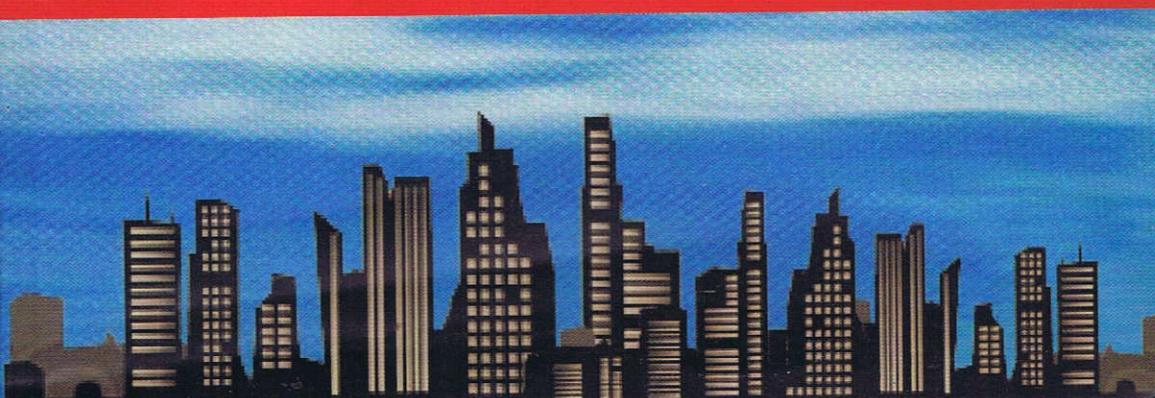




Dr. Ir. Anita D.A. Kolopaking, S.H., M.H.



**Penyelundupan Hukum
Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah
di Indonesia**



Dr. Ir. Anita D.A. Kolopaking, S.H., M.H.

**Penyelundupan Hukum
Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia**



**Dr. Ir. ANITA DEWI ANGGRAENI
KOLOPAKING, S.H., M.H.**, lahir di
Ujung Pandang, 28 September
1963. Istri dari Wyasa Santosa
Rahardja Kolopaking dan memiliki
3 anak:

Aryasena Satria Ajie Kolopaking,
Dimas Ajie Rianda Kolopaking dan
Anisa Bella Anggraini Kolopaking.

Sebagai dosen, mengajar di:
FH Universitas Tarumanagara,
FH Universitas Kristen Indonesia,
FE Universitas Trisakti.

Sebagai Advokat pada Kantor
Hukum Anita Kolopaking & Partners
beralamat di Sovereign Plaza,
lantai 7, Jl. TB. Simatupang Kav. 36,
Cilandak Barat, Jakarta Selatan,
Tlp. : (021) 29400126 - 7,
Fax.: (021) 29400128,
Email: a_kolopaking@yahoo.com
anita.kolopaking@akplawfirm.com.

Juga sebagai Arbiter di BANI
Arbitration Center.

PENYELUNDUPAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH DI INDONESIA

Dr. Ir. Anita Dewi Anggraeni Kolopaking, S.H., M.H.

ISBN 978-979-414-234-8

Anggota IKAPI

PENERBIT P.T. ALUMNI
Jalan Bukit Perak Timur 11/109
Tel: (022) 2501251, 2503038, 2503039
Fax: (022) 2503044 - Bandung - 40137
Website: penerbitalumni.com
E-mail: penerbit@penerbitalumni.com
penerbitalumni@yahoo.com
penerbitalumni@gmail.com



Penerbit P.T. ALUMNI Bandung 2013

**PENYELUNDUPAN HUKUM
KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH
DI INDONESIA**

Hak cipta dilindungi undang-undang pada: Pengarang
Hak Penerbitan pada : Penerbit P.T. Alumni
Percetakan : P.T. Alumni
Desain sampul : Tim ALUMNI

EDISI PERTAMA

Cetakan ke-1 : Tahun 2013

Sebagian atau seluruh isi buku ini dilarang digunakan atau diperbanyak untuk tujuan komersial dalam bentuk apa pun tanpa izin tertulis dari Penerbit P.T. Alumni, kecuali dalam hal pengutipan untuk keperluan penulisan artikel atau karangan ilmiah dengan menyebutkan buku ini sebagai sumber.

