuridis dan data fisik MHA/masyarakat tertentu dan tanahnya dilakukan oleh Tim IP4T tingkat kabupaten/kota atau provinsi sesuai dengan letak tanah yang dimohon. Tim IP4T diketuai oleh Kepala Kantor Pertanahan (Kakantah) atau Kepala Kantor Wilayah (Kakanwil), beranggotakan instansi terkait, pakar, perwakilan MHA/masyarakat tertentu dan LSM. Hasil analisis Tim IP4T diserahkan kepada Bupati/Walikota atau Gubernur, ditindaklanjuti dengan penetapan Bupati/Walikota atau Gubernur. Surat Keputusan (SK) Bupati/Walikota atau Gubernur tentang keberadaan MHA dan tanahnya disampaikan kepada Kakantah atau Kakanwil untuk ditetapkan dan didaftarkan HK nya pada Kantor Pertanahan setempat (Pasal 18). Terhadap keberadaan masyarakat tertentu dan tanahnya, berdasarkan hasil analisis dan laporan Tim IP4T, Bupati/Walikota atau Gubernur merekomendasikan (catatan: bukan menetapkan) kepada Kakantah/Kakanwil untuk dapat diberikan HK nya kepada masyarakat tertentu dan selanjutnya didaftarkan. Sertipikat HK untuk MHA dapat diberikan kepada seluruh MHA atau Ketua MHA atas nama MHA; sertipikat HK untuk masyarakat tertentu dapat diberikan kepada masyarakat tertentu atau perwakilannya, pengurus koperasi, unit bagian dari desa atau pimpinan kelompok masyarakat lainnya.

Dalam Permen ini SK Bupati/Walikota atau Gubernur terbatas pada pengukuhan keberadaan MHA dan tanahnya,

sedangkan penetapan HK nya merupakan kewenangan Kakantah/Kakanwil. Apakah ini tepat? Bagi MHA, HK itu adalah hak yang sudah ada/melekat pada MHA dalam hubungan dengan tanahnya. SK Bupati/Walikota atau Gubernur itu bersifat *declaratoir* belaka, yakni mengukuhkan hubungan hukum berupa “hak” yang sudah ada. Jika konsepsi ini dipahami, maka tidak diperlukan penetapan HK nya oleh Kakantah/Kakanwil (bandingkan hal ini dengan Pasal 13 Permen terdahulu). HK nya didaftarkan berdasarkan SK Bupati/Walikota atau Gubernur pada Kantor Pertanahan setempat. Berbeda halnya dengan penetapan HK atas nama masyarakat tertentu. Penetapan HK nya oleh Kakantah/Kakanwil itu merupakan perbuatan hukum pemberian hak yang bersifat konstitutif atau menciptakan suatu hak.

Di samping Permen ini, berlaku Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan MHA (Permendagri). Mekanisme pengakuan MHA dilakukan melalui tahapan identifikasi oleh Bupati/Walikota melalui Camat. Terhadap hasil identifikasi dilakukan verifikasi dan validasi oleh Panitia MHA. Panitia MHA yang diketuai oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota itu menyampaikan rekomendasi kepada Bupati/Walikota berdasarkan hasil verifikasi dan validasi untuk selanjutnya ditindaklanjuti dengan Keputusan Bupati/Walikota atau Keputusan Bersama Kepala Daerah tentang pengakuan dan perlindungan MHA. Pertanyaannya, jika dalam SK Bupati/Walikota atau SK Bersama kepala daerah itu ditemukan hubungan MHA dengan tanahnya yang bersifat keperdataan,



apakah SK tersebut dapat langsung disampaikan kepada Kantor Pertanahan setempat untuk didaftarkan HK nya?

Syarat atau kriteria keberadaan masyarakat tertentu dimuat dalam Pasal 4 ayat (2). Berbeda dengan MHA, yang pengakuan keberadaannya didasarkan pada unsur-unsur sosio-antropologis (kesamaan berdasar keturunan, wilayah atau gabungan di antara keduanya), penentuan keberadaan masyarakat tertentu didasarkan pada penguasaan fisik semata (10 tahun atau lebih berturut-turut, masih memanfaatkan tanahnya dan sebagainya). Pertanyaannya adalah, bagaimana dengan pemenuhan syarat esensial setiap klaim atas tanah yakni terpenuhinya syarat itikad baik dan keterbukaan, di samping penguasaan fisik atas tanahnya? Merujuk pada Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, syarat pengakuan hak adalah penguasaan fisik 20 tahun berturut-turut yang dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka. Jika itikad baik tidak dicantumkan sebagai persyaratan keberadaan masyarakat tertentu sehingga tidak dijadikan pertimbangan oleh Tim IP4T, hasil analisis Tim rentan digugat di kemudian hari oleh pihak lain yang merasa lebih berhak karena penguasaan tanahnya dilandasi dengan itikad baik.

### **Pembatalan HGU**

Pasal 13-16 Permen mengatur kemungkinan pembatalan sebagian areal HGU, jika di atasnya dikuasai oleh masyarakat tertentu. Jika pemegang HGU bersedia melepaskan sebagian HGU nya, maka tanah tersebut dikembalikan kepada negara

untuk selanjutnya diberikan kepada masyarakat tertentu. Jika pemegang HGU keberatan, 30 hari setelah menerima pemberitahuan, dimulailah proses permohonan pembatalan sebagian HGU oleh Kakanwil. Jika permohonan dikabulkan dengan terbitnya SK Pembatalan HGU dari Menteri ATR/Kepala BPN, sebagian HGU yang dibatalkan itu tanahnya menjadi tanah negara bekas HGU yang akan diberikan kepada masyarakat tertentu yang menguasai tanah tersebut. Perbuatan hukum pembatalan hak berdasarkan alasan cacat hukum administrasi, yakni adanya tumpang tindih penguasaan tanah [Pasal 62 ayat (2) huruf e Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan] implementasinya tidak selalu mulus. Pembatalan hak dapat tertunda karena berbagai kendala. Di samping itu jika HGU merupakan barang milik negara, maka tanah yang bersangkutan baru dapat diberikan kepada masyarakat tertentu setelah dihapusbukukan oleh Menteri BUMN.

Permen ini tidak mengatur pembatalan HGU jika di atasnya terdapat hak MHA. Bagaimana jika HGU diterbitkan melalui pelepasan kawasan hutan negara, namun dengan adanya putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 ternyata bahwa kawasan tersebut merupakan hutan adat? Dari sudut pandang MHA, pengakuan itu harus disertai dengan pemulihan hak yang dapat berupa restitusi atau kompensasi yang belum ada pengaturannya (Maria SW Sumardjono “Hak MHA”, Kompas, 19/6/2013). Jika kelak diatur, pembatalan bagian HGU yang di atasnya terdapat hak MHA barangkali dapat dipandang sebagai upaya awal pemulihan hak.

## **Agenda ke depan**

Permen ini secara implisit dimaksudkan sebagai pedoman pelaksanaan Peraturan Bersama Menteri dalam Negeri RI, Menteri Kehutanan RI, Menteri Pekerjaan Umum RI dan Kepala Badan Pertanahan RI No. 79 Tahun 2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan (Perber). Saat ini sudah disiapkan rancangan Peraturan Presiden (R Perpres) untuk menggantikan Perber dengan melengkapi substansinya. Permen ini berpotensi tumpang tindih dengan R Perpres yang mengatur secara rinci seluk beluk penyelesaian penguasaan tanah yang berada dalam kawasan hutan. Oleh karena itu sesuai dengan posisinya sebagai peraturan pelaksanaan Perber, seyogianya Permen ini disempurnakan seraya dipersiapkan sebagai bahan untuk peraturan bersama menteri yang merupakan peraturan pelaksanaan Perpres yang akan datang. Dalam perkembangannya, telah terbit Perpres No. 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan, pada tanggal 6 September 2017.

Keberadaan dan pengaturan tentang hak ulayat sebagai hubungan hukum antara MHA dengan wilayahnya yang bersifat publik sekaligus keperdataan, “hidup” kembali dengan dicabutnya Permen terdahulu. Barangkali perlu dipikirkan untuk menyempurnakan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Permenag) sesuai dengan perkembangan yang berlaku dan harmonisasinya dengan peraturan perundangan terkait.

Gagasan menghadirkan negara untuk melindungi hak-hak rakyat semestinya didukung dengan peraturan perundang-undangan yang dalam proses penyusunannya melibatkan berbagai pihak, satu dan lain hal untuk memperoleh pandangan yang lebih obyektif dan komprehensif terkait substansi yang diatur.

#### CATATAN:

Penyebutan istilah hak komunal (HK) untuk dua macam penguasaan tanah, yakni oleh masyarakat hukum adat (MHA) dan masyarakat tertentu, seyogyanya diklarifikasi. Jika yang dimaksud sebagai subyek hak atas tanah yang dimiliki bersama (dalam arti keperdataan) oleh suatu MHA, istilah itu memang sesuai. Ketika penggunaan istilah “hak komunal” digunakan untuk kepemilikan tanah bersama oleh sekelompok masyarakat selain MHA, hal ini dapat menimbulkan kerancuan. Dalam beberapa kesempatan, petinggi BPN RI menyampaikan bahwa telah diberikan sertipikat hak milik komunal untuk masyarakat suku Tengger (Sindonews, 10 Juli 2015.), yakni masyarakat yang tinggal di Desa Ngadisari, Ngadas, dan Mojokerto, Kecamatan Sukapura, Kabupaten Probolinggo. Namun demikian, mengamati contoh sertipikat tanah yang dibagikan, ternyata bahwa yang dibagikan kepada masyarakat itu, adalah sertipikat tanah Hak Milik (HM) perseorangan. Jelas dalam sertipikat tersebut disebutkan (1) Hak Milik No. X, Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Probolinggo, Kecamatan Sukapura, Desa Ngadisari. Daftar Isian No. X tahun 2015; (2) Sertipikat ini merupakan pendaftaran pertama, dasar hukum adalah pengakuan hak; (3) ada surat ukur; (4) ditunjuk atas nama X (nama pemegang hak) dan diterbitkan pada tanggal 6 Mei 2015. Memang

dalam sertipikat diberi catatan bahwa tanah yang bersangkutan tidak boleh dijual/disewakan dengan pihak luar atau antar warga tanpa persetujuan Kepala Desa dan Ketua Adat. Tetapi jika diamati secara teliti “catatan” dalam sertipikat tersebut didasarkan pada Putusan Desa Ngadisari, Kecamatan Sukapura No. 2 Tahun 2015 tanggal 4 Mei 2015 (hanya dua hari sebelum sertipikat ditandatangani). Jelaslah bahwa secara yuridis sertipikat yang dibagikan kepada masyarakat itu adalah sertipikat HM perorangan/individual. Dengan demikian pernyataan bahwa sertipikat yang dibagikan itu merupakan sertipikat hak komunal menjadi sangat rancu\*

Barangkali yang dimaksud adalah sertipikat HM perorangan/individual yang dibagikan pada saat bersamaan kepada komunitas (masyarakat) desa Ngadisari. Jelaslah sertipikat tersebut bukanlah merupakan sertipikat hak milik-bersama masyarakat hukum adat, yang lazim disebut dengan hak komunal.

Dengan demikian, kiranya perlu dipertegas penggunaan istilah yang tepat. Istilah sertipikat hak komunal itu digunakan untuk kalangan MHA, sedangkan untuk kelompok masyarakat non MHA, disebut dengan istilah hak milik-bersama.

---

\* Tulisan Purnawan D Negara, “Hak atas Tanah pada Masyarakat Tengger sebuah Refleksi atas Pelaksanaan Pengakuan “Hak Komunal atas Tanah” Pada Masyarakat Tengger” yang dimuat dalam *Digest Epistema* Vol. 6/2016 mengkonfirmasi kerancuan tersebut.

## BAB III

# TANAH, HAK ASASI, DAN KEADILAN

### 1. Komersialisasi Pesisir\*

**B**erita tentang Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) yang segera akan diterbitkan PP-nya dan direncanakan mulai berlaku pada tahun 2011 menuai protes para pemangku kepentingan (Kompas, 20 Agustus 2009). Pemahaman obyektif tentang HP3 yang diatur dalam UU No. 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil menunjukkan bahwa pemberlakuan HP3 potensial menimbulkan masalah dilihat dari segi hukum dengan berbagai implikasinya.

#### HP3 yang dilematis

Arah komersialisasi perairan pesisir terbaca dengan jelas dalam HP3. HP3 diberikan dalam luasan tertentu, dalam jangka waktu 60 tahun kumulatif, diterbitkan sertifikatnya, dapat

---

\* Kompas, 9 September 2009

beralih dan dialihkan, dan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan (HT). Subyek HP3 adalah WNI, badan hukum Indonesia dan masyarakat adat (MA). Dengan alasan pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil (P2K) melalui sistem perijinan memiliki keterbatasan (Kompas, 28 Agustus 2009), maka HP3 diciptakan sebagai “hak” dan bukan ijin.

Analogi HP3 dengan hak atas tanah menurut rezim UUPA itu tidak tepat. Hak atas tanah menimbulkan hubungan kepemilikan/kepunyaan antara subyek hak dan obyeknya yang memberikan wewenang untuk melakukan perbuatan hukum terhadap hak atas tanahnya (mengalihkan, menjadikan hak atas tanah sebagai jaminan hutang dengan dibebani HT). Pendaftaran hak atas tanah dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum terhadap subyek dan obyek hak.

Berbeda dengan hak atas tanah, HP3 adalah ijin untuk memanfaatkan, dalam hal ini mengusahakan, sumberdaya perairan pesisir dan P2K. HP3 tidak menciptakan hubungan kepemilikan tetapi hanya memberikan kewenangan yang terbatas untuk memanfaatkan obyek atau hasilnya. Konsekuensinya, HP3 tidak dapat beralih dan dialihkan dan tidak dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani HT karena HP3 bukan hak atas tanah. HP3 juga tidak perlu diterbitkan sertifikatnya. Ternyata, angin surga yang dijanjikan kepada (calon) investor pun akan mengalami kendala karena permasalahan mendasar HP3. Apakah kelemahan dalam sistem perijinan yang ada dengan sendirinya dapat diatasi dengan menciptakan lembaga hukum HP3 yang bermasalah itu?

