

"Buku ini selain mengurai secara jelas berbagai problematika hukum kepemilikan tanah bagi orang asing juga berisi pemikiran cerdas aktualisasi prinsip hak bangsa atas tanah dalam konteks pembangunan hukum nasional."

-Dr. Akib, SH.MH.
Dosen Hukum Lingkungan Universitas Lampung

"Buku ini menyatakan implikasi negatif atas peralihan tanah kepada asing yang terjadi dewasa ini, baik hak milik maupun hak penguasaan tanah yang pada akhirnya menjadikan rakyat sebagai korban kebuasan ekonomi pemilik modal."

-Arfan Aziz, Sosiolog,
Kandidat Doktor di Universitas Kebangsaan Malaysia

"Di tengah maraknya sengketa lahan antara petani dengan perusahaan-perusahaan asing, penyelundupan hukum pertanahan, dan penjualan pulau-pulau kepada orang asing, buku ini memberi penguatan terhadap larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Penguatan ini pun menegaskan bahwa kepentingan Warga Negara Indonesia menjadi prioritas utama di atas segala kepentingan ekonomi, sosial dan politik."

-Hertanto,
Dosen FISIP Universitas Lampung
Kandidat Doktor di Universitas Kebangsaan Malaysia

"Buku ini bukan hanya mengkaji hukum pertanahan secara komprehensif tetapi juga menimbulkan gairah nasionalisme bagi pembacanya karena mengulas yurisdiksi negara dalam bidang pertanahan."

-Dr. Yuswanto, SH, MH.
Ketua Program Magister Ilmu Hukum
Universitas Lampung

"Buku ini ingin menggugat pemerintah atas ketidakkonsistenan dan ketidaktegasan dalam melaksanakan UUPA, sehingga kesejahteraan rakyat jauh panggang daripada api."

-Dr. Tisnanta SH, M.Hum
Dosen Hukum Administrasi Negara
Universitas Lampung



FX. Sumarja, SH, MH

FX. Sumarja, SH, MH

Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing

Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing

-sebuah tinjauan yuridis-filosofis

Kata Pengantar
Prof. Dr. I Gede AB Wiranata, SH, MH

Goresan FX Sumarja semakin menegaskan
dasar kesejahteraan yang dibangun konstitusi kita
-Rudy SH,L.LM,L.LD
Dosen, Pegiat PKKPUU Universitas Lampung



Indepth Publishing
@indepthpublish
indepth.publishing@gmail.com

ISBN 978-602-364771-6-1



9 786021 364796 1

Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing

sebuah tinjauan yuridis-filosofis

**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 melanggar dan 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 sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing

sebuah tinjauan yuridis-filosofis

FX. Sumarja, SH. MH



Problematika Kepemilikan Tanah Bagi Orang Asing

sebuah tinjauan yuridis-filosofis

FX. Sumarja, SH. MH

Editor: Ridwan Hardiansyah

Desain Sampul: M. Reza

Tata letak: Tri Purna Jaya

Cetakan Pertama, November 2012

15,5 x 23 cm

83 hlm + xiv

Hak cipta dilindungi undang-undang.

All right reserved

Perpustakaan Nasional Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ISBN: 978-602-18479-6-1

Penerbit:

Indepth Publishing

Jl. Perintis Kemerdekaan No 87, Bandar Lampung

indepth.publishing@gmail.com

081279604790

Kata Pengantar

Oleh: Prof. Dr. I . Gede AB Wiranata, SH., MH.

Tanah mempunyai kedudukan sangat penting dalam kehidupan manusia. Manusia hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah. Hampir seluruh aspek kehidupan manusia tidak terpisahkan dari keberadaan tanah.

Refleksi tentang tanah mempunyai makna sangat strategis. Karena di dalamnya, terkandung tidak saja aspek fisik tetapi juga aspek sosial, ekonomi, budaya, bahkan politik, serta pertahanan, keamanan, dan hukum. Oleh karena fungsi tanah mempunyai kedudukan sangat vital dalam kehidupan, manusia dengan tanah memiliki hubungan emosional yang sangat kuat.

Keragaman aspek tanah bermuara pada nilai yang melekat di tanah. *Multiple value* tanah setidaknya terdiri dari enam jenis nilai, yaitu religius, lingkungan, sosial budaya, politik, ekonomi, serta hukum. Nilai-nilai tersebut tidak bersifat mandiri atau berdiri sendiri. Tidak pula, bersifat saling meniadakan ataupun saling bersaing. Melainkan, saling mengisi antara nilai satu dengan lainnya. Sehingga, hal itu mengakibatkan nilai satu dengan lainnya saling membutuhkan. Sumber daya tanah mempunyai nilai sempurna apabila formasi nilai tanah mencakup keenam nilai tersebut.

Meskipun tanah memiliki nilai yang berbeda-beda, pemilik tanah umumnya cenderung menggunakan tanah miliknya untuk tujuan-tujuan yang memberikan manfaat tertinggi bagi dirinya sendiri. Nilai ekonomi (*economic value*) tanah ini sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan pemilik atau yang mengusahakannya. Aspek ini, meliputi tanah untuk pertanian maupun nonpertanian. Oleh karena itu, tanah dipandang sebagai aset ekonomi sekaligus dasar nilai, terkait dengan *belief* sistem suatu masyarakat.

Pada pihak lain, konsep tentang pergeseran nilai, yang didorong peningkatan kebutuhan, memunculkan pengalihan fungsi hak atas tanah bukan lagi suatu kemustahilan, termasuk beralihnya kepemilikan kepada orang lain (sekadar tidak menunjuk makna orang asing) sebagai sesuatu hal yang bersifat lumrah.

Hubungan manusia dengan tanah yang kuat menuntut jaminan perlindungan hukum. Jaminan ini bertujuan agar manusia dapat melaksanakan hak-haknya secara aman. Jaminan ini juga menjadi perlindungan pemerintah pada suatu subjek hak dalam melaksanakan hak-hak atas tanah. Substansi suatu hak atas tanah adalah kewenangan subjek hak untuk memanfaatkan kegunaan tanah, bagi penyelenggaraan ke-perluan dalam batas-batas menurut ketentuan undang-undang.

Buku yang hadir ke tengah-tengah pembaca ini, mengusung pemikiran tentang problematika kepemilikan tanah bagi orang asing. Buku ini ditulis oleh penulisnya semula sebagai salah satu wacana awal studi doktor bidang ilmu hukum pada Program Doktor Ilmu Hukum kerja sama Universitas Diponegoro dan Universitas Lampung. Pemikiran konstruktif penulis bersandarkan pada realitas empiris yang ditekuninya selama ini. Patut kiranya, buku ini diapresiasi sebagai sebuah bacaan teoritik yang hendak mencari sebuah solusi bangun hukum nasional (Indonesia), di tengah-tengah isu globalisasi yang sedang jamak menimpa berbagai negara di belahan bumi. Globalisasi yang senyatanya, pada satu pihak membawa paradigma baru, namun pada pihak lain menyisakan carut marut konsep ber hukum pada masyarakat yang sedang berkembang.

Pemikiran progresif mengenai konstruksi hukum di bidang pertanahan pasca-Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 dan peraturan pelaksanaannya, yang tersusun puluhan tahun kemudian, seperti yang dilakukan penulis, sungguh harus dicermati sebagai suatu pemikiran kritis. Bahwa, hukum yang hendak dibangun suatu peradaban masyarakat adalah untuk menyejahterakan masyarakatnya, bukan sebaliknya. Dengan demikian, pembangunan hukum baru dalam dimensi kekinian bukanlah suatu kemustahilan.

Tulisan, seperti yang diungkap dalam buku ini, sangat langka. Karena itu, saya menaruh banyak harapan. Kiranya, gagasan dalam buku ini bermanfaat bagi siapa saja yang memiliki kepedulian tentang pertanahan. Saya ucapkan selamat atas penerbitan naskah buku ini.

Disertai harapan, buku ini bisa menjadi bahan diskusi pada kalangan pembaca. Bagi penulisnya, penerbitan buku ini mudah-mudahan akan diikuti dengan lahirnya karya lain, sebagai perwujudan peningkatan profesionalitas akademik, di mana penulis bergelut di dalamnya.

Bandar Lampung,
Oktober 2012

Pengantar Penulis

Faktor ekonomi merupakan alasan klasik bagi para pemilik tanah untuk melepaskan hak atas tanahnya. Apalagi, tanahnya yang sempit tidak cukup untuk menopang penghidupan sehari-hari. Pada sisi lain, banyak orang asing yang memerlukan tanah hak milik. Secara hukum, orang asing tidak boleh memiliki tanah hak milik. Namun dengan cara penyelundupan hukum, pada akhirnya, orang asing dapat menguasai tanah hak milik seolah-olah miliknya sendiri. Dengan demikian, sadar atau tidak sadar, rakyat menjadi kuli di negerinya sendiri.

Terjadinya penyelundupan hukum tidak jarang dinahkodai aparat pemerintah, seperti kepala desa, camat, notaris atau PPAT, serta Badan Pertanahan Nasional (BPN), ataupun semacam mafia tanah. Dengan kata lain, penyelundupan hukum justru terjadi karena ulah bangsa sendiri. Meskipun tak bisa dipungkiri, adanya *invisible hand* dari kekuatan asing. Oleh karena itu, pemerintah melalui aparat penegak hukumnya perlu berlaku tegas dan berani untuk mengambil tindakan, agar tanah hak milik pemanfaatannya tidak jatuh pada orang asing.

Tujuan lahirnya UUPA sebagai payung hukum pertanahan nasional untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. UUPA jelas berbeda dengan hukum tanah produk kolonial, yang ditujukan semata-mata untuk kesejahteraan bangsa penjajah (orang asing). Namun seiring waktu, hukum tanah nasional ternyata semakin menjauh dari tujuan awalnya. Pada akhirnya, pihak yang sejahtera masih tetap sama, yakni orang asing yang memiliki modal kuat.

Buku ini terdiri dari enam bab. Bab I berisikan uraian singkat mengenai hukum tanah nasional. Bab II mengenai teori dan konsep hukum, terkait penguasaan tanah oleh orang asing dari perspektif teori negara hukum kesejahteraan, teori sistem hukum, dan konsep hukum

progresif. Bab III menguraikan salah satu prinsip atau asas dalam UUPA, yaitu prinsip nasionalitas dan perlindungan hak perempuan akan tanah. Bab IV menjelaskan masalah penyelundupan hukum sebagai konsekuensi adanya aturan larangan. Bab V menerangkan tujuan aturan larangan untuk kesejahteraan rakyat. Bab VI menjadi penutup yang berisi simpulan dan saran.

Buku ini berawal dari makalah yang dimajukan penulis sebagai bahan ujian kualifikasi Kandidat Doktor pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang. Bahan tersebut kemudian ditulis ulang dengan diperkaya makalah-makalah dari tugas mata kuliah serta hasil diskusi dengan rekan-rekan angkatan 3/17 KPK Unila-Undip. Oleh karena itu, pembaca kiranya dapat memaklumi jika menemukan pengulangan bahasan.

Dalam kesempatan ini, penulis hendak menyampaikan ucapan terima kasih kepada para penguji kualifikasi Kandidat Doktor, yakni Prof. Dr. Yos Johan Utama, S.H., M.Hum., yang juga menjadi Promotor dan Dr. Nanik Trihastuti, S.H., M.Hum.. Tak lupa, Prof. Dr. I Gede AB Wiranata, S.H., M.H. yang telah berkenan memberikan kata pengantar buku ini. Beliau-beliau telah banyak memberikan pencerahan dan memperluas cakrawala dalam pemahaman ilmu hukum.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Co. Promotor, Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum. yang telah memberikan dorongan semangat terhadap penulis. Terima kasih kembali disampaikan kepada Ketua Program Magister Hukum Unila Dr. Yuswanto, S.H., M.H. yang telah memberikan banyak bantuan kepada penulis selama menempuh program doktor.

Tidak lupa, ucapan terima kasih disampaikan kepada senior penulis, terutama Dr. H.S. Tisnanta, S.H.,M.H, Dr. Heryandi, S.H.,M.S dan Dr. Hartoyo, M.Si. yang selalu menjadi teman diskusi dalam penulisan buku ini.

Kepada istriku Wiwik Wijayati, S.PAK yang dengan setia menunggu penulis yang sedang mengetik dan menyuapi makan supaya tidak jatuh sakit karena terlambat makan. Untuk anakku, Pradipta Wijonugroho yang sedang menempuh jenjang S1 Hukum UGM, kudedikasikan karya ini untuk penyemangat belajar.

Kepada Oki Hajiansyah Wahab, S.IP., M.H, Ridwan Hardiansyah, Muhamad Reza, Tri Purna Jaya, dan Tim *Indepth Publishing* yang

terus mendorong penerbitan buku ini, sehingga akhirnya bisa sampai ke tangan pembaca. Penulis menyadari buku ini belumlah sempurna, keberanian dan tekad kuatlah yang membuat buku ini hadir di hadapan pembaca. Kritik dan saran perbaikan dari pembaca sangat diharapkan. Selamat membaca, semoga bermanfaat.

Bandar Lampung, Oktober 2012

FX. Sumarja

Daftar Isi

KATA PENGANTAR	
Prof. Dr I . Gede AB Wiranata SH, MH	v
PENGANTAR PENULIS	viii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR SINGKATAN	xiii
BAB I. HUKUM TANAH NASIONAL	
1.1 Usaha Pembaharuan Hukum Tanah	1
1.2 Pengaturan Tanah dalam UUPA	4
1.3 Landasan Filosofis UUPA	5
1.4 Landasan Konstitusional UUPA	8
1.5 Ketentuan-Ketentuan Pokok dalam UUPA	9
1.6 Tanah dan Hak-Hak atas Tanah	14
1.7 Subjek dan Objek Hak atas Tanah	17
BAB II. TEORI DAN KONSEP HUKUM TERKAIT HAK ATAS TANAH UNTUK ORANG ASING	
2.1 Teori Negara Hukum Kesejahteraan	20
2.2 Teori Sistem Hukum	24
2.3 Konsep Hukum Progresif	26
BAB III. PRINSIP NASIONALITAS DAN PERLINDUNGAN HAK PEREMPUAN ATAS TANAH	
3.1 Implementasi Prinsip Nasionalitas Penguasaan Tanah di Indonesia	29
3.2 Prinsip Penguasaan dan Perlindungan Hak Perempuan atas Tanah	35

BAB IV. KONSEKUENSI LARANGAN PENGUASAAN TANAH HAK MILIK OLEH PIHAK ASING	
4.1 Hak Penguasaan Tanah oleh Negara	39
4.2 Larangan Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Pihak Asing	45
4.3 Paradigma Aturan Larangan Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Pihak Asing	47
4.4 Aturan Larangan Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Pihak Asing Menimbulkan Penyelundupan Hukum	48
BAB V. LARANGAN PEMILIKAN TANAH OLEH PIHAK ASING UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT	
5.1 Sejarah Penyusunan UUD RI 1945 Terkait Larangan Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Pihak Asing	57
5.2 Sejarah Penyusunan UUPA dan Aturan Pelaksanaannya Terkait Larangan Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Pihak Asing	60
BAB VI. PENUTUP	
6.1 Simpulan	64
6.2 Saran	67
DAFTAR PUSTAKA	69
DAFTAR ISTILAH	75
INDEKS	78
TENTANG PENULIS	83

DAFTAR SINGKATAN

ATLAS	: Aman Tertib Lancar Sehat
AW	: <i>Agrarische Wet</i>
BHA	: Badan Hukum Asing
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BPUPKI	: Badan Persiapan Usaha
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
CARP	: <i>Comprehensive Agrarian Reform Program</i>
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPR-GR	: Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong
HGB	: Hak Guna Bangunan
HGU	: Hak Guna Usaha
HM	: Hak Milik
Kepres	: Keputusan Presiden
LOSS	: Lestari Optimal Serasi Seimbang
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPN	: Masyarakat Perikanan Nusantara
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
PMNA/KBPN	: Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional
PP	: Peraturan Pemerintah
PPAT	: Pejabat Pembuat Akta Tanah
RA	: <i>Republic Act</i>
UU	: Undang-Undang
UUDNRI 1945	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
UU DS	: Undang-Undang Dasar Sementara
UUPA	: Undang-Undang Pokok Agraria
WNA	: Warga Negara Asing
WNI	: Warga Negara Indonesia

Hukum Tanah Nasional

1

1.1 Usaha Pembaharuan Hukum Tanah

Setelah proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, pemikiran ke arah pembaharuan hukum tanah mulai timbul. Pemikiran pembaharuan terhadap hukum tanah tidak semata-mata dilandasi dualisme hukum yang muncul, sebagai akibat penggolongan penduduk semata. Namun, hal itu juga didorong amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI 1945). Tujuannya agar Indonesia memiliki sistem hukum sendiri, yang benar-benar dilandasi filosofi masyarakat, dengan berasaskan nilai-nilai luhur Pancasila.

Menjelang tiga tahun sesudah proklamasi, ide dasar pembaharuan terhadap hukum tanah mulai menunjukkan titik terang. Tepatnya, ketika pemerintah membentuk Panitia Agraria Yogyakarta melalui Penetapan Presiden RI Nomor 16 Tahun 1948 tanggal 21 Mei 1948. Selama tiga tahun masa kerja, Panitia Agraria Yogyakarta menyampaikan sejumlah rekomendasi, antara lain:

1. Dilepaskannya asas domain dan pengakuan hak ulayat;
2. Diadakannya peraturan yang memungkinkan adanya hak perseorangan yang kuat, yaitu hak milik atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan;
3. Diadakannya penyelidikan ke negara tetangga sebelum menentukan apakah orang asing dapat pula mempunyai hak milik atas tanah;
4. Perlunya penetapan luas minimum pemilikan tanah, agar para petani kecil dapat hidup layak, terutama untuk Pulau Jawa diusulkan dua hektare, namun tidak dijelaskan apakah angka ini untuk satu orang atau satu keluarga petani;
5. Perlu adanya penetapan luas maksimum pemilikan tanah dengan tidak memandang jenis tanahnya, untuk Pulau Jawa diusulkan sepuluh

hektare, namun tidak dijelaskan apakah angka ini untuk satu orang atau satu keluarga petani;

6. Mengajukan menerima skema hak-hak atas tanah yang diusulkan panitia ini, berupa adanya hak milik dan hak atas tanah kosong dari negara dan daerah-daerah kecil, serta hak-hak atas tanah orang lain yang disebut hak magersari;
7. Perlu diadakannya registrasi tanah milik dan hak-hak menumpang yang penting (*annex kadaster*), yang didahului perubahan hak, yang bersandar atas hukum bagi bangsa Eropa menjadi hak Indonesia.¹

Perubahan politik sebagai akibat terbentuknya kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia dan hasil evaluasi yang menilai Panitia Yogyakarta kurang berhasil, Panitia Agraria Jakarta kemudian dibentuk melalui Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1951 tanggal 19 Maret 1951. Panitia merekomendasikan kesimpulan, antara lain:

1. Mengadakan batas minimum sebagai ide. Luas minimum umum ditentukan dua hektare. Namun demikian, dalam hal pewarisan khususnya lapangan hukum adat, peninjauan lebih lanjut perlu dilakukan;
2. Batasan kepemilikan maksimum 25 hektare untuk satu keluarga;
3. Tanah untuk pertanian kecil hanya dimungkinkan bagi penduduk warga negara Indonesia. Badan hukum tidak memiliki kesempatan mengerjakan pertanian kecil;
4. Untuk pertanian kecil, diterima bangunan-bangunan hukum, berupa hak milik, hak usaha, hak sewa, dan hak pakai;
5. Hak ulayat disetujui untuk diatur oleh atau atas kuasa undang-undang sesuai dengan pokok-pokok dasar negara.²

Niat pemerintah, untuk lebih serius dalam usaha menggagas pembaharuan hukum di bidang pertanahan, baru muncul dengan terbentuknya Kementerian Agraria. Pembentukan itu berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955 pada 29 Maret 1955. Pemerintah memandang, untuk melakukan pembaharuan hukum agraria atau hukum tanah, Prioritas satu-satunya adalah membentuk suatu undang-undang yang memuat dasar-dasar dan ketentuan-ketentuan pokok hukum baru, yaitu suatu undang-undang pokok agraria.

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008. hlm. 125-126.

² Boedi Harsono, ...*Ibid.* hlm. 127-128

Untuk merealisasikan gagasan pemerintah itu, Panitia Agraria Jakarta dibubarkan kemudian digantikan Panitia Soewahjo. Panitia ini menghasilkan rekomendasi, berupa:

1. Dihapuskannya asas domain dan diakuinya hak ulayat, yang harus ditundukkan pada kepentingan umum (negara);
2. Asas domain diganti dengan hak kekuasaan negara dengan berlandaskan pada Pasal 38 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Sementara (UUUDS);
3. Penghapusan asas dualisme dalam hukum agraria. Bila selama ini terbuka peluang penggunaan hukum adat dan hukum barat, panitia ini secara tegas menghapuskannya. Hal itu dilakukan dengan membentuk suatu kesatuan hukum baru, yang akan memuat lembaga-lembaga dan unsur yang baik pada keduanya;
4. Ragam hak atas tanah, meliputi hak milik sebagai hak terkuat dan berfungsi sosial, hak usaha, hak bangunan, dan hak pakai;
5. Hanya warga negara Indonesia (WNI) yang berhak memiliki hak milik, tidak diadakan perbedaan antara WNI asli dan bukan asli. Badan hukum tidak mempunyai hak milik atas tanah;
6. Perlu adanya penetapan batas minimum dan maksimum;
7. Adanya keharusan pengerjaan dan pengusahaan sendiri atas tanah oleh pemiliknya;
8. Perlu diadakan pendaftaran tanah dan perencanaan penggunaan tanah.

Setelah dianggap berhasil merumuskan rekomendasi, dalam bentuk rancangan sebuah undang-undang di bidang pertanahan atau agraria, panitia ini selanjutnya dibubarkan. Melalui rancangan pembahasan Soenarjo dan Sadjarwo, pembahasan rancangan undang-undang kembali mengalami pasang surut. Terlebih lagi, peta politik negara yang menyatakan kembali pada pelaksanaan UUD RI 1945 melalui Dekrit Presiden 1959. Akhirnya dengan Amanat Presiden Nomor 2584/HK/60, rancangan undang-undang agraria, baru secara resmi, dilimpahkan ke DPR-GR untuk dibahas lebih permanen. Hal yang mengalami perubahan mendasar adalah rancangan Sadjarwo. Dia menyatakan secara tegas menggunakan hukum adat sebagai dasar dalam rumusan undang-undang agraria baru.

Pada Sabtu, 24 September 1960, Presiden Soekarno mengesahkan usul undang-undang agraria, yang menjadi rekomendasi DPR-GR secara aklamasi, menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang selanjutnya sering disebut UUPA. Undang-undang itu lalu termaktub dalam Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.

1.2 Pengaturan Tanah dalam UUPA

Politik hukum yang mengantarkan lahirnya UUPA berkisar pada dua tataran dasar, yaitu:

1. Hendak mewujudkan sistem hukum agraria yang seragam (unifikasi) di seluruh wilayah Negara Kasatuan Republik Indonesia. Ini merupakan konsekuensi logis sebagai negara merdeka, yang sedang mengarah pada pembaharuan hukum dan sistem hukum.
2. Dimaksudkan untuk mewujudkan suatu bangunan masyarakat, khususnya petani, baik petani penggarap, buruh tani, dan sebagainya pada kondisi yang lebih bermartabat. Undang-undang ini memberikan kemungkinan perolehan akses terhadap sumber daya ekonomi, khususnya tanah. Sehingga, distorsi pemilikan dan penguasaan tanah dapat dieliminasi. Harapannya, tercipta suatu masyarakat yang berkeadilan dan bermartabat.³

Ada dua hal yang membuat UUPA mempunyai arti penting secara mendasar, yaitu status dan isi.⁴ Melalui keberadaan kedua arti penting tersebut, UUPA memiliki kehidupannya sendiri. Maksudnya, undang-undang tersebut mempunyai arti lebih tinggi dibandingkan hal yang dikatakan, baik isi maupun status legal formalnya. Yaitu, sebuah undang-undang yang disahkan legislatif karena mengatur hal-hal mendasar mengenai keagrarian. UUPA telah pula memperoleh status simbolis sebagai bagian dari landasan fundamental bangsa ini. Artinya, undang-undang tersebut ikut menegaskan dan memperkuat eksistensi Negara Kasatuan Republik Indonesia, sebagaimana diproklamasikan dalam UUD RI 1945. Penegasan tersebut tampak dalam parapan di bawah ini.