ISBN 978-979-414-174-8

Anggota IKAPI

PENERBIT P.T. A L U M N I

Jalan Bukit Pakar Timur II/109
Tel. (022) 2501251, 2503038, 2503039
Fax. (022) 2503044 – Bandung - 40197

Website : penerbitalumni.com

E-mail: bandung@penerbitalumni.com
purchaseorderalumni@yahoo.com
penerbitanalumni@yahoo.com



DIREKTORAT JENDERAL HAK KEKAYAAN INTELEKTUAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA R.I.

Kata Sambutan

Prof. Dr. Ahmad M. Ramli, S.H., M.H., FCBArb.

Buku dengan judul: "*Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia*" yang ditulis oleh Dr. Ir. Anita D.A. Kolopaking, S.H., M.H., dan diterbitkan Penerbit Alumni ini, berasal dari disertasi Ilmu Hukum yang telah berhasil dipertahankan pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran dimana saya bertindak sebagai Promotornya.

Dikupas dalam buku ini berbagai hal terkait kebijakan dan regulasi pertanahan di Indonesia, sehingga perlu dijadikan referensi oleh para akademisi dan praktisi juga masyarakat pada umumnya yang memiliki kepentingan di bidang pertanahan.

Saya menyambut baik terbitnya buku ini, semoga memberi manfaat dan maslahat bagi masyarakat.

Jakarta, 9 September 2013



Prof. Dr. Ahmad M. Ramli, S.H., M.H., FCBArb.



Kata Sambutan

Prof. Em. Dr. Djuhaendah Hasan, S.H.

U paya penambahan referensi bidang hukum pertanahan sangat positif dan bermanfaat, baik bagi kalangan akademisi maupun praktisi. Sehubungan dengan itu, saya dengan gembira menyambut penerbitan buku baru dalam bidang hukum pertanahan dengan judul: *Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia* yang merupakan karya Dr. Anita D.A. Kolopaking, alumni Program Doktor Pasca Sarjana UNPAD. Buku ini berasal dari penelitian Sdr. Anita D.A. Kolopaking dalam disertasinya yang berjudul: *Kepemilikan Tanah Hak Milik oleh WNA dan Badan Hukum Dikaitkan dengan Penggunaan Nominee Sebagai Bentuk Penyelundupan Hukum*. Dalam penelitian ini diangkat bagaimana praktik penggunaan nominee dalam kepemilikan hak milik atas tanah yang marak terjadi di Indonesia. Sebagaimana diketahui, hak milik atas tanah dalam sistem hukum pertanahan Indonesia hanya dapat dimiliki oleh individu dan warganegara Indonesia dan tidak dapat dimiliki oleh WNA dan badan hukum yang bergerak bidang yang sifatnya komersial, artinya WNA dan badan hukum yang bergerak bidang komersial dilarang memiliki hak milik atas tanah berdasarkan UUPA.

Perjanjian nominee yang marak dilakukan dalam praktik, terjadi dalam kepemilikan Hak Milik atas tanah di Indonesia sehingga WNA dan umumnya badan hukum yang bergerak dalam bidang komersial tetap dapat memiliki hak milik atas tanahnya dengan sertifikat hak atas tanah atas nama nominee tersebut untuk kepentingan WNA maupun badan hukum. Ini merupakan salah satu masalah dalam hukum pertanahan Indonesia yang perlu dicari solusi dalam mengatasinya.

Saya sangat menghargai hasil penelitian Sdr. Dr. Anita D.A. Kolopaking, yang telah mengupas aspek hukum penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak milik atas tanah yang marak terjadi di Indonesia. Mudah-mudahan buku ini akan membuka pemikiran

semua pihak atas praktik yang tidak sehat dalam hukum pertanahan yang dapat dijadikan dasar dalam pengembangan hukum Pertanahan Indonesia.

Buku ini yang semula adalah hasil penelitian dalam penyusunan disertasi ini akan sangat bermanfaat dan baik sebagai referensi bagi para akademisi maupun para praktisi.