### **Tumpang tindih HP3**

Obyek HP3 itu luas, dengan berbagai bentuk pemanfaatannya. *Pertama*, perairan pesisir, dapat dimanfaatkan untuk misalnya budidaya rumput laut, kerang mutiara. *Kedua*, sumber daya pesisir dan P2K dapat dimanfaatkan untuk usaha wisata alam, penambangan pasir/mineral laut, usaha tenaga listrik, usaha penyulingan air laut. *Ketiga*, daratan P2K, dapat dimanfaatkan untuk usaha non komersial mau pun komersial (wisata alam, industri perikanan, dll).

Obyek HP3 tersebut berpotensi tumpang tindih dengan (1) perijinan bidang kehutanan (misalnya pemanfaatan hutan bakau, penggunaan jasa lingkungan dikawasan hutan bakau); (2) perijinan bidang pertambangan (pemanfaatan pasir dan mineral laut); (3) perijinan bidang pariwisata, yakni pengembangan wisata pantai. Sangat mungkin terjadi tumpang tindih dengan pemberian HGB di wilayah perairan pantai dan perairan pesisir, serta HGU untuk budidaya perikanan pantai, budidaya mutiara dan rumput laut, dan sebagainya.

Kehadiran HP3 dipastikan menambah ketidakpastian hukum dalam pemberian hak/ijin sektor lain.

### **HP3 dan hak masyarakat adat**

UU No. 27 Tahun 2007 dalam berbagai pasalnya mengakomodasi hak masyarakat adat (MA), Pasal 61 mengakui MA tanpa persyaratan. Hal ini merupakan kemajuan dibandingkan dengan pengaturan tentang MA dalam UU sektoral lain. Namun, pemahaman secara kontekstual menunjukkan hal sebaliknya.



*Pertama*, kesempatan MA menjadi subyek HP3. Pertanyaannya, apakah MA yang telah mempraktikkan kegiatannya selama ini harus mempunyai HP3? Apa manfaat HP3 bagi MA? Apakah MA memerlukan HP3 mengingat persyaratan teknis, administratif dan operasionalnya tidak mudah dipenuhi? Jika wilayah kegiatan MA dimohonkan HP3 oleh pihak lain, siapakah yang dimenangkan? Pasal 60 menegaskan bahwa, MA berhak memperoleh akses terhadap perairan yang ditetapkan sebagai HP3 atau memperoleh kompensasi karena hilangnya akses terhadap sumberdaya pesisir dan P2K akibat pemberian HP3 kepada pihak lain. Tampaknya MA memang harus mengalah, dengan cara diberikan akses dan/atau kompensasi.

*Kedua*, pemanfaatan P2K wajib mempunyai HP3. Jika pemanfaatannya telah digunakan MA, Pemerintah/Pemerintah Daerah menerbitkan HP3 setelah melakukan musyawarah dengan MA. Pertanyaannya, siapa yang melakukan musyawarah, pemohon HP3 dengan MA atau Pemerintah/Pemerintah Daerah dengan MA? Apakah MA dapat menolak permohonan HP3 tersebut dan apa akibat hukumnya?

*Ketiga*, ketika wilayah yang diatur oleh adat (sasi, mane'e, panglima laot, dsb) dijadikan kawasan konservasi yang pengelolaannya dilakukan oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah, apakah MA masih dapat mempraktikkan hak ulayat lautnya seperti sediakala sesuai pranata adatnya?

*Keempat*, sejauhmana keleluasaan MA melaksanakan kegiatan pengelolaan sumberdaya pesisir dan P2K? Pasal 60

ayat (1) huruf c justru menafikan pengakuan MA tanpa syarat tersebut karena menyatakan bahwa MA berhak melakukan kegiatan berdasar hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Siapa yang berhak menentukan bahwa hukum adat itu bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan?

Sayang sekali bahwa pengakuan terhadap MA itu secara tekstual dan kontekstual ternyata berbeda.

Oleh karena itu, PP terkait HP3 seyogyanya tidak dipaksakan untuk segera diterbitkan. Penerbitan PP yang bermasalah sama dengan mempertaruhkan kredibilitas. Jangan hendaknya karena target, substansi lalu diabaikan. Membuka diri terhadap usulan penyempurnaan HP3 dalam UU No. 27/2007 terkait HP3 adalah perwujudan akuntabilitas publik.

#### **CATATAN:**

Terkait Putusan MK Nomor 3/PUU-VIII/2010 tentang pengujian UU No. 27 Tahun 2007 diambil dari tulisan yang disampaikan dalam kuliah inaugurasi sebagai anggota AIPI, pada tanggal 3 September 2013 dengan judul : “Memaknai Kembali Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan Tindaklanjutnya”, oleh Maria SW Sumardjono, hlm 9-14. Menindaklanjuti putusan MK tersebut, pada tanggal 15 Januari 2014 terbit UU No. 1 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (PWP3K). Secara garis besar terdapat 22 pasal yang dirubah atau ditambahkan dari 14 pasal yang secara eksplisit dinyatakan bertentangan dengan konstitusi.

Kelompok perubahan pertama terkait dengan partisipasi masyarakat dalam penyusunan RSWP-3-K, RZWP-3-K, RPWP-3-K, dan RAPWP-3-K. Jika semula tidak diberikan hak bagi masyarakat untuk berpartisipasi, dalam UU No. 1 Tahun 2014 masyarakat, disamping pemerintah, dan dunia usaha, mempunyai hak untuk berpartisipasi. Usulan dokumen final hasil perencanaan PWP<sub>3K</sub>, jika tidak memperoleh tanggapan dan/atau saran dari Gubernur atau Menteri dalam jangka waktu 30 hari, maka dokumen final tersebut diberlakukan secara definitif (Pasal 14).

Kelompok kedua adalah pasal-pasal yang menggantikan substansi tentang HP-3. Sebagai pengganti HP-3, diatur tentang Ijin Lokasi dan Ijin Pengelolaan. Ijin Lokasi dimaknai sebagai “ijin yang diberikan untuk memanfaatkan ruang dari sebagian Perairan Pesisir yang mencakup permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut pada batas keluasan tertentu dan/atau untuk memanfaatkan sebagian pulau-pulau kecil” (Pasal 1 angka 18). Sedangkan Ijin Pengelolaan adalah “ijin yang diberikan untuk melakukan kegiatan pemanfaatan sumber daya Perairan Pesisir dan perairan pulau-pulau kecil” (Pasal 1 angka 18A). Ijin Lokasi diberikan dalam luasan dan waktu tertentu dan tidak diberikan pada zona inti lokasi konservasi laut, kawasan pelabuhan, dan pantai umum (Pasal 17). Ijin Pengelolaan diwajibkan bagi setiap orang yang melakukan pemanfaatan sumber daya perairan pesisir dan perairan pulau-pulau kecil untuk 7 (tujuh) jenis kegiatan (antara lain produksi garam, biofarmakologi laut, pengangkatan muatan kapal tenggelam). Untuk kegiatan di luar jenis kegiatan tersebut, Ijin Pengelolaan diberikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 19).

Bagaimana halnya jika MHA memanfaatkan ruang dan sumber daya perairan pesisir dan perairan pulau-pulau kecil? Pasal 21 menegaskan bahwa hal itu menjadi kewenangan MHA setempat, lebih lanjut dalam Pasal 22 ditegaskan bahwa MHA tidak memerlukan Ijin Lokasi dan Ijin Pengelolaan. Bagi masyarakat lokal dan masyarakat tradisional ijin lokasi dan ijin pengelolaan tetap diperlukan, pemberian ijin tersebut difasilitasi oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah dan hanya untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari (Pasal 20).

Kelompok perubahan yang ketiga adalah terkait dengan kewenangan. Menteri berwenang untuk: a) memberikan ijin pemanfaatan pulau-pulau kecil dan perairan di sekitarnya dalam rangka penanaman modal asing yang mengutamakan kepentingan nasional setelah mendapat rekomendasi dari Bupati/Walikota (Pasal 26 A). b) Menetapkan perubahan peruntukan dan fungsi zona inti pada kawasan konservasi untuk eksploitasi berdasarkan hasil penelitian Tim Terpadu. Jika perubahan tersebut berdampak penting dan luas cakupannya serta bernilai strategis, menteri menetapkan dengan persetujuan DPR (Pasal 30); c) memberikan dan mencabut Ijin Lokasi dan Ijin Pengelolaan wilayah perairan provinsi dan pulau-pulau kecil lintas provinsi, Kawasan Strategis Nasional, Kawasan Strategis Nasional Tertentu, dan Kawasan Konservasi Nasional (Pasal 50); d) memberikan dan mencabut ijin pemanfaatan pulau kecil dan pemanfaatan perairan di sekitarnya yang menimbulkan dampak penting dan cakupan luas yang bernilai strategis terhadap perubahan lingkungan dan menetapkan perubahan status zona inti pada kawasan konservasi nasional (Pasal 57).

Adapun Gubernur dan Bupati/Walikota berwenang memberikan Ijin Lokasi dan Ijin Pengelolaan di

wilayah perairan provinsi dan pulau-pulau kecil sesuai kewenangan masing-masing (Pasal 50).

Kelompok perubahan keempat terkait dengan hak dan kewajiban masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 60 dan kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah untuk memberdayakan masyarakat melalui berbagai upaya (Pasal 63).

Kelompok perubahan kelima terkait dengan sanksi administratif dan pidana, khususnya karena perubahan dari HP-3 menjadi Ijin Lokasi (Pasal 73 dan Pasal 75), dan penambahan sanksi pidana terkait dengan Ijin Pengelolaan (Pasal 75 A).

## **2. Evaluasi Program MIFEE\***

Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE) tidak banyak terdengar gaungnya setelah diresmikan tanggal 11 Agustus 2010. Cukup mengejutkan ketika berbagai LSM nasional maupun internasional menyurati PBB agar menghentikan program MIFEE karena mengancam kelangsungan hidup suku Malind (Kompas 26/7/2013).

Program yang diproyeksikan meliputi tanah seluas 1,2 juta hektar untuk memproduksi bahan pangan dan bio-energi itu pasti berdampak luas dan dalam jangka waktu panjang. Pertanyaannya adalah, apakah program tersebut dapat menjamin keadilan dalam alokasi sumberdaya alam (SDA) sesuai semangat konstitusi?

---

\* Kompas, 27 September 2013

## Yang terjadi

Salah satu tujuan MIFEE adalah memperkuat cadangan pangan dan bio-energi nasional untuk memantapkan dan melestarikan ketahanan pangan nasional dan memasuki pasar bahan pangan dunia melalui ekspor produk pangan. Untuk mempercepat pelaksanaan program MIFEE diterbitkan INPRES No. 5 Tahun 2008 tentang Fokus Program Ekonomi Tahun 2008-2009 khususnya untuk mempersiapkan program MIFEE dan INPRES No. 1 Tahun 2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010, yang antara lain mengamanatkan penyusunan *Grand Design Food and Energy Estate* di Merauke. Dari sekitar 46 perusahaan yang berminat berinvestasi, sampai dengan saat ini (September 2013) terdapat sekitar 11 perusahaan yang sudah mulai beraktivitas.

Siapa yang diuntungkan dan dirugikan dari program ini? Perusahaan, jelas berpeluang untuk diuntungkan dalam jangka panjang; sebaliknya masyarakat hukum adat (MHA), terutama suku Malind sebagai pemilik tanah ulayat, sudah mulai merasakan dampak negatifnya.

Secara fisik, pada wilayah MHA yang sudah dibuka, hutan adat untuk bahan obat, kayu bakar, kayu perahu dan bangunan; rawa sagu, dan binatang-binatang buruan sebagai sumber kehidupan masyarakat semua ikut (di)lenyap(kan). Hilangnya tempat-tempat keramat sesuai kepercayaan masyarakat dan tanaman-tanaman yang berharga untuk ritual adat, jelas merupakan ancaman terhadap kepercayaan, identitas budaya dan simbol leluhur MHA. Permasalahannya,

apakah kebijakan izin lokasi yang tidak memperbolehkan perusahaan menghilangkan tempat keramat dan sumber kehidupan itu MHA mampu diterjemahkan di lapangan?

Dampak sosial-ekonomi benturan antara ekonomi berbasis pasar dengan ekonomi subsisten tampak dalam beberapa hal. *Pertama*, hilangnya sumber kehidupan MHA. Tingkat pendidikan yang rendah dan tiadanya keterampilan mengakibatkan MHA tersingkir dari sektor pertanian berbasis pasar. *Kedua*, terbatasnya tenaga kerja yang berasal dari MHA, mengharuskan perusahaan mendatangkan tenaga kerja dari luar Papua yang membuat MHA semakin tersingkir dari akses terhadap sumber ekonomi. *Ketiga*, peluang ekonomi yang besar untuk memperoleh jabatan dalam perusahaan maupun pemerintahan, lebih mudah dapat diraih oleh orang luar Papua yang memiliki akses ekonomi dan akses politik.

Dampak lingkungan dari beroperasinya perusahaan dapat dilihat dari pencemaran air yang mengakibatkan lenyapnya binatang-binatang air sebagai sumber kehidupan, juga menimbulkan berbagai penyakit kulit, gangguan pencernaan dan gangguan kesehatan lainnya. Mencari air bersih mengharuskan jarak tempuh yang sangat jauh, yang berpotensi mengancam keamanan dan kenyamanan hidup MHA.

### **Keberpihakan**

Disain program MIFEE cenderung memihak investor yang memerlukan kepastian hukum dan kepastian berusaha. Perhatian yang seimbang belum diberikan kepada MHA sebagai pemilik tanah yang diperlukan oleh investor. Ada sekitar 18

peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan hukum program MIFEE, namun tidak satupun dari peraturan perundang-undangan tersebut yang dimaksudkan untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan hak asasi MHA.