³ UUPA ternyata menentang strategi kapitalisme. Karena, kapitalisme melahirkan kolonialisme, yang menyebabkan eksploitasi terhadap manusia (*exploitation de l'home par l'home*). UUPA juga menentang strategi sosialisme, yang dianggap “meniadakan hak-hak individual atas tanah”. Politik agraria yang terkandung dalam UUPA adalah populisme, yang mengakui hak individu atas tanah. Tetapi, hak atas tanah tersebut memiliki fungsi sosial. Dengan prinsip “hak menguasai dari negara”, pemerintah mengatur agar tanah “dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” (Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945). UUPA mendasarkan pada asumsi manusia yang monodualis, yaitu sebagai individu dan sebagai makhluk sosial; lihat juga I Gede AB Wiranata, *Reorientasi terhadap Tanah sebagai Objek Investasi*, Bandar Lampung: Penerbit Unila, 2007. hlm. 88.

⁴ I Gede AB Wiranata, *Reorientasi .. ibid.* hlm. 88.

1.3 Landasan Filosofis UUPA

Setiap produk peraturan perundang-undangan, sebagai implementasi Pancasila, wajib menyiratkan makna masing-masing sila dalam pasal-pasal nya. Penjabaran filosofis Pancasila dalam UUPA antara lain terdapat pada rumusan pasal-pasal sebagai berikut:

1. Dasar Ketuhanan Yang Maha Esa

Dasar ini tertuang dalam Pasal 1 Ayat (2) UUPA yang menyatakan, seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Pasal 14 Ayat (1), menyebutkan, dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (2) dan (3), Pasal 9 Ayat (2), serta Pasal 10 Ayat (1) dan (2), pemerintah, dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk:

- 1) keperluan negara;
- 2) keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
- 3) dan seterusnya.

Pasal 49 Ayat (1) mengatur hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial, sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial, diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut juga mendapat jaminan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya, dalam bidang keagamaan dan sosial.

2. Dasar Kemanusiaan yang Adil dan Beradab

Dasar kemanusiaan tertuang dalam rumusan Pasal 10. Setiap orang dan badan hukum, yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian, wajib mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.

Pasal 11 Ayat (1) menyebutkan, hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air, dan ruang angkasa, serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu, akan diatur. Maksudnya supaya tercapai tujuan yang tersebut dalam Pasal 2

Ayat (3). Dan, penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dapat dicegah.

Penjelasan Umum II Angka 7 menyatakan, Pasal 10 Ayat (1) dan (2) merumuskan suatu asas yang, pada dewasa ini, sedang menjadi dasar dari perubahan-perubahan, dalam struktur pertanahan di hampir seluruh dunia. Yaitu, negara-negara yang telah atau sedang menyelenggarakan *landreform* atau *agrarian reform*, di mana tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri.

Agar semboyan ini dapat diwujudkan perlu diadakan ketentuan-ketentuan lain. Misalnya, ketentuan tentang batas minimum luas tanah yang harus dimiliki seorang tani perlu ada. Supaya, ia mendapat penghasilan yang cukup untuk hidup layak bagi diri sendiri dan keluarganya (Pasal 13 jo Pasal 17). Ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang boleh dipunyai dengan hak milik (Pasal 17) juga diperlukan. Agar, tertumpuknya tanah di tangan golongan-golongan tertentu saja dapat dicegah. Dalam hubungan ini, Pasal 7 memuat suatu asas penting, yaitu pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Karena, hal demikian akan merugikan kepentingan umum. Ketentuan itu pun perlu diiringi dengan pemberian kredit, bibit, dan bantuan-bantuan lain dengan syarat-syarat yang ringan. Sehingga, pemilik tanah tidak akan terpaksa bekerja dalam lapangan lain, dengan menyerahkan penguasaan tanahnya kepada orang lain.

Mengingat susunan masyarakat pertanian kita sekarang ini, kiranya sementara waktu, kemungkinan adanya penggunaan tanah pertanian oleh orang-orang yang bukan pemiliknya masih perlu dibuka. Misalnya, sewa, berbagi hasil, gadai, dan sebagainya. Tetapi, segala sesuatu peraturan lain bertujuan mencegah hubungan-hubungan hukum, yang bersifat penindasan terhadap si lemah oleh si kuat (Pasal 24, 41, dan 53). Contohnya, pemakaian tanah atas dasar sewa, perjanjian bagi hasil, gadai, dan sebagainya itu tidak boleh diserahkan pada persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan sendiri atas dasar *freefight*. Akan tetapi, penguasa akan memberi ketentuan-ketentuan tentang cara dan syarat-syarat. Sehingga, pertimbangan keadilan dapat terpenuhi dan mencegah terjadinya cara-cara pemerasan (*exploitation de l'homme par l'homme*). Sebagai perumpamaan, ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1960 tentang Perjanjian Bagi Hasil dapat dikemukakan.

3. Dasar Persatuan Indonesia

Dalam penjelasan umum UUPA, dasar persatuan Indonesia atau wawasan kebangsaan disebut dasar kenasionalan. Penjelasan Umum II Angka (1) yang menguraikan Pasal 1 Ayat (1) menyatakan, seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Sementara, Pasal 1 Ayat (2) berisi, seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Hal ini berarti bumi, air, dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia, yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak dari bangsa Indonesia. Jadi, tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula, tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidak hanya menjadi hak rakyat asli, dari daerah atau pulau yang bersangkutan saja. Dengan pengertian demikian, hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan paling atas, yaitu tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.

Selain itu Pasal 9 Ayat (1) juga menyatakan, hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

4. Dasar Kerakyatan

Ketentuan Pasal 9 Ayat (2) merumuskan, tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah, serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Selain perlakuan yang sama antara laki-laki dan perempuan, perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah dari warga negara yang kuat kedudukan ekonominya perlu diadakan. Oleh karena itu, Pasal 26 ayat 1 menentukan, jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan lain untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya, diatur dengan peraturan pemerintah. Ketentuan ini merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah tersebut.

Lebih lanjut, ada ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Pasal 11 Ayat (1). Pasal itu bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain, yang melampaui batas dalam bidang usaha-usaha agraria. Di mana, hal itu bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan. Segala usaha bersama di lapangan agraria harus didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional (Pasal 12 Ayat (1)). Sedangkan, pemerintah berkewajiban mencegah adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta (Pasal 13 Ayat (2)).

5. Dasar Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Dasar keadilan sosial dinyatakan pada beberapa pasal UUPA. Pasal 11 Ayat (2) menyatakan, perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat, di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan ekonomi lemah.

Pasal 13 Ayat (4) menjelaskan, pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial dalam usaha-usaha di lapangan agraria, termasuk bidang perburuhan.

Selanjutnya, Pasal 15 menyebutkan, memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan serta mencegah kerusakan, adalah kewajiban setiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomi lemah.

1.4 Landasan Konstitusional UUPA

Landasan yuridis atau konstitusional UUPA adalah Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945. Pasal itu berbunyi, bumi, air, dan ruang angkasa yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Selanjutnya, Penjelasan Pasal 33 UUD RI 1945 menyatakan, pada Pasal 33, tercantum dasar demokrasi ekonomi. Produksi dikerjakan oleh semua dan untuk semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat yang utama, bukan kemakmuran orang perorang. Sebab itu, perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas rasa kekeluargaan. Pembangunan perusahaan yang sesuai dengan konsep itu adalah koperasi.

Karena perekonomian berdasar atas demokrasi dan kemakmuran bagi setiap orang, cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak, harus dikuasai negara. Kalau tidak, tampuk produksi bisa jatuh ke tangan orang perorang yang berkuasa dan rakyat banyak menjadi tertindas. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak yang boleh di tangan orang perorang.

Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu, penguasaannya harus oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Landasan konstitusional di atas dijabarkan dalam Pasal 2 Ayat (1) UUPA, yaitu atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Selain memuat kebijakan pertanahan nasional (*national land policy*) dan dasar pengelolaan tanah di Indonesia, UUPA sekaligus menjadi acuan penyusunan hukum agraria nasional, yang diharapkan dapat menjadi alat untuk mencapai kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat.

1.5 Ketentuan-Ketentuan Pokok UUPA

Sebagaimana diterangkan dalam penjelasan umumnya, UUPA menentukan tujuan pokok, sebagai berikut:

1. Meletakkan dasar-dasar dalam penyusunan hukum agraria nasional, yang akan menjadi alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.⁵

Tujuan UUPA di atas merupakan kebalikan dari tujuan hukum agraria sebelumnya, yakni hukum agraria kolonial. Di mana, terlihat:

1. Hukum Agraria Kolonial memberi keuntungan, kesejahteraan, dan kemakmuran bagi Pemerintah Kolonial Hindia Belanda, orang-orang

⁵ Perhatikan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Belanda, dan Eropa lainnya.

2. Pada saat yang sama, Hukum Agraria Barat berdasarkan KUH Perdata dan *Agrarische Wet* Stb. 1870 Nomor 55 berlaku. Sementara di pihak lain, Hukum Agraria Adat berdasarkan Hukum Adat daerah masing-masing yang berlaku.
3. Hukum Agraria Kolonial tidak memberikan jaminan kepastian hukum terhadap masyarakat Indonesia atas tanah. Karena pada waktu itu, hanya hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum barat yang didaftar pemerintah Hindia Belanda, dengan tujuan memberikan jaminan kepastian hukum (*Rechts Kadaster*). Sedangkan tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, pendaftaran tanah tidak dilakukan. Kalaupun pendaftaran tanah dilakukan, tujuan yang ingin dicapai adalah menetapkan pihak yang berkewajiban membayar pajak atas tanah (*Fiscaal Kadaster*).⁶

Susunan perekonomian rakyat Indonesia yang masih bercorak agraris menjadikan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, amat penting untuk membangun masyarakat adil dan makmur. UUPA meletakkan beberapa prinsip atau asas pokok sebagai dasar, yang kemudian dijabarkan dalam pasal-pasal dan peraturan pelaksanaannya, yakni:

1. Asas nasionalitas. Seluruh wilayah Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan kesatuan tanah air dan bangsa Indonesia. Kemerdekaannya diperjuangkan bangsa Indonesia, sehingga menjadi hak dari bangsa, dan tidak menjadi hak dari pemiliknya saja. Hak bangsa Indonesia atas tanah airnya bersifat abadi. Artinya, selama bangsa Indonesia masih ada dan wilayah Indonesia masih ada, tidak ada kekuasaan apapun yang dapat memutuskan hubungan hak bangsa Indonesia atas tanah airnya. Asas nasionalitas dalam UUPA termuat secara lengkap dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (1), (2), dan (3).
2. Asas pada tingkatan tertinggi, bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara. Prinsip ini menyatakan, asas domain yang menjadi dasar undang-undang kolonial dihapuskan. Sehingga, praktik-praktik negara yang memiliki tanah pada wilayah Indonesia tidak diakui lagi. Penghapusan asas domain kemudian berlanjut dengan ditetapkan hak menguasai negara yang

⁶Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-Hak atas Tanah*, Jakarta; Prenada Media, 2005, hlm. 55-57.

disebutkan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945 *juncto* Pasal 2 Ayat (1) UUPA. Dengan pengertian, hak ini hampir sama dengan hak ulayat pada masyarakat adat.

Kata dikuasai bukan berarti dimiliki. Akan tetapi, pengertian itu memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan tertinggi, untuk:

- a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-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.

Makna dikuasai negara tidak terbatas pada pengaturan, pengurusan, dan pengawasan terhadap pemanfaatan hak-hak perorangan. Tetapi, negara mempunyai kewajiban untuk turut ambil bagian secara aktif dalam mengusahakan tercapainya kesejahteraan rakyat. Dalam hal dikuasai negara dan untuk mencapai kesejahteraan rakyat, Bagir Manan menuturkan,⁷ negara Indonesia merdeka adalah negara kesejahteraan sebagaimana termaksud dalam Pembukaan UUD RI 1945. Dasar pemikiran lahirnya konsep hak penguasaan negara, dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945, merupakan perpaduan antara teori negara hukum kesejahteraan dan konsep penguasaan hak ulayat dalam persekutuan hukum adat. Makna penguasaan negara adalah kewenangan negara untuk mengatur (*regelen*), mengurus (*bestuuren*), dan mengawasi (*toezichthouden*). Dibalik hak, substansi penguasaan negara adalah terkandung kewajiban negara untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah sebagai sumber daya ekonomi bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

⁷ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung. 1995. hlm. 54-55.

Menurut Notonagoro pengertian hak menguasai negara bukanlah dalam pengertian dimiliki.⁸ Demikian juga menurut A.P. Parlindungan,⁹ hak penguasaan negara merupakan salah satu asas dalam UUPA, yang berbeda dengan asas domain dalam *Agrarisch Wet 1870 juncto Agrarisch Besluit 1870*. Pemberlakuan asas domain untuk kepentingan pemerintahan jajahan, bukan untuk kepentingan rakyat. Asumsi pemberlakuan asas domain, menurut pemerintah jajahan, bahwa rakyat, yang terdiri dari berbagai suku bangsa di Indonesia, telah menyerahkan sepenuhnya kepada pemerintah jajahan. Sementara hak penguasaan negara ditujukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, yang meliputi kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat, serta negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil, dan makmur.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dan guna menghindari salah tafsir, pandangan, dan persepsi yang berbeda mengenai hak menguasai negara, sudah sewajarnya jika Mahkamah Konstitusi merumuskan lebih lanjut pengertian hak menguasai negara. Konsep hak menguasai negara di dalam pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi perkara Undang-Undang Migas, Undang-Undang Ketenagalistrikan, dan Undang-Undang Sumber Daya Alam (SDA) menyatakan, hak menguasai negara (HMN) bukan dalam makna negara memiliki tetapi dalam pengertian negara berhak merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichtthoundendaad*)¹⁰ di bidang SDA.

3. Asas tanah mengandung fungsi sosial. Setiap hak atas tanah pada seseorang tidak dibenarkan untuk dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata demi kepentingan pribadi. Apalagi, sampai merugikan masyarakat. Penggunaan tanah harus sesuai dengan keadaan, sifat, dan

⁸ Notonegoro memberikan pengertian hak menguasai negara dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Istilah dikuasai dan dipergunakan adalah dua hal yang berbeda. Dipergunakan tujuan dari yang dikuasai. Meskipun kata penghubungnya dan, hal itu seolah memperlihatkan dua hal yang tidak ada sangkut pautnya dalam hubungan sebab akibat. Pengertian dikuasai bukan berarti dimiliki. Tetapi, negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang diberikan kewenangan (Pasal 2 Ayat (2) UUPA). Lihat Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1984, hlm. 84; Bandingkan dengan Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 57.

⁹ Aslan Noor, *Konsep Hak Milik atas Tanah bagi Bangsa Indonesia Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, 2006, hlm. 98-99.

¹⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007 tentang Undang-Undang Penanaman Modal jo. Putusan Nomor 01-02-022/PUU-I/2003.

haknya. Sehingga, hal itu bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemilikinya maupun bagi masyarakat dan negara.

Rumusan tersebut tertuang dalam Pasal 6 UUPA, yaitu semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Selanjutnya, penjelasan UUPA menegaskan, fungsi sosial tidak hanya untuk hak milik. Namun, fungsi ini juga melingkupi semua hak-hak atas tanah. Fungsi sosial hak atas tanah merupakan dasar keempat dari hukum tanah nasional, sebagaimana pernyataan penegasan dalam Penjelasan Umum Bagian II sub (4) UUPA yang selengkapnya berbunyi:

Ini berarti, bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara. Tetapi dalam pada itu, ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). UUPA memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya, akan tercapailah tujuan pokok: kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya (Pasal 2 Ayat (3)).

4. Asas mengutamakan kepentingan nasional yang berdasarkan atas persatuan bangsa daripada kepentingan perseorangan atau golongan. Sekalipun hak ulayat masih diakui keberadaannya dalam sistem hukum agraria nasional, pada pelaksanaannya menurut asas ini, hak ulayat harus tunduk pada kepentingan dalam skala lebih luas. Asas ini tertuang dalam Pasal 3 UUPA.
5. Asas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak atas tanah. Hak milik atas tanah tidak dapat dimiliki orang asing dan ada pelarangan setiap pemindahan hak milik kepada orang asing. Apabila terjadi peralihan hak atas tanah, maka dapat dikenai ancaman batal demi hukum. Ketentuan asas ini tercantum dalam Pasal 9 Ayat (1) *juncto* Pasal 21 UUPA.
6. Asas persamaan hak bagi setiap warga negara Indonesia. UUPA tidak membedakan laki-laki maupun perempuan dalam hal kesempatan

untuk memperoleh hak atas tanah, serta untuk memperoleh manfaat dan hasil atas tanah, baik untuk dirinya sendiri maupun keluarganya. Ketentuan asas ini tercantum dalam Pasal 9 Ayat (2) *juncto* Pasal 11 *juncto* Pasal 13 UUPA.

7. Asas tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri, serta mencegah cara-cara yang bersifat pemerasan. Secara konkret, asas ini tertuang dalam Pasal 10 *juncto* Pasal 7 dan Pasal 17 UUPA, yang berisi mengenai luas minimal kepemilikan atas tanah. Sehingga diharapkan, pemilik tanah memperoleh penghasilan yang cukup untuk dapat hidup secara layak bagi dirinya sendiri maupun anggota keluarganya.
8. Asas tata guna tanah secara berencana. Asas ini merupakan asas yang baru dibandingkan dengan sejumlah ketentuan mengenai tanah yang sebelumnya pernah ada. UUPA mengisyaratkan perlunya ada perencanaan dalam penatagunaan tanah, bagi kepentingan negara dan rakyat banyak. Asas ini bertujuan setiap jengkal tanah dipergunakan secara efisien mengacu pada asas lestari, optimal, serasi, dan seimbang (LOSS), terutama di wilayah pedesaan, dan asas aman, tertib, lancar, dan sehat (ATLAS) untuk tanah yang berlokasi di wilayah perkotaan.¹¹

1.6 Tanah dan Hak-Hak atas Tanah

Menurut pengertian yuridis, tanah telah diberi batasan resmi pada Pasal 4 Ayat (1) UUPA. Pasal itu menyebutkan, atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana tertuang dalam Pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Berdasarkan uraian di atas pengertian tanah secara yuridis adalah permukaan bumi, termasuk bagian tubuh bumi serta ruang di atasnya, sampai batas tertentu yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah. Sedangkan, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Hak-hak atas tanah yang ditetapkan keberadaannya pada UUPA tercantum dalam ketentuan Pasal 16. Pasal 16 Ayat (1) menyatakan, hak-

¹¹ Sumarja, FX, *Hukum Tata Guna Tanah di Indonesia*, Lampung: Universitas Lampung, 2008. hlm. 33

hak atas tanah seperti tertuang dalam Pasal 4 Ayat (1) adalah:

1. hak milik,
2. hak guna usaha,
3. hak guna bangunan,
4. hak pakai,
5. hak sewa,
6. hak membuka tanah,
7. hak memungut hasil hutan,
8. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifat sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Pasal 16 ayat (2) menyatakan, hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (3) adalah:

1. hak guna air,
2. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan,
3. hak guna ruang angkasa.

Terdapat sejumlah hak-hak baru yang memang didasarkan pada unifikasi hukum, yang sejak semula jelas-jelas akan dicapai melalui undang-undang baru ini. Hak-hak atas tanah yang baru, yang sebelumnya tidak dikenal di dalam hukum adat maupun hukum barat, adalah hak guna usaha dan hak guna bangunan.

Prinsip fundamental UUPA adalah menghilangkan dualisme hukum pertanahan, yang berlaku pada masa kolonial, lalu menggantinya dengan sebuah hukum pertanahan, yang memberlakukan sistem hak tunggal berdasarkan hukum adat. Hukum adat yang dimaksud adalah hukum yang telah dimodifikasi prinsip-prinsip sesuai UUPA. Prinsip-prinsip tersebut mempunyai tema kuat, yaitu kepentingan nasional atas tanah harus didahulukan daripada hak-hak perorangan maupun hak-hak masyarakat. kepentingan nasional harus pula didahulukan daripada perbedaan kondisi sosial setempat maupun kepentingan hukum kelompok-kelompok penduduk Indonesia, yang jelas-jelas diakui dalam hukum. Pendekatan terhadap hubungan pertanahan itu menentukan evolusi manajemen pertanahan di Indonesia sejak tahun 1960.

Lebih lanjut, Penjelasan Umum II menyatakan, UUPA berpangkal pada pendirian, bahwa untuk mencapai hal yang ditentukan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945, tidak perlu dan tidaklah pula pada tempatnya, bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah.

Adalah lebih tepat jika, negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku badan penguasa. Dari sudut ini, arti ketentuan dalam Pasal 2 Ayat (1) harus dilihat. Pasal itu menyatakan, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai negara. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut di atas, kata dikuasai dalam pasal ini bukanlah berarti dimiliki. Tetapi, pengertiannya adalah yang memberi wewenang kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi, untuk:

1. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
2. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
3. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Tujuannya untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam rangka masyarakat adil dan makmur (Pasal 2 Ayat (2) dan (3)).

Adapun, kekuasaan negara meliputi semua bumi, air dan ruang angkasa, baik yang sudah dimiliki haknya oleh seseorang maupun belum. Kekuasaan negara, mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak, dibatasi isi dari hak itu. Artinya, sampai seberapa negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya, sampai di situlah batas kekuasaan negara tersebut. Adapun, isi hak-hak itu serta pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam Pasal 4 dan pasal-pasal berikutnya serta pasal-pasal dalam BAB II.

Kekuasaan negara, atas tanah yang tidak dipunyai sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya, lebih luas dan penuh. Berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum, dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya. Misalnya, hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai. Negara juga bisa memberikan hak pengelolaan kepada sebuah badan penguasa, seperti kementerian, jawatan, atau daerah swatantra, untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugas masing-masing (Pasal 2 Ayat (4)). Kekuasaan negara atas tanah-tanah inipun sedikit banyak dibatasi hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada.

1.7 Subjek dan Objek Hak atas Tanah

1.7.1 Subjek hak atas tanah

Subjek hukum adalah pemegang hak dan kewajiban menurut hukum. Pada kehidupan sehari-hari, subjek hukum dalam sistem hukum Indonesia, yang sudah barang tentu bertitik tolak dari sistem hukum Belanda, adalah individu (orang) dan badan hukum (perusahaan, organisasi, atau institusi). Dalam dunia hukum, subjek hukum dapat diartikan sebagai pembawa hak, yakni manusia (*natural life person*) dan badan hukum (*recht person*). Menurut hukum, tiap-tiap manusia sudah menjadi subjek hukum secara kodrati atau alami. Anak-anak serta balita pun sudah dianggap sebagai subjek hukum. Manusia dianggap sebagai subjek hukum mulai ia dilahirkan sampai dengan meninggal dunia. Bahkan, bayi yang masih berada dalam kandungan juga bisa dianggap sebagai subjek hukum, bila terdapat urusan atau kepentingan yang menghendakinya.

