Vol. 5 No. 1 Januari-Juni 2011

ISSN No. 1907-8714

PRAEVIA
JURNAL ILMU HUKUM

Program Pascasarjana Program Magister Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung

PENGATURAN PENGUASAAN TANAH HAK MILIK BAGI ORANG ASING DALAM PENGEMBANGAN WISATA PANTAI DI LAMPUNG BARAT
FX. Sumarja

EVALUASI KINERJA APARATUR PEMERINTAH KOTA BANDAR LAMPUNG
Yulia Neta

KOORDINASI ANTARA BKKBN PROVINSI LAMPUNG DAN SKPD KABUPATEN/KOTA DALAM PENGELOLAAN PROGRAM KB DI PROVINSI LAMPUNG
Agoes M. Sulaiman, Yuswanto dan Nurmayani

PIDANA PENJARA SEUMUR HIDUP DALAM SISTEM PEMASYARAKATAN
Diah Gustiniati Maulani

PERTANGGUNGJAWABAN PENGURUS DANA PESERTA PENSIUN (Studi Kasus pada PT. Gunung Madu *Plantation* pada Tahun 2009)
Guntur P. Wijaya, Abdulkadir Muhammad dan Ratna Syamsiar

PENETAPAN UPAH MINIMUM DI PROVINSI LAMPUNG
A. Nurul Fajri Osman

PELAKSANAAN PEMOLISIAN MASYARAKAT OLEH FKPM DALAM MENCIPTAKAN SITUASI KAMTIBMAS YANG KONDUSIF DI KOTA METRO
JTH. Sitompul, Sunarto dan Heni Siswanto

ANALISIS PERTANGGUNGJAWABAN KORPORASI DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI
Eddy Rifai

PRAEVIA	VOL. 5	NO. 1	HLM 1-100	BANDAR LAMPUNG JANUARI - JUNI 2011	ISSN 1907-8714

PRAEVIA

JURNAL ILMU HUKUM

Program Pascasarjana Program Magister Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung
ISSN No. 1907-8714

Pelindung/Penasehat:
Prof. Dr. Ir. Sugeng P. Harianto, M.S. (Rektor Unila)

Pembina/Pengarah:
Dr. Heryandi, S.H.,M.H. (Pj. Dekan FH Unila)
Dr. Admi Syarif, M.,Sc. (Ketua Lembaga Penelitian Unila)

Pemimpin Umum/Pemimpin Redaksi:
Dr. Yuswanto, S.H., M.H.

Mitra Bestari:
Prof. Dr. Kadri Husin, S.H.,M.H.;
Prof. Dr. I Gede AB Wiranata, S.H.,M.H.
Prof. Dr. Sunarto, S.H.,M.H. (Unila);
Dr. Jazim Hamidi, S.H.,M.H. (Unibraw);
Dr. Febrian, S.H.,M.H. (Unsri)

Staf Redaksi:
Dr. Eddy Rifai, S.H.,M.H.; Dr. Maroni, S.H.,M.H.;
Dr. Khaidir Anwar, S.H.,M.H.; Dr. Wahyu Sasongko, S.H., M.H.
Armen Yasir, S.H.,M.H.; Eko Raharjo, S.H.,M.H.;
F.X. Sumarja, S.H.,M.H.;
Ahmad Irzal Fardiansyah, S.H.,M.H.

Tata Usaha:
Maya Shafira, S.H.,M.H.; Aswati, S.Pd.

Alamat Redaksi/Tata Usaha:
PPS Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung
Jalan Sumantri Brojonegoro 1 Bandar Lampung
Telp/Fax. (0721) 780958
email: praevia_mh@unila.ac.id eddy_rifai@ymail.com

PRAEVIA adalah kata dalam bahasa Latin dari asas hukum "nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali"

DAFTAR ISI

	Halaman
PENGATURAN PENGUASAAN TANAH HAK MILIK BAGI ORANG ASING DALAM PENGEMBANGAN WISATA PANTAI DI LAMPUNG BARAT (FX. Sumarja)	1 - 16
EVALUASI KINERJA APARATUR PEMERINTAH KOTA BANDAR LAMPUNG (Yulia Neta)	17 - 32
KOORDINASI ANTARA BKKBN PROVINSI LAMPUNG DAN SKPD KABUPATEN/KOTA DALAM PENGELOLAAN PROGRAM KB DI PROVINSI LAMPUNG (Agoes M. Sulaiman, Yuswanto dan Nurmayani)	33 - 40
PIDANA PENJARA SEUMUR HIDUP DALAM SISTEM PEMASYARAKATAN (Diah Gustiniati Maulani)	41 - 58
PERTANGGUNGJAWABAN PENGURUS DANA PESERTA PENSIUN (Studi Kasus pada PT. Gunung Madu *Plantation* pada Tahun 2009) (Guntur P. Wijaya, Abdulkadir Muhammad dan Ratna Syamsiar)	59 - 66
PENETAPAN UPAH MINIMUM DI PROVINSI LAMPUNG (A. Nurul Fajri Osman)	67 - 78
PELAKSANAAN PEMOLISIAN MASYARAKAT OLEH FKPM DALAM MENCIPTAKAN SITUASI KAMTIBMAS YANG KONDUSIF DI KOTA METRO (JTH Sitompul, Sunarto dan Heni Siswanto)	79 - 88
ANALISIS PERTANGGUNGJAWABAN KORPORASI DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI (Eddy Rifai)	89 - 100

PENGATURAN PENGUASAAN TANAH HAK MILIK BAGI ORANG ASING DALAM PENGEMBANGAN WISATA PANTAI DI LAMPUNG BARAT

Oleh
FX. Sumarja
Staf Pengajar Bagian HAN Fakultas Hukum Unila

Abstract: *This research is to indicate the causal factor of prohibitive regulation about the authority of land property ownership by foreigners/strangers is not effective, and the concept of law policy for the regulation of an authority of land property ownership especially seashore area in developing coast tourism object in west Lampung Regency.The methodology of research is normative and empirical research. The result of research is found that the prohibitive regulation about the authority of land property ownership by foreigners/strangers is not complete and can not solve the cases of the authority of land property ownership by foreigners . It was caused both law factor and social and economic factors. The exact concept that can be applied toward an authority of land property ownership by foreigner is proprietary rights on the land concession rights.*

Key words *: land concession rights, stranger/foreigner, seashore*

I. PENDAHULUAN

Teori hukum kodrat dapat dibedakan menjadi dua. *Pertama* yang menitikberatkan kepada manusia sebagai diri sendiri, dengan memberi tempat yang mutlak dan memberi tempat yang kokoh kepada tanah, dan *kedua*, yang menitikberatkan kepada kodrat manusia sebagai individu.[1] Tidak terdapat manusia kalau tidak ada tanah dan setiap manusia itu sama haknya terhadap tanah. Pada kenyatannya tidak setiap manusia mempunyai hubungan langsung dengan tanah.

Realita itu telah disadari pendiri bangsa Indonesia sejak semula. Perumusan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945[2] telah merefleksikan kondisi tersebut. Rumusan itu bersifat imperatif, karena mengandung perintah kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang diletakan dalam penguasaan Negara itu dipergunakan sebesar-besar untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan dari penguasaan oleh Negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalammnya adalah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia[3].