Setidaknya diperlukan dua peraturan untuk melindungi MHA ketika berhadapan dengan kepentingan investor agar jaminan keadilan dapat diberikan bagi kedua belah pihak. *Pertama*, terkait dengan kesepakatan. Selama ini, MHA mengeluh karena dalam negosiasi tidak pernah disampaikan informasi yang komprehensif dan obyektif oleh perusahaan terkait kegiatan dan dampak positif maupun negatifnya. Rencana investasi samasekali tidak melibatkan MHA; negosiasi juga tidak melibatkan MHA secara keseluruhan. Aturan main yang harus ditempuh perusahaan terkait berbagai perizinan juga tidak disampaikan kepada masyarakat. Tidak jarang kesepakatan dihasilkan melalui tekanan, tipu daya maupun bujuk rayu. Penandatanganan “perjanjian” dilakukan dalam tempo yang sesingkat-singkatnya (satu hari), disertai upacara adat; isi perjanjian tidak dipahami oleh MHA, dan salinannya tidak selalu diserahkan kepada MHA.

*Kedua*, jika dua pihak dengan posisi tawar yang jauh berbeda berhadapan, hak dan kewajiban masing-masing pihak akan cenderung tidak seimbang. Hal ini antara lain tampak dalam penentuan ganti kerugian/imbalan yang diterima MHA. Contoh: untuk tanah MHA seluas 40.000 hektar yang diserahkan kepada perusahaan selama 25 tahun diberikan “tali asih” Rp. 6.000.000.000,- (enam milyar rupiah). Jika dihitung, tanah MHA dihargai Rp. 6.000,- (enam ribu rupiah)



per hektar per tahun! Contoh lain, untuk per meter kubik kayu, dihargai Rp. 12.500 (dua belas ribu lima ratus rupiah) oleh perusahaan, padahal jika masyarakat menjual kayu yang sudah dibersihkan kepada pembeli kayu yang datang ke kampung mereka, per meter kubik dihargai dengan Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) sampai dengan Rp. 1.500.000,- (satu juta lima ratus ribu rupiah).

Dampak negatif tersebut mengindikasikan kekurangiapan pemerintah menyusun peraturan yang komprehensif terkait: (1) tata cara melakukan negosiasi dengan MHA melalui *free, prior and informed consent* (FPIC) sesuai aturan main dalam berbagai konvensi internasional; dan (2) pedoman penetapan ganti kerugian/imbalan untuk tanah ulayat yang dimanfaatkan oleh perusahaan. Ganti kerugian yang hanya didasarkan pada nilai ekonomis tanah tidak dapat diterapkan dalam kasus tanah ulayat. MHA memberikan nilai sosial-budaya dan magis-religius secara khusus di samping nilai ekonomis tanahnya. Jika dikehendaki, pedoman FPIC dapat dikembangkan berdasarkan konvensi internasional dan pedoman-pedoman yang sudah ada. Dengan FPIC, MHA dapat memberikan persetujuan, mengusulkan perubahan, atau menolak, berdasarkan informasi yang disampaikan dalam tahap awal, yang menjelaskan secara komprehensif kegiatan yang akan dilakukan di atas tanahnya, meliputi dampak positif maupun dampak negatif yang mungkin timbul terkait dengan kegiatan tersebut. Penentuan besarnya ganti kerugian tanah ulayat juga dapat merujuk pada pengalaman-pengalaman negara-negara lain.

Walaupun suatu saat peraturan terkait FPIC dan penetapan ganti kerugian telah disiapkan, pemanfaatan tanah ulayat itu harus dilandasi dengan pemahaman yang benar terkait subyek hak ulayat sesuai dengan struktur kemasyarakatan MHA yang bersangkutan dan kepastian hukum terkait wilayah adatnya untuk meminimalisasi persoalan yang mungkin timbul.

### **Perlu ketegasan**

Pelaksanaan MIFEE perlu dievaluasi. Sampai dengan saat ini, dari enam tujuan program MIFEE belum satupun yang menunjukkan arah ke sana, bahkan cenderung berlawanan arah, antara lain terkait dengan kesejahteraan masyarakat Merauke, percepatan pemerataan pembangunan, dan penciptaan lapangan kerja.

Sebelum peraturan perundang-undangan dan kebijakan terkait hak MHA dibentuk, seyogianya program MIFEE dihentikan untuk sementara waktu. Terhadap perusahaan yang telah beroperasi perlu dilakukan evaluasi terkait semua perizinan yang telah terbit disertai dengan sanksi yang tegas terhadap pelanggarannya. Di samping pembentukan kebijakan dan peraturan perundang-undangan maka koordinasi, supervisi, dan evaluasi program MIFEE merupakan keniscayaan jika pemanfaatan SDA dimaksudkan untuk tercapainya kesejahteraan, khususnya bagi masyarakat Merauke.

**CATATAN:**

Sebagai kelanjutan dari pemikiran tentang penghormatan dan perlindungan bagi masyarakat hukum adat yang tanahnya dimanfaatkan oleh pihak lain untuk berbagai kegiatan dapat dibaca tulisan Maria SW Sumardjono “Kompensasi yang Adil atas Pemanfaatan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat: Belajar dari Kasus MIFEE”, makalah untuk IACN *Conference on Socio Legal Studies “Legal Reform in Indonesia: Towards Justice”*, Yogyakarta 6-7 September.

**3. Menghadirkan Negara\***

Agenda prioritas Nawacita yang kelima mengamanatkan negara untuk meningkatkan kesejahteraan dengan mendorong Landreform dan program kepemilikan tanah 9 juta Ha. Dalam rangka mewujudkan penataan kembali penguasaan dan pemilikan tanah itu diharapkan bahwa konflik penguasaan tanah sekaligus dapat diselesaikan. Dua kebijakan yang sudah disusun adalah Rancangan Peraturan Presiden tentang Reforma Agraria dan Rancangan Peraturan Presiden tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan.

Bukan suatu kebetulan jika kedua R. Perpres itu didorong terbitnya dalam waktu yang hampir bersamaan. Keduanya berkaitan erat karena dilandasi semangat yang sama, yaitu menghadirkan negara untuk menyejahterakan masyarakat

---

\* Kompas, 23 September 2016

melalui penataan aset dan penataan akses serta memberikan kepastian hukum terhadap penguasaan tanah yang berada di dalam kawasan hutan.

Urgensi penerbitan Perpres tentang Reforma Agraria (RA) dimuat dalam Perpres No. 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017, sebagai program prioritas penguatan regulasi dan penyelesaian konflik agraria.

R Perpres tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan secara tidak langsung juga mendukung Program RA.

Mengapa RA merupakan keniscayaan? Upaya menata kembali penguasaan dan kepemilikan tanah, khususnya tanah pertanian, sudah dilaksanakan melalui program *Landreform* (LR) sesuai UU No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Namun program LR terkait redistribusi tanah itu mengalami pasang surut, terutama sejak tahun 1965, karena faktor teknis, politis-psikologis, kelembagaan, teknis pelaksanaannya dan kurang akuratan data.

LR yang dilaksanakan setengah hati itu memperoleh kembali semangat hidupnya dengan terbitnya Ketetapan MPR RI No. IX / MPR / 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PA-PSDA). Belajar dari permasalahan LR di masa lalu, pada tahun 2005, Badan Pertanahan Nasional (BPN) dibawah pimpinan Joyo Winoto menekankan esensi RA sebagai aset dan akses reform. Dalam pelaksanaannya fokus RA lebih pada aset reform. Akses reform, jika ada, sifatnya sporadis. Disamping redistribusi

tanah, pemberian sertipikat terhadap tanah - tanah yang sudah dimiliki masyarakat yang antara lain merupakan Tanah Obyek Landreform era sebelumnya, juga dimasukkan sebagai aset reform, melalui program “Legalisasi Aset”.

Berbagai pengalaman program LR maupun RA tahun 2005, menjadi pertimbangan penyusunan R Perpres RA yang lebih komprehensif. Secara hukum, bagaimana kedudukan Perpres RA ini? Mestinya yang ideal adalah RUU tentang Pertanahan (RUUP) yang didalamnya memuat tentang prinsip - prinsip RA itu diterbitkan terlebih dahulu. Namun karena RUUP dan R Perpres RA dilandasi dengan semangat yang sama, yakni mewujudkan amanat Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 dan prinsip -prinsip PA-PSDA, kekhawatiran bahwa kedua peraturan tersebut tidak sejalan, dapat ditepis.

Urgensi penerbitan Perpres tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan didorong oleh kenyataan bahwa hak untuk memperoleh akses dan menguasai tanah tidak selalu dapat dijangkau oleh setiap orang walaupun hal itu dijamin dalam Pasal 28 H ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 dan UU No. 11 Tahun 2005 tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Hal ini terutama dialami oleh masyarakat yang secara *de facto* sudah menguasai tanah selama puluhan tahun, namun letak tanah secara *de jure* berada di dalam kawasan hutan yang penetapannya barangkali dilakukan belakangan.

Bagaimana perlindungan dan kepastian hukum bagi kelompok masyarakat ini? Undang - Undang terkait permasalahan ini, yakni UU Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA

) dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK) tidak selaras satu sama lain. Walaupun terhadap UUK telah dilakukan uji materi ke MK dan menghasilkan empat putusan (Putusan MK No. 45 Tahun 2011, No. 34 Tahun 2011, No 35 Tahun 2012 dan No. 95 Tahun 2014), permasalahan tersebut belum dapat dituntaskan. Semangat menghadirkan negara untuk melindungi kelompok masyarakat tersebut didukung dengan terbitnya dua Peraturan Menteri Kehutanan pasca putusan MK yakni P 44 Tahun 2012 dan P 62 Tahun 2013. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa, dalam hal ada hak pihak ketiga yang sah di dalam kawasan hutan, akan dilepaskan dari kawasan hutan sesuai peraturan perundang-undangan. Upaya mengatasi “kebuntuan” penyelesaian konflik itu dicarikan jalan keluarnya melalui penerbitan Peraturan Bersama Menteri Kehutanan, Menteri PU, Menteri Dalam Negeri dan Kepala BPN pada tanggal 17 Oktober 2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di Dalam Kawasan Hutan (Perber). Dalam perjalanannya Perber mengalami hambatan terkait format pengaturan dan belum adanya semangat yang sama dari para pelaksana di lapangan. Berbagai kelemahan tersebut mendorong diterbitkannya R Perpres dengan meningkatkan format sekaligus menyempurnakan substansi Perber.

### **Tak bisa ditunda**

Data BPS tahun 2013 menyebutkan penurunan jumlah Rumah Tangga Petani (RTP) dalam kurun waktu 10 tahun (2003-2013) dari 31, 17 juta menjadi 26,13 juta RTP. Sebagian besar RTP

(55,33 persen) merupakan petani gurem, yakni memiliki tanah kurang dari 0,5 ha atau petani penggarap yang tidak memiliki tanah. Areal tanah pertanian cenderung berkurang sebagai dampak alih fungsi menjadi tanah non pertanian karena berbagai faktor dan belum efektifnya UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Sejalan dengan pola penguasaan dan pemilikan tanah pertanian, ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah perkotaan juga terjadi sebagaimana ditunjukkan dalam studi penggunaan tanah perkotaan di berbagai kota di Pulau Jawa pada tahun 1995: bahwa mayoritas penduduk menguasai tanah kurang dari 200 M<sup>2</sup> dan hanya sebagian kecil menguasai tanah lebih dari 200 M<sup>2</sup>. Berpijak pada kenyataan tersebut dan dalam rangka melaksanakan Ketetapan MPR RI No. IX / MPR / 2001 dan UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Perpres No. 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, dibentuk R Perpres RA. Butir - butir penting dalam R Perpres RA adalah *pertama*, pelaksanaan penataan aset dilakukan oleh Kementerian ATR / BPN sedangkan penataan akses menjadi tanggung jawab berbagai sektor terkait secara terkoordinasi. Penataan aset terdiri dari redistribusi tanah dan sertifikasi tanah. Penetapan Tanah Obyek RA (TORA) dan subyek penerima TORA dilakukan oleh Menteri ATR/ Ka BPN dan Gubernur atau Bupati / Walikota sesuai dengan kewenangan masing- masing .

*Kedua*, target TORA sesuai dengan RPJMN adalah 9 juta Ha di seluruh wilayah RI. Peruntukan TORA ditujukan

untuk pertanian dan non pertanian melalui redistribusi. Luas tanah pertanian hasil redistribusi disesuaikan dengan ketersediaan TORA, jumlah calon penerima dan karakteristik wilayah. Subyek TORA meliputi orang perorangan dan badan hukum (Koperasi, Badan Usaha Milik Desa, Badan Usaha Milik Petani). Tanda bukti hak diberikan dalam bentuk Hak Milik (HM) perseorangan maupun HM bersama. Kepada subyek TORA tanah non pertanian diberikan tanah (HM) atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS). Untuk mencegah peralihan tanah hasil redistribusi dimuat larangan yang pelanggaranannya dapat berakibat pembatalan hak atas TORA. Ketiga, subyek TORA berhak atas penataan akses, antara lain untuk memperoleh pendidikan dan latihan, fasilitas permodalan dan pembiayaan, pengembangan sistem dan sarana pemasaran hasil produksi. Keempat, pengawasan dan pengendalian kinerja pelaksanaan RA dilakukan oleh Kantor Staf Presiden melalui monitoring dan pelaporan yang selanjutnya dilaporkan kepada Presiden. Dokumen laporan merupakan informasi publik yang dapat diakses masyarakat sesuai peraturan perundang-undangan.

Perpres RA perlu didukung dengan peraturan pelaksanaan untuk memastikan beberapa hal : (1) mekanisme pemantauan obyek dan subyek RA agar tidak salah sasaran; (2) mekanisme pemantauan dan evaluasi pelaksanaan hak subyek RA untuk penataan akses dengan tolok ukur tercapainya sasaran RA; (3) mekanisme pengawasan terhadap pelanggaran atas larangan bagi subyek RA; (4) pemutakhiran data obyek RA; dan (5) kepastian tersedianya dana untuk kegiatan RA dan mencegah



kemungkinan tumpang tindih pendanaan.\*

Di luar kelima hal itu, perlu dikawal penyusunan RPP tentang Jaminan Luasan Lahan Pertanian yang substansinya berpotensi tumpang tindih dengan R Perpres RA terkait dengan obyek dan kewenangan penetapannya, lokasi dan luasan obyek, serta subyek penerima.