Namun, ada beberapa golongan yang menurut hukum dipandang sebagai subjek hukum yang tidak cakap hukum. Maka dalam melakukan perbuatan-perbuatan hukum, mereka harus diwakili atau dibantu orang lain. Golongan tersebut, seperti anak di bawah umur, belum dewasa, atau belum menikah; atau orang yang berada dalam pengampunan, yaitu orang yang sakit ingatan, pemabuk, dan pemboros.

Badan hukum (*recht person*) adalah suatu badan yang terdiri dari kumpulan orang yang diberi status *person* menurut hukum. Sehingga, mereka mempunyai hak dan kewajiban. Badan hukum dapat menjalankan perbuatan hukum sebagai pembawa hak manusia, seperti melakukan perjanjian, mempunyai kekayaan yang terlepas dari para anggotanya, dan sebagainya. Perbedaan badan hukum dengan manusia sebagai pembawa hak, yakni badan hukum tidak dapat melakukan perkawinan, tidak dapat diberi hukuman penjara, tetapi memungkinkan untuk dibubarkan.

Badan hukum dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu Badan Hukum Publik (*Publiek Rechts Persoon*) dan Badan Hukum Privat (*Privat Rechts Persoon*). Badan hukum publik adalah badan hukum yang didirikan menurut hukum publik oleh pemerintah. Tujuan pendiriannya untuk kepentingan publik atau orang banyak dan negara umumnya. Artinya, badan hukum negara yang dibentuk oleh yang berkuasa berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, dan dijalankan secara fungsional oleh eksekutif (pemerintah) atau badan pengurus yang diberikan tugas untuk itu, seperti Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah provinsi, pemerintah

kabupaten/kota, Bank Indonesia, dan perusahaan negara.

Badan hukum privat adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum sipil atau perdata oleh masyarakat, yang menyangkut kepentingan banyak orang di dalam badan hukum itu. Badan hukum privat merupakan badan hukum swasta, yang didirikan sekelompok orang, untuk mendapatkan keuntungan atau laba di bidang industri, perdagangan, jasa, dan pembiayaan menurut hukum yang berlaku secara sah. Misalnya, perseroan terbatas, koperasi, dan yayasan.

Apabila subjek hukum dikaitkan dengan hak atas tanah, UUPA telah tegas mengatur. Pihak yang bisa menjadi subjek hak atas tanah adalah orang (warga negara Indonesia (WNI) dan orang asing yang berkedudukan di Indonesia) dan badan hukum, yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia, serta badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

WNI yang menjadi subjek hak atas tanah bisa perorangan ataupun bersama-sama. Tidak semua subjek hukum tersebut bisa menjadi subjek hak atas tanah. Ada beberapa pembatasan-pembatasan, misalnya orang asing hanya bisa menjadi subjek hak pakai dan hak sewa atas bangunan. Badan hukum pada dasarnya tidak bisa menjadi subjek hak milik atas tanah, kecuali yang ditentukan pemerintah. Tidak ada perbedaan laki-laki dan perempuan sebagai subjek hak atas tanah. Artinya laki-laki maupun perempuan bisa menjadi subjek hak atas tanah.¹²

1.7.2 Objek hak atas tanah

Objek hukum menurut Pasal 499 KUH Perdata adalah benda. Benda merupakan segala sesuatu yang berguna bagi subjek hukum, segala sesuatu yang menjadi pokok permasalahan dan kepentingan bagi para subjek hukum, atau segala sesuatu yang dapat menjadi objek hak milik. Pasal 503 dan 504 KUH Perdata menyebutkan, benda dapat dibagi menjadi dua, yakni benda yang bersifat kebendaan (*materiekegoderen*) dan benda yang bersifat tidak kebendaan (*immateriekegoderen*).

Benda yang bersifat kebendaan (*materiekegoderen*) adalah benda yang sifatnya dapat dilihat, diraba, atau dirasakan dengan panca indera,

¹² Pasal 9 Ayat (1) UUPA menjelaskan, hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2. Ayat (2) menyatakan, tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh hak atas tanah, serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

terdiri dari benda berubah atau berwujud, meliputi benda bergerak atau tidak tetap; benda yang dapat dihabiskan; dan benda yang tidak dapat dihabiskan. Benda bergerak karena sifatnya, menurut Pasal 509 KUH Perdata, adalah benda yang dapat dipindahkan, misalnya meja dan kursi; serta benda yang dapat berpindah sendiri, seperti ternak. Benda bergerak karena ketentuan undang-undang, berdasarkan Pasal 511 KUH Perdata, adalah hak-hak atas benda bergerak, misalnya hak memungut hasil atas benda-benda bergerak, hak pakai (*gebruik*) atas benda bergerak, dan saham-saham perseroan terbatas.

Benda tidak bergerak dapat dibedakan menjadi tiga, sebagai berikut:

1. benda tidak bergerak karena sifatnya, yakni tanah dan segala sesuatu yang melekat di atasnya, misalnya pohon, tumbuh-tumbuhan, area, dan patung;
2. benda tidak bergerak karena tujuannya, yakni alat-alat mesin yang dipakai dalam pabrik;
3. benda tidak bergerak karena ketentuan undang-undang, berupa hak-hak atas benda-benda yang tidak bergerak, misalnya hak memungut hasil atas benda yang tidak dapat bergerak, hak pakai atas benda tidak bergerak, dan hipotik.

Kaitannya dengan UUPA, objek hak atas tanah tertuang dalam Pasal 4. Pasal itu menyatakan, hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi yang disebut tanah. Kewenangan menggunakan tanah yang diberikan hak, meliputi juga kewenangan untuk menggunakan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya. Tetapi, tubuh bumi di bawah tanah dan ruang yang ada di atasnya bukan merupakan objek hak atas tanah, dan tidak termasuk objek yang dipunyai pemegang hak atas tanah.¹³

Objek hak atas tanah terdiri dari dua macam, yaitu tanah pertanian dan tanah nonpertanian (bangunan). Hak-hak atas tanah yang objeknya tanah pertanian, misalnya hak guna usaha dan hak usaha bagi hasil. Hak-hak atas tanah yang objeknya tanah-tanah bangunan, seperti hak guna bangunan dan hak sewa untuk bangunan. Kemudian, hak-hak atas tanah yang objeknya tanah pertanian dan tanah bangunan adalah hak milik, hak pakai, dan hak gadai.

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: SejarahOp. Cit.* hlm. 322.

Teori dan Konsep Hukum Terkait Hak atas Tanah untuk Orang Asing

2

2.1 Teori Negara Hukum Kesejahteraan

Teori negara hukum kesejahteraan digunakan sebagai pisau analisis terhadap kebijakan hukum pertanahan umumnya, dan aturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing pada khususnya. Tujuan akhirnya adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat. Teori ini merupakan perpaduan antara konsep negara hukum klasik dan negara kesejahteraan. Dalam konsep negara hukum klasik,¹⁴ negara menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaannya. Adapun, penyelenggaraan kekuasaan dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.¹⁵ Sementara dalam konsep negara hukum kesejahteraan,¹⁶ negara selain tunduk pada hukum yang berlaku, juga memiliki tugas dan tanggung jawab mewujudkan

¹⁴Konsep negara hukum klasik dalam kepustakaan hukum Eropa Kontinental dikenal dengan istilah *rechtsstaat* dan di Anglo Amerika dikenal dengan istilah *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* pada mulanya dikembangkan, antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, dan Julius Stahl. Sedangkan *the rule of law* dipelopori A.V. Dicey. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perubahan UUD 1945 dan Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah, disampaikan dalam seminar UUD RI 1945 Sebagai Hukum Tertinggi dengan Empat Kali Perubahan sebagai Dasar Menuju Milenium III, kerja sama Mahkamah Konstitusi RI dengan Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang 5 Juli 2007, hlm. 6-7. Menurut Philipus M. Hadjon, *rechtsstaat* dan *the rule of law* memiliki karakteristik berbeda. Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner. Sebaliknya, konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. *Rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law* atau *modern Roman Law*. Sedangkan, *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif sementara karakteristik *common law* adalah *judicial*. Lihat Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987, hlm. 72.

¹⁵ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, Disertasi, Yogyakarta: UII Press, 2004, hlm. 9.

¹⁶ Dalam berbagai literatur, negara hukum kesejahteraan disebut dengan istilah yang berbeda-beda. Lemaire menyebutnya *bestuursorg* (negara berfungsi menyelenggarakan kesejahteraan umum) atau *welvaarstaat* atau *verzorgingsstaat*. Sedangkan, A.M. Donner menyebutnya *sociale rechtsstaat*. Lihat S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 133. Sementara dalam kepustakaan Indonesia, konsep negara hukum modern lazim diterjemahkan menjadi negara hukum kesejahteraan atau negara hukum dalam arti luas atau negara hukum dalam arti materiil. Lihat Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 38. Abrar Saleng, *Loc. Cit.*; Satjipto Rahardjo menyebut dengan istilah negara hukum yang membahagiakan rakyatnya. Lihat Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Press, 2008, hlm. 100-119.

kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian, negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat. Tetapi, pemikul utama tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab, Frans Magnis-Suseno memaparkan, negara secara hakiki bertugas untuk mengusahakan kesejahteraan umum. Untuk itu, negara harus mengusahakan semua prasyarat, kondisi, dan prasarana agar masyarakat dapat hidup dengan adil dan sejahtera.¹⁷ Meminjam pendapat Wolfgang Friedmann,¹⁸ tugas tersebut memiliki konsekuensi, negara harus berfungsi baik sebagai penyedia (*provider*) kesejahteraan rakyat; pengatur (*regulator*); pengusaha (*entrepreneur*) dalam pembangunan ekonomi maupun dalam menjalankan sektor-sektor tertentu, melalui badan usaha milik negara (BUMN); dan wasit (*empire*) untuk merumuskan standar-standar yang adil mengenai sektor ekonomi, termasuk dalam pengelolaan sumber daya agraria guna mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Hal itu sejalan dengan pendapat Aslan Noor.¹⁹ Menurutnya, untuk memaknai bumi, air, dan ruang angkasa yang dikuasai negara, hal itu tidak terbatas pada pengaturan, pengurusan, dan pengawasan terhadap pemanfaatan hak-hak perorangan. Negara mempunyai kewajiban untuk turut ambil bagian secara aktif dalam mengusahakan tercapainya kesejahteraan rakyat. Lebih lanjut, Bagir Manan²⁰ menjelaskan, dalam hal dikuasai negara dan untuk mencapai kesejahteraan rakyat, negara Indonesia merdeka adalah negara kesejahteraan, sebagaimana termaksud dalam Pembukaan UUD RI 1945. Dasar pemikiran lahirnya konsep hak penguasaan negara, dalam Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945, merupakan perpaduan antara teori negara hukum kesejahteraan dan konsep penguasaan hak ulayat dalam persekutuan hukum adat. Makna penguasaan negara adalah kewenangan negara untuk mengatur (*regelen*), mengurus (*bestuuren*), dan mengawasi (*toezichhouden*). Dibalik hak, substansi dari penguasaan negara adalah kekuasaan atau kewenangan yang terkandung

¹⁷ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT. Gra-media, 1991, hlm. 316.

¹⁸ W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, London: Steven and Sons, 1971, hlm. 3, sebagaimana dikutip Abrar Saleng, *Op. Cit.*, hlm. 16; Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Malang: Surya Pena Gemilang, 2009, hlm. 168.

¹⁹ Aslan Noor, *Konsep Hak Milik.....Op.Cit.* hlm. 99.

²⁰ Lihat Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995. hlm. 54-55.

kewajiban negara untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah sebagai sumber daya ekonomi, bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut Jeremy Bentham, ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18, ketika ia mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness (or welfare) of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah *utility* (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat, sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang.²¹ Hal ini sejalan dengan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Tanah yang ada di wilayah negara disediakan untuk kepentingan warganya. Pengaturan agar tanah hak milik tidak jatuh kepada pihak asing perlu ada.

Pendapat Jeremy Bentham di atas sudah sejalan dengan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Di mana, makna larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing adalah untuk melindungi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam dari penguasaan, eksploitasi, ataupun mencegah beralihnya keuntungan sumber daya agraria Indonesia, seperti tanah kepada pihak asing, yang ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebesar-besar kemakmuran rakyat bukan berarti untuk individu atau sekelompok orang tertentu tetapi untuk sebagian besar rakyat Indonesia. Hal ini sejalan juga dengan konsep negara hukum kesejahteraan berdasarkan Pancasila dan UUD RI 1945. Agar rakyat sebuah negara dapat sejahtera, negara harus memberikan tanah hak milik kepada rakyat, disertai dengan sertifikat tanah sebagai alat buktinya. Seperti dikemukakan Hernando de Soto,²² kemiskinan rakyat di negara-negara berkembang karena tidak adanya tanah hak milik bagi mereka. *Ketiadaan tanah hak milik menjadi sumber resmi kemiskinan, throughout the world's poor countries: the lack of formal property rights as the source of poverty in poor countries.*

²¹ Edi Suharto, *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran Apa Yang Bisa Dipetik untuk Membangun Indonesia*, makalah, disampaikan pada Seminar Mengkaji Ulang Relevansi *Welfare State* dan Terobosan melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.

²² <http://www.cato.org/special/friedman/desoto/ondesc.html>. diakses 10 Oktober 2011.

Pendapat De Soto, mengenai pemberian sertifikat tanah hak milik sebagai alat bukti kepada rakyat akan serta merta menjejatarkan rakyat, dan menjadikan tanah yang semula sebagai aset mati menjadi aset yang produktif, tidak selalu benar. Hal ini dibuktikan Djaka Soehendera dan Myrna A. Safitri dalam penelitiannya yang berjudul *Problema Ajudikasi Tanah Warga Miskin di Kelurahan Kumuh Jakarta Pusat*²³ dan *Reformasi Hukum Feriferal: Kepastian Tenurial dan Hutan Kemasyarakatan di Lampung*. Menurut Soehendera, legalisasi hak-hak penduduk miskin akan serta merta mentransformasikan tanah mereka dari aset mati menjadi aset produktif, yang bermanfaat bagi pengembangan ekonomi lokal, adalah tidak benar.

Berdasarkan pengujian dan prediksi kemampuan pemberian izin hutan kemasyarakatan kepada masyarakat desa hutan di Lampung, Safitri menjelaskan, legalisasi hak penguasaan atas sumber daya, dalam bentuk perizinan, ternyata tidak mampu mendorong masyarakat untuk melestarikan hutan dan menyelesaikan konflik.²⁴ Kegagalan ini terjadi, terutama jika persoalan-persoalan tersebut terkait dengan keabsahan dasar hukum penguasaan negara atas kawasan hutan yang masih belum jelas. Birokrat jalanan yang masih kerap melakukan ancaman fisik terhadap masyarakat. Sumber daya, yang diizinkan untuk digunakan masyarakat, masih kurang memiliki nilai ekonomi. Kelembagaan lokal, meliputi organisasi dan aturan, dalam pengelolaan hutan yang masih lemah. Serta, konflik atas penguasaan tanah-tanah kawasan yang belum terselesaikan. Kegagalan lebih karena ketiadaan kepastian, yang terdiri atas jalinan kepastian hukum (*legal tenure security*) dengan kebebasan dari ancaman (*physical security*) dan kemanfaatan ekonomi (*economic security*). Ketiga elemen tersebut, dalam pandangan Safitri, harus dipergunakan untuk mengukur dan menilai derajat kepastian tenurial.

Pemikiran W. Friedmann, Magnis Suseno, Bagir Manan, Bentham, de Soto, maupun penelitian Safitri di atas, dapat menjadi landasan bagi kita untuk berpikir ulang, kalau harus memberikan hak milik atas tanah kepada orang asing. Kiranya sudah cukup, jika orang asing mendapatkan akses tanah di Indonesia dengan hak pakai atau hak sewa untuk bangunan.

²³ Myrna A. Safitri & Tristam Moeliono, *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia*, Jakarta: HuMA-Jakarta, 2010. hlm. 26, 309.

²⁴ Myrna A. Safitri & Tristam Moeliono, *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia*, Jakarta: HuMA-Jakarta, 2010. hlm. 26, 109.

Alasan lain, orang asing cukup diberikan hak pakai atau hak sewa untuk bangunan, mengemuka melalui pendapat Gunawan Wiradi. Gunadi menyatakan, dalam ekonomi kapitalis semenjak Orde Baru, tanah semata-mata dijadikan kapital, sebagaimana sumber daya lain. Tanah menjadi komoditas yang dapat diperjualbelikan secara bebas. Hal ini sangat berbahaya karena akan melahirkan praktik-praktik monopoli dan spekulasi tanah.²⁵

Memperlakukan tanah sebagai komoditas memang tampak rasional dan wajar-wajar saja. Namun, tanah adalah sumber daya yang unik, yang berbeda dengan ciri-ciri benda lainnya, termasuk modal dan tenaga kerja. Tanah, modal, dan tenaga kerja adalah tiga faktor utama dalam produksi kapitalis. Tanah jumlahnya selalu tetap di dunia ini, namun umurnya tak terbatas. Selain itu, meski sebidang tanah dibiarkan karena belum dimanfaatkan, keberadaannya tetap saja adanya. Hal ini berbeda dengan modal kapitalis yang lain yang mudah rusak, berkurang, atau menurun nilainya. Dengan demikian, apabila orang asing dapat menjadi subjek hak milik atas tanah di Indonesia, negara ini bisa jadi lambat laun jatuh pada orang asing, seperti halnya sejarah negara Israel sekarang ini dengan gerakan zionisnya.²⁶

2.2 Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman mengemukakan, untuk membicarakan sistem hukum, hal itu tidak lepas dari tiga komponen, yaitu:²⁷

1. Struktur, adalah kelembagaan yang diciptakan sistem hukum dan mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum. Kelembagaan ini, meliputi keseluruhan institusi-institusi hukum yang ada berserta aparatnya, antara lain kepolisian dengan para polisinya, kejaksaan dengan para jaksanya, pengadilan dengan para hakimnya, dan lain-lain.

²⁵ Gunawan Wiradi. *Jangan Perlakukan Tanah sebagai Komoditi*. Jurnal Analisis Sosial. Edisi 3 Juli 1996.

²⁶ Karena gencarnya aktivitas Yahudi Zionis, akhirnya sultan pada tahun 1900 mengeluarkan keputusan pelarangan, atas jemaah peziarah Yahudi di Palestina, untuk tinggal di sana lebih dari tiga bulan. Paspur Yahudi harus diserahkan kepada petugas khilafah terkait. Pada tahun 1901, Sultan Abdul Hamid mengeluarkan keputusan mengharamkan penjualan tanah kepada Yahudi di Palestina. <http://pastipanjangi.wordpress.com/2009/01/05/sejarah-berdirinya-negara-israel/> diakses. Diunduh 15 Oktober 2012 Pukul 20.30 WIB.

²⁷ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Volume I Pemahaman Awal, Penerbit Kencana Predana Media Group Jakarta, 2009, hlm. 204.

2. Substansi, yaitu keseluruhan aturan hukum, norma hukum, dan asas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan.
3. Kultur hukum, yaitu opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan, cara berpikir, dan cara bertindak, baik dari para penegak hukum maupun dari masyarakat, tentang hukum dan berbagai fenomena yang berkaitan dengan hukum.

Menurut Friedman, ketiga komponen ini tidak dapat dilepaskan satu dengan lainnya. Jika terlepas salah satu saja, maka sistem itu mandek atau tidak berfungsi.²⁸ Bertolak dari pemikiran tersebut, larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing akan menjadi sia-sia, apabila satu dari tiga komponen tersebut tidak berjalan. Misalnya, dari sisi struktur, para penegak hukum tidak bertindak atau bertindak tetapi seakan-akan membiarkan hal itu terjadi. Kedua, dilihat dari substansi hukum, pengaturan hukum berhenti pada norma larangan, tidak mengatur pihak yang harus mengontrol atau mengawasi pelaksanaan hukum tersebut. Ketiga, ditinjau dari sisi kultur hukum, selama ini, masyarakat sekitar tanah yang dikuasai orang asing menerima saja keadaan itu, seolah-olah pembiaran kondisi itu terjadi, tentunya dengan berbagai argumentasi, yang intinya faktor ekonomi.

Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks, di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi. Efektif atau tidak suatu ketentuan hukum dipengaruhi ketiga komponen tersebut.²⁹ Hans Kelsen mengartikan efektivitas hukum, bahwa orang benar-benar berbuat sesuai norma-norma hukum, sebagaimana mereka harus berbuat. Norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.³⁰

Sejalan dengan pemikiran L. M. Friedman dan Hans Kelsen, konsep hukum yang diusung UUPA sebenarnya sudah tepat. UUPA menyebutkan, orang asing sudah lebih dari cukup dapat memiliki hak pakai atas tanah dan hak sewa untuk bangunan, tidak harus dengan hak milik ataupun dengan hak guna bangunan. Ditilik dari sisi jangka waktu,

²⁸ Fungsi sistem hukum adalah menjamin distribusi yang benar atau tepat di antara orang-orang dan kelompok, menyelesaikan sengketa, kontrol sosial, dan menciptakan norma-norma itu sendiri. Lihat Lawrence M Friedman, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial, Terjemahan The Legal Sistem, a Sosial Science Perspective* oleh M. Khosim, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 19-22.

²⁹ Lawrence M Friedman, *Sistem ...Ibid*, hlm. 17-18

³⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara, terjemahan "General Theory of Law and State" oleh Raisul Muttaqien*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2010, hlm. 53.

hak pakai atas tanah adalah 25 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun serta bisa diperbaharui. Total jangka waktu yang dapat dinikmati, dengan perpanjangan dan pembaharuan, bisa mencapai 90 tahun.³¹ Hal itu tentu dengan asumsi kondisi normal, yaitu adanya dukungan birokrasi pemerintah yang memberikan pelayanan dengan semangat ‘ketulusan tanpa pamrih’. Asumsi itulah yang dibangun oleh penyusun UUPA.

2.3 Konsep Hukum Progresif

Gagasan hukum progresif berasal dari Satjipto Rahardjo.³² Gagasan itu dimulai dari asumsi dasar filosofis, hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Sehingga, keberadaan hukum adalah untuk melayani dan melindungi manusia, bukan sebaliknya. Hukum dianggap sebagai suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia pada kehidupan yang adil dan sejahtera serta membuat manusia bahagia. Hukum progresif menganut ideologi hukum yang prokeadilan dan prorakyat.³³

Asumsi yang mendasari progresivisme hukum terdiri dari tiga hal. Pertama, hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri. Kedua, hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final. Terakhir, hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani.³⁴ Memperhatikan hal-hal yang mendasari progresivisme hukum di atas, pada prinsipnya, keberadaan hukum sesungguhnya untuk melindungi manusia sebagai pengguna (*user*) atas hukum. Hukum dibuat untuk manusia. Sehingga, hukum yang dibuat haruslah hukum yang berkemanusiaan.

Atas dasar asumsi tersebut, kriteria hukum progresif, yakni:

1. mempunyai tujuan besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia;
2. memuat kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat;
3. hukum progresif adalah hukum yang membebaskan, meliputi dimensi amat luas yang tidak hanya bergerak pada ranah praktik melainkan juga teori;
4. bersifat kritis dan fungsional karena hukum progresif tidak henti-

³¹ Perhatikan ketentuan Pasal 45 Ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996.

³² Gagasan tentang hukum progresif pertama kali muncul tahun 2002. Gagasan itu muncul melalui artikel yang ditulis Prof. Satjipto Rahardjo pada harian Kompas dengan judul Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif, tanggal 15 Juni 2002.

³³ Satjipto Rahardjo. *Hukum Progresif*. ...*Op.Cit.* hlm. 2.

³⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif*.*Ibid.* hlm. vii-viii.

hentinya melihat kekurangan yang ada dan menemukan jalan untuk memperbaikinya.