Perwujudan pengaturan hubungan antara manusia dengan tanah adalah diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (lebih lanjut di sebut UUPA), khususnya Pasal 2 ayat (1), (2), dan

[1] Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 17-18.

[2] Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

[3] Muchsin, Imam Koeswahyono, dkk. *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Penerbit PT Refika Aditama Bandung, 2010, hlm. 39

(3)[4]. Atas dasar kewenangan itulah ditentukan bahwa hanya Warga Negara Indonesia (WNI) yang dapat memiliki hubungan dengan tanah yang paling sempurna, yaitu hak milik.

Praktik dilapangan banyak dijumpai tanah pantai di Kabupaten Lampung Barat yang berstatus hak milik, secara fisik dikuasai orang asing untuk membuka usaha pariwisata pantai. Jika hak milik atas tanah pada akhirnya penguasaan fisiknya ada pada orang asing, bisa berdampak negatif baik bagi bangsa dan Negara, apalagi kalau belum ada batas-batasnya. Artinya kedaulatan wilayah Indonesia bisa-bisa jatuh pada orang asing. Kalau demikian tujuan semula dibangunnya Hukum Tanah Nasional untuk mensejahterakan rakyat akan menjadi sia-sia.

Berdasarkan latar belakang di atas, perlu dikaji: Mengapa pengaturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh orang asing belum dapat efektif, dan Bagaimanakah konsep kebijakan hukum pengaturan penguasaan tanah bagi orang asing khususnya tanah pantai dalam rangka pengembangan kepariwisataan pantai di Kabupaten Lampung Barat?

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*doctrinal research*). Pendekatan masalah dalam penelitian hukum akan sangat ditentukan dan dibatasi oleh tradisi ilmiah yang berkembang dalam ilmu hukum, yang menurut Bruggink didasarkan pada gagasan-gagasan (*denkbeelden*) dan pendekatan-pendekatan yang sudah ada (dalam arti dibatasi oleh tradisi ilmiah di mana ilmuwan hukum berada), atau dalam terminologi Kuhn, oleh paradigma yang berlaku dalam ilmu hukum.[5] Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan tentunya ditunjang pendekatan *non-doctrinal*

Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder.[6] Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan pertanahan, dan peraturan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Analisis terhadap bahan hukum dan data dilakukan secara preskriptif-analitik, yaitu memaparkan dan menganalisis kebijakan hukum pertanahan dan pariwisata (asas-asas hukum, ketentuan hukum positif dan doktrin-doktrin hukum). Dari aspek ilmu hukum dogmatik, analisis bahan hukum dilakukan dengan cara pemaparan dan analisis tentang isi (struktur) hukum yang berlaku, sistematisasi gejala hukum yang dipaparkan dan dianalisis, interpretasi, dan

[4] Ayat 1. Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Ayat (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara oroang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa
Ayat (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

[5] Johnny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Media, 2006, hlm. 302-318.

[6] Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2005, hlm. 164-166.

penilaian hukum yang berlaku.[7] Metode interpretasi hukum yang digunakan antara lain interpretasi gramatikal (bahasa), interpretasi sistematis, interpretasi otentik, interpretasi historis, dan interpretasi komparatif. Kejelasan interpretasi akan berfungsi sebagai rekonstruksi gagasan yang tersembunyi di balik aturan hukum.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Faktor Penyebab Ketidakefektivan Hukum Tanah Mencegah Penguasaan Tanah Hak Milik Oleh Pihak Asing

Hukum berfungsi memberi panduan dan tidak membelenggu, yaitu hukum harus mampu menyelesaikan problem konkrit masyarakat sehingga tercapai keadilan substansi, suatu keadilan yang tidak hanya terpaku pada teks-teks hukum secara tertulis (*positivistik*)[8]. Manusia-manusialah yang berperan lebih penting.[9] Pendekatan hukum progresif berangkat dari dua asumsi dasar. Pertama, hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya.[10] Berkaitan dengan hal tersebut, maka kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar. Oleh karena itu, ketika terjadi permasalahan hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusianya yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum. Kedua, hukum bukan merupakan institusi yang mutlak serta final melainkan sangat bergantung pada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya. Manusialah yang merupakan penentu, artinya hukum mempunyai ketergantungan dengan manusia itu sendiri. Oleh karena itu menurut Satjipto Rahardjo hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).[11] Hukum bukan untuk hukum itu sendiri melainkan hukum untuk manusia.

Penguasaan tanah oleh orang asing diatur dalam UUPA. Prinsip yang dipegang dalam peraturan ini adalah prinsip kebangsaan dan nasionalitas. Prinsip ini sejalan dan selaras dengan prisip hukum adat. Hal ini dapat dimengerti karena pada dasarnya hukum agraria (UUPA) mendasarkan diri pada hukum tanah adat. Oleh karena itu, hak ulayat dipertahankan dan dilaksanakan oleh penguasa masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Orang asing, artinya orang-orang yang bukan warga masyarakat hukum adat bersangkutan, yang bermaksud mengambil hasil hutan, berburu atau membuka tanah, dilarang masuk lingkungan tanah wilayah suatu masyarakat hukum adat, tanpa ijin penguasa adatnya. Untuk itu ia wajib memberikan kepadanya barang sesuatu, yang disebut pengisi adat. Dengan izin penguasa adat itu dapat membuka tanah untuk berladang atau untuk dijadikan kebun tanaman muda, yaitu kebun yang ditanami dengan tanaman yang tidak memerlukan waktu lama untuk dipungut hasilnya. Sebab, orang-orang asing hanya boleh menguasai atau mengerjakan tanah yang dibukanya itu selama satu panen saja. Tanah yang telah dibuka itu dikuasainya dengan hak pakai. Orang asing tidak boleh

[7] D.H.M. Meuwissen, *Ilmu Hukum* (Penerjemah B. Arief Sidharta), *Pro Justitia*, Jurnal Unika Parahyangan, Tahun XII No. 4, Oktober 1994, hlm. 26-28.

[8] Positivistik adalah cara berpikir yang bersifat normative an-sich, didasarkan pada teks peraturan atau undang-undang secara kaku, cara pemikiran demikian biasanya digunakan oleh aliran hukum positivisme yaitu aliran hukum yang bersifat normatif.

[9] Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, cetakan ketiga, Januari 2008. hlm.xix

[10] Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, cetakan 1, Juli 2009 hlm. 5

[11] Satjipto Raharjo, *Hukum Progresif*....., *Ibid*, hlm. 6.