### Urgensi Sinkronisasi

Perber yang kemudian didorong menjadi Perpres itu merupakan keberhasilan implementasi Rencana Aksi 12 Kementerian / Lembaga berdasarkan Nota Kesepakatan Bersama 11 Maret 2004 yang difasilitasi oleh KPK. Intisari substansi Perpres adalah *pertama*, Presiden membentuk Sekretariat Bersama (Sekber) yang bertugas memberikan arahan, melakukan pengawasan dan pengendalian serta melaporkan pelaksanaan penyelesaian penguasaan tanah kepada Presiden. *Kedua*, Gubernur membentuk Tim

---

\* Dalam draft Perpres RA awal tahun 2018, beberapa hal dapat dicatat, antara lain (1) Sumber TORA terdiri dari 10 (sepuluh) kelompok; (2) Subyek RA terdiri dari: a) Badan Hukum, b) Orang-perorangan dan c) Kelompok Masyarakat dengan hak kepemilikan bersama; (3) Pelaksanaan penataan aset melalui: a) Legalisasi aset, b) Redistribusi tanah, atau c) Konsolidasi tanah; (4) Redistribusi tanah terdiri atas redistribusi tanah pertanian dan redistribusi tanah non pertanian; (5) Redistribusi tanah pertanian dengan luasan minimal 0,25 Ha dan maksimal 5 (lima) Ha, disesuaikan dengan ketersediaan TORA, jumlah calon subyek dan karakteristik wilayah. Redistribusi tanah non pertanian berupa tanah untuk rumah tapak atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (HMSRS); (6) Penataan akses dilakukan melalui 8 (delapan) tahapan diawali dengan tahap pemetaan sosial.

Inventarisasi dan Verifikasi (Inver) untuk menyelesaikan masalah penguasaan tanah dan melaporkan hasilnya kepada Sekber.

*Ketiga*, jenis penggunaan tanah yang dapat dimohonkan penyelesaian adalah: permukiman , fasilitas umum dan / atau fasilitas sosial, lahan garapan dan hutan yang dikelola masyarakat hukum adat (MHA). Bagi masyarakat yang menguasai tanah selama 20 tahun berturut - turut atau lebih, diberikan rekomendasi untuk diselesaikan melalui pengakuan atau penegasan hak. Jika bidang tanah yang dikuasai tidak memenuhi kriteria tersebut, dapat dikelola melalui pola pemberdayaan masyarakat di dalam atau di sekitar hutan negara. Terdapat ketentuan tentang penyelesaian penguasaan tanah yang masih berupa hutan dalam kawasan hutan dengan fungsi tertentu yang dapat atau tidak dapat diterbitkan sertipikat hak atas tanahnya atau didaftar hak ulayatnya. Pengakuan MHA ditetapkan dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah dan penguasaan tanahnya ditetapkan sebagai hutan adat.

*Keempat*, berdasarkan rekomendasi Tim Inver, Dirjen Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan menerbitkan perintah penataan batas kawasan hutan yang akan menjadi dasar penerbitan Keputusan Perubahan Batas Kawasan Hutan Negara untuk pengakuan hak dan penerbitan sertipikat hak atas tanah atau pendaftaran hak ulayat MHA. Perubahan kawasan hutan negara dapat dilaksanakan sebelum ditetapkan revisi RTRW dan akan menjadi acuan perubahan RTRW Provinsi dan Kabupaten / Kota. Penerbitan sertipikat dan

pendaftaran hak ulayat MHA dapat dilakukan sebelum proses integrasi.

Perpres dibatasi berlakunya dalam jangka waktu sepuluh tahun dan wajib dilengkapi petunjuk teknis bersama antara Mendagri, Menteri LHK dan Menteri ATR/ Ka BPN.

### **Menggenapkan Janji**

Negara sungguh - sungguh hadir jika Perpres dilaksanakan dengan pengawalan pihak - pihak terkait serta publik. Bahwa Perpres ada kekurangannya, selalu dapat disempurnakan sepanjang hal itu tidak merubah tujuannya. Evaluasi terus menerus terhadap pelaksanaan Perpres dapat dijadikan landasan untuk perbaikan ke depan. Tertundanya penerbitan Perpres itu sama dengan membiarkan terjadinya ketimpangan dan ketidakadilan penguasaan dan pemilikan tanah bagi sebagian besar masyarakat dan menutup mata terhadap konflik penguasaan tanah di dalam kawasan hutan yang tak kunjung terselesaikan secara tuntas. Kiranya Perpres mewakili harapan masyarakat bahwa negara memang hadir untuk menyelesaikan persoalan masyarakat, dan bukan sekedar singgah, atau bahkan absen.

#### **CATATAN:**

Perpres No.88 Tahun 2017 terbit pada 9 September 2017 dengan judul “Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan “. Ada beberapa perubahan signifikan dari Rancangan Perpres yang kemudian menjadi Perpres itu. Sampai dengan bulan Februari tahun 2018 Perpres tentang Reformasi Agraria belum terbit.

Proses penerbitan Perpres No. 88 Tahun 2017 didahului dengan masukan berupa rancangan Perpres (R Perpres), yang disiapkan oleh KLHK, Kementerian ATR/BPN, dan Kemendagri dibantu oleh Tim GN-PSDA yang dibentuk oleh KPK. Melalui diskusi yang cukup panjang, R Perpres diserahkan kepada Menteri Koordinator Perekonomian untuk dibahas bersama kementerian terkait. Jika boleh dirunut ke belakang, terdapat beberapa perbedaan antara usulan substansi R Perpres dengan Perpres, antara lain, *pertama*, R Perpres tidak membuat kategori penyelesaian antara sebelum dan sesudah ditunjuk sebagai kawasan hutan, dan kategori berdasarkan luasan kawasan hutan (minimal 30 % atau lebih dari 30% dari DAS, pulau dan/atau provinsi). *Kedua*, cara penyelesaian penguasaan tanah terhadap semua fungsi kawasan hutan dilakukan dengan melihat kenyataan di lapangan, apakah masih berfungsi hutan atau didominasi ruangnya sudah tidak berfungsi hutan. Namun, tetap ditegaskan bahwa penguasaan tanah berupa hutan hak dan hutan adat harus dikelola sesuai dengan fungsinya. *Ketiga*, R Perpres mengatur tentang MHA dan merinci panduannya dalam Lampiran. Pengakuan MHA ditetapkan dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah. *Keempat*, R Perpres tidak menyebutkan penyelesaian melalui *resettlement*. *Kelima*, jangka waktu berlakunya Perpres dibatasi 10 (sepuluh) tahun, dengan pertimbangan bahwa masalah penguasaan tanah dalam kawasan hutan adalah masalah lama yang belum pernah diselesaikan secara tuntas dan tergolong sebagai permasalahan tentang konflik yang berdampak luas dan berskala luas. Oleh karena itu seharusnya dengan adanya Perpres, permasalahan yang ada (*existing*) diselesaikan secara tuntas. Lewat 10 (sepuluh) tahun sejak diimplementasikan, diharapkan sudah tidak ada lagi permasalahan penguasaan tanah di dalam kawasan hutan.

Perpres No.88 Tahun 2017 lebih bersifat rigid atau formalistik-legalistik, karena tidak membuka kemungkinan untuk penyelesaian masalah dengan melihat pada kondisi kawasan hutan yang senyatanya. Rumusan penyelesaiannya lebih bersifat mekanistik, abai terhadap masalah sosial, ekonomi, dan politik pada masyarakat yang menguasai tanah dalam kawasan hutan. Penyelesaian masalah *resettlement*, misalnya, seolah mudah dilakukan. Padahal kenyataannya untuk melakukan permukiman kembali, hak dan kewajiban mereka yang terkena dampak, dan hal-hal mendasar lainnya, misalnya kesejahteraan sosial-ekonomi pihak terdampak *resettlement* belum jelas. Apakah aturan tentang pemukiman kembali sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (1) huruf (c) jo Pasal 101 dan Pasal 202 UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman yang akan dijadikan acuan? Secara substansial tampaknya tujuannya berbeda, karena pemukiman kembali menurut UU No. 1 Tahun 2011 adalah untuk peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan pemukiman yang kumuh. Sedangkan *resettlement* terhadap masyarakat yang menguasai tanah di dalam kawasan hutan terkait dengan hunian dan lahan garapan. Demikian juga ketentuan tentang relokasi masyarakat korban “penggusuran” yang tinggal di bantaran sungai dan bidang tanah negara lainnya, tidak dapat serta merta diterapkan untuk “*resettlement*” yang dirumuskan dalam Perpres No.88 Tahun 2017 ini. Tentu tidak sederhana menemukan jalan keluar melalui *resettlement* jika yang menjadi intinya adalah perlindungan HAM dari masyarakat yang bersangkutan.

Tampaknya Perpres ini masih perlu terus dikawal sehingga dapat dilaksanakan dalam rangka memberikan keadilan agraria bagi masyarakat yang sudah menguasai tanah secara *de facto* dalam jangka waktu relatif lama, namun secara *de jure* termasuk dalam kawasan hutan.

## BAB IV

# ANEKA KEBIJAKAN PERTANAHAN

### 1. Pragmatisme UU Pengadaan Tanah\*

**U**U No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (“UUPTKU”) yang disahkan pada tanggal 14 Januari 2012 keberadaannya “tenggelam” oleh kasus-kasus sengketa/konflik pertanahan yang demikian massif dan kompleks, yang penyelesaiannya tampak masih memerlukan komitmen, waktu dan kesabaran. Pengaturan pengadaan tanah dalam undang-undang memang sudah tepat. Namun dari segi substansi, UU yang strategis dan berdampak luas ini memerlukan beberapa catatan.

UU dibentuk untuk suatu tujuan. Pembangunan untuk kepentingan umum, khususnya infrastruktur, lebih khusus lagi, jalan tol, kendala utamanya adalah pembebasan tanah, yang

---

\* Kompas, 1 Juni 2012

tidak dapat ditanggulangi melalui Perpres No. 36 Tahun 2005 jo Perpres No. 65/2006 (“Perpres”). Oleh karena itu, UUPTKU disusun untuk menjamin kelancaran proses pengadaan tanah. Jadwal waktu keseluruhan proses pengadaan tanah kurang dari dua tahun. Tahap pendataan awal sampai dengan konsultasi publik ditempuh dalam waktu 4,5 bulan. Keberatan terhadap lokasi pembangunan yang tidak berhasil ditangani Gubernur, diselesaikan melalui peradilan Tata Usaha Negara sampai dengan keputusan Mahkamah Agung yang memakan waktu kurang lebih empat bulan. Tahap inventarisasi sampai dengan revisi data ditempuh dalam waktu 2,5 bulan. Pada tahap pemberian ganti kerugian, bila ada pihak yang berkeberatan dapat menempuh jalur hukum melalui pengadilan negeri setempat sampai dengan kasasi yang proses keseluruhannya ditempuh dalam waktu sekitar empat bulan.

Bagi investor, berlarutnya proses pengadaan tanah berakibat penundaan kegiatan yang berdampak terhadap biaya yang membengkak dan risiko lainnya. Kegagalan investor dijawab dengan memberikan bobot lebih pada kepastian hukum dalam UUPTKU. Kepastian hukum itu memang penting. Namun demikian, di luar tujuan untuk serba cepat itu, yang tidak kalah penting adalah kualitas dalam proses pengadaan tanah, khususnya dalam upaya mencapai kesepakatan dengan pihak yang harus melepaskan tanahnya untuk kepentingan umum. Agar dapat dijamin bahwa musyawarah dapat berlangsung secara sukarela dan bebas dari tekanan, hak masyarakat untuk mengajukan keberatan serta tata caranya; jenis-jenis ganti kerugian di samping uang dan adanya ganti kerugian

lain, misalnya karena kehilangan usaha atau pekerjaan, biaya pindah tempat, biaya alih profesi; serta cara penilaian ganti kerugian, wajib disampaikan kepada masyarakat. Transparansi terhadap hal-hal yang berpengaruh terhadap masyarakat yang terkena dampak itu sesuai dengan UU No. 18 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Bagi masyarakat yang kehilangan tanahnya, UUPTKU dirasakan adil jika kesejahteraan sosial-ekonominya tidak mengalami penurunan setelah tanahnya dilepaskan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah diselenggarakan dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat serta diterbitkan sebagai pelaksanaan hak menguasai dari negara (Penjelasan Umum UUPTKU). Dengan demikian, berbagai ketentuan dalam UUPTKU harus dapat menjamin bahwa kegiatan pembangunan itu ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Tolok ukur capaian sebesar-besar kemakmuran rakyat paling tidak harus dapat dilihat dari kemanfaatan pembangunan untuk kepentingan umum itu bagi rakyat dan tingkat pemerataan kemanfaatannya serta penghormatan terhadap hak rakyat ( Pasal 28 H ayat (4) jo. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945).

Oleh karena pembangunan untuk kepentingan umum itu merupakan bagian dari penyelenggaraan ekonomi nasional, maka pasal-pasal dalam UUPTKU harus dapat mencerminkan keseimbangan antara keuntungan pembangunan bagi investor dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Hal ini sesuai dengan prinsip kebersamaan dan prinsip efisiensi berkeadilan menurut Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.



## **UUPTKU menabrak prinsip “hukum sebagai sistem”**

Terobosan yang ditempuh UUPTKU menimbulkan tanda tanya dikaitkan dengan konsep dasar perolehan tanah untuk kepentingan umum. Sesuai konsepsi hukum tanah nasional, pada prinsipnya perolehan tanah harus dilakukan dengan cara musyawarah, artinya masyarakat melepaskan tanahnya secara sukarela dengan memperoleh ganti kerugian. Bila untuk kepentingan umum semua upaya yang ditempuh untuk mencapai musyawarah menemui kegagalan sedangkan lokasi pembangunan tidak dapat dipindahkan ke tempat lain, maka ditempuhlah acara pencabutan hak atas tanah sesuai dengan UU No. 20 Tahun 1961 yang landasan hukumnya diletakkan oleh Pasal 18 UUPA.