Lebih lanjut, Satjipto Rahardjo mengatakan, hukum progresif menolak tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtdogmatiek* dan berbagai paham atau aliran, seperti *legal realism*, *freirechtlehre*, *sociological jurisprudence*, *interessen-jurisprudenz* di Jerman, teori hukum alam, dan *critical legal studies*.³⁵

Gagasan hukum progresif muncul karena keprihatinan terhadap keadaan hukum di Indonesia. Para pengamat menganggap sistem hukum di Indonesia termasuk yang terburuk di dunia. Karena menempatkan kepentingan dan kebutuhan manusia sebagai titik orientasinya, hukum progresif harus memiliki kepekaan pada persoalan-persoalan yang timbul dalam hubungannya dengan manusia. Salah satu persoalan yang krusial dalam hubungan-hubungan sosial adalah keterbelengguan manusia dalam struktur-struktur yang menindas, baik secara politik, ekonomi, maupun sosial budaya. Dalam konteks keterbelengguan tersebut, hukum progresif harus tampil sebagai institusi yang emansipatoris (membebaskan).

Karakter hukum progresif, yang menghendaki kehadiran hukum dikaitkan dengan pemberdayaan sebagai tujuan sosialnya, menyebabkan hukum progresif juga dekat dengan *social engineering* dari Roscoe Pound. Oleh para penganutnya, usaha *social engineering* dianggap sebagai kewajiban untuk menemukan cara-cara yang paling baik bagi memajukan atau mengarahkan masyarakat.³⁶

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif...Ibid.* hlm. 1.

³⁶ Satjipto Rahardjo. *Hukum dan Perubahan Sosial (Suatu Tinjauan Teoretis serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia)*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: PT. Genta Publishing, 2009, hlm. 102.

Prinsip Nasionalitas dan Perlindungan Perempuan atas Tanah

3

Mobilitas Warga Negara Asing (WNA) yang masuk ke wilayah Indonesia akan terus meningkat pada era globalisasi dewasa ini. WNA yang masuk ke Indonesia itu, selain mempunyai tujuan wisata, ada pula yang berminat untuk mempunyai tanah. Indikasinya adalah banyak WNA yang menguasai tanah di beberapa tempat di Indonesia, di antaranya di Provinsi Bali.³⁷ Hal serupa terjadi di wilayah Pantai Krui, Kabupaten Lampung Barat, Provinsi Lampung.

Kondisi tersebut di atas membutuhkan perangkat peraturan perundang-undangan untuk menjamin kepastian hukum bagi WNA yang menguasai tanah di Indonesia. Dalam hal kepastian hak atas tanah, saat ini, telah ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Salah satu prinsip yang dianut UUPA adalah prinsip nasionalitas. Hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan tanah, sebagai bagian dari bumi. Hal itu sesuai dengan frasa yang termuat dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945. Hubungan tersebut dalam wujud hak milik (HM). Sedangkan, WNA dan badan hukum asing (BHA) yang mempunyai perwakilan di Indonesia dapat diberikan hak pakai (HP).³⁸ Lebih lanjut, ketentuan untuk memberikan hak atas tanah kepada WNA, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996. Pada tingkat Menteri atau

³⁷ Provinsi Bali merupakan tempat tujuan wisata utama di Indonesia. Pada 2001, penduduk WNA di Bali sebanyak 971 jiwa (BPS Provinsi Bali, 2001). Khusus di Kabupaten Tabanan, sampai akhir tahun 2006, tercatat sebanyak 36 penduduk WNA. Lihat I Made Sumadra, *Analisis Model Kerja sama Pemanfaatan Tanah antara Warga Negara Asing dengan Penduduk Lokal (Studi Kasus di Desa Lalang Linggah Kecamatan Selemadeg Barat Kabupaten Tabanan Provinsi Bali)*, Tesis, serta Manajemen dan Bisnis - Institut Pertanian Bogor, 2008. <http://elibrary.mb.ipb.ac.id/gdl.php>, diakses 23 Desember 2010.

³⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Jakarta: Buku Kompas, 2007, hlm. 1-2.

Kepala Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 7 Tahun 1996 *juncto* PMNA/KBPN Nomor 8 Tahun 1996 telah pula diterbitkan.

Praktiknya, peraturan-peraturan tersebut diindikasikan tidak bisa dilaksanakan secara efektif. WNA justru melakukan praktik-praktik penguasaan tanah melalui cara penyelundupan hukum, yakni pemindahan hak melalui sewa maupun dalam bentuk pemilikan hak atas tanah yang menggunakan kedok atas nama WNI. Perolehan tanah dengan cara terselubung ini biasanya diikuti dengan peruntukkan tanah, berupa pembangunan hotel atau vila. Bab ini akan membahas implementasi prinsip nasionalitas penguasaan tanah dan perlindungan hak perempuan atas tanah, baik di Indonesia maupun di negara lain.

3.1 Implementasi Prinsip Nasionalitas Penguasaan Tanah di Indonesia

Pasal 9 UUPA berbunyi, sebagai berikut:

1. Hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2.
2. Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah, serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Pasal 9 UUPA Ayat (1) mengatur mengenai prinsip³⁹ nasionalitas. Prinsip ini kemudian ditegaskan dalam Pasal 21 tentang HM, Pasal 30 tentang hak guna usaha (HGU) dan Pasal 36 tentang hak guna bangunan (HGB).⁴⁰ Artinya, WNA tidak diperkenankan menguasai tanah di Indonesia dengan HM, HGU, dan HGB. WNA hanya diperkenankan menguasai tanah dengan HP sesuai Pasal 41 dan hak sewa untuk bangunan (HSUB) merujuk Pasal 44 UUPA.

Penjelasan Pasal 9 UUPA mengatakan, hanya WNI saja yang dapat mempunyai hak milik atas tanah⁴¹. Pemindahan hak milik kepada orang

³⁹ Beberapa sarjana menggunakan istilah asas. Lihat Muchsin dkk *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Bandung, PT Refika Aditama, 2010, hlm. 58-59.

⁴⁰ Subjek HM, HGU, dan HGB adalah WNI.

⁴¹ Ada perdebatan tentang HM privat atas tanah di antara para sarjana. Pihak yang tidak setuju, di antaranya JJ Rousseau, Henry George, Frans Oppenheimer, Karl Marx, dan Frederick Engels. Pihak yang setuju, di antaranya Thomas Aquino, Grotius, Emile de Laveleye, dan Gereja Katolik yang tertuang dalam Dokumen Ensiklik Rerum Novarum (1891) dan Qadraqesimo Anno (1931). Lihat Mudjiono, *Politik dan Hukum Agraria*, Yogyakarta: Liberty, 1997, hlm 13-18.

asing dilarang⁴² dan pelanggaran terhadap pasal ini mengandung sanksi batal demi hukum. UUPA sungguh sudah sangat tegas dalam melindungi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam, khususnya tanah untuk kepentingan bangsa dan rakyat Indonesia. UUPA juga sangat tegas dan keras melindungi tanah dari ancaman penguasaan pihak asing. WNI adalah segala-galanya untuk mendapatkan keistimewaan dalam akses dan mengelola bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang berada di wilayah Republik Indonesia. Semangat ini sejalan dengan semangat pembentukan pemerintahan negara Indonesia yang tertuang pada Pembukaan UUD RI 1945,⁴³ yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Maka sudah seharusnya, kepentingan nasional lebih diutamakan dibandingkan kepentingan pihak asing.

UUPA membedakan antara warga negara⁴⁴ dan orang asing.

⁴² Pasal 26 Ayat (1) menyebutkan, 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) menjabarkan, 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 warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan pemerintah termaksud dalam pasal 21 Ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara dengan ketentuan, hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima pemilik tidak dapat dituntut kembali.

⁴³ ...Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, ...

⁴⁴ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, Warga Negara Indonesia adalah: a. setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum undang-undang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia; b. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia; c. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing; d. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia; e. anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut; f. anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia; g. anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia; h. anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun dan/atau belum kawin; i. anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya; j. anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui; k. anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya; l. anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan; m. anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia. Perolehan kewarganegaraan melalui tiga cara, yaitu *ius soli*, *sanguinis*, dan naturalisasi. Lihat Bagir Manan, *Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam Undang-Undang Nomor*

Pandangan ini selain sejalan dengan semangat kemerdekaan juga sesuai dengan sikap hukum adat yang membedakan antara warganya dengan orang asing. Orang asing hanya dapat memperoleh suatu kemudahan dengan membayar kewajiban selama memperoleh hak tersebut. Demikian pula, orang atau perusahaan asing di Indonesia hanya dapat mempunyai hak atas tanah yang terbatas, seperti hak pakai dan hak sewa. Selama, kepentingan warga negara tidak terganggu dan diperlukan dalam pembangunan Indonesia. Dengan izin penguasa adat, orang asing 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. Tanah yang telah dibuka itu dikuasai dengan hak pakai.

Orang asing tidak boleh dan tidak dapat memiliki tanah dengan hak milik. Selain itu, orang asing dengan izin penguasa adat diperbolehkan mengambil hasil hutan, berburu, dan lain sebagainya. Hasil yang diperolehnya dari pengusahaan tanah atau pengambilan hasil hutan, orang asing harus menyerahkan sebagian, biasanya sepersepuluh, kepada penguasa adat. Seorang asing yang membuka tanah (maling tanah adat) atau mengambil hasil hutan (maling hutan) tanpa izin dianggap melakukan suatu tindak pidana menurut hukum adat.⁴⁵ Pandangan ini jelas membela kepentingan nasional dan memperkuat prinsip nasionalitas.

Ketentuan yang membedakan antara WNI dan orang asing dalam pemilikan tanah, jika ditinjau dari segi hukum perdata internasional, pembatasan hak-hak orang asing atas tanah dapat dipertanggungjawabkan. Menurut Andreas H. 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, Roth merumuskan suatu hukum, yang disebut *rule number 6*. Berdasarkan asas umum hukum internasional, keistimewaan yang diberikan kepada orang-orang asing untuk berpartisipasi dalam kehidupan ekonomi negara, di mana ia bertempat tinggal, tidak sampai meliputi pemilikan semua atau benda-benda tertentu, baik benda-benda

12 Tahun 2006, Yogyakarta: FH UII, 2009, hlm. 29-30; FX Adji Samekto, *Negara dalam Dimensi Hukum Internasional*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009, hlm, 78.

⁴⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm. 190.

bergerak maupun benda-benda tetap.⁴⁶

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 HM yang tidak dapat dimiliki orang-orang asing, begitu juga HGU dan HGB.⁴⁷ Sesuai ketentuan hukum adat, Penjelasan Pasal 42 UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 *juncto* Nomor 8 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing,⁴⁸ orang asing hanya dapat menguasai tanah hak pakai, dengan kewenangan yang terbatas.⁴⁹

Prinsip nasionalitas dalam praktiknya tidak mudah untuk diimplementasikan. Banyak faktor yang mempengaruhi. Secara logis, ketentuan normatif, yang tertuang dalam Pasal 9 UUPA mengenai larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing, nampaknya sudah selesai. Namun jika diperhatikan sebenarnya, pengaturan tersebut belumlah tuntas. Dapat dipertanyakan lagi, siapakah yang diberi kewenangan menurut undang-undang untuk melakukan kontrol atau pengawasan terhadap WNI, yang kehilangan kewarganegaraan atau mendapat kewarganegaraan lain, tetapi mempunyai hak milik atas tanah? Demikian juga, WNI yang mengikat perjanjian dengan pihak asing, yang intinya melakukan peralihan hak milik atas tanah,⁵⁰ siapa yang mendapat tanggung jawab untuk mengawasi dan mengontrol serta melakukan tindakan? Kalaupun ternyata sudah ada petugas, apakah mereka sudah menjalankan fungsinya dengan baik? Hal yang tampak dari luar semuanya tidak ada. Itu terbukti dengan banyaknya kasus penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing secara ilegal.

⁴⁶ Boedi Harsono, *Ibid.*, hlm. 223. Kecenderungan negara-negara berkembang mengurangi hak-hak dan keistimewaan orang asing di dalam wilayahnya. Sementara, negara-negara barat cenderung mempertahankan tatanan kebiasaan internasional yang menentukan, bahwa negara memiliki hak untuk melindungi warga negaranya jika warga negara tersebut memperoleh perlakuan buruk, yang bertentangan dengan hukum internasional dari negara lain. Lihat FX Adji Samekto, *Op.Cit.* hlm. 80.

⁴⁷ Pasal 30 dan 36 UUPA.

⁴⁸ Boedi Harsono, *Op.Cit.* hlm. 223.

⁴⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Edisi Revisi*, Jakarta: Buku Kompas, 2007, hlm. 171.

⁵⁰ Maria SW Sumardjono mengidentifikasi, terdapat enam bentuk perjanjian yang ditempuh WNA untuk menguasai HM, yaitu: a. perjanjian pemilikan tanah dan pemberian kuasa, b. perjanjian opsi, c. perjanjian sewa-menyewa, d. kuasa menjual, e. hibah wasiat, dan f. surat pernyataan ahli waris. Lihat Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif.....Op.Cit* hlm. 15.

Secara substansi, hukum tanah nasional sebagai subsistem hukum nasional ternyata masih harus dibenahi. Misalnya, menambahkan aturan tentang pihak yang diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan, kontrol, serta tindakan konkret guna mencegah dan menyelesaikan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Menetapkan sanksi terhadap pihak manapun, baik pejabat, penegak hukum, masyarakat, atau siapapun yang membantu atau terlibat dalam penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Bahkan, banyak notaris disinyalir memberikan pelayanan terhadap pihak asing yang ingin mendapatkan hak milik atas tanah. Hal itu dilakukan dengan cara membantu membuat surat kuasa mutlak. Atau, perjanjian jual beli tanah hak milik oleh pihak asing dengan cara pinjam nama (*nomine*).

Secara struktur, hukum tanah nasional sebagai subsistem hukum nasional ternyata juga masih harus dibenahi. Hal itu bisa dengan membentuk lembaga yang mengawasi atau mengontrol penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing.

Secara kultural, masyarakat tampak tidak peduli dengan kondisi penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing, baik orang yang dipinjam namanya untuk membeli tanah, orang yang menjual tanah, perantara yang dimintai jasanya untuk mencarikan calon lokasi tanah, warga masyarakat sekitar tempat lokasi tanah, atau pejabat berwenang yang terkait dengan peralihan hak milik atas tanah. Akibat peristiwa tersebut, masyarakat yang terkait bisa memperoleh keuntungan secara ekonomi. Secara empiris, fenomena itu menandai perubahan pandangan masyarakat mengenai nilai tanah,⁵¹ yang sudah bergeser dari nilai religius ke nilai ekonomis. Penekanan penguasaan tanah bukan pada nilai-nilai kehormatan, kebanggaan dan keberhasilan pribadi, identitas diri, dan martabat tetapi semata-mata nilai ekonomis. Nilai ekonomi atau pragmatis semata menjadi pertimbangan orang untuk mengelola, memanfaatkan, dan menguasai tanah hak milik. Masyarakat menerima begitu saja fenomena tersebut. Berarti, masyarakat menyetujui penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing, meskipun ilegal. Padahal, pendirian seperti itu sebetulnya tidak benar. Di sini, ada sesuatu yang salah pada diri masyarakat, yaitu komponen kultur mereka. Oleh karena itu, pembenahan kondisi kultur masyarakat perlu ada.

⁵¹ Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum & Masyarakat*, Penerbit Surya Pena Gemilang, Malang, 2010, hlm.73.

Berdasarkan uraian di atas, prinsip nasionalitas penguasaan tanah tampak tidak dapat terwujud dalam aktualisasinya. Pihak asing sudah diberikan peluang untuk dapat menguasai tanah dengan hak pakai atau hak sewa (Pasal 41 dan 42 UUPA). Tetapi, mereka tetap lebih menyukai hak milik, meskipun harus melanggar undang-undang atau menyasiasi undang-undang. Memang, secara yuridis formal, tidak ada yang salah. Karena, tanah hak milik tersebut atas nama WNI. Namun secara substansi, tanah tersebut dimiliki dan dikuasai pihak asing. Contohnya, tanah yang didapatkan dengan cara *nomine*⁵² ataupun dengan cara menikahi WNI. Tindakan *nomine* secara yuridis bertentangan dengan undang-undang, dalam hal ini UUPA. Sebab, itu merupakan tindakan yang disebut penyelundupan hukum dan berakibat batal demi hukum. Di Singapura, perjanjian demikian juga batal demi hukum. Di Thailand, orang yang namanya dipinjam atau pemberi kuasa (*nomine*) diancam sanksi pidana dua tahun penjara dan denda 20.000 Baht.⁵³

Artinya, peraturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing tidak efektif. Karena, masih ada norma yang jarang dilakukan atau diterapkan, yaitu ketentuan Pasal 26 Ayat (2) UUPA. Pasal itu menyatakan, perjanjian batal demi hukum dan tanah jatuh pada negara. Menurut Setiawan, yang dikutip Maria S.W. Sumardjono, perjanjian itu batal demi hukum karena substansi perjanjian itu melanggar syarat subjektif perjanjian. Oleh karena itu adalah batal.⁵⁴ Pasal 1335 KUH Perdata menyatakan, suatu perjanjian, yang dibuat dengan suatu *causa* yang palsu atau terlarang, tidak mempunyai kekuatan. Mengutip pendapat Subekti, Maria S.W Sumardjono mengatakan, perjanjian yang dibuat antara WNI dan WNA terkait Pasal 26 Ayat (2) UUPA didasarkan pada *causa* yang palsu, yakni perjanjian dibuat dengan pura-pura untuk menyembunyikan *causa* sebenarnya yang tidak diperbolehkan.

⁵² *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). sumber <http://www.indotranslate.com/translated-text.php>.

⁵³ Maria SW Sumardjono, *Alternatif ...Op.Cit.*, hlm. 19.

⁵⁴ Maria SW Sumardjono, *Alternatif ...ibid.*, hlm. 18. Ini pengecualian, dalam kasus gugatan antara seorang WNA sebagai penerima kuasa dengan WNI sebagai pemberi kuasa terhadap hak milik yang disertifikatkan atas nama WNI (Sertifikat HM/SHM Nomor 980, luas 300 M2 di desa Ubud Gianyar Bali) yang dilandasi dengan perjanjian peminjaman uang tanggal 3 Agustus 1998. Perjanjian itu tidak mempunyai dasar hukum yang kuat. Sehingga, perjanjian itu dibatalkan PN Gianyar, dan diperkuat Pengadilan Tinggi Denpasar, kasus Nomor. 18/Pdt./2004/PT. Sertifikat itu harus diserahkan kepada WNI oleh WNA. Kasus ini masih dalam tahap kasasi.

Terkait dengan ketentuan Pasal 1338 KUH Perdata, perjanjian berlaku sebagai undang-undang untuk mereka yang membuatnya. Menurut Subekti, yang dikutip Maria S.W. Sumardjono, perjanjian yang dibuat tidak semua mempunyai kekuatan mengikat sebagai undang-undang. Kecuali, perjanjian yang dibuat dengan sah, yang mengikat kedua belah pihak. Perjanjian pura-pura tidak mempunyai kekuatan mengikat karena dibuat secara tidak sah. Sehingga, kedudukan hukum WNA dalam perjanjian pinjam nama ataupun perjanjian dengan kuasa mutlak, yang pada intinya peralihan hak milik atas tanah dari WNI kepada WNA, sangat lemah.

Menyimak uraian di atas, prinsip nasionalitas penguasaan tanah belum terimplementasi dengan baik. Atau dengan kata lain, belum efektif berlaku. Penyebabnya karena ada beberapa kelemahan, yaitu hukumnya sendiri yang belum lengkap, aparat negara atau penegak hukum yang belum menjalankan fungsinya dengan baik, serta masyarakat yang mementingkan keuntungan ekonomis. Prinsip nasionalitas ternyata juga dianut negara-negara lain dengan kondisi tidak jauh berbeda. Pihak asing tetap ada yang menguasai tanah yang tidak dipekenankan negara tersebut dengan berbagai cara.

3.2 Prinsip Penguasaan dan Perlindungan Hak Perempuan atas Tanah

Pada penguasaan tanah di negara Anglosakson (Inggris) yang berkonsepsi feodal, hak penguasaan atas tanah (HPAT) adalah hak milik raja (*crown land*). Sementara di negara-negara bekas jajahan Inggris, seperti Australia, Singapura, dan Amerika Serikat, HPAT tertinggi ada pada negara atau hak milik negara, sebagai pengganti kedudukan raja. Tegasnya, *crown lands* menjadi *state lands*.⁵⁵

Konsepsi hukum barat adalah individualistik liberal. Individualistik karena berpangkal dari hak milik perorangan (*hak eigendom*). *Hak eigendom* merupakan HPAT tertinggi. Sehingga, hak-hak lainnya bersumber dari *hak eigendom* tersebut. Dalam konsepnya, ketika tanah masih cukup banyak tersedia, atas dasar hak asasi yang dikaruniakan Tuhan, setiap orang dapat mempunyai hubungan hukum dengan tanah sebagai *eigendom*. Saat persediaan tanah sudah tidak berlimpah, maka negara menyatakan dirinya sebagai pemilik semua tanah, sepanjang belum dimiliki warganya. Hak-

⁵⁵ Oloan Sitorus, *Kapita Selektta Perbandingan Hukum Tanah*, Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2004, hlm. 27-26.

hak atas tanah yang lain, seperti hak *erfpacht*, hak *opstal*, serta hak *gebruik*, berindukkan pada hak *eigendom*. Hak *eigendom* negara ini merupakan hak perdata. Maka dalam memberikan tanah dengan hak *erfpacht* atau hak *opstal*, negara tidak menerbitkan surat keputusan pemberian hak, melainkan dengan perbuatan pemindahan hak kepada pemohon.⁵⁶ Jadi, negara bertindak sebagai pemilik tanah bukan sebagai badan penguasa seperti dalam hukum tanah nasional Indonesia.⁵⁷

Tentang prinsip nasionalitas, Filipina seperti halnya Indonesia, menganut prinsip nasionalitas. Artinya, pihak asing tidak boleh memiliki atau membeli tanah. Ini ternyata berasal dari keputusan *supreme court* dalam kasus Krinendo, di mana orang asing dapat diberi hak yang sifatnya sementara di Filipina, seperti *leasing* atas tanah untuk kepentingan perumahan. Sehingga, hal itu tidak bertentangan dengan konstitusi. Mengenai jangka waktu, pembatasan ditentukan selama 25 tahun dan boleh diperpanjang 25 tahun lagi. Kondisi itu masih di bawah ketentuan Pasal 1643 *Code Civil* Filipina.⁵⁸

Dalam *Republic Act* (RA) Nomor 6657 tentang *Comprehensive Agrarian Reform Program* (CARP) Filipina, ketentuan mengenai prinsip nasionalitas, seperti pada Pasal 9 UUPA, tidak dijumpai. Akan tetapi, pada Pasal 8 RA Nomor 6657, alinea terakhir mengatakan:

“in no case shall a foreign corporation, association, entity or individual enjoy any right or privileges better than those enjoyed by a domestic corporation, association, entity or individual.”

Ketentuan Pasal 8 RA Nomor 6657 dapat disimpulkan, bagaimanapun juga warga negara, badan hukum, atau perkumpulan domestik akan lebih diutamakan dalam menikmati hak atas tanah, dibandingkan orang asing.

⁵⁶ Oloan Sitorus, *ibid*, hlm. 28.

⁵⁷ Menurut hukum tata negara, negara sebagai suatu organisasi yang diberikan kewenangan oleh bangsa Indonesia, sebagai empunya bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam (BARA+K), untuk mengurusnya. Sehingga, negara memegang hak menguasai dalam pengertian kewenangan publik, sebagaimana disebut dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945 dan Pasal 2 Ayat (2) UUPA. Menurut Boedi Harsono, hak penguasaan atas tanah yang tertinggi adalah hak bangsa Indonesia. Hal ini dapat disimak pada isi Pasal 1 Ayat (2) UUPA, yaitu seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia, dan....” Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm. 229.