Bandung, September 2013

Prof. Em. Dr. Djuhaendah Hasan, S.H.

Guru Besar Emeritus Universitas Padjadjaran

Prakata

Alhamdulillah dengan segala rahmat Allah SWT, penulis dapat meneruskan penulisan disertasi ini menjadi sebuah buku.

Banyaknya terjadi penyelundupan hukum dalam kepemilikan tanah hak milik oleh warga negara asing dan badan hukum, sehingga mendorong penulis untuk menerbitkan buku ini dari hasil disertasi penulis guna memberikan pengetahuan dan mencegah perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab guna meluluskan keinginannya yang melanggar aturan hukum yang ada. Sehingga perlu diketahui oleh pembaca agar terhindar dari perbuatan melanggar hukum atas kepemilikan tanah yang dikehendakinya.

Sistem pertanahan nasional yang dapat memberikan sarana dalam mengatur sumber daya alam tersebut untuk mencapai pembangunan yang diharapkan telah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang meliputi objek hak atas tanah, subjek hak atas tanah dan status objek hak atas tanah.

Perlunya mensosialisasikan tentang bagaimana seharusnya kepemilikan tanah hak milik yang dapat diperoleh oleh warga negara Indonesia dan warga negara asing maupun badan hukum, agar tidak terjadi pelanggaran hukum dalam perolehannya akibat ketidak-tahuannya atau pun pelanggaran hukum yang sengaja dilakukan tanpa mempertimbangkan akibat hukumnya.

Semoga buku ini bermanfaat bagi semua pembaca dan terima kasih yang takterhingga kepada Prof. Dr. Djuhaendah Hasan, S.H. dan Prof. Dr. Ahmad M. Ramli, S.H., M.H., FCBArb. yang banyak mendukung penulis sampai terbitnya buku ini. Juga terima kasih yang takterhingga kepada ibunda Hj. Ratih Amir yang selalu mendoakan penulis dalam berkarya serta terima kasih kepada suami:

Wyasa Kolopaking dan anak-anak tercinta: Aryasena Satria Ajie Kolopaking, Dimas Ajie Rianda Kolopaking dan Anisa Bella Angraini Kolopaking.

Pada akhirnya, apresiasi disampaikan juga kepada: Prof. Em. Dr. Eddy Damian, S.H., Gurubesar Emeritus Fakultas Hukum UNPAD merangkap Pemimpin Penerbit Alumni beserta para pelaksana teknisnya: Bapak Yayat, Bapak Unang dan Sdr. Yosep selaku desainer yang telah berhasil melaksanakan penerbitan buku ini dalam waktu relatif singkat untuk para pembaca yang budiman.

Jakarta, 24 Agustus 2013

Penulis

Daftar Isi

KATA SAMBUTAN:	
Prof. Dr. Ahmad M. Ramli, S.H., M.H., FCBArb.	iii
KATA SAMBUTAN:	
Prof. Em. Dr. Djuhaendah Hasan, S.H.	iv
PRAKATA	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR SINGKATAN/AKRONIM	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II TINJAUAN HUKUM ATAS KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DALAM SISTEM PERTANAHAN INDONESIA	34
A. Sistem Hukum Pertanahan Indonesia	34
1. Sejarah Hukum Pertanahan Indonesia	35
a. Sistem Hukum Pertanahan Berdasarkan KUHPerdato	35
b. Sistem Hukum Pertanahan Berdasarkan Hukum Adat	36
2. Sistem Hukum Pertanahan Indonesia Berdasarkan UUPA	37
3. Hukum Adat Sebagai Sumber Hukum Pertanahan dalam UUPA Indonesia	40
4. Sistem Hukum Pertanahan Indonesia Sebelum tahun 1960	43
5. Sistem Hukum Pertanahan Indonesia Setelah berlakunya UUPA No. 5 Tahun 1960	43
B. Hak Menguasai Negara	45
1. Hak Menguasai Tanah oleh Negara	45
2. Hak Pengelolaan Tanah	48
C. Asas-asas Hukum Pertanahan Indonesia	51
1. Asas-Asas Hukum	51
2. Asas-Asas Hukum Pertanahan Indonesia	53
D. Asas Pemisahan Horizontal dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia	57
E. Asas Nasionalitas dan Asas Individualitas	61