(tidak dapat) mempunyai tanah dengan hak milik. Demikian itu di daerah-daerah dimana hak ulayatnya masih kuat. Orang asing dengan izin penguasa adat diperbolehkan mengambil hasil hutan, berburu dan lain sebagainya. Dari hasil yang diperolehnya dari pengusahaan tanah atau pengambilan hasil hutan, ia harus menyerahkan sebagian (biasanya sepersepuluh) kepada Penguasa adat. Seorang asing yang membuka tanah atau mengambil hasil hutan tanpa izin melakukan suatu tindak pidana menurut hukum adat (atau disebut maling tanah adat, maling hutan).[12]

Prinsip nasionalitas dan kebangsaan ini diterjemahkan dan dituangkan dalam ketentuan Pasal 9 Ayat (1), bahwa "Hanya warganegara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan hukum yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2." Orang asing[13] hanya diperkenankan untuk menguasai tanah dengan Hak Pakai dan Hak Sewa untuk Bangunan. Dengan kata lain orang asing atau WNI yang juga WNA (dwi kewarganegaraan) tidak diperbolehkan mempunyai hak milik atas tanah, demikian juga setiap perjanjian yang intinya menyebabkan peralihan hak milik atas tanah kepada orang asing, batal demi hukum.[14] Tindakan demikian secara yuridis bertentangan dengan undang-undang, dalam hal ini UUPA. Tindakan itu merupakan tindakan yang disebut penyelundupan hukum, dan berakibat batal demi hukum. Tindakan demikian di bebarapa negara lain juga dilarang dan batal demi hukum, bahkan di Thailand, orang yang namanya dipinjam/pemberi kuasa *(nomine)* diancam sanksi pidana dua tahun penjara dan denda 20.000 Baht.[15]

Guna mempertahankan prinsip kebangsaan dan nasionalitas, perlu ada kebijaksanaan baru. Misalnya bagi *nomine* diancam sanksi pidana dan denda, ataupun kalau ada WNI (pria atau wanita) menikah dengan WNA membeli tanah harus ditelusuri sumber dananya. Jika diketahui sumber dananya dari pihak asing dikenai pajak yang tinggi, jika sumber dana dari

[12] Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan Jakarta, 2008, hlm. 190.

[13] Pasal 42 dan 45 UUPA "orang asing yang berkedudukan di Indonesia"

[14] Pasal 21 Ayat (3) Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan-tanpa-wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Ayat (4). Selain seorang disamping kewarganegaran Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini. Pasal 26: Ayat (1) Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut hukum adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Ayat (2) Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam pasal 21 ayat 2, adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada Negara dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali. Lihat *Putusan Mahkamah Agung* : tgl. 27- 1 - 1976 No. 731 K/Sip/1973. *Dalam Perkara* : Mas Darmono Soenodiwirjo lawan 1. Abidin Z. Iskandar; 2. Aban; 3. Adjun dan kawan-kawan.

[15] Maria SW Sumardjono *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Penerbit buku Kompas, Jakarta, 2007, hlm. 19.

WNI maka WNA membuat pernyataan tertulis bahwa tanahnya tidak akan diklaim[16] seperti di negara Thailand. Bagi pihak-pihak (Pejabat Kantor Pertanahan Notaris/PPAT, aparat kecamatan, dan aparat desa/ kelurahan,) atau siapapun yang terbukti membatu memfasilitasi terjadinya *nomine* dikenakan sanksi tegas (baik pidana maupun denda).

Ketentuan yang mengadakan perbedaan antara Warganegara Indonesia dan orang asing dalam pemilikan tanah adalah sesuai dengan asas dalam Hukum Adat. Juga dilihat dari segi Hukum Perdata Internasional, pembatasan hak-hak orang asing atas tanah dapat dipertanggungjawabkan. Menurut Andreas Hayes Roth, seperti dikutip Sudargo Gautama, tampaknya ada kesepakatan universal bahwa suatu negara diperbolehkan tidak mengizinkan orang-orang lain selain warga-negaranya sendiri untuk memperoleh benda-benda tetap di wilayah kekuasaannya. Berdasarkan penelitiannya, Hayes-Roth ,dapat merumus-kan suatu hukum, yang disebutnya *"Rule number 6"*. Berdasarkan azas umum Hukum Internasional, keistimewaan yang diberikan kepada orang-orang asing untuk berpartisipasi dalam kehidupan ekonomi negara dimana ia bertempat tinggal, tidak sampai meliputi pemilikan semua atau benda-benda tertentu, baik benda-benda bergerak maupun benda-benda tetap.[17]
Ditinjau dari segi Hukum Internasional Publik, Republik Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat, berhak mengadakan ketentuan yang membatasi kemungkinan bagi orang-orang asing menguasai tanah dengan hak-hak tertentu. Bukan hanya Hak Milik yang tidak dapat dipunyai orang-orang asing, melainkan juga Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan[18]. Sesuai ketentuan Hukum Adat, Penjelasan Pasal 42 UUPA serta PP 41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN 7/ 1996 jo 8/1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing,[19] orang asing hanya dapat menguasai tanah Hak Pakai, dengan kewenangan yang terbatas.

Secara logis ketentuan normatif larangan penguasaan tanah hak milik oleh orang asing[20] yang diuraikan di depan nampaknya sudah selesai. Namun jika diperhatikan sebenarnya pengaturan tersebut belumlah tuntas, Satjipto Raharjo memberikan istilah belum final atau tidak jelas.[21] Undang-undang itu tidak selalu jelas. Kemampuannya untuk memberikan jawaban terhadap seribu-satu persoalan yang dihadapkan kepadanya juga sangat

[16] Warga negara Thailand (perempuan maupun laki-laki) yang menikah dengan WNA membeli tanah di Thailand dengan membuktikan bahwa dana yang digunakan untuk membeli tanah tersebut berasal dari mereka dan pihak WNA membuat pernyataan tertulis bahwa tanah itu tidak akan diklaim oleh pihak WNA. Maria SW Sumardjono, *Alternatif ...Ibid*, hlm. 33.

[17] Harono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia:...Op.Cit.*, hal. 223

[18] Pasal 30 dan 36 UUPA

[19] Harsono, Boedi, *Loc.Cit.*,

[20] Pasal 9 Ayat (1) dan Pasal 26 Ayat (1) & (2) UUPA

[21] Antara gagasan dan pasal undang-undang ada jarak yang besar sekali, yang me-nyebabkan kesenjangan antara gagasan dan undang-undang. Merumuskan ke dalam peraturan terikat pada banyak hal, seperti tatabahasa, kekayaan kosakata dan lain-lain. Maka tidak salahlah apabila orang mengatakan, bahwa hukum itu adalah suatu "permainan bahasa" *(language game)*. Bahasa sebagai alat untuk menyampaikan pesan gagasan banyak mengandung keterbatasan. Itulah sebabnya peraturan itu masih membutuhkan komponen yang disebut penjelasan. Sesungguhnya, semua teks tertulis itu membutuhkan penafsiran, bukan hanya pasal-pasal yang diberi penjelasan oleh undang-undang. Maka itu keliruilah mengatakan undang-undang atau hukum sudah jelas. Lebih lanjut diuraikan hukum yang dicadangkan, bahkan diunggulkan untuk mendatangkan dan menjaga ketertiban masyarakat, harus mengakui, bahwa dalam dirinya sendiri juga terjadi gejolak tanpa henti. Dalam suatu kurun

rendah. Ia tidak menyediakan pasal-pasal yang segera langsung bisa dipakai untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut. Maka Scholten mengatakan adalah sesuatu yang khayal apabila orang beranggapan, bahwa undang-undang itu telah mengatur segalanya secara tuntas.[22] Hukum itu cacat sejak ia diundangkan atau dilahirkan. Banyak faktor yang turut ambil bagian dalam melahirkan keadaan cacat tersebut. Lebih daripada itu, hukum itu juga bisa bersifat kriminogen, artinya menjadi sumber bagi kejahatan.[23] Hal ini sejalan dengan pendapat S Poerwopranoto[24] dalam bukunya penuntun tentang hukum tanah, bahwa selama larangan menjual tanah kepada orang asing masih ada, sudah tentu orang asing mencoba melanggarnya.