⁵⁸ A.P. Parlindungan, *Land Reform di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan* dalam Hustiati, *Agrarian Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, Bandung: CV Mandar Maju, 1990, hlm. 59.

Selain Filipina, orang asing juga tidak diperkenankan memiliki tanah di Thailand. Hal itu seperti diatur dalam Pasal 86 *Land Cod* Thailand. Orang asing adalah mereka yang tidak memegang kewarganegaraan Thailand. Hal serupa juga diterapkan pemerintah Kamboja. Namun, orang asing dapat memiliki properti di dua negara tersebut, dengan berbagai persyaratan yang harus dipenuhi.⁵⁹

Meskipun negara-negara tersebut (Indonesia, Filipina, Thailand, dan Kamboja) menganut prinsip nasionalitas, banyak pihak asing yang tetap berupaya menguasai atau mendapatkan hak atas tanah dengan berbagai cara, yang semestinya tidak diperkenankan menurut ketentuan negara bersangkutan.

Selain prinsip nasionalitas, ketentuan Pasal 9 UUPA menganut prinsip persamaan derajat antara laki-laki dan perempuan, tanpa digantungkan lagi pada hukum adat yang berlaku di daerah masing-masing. Prinsip yang terdapat dalam Pasal 9 Ayat (2) merupakan implementasi ketentuan Pasal 27 UUD RI 1945, yang menyatakan, segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Prinsip persamaan derajat antara laki-laki dan perempuan juga berlaku bagi WNA dan keturunannya, tanpa melihat asal-usul. Kondisi ini tidak seperti sebelum pemberlakuan UUPA.⁶⁰

Aturan yang memberi perlindungan bagi perempuan dalam ketentuan RA Nomor 6657 tertuang pada Pasal 40 Ayat (5). Ketentuan pasal tersebut, berbunyi *rural women-all qualified women members of the agricultural labor force must be guaranteed and assured equal rights to ownership of the land, equal-shares of the farm's produce and representation in advisory or appropriate decision-making bodies.*

Berdasarkan uraian di atas, perempuan juga mendapat jaminan atas hak yang sama untuk memiliki tanah, mendapat bagian yang adil dari hasil tanah, dan mempunyai wakil di badan penasihat atau badan legislatif. Ketentuan CARP tidak membedakan jenis kelamin dan menjamin hak perempuan, terutama perempuan desa. Pada 1954, Filipina telah menerapkan suatu peraturan, di mana perempuan sebagai pasangan hidup atau istri akan dilindungi untuk meneruskan hak-hak persewaan

⁵⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif...Op.Cit.*, hlm. 30-34

⁶⁰ Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak atas Tanah Bidang Agribisnis, Hak Menguasai Negara dalam Sistem Hukum Pertanian Indonesia*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 56.

tenancy, bila suaminya meninggal atau tidak mampu seperti yang diatur dalam RA Nomor 1199 atau *Philippine Tenancy Act*.

Hak-hak perempuan tersebut lebih lanjut dipertegas pada Pasal 9 RA Nomor 3844 atau *Philippine Agricultural Land Reform Code*. Peraturan ini menentukan, *leasehold* (persewaan) pertanian tidak akan berakhir hanya karena kematian atau ketidakmampuan salah satu pihak. *Leasehold* akan tetap dilanjutkan salah satu dari suami atau istri yang masih hidup, anak tertua, atau cucu tertua dalam urutan usianya.

Prinsip menghormati hak laki-laki dan perempuan juga dilakukan negara Thailand. Laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama terhadap penguasaan dan pemilikan tanah. Meskipun, perempuan yang kawin dengan WNA baru pada 1999 diperkenankan membeli tanah. Sebelumnya, perempuan yang kawin dengan WNA akan kehilangan hak membeli tanah.⁶¹

Merujuk uraian di atas, terdapat perbedaan prinsip penguasaan tanah di negara Barat dan di negara Anglosakson. Negara Barat menganut hak penguasaan atas tanah (HPAT) tertinggi berupa hak *eigendom*. Sementara, negara Anglosakson menganut HPAT tertinggi adalah hak milik raja. Di negara bekas jajahannya, HPAT tertinggi adalah hak milik negara. Sementara di Indonesia, HPAT tertinggi adalah hak milik bangsa Indonesia. Indonesia maupun negara lain ternyata telah mengakui persamaan derajat antara laki-laki dan perempuan dalam hal hak atas tanah, dengan dinamikanya masing-masing.

⁶¹ Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif...Op.Cit.*, hlm. 33

Penyelundupan Hukum Sebagai Konsekuensi Larangan Kepemilikan Tanah oleh Pihak Asing

4

4.1 Hak Penguasaan Tanah oleh Negara

Teori-teori hukum kodrat dapat dibedakan menjadi dua macam. Pertama, teori yang menitikberatkan kepada manusia sebagai diri sendiri, dengan memberi tempat yang mutlak dan kokoh pada tanah. Kedua, teori hukum kodrat yang hanya menitikberatkan pada kodrat manusia sebagai individu.⁶² Suatu realitas, sebelum manusia ada, tanah sudah ada. Tanah bagi manusia suatu syarat mutlak. Tidak terdapat manusia kalau tidak ada tanah. Realitas inilah yang digunakan orang Romawi sebagai asas kodrat bagi hubungan antara manusia dengan tanah. Dengan kata lain, tiap-tiap manusia memiliki hak sama terhadap tanah. Tetapi disadari juga, suatu realitas yang juga kodrat, tanah itu berada dalam jumlah yang terbatas dan tertentu. Sehingga ada kalanya, jumlah manusia akan melebihi batas itu. Dalam keadaan ini, setiap manusia tidak mempunyai hubungan langsung dengan tanah.

Kaidah paling mendasar sebagai acuan kebijakan pertanahan di Indonesia adalah alinea keempat Pembukaan UUD RI 1945, yang berbunyi, kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.

Dasar fundamental atau sendi-sendi dasar yang terdapat dalam kata 'melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia', sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD RI 1945, memiliki makna, negara atau pemerintah mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk melindungi seluruh sumber-sumber kehidupan bangsa Indonesia, guna kesejahteraan seluruh rakyat. Negara memiliki tugas

⁶² Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1984, hlm. 17-18.

dan tanggung jawab untuk melindungi bumi (tanah) Indonesia guna mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat. Perumusan Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945⁶³ telah merefleksikan kondisi tersebut.

Rumusan itu bersifat imperatif karena mengandung perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang diletakkan dalam penguasaan negara, dipergunakan sebesar-besar untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Ketentuan ini juga secara eksplisit merumuskan kebijakan pertanahan. Sebagai *general principles*, frasa ‘dikuasai oleh negara’ dan ‘sebesar-besar kemakmuran rakyat’ menjadi satu-satunya rujukan konstitusional kebijakan pertanahan di Indonesia.

Para perancang UUD RI 1945 berpendapat, frasa ‘dikuasai oleh negara’ tidak bermaksud kalau negara harus memiliki sumber daya agraria. Mohamad Hatta, misalnya, dalam Seminar Penjabaran Pasal 33 UUD RI 1945, berpendapat, ‘dikuasai oleh negara’ tidak berarti negara sendiri menjadi penguasa, usahawan, atau *ondernemer*. Menurut Hatta, lebih tepat dikatakan, kekuasaan negara terdapat pada pembuatan peraturan guna kelancaran jalan ekonomi. Peraturan yang juga melarang ‘penghisapan’ orang yang lemah oleh orang yang bermodal.⁶⁴

Pendapat Muhammad Yamin pun tak jauh berbeda dengan Hatta ketika menafsirkan Pasal 33 UUD RI 1945. Menurut Yamin, frasa ‘dikuasai oleh negara’ tidak berarti dimiliki, diselenggarakan, atau diawasi. Melainkan, diperlakukan dengan tindakan-tindakan yang berdasarkan pada kekuasaan tertinggi dalam tangan negara. Selanjutnya, dikatakan:

“Kekuasaan tertinggi dalam arti intisari kedaulatan rakyat hanya dapat hidup dalam tangan rakyat atau negara yang merdeka berdaulat. Asas domain urusan tanah dan kekayaan dalam bumi adalah berlawanan dengan timbulnya atau hidupnya kembali kedaulatan rakyat sejak 17 Agustus 1945...” Pasal 33 ayat (3) melarang organisasi-organisasi yang bersifat monopoli partikelir yang merugikan ekonomi nasional.⁶⁵

⁶³ Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945 berbunyi, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

⁶⁴ Moh. Hatta, sebagaimana dikutip Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, 1985, hlm 37.; Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995, hlm. 72.

⁶⁵ Muhammad Yamin, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, Jakarta: Jajasan Prapantja, 1958, hlm. 527.

Berdasarkan pendapat para perancangnya, frasa ‘dikuasai oleh negara’ tidak berarti negara sebagai pemilik. Penguasaan negara tidak sama dengan milik atau domain negara⁶⁶ karena dianggap bertentangan dengan semangat kedaulatan rakyat. Sikap ini diambil atas reaksi kebijakan pertanahan selama masa penjajahan, yang semata-mata demi kepentingan penjajah. Pemerintah kolonial memandang tanah sebagai alat pemikat bagi penanaman modal asing untuk perkebunan. Tanah telah dipandang sebagai komoditas⁶⁷ strategis dalam upaya menarik modal asing. Kenyataan pahit inilah, yang melatarbelakangi pemikiran Bung Hatta, bahwa perlu segera diupayakan suatu kebijaksanaan yang dapat mengembalikan hak-hak rakyat Indonesia atas tanah.

Hak penguasaan negara atas sumber daya agraria bukanlah hak milik (*eigendom*), seperti dalam bidang perdata. Melainkan, berada dalam lingkup hukum publik (*publiekrechtelijk*). Sebagai konsep hukum publik, substansi hak menguasai negara adalah wewenang negara, sebagai organisasi tertinggi dari seluruh rakyat, untuk mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*) penyelenggaraan sumber daya agraria. Dalam penguasaan tersebut, Bagir Manan menerangkan, negara hanya melakukan *bestuursdaad*, yaitu sebagai pengelola (*to manage*) dan tidak melakukan *eigensdaad* atau tindakan sebagai yang memiliki.⁶⁸

Hak menguasai negara⁶⁹ atas sumber daya agraria mendapatkan

⁶⁶ Domain negara adalah tanah milik negara. Asas ini bersumber dari sistem hukum agraria warisan kolonial, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit 1870*. Bahwa, semua tanah, yang pihak lain tidak dapat membuktikan bahwa tanah itu *eigendom*-nya, adalah domain negara. *Agrarische Besluit 1870* telah dicabut dengan pemberlakuan UUPA. Lihat Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008, hlm. 38-39; Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni, 1981, hlm. 4-5.

⁶⁷ Lihat, Gunawan Wiradi, “*Jangan Perlakukan Tanah sebagai Komoditas*”, Makalah lepas, tanpa tahun.

⁶⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH UII, 2001, hlm. 215; lihat juga Aslan Noor, *Konsep Hak Milik atas Tanah bagi Bangsa Indonesia Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, 2006. Hlm 98-99.

⁶⁹ Mahkamah Konstitusi, dalam pertimbangan hukum putusan perkara Undang-Undang Migas, Undang-Undang Ketenagalistrikan, dan Undang-Undang Sumber Daya Air (SDA), menafsirkan mengenai hak menguasai negara (HMN) bukan dalam makna negara memiliki. Tetapi dalam pengertian, negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichtboundendaad*). Pengertian dikuasai negara haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas, yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Termasuk pula di dalamnya, pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan yang dimaksud. Rakyat secara kolektif dikonstruksikan melalui UUD RI 1945 yang memberikan mandat kepada negara untuk melakukan fungsinya, dalam mengadakan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*). Dalam *Dissenting Opinion* Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan. Putusan Nomor 21-22/PUU-V/2007). Pada lain pihak, Muhammad Bakri menjelaskan, peraturan perundang-undangan di Indonesia memberi kekuasaan yang besar dan tidak jelas batas-batasnya kepada negara, untuk menguasai

pengertian secara konstitusional melalui beberapa putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan itu atas pengujian undang-undang terhadap Pasal 33 UUD RI 1945, yaitu negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthou-dendaad*). Sebagai pengelola, negara bertanggung jawab untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. Karena sumber daya alam merupakan pokok kemakmuran rakyat, maka negara menguasai. Tujuan dari penguasaan negara, atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, adalah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.⁷⁰ Adanya monopoli pihak swasta, baik nasional maupun asing, terhadap sumber daya alam tidak dibenarkan.

Uraian di atas menjelaskan, kebijakan pertanahan menurut Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945 adalah mengenai penguasaan negara atas sumber daya alam, dalam konteks perekonomian nasional, yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Untuk itu, bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya perlu 'diamankan' dari penguasaan perseorangan atau badan hukum perdata, terutama pihak asing. Kalangan hukum menyebut aturan itu menunjukkan ideologi, yang dianut Indonesia, adalah ideologi penguasaan negara terhadap berbagai sumber daya alam yang terkandung di dalam wilayahnya.⁷¹

Perwujudan pengaturan hubungan antara manusia dengan tanah, sebagai pelaksanaan Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945, melalui penerbitan UUPA. Atas dasar kewenangan dalam ketentuan Pasal 2 Ayat (1), (2), dan (3) UUPA,⁷² hanya WNI yang dapat memiliki hubungan dengan

semua tanah yang ada di wilayah Indonesia. Akibatnya, terjadi dominasi hak menguasai negara atas tanah (penulis buku mengistilahkan hak menguasai tanah oleh negara) terhadap hak ulayat dan hak perorangan atas tanah. Sehingga, hal itu memberi peluang kepada negara untuk bertindak sewenang-wenang dan berpotensi melanggar hak ulayat dan hak perorangan atas tanah. Dalam Oloan Sitorus, *Pembatasan Hak Menguasai Negara atas Tanah*, makalah, <http://fh.wisnuwardhana.ac.id/>, diakses 25 November 2010.

⁷⁰ Muchsin, Imam Koeswahyono, dkk, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Penerbit PT Refika Aditama Bandung, 2010, hlm. 39.

⁷¹ Efendi, Ahmad Zarkasi dkk, *Bisnis Air Komodifikasi, Privatisasi dan Eksploitasi*, Jakarta: Program Sekolah Demokrasi Kerja sama dengan Averroes Press Malang, 2010, hlm.1.

⁷² Pasal 2 Ayat (1) berbunyi, 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 di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Ayat (2) menyatakan, 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 orang-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 ang-

tanah yang paling sempurna, yaitu hak milik.⁷³ Inilah perwujudan dari prinsip nasionalitas dalam UUPA. Penguasaan hak atas tanah terdapat dua macam, yaitu penguasaan tanah secara yuridis dan penguasaan tanah secara fisik.⁷⁴ Pada hak milik atas tanah, penguasaan fisik tanahnya dapat diberikan kepada orang lain, dengan cara disewakan ataupun dibebani dengan hak atas tanah yang lainnya. Mengingat keluasan kewenangan yang terkandung dalam hak milik atas tanah, sementara pihak asing tidak diperbolehkan memilikinya, banyak cara ditempuh WNA untuk dapat menguasai tanah dengan hak milik di Indonesia. Bahkan pada 1953, sebagaimana diingatkan S Poerwopranoto⁷⁵ dalam bukunya *Penuntun tentang Hukum Tanah*, selama larangan menjual tanah kepada orang asing masih ada, sudah tentu orang asing mencoba melanggarnya. Misalnya, dengan jalan mempergunakan perantara orang Indonesia (dalam bahasa asing terkenal dengan nama *strooman*).⁷⁶

Hal itu tentunya tidak bisa dibiarkan begitu saja. Untuk menegakkan asas nasionalitas, sehingga tanah hak milik tidak jatuh pada pihak asing, pemerintah mengeluarkan ketentuan tentang larangan penggunaan kuasa mutlak, dengan ancaman perjanjian tersebut batal demi hukum.⁷⁷ Jika hak milik atas tanah pada akhirnya penguasaan fisiknya ada pada orang asing, hal itu bisa berdampak negatif bagi bangsa dan negara, apalagi kalau belum

kasa. Ayat (3) menyebutkan, 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.

⁷³ Pasal 9 Ayat (1) UUPA berbunyi, hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hubungan hukum yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2. Ketentuan semacam ini juga dapat ditemukan pada Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak Atas Tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 4 Ayat (1); lihat juga *Gronde Verreemding Verbod Stbl. 1875-179* menyatakan, hukum tanah di Indonesia menganut asas larangan pengasingan tanah, yang artinya melarang tanah-tanah di Indonesia untuk dimiliki orang-orang yang bukan berkewarganegaraan Indonesia. Maksud pelarangan pengasingan (pelepasan atau pengoperan, baik secara langsung maupun tidak langsung) tanah adalah untuk melindungi bangsa Indonesia yang kedudukan ekonominya lebih lemah dibanding bukan bangsa Indonesia, di samping untuk kepentingan Belanda sendiri, yakni mencegah hilangnya hasil kopi di daerah Pasuruan. Namun dalam praktiknya, pengasingan itu tak bisa dihindarkan dengan adanya sistem *strooman* atau sistem kedok atau sistem ali baba. Sebagai contoh, seorang Tionghoa (si Baba) membeli tanah dari orang Indonesia (si Ali), tetapi jual beli itu dilakukan atas nama istrinya yang tidak dikawin secara resmi.

⁷⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: ..Op.Cit.*, hlm. 23.

⁷⁵ S Poerwopranoto. *Penuntun tentang Hukum Tanah*, 1954

⁷⁶ Tidak diperkenankan dan menurut hukum tidak sah (*van rechtswege nietig*), perbuatan-perbuatan peralihan hak atas tanah yang langsung atau tidak langsung kepada bukan Warga Negara Republik Indonesia mempergunakan *strooman* atau kedok. Lihat Pasal 8 dan penjelasannya dalam Peraturan Daerah DIY Nomor 5 tahun 1954.

⁷⁷ Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak atas Tanah.

ada batas-batasnya. Artinya, kedaulatan wilayah Indonesia bisa-bisa jatuh pada orang asing.

Penguasaan tanah oleh pihak asing tidak bisa dihindari. Hal itu mengingat mobilitas dan jumlah pihak asing yang masuk ke wilayah Indonesia terus meningkat pada era globalisasi dewasa ini. Apalagi seiring perubahan politik pada Orde Baru, banyak tanah justru dikuasai seke-lompok pemodal asing.⁷⁸ Kondisi itu tampak dari berbagai regulasi yang dikeluarkan pemerintah, seperti kebijakan deregulasi Oktober 1993 yang menyederhanakan proses pemberian HGU dan HGB.⁷⁹ Sehingga, pihak yang diuntungkan oleh kebijakan pemerintah pada masa Orde Baru sampai tahun 2005 adalah perusahaan besar swasta dan pemerintah sendiri,⁸⁰ 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 terindikasi dengan banyaknya pihak asing yang menguasai tanah di beberapa tempat di Indonesia, di antaranya di Provinsi Bali.⁸¹

Lebih jauh, Erman Rajaguguk menyatakan, industrialisasi dan majunya perdagangan membutuhkan tanah, baik di desa-desa maupun kota-kota Jawa dan luar Jawa. Masalah pertanahan semakin hari akan semakin banyak jika hukum pertanahan kita tidak mampu memainkan peranannya. Pihak yang lemah yang sebagian besar adalah rakyat kecil akan memikul beban pembangunan tersebut. Persaingan perdagangan internasional dapat membawa implikasi negatif bagi hak-hak buruh, perlindungan lingkungan hidup, hak-hak atas tanah, dan perlindungan konsumen.⁸²

⁷⁸ Gunawan Wiradi, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2001, hlm. 163.

⁷⁹ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Buku Kompas, 2009, hlm. 23; Endang Suhendar & Ihdhal Kasim, *Tanah sebagai Komoditas, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1996, hlm. 4.

⁸⁰ Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Yogyakarta: Kerja sama HuMa dan Magister Hukum UGM, 2007, hlm. 247-305.

⁸¹ Provinsi Bali yang merupakan tujuan wisata utama di Indonesia. Pada 2001, Bali telah memiliki penduduk WNA sebanyak 971 jiwa (BPS Provinsi Bali, 2001). Khusus di Kabupaten Tabanan, sampai akhir tahun 2006, tercatat sebanyak 36 penduduk WNA. lihat I Made Sumadra, *Analisis Model Kerja sama Pemanfaatan Tanah antara Warga Negara Asing dengan Penduduk Lokal (Studi Kasus di Desa Lalang Linggah Kecamatan Selemadeg Barat Kabupaten Tabanan Provinsi Bali)*, Tesis, Manajemen dan Bisnis - Institut Pertanian Bogor, 2008 <http://elibrary.mb.ipb.ac.id/gdl.php>, diakses 23 Desember 2010.

⁸² Erman Rajaguguk, *Peranan Hukum dalam Pembangunan pada Era Globalisasi: Implikasinya bagi Pendidikan*, makalah Pidato pengukuhan, diucapkan pada upacara penerimaan jabatan Guru Besar dalam bidang hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 4 Januari 1997. hlm. 4; Lihat juga *Hukum Ekonomi Indonesia: Memperkuat Persatuan Nasional, Mendorong Pertumbuhan Ekonomi dan Memperluas*

Kondisi tersebut membutuhkan perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin kepastian hukum bagi pihak asing, yang menguasai tanah di Indonesia. Dalam hal kepastian hak atas tanah dimaksud, saat ini, ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, yaitu Pasal 42 dan 45 UUPA. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing (BHA) yang mempunyai perwakilan di Indonesia dapat diberikan hak pakai dan hak sewa untuk bangunan. Ketentuan lebih lanjut untuk memberikan hak atas tanah kepada pihak asing, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996. Pada tingkat Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA/KBPN) Nomor 7 Tahun 1996 *juncto* PMNA/ KBPN Nomor 8 Tahun 1996 telah pula diterbitkan.⁸³ Praktiknya, peraturan-peraturan tersebut terindikasi tidak dapat dilaksanakan secara efektif. Pihak asing justru melakukan praktik-praktik penguasaan tanah melalui cara penyelundupan hukum.⁸⁴

4.2 Larangan Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Pihak Asing

Perolehan tanah dengan cara penyelundupan hukum biasanya diikuti dengan peruntukan tanah, yakni untuk pembangunan rumah, hotel, atau vila. Sehingga, persoalannya bukan lagi tentang hak atas tanah yang dapat diberikan kepada pihak asing. Tetapi, terkait penguasaan hak atas tanah oleh pihak asing yang dilarang undang-undang. Artinya, ada kegagalan atau ketidakmampuan hukum tanah di Indonesia dalam mengatur penguasaan tanah bagi pihak asing. Padahal sejak masa penjajahan Belanda hingga saat ini, aturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing telah dibuat. Yakni, aturan larangan pengasingan tanah (*Grond Vervreemding Verbod Stbl. 1875-179*), Peraturan Daerah DIY Nomor 5 Tahun 1954 tentang Hak atas Tanah di DIY, Pasal 9 dan 26 UUPA, dan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak atas Tanah.

Kesejahteraan Sosial, makalah, disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke VIII, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar 14-18 Juli 2003. hlm. 9.

⁸³ Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak atas Tanah beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Jakarta: Buku Kompas, 2007, hlm. 1-5.

⁸⁴ Terdapat enam cara, 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...Ibid.*, hlm. 14-15.