F. Hak-hak Atas Tanah dalam Sistem Pertanahan Indonesia	64
1. Hak Atas Tanah Menurut Hukum Tanah Nasional	64
2. Hak-hak Atas Tanah Menurut UUPA	66
3. Hak-hak Atas Tanah Menurut Hak Perdata	66
G. Hak Milik Atas Tanah Sebagai Hak Atas Tanah Peringkat Tertinggi	75
1. Hak Milik	75
2. Hak Milik Sebagai Hak Asasi Manusia	84
3. Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI dan Badan-badan Hukum Tertentu	86
H. Kepemilikan Hak Atas Tanah dalam Sistem Pertanahan Indonesia	88
1. Hak Milik Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Adat	88
2. Hak Milik Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Perdata	93
3. Hak Milik Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Agraria	99
I. Kepemilikan Hak Atas Tanah dalam Sistem Pertanahan di Singapura, Malaysia, China dan Philipina	100
1. Kepemilikan Hak Atas Tanah di Singapura	100
2. Kepemilikan Hak atas Tanah di Malaysia	103
3. Kepemilikan Hak Atas Tanah di China	107
4. Kepemilikan Hak Atas Tanah di Philipina	107
J. Dasar Hukum Pemilikan Hak Atas Tanah Melalui Pendaftaran Tanah	110
1. Teori dan Peraturan Pendaftaran Tanah	112
2. Sistem Pendaftaran Tanah	113
3. Pendaftaran Hak Atas Tanah Adat Menurut Ketentuan Konversi dan PP No. 24 Tahun 1997	119
4. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Indonesia	124
K. Hak WNA dan Badan Hukum Atas Tanah	128
1. Hak Atas Tanah bagi WNA Berdasarkan Asas Nasionalitas	128
2. Hak Badan Hukum atas Tanah Berdasarkan Asas Individualitas	130

BAB III PERJANJIAN TRUSTTEE SEBAGAI DASAR PER-	
JANJIAN NOMINEE	132
A. Perjanjian pada Umumnya	132
B. Perjanjian Trustee dan Perjanjian Nominee . . .	139
C. Perjanjian Trustee dan Nominee dalam Kepe-	
milikan Hak Milik Atas Tanah	147
D. Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh WNA Melalui	
Perkawinan dan Waris	153
E. Asas Moralitas Sebagai Dasar Melakukan	
Perjanjian Trust	157
F. Penyelundupan Hukum dalam Kepemilikan Hak	
Atas Tanah oleh WNA dan Badan Hukum	165
BAB IV KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH OLEH	
WNA DAN BADAN HUKUM DALAM SISTEM	
HUKUM PERTANAHAN INDONESIA	169
A. Asas Nasionalitas dan Individualitas dalam	
Hukum Pertanahan Sebagai Alasan Terjadinya	
Penyelundupan Hukum dalam Kepemilikan Hak	
Milik Atas Tanah	169
B. Masalah Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah	
Berdasarkan UUPA	174
1. Tata Cara Memperoleh Tanah	175
2. Permasalahan Hukum	178
C. Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh WNA dan	
Badan Hukum Secara Terselubung	179
1. Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh WNA	
secara terselubung	179
2. Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh Badan	
Hukum Secara Terselubung	182
D. Jual Beli dan Penghibahan Tanah yang Cacat	
Hukum oleh WNA dan Badan Hukum	183
1. Jual Beli Tanah Menurut Hukum Adat	183
2. Jual Beli Tanah Menurut Hukum UUPA	185
3. Penghibahan Tanah	188
E. Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh Pihak Asing	
yang Bekerja di Indonesia	190
F. Kebijakan Pertanahan Nasional dalam	
Pengadaan Tanah Bagi WNA dan Badan Hukum.	
1. Pengadaan Tanah oleh WNA	194
2. Pengadaan Tanah oleh Badan Hukum	199