Hukum progresif berkeyakinan bahwa hukum adalah suatu institusi yang tidak pernah berhenti bergerak menemukan moral otentiknya. Hukum selalu berkualitas *in the making*.[25] Oleh karena itu, setiap hal yang menghambat proses tersebut harus dihilangkan. Dengan demikian, setiap peraturan perundang-undangan yang telah dibuat, tidak pernah dianggap sebagai sesuatu yang final dan sempurna. Hal ini disebabkan oleh ketidakmampuan hukum untuk mengikuti perkembangan adab manusia yang selalu bergerak dan berubah. Seperti halnya manusia yang selalu bergerak dan berubah, hukumpun harus mengikuti gerak dan perubahan masyarakat.

Amanat Pasal 26 Ayat (1) bahwa jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut hukum adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah, hingga hari ini belum ada. Kalaupun yang dimaksudkan oleh ayat itu adalah PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, ternyata dalam ketentuan itu tidak diketemukan juga pengawasan terhadap peralihan hak milik atas tanah yang bermaksud memindahkan tanahnya kepada pihak asing. Sehingga Pasal 9 Ayat (1) yang ditindaklanjuti dengan Pasal 26 UUPA, tetap masih belum final. Terbukti pada tahun 1982, untuk menghindari terjadinya penyelundupan hukum yaitu pemindahan hak milik atas tanah kepada pihak asing dikeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Pengunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas Tanah. Praktik di lapangan penyelundupan hukum tetap terjadi. Pihak asing dengan mudahnya menguasai tanah hak milik dengan cara *nomine*[26]/*strooman*. Bahkan Maria SW Sumardjono, mencatat

tertentu, kehidupan bisa berjalan dengan relatif tenang, sedang pada waktu yang lain ketenangan dan ketertiban itu harus diterobos untuk menciptakan ketertiban yang lebih baik. Kendatipun dirancang untuk menciptakan ketertiban dan pada suatu kurun waktu tertentu ketertiban itu relatif memang tercapai, namun dalam keberhasilan itu, ter-kandung bibit-bibit kegagalan. Sekarang orang semakin paham, bahwa dalam ketertiban tersimpan bibit-bibit ketidaktertiban, sehingga muncul ungkapan "ketertiban muncul dari ketidak-tertiban" *(order out of chaos)*. Bukti-bukti empirik mengenai hal tersebut, yang bermula dari ilmu-ilmu fisika dan kimia, sekarang juga sudah merambah masuk ke ranah ilmu-ilmu sosial dan hukum, lihat (Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Buku Kompas, 2008. hlm. 133).

[22] Bahan kuliah Prof Tjip. (Penafsiran hukum yang progresif)..

[23] Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Buku Kompas, 2008. hlm. 141

[24] S Poerwopranoto. *Penuntun tentang Hukum Tanah, 1954*

[25] Satjipto Rahardjo. *Hukum Progresif Berhadapan dengan Kemapanan*. Jurnal Hukum Progresif. PDIH Undip. Semarang. 2005. hlm. 5.

[26] *A person named or designated by another, to any office, duty, or position; one nominated or proposed by others for office or for election to office* = Seseorang bernama, atau yang ditunjuk, oleh yang lain, untuk setiap tugas, kantor, atau posisi; satu dicalonkan, atau yang diusulkan, oleh orang lain untuk kantor atau untuk pemilihan jabatan. ttp://www.indotranslate.com / translated-text.php)

enam cara[27] yang biasanya ditempuh pihak asing untuk dapat menguasai hak milik atas tanah.

Menurut pemikiran L. M. Friedman dan Hans Kelsen, bahwa sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi. Efektif tidaknya suatu ketentuan hukum dipengaruhi oleh ketiga komponen. Efektivitas hukum diartikan bahwa orang benar-benar berbuat sesuai norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat. Mengingat norma hukumnya tidak lengkap, bagaimana orang harus berbuat, sehingga ketentuan Pasal 9 dan Pasal 26 UUPA, masih dapat dipertanyakan dari sisi struktur hukumnya. Siapakah yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk melakukan kontrol/pengawasan dan penindakan terhadap WNI yang kehilangan kewarganegaraaan atau mendapat kewarganegaraan lain yang mempunyai hak milik atas tanah, bagi WNI yang mengikatkan perjanjian dengan pihak asing yang intinya melakukan peralihan hak milik atas tanah. Praktiknya, kalaupun peradilan yang diserahi tanggungjawab, mereka menunggu jika terjadi sengketa di pengadilan, baru bertindak. Berarti tujuan awal larangan penguasaan tanah oleh pihak asing tidak terwujud. Ini terbukti dengan banyaknya kasus penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing.

Secara substansi, hukum tanah nasional sebagai sub sistem dari hukum nasional ternyata masih harus dikonstruksi kembali, misalnya dengan menambahkan aturan tentang pihak yang diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan, kontrol serta tindakan konkrit untuk mencegah dan menyelesaikan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Menetapkan sanksi denda atau pidana terhadap siapapun baik pejabat, penegak hukum, warga masyarakat atau siapapun yang membantu atau terlibat, sehingga orang asing menguasai tanah hak milik. Karena disinyalir banyak notaris/camat dan kepala desa memberikan pelayanan terhadap orang asing yang ingin mendapatkan tanah hak milik, dengan cara membantu membuatkan surat kuasa mutlak. Ataupun perjanjian jual beli tanah hak milik oleh pihak asing dengan cara pinjam nama *(nomine/strooman)*.

Y. Dror dalam M. Irfan Islamy[28], mengemukakan tujuh model pembuatan keputusan sementara Thomas R. Dey dalam Ismail Nawawi mengemukakan sembilan[29] formulasi kebijaksanaan publik, satu diantaranya adalah model inkremental. Model ini berusaha untuk merevisi formulasi model kebijaksanaan rasional yang mengalami berbagai kesulitan dalam implementasinya. Dengan model ini berupaya untuk memodifikasi kebijaksanaan yang tengah berlangsung atau kebijaksanaan yang telah lalu. Model Inkremental banyak digunakan negara-negara berkembang, karena negara yang sedang berkembang mengalami berbagai problem dan keterbatasan waktu untuk

[27] Yaitu, Perjanjian pemilikan tanah dan surat kuasa, perjanjian opsi, perjanjian sewa-menyewa, kuasa menjual, hibah wasiat, dan surat pernyataan ahli waris. Lihat Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif...Op.Cit.* hlm. 14-15

[28] Yaitu: 1) *Pure Rationality Model*, 2) *Economicale Rational Model*, 3) *Secuential-Decisition Model*, 4) *Incremental Model*, 5) *Satisfying Model*, 6) *Extra Rational Model*, 7) *Optimal Model*, dalam M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara,1991, hlm 35-36.