Menurut Yusriyadi,⁸⁵ struktur hukum di Indonesia ibarat sarang laba-laba. Untuk menciptakan keteraturan di Indonesia, banyak peraturan perundang-undangan diperlukan. Khusus pelaksanaan Pasal 26 UUPA,⁸⁶ hal itu seharusnya dilaksanakan dengan peraturan pemerintah. Tetapi hingga saat ini, peraturan pemerintah itu belum ada. Meskipun telah ada aturan tetapi karena sifat penegakannya rapuh, peraturan perundang-undangan tetap tidak mampu menyelesaikan persoalan di masyarakat, khususnya penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Pasal 50 Ayat (1) UUPA mengamanatkan, ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan undang-undang. Ketentuan pasal inipun belum juga dilaksanakan hingga saat ini. Terbukti dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Tahun 2010-2014, Rancangan Undang-Undang Hak Milik atas Tanah tidak muncul. Rancangan Undang-Undang Hak Milik atas Tanah seharusnya mengatur secara tegas dan rinci mengenai larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing.

Hukum tanah nasional adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum. Ada yang tertulis, ada pula yang tidak tertulis. Kesemuanya mempunyai objek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan hukum konkret, beraspek publik dan perdata, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis. Sehingga, keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.⁸⁷ Objek kajian hukum tanah bukan tanahnya. Melainkan, hak-hak dan kewajiban-kewajiban berkenaan dengan tanah yang dimiliki dan dikuasai dalam berbagai bentuknya. Meliputi, kerangka hukum dan institusional, pemindahan, serta pengawasan oleh masyarakat.⁸⁸ Sementara, hukum suatu negara (hukum tanah),

⁸⁵ Acap kali disampaikan pada perkuliahan pada Program Doktor Ilmu Hukum KPK Undip-Unila dengan menampilkan *slide* jaring laba-laba melalui projector. Gambar itu diambil dari halaman belakang rumahnya di Ungaran.

⁸⁶ Ayat (1) menyebutkan, 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) menyatakan, 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 warga-negara yang di samping kewarganegaraan Indonesia-nya 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.

⁸⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia...Op.Cit.*, hlm. 30.

⁸⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia...Ibid.*, hlm. 17.

menurut Wirjono Projodikoro, dibentuk untuk menjamin keselamatan, kebahagiaan, dan tata tertib masyarakat. Notohamidjojo menambahkan, hukum itu untuk keadilan dan daya guna, demi tata tertib dan damai dalam masyarakat.⁸⁹ Lebih tegas lagi, Sudikno Mertokusumo menyatakan, fungsi hukum adalah melindungi kepentingan manusia, baik secara individu maupun kelompok. Maka, manusia berkepentingan sekali supaya hukum itu dihayati, dipatuhi, dilaksanakan, serta ditegakkan.⁹⁰ Karena pada dasarnya, hukum itu untuk kepentingan manusia, bukan sebaliknya, manusia untuk kepentingan hukum.⁹¹

4.3 Paradigma Aturan Larangan Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Pihak Asing

Setidaknya, ada beberapa pendekatan paradigma yang dapat digunakan untuk mengkaji keterbatasan kemampuan hukum pengaturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing di Indonesia. Kritik terhadap implementasi hukum dapat menggunakan studi hukum kritis atau *legal critical paradigm*. Studi hukum kritis berpendapat, terdapat sesuatu yang penting yang telah keliru pada penerapan paradigma hukum yang selama ini dipahami.⁹² Namun dengan menyadari bahwa berhukum untuk memperoleh keadilan tidak dapat bersandar hanya pada aturan-aturan normatif, seperti apa yang sedang terjadi pada khasanah implementasi hukum di Indonesia, maka kajian ini menggunakan pendekatan paradigma *constructivism*. Dalam pendekatan ini, hukum dilihat sebagai kesepakatan, baik tertulis maupun tidak (*law as relative and contextual consensus*).⁹³

Pemahaman berhukum selama ini, yang mengagungkan peraturan sebagai panglima dengan dasar agar terciptanya kepastian hukum, ternyata banyak menyampingkan faktor keadilan sosial yang diinginkan masyarakat. Hukum diterjemahkan sebagai aturan yang kaku dan harus

⁸⁹ Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum Sejarah, Aliran dan Pemaknaan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006, hlm. 35.

⁹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Universitas Adma Jaya Yogyakarta, 2011, hlm. 17.

⁹¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009, hlm. vii.

⁹² Roberto M Unger, *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern, Terjemahan "Law and Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory"* oleh Dariyatno dan Derta Sri Widowatie, Bandung: Nusa Media, 2008, hlm. 255-264.

⁹³ Guba, Egon G dalam buku Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (Eds) 1994, *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage, Terjemahan Dariyatno dkk, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009, hlm. 138.

dipatuhi. Sehingga, penegak hukum hanya menjadi corong undang-undang.

Adji Samekto menyindir, prosedur penegakan hukum dengan paradigma positivis:

Prosedur, dengan demikian menjadi dasar legalitas yang penting untuk menegakkan apa yang disebut keadilan, bahkan prosedur menjadi lebih penting daripada bicara tentang keadilan (*justice*) itu sendiri. Di dalam konteks ini, upaya mencari keadilan (*searching for justice*) bisa menjadi gagal hanya karena terbentur pelanggaran prosedur.⁹⁴

Lebih lanjut dikatakan, penggunaan paradigma positivistik dalam hukum modern ternyata banyak menimbulkan kekakuan-kekakuan sedemikian rupa. Sehingga, pencarian kebenaran (*searching for the truth*) dan keadilan (*searching for the justice*) tidak tercapai karena terhalang tembok-tembok prosedural formal.⁹⁵

Secara ontologis, *constructivism* berupaya untuk mengonstruksi aturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing, juga realitas implementasi hukum yang sudah tidak sesuai lagi dengan harapan masyarakat. Struktur hukum mengarahkan perhatian pada lembaga-lembaga penegak hukum, yang cenderung korup, sebagai realitas yang harus diperbaiki dengan membangun kultur hukum yang lebih baik, yaitu penegak hukum yang mampu merespon semua kualitas kehidupan sosial yang sangat kompleks, serta pembentukan hukum dengan substansi yang memenuhi rasa keadilan substantif masyarakat.

Secara epistemologis, realitas implementasi hukum yang kaku, serta membuka peluang untuk disalahgunakan tersebut, merupakan dampak dari implementasi hukum represif, yang selama masa Orde Baru dipraktikkan negara. Inilah suatu realitas yang harus diperbaiki melalui gagasan hukum progresif dengan paradigma konstruktivisme.

4.4 Aturan Larangan Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Pihak Asing Menimbulkan Penyelundupan Hukum

Hukum berfungsi memberi panduan dan tidak membelenggu. Hukum harus mampu menyelesaikan problem konkret masyarakat sehingga

⁹⁴ FX Adji Samekto. *Justice not for All*. Yogyakarta: LENGGE Printika, 2008, hlm. 33.

⁹⁵ FX Adji Samekto, *Justice... Ibid.*, hlm 34.

tercapai keadilan substansi, suatu keadilan yang tidak hanya terpaku pada teks-teks hukum secara tertulis (*positivistik*).⁹⁶ Tetapi, manusia-manusialah yang berperan lebih penting.⁹⁷ Pendekatan hukum progresif berangkat dari dua asumsi dasar. Pertama, hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya.⁹⁸ Berkaitan dengan hal tersebut, kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar. Oleh karena itu, ketika terjadi permasalahan hukum, hukum yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusianya yang dipaksa 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*).⁹⁹ 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 prinsip 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 adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Orang-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, orang asing wajib memberikan kepada masyarakat hukum adat barang sesuatu yang disebut pengisi adat. Dengan izin penguasa adat itu, orang asing baru 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.

⁹⁶ Positivistik adalah cara berpikir yang bersifat normatif *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.

⁹⁷ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, cetakan ketiga, Januari, 2008, hlm. Xix.

⁹⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif. Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, cetakan 1, Juli 2009, hlm. 5.

⁹⁹ Satjipto Raharjo, *Hukum Progresif.....*, *Ibid.*, hlm. 6.

Sebab, orang-orang asing hanya boleh menguasai atau mengerjakan tanah yang dibukanya itu selama satu panen saja.

Tanah yang telah dibuka oleh orang asing hanya dikuasai dengan hak pakai. Orang asing tidak boleh dan tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik. Kondisi tersebut terjadi di daerah-daerah di mana hak ulayatnya masih kuat. Orang asing dengan izin penguasa adat diperbolehkan mengambil hasil hutan, berburu, dan lain sebagainya. Hasil yang diperoleh dari pengusahaan tanah atau pengambilan hasil hutan, orang asing harus menyerahkan sebagian, biasanya sepersepuluh, kepada penguasa adat. Seorang asing, yang membuka tanah atau mengambil hasil hutan tanpa izin, dianggap melakukan suatu tindak pidana menurut hukum adat, atau disebut maling tanah adat atau maling hutan.¹⁰⁰

Prinsip nasionalitas dan kebangsaan diterjemahkan dan dituangkan dalam ketentuan Pasal 9 Ayat (1). Pasal itu berbunyi, hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan hukum yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan 2. Orang asing¹⁰¹ 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.¹⁰² Tindakan demikian secara yuridis bertentangan dengan

¹⁰⁰ Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia... Op.Cit.*, hlm. 190.

¹⁰¹ Pasal 42 dan 45 UUPA menyatakan, orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Sementara, Penjelasan Pasal 52 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman menyebutkan, orang asing adalah orang yang bukan WNI. Artinya, ketentuan yang terakhir memperluas cakupan pengertian yang dimaksud dalam Pasal 42 dan 45 UUPA.

¹⁰² Pasal 21 Ayat (3) menjelaskan, orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula WNI yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya, wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Ayat (4) menerangkan, selain seorang di samping kewarganegaraan Indonesia-nya mempunyai tanah dengan hak milik, Baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini. Pasal 26 Ayat (1) menyatakan, 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) menerangkan, 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 warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesia-nya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan pemerintah termasuk dalam Pasal 21 Ayat (2), adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung, serta semua pembayaran yang telah

undang-undang, dalam hal ini UUPA. Tindakan itu merupakan tindakan yang disebut penyelundupan hukum dan berakibat batal demi hukum. Tindakan demikian di beberapa negara lain juga dilarang dan batal demi hukum. Bahkan di Thailand, orang yang namanya dipinjam atau pemberi kuasa (*nomine*) diancam sanksi pidana dua tahun penjara dan denda 20 ribu Baht.¹⁰³

Ketentuan yang membedakan antara WNI dan orang asing dalam pemilikan tanah sesuai dengan asas dalam hukum adat. Jika dilihat dari segi hukum perdata internasional, pembatasan hak-hak orang asing atas tanah dapat dipertanggungjawabkan. Menurut Andreas Hayes Roth, seperti dikutip Sudargo Gautama¹⁰⁴, 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, Roth merumuskan suatu hukum, yang disebut *rule number 6*. Berdasarkan asas umum hukum internasional, keistimewaan yang diberikan kepada orang-orang asing untuk berpartisipasi dalam kehidupan ekonomi negara, di mana ia bertempat tinggal, tidak sampai meliputi pemilikan semua atau benda-benda tertentu, baik benda-benda bergerak maupun benda-benda tetap.¹⁰⁵

Ditinjau dari segi hukum internasional publik, Republik Indonesia, sebagai negara merdeka dan berdaulat, berhak mengadakan ketentuan yang membatasi kemungkinan orang-orang asing menguasai tanah dengan hak-hak tertentu. Bukan hanya hak milik yang tidak dapat dimiliki orang-orang asing, hal itu juga berlaku untuk hak guna usaha dan hak guna bangunan.¹⁰⁶ Sesuai ketentuan hukum adat, Penjelasan Pasal 42 UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 *juncto* Nomor

diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali. Lihat *Putusan Mahkamah Agung* tanggal 27 Januari 1976 Nomor 731 K/Sip/1973. *Dalam Perkara* Mas Darmono Soenodiwirjo lawan 1. Abidin Z. Iskandar; 2. Aban; 3. Adjun; dan kawan-kawan.

¹⁰³ Maria SW Sumardjono, *Alternatif ... Op.Cit.*, hlm. 19.

¹⁰⁴ Gouw Giok Siong, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Djakarta: Penerbit Kinta, 1963, hlm. 52. *According to general international law, the alien's privilege of participation in the economic life of his State of residence does not go so far as to allow him to acquire private property. The state of residence is free to bar him from ownership of all or certain property, whether movables or realty.*

¹⁰⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia....Op.Cit.*, hlm. 223.

¹⁰⁶ Pasal 30 dan 36 UUPA.

8 Tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing,¹⁰⁷ orang asing hanya dapat menguasai tanah berupa hak pakai, dengan kewenangan yang terbatas.

Secara logis, ketentuan normatif larangan penguasaan tanah hak milik oleh orang asing¹⁰⁸ tampaknya sudah selesai. Namun jika diperhatikan, pengaturan tersebut sebenarnya belumlah tuntas, Satjipto Raharjo memberikan istilah belum final atau tidak jelas.¹⁰⁹ Undang-undang itu tidak selalu jelas. Kemampuannya untuk memberikan jawaban terhadap seribu satu persoalan yang dihadapkan padanya juga sangat rendah. Undang-undang tersebut tidak menyediakan pasal-pasal yang bisa langsung segera dipakai untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut. Maka, Scholten mengatakan, sesuatu yang khayal apabila orang beranggapan, undang-undang itu telah mengatur segalanya secara tuntas.¹¹⁰ Hukum itu cacat sejak diundangkan atau dilahirkan. Banyak faktor yang turut ambil bagian dalam melahirkan keadaan cacat tersebut. Lebih dari itu, hukum juga bisa bersifat kriminogen. Artinya, hukum menjadi sumber bagi kejahatan.¹¹¹ Hal ini sejalan dengan pendapat S. Poerwopranoto,¹¹² dalam bukunya *Penuntun tentang Hukum Tanah*. Poerwopranoto menyatakan, selama larangan menjual tanah kepada orang asing masih ada, sudah tentu, orang asing mencoba melanggarnya.

¹⁰⁷ Harsono, Boedi, *Loc.Cit.*

¹⁰⁸ Pasal 9 Ayat (1) serta Pasal 26 Ayat (1) dan (2) UUPA

¹⁰⁹ Antara gagasan dan pasal undang-undang ada jarak yang besar sekali, yang menyebabkan kesenjangan antara gagasan dan undang-undang. Perumusan gagasan ke dalam peraturan terikat pada banyak hal, seperti tata bahasa, kekayaan kosa kata, dan lain-lain. Maka tidak salah apabila orang mengatakan, 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 membutuhkan penafsiran, bukan hanya pasal-pasal yang diberi penjelasan menurut undang-undang. Maka itu, keliru kalau mengatakan undang-undang atau hukum sudah jelas. Lebih lanjut, hukum yang dicadangkan, bahkan, diunggulkan untuk mendatangkan dan menjaga ketertiban masyarakat, harus mengakui, bahwa dalam dirinya sendiri juga terjadi gejala tanpa henti. Dalam kurun tertentu, kehidupan bisa berjalan dengan relatif tenang. Sedang pada waktu lain, ketenangan dan ketertiban itu harus diterobos untuk menciptakan ketertiban yang lebih baik. Kendatipun dirancang untuk menciptakan ketertiban dan pada kurun waktu tertentu ketertiban itu relatif memang tercapai, namun dalam keberhasilan itu, terkandung bibit-bibit kegagalan. Sekarang orang semakin paham, kalau dalam ketertiban, bibit-bibit ketidaktertiban tersimpan. Sehingga, muncul ungkapan ketertiban muncul dari ketidaktertiban (*order out of chaos*). Bukti-bukti empirik mengenai hal tersebut, yang bermula dari ilmu-ilmu fisika dan kimia, sekarang sudah merambah masuk ke ranah ilmu-ilmu sosial dan hukum. Lihat Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Buku Kompas, 2008, hlm. 133.

¹¹⁰ Bahan kuliah Prof Satjipto Rahardjo. (Penafsiran hukum yang progresif).

¹¹¹ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, ...Op.Cit., hlm. 141.

¹¹² S Poerwopranoto. *Penuntun tentang Hukum Tanah*, 1954.

Hukum progresif berkeyakinan, hukum adalah suatu institusi yang tidak pernah berhenti bergerak menemukan moral otentiknya. Hukum selalu berkualitas *in the making*.¹¹³ Oleh karena itu, setiap hal yang menghambat proses tersebut harus dihilangkan. Sehingga, setiap peraturan perundang-undangan yang telah dibuat tidak pernah dianggap sebagai sesuatu yang final dan sempurna. Penyebabnya adalah ketidakmampuan hukum untuk mengikuti perkembangan adab manusia, yang selalu bergerak dan berubah. Seperti halnya manusia yang selalu bergerak dan berubah, hukum pun harus mengikuti gerak dan perubahan masyarakat.

Amanat Pasal 26 Ayat (1) supaya jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut hukum adat, dan perbuatan-perbuatan lain untuk memindahkan hak milik, serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah, hingga hari ini belum ada. Kalaupun yang dimaksudkan ayat itu adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, ternyata ketentuan itu tidak diketemukan, juga pengawasan terhadap peralihan hak milik atas tanah, yang bermaksud memindahkan tanah kepada pihak asing. Sehingga, Pasal 9 Ayat (1) yang ditindaklanjuti dengan Pasal 26 UUPA tetap masih belum final. Terbukti pada 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 Penggunaan 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*¹¹⁴ atau *strooman*. Bahkan, Maria SW Sumardjono, mencatat enam cara¹¹⁵ yang biasanya ditempuh pihak asing untuk dapat menguasai hak milik atas tanah.

Menurut pemikiran L. M. Friedman dan Hans Kelsen, sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks, di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi. Efektif atau tidak

¹¹³ Satjipto Rahardjo. *Hukum Progresif Berhadapan dengan Kemapanan*. Jurnal Hukum Progresif, PDIH Undip, Semarang, 2005, hlm. 5.

¹¹⁴ *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.) <http://www.indotranslate.com/translated-text.php>.

¹¹⁵ 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.

suatu ketentuan hukum dipengaruhi ketiga komponen tersebut. Efektivitas hukum diartikan, orang benar-benar berbuat sesuai norma-norma hukum, sebagaimana mereka harus berbuat. Mengingat norma hukumnya tidak lengkap, lalu bagaimana orang harus berbuat. Sehingga, ketentuan Pasal 9 dan Pasal 26 UUPA masih dapat dipertanyakan dari sisi struktur hukumnya. Siapakah yang diberi kewenangan menurut undang-undang untuk melakukan kontrol atau pengawasan dan penindakan terhadap WNI, yang kehilangan kewarganegaraan atau mendapat kewarganegaraan lain yang mempunyai hak milik atas tanah, atau WNI yang mengikat perjanjian dengan pihak asing, yang intinya melakukan peralihan hak milik atas tanah? Dalam praktiknya, walaupun peradilan yang disertai tanggung jawab, mereka menunggu jika terjadi sengketa di pengadilan, baru setelahnya bertindak. Hal ini 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 subsistem dari hukum nasional ternyata masih harus dikonstruksi kembali. Misalnya, menambahkan aturan tentang pihak yang diberi kewenangan melakukan pengawasan, kontrol, serta tindakan konkret mencegah dan menyelesaikan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Menetapkan sanksi denda atau pidana terhadap siapapun, baik pejabat, penegak hukum, masyarakat atau pihak-pihak lain yang membantu atau terlibat. Sehingga, orang asing menguasai tanah hak milik. Banyak notaris, camat, dan kepala desa disinyalir memberikan pelayanan terhadap orang asing yang ingin mendapatkan tanah hak milik, dengan cara membantu membuat surat kuasa mutlak. Ataupun, perjanjian jual beli tanah hak milik oleh pihak asing dengan cara pinjam nama (*nomine* atau *strooman*).

Y. Dror, dalam M. Irfan Islamy,¹¹⁶ mengemukakan tujuh model pembuatan keputusan. Sementara, Thomas R. Dey, dalam Ismail Nawawi, mengemukakan sembilan¹¹⁷ formulasi kebijaksanaan publik, satu di antaranya adalah model inkremental. Model ini berusaha untuk merevisi

¹¹⁶ Yaitu: 1) *Pure Rationality Model*, 2) *Economical Rational Model*, 3) *Sequential-Decision 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.

¹¹⁷ Dey mengemukakan sembilan model formulasi kebijaksanaan: 1) model sistem, 2) model elite, 3) model institusional, 4) model kelompok, 5) model proses, 6) model rasional, 7) model inkremental, 8) model pilihan publik, dan 9) model teori permainan. Lihat H. Ismail Nawawi, *Public Policy, Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktik*, Surabaya: PMN, 2009, hlm. 125-129.

formulasi model kebijaksanaan rasional yang mengalami berbagai kesulitan dalam implementasi. Model ini berupaya untuk memodifikasi kebijaksanaan yang tengah berlangsung atau kebijaksanaan yang telah lalu. Model inkremental banyak digunakan negara-negara berkembang. Sebab, negara yang sedang berkembang mengalami berbagai problem. Sementara, waktu, untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang terus berkembang, terbatas, termasuk larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Sehingga, rekonstruksi ketentuan hukum menggunakan model inkremental dapat dilakukan.

Selain itu, rekonstruksi hukum model inkremental juga dapat menciptakan hukum baru sebagai pelengkap atau sebagai aturan pelaksanaan dari sebuah undang-undang. Misalnya, selama ini undang-undang tentang hak milik atas tanah yang diamanatkan Pasal 50 Ayat (1) UUPA¹¹⁸ belum ada. Guna mengatasi terjadinya penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing, undang-undang hak milik atas tanah dapat mengatur secara tegas dan rinci di dalamnya.

Secara kultural, masyarakat tampak tidak peduli dengan kondisi penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Hal ini bisa terjadi karena tidak ada kesadaran hukum masyarakat tentang akibat yang akan terjadi pada masa depan, jika banyak tanah hak milik dikuasai pihak asing.¹¹⁹

Dari uraian di atas, dapat dikatakan, kemampuan aturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing, untuk memberikan jawaban terhadap beberapa persoalan yang dihadapkan padanya, sangat rendah. Aturan larangan itu tidak menyediakan pasal-pasal yang bisa langsung digunakan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut. Aturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing tidak efektif dalam aktualisasinya. Hal itu terbukti dengan masih adanya penyelundupan hukum.

¹¹⁸ Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan undang-undang.

¹¹⁹ Misalnya, pemberlakuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang membuka luas sektor usaha, berpotensi mengancam usaha perikanan budi daya. Dengan adanya undang-undang ini, 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, seperti diutarakan Ketua Umum Masyarakat Perikanan Nusantara (MPN) Shidiq Moeslim pada harian Suara Pembaruan tanggal 5 April 2007. Lihat juga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21-22/PUU-V/2007.

Guna mempertahankan prinsip kebangsaan dan nasionalitas, kebijaksanaan baru perlu ada. Misalnya, pengancaman sanksi pidana dan denda bagi *nomine*. Atau pun kalau ada WNI menikah dengan WNA kemudian membeli tanah, sumber dananya harus ditelusuri. Jika diketahui sumber dananya dari pihak asing, maka pajak yang tinggi harus dikenakan. Tetapi kalau sumber dana dari WNI, WNA harus membuat pernyataan tertulis, bahwa tanahnya tidak akan diklaim,¹²⁰ seperti di negara Thailand. Pihak-pihak, seperti pejabat Kantor Pertanahan Notaris atau PPAT, aparat kecamatan, dan aparat desa atau kelurahan, ataupun pihak lain yang terbukti membantu memfasilitasi terjadinya *nomine*, harus dikenakan sanksi tegas, baik pidana maupun denda.

¹²⁰ 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. Pihak WNA juga harus membuat pernyataan tertulis, bahwa tanah itu tidak akan diklaim oleh pihak WNA, Maria SW Sumardjono, *Alternatif ... Op.Cit*, hlm. 33.

Larangan Kepemilikan Tanah oleh Pihak Asing untuk Kesejahteraan Rakyat Indonesia

5

Untuk mengetahui aturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing untuk kesejahteraan rakyat, hal itu dapat ditelusuri dari sejarah penyusunan UUD RI 1945, UUPA, dan aturan kebijakan di bidang pertanahan.