BAB V	PENYELUNDUPAN HUKUM DALAM KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH OLEH WNA DAN BADAN HUKUM DIKAITKAN DENGAN PEMBANGUNAN HUKUM PERTANAHAN NASIONAL . . .	204
A.	Penyelundupan Hukum dalam Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh WNA dan Badan Hukum	205
B.	Kepemilikan Hak Atas Tanah Bagi WNA dan Badan Hukum dalam Kaitan Asas Nasionalitas dan Asas Individualitas Dihubungkan dengan Asas Moral yang Baik	217
C.	Penyelesaian Masalah Bila Pihak <i>Nominee</i> Mengingkari Perjanjian <i>Trustee</i> dalam Kepemilikan HM Atas Tanah yang Dibuat Para Pihak Terhadap Kepastian Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah	226
D.	Konsep Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh WNA dan Badan Hukum Sebagai Solusi Pelaksanaan Sistem Hukum Pertanahan Indonesia	230
E.	Pembaharuan Hak Atas Tanah dalam Pembangunan Hukum Pertanahan Indonesia Sesuai dengan Negara Kesejahteraan	237
BAB VI	PENUTUP	256
	DAFTAR PUSTAKA	258
	LAMPIRAN-LAMPIRAN:	
Lampiran 1:	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria	274
Lampiran 2:	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman	286
Lampiran 3:	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun	346
Lampiran 4:	Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1996 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia	386



Daftar Singkatan / Akronim

- AD = Anggaran Dasar
- BHI = Badan Hukum Indonesia
- BKPM = Badan Koordinasi Penanaman Modal
- BKPMD = Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah
- BPN = Badan Pertanahan Nasional
- BPHTB = Biaya Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
- BUMN = Badan Usaha Milik Negara
- BW = *Burgerlijk Wetboek*
- CV = Perseroan Komanditer
- FCI = *Foreign Investment Committee*
- FDI = *Foreign Direct Investment*
- HKI = Hak Kekayaan Intelektual
- HAM = Hak Asasi Manusia
- HGB = Hak Guna Bangunan
- HGU = Hak Guna Usaha
- HM = Hak Milik
- HP = Hak Pakai
- HPL = Hak Penggunaan Lahan
- HPTN = Hak Penggunaan Tanah Negara
- HS = Hak Sewa
- HT = Hak Tanggungan
- IMB = Izin Mendirikan Bangunan
- KPR-BTN = Kredit Pemilikan Rumah dari Bank Tabungan Negara
- KUHDagang = Kitab Undang-Undang Hukum Dagang
- KUHPerdata = Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- LH = Lingkungan Hidup
- NJOP = Nilai Jual Objek Pajak
- Permendagri = Peraturan Menteri Dalam Negeri
- Perumnas = Perumahan Nasional
- PMA = Penanaman Modal Asing
- RUU = Rancangan Undang-Undang

➤ RUPS	=	Rapat Umum Pemegang Saham
➤ PT	=	Perseroan Terbatas
➤ PP	=	Peraturan Pemerintah
➤ PPAT	=	Pejabat Pembuat Akte Tanah
➤ PPT	=	Perjanjian Pemilikan Tanah
➤ RPJM	=	Rencana Pembangunan Jangka Menengah
➤ RPJPN	=	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
➤ RTGT	=	Rencana Tata Guna Tanah
➤ RRC	=	Republik Rakyat Cina
➤ SDA	=	Sumber Daya Alam
➤ SPS	=	Surat Persetujuan Sementara
➤ RS	=	Rumah Sederhana
➤ RSS	=	Rumah Sangat Sederhana
➤ UUD	=	Undang-Undang Dasar
➤ UUHT	=	Undang-Undang Hak Tanggungan
➤ UUPA	=	Undang-Undang Pokok Agraria
➤ UUPM	=	Undang-Undang Penanaman Modal
➤ UUPMA	=	Undang-Undang Penanaman Modal Asing
➤ UUPT	=	Undang-Undang Perseroan Terbatas
➤ WNA	=	Warga Negara Asing
➤ WNI	=	Warga Negara Indonesia