[29] Dey mengemukakan sembilan model formulasi kebijaksanaan: 1) model sistem, 2) model Elit, 3) model institusional, 4) model kelompok, 5) model proses, 6) model rational, 7) model inkremental, 8) model pilihan publik, dan 9) model teori permainan. (H. Ismail Nawawi, *Public Policy, Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktik*, Surabaya: PMN, 2009, hlm. 125-129.)

menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terus berkembang, termasuk larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Sehingga rekonstruksi ketentuan hukum menggunakan model inkremental dapat dilakukan.

Secara kultural warga masyarakat tampak tidak peduli dengan kondisi penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Hal ini bisa dikarenakan tidak adanya kesadaran hukum warga masyarakat tentang akibat ke depan jika banyak tanah hak milik dikuasai pihak asing.[30]

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa kemampuan aturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing untuk memberikan jawaban terhadap beberapa persoalan yang dihadapkan kepadanya sangat rendah. Ia tidak menyediakan pasal-pasal memadahi yang segera langsung bisa dipakai untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut, sehingga aturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing tidak efektif dalam aktualisasinya.

[30] Misalnya, dengan keberlakuan UU. No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang membuka luas sektor usaha berpotensi mengancam usaha perikanan budi daya. Dengan adanya undang-undang ini, maka Pemodal Asing dapat menguasai sebuah pulau dan pantai di mana pun di wilayah Indonesia. Mereka akan menutup akses bagi masyarakat. Lahan budi daya perikanan akan dikuasai pengusaha asing yang memiliki modal besar dan didukung pemerintah masing-masing. Banyak sekali pengusaha asing mengincar kekayaan sumber daya alam Indonesia sebagai satu-satunya yang masih bisa diunggulkan dan menjadi kekuatan bangsa ini. Sebagaimana diutarakan oleh Shidiq Moeslim KetuaUmum Masyarakat Perikanan Nusantara (MPN) pada harian Suara Pembaruan tanggal 5 April 2007. Lihat juga Putusan MK No 21-22/PUU-V/2007.

4.2. Pengaturan Penguasaan Tanah Pantai oleh Orang Asing dalam Rangka Pengembangan Kepariwisataan Pantai Di Kabupaten Lampung Barat

a. Kondisi Penguasaan Tanah Pantai di Indonesia Oleh Pihak Asing

Indonesia adalah negara Agraris yang terbentang dari Sabang sampai Merauke. Kepemilikan dan penguasaan tanah oleh rakyat dan negara telah diatur dalam UUPA. Ditegaskan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Pasal 9 (1)). Ketentuan ini mendapat penerapan lebih lanjut dalam pengaturan Hak Milik sebagai Hak Atas Tanah terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai atas tanah. Hanya WNI yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah (Pasal 21(1)). Konsekuensinya adalah penguasaan hak atas tanah oleh WNA dibatasi, yakni hanya dimungkinkan diberikan Hak Pakai atau Hak Sewa.

Negara Indonesia dalam pengembangan pembangunan sumber daya agraria dan sumber daya manusia sangat membutuhkan investasi nasional maupun asing. Untuk mengimbangi pesatnya kebutuhan hukum dan memberi jaminan kepastian hukum bagi WNA yang ingin memperoleh hak atas tanah di Indonesia dikeluarkan beberapa peraturan, di antaranya PP No.40 Tahun 1996, PP No.41 Tahun 1996 dan PMNA/KBPN No.8 Tahun 1996. Peraturan–peraturan tersebut merupakan kebijakan Pemerintah dalam melaksanakan amanat UUPA yang memperkenankan WNA yang berkedudukan di Indonesia untuk memperoleh tanah dengan status Hak Pakai (HP). Demikian juga untuk WNI keturunan

yang dibatasi dalam pemilikan tanah dengan status Hak Guna Bangunan (HGB). Selama ini dalam praktiknya banyak ditemui persengketaan kepemilikan tanah antara WNA atau WNI keturunan dengan WNI yang namanya dipakai/dipinjam untuk dan atas nama tanah tersebut dengan status kepemilikan Hak Milik. Status tanah Hak Milik atas nama seorang WNI tersebut sebenarnya hanya dipinjam namanya saja. Yang mana antara WNI dan WNA atau WNI keturunan membuat suatu perjanjian di hadapan Notaris yang isinya bahwa WNI tetap mengakui kepemilikan WNA atau WNI keturunan tersebut dan baik dirinya maupun ahli warisnya tidak akan melakukan tuntutan apapun terhadap tanah tersebut.

Ironisnya ada beberapa perjanjian yang dibuat perjanjian di antara mereka hanya dibuat dalam sehelai kertas perjanjian bermaterai (akta di bawah tangan), bahkan saking percayanya hanya berdasar perjanjian lisan. Mereka mengatasnamakan pacarnya, sopirnya atau teman bisnisnya. Pada saat hubungan harmonis dan terjalin baik sepertinya tidak ada yang merasa dirugikan, tetapi sebaliknya pada saat terjadi percekcokan, perselisihan barulah timbul permasalahan kepemilikan tersebut. Bagi WNI merasa kepemilikan tanah yang melekat dalam sertifikat dengan status Hak Milik adalah atas dirinya. Sedangkan WNA atau WNI keturunan berpegang pada perjanjian yang dibuat di hadapan Notaris, perjanjian di bawah tangan atau perjanjian secara lisan, bahwa tanah itu adalan miliknya. Praktik kepemilikan tanah terselubung ini sebenarnya tidak perlu terjadi, bila mereka mentaati hukum, sadar hukum.

Mereka sebenarnya sudah mengetahui akibatnya di kemudian hari tentang perbuatan hukum pinjam nama itu, tetapi kerena peraturan perundang-undangan membatasi status HP maupun HGB, sehingga HP ataupun HGB sangat tidak diminati oleh WNA atau WNI keturunan dengan beragam alasan. Justru mereka mencari celah agar memperoleh status Hak Milik atas tanahnya. Pada umumnya alasannya agar tanah tersebut dapat dijadikan agunan dengan nilai yang lebih tinggi.

Pada posisi demikian sebenarnya menempatkan WNA pada posisi yang lemah. Untuk mengamankan kepemilikan tanahnya, sertifikat yang atas nama WNI tersebut, dipegang oleh WNA atau WNI keturunan. Hal inipun mempunyai potensi konflik yang sangat besar, karena WNA dapat dituduh melakukan tindakan kriminal menyembunyikan sertifikat orang lain.