5.1 Sejarah Penyusunan UUD RI 1945 Terkait Larangan Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Pihak Asing

Kaidah paling mendasar sebagai acuan kebijakan pertanahan di Indonesia adalah alinea keempat Pembukaan UUD RI 1945, yang berbunyi, kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum.

Dasar fundamental atau sendi-sendi dasar yang terdapat dalam kata ‘melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia’, sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan UUD RI 1945, memiliki makna, negara atau pemerintah mempunyai tugas dan tanggung jawab untuk melindungi seluruh sumber-sumber kehidupan bangsa Indonesia, guna kesejahteraan seluruh rakyat. Negara memiliki tugas dan tanggung jawab untuk melindungi bumi (tanah) Indonesia guna mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat.

Secara konkret, pemikiran dasar tersebut terumuskan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945 yang berbunyi, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Untuk membuktikan kebijakan hukum Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945 untuk kesejahteraan rakyat, hal yang menjadi substansi utama yang diatur pasal tersebut dan pokok-pokok

pikiran para perancang yang melandasinya perlu dikemukakan, termasuk ideologi yang turut mempengaruhi perumusannya.

Substansi Pasal 33 UUD RI 1945 adalah mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian Indonesia. Dari aspek sistematika, Pasal 33 ditempatkan dalam Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial. Sehingga, pemahamannya tidak dapat dilepaskan dari dasar pemikiran tentang kesejahteraan sosial itu sendiri. Istilah ini pertama kali digunakan Soekarno dalam pidatonya ketika membahas mengenai dasar negara pada rapat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) tanggal 1 Juni 1945. Soekarno mengusulkan Pancasila sebagai dasar negara, dengan salah satu dasarnya, yaitu kesejahteraan sosial, yang merupakan dasar keempat. Berikut cuplikan pidato Soekarno mengenai hal ini:

“Prinsip nomor empat sekarang saya usulkan. Saya di dalam tiga hari ini belum mendengarkan prinsip itu, yaitu prinsip kesejahteraan, prinsip tidak akan ada kemiskinan di dalam Indonesia merdeka. Saya katakan tadi, prinsipnya San Min Chu I ialah Min Tsu, Min Chuan, Min Cheng: *nationalism, democracy, socialism*. Maka, prinsip kita harus, apakah kita mau Indonesia merdeka, yang kaum kapitalnya merajalela, ataukah yang semua rakyatnya sejahtera, yang semua orang cukup makan, cukup pakaian, hidup dalam kesejahteraan, merasa dipangku oleh Ibu Pertiwi yang cukup memberi sandang pangan kepadanya?”¹²¹

Kesejahteraan rakyat menjadi landasan prinsip demokrasi. Prinsip demokrasi yang hendak diterapkan di Indonesia tidak semata-mata demokrasi politik. Tetapi juga demokrasi ekonomi, yaitu demokrasi yang mendatangkan kesejahteraan rakyat. Soekarno lebih lanjut menyatakan:

“...Kalau kita mencari demokrasi, hendaknya bukan demokrasi Barat, tetapi permusyawaratan yang memberi hidup, yakni *politiek-economische democratie* yang mampu mendatangkan kesejahteraan sosial!... Maka oleh karena itu, jikalau kita memang betul-betul mengerti, mengingat, mencintai rakyat Indonesia,

¹²¹ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Djakarta: Jajasan Prapantja, 1959, hlm. 75; RM. A.B. Kusuma, *Labirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009, hlm. 162; Lihat juga *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku II Sendi-Sendi/Fundamen Negara*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm. 38-39.

marilah kita terima prinsip hal *sociale rechtsvaardigheid* ini, yaitu bukan saja persamaan politik, saudara-saudara, tetapi pun di atas lapangan ekonomi kita harus mengadakan persamaan, artinya kesejahteraan bersama yang sebaik-baiknya. ... demokrasi yang bukan demokrasi Barat, tapi *politiek-economische democratie*, yaitu *politiek-democratie* dengan *sociale rechts-vaardigheid*, demokrasi dengan kesejahteraan, saya peraskan pula menjadi satu, inilah yang dulu saya namakan *socio-democratie*".¹²²

Melalui kutipan pidato Soekarno tersebut, setidaknya dapat ditarik dua prinsip penting.¹²³ Pertama, prinsip kesejahteraan yang ingin dicapai adalah kesejahteraan seluruh rakyat, kesejahteraan bersama, dan bukan kesejahteraan individu atau golongan tertentu. Inilah makna dari kesejahteraan sosial. Kedua, kesejahteraan sosial hendak diwujudkan melalui prinsip demokrasi ekonomi dan prinsip tersebut berdasarkan atas asas kekeluargaan. Oleh karena itu, adanya monopoli kaum kapitalis atas sumber-sumber ekonomi yang pokok bagi kesejahteraan rakyat tidak dibenarkan. Sumber-sumber ekonomi yang pokok bagi kesejahteraan rakyat dikuasai negara. Ini berarti, negara memiliki hak dan sekaligus tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kalau demikian, para pendiri negara sejak semula telah menerima paham sosialisme dan mengadopsi teori negara kesejahteraan (*welfare state*).¹²⁴

Menyimak uraian di atas, perumusan Pasal 33 UUD RI 1945 menjadi jelas untuk melindungi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam dari penguasaan pihak asing, demi kesejahteraan seluruh rakyat. Oleh karena itu jika terjadi peralihan hak milik atas tanah terhadap pihak asing, maka perbuatan itu batal demi hukum dan hak atas tanah jatuh pada negara. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 26 Ayat (2) UUPA dan telah diperkuat dengan yurisprudensi Mahkamah Agung Tahun 1976¹²⁵ untuk melindungi kepentingan rakyat dan bangsa Indonesia.

¹²² Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan... Jilid Pertama, Ibid*, hlm. 76-78; RM. A.B. Kusuma, *Ibid.*, hlm. 162-164.

¹²³ Muhammad Akib, *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup dalam Perspektif Otonomi Daerah Menuju Pengaturan Hukum yang Berorientasi Keberlanjutan Ekologi*, Desertasi, PDIH Undip, 2011, hlm. 135.

¹²⁴ Secara tegas, Jimly Asshiddiqie, dalam hal ini, mengatakan, ketentuan Pasal 33 dan 34 UUD 1945 menggambarkan diterimanya pengaruh paham sosialisme di dalam perumusan cita kenegaraan dalam konstitusi kita, di samping prinsip-prinsip demokrasi yang populer di lingkungan negara-negara liberal. Hal ini berkaitan dengan diadopsinya konsep *welfare-state* dalam UUD 1945, yang oleh Mohammad Hatta disebut sebagai konsep negara pengurus. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi HTN, FH UI, 2002, hlm. 55.

¹²⁵ Pertimbangan pengadilan negeri yang dibenarkan pengadilan tinggi dan Mahkamah Agung, bahwa tanah-tanah sengketa pada awal 1941, oleh pemilik asalnya bangsa Indonesia telah dijual kepada seorang bangsa Belanda

5.2 Sejarah Penyusunan UUPA dan Aturan Pelaksanaan Terkait Larangan Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Pihak Asing

Setelah proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, hukum tanah yang ditinggalkan kolonialisme Belanda mendapat gugatan secara gencar agar diganti dengan hukum agraria yang lebih responsif. Pemerintah menempuh dua jalur untuk memenuhi gugatan itu, yaitu mengeluarkan peraturan perundang-undangan secara parsial dalam bidang keagrariaan dan membentuk berbagai panitia perancang hukum agraria nasional. Peraturan perundang-undangan yang bersifat parsial itu dibuat untuk sementara, sambil menunggu lahirnya hukum tanah nasional, yang materinya berisi pencabutan terhadap bidang-bidang tertentu dalam bidang hukum tanah yang dirasa sangat tidak adil. Contohnya, Pencabutan Hak Konversi bagi Pengusaha Eropa dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1948, Perubahan Peraturan Persewaan Tanah dengan Undang-Undang Darurat Nomor 6 Tahun 1951, atau Penghapusan Tanah Partikelir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958.¹²⁶ Kemudian, terbit secara berturut-turut Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1959 tentang Pokok-Pokok Pelaksanaan Undang-Undang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda, Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1959 tentang Pembentukan Badan Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda, dan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1960 tentang Penentuan Perusahaan Pertanian atau Perkebunan Milik Belanda yang Dikenakan Nasionalisasi.

Sejak awal kemerdekaan, pemerintah juga telah mengambil langkah-langkah untuk membuat hukum agraria nasional yang komprehensif melalui pembentukan berbagai panitia agraria. Mula-mula, Panitia Agraria Yogyakarta dibentuk tahun 1948. Pada 1960, Menteri Agraria Sadjarwo mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Rancangan undang-

Michiel de Mos menurut ordonansi tanggal 4 Agustus 1875 (yang dimaksud adalah larangan pengasingan tanah berdasarkan S. 1875 Nomor 179). Pemindahan tanah hak milik bangsa Indonesia kepada orang bukan bangsa Indonesia adalah batal demi hukum. Maka, jual beli tanah-tanah sengketa termaksud di atas adalah juga batal demi hukum. Sebagai akibat dan kebatalan tersebut, hak milik yang semula melekat pada tanah-tanah itu haruslah dianggap telah dilebur oleh pemilik asalnya dan tanah menjadi tanah negara bebas. Putusan Mahkamah Agung tanggal 27 Januari 1976 Nomor 731 K/Sip/1973. Dalam Perkara Mas Darmono Soenodiwirjo lawan 1. Abidin Z. Iskandar; 2. Aban; 3. Adjun, dan kawan-kawan. Dengan Susunan Majelis, 1. Dr. R. Santoso Poedjosoebroto S.H; 2. Bustanul Arifin S.H; R.Z. Asikin Kusumah Atmadja S.H. Di sini dapat diartikan, lembaga larangan pengasingan tanah yang diatur dalam S. 1875 No. 179 masih berlaku. Dengan lahirnya UUPA, lembaga itu diganti dengan ketentuan Pasal 9 Ayat (1) dan Pasal 26 Ayat (2) UUPA.

¹²⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia, Edisi Revisi*, Jakarta: Rajawali, 2009, hlm. 366.

undang itu kemudian disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menghapus semua watak yang melekat pada *Agrarische Wet 1870*,¹²⁷ yaitu watak dualistik, feodalistik, dan eksploitatif. UUPA pun menghapus semua produk hukum yang menyertai *Agrarische Wet 1870*. UUPA juga memuat asas fungsi sosial hak atas tanah, prinsip nasionalitas, serta pencabutan *domein-verkelaring* yang diganti dengan asas hak menguasai dari negara yang berorientasi pada upaya mengusahakan kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya, sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD RI 1945. Dengan demikian, UUPA berkarakter sangat responsif atau populistik.¹²⁸

Alasan dibentuknya UUPA, seperti yang termuat dalam konsideran dan memori penjelasannya, karena, Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air, dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Hukum agraria kolonial berdasarkan tujuan dan sendi-sendi penjajahan bersifat dualistis dan tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat.¹²⁹

Tanah adalah elemen terpenting dan modal negara yang dipergunakan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh rakyat. Tanah, dalam konteks negara Indonesia yang agraris, merupakan faktor utama sumber penghidupan. Tanah adalah penghidupan mayoritas rakyat petani, maka tanah harus diperdayakan agar tujuan kemakmuran rakyat tercapai. Petani merupakan tolok ukur keberhasilan dan tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia. Apalagi dalam hukum adat, konsep tanah secara filosofis adalah benda berjiwa yang tidak boleh dipisahkan

¹²⁷ Lahirnya atas desakan pengusaha-pengusaha asing untuk dapat menginvestasikan modalnya di Hindia Belanda dengan usaha perkebunan yang memerlukan tanah luas. Dapat dipastikan, aturan ini memihak pada kaum pemodal dibandingkan rakyat pribumi. Ciri-ciri hukum tanah kolonial adalah disusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan, bersifat dualisme, tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi rakyat Indonesia, serta menghambat pembangunan masyarakat adil dan makmur (lihat lebih lanjut penjelasan Umum UUPA) Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: ..Op.Cit.*, hlm. 32, 38.

¹²⁸ Moh. Mahfud MD, *Politik HukumOp.Cit.*, hlm. 367.

¹²⁹ Hukum agraria yang berlaku sekarang ini sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintahan jajahan. Sebagian lainnya lagi, terpengaruh olehnya. Sehingga, bertentangan dengan kepentingan rakyat dan negara dalam melaksanakan pembangunan semesta dalam rangka menyelesaikan revolusi nasional sekarang ini. Sebagai akibat dari politik hukum pemerintahan jajahan, hukum agraria tersebut mempunyai sifat dualisme, yaitu dengan berlakunya peraturan-peraturan dari hukum adat di samping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, hal mana selain menimbulkan pelbagai masalah antargolongan yang serba sulit, juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa. Karena bagi rakyat asli, hukum agraria jajahan itu tidak menjamin kepastian hukum.

persekutuanannya dengan manusia.

Tanah dan manusia, meskipun berbeda wujud dan jati diri, merupakan satu kesatuan yang saling memengaruhi dalam jalinan susunan keabadian tata alam besar (*macro*) dan kecil (*micro cosmos*). Tanah dipahami secara luas, meliputi semua unsur bumi, air, udara, kekayaan alam, serta manusia sebagai pusat, maupun roh-roh di alam supranatural yang terjalin secara menyeluruh dan utuh. Menurut Herman Soesangobeng, konsep tanah dalam hukum adat mencakup unsur-unsur seperti dalam konsep sumber daya alam, yaitu meliputi hubungan dengan permukaan bumi termasuk air, hubungan dengan udara dan ruang angkasa, hubungan dengan kekayaan alam dan tubuh bumi, hubungan dengan roh-roh supranatural, dan hubungan antara sesama manusia sebagai pusat.¹³⁰ Sehingga, tanah bukanlah barang komoditas yang mudah diperjualbelikan, apalagi harus jatuh pada pihak asing.

UUPA menegaskan prinsip nasionalitas dan kebangsaan¹³¹ dalam Pasal 9¹³² dan 26, yang berisi aturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Sejalan dengan konsep negara hukum kesejahteraan, negara, selain tunduk pada hukum yang berlaku, juga memiliki tugas dan tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Pasal 33 Ayat (3) UUD RI 1945 mengatur, bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kemakmuran rakyat, frasa yang sebelumnya tidak dijelaskan dalam ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, telah dijabarkan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 2 Ayat (3) UUPA.¹³³ Kemakmuran rakyat

¹³⁰ Muliawan, JW. *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal, Sebuah Kajian Normatif untuk Keadilan bagi Masyarakat*, Jakarta: Cerdas Pustaka Publishing, 2009, hlm. 36.

¹³¹ Prinsip ini juga dianut Pemerintah Hindia Belanda dengan lembaga larangan pengasingan tanahnya, dan Pemerintah DI Yogyakarta dengan istilah *Strooman*. Lahirnya nasionalisme, bukan semata-mata karena kesadaran akan harga diri sebagai manusia atau sebagai bangsa (*self consciousness*), tetapi karena imperalisme, kolonialisme, penjajahan. Gerakan nasionalisme adalah antitesis terhadap sesuatu *exploitation, exploitation de nation par nation, exploitation de l'homme par l'homme*. Lihat Naskah Pidato Soekarno ketika menerima gelar Doctor Honoris Causa dalam Ilmu Hukum dan Pengetahuan Kemasyarakatan khusus di bidang Ilmu Politik Hubungan Antarneegara dari Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang, 29 April 1963, dalam Soekarno, *Ilmu dan Perjuangan, Kumpulan pidato ketika menerima gelar Doctor Honoris Causa dari universitas dalam negeri*, Jakarta: Inti Idayu Press-Yayasan Pendidikan Soekarno, 1994, hlm. 47-67.

¹³² Menurut AP Parliungan, kaidah yang terkandung dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA adalah suatu negara yang masih dalam pembangunan dan sebagian rakyatnya masih dalam keadaan yang sangat minim, patut melindungi warganya dari kemungkinan tanah-tanahnya jatuh kepada bukan warga negara Indonesia. Lihat Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak atas Tanah Bidang Agribisnis, Hak Menguasai Negara dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 153.

¹³³ 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.

dalam ketentuan itu dimaknai sebagai situasi, di mana rakyat memperoleh kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan atas penguasaan dan pemanfaatan tanah dan kekayaan alam. Kemakmuran ini, selanjutnya menjadi tujuan antara dari hak menguasai negara. Tujuan akhirnya adalah pembentukan masyarakat dan negara hukum yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.¹³⁴ Meskipun terdapat kemerdekaan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah, tanah hak milik bukan berarti dengan bebasnya dapat dipindahtangankan kepada pihak asing. Untuk menjalankan dan menegakkan ketentuan Pasal 9 dan 26 UUPA, pemerintah baru sebatas mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1982 tentang Larangan Penggunaan Kuasa Mutlak sebagai Pemindahan Hak atas Lahan. Meskipun, aturan ini tidak semata-mata dikeluarkan untuk mengatasi peralihan hak milik atas tanah pada pihak asing. Instruksi menteri diarahkan pada pengendalian terhadap penggunaan penguasaan dan pemilikan tanah, sehingga benar-benar sesuai dengan asas adil dan merata, serta usaha penertiban status dan penggunaan tanah.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan, makna larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing adalah untuk melindungi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam dari penguasaan, eksploitasi,¹³⁵ ataupun untuk mencegah beralihnya keuntungan sumber daya alam Indonesia, seperti tanah,¹³⁶ kepada pihak asing. Larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, sejalan dengan konsep negara hukum kesejahteraan yang kita anut berdasarkan Pancasila dan UUD RI 1945.

¹³⁴ Myrna A. Safitri & Tristam Moeliono, *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia*, Jakarta: HuMA-Jakarta, 2010. hlm. 12.

¹³⁵ Soekarno, Pidato,....*Op.Cit.*, hlm. 58.

¹³⁶ Noer Fauzi, *Transformasi Agraria dan Kesejahteraan Kaum Tani*, dalam Hariadi, Untoro & Masruchah (ed), *Tanah, Rakyat dan Demokrasi*, Yogyakarta: Forum LSM-LPSM DIY, 1995, hlm. 157.

Penutup

6

6.1 Simpulan

Hukum yang sementara ini masih terjebak dalam keasyikan urusan kepastian ‘sistem’ logika peraturan dan lain-lain, ternyata tidak bisa memberi respons yang baik terhadap problem sosial baru. Menurut Nonet dan Selznick, cara ber hukum semacam ini harus diubah agar hukum tetap bisa berfungsi dengan baik dalam masyarakat, yaitu dengan menggunakan bantuan ilmu-ilmu sosial. *The isolation of legal order*, demikian Nonet dan Selznick menyebutnya sebagai sebab ketidakberhasilan hukum menyelesaikan problem sosial yang muncul. Dan, harus diakhiri.

Hukum, pengadilan, dan lain-lain, tidak bisa dibiarkan bekerja sendiri, menurut cara yang ditentukan sendiri menurut hukum. Tembok yang memisahkan antara hukum dan sosial harus diruntuhkan. Hukum harus menyerap dan mendapat pencerahan dari ilmu-ilmu sosial. Hal senada juga dikemukakan David M. Trubek. Ia tidak hanya bicara mengenai ketidakberhasilan hukum melainkan lebih daripada itu. Trubek mengajukan pertanyaan dramatis, “apakah hukum sudah mati?”. Relevansi pertanyaan Trubek dalam konteks ini adalah apakah memang hukum sudah mati sehingga tidak bisa mengatasi problem penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing.

Hukum memang tidak bekerja lurus-lurus saja. Hukum penuh dengan gejala. Hukum tidak berjalan pada aras *rule-making*, sebagai cerminan dari keteraturan, melainkan juga *rule-breaking*. Filsuf ilmu pengetahuan Thomas Kuhn mengatakan, ilmu pengetahuan bergerak dari *normal science* menjadi *abnormal science* dan kembali ke *normal science* untuk kemudian, berulang layaknya siklus. Ilmu pengetahuan memang berkembang dari waktu ke waktu sebagai sesuatu yang masih tergolong normal. Sampai pada suatu saat, ilmu mengalami perubahan yang luar biasa.

Di sini, kita tidak bisa lagi menyebutnya sebagai suatu perkembangan normal. Karena, ilmu pengetahuan kehabisan cara untuk menangani substansi, baik itu dari segi ontologi maupun epistemologinya. Sesuatu yang benar-benar baru telah muncul dan, itu harus dihadapi ilmu pengetahuan dengan cara-cara yang sama sekali baru pula.

Pada sisi lain, tindak pidana semakin berkembang terutama kejahatan ekonomi. Kejahatan tersebut sangat terkait dengan pembangunan. Kongres PBB (*Fifth UN Congress On The Prevention of Crime and Treatment of Offenders*) di Caracas tahun 1980 telah pula menyoroti bentuk dan dimensi kejahatan terhadap pembangunan (*crimes against development*), kejahatan terhadap kesejahteraan sosial (*crimes against social welfare*), dan kejahatan terhadap kualitas lingkungan hidup (*crimes against quality of life*). Termasuk dalam kategori ini, kejahatan ekonomi (*economic crimes*). Selanjutnya, laporan Komisi II kongres tersebut mengidentifikasi kejahatan di bidang ekonomi, yang tergolong *offences beyond the reach of the law*, antara lain *speculation and swindling in land transactions*.

Terkait dengan pengaturan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing, terobosan baru perlu dilakukan. Mengingat, tindakan spekulasi dan penipuan dalam transaksi tanah itu sulit untuk dijangkau hukum yang ada. Secara kultural, masyarakat tampak tidak peduli dengan kondisi penguasaan tanah hak milik oleh orang asing, baik orang yang dipinjam namanya untuk membeli tanah, orang yang menjual tanah, perantara yang dimintai jasanya untuk mencarikan calon lokasi tanah, masyarakat sekitar tempat lokasi tanah, maupun pejabat berwenang yang terkait dengan peralihan hak milik atas tanah (Pejabat Kantor Pertanahan, Notaris/PPAT, Camat, dan Kepala Desa). Karenanya pelaksanaan tugas jabatan PPAT sangat penting dalam menciptakan tertib hukum pertanahan.

Meski belum ada penelitian resmi terhadap perilaku PPAT yang menyalahgunakan jabatannya, celah-celah pelanggaran tugas jabatan, mulai dari pemalsuan identitas para pihak dalam akta, pemalsuan komparasi, penyertaan (*deelneming*) dengan pihak tertentu melalui jalan pembuatan akta yang tidak sempurna, pembuatan surat kuasa mutlak, dan sebagainya, sangat mungkin ada.

Untuk membuktikan tindak pidana tersebut tentu bukan-lah perkara mudah. Karena secara formal, pelanggaran yang dilakukan tidak ada. Sertifikat tetap atas nama WNI walaupun, secara fisik, pihak yang menguasai dan memanfaatkan tanah adalah pihak asing (*nomine/*

strooman). Pada peristiwa peralihan hak milik atas tanah kepada orang asing tersebut, pejabat ataupun warga masyarakat, yang memperoleh keuntungan secara ekonomi, disinyalir turut terlibat. Secara empiris, fenomena itu menandai apa yang disebut oleh Yusriadi sebagai perubahan pandangan masyarakat mengenai nilai tanah yang sudah bergeser dari nilai religius ke nilai ekonomis.

Penekanan penguasaan tanah bukan lagi pada nilai-nilai kehormatan, kebanggaan dan keberhasilan pribadi, identitas diri dan martabat, tetapi semata-mata berorientasi pada nilai ekonomis. Pragmatisme ekonomi menjadi pertimbangan orang untuk mengelola, memanfaatkan, dan menguasai tanah hak milik. Masyarakat menerima begitu saja fenomena tersebut. Sehingga, masyarakat terkesan menyetujui penguasaan tanah hak milik oleh orang asing, meskipun ilegal. Padahal jika diteliti lebih jauh lagi, pendirian semacam itu tidak sepenuhnya benar. Oleh karena itu, pembenahan aspek kondisi kultur dari budaya masyarakat perlu adanya.