Konsepsi ini masih dianut oleh Keppres No. 55 Tahun 1993 dan Perpres. Sesuai Keppres, bila keputusan tentang bentuk dan besarnya ganti kerugian ditolak oleh 25% pemegang hak, sedangkan lokasi tidak dapat dipindahkan, hal itu dapat berujung pada upaya pencabutan hak atas tanah. Ganti kerugian dititipkan di pengadilan jika pemilik tanah tidak ditemukan. Menurut Perpres, bila 75% pemilik tanah menolak lokasi pembangunan, terbuka upaya menempuh acara pencabutan hak atas tanah. Demikian juga bila 25% pemilik tanah menolak penawaran ganti kerugian, ganti kerugian dititipkan di pengadilan negeri setempat, dengan tetap terbuka kemungkinan untuk menempuh upaya pencabutan hak.

Karena hak perorangan itu dihormati, maka bila kepentingan umum menghendaki dan musyawarah menemui kegagalan, sedangkan lokasi tidak dapat dipindah, demi

memenuhi asas keseimbangan antara kepentingan umum dan kepentingan perorangan, maka hak atas tanah dapat dicabut melalui proses yang berujung pada Keputusan Presiden. Karena pencabutan hak itu berakibat mengurangi hak seseorang, maka Presiden sebagai pejabat eksekutif tertinggi yang memutuskan tentang hal itu (Penjelasan Pasal 1 UU No. 20 Tahun 1961). Permasalahan terkait ganti kerugian ditempuh melalui pengadilan tinggi yang putusannya bersifat final dan mengikat (PP No. 39 Tahun 1973).

UUPTKU menempuh jalan pintas terhadap penolakan masyarakat. Apa pun keberatan masyarakat, baik terkait penetapan lokasi pembangunan maupun penawaran ganti kerugian, semua diselesaikan melalui lembaga peradilan disertai dengan penitipan ganti kerugian di pengadilan. Tertutup sudah kemungkinan untuk menempuh acara pencabutan hak yang disediakan oleh UU No. 20 Tahun 1961. Bahkan dalam keadaan mendesak sebagai akibat bencana alam, perang, konflik sosial yang meluas dan wabah penyakit, pembangunan untuk kepentingan umum dapat langsung dilaksanakan berdasarkan Penetapan Lokasi oleh Gubernur (Rancangan Perpres). Sebelum UUPTKU, hal ini merupakan rezim pengaturan UU No. 20 Tahun 1961.

Demi politik pencitraan, jangan hendaknya sistem hukum dikorbankan demi menjaga agar Presiden tidak perlu menerbitkan keputusan pencabutan hak untuk kepentingan umum, bila musyawarah menemui kegagalan. Hukum sudah menyediakan sarannya dan sampai sekarang UU No. 20 Tahun 1961 belum dicabut.

## **Sikap tegas**

Pragmatisme UUPTKU telah menabrak prinsip “hukum sebagai sistem”. Hal ini merupakan contoh buruk dalam pembangunan hukum. Perlu ketegasan sikap untuk mengakhiri pembengkokan konsep dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum.

Pilihannya adalah pertama, UUPTKU harus dirombak, artinya kembali kepada sistem yang ada, yakni pengadaan tanah melalui musyawarah. Bila musyawarah gagal, dibuka upaya untuk menempuh acara pencabutan hak. Penitipan ganti kerugian dapat dilakukan untuk hal-hal tertentu, yakni jika pemegang hak tidak ditemukan atau tidak diketahui keberadaannya; obyek pengadaan tanah sedang menjadi obyek perkara di pengadilan; tanah dalam sengketa, diletakkan sita jaminan, dan sedang dijaminakan dengan hak tanggungan. Kedua, UUPTKU tetap dipertahankan, tetapi UU No. 20 Tahun 1961 dan Pasal 18 UUPA harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Masing-masing pilihan pasti ada risikonya. Namun inilah konsekuensinya jika penyusunan undang-undang cenderung ditujukan untuk kepentingan jangka pendek.

### **CATATAN:**

Untuk komentar tentang UU No. 2 Tahun 2012 dan peraturan pelaksanaannya dapat dibaca dalam buku Maria SW Sumardjono, “Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia, dari Keputusan Presiden sampai Undang-Undang”, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2015.

## 2. Tertibkan Tanah Terlantar\*

Hiruk pikuk kasus Century telah mereda dan kini saatnya publik mengawal PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, salah satu hasil kerja 100 hari pemerintahan SBY. PP ini implikasinya luas, tetapi masih menyisakan permasalahan yang perlu diklarifikasi.

Konsep dasar PP ini adalah fungsi sosial hak atas tanah. Setiap pemegang hak atas tanah wajib mengusahakan / menggunakan tanahnya secara bertanggung jawab. Ketika kewajiban itu dilanggar, melalui suatu proses, tanah yang bersangkutan dinyatakan terlantar, hak atas tanahnya hapus dan tanahnya dikuasai oleh Negara, untuk selanjutnya didayagunakan untuk berbagai keperluan.

Obyek penertiban tanah terlantar adalah tanah-tanah HM, HGU, HGB, Hak Pakai (HP) dan Hak Pengelolaan (HPL), atau tanah-tanah yang penguasaannya didasarkan pada izin / keputusan pejabat yang berwenang, yang tidak diusahakan / digunakan sesuai keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau penguasaannya. Dikecualikan sebagai obyek tanah terlantar adalah HM atau HGB atas nama perorangan dan tanah-tanah pemerintah yang dikuasai secara langsung atau tidak langsung, baik yang sudah mau pun belum berstatus Barang Milik Negara / Daerah yang tidak diusahakan / digunakan karena ketidaksengajaan.

Panitia C melakukan identifikasi dan penelitian terhadap tanah-tanah yang terindikasi sebagai terlantar terhadap

---

\* Kompas, 27 Maret 2010

tanah-tanah HM, HGU, HGB, dan HP, yang diawali tiga tahun sejak terbitnya sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan, atau sejak berakhirnya izin / keputusan tentang penguasaan tanah tersebut.

Hasil kerja Panitia C menjadi dasar bagi Kakanwil BPN Provinsi untuk memberikan peringatan kepada pemegang hak untuk melakukan tindakan kongkret terhadap hak atas tanahnya. Peringatan diberikan tiga kali berturut-turut, masing-masing dalam tenggang waktu satu bulan. Bila peringatan itu tidak membuahkan hasil, akibatnya tanah ditetapkan sebagai tanah terlantar. Berbeda dengan peraturan-peraturan sebelumnya, kepada bekas pemegang hak tidak diberikan ganti kerugian. Tanah negara bekas tanah terlantar itu didayagunakan untuk kepentingan masyarakat melalui program reforma agraria dan program strategis negara serta untuk cadangan negara lainnya.

### **Perlu Penegasan**

PP dan Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 2010 ("Perkaban") menyisakan beberapa permasalahan.

*Pertama*, walaupun HPL disebut sebagai obyek penertiban tanah terlantar, tetapi tidak dijabarkan lebih lanjut. Mengapa? Karena pencantuman HPL itu menimbulkan kontradiksi : (1) HPL itu bukan hak atas tanah, tidak ada jangka waktunya, tidak dapat hapus / dihapuskan, tetapi berakhir jika dilepaskan / diserahkan kembali kepada Negara oleh pemegang HPL ; (2) Jika HPL berstatus sebagai Barang Milik Negara / Daerah, justru dikecualikan sebagai obyek tanah terlantar.

*Kedua*, pengaturan tentang pengecualian sebagai obyek tanah terlantar menimbulkan pertanyaan sebagai berikut (1) jika HM / HGB atas nama perorangan dikecualikan, bagaimana dengan HP atas nama perorangan ;(2) mengingat banyaknya jenis dan status penguasaan tanah yang ada, dimana kedudukan tanah ulayat masyarakat hukum adat dan tanah-tanah milik adat yang belum selesai proses adminitrasinya dalam PP ini ; (3) bila tanah tidak diusahakan / digunakan karena dikuasai pihak lain (dalam sengketa) atau sedang menjadi obyek sengketa/perkara dipengadilan, bagaimana sikap PP terhadap hal ini?

*Ketiga*, hasil kerja Panitia C dapat berujung pada penetapan sebagai tanah terlantar. Perlu ditegaskan dalam PP bahwa penelitian terhadap tanah yang diindikasikan sebagai terlantar itu secara teknis operasional harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan instansi terkait. Masyarakat perlu memahami bahwa proses itu makan waktu.

*Keempat*, penetapan sebagai tanah terlantar bisa berdampak terhadap pemegang Hak Tanggungan (HT) bila tanah yang bersangkutan dijadikan obyek HT. Jika hak atas tanah tersebut hapus, HT juga hapus, namun hutang yang membebani tetap berlangsung. Barangkali dalam Akta Pemberian HT perlu dicantumkan janji bahwa pemberi HT akan mengganti obyek HT apabila obyek tersebut ditetapkan sebagai tanah terlantar.

## **Tindak Lanjut**

Sosialisasi sangat diperlukan agar PP dipahami secara proposional. Tujuan PP adalah mendorong pemegang

hak agar mengusahakan/menggunakan tanahnya secara bertanggungjawab. Data tentang tanah terlantar dan pendaayagunaannya harus dapat diakses oleh publik. Disamping hal itu sesuai dengan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dengan transparansi dapat dihindari KKN dan pelanggaran hukum lain serta dicegah timbulnya konflik baru. Karena materi PP terkait dengan HAM dan bersinggungan dengan UU yang lain, sejogyanya PP ditingkatkan menjadi Undang –Undang, atau setidaknya prinsip-prinsip pengaturannnya dirumuskan dalam UU Pertanahan yang akan datang.

#### CATATAN:

Sebagai tindak lanjut rencana aksi (Renaksi) sebagai pelaksanaan Naskah Kesepakatan Bersama (NKB) tahun 2013 yang diinisiasi dan diprakarasai oleh Komisi Pemberantas Korupsi (KPK), dilakukan revisi terhadap PP No. 11 tahun 2010. Sampai dengan saat buku ini dipersiapkan, revisi PP tersebut belum diterbitkan.

Dalam rancangan revisi PP No. 11 Tahun 2010 draft Februari 2017 beberapa substansi dari PP No. 11 Tahun 2010 dirubah dengan memperhatikan kelemahannya dan perkembangan yang terjadi serta kendala dalam implemetasinya.\* Beberapa perubahan tersebut antara lain sebagai berikut. *Pertama*, tambahan

---

\* Deskripsi tentang pengaturan tersebut dapat dibaca dalam “Peraturan Perundang-Undangan terkait tanah terlantar“ dalam buku “Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat” oleh Maria SW Sumardjono, Penerbit Bagian Hukum Agraria FH UGM, Yogyakarta, 2010.

dalam Ketentuan Umum maupun substansi. Dalam Ketentuan Umum ditambahkan tentang definisi tanah terlantar, keberadaan Tim Nasional Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar. Dikecualikan sebagai obyek tanah terlantar, yakni (1) tanah yang dalam keadaan sengketa atau menjadi perkara di pengadilan; (2) tanah yang tidak dapat diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan karena dihalangi oleh pihak lain; (3) tanah yang tidak dapat diusahakan, dipergunakan, atau dimanfaatkan karena adanya perubahan RTRW; (4) tanah yang dinyatakan sebagai *High Conservation Value Forest* (HCVF); 5) tanah yang kadar kemampuan tanahnya tidak mendukung secara teknis; (6) tanah yang berada dalam kawasan rawan bencana; (7) tanah yang berada dalam area suaka margasatwa dan atau cagar budaya; atau (8) tanah yang berada dalam kawasan hutan lindung. *Kedua*, kegiatan penertiban tanah terlantar juga diatur lebih rinci, melalui tahapan identifikasi, penelitian, peringatan, dan usulan penetapan tanah terlantar. Berbeda dengan PP No. 1 Tahun 2010 dan Perkab No. 4 Tahun 2010 tentang Penertiban Tanah Terlantar, dalam revisi PP No. 11 Tahun 2010 dimuat tentang kemungkinan untuk penghapusan data tanah terindikasi terlantar jika hasil identifikasi dan penelitian Panitia C melalui Berita Acara menemukan bahwa tanah tersebut diusahakan, digunakan atau dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.

*Ketiga*, perubahan terkait jangka waktu pemberian peringatan kepada pihak yang berkepentingan. Dimungkinkan memberikan peringatan tiga kali, masing-masing selama 60 (enam puluh) hari diikuti dengan 3 (tiga) kali evaluasi dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari setelah berakhirnya masa peringatan. Setelah evaluasi yang terakhir dilakukan, maka jika tanah diusahakan, maka dalam 30 (tiga puluh) hari



Kakanwil menghapuskan dari daftar data terindikasi terlantar; selanjutnya, jika tanah tetap tidak diusahakan maka dalam waktu 30 (tiga puluh) hari Kakanwil mengusulkan penetapan tanah terlantar kepada Menteri melalui Direktur Jenderal.

*Keempat*, ada 2 (dua) kemungkinan terkait penetapan tanah terlantar, yakni seluruh bidang atau hanya sebagian bidang hak atas tanah.

*Kelima*, tentang pendayagunaan tanah terlantar untuk kebutuhan strategis negara, dimuat secara rinci terkait subyeknya dan jenis pengembangannya.

*Keenam*, dimuat juga tentang pemeliharaan data tanah terindikasi terlantar dengan cara evaluasi dan pemutakhiran.

*Ketujuh*, PP yang akan datang masih memerlukan tiga peraturan untuk implementasinya yakni terkait dengan (1) kriteria obyek penertiban tanah terlantar; (2) bentuk dan isi hasil inventarisasi; dan (3) tata cara penertiban dan penetapan tanah terlantar, pemeliharaan daftar data tanah terindikasi terlantar dan pendayagunaan Tanah Cadangan Untuk Negara (TCUN)

### 3. Hak Sewa Tanah untuk Orang Asing?\*

Proses revisi PP No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, memunculkan wacana tentang

---

\* Kompas, 15 Juni 2010

Hak Sewa untuk Bangunan (H SUB), di samping Hak Pakai (HP), sebagai hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh Warga Negara Asing (WNA) atau Badan Hukum Asing (BHA).