WNI yang dipinjam namanya untuk sertifikat dan usaha WNA tersebut, sepintas tampak menguntungkan itupun bila diikutkan dalam usaha tesebut, tapi ada juga yang sekedar dipinjam namanya dan diberi semacam pendapatan atau *fee* yang relatif kecil dan tak seimbang dengan usahanya. Sepertinya WNI sebagai pemilik perusahaan tapi hanya sekedar nama, dan tidak mempunyai investasi jangka panjang dan akan selalu tunduk kepada kehendak WNA atau WNI keturunan. Bahkan ia tidak menjadi tuan di negeri sendiri.

Munculnya situs www.privateislandsonline.com berjudul *Island Sale for Sale in Indonesia* yang mau menjual Pulau Siloinak,

Kandui, dan Makaroni di gugusan Kepulauan Mentawai menuai perdebatan serius. Pasalnya Private Islands Inc yang berkantor pusat di Toronto, Kanada, mengiklankannya dengan banderol US$13,6 juta. Padahal ketiga pulau itu awalnya berupa tanah ulayat milik masyarakat adat suku Mentawai[31]. Sayangnya, pemerintah pusat hingga daerah seolah-olah cuci tangan. Alasannya tidak ada satupun yang mengaku pernah memberi izin. Masalahnya tidak hanya sampai di situ. Sebab, menjual sebuah pulau sama artinya menjual Tanah Air. Hal itu dapat dipastikan melanggar UUD 1945 dan UU No. 43 tahun 2008 tentang Wilayah Negara.

Secara tidak langsung, penguasaan tanah oleh pihak asing dilakukan dengan cara menggunakan dan mengatasnamakan orang domestik ataupun melalui mekanisme perkawinan. Misalnya, penguasaan Pulau Penyawaan oleh orang asing di gugusan Kepulauan Karimun Jawa, Kabupaten Jepara, yang mengatasnamakan istrinya orang asli daerah itu sudah membuktikannya[32] Pola serupa tak hanya berlangsung di Kepulauan Karimun Jawa melainkan juga di Kepulauan Riau. Orang-orang kaya Singapura yang menguasai/ memiliki kawasan pesisir Pulau Bintan, Kepulauan Natuna, Kepulauan Anambas, hingga pulau kecil dengan membangun resor yang kepemilikannya juga mengatasnamakan istrinya atau orang lokal sebagai mitranya. Orang luar yang mau masuk kawasan itu harus membayar tiket hingga Rp 500.000,00 Padahal, pengusaha Singapura sekaligus pemilik resor tidak perlu tiket masuk. Bahkan, kapal pesiarnya langsung berlabuh di pinggir resornya tanpa rintangan apa pun. Ini berarti pulau-pulau itu seolah-olah sudah jadi miliknya.

Bisa juga penguasaan tanahnya mengatasnamakan orang lokal hingga memosisikan pemerintah daerah sebagai mitra bisnisnya, tapi permodalannya bersumber dari pihak asing. Hal ini akan mempermudah mendapatkan perizinan termasuk pola hak pengusahaan perairan pesisir (HP3) yang diatur dalam UU No 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil. Contohnya, orang Malaysia yang ikut memiliki saham kepemilikan mengelola hingga memanfaatkan Pulau Komodo bersama *The Natural Conservation* (TNC) dan Pemerintah Daerah Nusa Tenggara Timur sebagai daerah wisata. Pulau Komodo berubah jadi kawasan eksklusif dan nelayan tradisional amat sulit mendapatkan hak akses hingga kelola akibat keamanan swasta *(private security)* menjaganya. Begitu juga, orang Inggris telah menguasai/ membeli Pulau Bidadari di kawasan Taman Nasional Komodo.

Pola penguasaan tanah oleh pihak asing yang lain tidak meng-gunakan mekanisme perkawinan atau mitra bisnis. Melainkan melalui 'kolusi' dengan pemerintah lokal yang bermental pedagang. Hadirnya HP3 bagai "aji mumpung" bagi birokrat. Mereka akan berkolusi dengan pengusaha asing hingga lokal untuk memuluskan perizinan untuk penjualan hingga penyewaan sebuah pulau. Apalagi undang-undang otonomi daerah membolehkan investasi langsung *(foreign investment)* ke daerah.

Kondisi di atas jika dibiarkan akan berakibat fatal karena perorangan, badan usaha, hingga birokrat bermental pedagang akan berlomba-lomba mengurus HP3 untuk memiliki pulau kecil maupun kawasan pesisir strategis (selat, teluk,

[31] Media Indonesia, 29/8/2009
[32] *Ibid*, Media Indonesia, 29/8/2009.

hingga delta). HP3 itu nantinya bisa jadi diperjualbelikan kembali (*transferability)* ke pihak asing lain melalui modus perkawinan, mitra bisnis, hingga kolusi. Artinya, HP3 bukan melindungi pulau kecil yang mengandung sumber daya keunikan (flora dan fauna endemik) perairan (ikan karang, terumbu karang, lamun, dan mangrove) hingga daratan pulau (burung, monyet, biawak, ular, dan vegetasinya) agar tetap jadi milik negara *(state property right)*. Hingga membolehkan nelayan tradisional, masyarakat adat hingga suku nomaden (Bajo dan Suku Laut) tanpa dikejar-kejar aparat swasta *(common property right)*. Justru, membiarkannya dikuasai asing melalui mekanisme penjualan atau penyewaan hingga menutup akses nelayan tradisional dan suku nomaden mengelola/memanfaatkan sumber dayanya. Hal ini jelas melanggar Pasal 20 ayat (1) UU No 43 Tahun 2008 menyangkut batas wilayah yang menyatakan setiap orang dilarang melakukan upaya menghilangkan, merusak, mengubah, atau memindahkan tanda-tanda batas negara, atau melakukan 'pengurangan luas wilayah negara'.

Mekanisme HP3 yang membolehkan penguasaan pulau kecil oleh pengusaha (asing hingga domestik) identik dengan tindakan pengurangan luas wilayah negara. Bukankah tindakan ini mengancam kedaulatan nasional kita atas pulau-pulau kecil baik yang berlokasi di wilayah perbatasan maritim, laut teritorial, hingga perairan khusus (teluk, delta, estuaria, hingga selat)? Amat disayangkan lagi, pemerintah memosisikan masyarakat adat sebagai alat untuk mempercepat pemberlakuan HP3 dengan alasan melindunginya. Sulit membayangkan kepentingan bisnis (pemilik modal) yang berorientasi 'keuntungan' bersanding dengan kepentingan masyarakat adat yang berorientasi 'budaya dan ekologis'. Pasti kepentingan pemilik modal akan memenanginya karena masyarakat kita amat rentan dengan kemiskinan hingga ketidakadilan ekonomi. Buktinya, di Pulau Kandui yang mau dijual itu sudah mengambil alih tanah ulayat milik masyarakat adat Mentawai yang berubah jadi resor mewah. Padahal hingga kini, pulau itu masih menyisakan tujuh rumah adat simbol masyarakat adat Mentawai.