Rapat Umum Pemegang Saham	=	RUPS	>
Perseroan Terbatas	=	PT	>
Peraturan Pemerintah	=	PP	>
Perjanjian Pemilik Tanah	=	PPAT	>
Peraturan Pemerintah	=	PPT	>
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional	=	RJMN	>
Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional	=	RJPN	>
Rencana Tata Guna Tanah	=	RTGT	>
Republik Rakyat Cina	=	RRC	>
Sumber Daya Alam	=	SDA	>
Surat Persewaan Sementara	=	SPS	>
Rumah Sejahtera	=	RS	>
Rumah Sangat Sejahtera	=	RSS	>
Undang-Undang Dasar	=	UD	>
Undang-Undang Hak Tanggungan	=	UHT	>
Undang-Undang Pokok Agraria	=	UUPA	>
Undang-Undang Penanaman Modal	=	UUPM	>
Undang-Undang Penanaman Modal Asing	=	UUPMA	>
Undang-Undang Perseroan Terbatas	=	UUPPT	>
Warga Negara Asing	=	WNA	>
Warga Negara Indonesia	=	WNI	>

1

Pendahuluan

Dalam rangka mewujudkan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, diperlukan suatu sistem Pemerintahan Negara yang melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia. Pemerintah Negara bertugas memajukan kesejahteraan umum dan membangun masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila didasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).

Negara yang berdasarkan atas hukum, pembangunan nasional harus dilaksanakan berdasarkan atas hukum dan dipertanggungjawabkan menurut hukum yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang selanjutnya disingkat "UUD'45". Dengan demikian, hukum merupakan prinsip pokok yang harus diterapkan dan dipegang teguh dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan agar penyelenggaraan pembangunan berjalan tertib, teratur, terkendali, efektif dan efisien guna meningkatkan kualitas manusia dan masyarakat Indonesia seluruhnya.

Sebagai realisasi untuk mewujudkan sistem hukum pembangunan nasional ini yang bersumber kepada Pancasila dan UUD'45 telah dilakukan perubahan beraneka amandemen UUD'45 untuk ke-empat kalinya. Sistem hukum pembangunan nasional ini tidaklah mudah dilaksanakan tanpa keikutsertaan masyarakat dan pemerintah. Masyarakat sebagai pelaku utama pembangunan, dan pemerintah sebagai pihak yang berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing serta menciptakan suasana yang menunjang.

Sebagaimana disebutkan dalam pembukaan UUD'45 alinea kedua menegaskan bahwa ada suatu keinginan untuk mewujudkan negara yang adil dan makmur, yang untuk pelaksanaannya kemudian diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD'45, yang menyebutkan:

"bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan diperuntukkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat".

Salah satu upaya dalam mewujudkan negara kesejahteraan adalah mendayagunakan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya terutama tanah sebagai permukaan bumi yang merupakan salah satu sumber kehidupan dan kemakmuran rakyat.

Tanah yang merupakan permukaan bumi harus diatur dan dikelola secara nasional untuk menjaga kelestarian sistem kehidupan berbangsa dan bernegara, dan amanat konstitusi adalah politik pertanahan dan kebijakan pertanahan diarahkan untuk mewujudkan tanah sebagai sumber untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, yang meliputi penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah.

Tugas negara tidak terbatas pada memelihara tata-tertib serta melindungi jiwa dan harta kekayaan rakyatnya (*Police State*), melainkan juga negara bertugas mewakili kepentingan bersama, menjadi lebih luas dan mengusahakan peningkatan kemakmuran yang adil dan merata (*Welfare State*). Sehingga di dalam melaksanakan tugasnya negara mempunyai kewajiban memerhatikan kepentingan bersama, sehingga hak-hak individu atas tanah dinyatakan mempunyai fungsi sosial.¹⁾

Sejalan dengan prinsip pembangunan terutama mengenai perbaikan pengelolaan sumber daya alam khususnya di bidang pertanahan, diperlukan sistem pertanahan nasional yang dapat memberikan sarana dalam mengatur sumber daya alam tersebut untuk mencapai pembangunan yang diharapkan.