Wacana ini merupakan berkah terselubung karena mau tidak mau, harus diakui bahwa betapa pun pentingnya pengaturan tentang pemilikan bangunan oleh WNA/BHA, tetapi yang menentukan adalah kejelasan tentang hak atas tanah tempat berdirinya bangunan tersebut.

Jika sampai dengan saat ini hakikat HP belum sepenuhnya dipahami secara obyektif, introduksi H SUB tidak akan menyelesaikan permasalahan, tetapi justru berpotensi menimbulkan permasalahan baru.

PP No. 41 Tahun 1996 itu memang bermasalah sejak penerbitannya karena substansi yang diatur tidak komprehensif (Maria SW Sumardjono, "Pemilikan Rumah oleh WNA", Kompas, 24/6/1996). Akibatnya, PP tersebut tidak efektif. Disatu pihak, masyarakat (termasuk pengembang/*developer*) seringkali memandang HP dengan sebelah mata karena jangka waktu HP. Padahal, HP untuk perorangan dan badan hukum swasta diberikan dalam jangka waktu 25 tahun, dapat diperpanjang selama 20 tahun, dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu 25 tahun. Dibandingkan dengan HGB, jangka waktu HP terpaut lima tahun. Subyek HP lebih luas yaitu WNI, Badan Hukum Indonesia (BHI), WNA, dan BHA. Penggunaannya pun lebih fleksibel, artinya tidak dibatasi jenisnya. HP atas Tanah Negara itu didaftarkan dan dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani Hak Tanggungan (HT).

Di lain pihak, kekurangpahaman atau kekurangpercayaan terhadap HP itu memicu terjadinya penyelundupan hukum melalui perjanjian notariil antara WNI pemegang HM dengan WNA, yang memberikan kemungkinan bagi WNA untuk “memiliki” HM secara material, walaupun secara legal-formal pihak WNI adalah pemegang HM.

Dalam perjanjian itu kedudukan WNI adalah sebagai “trustee” atau “nominee”. Perjanjian yang dimaksudkan untuk secara tidak langsung mengalihkan HM kepada WNA itu melanggar Pasal 26 ayat (2) UUPA yang berakibat bahwa perjanjian itu batal karena hukum, tanahnya jatuh kepada Negara dan pembayaran yang telah diterima oleh pihak WNI tidak dapat dituntut kembali. Jelaslah, bahwa dalam perjanjian semacam ini, WNA tidak memperoleh perlindungan hukum. Namun demikian, penyelundupan hukum semacam ini memang tidak serta merta dapat dideteksi, kecuali bila di kemudian hari timbul sengketa dan diproses di pengadilan.

### **Hak Sewa untuk Bangunan (H SUB)**

H SUB diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA. Sama halnya dengan HP, H SUB dapat dipunyai oleh WNI, BHI, WNA, dan BHA. H SUB memberikan hak kepada seseorang untuk menggunakan tanah HM orang lain yang diserahkan dalam keadaan kosong, untuk mendirikan bangunan, dengan membayar kepada pemilik tanah sejumlah uang tertentu. H SUB tidak termasuk hak atas tanah yang didaftarkan dan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani HT. H SUB juga hanya dapat beralih dengan ijin pemilik

tanahnya. Berbeda dengan HP, HSUB hanya dapat terjadi diatas tanah HM. Untuk memperoleh hak untuk mendirikan dan kemudian memiliki bangunan di atas tanah HM tersebut harus dibayarkan uang sewa.

HSUB belum diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Tanpa pengaturan yang rinci, introduksi HSUB dalam usulan revisi PP No. 41 Tahun 1996 berpotensi menimbulkan penyelundupan hukum. Dapat terjadi, bahwa pembuatan perjanjian antara WNI pemegang HM dengan WNA dengan “kedok” HSUB itu digunakan untuk menyimpangi ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA dengan cara (1) memberikan HSUB dengan jangka waktu “sewa” yang melampaui batas kewajaran; (2) “uang sewa” yang diberikan sebenarnya merupakan harga tanah yang sebenarnya; (3) pemilik tanah hanya dapat meminta kembali tanahnya dengan membayar kembali sebesar harga tanah (Maria SW Sumardjono, “WNA dan Pemindehan HM Terselubung”, Kompas, 15/1/1994). Konstruksi hukum pemberian HSUB bagi WNA semacam ini akibat hukumnya disebutkan dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA.

### **Yang Diharapkan**

Perlu kesepahaman bahwa sampai dengan saat ini, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hak atas tanah tempat berdirinya bangunan yang dapat dimiliki WNA/BHA adalah HP. Wacana tentang HP yang dapat diberikan sekaligus dalam jangka waktu 70 tahun itu tidak perlu dilanjutkan. Putusan MK dalam perkara No. 21-22/

PUU-V/2007 menyatakan bahwa pemberian HP dengan jumlah 70 tahun sekaligus adalah bertentangan dengan UUD 1945. Adapun pertimbangan MK adalah sebagai berikut. *Pertama*, pemberian, perpanjangan, dan pembaruan hak, yakni HGU, HGB, dan HP “*dimuka sekaligus*” membuat negara tidak dapat melakukan kewenangan untuk menghentikan atau tidak memperpanjang HGU, HGB, dan Hak Pakai atas dasar kehendak bebas. *Kedua*, hal itu setidaknya mengurangi, bahkan melemahkan kedaulatan rakyat di bidang ekonomi.

Pengaturan pemilikan bangunan oleh WNA/BHA antara lain meliputi fungsi bangunan, harga minimal, persentase pemilikan WNA/BHA dalam keseluruhan unit bangunan dalam suatu kompleks, peralihan, pembebanan, hapusnya dan pengawasannya.

Oleh karena substansi pengaturan hak atas tanah beserta bangunan bagi WNA/BHA itu meliputi berbagai aspek, dalam proses penyusunan revisi PP No. 41 Tahun 1996 diperlukan koordinasi antara pihak-pihak yang berkepentingan yang bekerja dalam satu tim.

Ketika proses penyusunan revisi PP 41 No. Tahun 1996 berlangsung, seyogyanya Pemerintah juga mengupayakan dengan sungguh-sungguh jalan keluar dari berbagai permasalahan yang menyangkut pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), yang masih mendambakan terpenuhinya kebutuhan dasarnya atas tempat tinggal.

#### 4. Properti Untuk Orang Asing\*

Sembilan belas tahun sejak PP No. 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian untuk Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia terbit pada 17 Juni 1996, sejak medio Juni pembicaraan tentang properti untuk orang asing menghangat kembali. Kenyataannya, walaupun PP No. 41 Tahun 1996 sudah dilengkapi dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 7 Tahun 1996 dan No. 8 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing, peraturan itu belum dapat dilaksanakan secara efektif. Revisi PP No. 41/1996 memang perlu, namun semangatnya seyogianya menitikberatkan pada aspek keadilan.

Substansi yang diatur PP No. 41 Tahun 1996 belum cukup komprehensif (Maria Sumardjono, "Pemilikan Rumah oleh WNA", Kompas 24/6/1996). Jika dikelompokkan, berbagai isu yang memerlukan klarifikasi dan/atau perlu ditambahkan dalam revisi PP No. 41 Tahun 1996 setidaknya meliputi lima hal, yakni: (a) subyek pengaturan (orang perorangan WNA saja atau meliputi badan hukum asing beserta persyaratannya); (b) obyek pengaturan, terkait hak atas tanah, jenis bangunan dan persyaratan atau batasannya; (c) perbuatan hukum atau peristiwa hukum terkait pemilikan properti; (d) hapusnya hak atas tanah beserta bangunan yang dimiliki orang asing sebelum berakhirnya jangka waktu hak atas tanah; dan (e) pengawasan dan sanksi (Maria Sumardjono, "Alternatif

---

\* Kompas, 24 Juli 2015

Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi WNA dan Badan Hukum Asing”, Penerbit Kompas, 2007).

### **Rambu-rambu**

Istilah properti merujuk pada hak atas tanah beserta bangunan, tanaman, dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah. Oleh karena itu properti untuk orang asing, baik rumah tapak maupun satuan rumah susun harus berdiri di atas tanah Hak Pakai (HP) sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).

Di antara berbagai kemungkinan terjadinya HP, yang paling “aman” adalah apabila HP terjadi di atas tanah negara. Perihal jangka waktu HP yakni 25 tahun dan dapat diperpanjang selama 20 tahun, tidak dapat ditawar-tawar lagi mengingat Putusan MK No. 21-22/PUU-V/2007 terhadap UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Barangkali kurang tepat juga mempermasalahkan jangka waktu HP sebagai hambatan investasi properti untuk orang asing. Masalah kepastian hukum, pelayanan terkait segala macam perizinan, tidak adanya pungutan di luar biaya resmi, dan keunggulan properti yang ditawarkan, dapat menjadi daya tarik investasi.

Terkait subyek hak, dalam peraturan yang akan datang perlu dikaji apakah di samping orang perorangan WNA perlu ditambahkan badan hukum asing yang memerlukan rumah tempat tinggal bagi stafnya ketika bertugas di Indonesia, disertai syarat keimigrasian dan lain-lain, yang harus dipenuhi subyek hak.

Pembatasan hunian yang dapat dimiliki orang asing ditentukan berdasarkan satuan harga yang ditetapkan oleh Pemerintah yang harus ditinjau secara berkala. Apakah unit yang dapat dimiliki juga perlu dibatasi? Apakah orang asing dapat memiliki rumah tapak di samping satuan rumah susun/apartemen? Lebih lanjut, sebagaimana diterapkan di Malaysia dan Thailand, apakah diperlukan pembatasan jumlah unit (kuota) yang dapat dimiliki orang asing dari jumlah keseluruhan unit bangunan dalam satu kompleks perumahan atau dari keseluruhan unit satuan rumah susun dalam satu kompleks? Untuk mengantisipasi lonjakan harga tanah yang diperuntukkan bagi properti untuk orang asing, Property Watch (Kompas, 1/7/2015) mengusulkan perlunya batasan berupa zonasi bagi properti asing untuk meminimalisasi dampaknya terhadap penyediaan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).

Pemilik properti dapat menghibahkan properti kepada pihak yang memenuhi syarat. Properti juga dapat diwariskan, dengan catatan bahwa penerima waris haruslah memenuhi persyaratan sesuai peraturan perundang-undangan. Pelanggaran terhadap persyaratan itu dapat mengakibatkan bahwa hak tersebut menjadi hapus.

Untuk mencegah spekulasi dalam pemilikan properti perlu dibuat aturan yang membatasi pengalihan properti sebelum jangka waktu tertentu, misalnya lima tahun sejak perolehan properti tersebut. Jika properti dialihkan sebelum lima tahun, dikenakan Pajak Penghasilan dengan persentase sesuai dengan jangka waktu pengalihan properti. Semakin



cepat properti dialihkan, semakin tinggi persentase Pajak Penghasilan yang dikenakan.

Perlu dipikirkan juga tentang kemungkinan penyewaan properti oleh pemilik. Jika hal ini dimungkinkan, seyogianya dilakukan melalui perusahaan Indonesia dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Seperti pewarisan dan hibah, sewa menyewa juga dikenakan pajak. Apakah properti orang asing dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan? Jika hal ini akan diatur, pengalaman Singapura dan Malaysia dapat dijadikan rujukan. Bagaimana jika terjadi pelanggaran ketentuan tentang persyaratan bagi orang asing untuk memiliki properti? Pelanggaran yang terjadi berakibat terhadap hapusnya HP sebelum berakhirnya jangka waktu HP dengan segala konsekuensinya. Hal ini perlu diatur secara tegas.

Aspek pengawasan belum diatur dalam PP No. 41 Tahun 1996. Sampai dengan saat ini masih berlangsung pelanggaran terhadap persyaratan bahwa orang asing hanya dapat memiliki properti di atas tanah HP. Pelanggaran ini dilakukan melalui berbagai tindakan yang sejatinya merupakan penyelundupan hukum melalui konstruksi hukum perjanjian *nominee* atau perjanjian pinjam nama WNI. Peraturan yang akan datang harus menegaskan kembali amanat Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menyebutkan bahwa perjanjian semacam itu adalah batal demi hukum dengan segala akibat hukumnya. Seharusnya dipahami bahwa perjanjian *nominee* itu melanggar syarat obyektif suatu perjanjian karena melanggar Pasal 9, Pasal 21, dan Pasal 26 ayat (2) UUPA. Terhadap pejabat umum yang

memfasilitasi perjanjian semacam itu perlu dikenai sanksi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari segi perpajakan pemilikan properti oleh orang asing dengan cara penyelundupan hukum dan segala perbuatan hukum terkait dengan hal tersebut, berdampak terhadap potensi penerimaan negara karena semua perbuatan hukum itu dilakukan secara terselubung.

Dalam rangka pencegahan pelanggaran ketentuan tentang properti ini barangkali perlu dipikirkan keberadaan badan pengawas yang anggotanya terdiri dari instansi terkait dan bekerja berdasarkan koordinasi Menteri PUPera.

### **Keadilan Korektif**

Pelibatan dan peran serta instansi dan pihak-pihak terkait lainnya dalam penyusunan revisi PP No. 41 Tahun 1996 sangat diperlukan. Jika saat ini dianggap sebagai momentum yang tepat untuk merevisi PP No. 41 Tahun 1996, pada saat yang sama komitmen Pemerintah untuk membangun sejuta rumah bagi MBR perlu terus dikawal. Penyediaan rumah itu merupakan tanggung jawab negara untuk memenuhi hak rakyat agar dapat menghuni rumah yang layak dan terjangkau dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan (UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman). Masalah anggaran, ketersediaan lahan, kemudahan perizinan, ketentuan tentang perpajakan dan lain-lain hambatan untuk pembangunan rumah bagi MBR perlu diatasi melalui kebijakan dan langkah nyata yang terkoordinasi.