Adapun dampak bagi negara, akibat praktik-praktik tersebut di atas negara sangat dirugikan. Beberapa kasus yang muncul dalam persengketaan tanah ini selalu berkaitan karena adanya salah satu pihak memang sejak awal mempunyai niat tidak baik dan tidak jujur, ingin menguasai yang bukan haknya, meningkatnya kebutuhan, dipengaruhi pihak ketiga dan di pihak lain (investor) juga tidak memenuhi janji-janjinya setelah kepemilikan dan perusahaan berkembang maju.

b. Model Konsep Penguasaan Tanah Pantai Oleh Pihak Asing untuk Pengembangan Kepariwisataan Pantai di Kabupaten Lampung Barat

Penguasaan tanah oleh pihak asing tidak bisa dihindari, mengingat mobilitasnya dan yang masuk ke wilayah Indonesia terus meningkat di Era globalisasi dewasa ini. Apalagi seiring perubahan politik pada orde baru, justru banyak tanah dikuasai oleh sekelompok pemodal asing.[33] Misalnya dengan berbagai regulasi yang dikeluarkan pemerintah, seperti kebijakan deregulasi Oktober 1993 yang menyederhanakan

[33] Gunawan Wiradi, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama, 2001, hlm. 163.

proses pemberian HGU dan HGB.[34] Sehingga pihak yang diuntungkan oleh kebijakan pemerintah pada masa Orde Baru sampai tahun 2005 adalah perusahaan besar swasta dan pemerintah sendiri,[35] yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi.

Pihak asing yang masuk ke Indonesia itu, selain mempunyai tujuan wisata, juga berupaya menanamkan modal untuk usaha dengan menguasai tanah. Hal ini diindikasikan oleh banyaknya pihak asing yang menguasai tanah di beberapa tempat di Indonesia, di antaranya di Provinsi Bali.[36] Demikian juga di wilayah Pantai Kabupaten Lampung Barat.

Kabupaten Lampung Barat memiliki aset wilayah pesisir sepanjang 220 km dan sangat potensial dikembangkan menjadi obyek wisata pantai. Terdapat 7 (tujuh) obyek wisata pantai yang sangat potensial dikembangkan, yaitu Pantai Tanjung Setia, Pantai Selalau, Pantai Way Jambu, Pantai Labuhan Jukung, Pantai Way Haru, Pantai Way Sindi, dan Pantai Suka Negara. Meskipun sampai saat ini baru berhasil dikelola sekitar 40 persen, tetapi setiap tahun sudah dikunjungi sekitar 3.000 wisatawan mancanegara (Amerika, Australia dan Eropa). Pada tahun 2008 Bupati menempatkan pariwisata sebagai sektor unggulan dalam pembangunan daerah.[37] Kabupaten Lampung Barat terdiri dari 17 kecamatan dengan 195 pekon dan 6 kelurahan.

Berdasarkan uraian secara deskriptif penguasaan tanah pantai oleh pihak asing di wilayah lain Indonesia seperti di atas diperoleh gambaran bahwa pertimbangan utama dilaksanakannya model pinjam nama atau perkawinan adalah ekonomi rumah tangga. Hal inipun terjadi juga di wilayah Pesisir Barat Kabupaten Lampung Barat. Sedangkan beberapa aspek lainnya cenderung tidak dipertimbangkan secara mendalam, sehingga model ini tidak mampu memelihara beberapa tata nilai sosial masyarakat, dan tidak bermanfaat secara ekonomi sumber daya agraia, dan tidak sah secara hukum. Dengan demikian yang perlu diperhatikan pada model pinjam nama adalah aspek sosial, ekonomi sumber daya agraria, hukum, dan beberapa aspek yang terkait dengan pemanfaatan tanah.

Pada model kontrak/sewa tanah untuk bangunan seperti yang diatur dalam Pasal 45 UUPA juga menggunakan indikator ekonomi rumah tangga sebagai pertimbangan utama. Model ini kurang memberikan kepastian dan perlindungan hukum serta tidak mendukung terciptanya tertib administrasi pertanahan. Karena Hak sewa ini tidak ada kewajiban untuk mendaftarkannya ke Kantor Pertanahan. Keuntungan pada model kontrak/sewa

[34] Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Buku Kompas, 2009, hlm. 23; Endang Suhendar & Ifdhal Kasim, *Tanah sebagai komoditas, kajian kritis atas kebijakan pertanahan orde baru*, Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1996, hlm. 4.

[35] Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Yogyakarta: Kerjsama HuMa dan Magister Hukum UGM, 2007, hlm. 247-305.

[36] Provinsi Bali yang merupakan tujuan wisata utama di Indonesia, pada tahun 2001 telah memiliki penduduk WNA sebanyak 971 jiwa (BPS Provinsi Bali, 2001). Khusus di Kabupaten Tabanan, sampai pada akhir tahun 2006 telah tercatat sebanyak 36 penduduk WNA. lihat I Made Sumadra, *Analisis Model Kerjasama Pemanfaatan Tanah Antara Warga Negara Asing Dengan Penduduk Lokal (Studi Kasus di Desa Lalang Linggah Kecamatan Selemadeg Barat Kabupaten Tabanan Provinsi Bali*, Theses, Manajemen dan Bisnis - Institut Pertanian Bogor, 2008 http://elibrary.mb.ipb.ac.id/gdl.php, diakses 23 Desember 2010

[37] http://bloggerlampungbarat.wordpress.com/2008/10/13/obiek-wisata-pantai-lampung-barat-belum-tergarap-optimal/, diakses 23 desember 2010

tanah yaitu tidak terjadi peralihan hak kepada WNA. Pemilik tanah masih mampu memelihara beberapa tata nilai sosial masyakat, serta tidak mengurangi hak kepemilikan atas tanah masyarakat. Dengan demikian yang perlu diperhatikan pada model kontrak/sewa tanah adalah aspek hukum dan beberapa aspek terkait dengan pemanfaatan tanah.

Berdasarkan uraian di atas bahwa konsep yang tepat untuk diterapkan dalam pemanfaatan tanah antara WNA dengan penduduk lokal ataupun pemerintah daerah adalah Hak Pakai di atas tanah hak milik. Hak pakai di atas tanah hak milik merupakan hak untuk menggunakan dan/ atau memungut hasil dari tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.

Hak Pakai di atas tanah hak milik merupakan alternatif yang mampu mengatasi beberapa kelemahan pada model pinjam nama, perkawinan, dan kontrak/ sewa tanah, khususnya pada aspek penguasa-an tanah. Alternatif ini memenuhi aspek keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Aspek keadilan dapat dilihat dari dua sisi. Pada sisi pertama, WNA diberi kesempatan untuk mempunyai hak atas tanah beserta bangunan. Pada sisi kedua, keberlanjutan sistem kehidupan masyarakat tetap terlindungi karena tidak harus kehilangan hak kepemilikan tanahnya sehingga Pemerintah tetap dapat melindungi kepentingan masyarakatnya. Aspek kemanfaatan, dapat dilihat dari sisi WNA bahwa kesempatan untuk mempunyai hak atas tanah dan bangunan dengan status Hak Pakai di atas tanah Hak Milik merupakan salah satu sarana untuk dapat memenuhi kebutuhannya untuk mempunyai home stay maupun usaha. Pada sisi masyarakat dapat meningkatkan pendapatan ekonomi, demikian halnya bagi Pemerintah hal ini akan memberikan pemasukan pada keuangan negara dalam bentuk uang pemasukan tahunan dan pajak. Aspek kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, yakni dalam wujud pemberian tanda bukti hak yang secara jelas menunjukkan jenis hak atas tanahnya, subyek haknya, dan obyek haknya (letak, luas, batas) dalam bentuk sertifikat tanah.