Hal menarik dari perubahan yang serba cepat itu adalah terdongkraknya pola pikir masyarakat, yang diaktualisasikan dalam berbagai perilaku saat ini. Rakyat kecil yang biasanya menjadi korban dari penindasan, mulai bangkit dan melakukan gerilya melawan penguasa. Perubahan pemikiran itu dipicu kondisi sosial, ekonomi, politik, serta tuntutan akan kehidupan yang lebih baik.

Masyarakat mulai 'menguasai jalan'. Timbulnya model pergerakan (ikatan solidaritas) terhadap ketidakadilan dan penegakan hukum menunjukkan lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap hukum. Perebutan interpretasi terjadi antara penegak hukum (negara, pemerintah, dan lembaga-lembaga penegakan hukum) dengan masyarakat. Secara perlahan, masyarakat mulai 'mengambil alih penafsiran'.

Secara gamblang, Satjipto Rahardjo menyebutnya sebagai era hukum rakyat. Era dimana masyarakat mulai tidak taat pada aturan yang ada. Misalnya, masyarakat tidak lagi merasa bersalah ketika menjual tanahnya kepada pihak asing, atau namanya dipinjam untuk membeli sebidang tanah untuk kepentingan pihak asing, demi kepentingan ekonomi sesaat.

Uraian di atas menunjukkan peraturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing tidak dapat terwujud dalam aktualisasinya. Secara normatif, memang tidak ada pihak yang salah. Karena, tanah hak milik tersebut atas nama WNI. Namun secara substansi, tanah tersebut dimiliki dan dikuasai pihak asing. Sebagai contoh, tanah yang diperoleh

dengan cara *nomine* ataupun menikahi WNI.

Sampai di sini, peraturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh orang asing menjadi tidak lagi efektif. Sebab, masih ada norma yang belum diterapkan, yaitu ketentuan Pasal 26 Ayat (2). Ketentuan dalam pasal tersebut menjelaskan, perjanjian batal demi hukum dan tanah jatuh pada negara. Ketentuan hukum itu tidak diterapkan bukan semata-mata karena hukumnya tidak jelas. Hal itu bisa saja terjadi karena adanya pengaruh faktor nonhukum, seperti faktor sosial dan ekonomi.

Aturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing yang tidak efektif mendorong perlunya dilakukan berbagai pembenahan. Selain kondisi sosial ekonomi masyarakat, pembenahan kesadaran hukum masyarakat juga perlu dilakukan. Kesadaran hukum masyarakat tidak sama dengan ketaatan atau kepatuhan pada hukum. Tetapi lebih tepatnya, kepatuhan terhadap aparat hukum.

Bila konstruksi ini yang dibangun, masyarakat pada akhirnya hanya sekadar menjadi objek dalam pembangunan hukum. Masyarakat sekadar menerima sosialisasi dan harus mematuhi hukum. Berkaitan dengan akses terhadap keadilan, kesadaran hukum seharusnya diartikan sebagai proses untuk memahami hak-hak dasar masyarakat, serta kemampuan memperjuangkan hak-hak tersebut melalui jalur-jalur hukum formal maupun nonformal. Kesadaran hukum masyarakat juga harus diartikan sebagai upaya memperkuat kemauan dan kemampuan masyarakat supaya terlibat dalam reformasi hukum dan peradilan. Kesadaran hukum diharapkan menghasilkan *public demand* untuk mempercepat proses reformasi hukum itu sendiri.

6.2 Saran

Makna larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing adalah untuk melindungi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam dari eksploitasi dan penguasaan pihak asing, dan ditujukan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini tentunya sejalan dengan konsep negara hukum kesejahteraan yang berdasarkan Pancasila dan UUD RI 1945. Kesejahteraan rakyat menjadi tujuan akhir dari pengaturan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Konsep negara hukum kesejahteraan, seyogyanya, tidak terbatas pada tataran konsep tetapi terealisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Aturan pelaksanaan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing harus sungguh-

sungguh memperhatikan kepentingan bangsa, bukan kepentingan golongan atau kelompok tertentu, demi kesejahteraan rakyat.

Atas dasar kelemahan yang ada, pembenahan dari sisi aturan hukum dan juga sisi masyarakat diperlukan adanya. Dari sisi hukum, peraturan pemerintah sebagai pelaksana amanat ketentuan Pasal 26 UUPA sangat diperlukan. Sehingga, ada lembaga yang melaksanakan, mengontrol, atau mengawasi ketentuan larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing. Dalam peraturan pemerintah tersebut, setidaknya, memuat pajak tinggi bagi keluarga yang suami atau isterinya WNA yang mau beli tanah hak milik atas nama WNI, kalau sumber dana dari WNA. Jika sumber dana dari WNI, WNA harus membuat surat pernyataan tidak akan mengaku tanah hak miliknya. Hal yang tak kalah penting adalah pengaturan pengenaan sanksi, berupa denda dan pidana, bagi WNI yang dipinjam namanya untuk membeli tanah hak milik.

Lebih jauh lagi, pemerintah disarankan segera menyusun undang-undang yang mengatur hak milik atas tanah sesuai amanat Pasal 50 Ayat (1) UUPA. Pembahasan ini muncul dalam rancangan undang-undang (RUU) Hak-Hak atas Tanah yang juga masuk dalam program legislasi nasional. Sementara dari sisi masyarakat, pembinaan dan peningkatan kesadaran hukum terhadap masyarakat perlu dilaksanakan, tak terkecuali para penegak hukum. Pembenahan moralitas para penegak hukum juga menjadi hal yang tak kalah penting untuk dilakukan. Terakhir, negara dalam hal ini pemerintah harus bertanggung jawab terhadap masyarakat untuk mendapatkan pemenuhan kebutuhan dasar hidup dan akses terhadap keadilan.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdurrahman, *Tebaran Pikiran Mengenai Hukum Agraria*, Bandung: Alumni, 1985.
- Akib, Muhammad, *Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Dalam Perspektif Otonomi Daerah Menuju Pengaturan Hukum Yang Berorientasi Keberlanjutan Ekologi*, Desertasi, PDIH Undip, 2011.
- Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence), Volume I Pemahaman Awal*, Jakarta: Penerbit Kencana Predana Media Group, 2009.
- Anshori, Abdul Ghofur, *Filsafat Hukum Sejarah, Aliran Dan Pemaknaan*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi HTN, FH UI, 2002
- Denzin, Norman K. & Yvonna S. Lincoln (Eds) 1994, *Handbook of Qualitative Research*, London: Sage, Terjemahan Dariyatno dkk, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009.
- Efendi, Ahmad Zarkasi dkk, *Bisnis Air Komodifikasi, Privatisasi dan Eksploitasi*, Jakarta: Program Sekolah Demokrasi Kerjasama dengan Averroes Press Malang, 2010.
- Friedman, Lawrence M, *Sistem Hukum, Perspektif Ilmu Sosial, Terjemahan "The Legal Sistem, a sosial science perspektive" oleh M. Khosim*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2009.
- Friedmann, W. , *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, London: Steven and Sons, 1971.
- Gautama, Sudargo, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni, 1981.

- Siong, Gouw Giok, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Djakarta: Kinta, 1963.
- Ginting, Darwin, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis, Hak menguasai Negara dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2010
- Hadjon, Philipus M. , *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2008.
- Islamy, M. Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 1991.
- Ismail, Nurhasan , *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, Yogyakarta: Kerjasama HuMa dan Magister Hukum UGM, 2007.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara, terjemahan "General Theory of Law and State" oleh Raisul Muttaqien*, Bandung: Penerbit Nusa Media, 2010.
- Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) RI , *Strategi Nasional Akses terhadap Keadilan*, Jakarta: BAPPENAS, 2009.
- Kusuma, RM. AB, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2009.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Buku II Sendi-Sendi/Fundamen Negara*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Manan, Bagir, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- , *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1995.
- , *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH UII, 2001.
- Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, 2003.
- Mahfud. MD *Politik Hukum di Indonesia, Edisi Revisi*, Jakarta: Rajawali, 2009.
- Mertokusumo, Sudikno, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Universitas Adma Jaya

- Yogyakarta, 2011.
- Muchsin, Imam Koeswahyono, dkk, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah*, Penerbit PT Refika Aditama Bandung, 2010.
- Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1992
- Muliawan, JW. *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal, sebuah kajian normatif untuk keadilan bagi masyarakat*, Jakarta: Cerdas Pustaka Publishing, 2009.
- Nawawi, H. Ismail, *Public Policy, Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktik*, Surabaya: PMN, 2009.
- Noor, Aslan, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Bandung: Mandar Maju, 2006.
- Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1984
- Poerwopranoto, S. *Penuntun tentang Hukum Tanah*, 1954.
- Rahardjo, Satjipto, *Bahan Bacaan Untuk Mahasiswa Program Doktor Hukum Universitas Diponegoro*, 31 bahan bacaan Januari 2005 s.d. Agustus 2008.
- , *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Buku Kompas, 2008.
- , *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Genta Press, 2008.
- , *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- , *Hukum dan Perubahan Sosial (Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman di Indonesia*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: PT. Genta Publishing. 2009.
- Safitri, Myrna A. & Tristam Moeliono, *Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia*, Jakarta: HuMA-Jakarta, 2010.
- Saleng, Abrar, *Hukum Pertambangan*, Disertasi, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Samekto, FX Adji, *Justice Not For All*. Yogyakarta: LENGGE Printika.2008.
- Suhendar, Endang & Ifdhal Kasim, *Tanah Sebagai Komoditas, Kajian Kritis Atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), 1996.
- Sumadra, I Made, *Analisis Model Kerjasama Pemanfaatan Tanah Antara*

- Warga Negara Asing Dengan Penduduk Lokal (Studi Kasus di Desa Lalang Lingsih Kecamatan Selemadeg Barat Kabupaten Tabanan Provinsi Bali*, Theses, Manajemen dan Bisnis - Institut Pertanian Bogor, 2008
- Sumardjono, Maria S.W., *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Jakarta: Buku Kompas, 2007.
- , *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Buku Kompas, 2009.
- Susanto, Anthon Freddy, *Semiotika Hukum, Dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivitas Makna*, Bandung: Rafika Aditama, 2005
- Suseno, Franz Magnis, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT. Gramedia, 1991.
- Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Malang: Surya Pena Gemilang, 2009
- Unger, Roberto M, *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern, Terjemahan "Law dan Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory"* oleh Dariyatno dan Derta Sri Widowatie, Bandung: Nusa Media, 2008.
- Wiradi, Gunawan, *Prinsip-Prinsip Reforma Agraria Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat*, Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2001.
- Yamin, Muhammad, *Pembahasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia*, Djakarta: Jajasan Prapantja, 1958.
- Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum & Masyarakat*, Malang: Penerbit Surya Pena Gemilang, 2010.

Makalah

- Asshiddiqie, Jimly, "Perubahan UUD 1945 dan Pembangunan Hukum Nasional", Makalah, Disampaikan dalam seminar "UUD 1945 Sebagai Hukum Tertinggi dengan Empat Kali Perubahan Sebagai Dasar Menuju Milenium III", Kerjasama Mahkamah Konstitusi RI dengan Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang 5 Juli 2007.
- Moeslim, Shidiq, Ketua Umum Masyarakat Perikanan Nusantara (MPN) pada harian Suara Pembaruan tanggal 5 April 2007.
- Rahardjo, Satjipto, "Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif", Harian Kompas tanggal 15 Juni 2002.

- Rajaguguk, Erman, *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Pada Era Globalisasi: Implikasinya Bagi Pendidikan*, makalah Pidato pengukuhan diucapkan pada upacara penerimaan jabatan Guru Besar dalam bidang hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 4 Januari 1997.
- , *Hukum Ekonomi Indonesia: Memperkuat Persatuan Nasional, Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Dan Memperluas Kesejahteraan Sosial*, makalah disampaikan dalam Seminar dan Lokakarya Pembangunan Hukum Nasional ke VIII, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Denpasar 14-18 Juli 2003.
- Sitorus, Oloan, *Pembatasan Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Makalah, <http://fh.wisnuwardhana.ac.id/>, diakses 25-11-2010.
- Suharto, Edi, *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran Apa Yang Bisa Dipetik Untuk Membangun Indonesia*, makalah disampaikan pada Seminar Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta, bertempat di Wisma MM Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 25 Juli 2006.
- Wiradi, Gunawan, *Jangan Perlakukan Tanah sebagai Komoditi*, Jurnal "Analisis Sosial. Edisi 3 Juli 1996.

Peraturan Perundangan-undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No 7 tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No 8/1996 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No 7 tahun 1996 tentang Persyaratan Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing
- Intruksi Menteri Dalam Negeri No. 14 Tahun 1982 tentang Larangan

Penggunaan Kuasa Mutlak Sebagai Pemindahan Hak Atas.
Peraturan Daerah DIY Nomor 5 Tahun 1954 Tentang: Hak Atas Tanah Di
Daerah Istimewa Yogyakarta.
Putusan Mahkamah Agung : tgl. 27- 1 - 1976 No. 731 K/Sip/1973. Dalam
Perkara Larangan Pengasingan Tanah.

Website

<http://bloggerlampungbarat.wordpress.com/2008/10/13/objek-wisata-pantai-lampung-barat-belum-tergarap-optimal/>, diakses 23 Desember 2010

<http://elibrary.mb.ipb.ac.id/gdl.php>, diakses 23 Desember 2010

<http://fh.wisnuwardhana.ac.id/>, diakses 25 Oktober 2010

[http://radarlampung.co.id/read/berita-utama/15253-penyelundupan-hukum-yang-direstui-pemkab.26 Mei 20120](http://radarlampung.co.id/read/berita-utama/15253-penyelundupan-hukum-yang-direstui-pemkab.26-Mei-20120), diakses 25 Juli 2011

<http://warung-pertanahan.blogspot.com/2009/03/laporan-penelitian.html>, diakses 2 Agustus 2011.

Daftar Istilah

Hak atas tanah

Serangkaian wewenang, kewajiban dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib dan atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolok pembeda antara hak atas tanah satu dengan yang lainnya.

Hak Guna Bangunan

Hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri.

Hak Guna Usaha

Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk keperluan usaha pertanian, perkebunan, perikanan atau peternakan.

Hak milik

Hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial

Hak pakai

Hak untuk menggunakan dan atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.

Izin Lokasi

Izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah sesuai dengan tata ruang wilayah, yang berlaku pula sebagai izin

pemindahan hak.

Kawasan Industri

Kawasan tempat pemusatan kegiatan industri pengolahan yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan fasilitas penunjang lainnya yang disediakan dan dikelola oleh perusahaan Kawasan Industri.

Konsolidasi tanah

Kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, guna meningkatkan kualitas lingkungan dan memelihara sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Pembaharuan hak

Penetapan Pemerintah untuk memberikan hak atas sebidang tanah kepada orang atau badan hukum yang pada saat pemberian itu telah menjadi pemegang hak atas tanah tersebut.

Pemberian hak

Penetapan Pemerintah untuk memberikan hak atas sebidang tanah langsung dikuasai oleh negara kepada seseorang atau badan hukum.

Pemindahan Hak

Perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemegang hak atas tanah untuk mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain.

Penyediaan tanah

Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah bagi keperluan perusahaan dengan memberikan ganti kerugian kepada yang berhak.

Perolehan Tanah

Setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah melalui pemindahan hak atas tanah atau dengan cara penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak.

Perumahan

Sekelompok rumah atau tempat kediaman yang layak huni dilengkapi dengan prasarana lingkungan, fasilitas umum dan fasilitas sosial.

Perusahaan Kawasan Industri

Perusahaan yang merupakan badan hukum yang didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang mengelola Kawasan Industri.

Perusahaan Pembangunan Perumahan

Badan usaha yang berbentuk badan hukum yang berusaha dalam bidang pembangunan perumahan di atas areal tanah yang merupakan suatu lingkungan pemukiman yang dilengkapi dengan prasarana lingkungan, utilitas umum dan fasilitas sosial yang diperlukan oleh masyarakat penghuni lingkungan pemukiman.

Penyerahan atau pelepasan hak atas tanah

Kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan pemberian ganti kerugian atas dasar musyawarah.

Perpanjangan hak

Penetapan Pemerintah untuk menambah waktu berlakunya suatu hak atas tanah dengan jangka waktu tertentu.

Perubahan hak

Penetapan Pemerintah mengenai penegasan bahwa sebidang tanah yang semula dipunyai dengan sesuatu hak, atas permohonan pemegang haknya, menjadi tanah negara dan sekaligus memberikan tanah tersebut kepadanya dengan hak yang lain jenisnya daripada hak semula.

Hak Pengelolaan

Hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Uang Pemasukan

Sejumlah uang yang harus dibayar oleh penerima hak pada saat pemberian Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai serta perpanjangan dan pembaharuannya.

Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah.

Perpanjangan hak

Penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut.

Pembaharuan hak

Pemberian hak yang sama kepada pemegang hak atas tanah yang telah dimilikinya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai sesudah jangka waktu hak tersebut atau perpanjangannya habis.

Indeks

A

Adat 2, 3, 10, 11, 15, 21, 30, 31, 32, 37, 46, 49, 50, 51, 53, 61, 62

Adji Samekto 31, 32, 48

Akses 4, 23, 30, 55, 67, 68

Andreas H. Roth 31

Asas domein 1, 3, 10

Asas nasioralitas 10

Aslan Noor 11, 21, 41

B

Bagir Manan 11, 20, 21, 23, 30, 40, 41

C

Cara pinjam 33, 54

D

David M. Trubek 64

Dikuasai 8, 10, 15, 21, 25, 34, 40, 41, 42, 44, 46, 55, 57, 59, 62, 66

Distorsi 4

Domein 61

E

Eigendom 35, 38, 41

Epistemologis 48

Erman Rajaguguk 44

F

Faktor non-hukum 67
Feodal 35
Frans Magnis-Suseno 21
Friedmann 21, 23, 69
Fungsi sosial 4, 12, 61
Fungsi Sosial 12

H

Hak atas tanah 2, 4, 5, 7, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 28, 29, 31, 35, 36, 37, 38, 43, 44, 45, 59, 61
Hak guna bangunan 14, 15, 16, 19, 25, 29, 51
Hak guna usaha 14, 15, 16, 19, 29, 51
Hak milik 1, 2, 3, 5, 6, 7, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 41, 43, 45, 46, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68
Hak pakai 2, 3, 14, 16, 18, 19, 23, 24, 25, 28, 31, 32, 34, 45, 50, 52
Hak sewa 2, 14, 18, 19, 23, 24, 25, 29, 31, 34, 45, 50
Hak Sewa 29, 45, 50
Herman Soesangobeng 62
Hernando de Soto 22
Hukum kodrat 39

J

Jeremy Bentham 22

K

Kapitalis 24, 59
Kebangsaan 6, 49, 50, 55, 62
Kebijakan 9, 12, 20, 39, 40, 41, 42, 44, 57
Kebijakan pertanahan 9, 39, 40, 41, 42, 57
Kemakmuran 4, 8, 9, 11, 12, 13, 16, 21, 22, 40, 42, 43, 57, 61, 62, 63, 67
Kemakmuran rakyat 4, 8, 12, 16, 21, 22, 40, 42, 43, 57, 61, 62, 63, 67
Kesadaran hukum 55, 67, 68
Kesadaran hukum 67
Kesejahteraan rakyat 58, 67
Kolonial 9, 10, 15, 41, 61

Kuasa mutlak 33, 35, 43, 54, 65

Kuhn 64

L

Larangan 20, 22, 25, 32, 34, 43, 45, 46, 47, 48, 52, 54, 55, 57, 59, 60, 62, 63, 66, 67, 68

Larangan menjual tanah 43, 52

Larangan penguasaan tanah hak milik oleh pihak asing 22, 46, 55, 67

Larangan Penguasaan Tanah Hak Milik oleh Pihak Asing 45, 47, 48, 57, 60

Lawrence M. Friedman 24

M

Marx 29

Moh. Hatta 40

Monopoli 8, 24, 40, 42, 59

N

Nasionalitas 10, 28, 29, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 43, 49, 50, 55, 61, 62

Nasionalitas 10, 29

Nomine 33, 34, 51, 53, 54, 55, 56, 65, 67

Notohamidjojo 47

O

Orang asing 1, 13, 17, 18, 23, 24, 25, 29, 30, 31, 32, 36, 37, 43, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 54, 65, 66, 67

P

Pancasila 1, 5, 22, 58, 63, 67

Pembaharuan 1, 2, 4

Pemberian hak 36

Pemindahan Hak 36

Pengasingan tanah 43, 45, 60

Penyelundupan hukum 29, 34, 45, 51, 53, 55

Peralihan hak atas tanah 13

Perolehan tanah 29, 45

Persamaan derajat 37, 38

Perubahan hak 2
perumahan 36
Poerwopranoto 43, 52, 71
Politik hukum 4
Politik Hukum 11, 21, 39, 59, 60, 61, 69, 70, 71, 72
PPAT 56, 65
Progresif 26, 27, 48, 49, 52
Progresif 26, 27, 47, 49, 53, 71, 72

R

Responsif 60, 61
Roscoe Pound 27
Roth 31, 51

S

Sadjarwo 3, 61
Safitri 23, 63, 71
Satjipto Rahardjo 20, 26, 27, 47, 49, 52, 53, 66
Soekarno 3, 58, 59, 62, 63
Soenarjo 3
Sudargo Gautama 11, 31, 41, 51
Sudikno Mertokusumo 47
Sumardjono 28, 32, 34, 35, 37, 38, 44, 45, 51, 53, 56, 72
Sumarja, FX 14

T

Teori negara hukum kesejahteraan 20

U

Undang-Undang iv
UUPA 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 25, 26, 28, 29, 30, 32,
34, 36, 37, 41, 42, 43, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 57, 59, 60, 61,
62, 63, 68

W

Wirjono Projodikoro 46, 47

Y

Yamin 40, 58, 59, 72

Yusriyadi 33, 46, 72

Tentang Penulis



FX. Sumarja yang lahir di Klaten, Jawa Tengah, 22 Juni 1965 adalah dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Lampung (Unila). Ia menyelesaikan Studi Sarjana (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM) tahun 1989, dan S2 pada Program Pascasarjana UGM bidang Studi Ilmu Hukum pada tahun 1996. Saat ini, Sumarja sedang menyelesaikan Program Doktor (S3) pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Selain mengajar di Unila, Sumarja juga diminta mengajar di Universitas Bandar Lampung, STIE Gentiaras, dan Stibun Lampung. Selain aktivitas mengajar, Sumarja juga pernah menjadi Tim Monitoring dan Evaluasi Kantor Penjaminan Mutu Unila (KPMU), Tim Penyelesaian Sengketa Tanah Provinsi Lampung (TIM 13), Staf Ahli DPRD Kabupaten Pringsewu, anggota penyusun Draf Naskah Akademik dan Raperda Provinsi Lampung dan Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.

Konsentrasi Sumarja pada hukum agraria dilakukan dengan mengasuh mata kuliah Hukum Agraria, Hukum Tata Guna Tanah, Politik Hukum Agraria, Pendaftaran Tanah, dan Hukum Pajak pada Program S1. Ia juga mengasuh mata kuliah Hukum Perimbangan Keuangan pada Program S2 serta Hukum Agraria, Teori dan Praktik Pendaftaran Tanah, dan Hak Tanggungan pada Program S2 Notariat.

Penulis juga aktif dalam berbagai kegiatan ilmiah, seperti penelitian, seminar, lokakarya, dan pengabdian pada masyarakat. Buku yang pernah diterbitkan adalah: (1) *Hukum Tata Guna Tanah di Indonesia*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2008, (2) *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, 2010. Saat ini, Sumarja memiliki Golongan/Pangkat IVB Lektor Kepala.