Upaya untuk memenuhi kebutuhan tersedianya pengaturan yang akan membuka peluang investasi orang asing atas properti wajib diimbangi dengan menjalankan komitmen pembangunan rumah bagi rakyat agar keadilan dan akses atas rumah bagi setiap orang dapat diwujudkan.

#### CATATAN:

Pada tanggal 21 Desember 2015 terbit Peraturan Pemerintah No.103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. PP ini terbit antara lain karena didorong untuk memberikan kesempatan yang lebih luas kepada WNA untuk memiliki rumah tempat tinggal atau hunian di Indonesia. PP No. 41 Tahun 1996 yang menjadi landasan hukum pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian bagi WNA dipandang kurang memberikan kepastian hukum.

Perhatian utama para pengembang perumahan (*developer*) adalah pada jangka waktu dan jenis hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh WNA. Di samping itu, pada umumnya pengembang keberatan untuk memohon tanah yang berstatus Hak Pakai (HP) karena: (1) jangka waktunya lebih singkat dibandingkan dengan HGB; (2) kurang diminati oleh pihak perbankan sebagai agunan (*bankability*)); dan (3) rumah susun (*rusun*) yang ada pada umumnya dibangun di atas tanah-bersama yang berstatus HGB. Jika status tanah-bersama itu HGB, maka WNA tidak dapat memiliki satuan rumah susun (*sarusun*) yang disebut sebagai Hak Milik Satuan Rumah Susun (HMSRS). Ada keengganan pengembang/pelaku pembangunan untuk merubah status tanah-bersama HGB menjadi HP karena khawatir jika pemilik HMSRS dan calon pembeli HMSRS yang WNI berkeberatan

atau tidak berminat untuk membeli sarusun.

Kompromi yang dicapai melalui PP No. 103 Tahun 2015 merupakan “jalan pintas”, yakni tetap mensyaratkan tanah atau tanah-bersama berstatus HP tetapi HP diberikan dalam jangka waktu 30 tahun, dapat diperpanjang selama 20 tahun dan dapat diperbarui dalam jangka waktu 30 tahun. Pemberian “kemudahan” ini justru menimbulkan permasalahan baru, karena *pertama*, jangka waktu HP sama dengan HGB, hal ini jelas bertentangan dengan PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan HP atas Tanah yang masih berlaku. Tentu alasan bahwa PP No.103 Tahun 2015 dianggap sebagai *lex specialis*, tidak berlaku dalam hal ini. Semua ketentuan yang terkait dengan jangka waktu hak atas tanah wajib tunduk pada PP No. 40 Tahun 1996 sebagai peraturan pelaksanaan UUPA. Pada masa pembentukan PP No. 103 Tahun 2015, memang terdapat rencana untuk melakukan revisi terhadap PP No. 40 Tahun 1996 dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tetapi hal itu belum pernah terwujud sampai dengan saat terbitnya PP No.103 Tahun 2015 tersebut.

*Kedua*, PP No. 103 Tahun 2015 menjadi PP yang eksklusif, jika tak hendak disebut diskriminatif. Bagaimana dengan jangka HP waktu untuk WNI? Bagi WNI, tidak ada perubahan jangka waktu HP, yakni tetap mengacu kepada PP No. 40 Tahun 1996. Jangka waktu HP adalah 25 tahun, dapat diperpanjang 20 tahun, dan dapat diperbaharui selama 25 tahun.

Berbagai kelemahan atau kekuranglengkapan PP No. 40 Tahun 1996 justru tidak diperbaiki dalam PP No. 103 Tahun 2015. Misalnya bagaimana jika WNA mengalihkan haknya, atau membebaskan haknya sebagai jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan (HT). Demikian juga, bagaimana dengan

pengawasan terhadap pemilikan rumah tinggal atau hunian bagi WNA untuk mencegah agar tidak terjadi pelanggaran terhadap peraturan yang ada, misalnya tentang harga minimal unit yang dapat dipunyai, persyaratan tentang ijin keimigrasian, dan lain lain? Juga, bagaimana cara meminimalisasi perjanjian “nominee”, dengan menerapkan sanksi bagi pejabat yang memfasilitasi maupun para pihak?

Berbagai isu krusial yang disebutkan di atas yang seharusnya dimuat dalam PP No. 103 Tahun 2015 ternyata tidak diatur sehingga PP No. 103 Tahun 2015 terkesan diterbitkan dengan ketergesaan untuk mengejar pekerjaan rumah dalam rangka menindaklanjuti Paket Ekonomi Jilid 3 yang antara lain didorong sebagai jalan keluar untuk menggairahkan pasar properti dalam negeri yang pada saat itu mengalami stagnasi.

Semua isu krusial itu dilimpahkan kepada Menteri ATR/Ka BPN untuk menyelesaikannya. Tidak berlebihan jika PP No. 103 Tahun 2015 di samping reaktif, substansi yang diatur juga tidak komprehensif atau parsial.

Dalam uraian berikut akan dilihat, apakah Peraturan Menteri ATR/Ka BPN No. 29 Tahun 2016 (“Permen”) mampu menjalankan amanat PP No. 103 Tahun 2015?

Peraturan pelaksanaan PP No. 103 Tahun 2015 adalah Permen/Ka BPN No. 13 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, atau Pengalihan Hak atas Pemilik Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia. Dalam Permen ini tidak diatur tentang jumlah unit rumah atau sarusun yang boleh dimiliki oleh WNA dan tidak juga diatur tentang sanksi atas perjanjian

“nominee”, baik terhadap pejabat yang memfasilitasi maupun para pihak. Dalam Lampiran Permen dicantumkan tentang harga minimal rumah tinggal maupun sarusun yang dapat dimiliki oleh WNA masing-masing untuk 11 (sebelas) provinsi dan harga yang seragam untuk provinsi-provinsi lain di luar 11 (sebelas) provinsi yang diatur secara khusus.

Tampaknya Permen ATR/Ka BPN No. 13 Tahun 2016 belum memenuhi harapan masuknya investasi asing melalui pembelian properti di Indonesia. Para pelaku pembangunan rusun tetap enggan mengajukan permohonan HP atau mengubah status tanah-bersama dari HGB menjadi HP sebagaimana diatur dalam PP No. 103 Tahun 2015. Karena keberadaan Permen ATR/Ka BPN No.13 Tahun 2016 tidak memberikan solusi, maka diterbitkanlah Permen ATR/Ka BPN No. 29 Tahun 2016 sebagai pengganti Permen/K BPN No. 13 Tahun 2016 untuk memberikan jalan keluar bagi para pelaku pembangunan. Bagaimana cara memberikan kemudahan itu dan bagaimana implikasi hukumnya?

Ada beberapa catatan tentang Permen No. 29 Tahun 2016. *Pertama* terkait dengan definisi “tanah-bersama” dalam Pasal 1 angka 7 yang berbunyi sebagai berikut : “Tanah Bersama adalah sebidang tanah hak atau tanah sewa untuk bangunan yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin mendirikan bangunan”. Definisi ini mengambil definisi yang tercantum dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun (UURS). Pengaturan tanah sewa untuk bangunan itu secara yuridis problematik karena tidak diberikan interpretasi otentiknya dalam UURS, tetapi secara implisit hal ini didapati pada Pasal 18 sampai dengan Pasal 22 UURS. Istilah “tanah sewa untuk bangunan”

itu diperkenalkan tidak berdasarkan pada suatu konsep, tetapi karena kebutuhan praktis-pragmatis. Secara tersirat, tanah sewa untuk bangunan itu adalah tanah yang “disewa” dari BMN/D dalam jangka waktu 60 tahun. Pertanyaannya adalah, bagaimana “nasib” pemilik sarusun dan penyewa sarusun ketika jangka waktu sewa berakhir dan tanah kembali dalam penguasaan pemilik BMN/D? Bagi pemilik sarusun membeli sarusun di atas tanah sewa itu berarti memiliki sarusunnya secara individual dan terpisah, tetapi tidak memiliki tanah-bersama, karena tanah-bersama hanya dapat berupa tanah hak, yakni HM, HGB, atau HP, yang dapat terjadi di atas tanah negara atau tanah Hak Pengelolaan (HPL). Dengan demikian, dalam UURS terjadi inkonsistensi internal ketika dirumuskan Pasal 1 angka 4 (bandingkan dengan Pasal 1 angka 1, 3, 5, dan 6; Pasal 25 dan Pasal 47). Dalam pengertian rusun, ada pemilikan yang bersifat individual dan terpisah yang disebut dengan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMRSS), yang sekaligus mengandung pemilikan bersama atas tanah-bersama, bagian-bersama, dan benda-bersama. Oleh karena itu pemilik sarusun di atas tanah sewa berada di luar rezim hukum rumah susun. Bagi penyewa rusun tidak ada masalah dengan konsep rusun, karena obyek perjanjian sewanya adalah bangunan/unit rumah susun.

Dengan mengadopsi Pasal 1 angka 4, tampaknya Permen ATR/Ka BPN No. 29 Tahun 2016 berada di persimpangan jalan karena konsep rusun yang dipahami dalam rezim hukum pertanahan adalah yang mengenal tanah-bersama yang berstatus tanah hak (HM, HGB, HP) dan bukan tanah sewa. Seharusnya Permen ATR/Ka BPN No. 29 Tahun 2016 mengikuti saja PP No. 103 Tahun 2015 yang menjadi induknya, sebagaimana Permen/K BPN No. 13 Tahun 2016 dan tidak malahan ikut larut dalam miskonsepsi

tentang rusun sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 angka 4 UURS. Akibatnya Permen ATR/Ka BPN No. 29 Tahun 2016 semakin menjauh dari konsep rusun tersebut.

*Kedua*, dalam Pasal 2 ayat (2) huruf b disebutkan bahwa Permen ATR/Ka BPN No. 29 Tahun 2016 bertujuan untuk mencegah peralihan hak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau di luar sistem hukum administrasi pertanahan di Indonesia oleh Orang Asing dengan WNI. Pertanyaannya, bagaimana tujuan ini dapat dicapai jika PP No.103 Tahun 2015 tidak memuat tentang sanksi terhadap perjanjian “*nominee*” baik bagi pejabat yang memfasilitasi maupun para pihak?

*Ketiga*, Permen ATR/Ka BPN No. 29 Tahun 2016, alih-alih memberikan sanksi bagi penyelundupan hukum, malahan justru membuat aturan yang melanggar peraturan perundang-undangan terkait konsepsi rusun dan sarusun. Bagaimana pelanggaran itu terjadi? Sebagaimana dipahami, dalam konsep tentang rusun, pemilikan secara individual dan terpisah atas sarusun/flat/unit/apartemen itu disebut sebagai hak milik atas satuan rumah susun (HMSRS), apapun status tanah-bersamanya (HM, HGB, Hak Pakai). Yang krusial dalam konteks rusun adalah status tanah-bersamanya. Jika status tanah-bersama adalah HGB, maka WNA tidak dapat memiliki HMSRS. Pemilikan bersama antara tanah-bersama, benda-bersama, dan bagian-bersama itu tidak dapat dipisahkan dengan kepemilikan atas sarusun (HMSRS)nya. Ketika Permen ATR/Ka BPN No. 29 Tahun 2016 menyebutkan bahwa “Sarusun yang semula dibangun di atas Hak Guna Bangunan atau Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh Orang Asing karena jual beli, hibah, tukar menukar, dan lelang, serta cara lain yang dimaksudkan untuk



memindahkan hak, maka Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun langsung diberikan dengan perubahan menjadi Hak Pakai Atas Satuan Rumah Susun kepada Orang Asing yang bersangkutan” (Pasal 6 ayat (2)), maka terjadi 2 (dua) kesalahan sekaligus. HMSRS sampai kapanpun tidak dapat dirubah status atau nama haknya. Yang dapat dirubah adalah status/hak atas tanah-bersama. Di samping itu, jika orang asing melakukan perbuatan hukum yang jelas-jelas melanggar ketentuan UUPA (Pasal 26 ayat (2), Pasal 30 ayat (2) dan Pasal 36 ayat (2)), akibat hukumnya adalah, perbuatan hukumnya batal demi hukum, hak atas tanahnya hapus, dan tanahnya menjadi tanah negara. Hal ini oleh Permen/Ka BPN No. 29 Tahun 2016 justru diberi kemudahan .yang ternyata melanggar konsep tentang rusun. Permen/Ka BPN No. 29 Tahun 2016 itu jelas melanggar UUPA karena mengganti sanksi dengan perubahan HMSRS yang tidak lazim karena bertentangan dengan konsep dasar tentang rusun. Ketika suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (Permen) bertentangan dengan yang lebih tinggi (UUPA), maka peraturan ini tidak mempunyai validitas. Lebih lanjut, kerancuan terjadi ketika HMSRS yang kemudian bisa dirubah menjadi HPSRS yang dimiliki oleh WNA itu jika suatu saat dialihkan kepada seorang WNI, maka HPSRS kembali/berubah menjadi HMSRS (Pasal 1 ayat (2)). Pertanyaannya adalah, apakah begitu mudahnya merubah konsep dan undang-undang (UUPA dan UURS) demi alasan pragmatis yang sama sekali tidak menjamin kepastian hukum?

Belajar dari Permen ATR/Ka BPN No. 29 Tahun 2016, menyusun peraturan itu harus dilandasi dengan konsep yang ada. Seandainya dapat diupayakan penyederhanaan jenis hak atas tanah sesuai dengan asas hukum adat yang merupakan dasar dari hukum agraria nasional, menjadi dua macam hak saja yakni

HM dan HP, disamping memang ada landasan konseptualnya, juga tidak perlu menerbitkan peraturan dengan cara “rekayasa” hukum yang sama sekali tidak memberikan kepastian hukum. Mengapa? Ketika jenis hak atas tanah disederhanakan, semua jenis penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah oleh semua subyek hak diberikan dengan Hak Pakai; Hak Milik hanya diperuntukkan bagi WNI.