Hak Pakai di atas tanah hak milik merupakan kebijakan yang telah diatur dalam Pasal 42 UUPA, namun tidak dapat dilaksanakan secara efektif sehingga disebut *unsuccesfull implementation*. Oleh karena itu, implikasinya pada tataran kebijakan adalah perlunya segera disahkan Undang-Undang tentang Hak Milik sebagaimana telah lama diperintahkan oleh UUPA ataupun Undang-Undang Hak-Hak Atas Tanah yang telah dituangkan dalam Prolegnas 2009-2014. Selain itu, perlu pula dilakukan penyempurnaan terhadap PP No. 41 Tahun 1996. Pada segi aktor pelaksana kebijakan, diperlukan adanya kesiapan aparat dalam melaksanakan pemberian HP di atas tanah hak milik, khususnya kemampuan aparat untuk meng implementasikan kebijakan secara efektif. Pengawasan dan pengendalian perlu ditingkatkan, serta jabatan rangkap PPAT dengan jabatan lain yang ada selama ini perlu dikaji ulang. Selanjutnya pada tataran lingkungan, diperlukan *public opinion* yang baik mengenai kebijakan pemberian HP di atas tanah hak milik melalui sosialisasi yang intensif.

Khusus mengenai pemanfaatan tanah untuk pembangunan hotel/ vila/ bungalow/*home stay* perlu dilakukan pengaturan tersendiri yang paling tidak

dalam bentuk peraturan daerah. Pihak-pihak yang melakukan kerjasama pemanfaatan tanah perlu melaksanakan etika bisnis dengan menekankan pada sudut pandang moral sehingga kemungkinan timbulnya sengketa antar pihak maupun dengan masyarakat di sekitarnya menjadi lebih kecil.

Dampak bagi Pemerintah Kabupaten Lampung Barat, apabila proses Hak Pakai benar-benar diterapkan adalah sangat baik. Dalam hal ini akan terjadi proses perpanjangan dan pembaharuan hak yang dapat menambah uang pemasukan ke kas negara ataupun kepada masyarakat pemegang hak milik atas tanah yang membebankan hak milik atas tanahnya dengan hak pakai. Pemerintah Daerah dan masyarakat Lampung Barat pada masa mendatang akan mendapatkan manfaat atas perpanjangan ataupun pembaharuan hak atas tanah tersebut.

IV. SIMPULAN DAN SARAN

4.1 Simpulan

a. Aturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing, yang sejak diundangkan sudah mengalami cacat bawaan, sehingga tidak lengkap dan tidak mampu menyelesaikan persoalan-persoalan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Ketidakmampuan aturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing, dikarenakan selain adanya faktor hukum juga non-hukum yaitu sosial dan ekonomi. Faktor ekonomi tampak dominan dalam penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing, mereka mendapatkan keuntungan ekonomis dengan adanya penguasaan tanah oleh pihak asing, meskipun keuntungan jangka pendek. Dengan demikian, maka penyelundupan hukum tidak terhindarkan dan aturan ini tidak efektif dalam aktualisasinya.
b. Konsep yang tepat untuk diterapkan dalam pemanfaatan tanah antara WNA dengan penduduk lokal ataupun dengan pemerintah daerah adalah Hak Pakai di atas tanah hak milik. Hak Pakai di atas tanah hak milik merupakan alternatif yang mampu mengatasi beberapa kelemahan pada model pinjam nama, perkawinan, dan kontrak/sewa tanah. Alternatif ini memenuhi aspek keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.

4.2 Saran

a. Pada tataran kebijakan nasional adalah perlunya segera disusun Undang-Undang tentang Hak Milik sebagaimana telah lama diperintahkan oleh UUPA, atau Undang-Undang Hak-Hak Atas Tanah yang sudah masuk dalam Prolegnas 2009-2014. Selain itu, perlu pula dilakukan penyempurnaan PP No. 41 Tahun 1996.
b. Pada tataran Pemerintah Daerah Kabupaten Lampung Barat perlu segera melakukan perencanaan pengembangan kepariwisataan pantai dengan menerbitkan Perda Tata Ruang Wilayah, Perda pengembangan kepariwisataan pantai, dan pembenahan infrastruktur.

DAFTAR PUSTAKA

Friedman, Lawrence M, 2009. *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial, Terjemahan "The Legal Sistem, a sosial science perspektive" oleh M. Khosim*, Bandung, Nusa Media

Harsono, Boedi, 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta, Djambatan

Ibrahim, Johnny, 2006. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayu Media

Islamy, M. Irfan , 1991, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara

Ismail, Nurhasan, 2007, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Yogyakarta: Kerjsama HuMa dan Magister Hukum UGM

Kelsen, Hans, 2010, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara, terjemahan "General Theory of Law and State" oleh Raisul Muttaqien*, Bandung, Nusa Media

Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media

Meuwissen, D.H.M., "*Ilmu Hukum*" (Penerjemah: B. Arief Sidharta), *Pro Justitia*, Jurnal Unika Parahyangan, Tahun XII No. 4, Oktober 1994.

Muchsin, Imam Koeswahyono, dkk, 2010. *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Bandung, PT Refika Aditama

Nawawi, H. Ismail, 2009, *Public Policy, Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktik*, Surabaya: PMN

Notonegoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara

Rahardjo, Satjipto, 2005. *Hukum Progresif Berhadapan dengan Kemapanan*. Jurnal Hukum Progresif.Semarang: PDIH Undip.

———, 2008. *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Buku Kompas

S Poerwopranoto. 1954, *Penuntun tentang Hukum Tanah*

Suhendar, Endang & Ifdhal Kasim, 1996, *Tanah sebagai komoditas, kajian kritis atas kebijakan pertanahan orde baru*, Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM)

Sumadra, I Made, 2008, *Analisis Model Kerjasama Pemanfaatan Tanah Antara Warga Negara Asing Dengan Penduduk Lokal (Studi Kasus di Desa Lalang Linggah Kecamatan Selemadeg Barat Kabupaten Tabanan Provinsi Bali*, Theses, Manajemen dan Bisnis - Institut Pertanian Bogor

Sumardjono, Maria S.W., 2007. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas

———-, 2009, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Buku Kompas

Tanya, Bernard L dkk, 2010. *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta, Genta Publishing

Wignyosoebroto, Soetandyo, 2008, "Keragaman Dalam Konsep Hukum, Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya", dalam *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. Arief Sidharta, S.H.*, Bandung, Refika Aditama

Wiradi, Gunawab, 2001, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemak-muran Rakyat*, Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama

Yusriyadi, 2010. *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum & Masyarakat*, Malang, Surya Pena Gemilang.

http://bloggerlampungbarat.wordpress.com

http://elibrary.mb.ipb.ac.id

www.privateislandsonline.com