## BAB V

# CATATAN PENUTUP

**K**etika berbicara tentang hak seseorang untuk menguasai/memiliki tanah, maka landasan hukumnya adalah Pasal 28 H ayat (4) UUD Negara RI 1945 yang menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”. Tidak mudah bagi setiap orang untuk dapat menguasai/memiliki hak atas tanah. Di satu sisi, tanah merupakan sumber daya alam yang tidak bertambah, di sisi lain posisi tawar yang tidak seimbang antara mereka yang sumberdaya ekonomi dan politiknya kuat berhadapan dengan pihak yang akses ekonomi dan politiknya relatif terbatas, berakibat bahwa keadilan dalam memperoleh dan memanfaatkan tanah masih jauh dari jangkauan.

Hak yang dipunyai setiap orang yang dijamin oleh konstitusi wajib diupayakan pemenuhannya oleh Negara. Untuk mencapai keadilan agraria itu, Negara wajib

mengupayakannya melalui berbagai cara. Namun demikian setiap upaya harus ada landasan hukumnya.

Mencermati uraian dalam bab-bab terdahulu, beberapa hal dapat dicatat. *Pertama*, UUPA yang merupakan landasan kebijakan dan regulasi di bidang pertanahan, tidak selalu dipahami secara utuh oleh pembuat kebijakan. UUPA itu sejatinya berdimensi dua, yakni mengatur tentang bidang agraria secara keseluruhan (*lex generalis*), dan mengatur tentang pertanahan (*lex specialis*). Upaya penyempurnaan UUPA yang ditempuh lebih difokuskan kepada penyusunan undang-undang yang bersifat *lex specialis*. Kebutuhan akan adanya suatu undang-undang yang mengatur tentang penguasaan dan pemilikan sumber daya alam secara keseluruhan (*lex generalis*), sebagai landasan berpijak seluruh kebijakan dan peraturan perundang-undangan sektoral belum memperoleh perhatian yang semestinya.

*Kedua*, penyempurnaan UUPA melalui Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan (RUUP) pun terkesan kurang bersungguh-sungguh. Barangkali hal ini dipengaruhi oleh keputusan politis yang disepakati antara Pemerintah dan DPR RI untuk tidak merubah UUPA namun cukup membentuk UU Pertanahan. Masalahnya, pembentukan RUUP yang bagaimana? RUUP versi DPR RI 2013 yang pernah dibahas dengan Pemerintah namun tidak tuntas sampai dengan berakhirnya masa bakti anggota DPR RI periode 2009-2014, memang masih memerlukan perbaikan. Namun, oleh Pemerintah, RUUP itu diberikan masukan melalui Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) per tanggal 13 Juni 2017, yang

dalam beberapa substansinya tampak sudah meninggalkan konsep dan asas/prinsip yang digariskan dalam UUPA. Sikap terhadap reforma agraria juga patut dipertanyakan ketika obyek reforma agraria seolah menjadi “rebutan” antara program reforma agraria dan bank tanah dan ketidakkonsistenan antara pengaturan tentang tindak lanjut pemanfaatan tanah Negara yang berasal dari hapusnya Hak Guna Usaha.

*Ketiga*, ada kecenderungan untuk “mengorbankan” ketaatasasan terhadap undang-undang maupun peraturan perundang-undangan yang sederajat ketika kebutuhan pragmatis mendasari penyusunan PP No. 103 Tahun 2015. Pemberian Hak Pakai bagi WNA dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) tahun jelas bertentangan dengan ketentuan dalam PP No. 40 Tahun 1996, HGU, HGB dan HP atas tanah. Di samping itu, tentu hal tersebut mencederai rasa keadilan karena Hak Pakai untuk WNI tetap diberikan untuk jangka waktu 25 (dua puluh lima) tahun sebagaimana yang diatur dalam PP No. 40 Tahun 1996.

Terkait dengan Hak Masyarakat Hukum Adat (MHA), sampai dengan akhir tahun 2017, undang-undang yang secara komprehensif mengatur tentang Pengakuan dan Perlindungan MHA beserta hak-haknya belum kunjung terbit walaupun sudah disetujui sebagai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas yang harus terbit pada tahun 2017.

Sementara itu, pemanfaatan Tanah Ulayat MHA untuk berbagai kegiatan usaha diberbagai daerah yang masih mengenal adanya hak uayat yang berdimensi publik sekaligus perdata, termasuk di wilayah Merauke melalui program

MIFEE, masih terus berlangsung tanpa dilandasi dengan aturan yang mewajibkan dilaksanakannya *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) dalam membuat kesepakatan dengan MHA.

Kompensasi yang adil atas pemanfaatan tanah ulayat juga belum disusun aturan teknisnya. Standar Penilaian Indonesia (SPI) menyusun aturan untuk kompensasi bagi pemanfaatan tanah perseorangan ketika diperlukan untuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum. Namun sampai dengan saat ini belum ada standar yang dapat diacu untuk memberikan kompensasi yang adil bagi MHA. Hal ini berpotensi untuk menimbulkan konflik/sengketa ketika MHA merasa bahwa ganti kerugian yang diterima tidak adil. Bagi MHA, nilai tanah yang merupakan ruang hidupnya itu terdiri dari nilai ekonomi maupun non-ekonomi. Berbeda dengan masyarakat non MHA, MHA memberikan nilai non-ekonomi lebih besar dibandingkan dengan nilai ekonominya.

Ketika Program Reforma Agraria telah dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2015-2019, Peraturan Presiden (Perpres) tentang Reforma Agraria (RA) belum kunjung terbit sampai dengan akhir tahun 2017. Di lapangan sudah ada beberapa kegiatan yang dinyatakan sebagai Program RA, namun demikian praktik tersebut belum dilaksanakan secara serentak dan tuntas sebagai suatu program yang utuh dan terpadu. Program RA ini bisa dipandang sebagai program yang langsung ditujukan untuk tidak saja memberikan aset bagi mereka yang berhak menerima sebidang tanah, tetapi juga memberikan akses

kepada permodalan, pelatihan, pemasaran produk dan lain-lain, sebagai tindak lanjut dari pemberian aset tersebut.

Sebagai penutup, ada pertanyaan yang dapat diajukan yakni, sudah seberapa jauh perjalanan yang ditempuh untuk tercapainya keadilan agraria itu? Jawaban terhadap pertanyaan itu dikembalikan kepada Pemerintah, yang mengemban tugas dari negara untuk melaksanakan kewajiban memenuhi hak setiap orang untuk mempunyai hak atas tanah.

Berbagai regulasi perlu segera diterbitkan untuk mengawal berbagai program Pemerintah. Untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat diimplementasikan sesuai dengan tujuannya, pihak yang berwenang perlu menyusun prioritas peraturan yang diperlukan, sehingga tidak terkesan reaktif ketika menerbitkan suatu peraturan. Ketersediaan prioritas itu membuat penyusunan naskah akademik atau setidaknya "*background paper*" dapat dipersiapkan dalam waktu yang cukup dan memperoleh umpan balik ketika didiskusikan dengan berbagai kelompok kepentingan.

Keberadaan regulasi bukan satu-satunya hal yang terpenting, tetapi berfungsinya suatu peraturan sesuai dengan tujuannya merupakan ukuran keberhasilan suatu upaya untuk membuktikan bahwa negara hadir untuk menyejahterakan rakyatnya.

# TENTANG PENULIS



**Prof. Dr. Maria S.W. Sumardjono, S.H., 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 (SMU) Dallas, Texas, tahun 1978. Selain itu ia juga mendapatkan gelar Master of Public Administration (MPA), tahun 1984 dan gelar Doktorat (Ph.D) tahun 1988 dari University of Southern California (USC), Los Angeles, California.

Bidang keahlian/minat penelitian: hukum terkait pengelolaan sumberdaya alam, hak-hak masyarakat hukum adat, pengadaan tanah dan pemukiman kembali.

Riwayat karirnya antara lain adalah sebagai berikut: Dekan Fakultas Hukum UGM (1991 – 1997), Kepala Pusat Pengkajian Hukum Tanah (PPHT) Fakultas Hukum UGM (1995 – sekarang), Anggota Dewan Riset Nasional (1993 – 1995), Penasihat Ahli Menteri Negara Agraria/Kepala BPN (1995 – 2000), Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (2002 – 2005), Anggota Tim Pakar Departemen Hukum dan Perundang – undangan (1998 – 2000), Lead Expert Land Administration Project (LAP) (1998), Anggota Tim Ahli Panitia Ad Hoc I, BP



MPR – RI (Maret – Agustus 2001), Narasumber Panitia Ad Hoc II, BP MPR – RI (2001), Anggota Dewan Pakar Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) (Juli 2009 – sekarang), Konsultan Asian Development Bank (ADB) untuk Capacity Building to Support Decentralised Administrative Systems (CB SDAS) (Februari 2000 – Januari 2001), Konsultan Asian Development Bank (ADB) untuk National Resettlement Policy Enhancement and Capacity Building, (April – November 2001), Konsultan untuk Environmental Sector Program (ESP) 2, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) – DANIDA (November 2008 – Februari 2009), Konsultan untuk SEA in Policy Analysis and Environmental Planning: Lesson Learned From Pilot Projects, Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) – DANIDA (Agustus – September 2009), Konsultan untuk SEA Applied in Development Planning and Policy Analysis, KLH – DANIDA (November 2009 – April 2010), Dewan Pengawas Pusat Pengelolaan Komplek Gelanggang Olahraga Bung Karno (PPKGBK) (Desember 2009 – Desember 2014), Konsultan untuk SEA in Policy Analysis and Environmental Planning, KLH – DANIDA (April – Desember 2010), anggota Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI) (sejak Juli 2011), Narasumber/Pakar Implementasi NKB Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan Indonesia, KPK (sejak 2013), Ketua Tim Permasalahan Tanah BUMN (Kementerian BUMN, sejak Januari 2015), Konsultan Asian Development Bank (ADB) untuk Sustainable Infrastructure Assistance Program (25 Maret- 18 Juni 2015).

Kordinator Tim Kajian Harmonisasi Undang-Undang terkait Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup (KPK,

2016), Ketua Kelompok Pakar Bidang Hukum terkait Perizinan, Rumah dan Bangunan, serta Ketenagalistrikan (BPAN, Februari-Oktober 2018). Koordinator Penyusun RUU Hak Tanggungan (1993), Koordinator Penyusun RUU Ketransmigrasian (1995), Penyusun Naskah Akademik RPP tentang Mediasi (1999), Penyusun Naskah Akademik dan RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan (2000), Ketua Tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Sumberdaya Agraria (2003), Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Hak Atas Tanah Beserta Bangunan untuk Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing (2008), Koordinator Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Penyelenggaraan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) (2010), Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Perubahan Undang-Undang No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (UUPWP-3-K) (2011), Koordinator Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang tentang Pertanahan (2013).

Selain kegiatan-kegiatan di atas, ia banyak mengadakan penelitian, antara lain A Special Study on Policy Impact Assessment: Inland Waterways Transport Project, tahun 1999, yang disponsori oleh Asian Development Bank, Studi tentang Eksistensi Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP3) dalam UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau - Pulau Kecil dan Implikasi Yuridisnya, tahun 2008, kerjasama dengan Departemen Kelautan dan Perikanan

Republik Indonesia, Penelitian tentang Pengelolaan Keluhan/ Pengaduan dalam Pelayanan Bidang Pertanahan, tahun 2008, Kerjasama Komisi Ombudsman Nasional dan Fakultas Hukum UGM, Penelitian tentang Kajian Kritis Pasal 33 UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Kerjasama KLH – DANIDA, tahun 2008/2009, Studi tentang Pengembangan Peraturan Perundang-undangan sebagai Instrumen Mengarusutamakan KLHS, Kerjasama KLH – DANIDA, tahun 2009, Studi tentang Penyusunan Kerangka Hukum dan Pedoman Pengkajian KLHS, KLH – DANIDA (2010), Kajian Sistem Penyediaan Dana Pengadaan Tanah untuk Proyek Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS), Indonesia Infrastructure Initiative/Aus AID (2010), Kajian tentang Penetapan Hak Atas Tanah : Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Guna Bangunan (HGB), KPK (2013), Kajian Tata Kelola Penetapan Hak Guna Usaha (HGU) dalam Konteks Perizinan Usaha Perkebunan, UKP4 (2013), Kajian tentang Kebijakan Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Papua, UP4B (2013).

Kegiatan lain adalah memberikan legal opinion untuk berbagai perusahaan swasta, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Pemerintah Provinsi dan Kabupaten.

Penghargaan yang diperoleh antara lain, 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, Cendekiawan Berdedikasi, penghargaan dari Kompas, tahun 2009, serta Citra Bhumi Bhakti Adiguna, penghargaan atas jasa dan pengabdian luar biasa, Badan Pertanahan Nasional RI, 2014.

Sampai saat ini ia masih aktif menulis di media massa dan jurnal serta menjadi pembicara dalam berbagai seminar. Ia menulis buku *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi* (Penerbit Buku Kompas, cetakan ke 6, edisi revisi+, 2009), *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi WNA dan Badan Hukum Asing* (Penerbit Buku Kompas, cetakan ke 2, 2008), *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan* (Penerbit Buku Kompas, cetakan ke 2, 2008), *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya* (Penerbit Buku Kompas, cetakan ke 2, 2009), dan *Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat* (Diterbitkan oleh Bagian Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2010), *Pengaturan Sumber Daya Alam di Indonesia antara yang tersurat dan tersirat: Kajian Kritis Undang-Undang terkait Penataan Ruang dan Sumber Daya Alam* (Penerbit Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada bekerjasama dengan Gadjah Mada University Press, cetakan ke-2, 2014). *Semangat Konstitusi dan Alokasi yang Adil atas Sumber Daya Alam*, Penerbit Fakultas Hukum UGM, 2014, *Dinamika Pengaturan Pengadaan Tanah di Indonesia dari Keputusan Presiden sampai Undang - Undang* (Penerbit Gadjah Mada University Press, 2015), di samping itu juga menjadi *co-author* buku *Beberapa Gagasan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia* (Penerbit Balai Pustaka, 2002) dan *Decentralization in Indonesia (redesigning the state)* (Asia Pacific Press at The Australian National University 2003).