Sistem pertanahan nasional telah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria selanjutnya disebut "UUPA" yang dalam jiwanya (spiritnya) mencakup pengaturan tentang bumi, air dan sumber daya alam lain.

UUPA diundangkan pada tanggal 24 September 1960 dengan tujuan sebagaimana tersebut dalam Penjelasan Umum UUPA, ialah:

1. Sebagai alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi rakyat dan negara, terutama rakyat tani dalam rangka masyarakat adil dan makmur;

1) Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1995, hlm. 229.

2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya".

Adapun hak atas tanah yang dimaksud dalam UUPA adalah adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada individu, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.²⁾

Macam-macam hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA dalam Pasal 4 ayat (1) ialah: Hak Milik (HM) Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), Hak Sewa (HS), Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara seperti yang disebutkan dalam Pasal 53.

Macam-macam hak atas tanah yang disebutkan di atas kepemilikan Hak Milik disingkat "HM" atas tanah yang merupakan hak tertinggi, sebagaimana diatur pada Pasal 20 ayat (1) UUPA, menyebutkan:

"Hak Milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA".

HM dalam kepemilikannya memberikan hak turun temurun terkuat dan terpenuhi merupakan hak yang tidak mempunyai batas waktu dalam kepemilikannya. Selain itu, HM yang memberikan hak absolut dalam pengertian dapat dipertahankan terhadap siapapun atas hak kepemilikan, dan merupakan hak atas kebendaan tertinggi serta merupakan sentral dari hukum benda, sehingga hal ini menjadi incaran banyak orang untuk memilikinya. Artinya, dengan kepemilikan HM ini akan membebaskan bagi pemiliknya untuk mengurus perpanjangan hak sebagaimana yang dimiliki oleh hak-hak atas tanah yang lainnya ataupun keterbatasan waktu memiliki hak atas tanah. Hal ini menimbulkan rasa aman bagi pemilik hak atas tanah dengan status kepemilikan HM. Oleh sebab itu, perlu adanya suatu pembatasan HM atas tanah, untuk mendapatkan sesuatu hanya sebanyak yang dapat dipakai untuk memenuhi kebutuhan sendiri atau orang lain, sejauh tidak

2) Undang-undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, Pasal 4 ayat (1).

menghalangi kepentingan orang lain dalam mendapatkan sesuatu demi kebutuhan hidupnya,³⁾ artinya batas yang diperlukan dan standar hidup secara layak bagi kehidupan sosialnya.

Penafsiran akan kepemilikan HM dapat diartikan sama, baik dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun oleh para ahli. Oleh karena itu, kajian HM atas tanah bagi bangsa Indonesia merupakan suatu kajian yang sangat penting, karena HM atas tanah merupakan hak kebendaan yang paling sempurna dan untuk menjamin kesejahteraan kehidupan suatu bangsa.

Pada masa Belanda mengeluarkan Hak *Agrarisch Eigendom*, yaitu suatu hak ciptaan pemerintah Belanda yang bertujuan untuk memberikan kepada orang-orang Indonesia suatu hak atas tanah yang kuat, yaitu dengan cara harus mengajukan permohonan kepada Ketua Pengadilan Negeri dari tempat letak tanah yang bersangkutan, agar ditetapkan sebagai pemilik tanah itu melalui peraturan yang disebut *uitwijzing van erfelijk individueel gebruiksrecht*. Hak *Agrarisch Eigendom* ini tidak boleh dipindahkan kepada orang bukan pribumi, kecuali dengan izin. Dalam larangan itu tidak termasuk peralihan karena perwarisan tanpa wasiat, percampuran harta karena perkawinan dan perubahan status. Pendirian Pemerintah Hindia Belanda tersebut banyak dipergunakan dengan sebaik-baiknya oleh orang-orang bukan pribumi yang ingin mempunyai tanah-tanah yang luas dengan hak *eigendom*, dengan cara mula-mula ia menyuruh seorang wanita Indonesia membeli tanah HM. Kemudian disuruhnya meminta hak *agrarissh eigendom* dan akhirnya diperisterinyalah wanita itu. Dengan perkawinan itu wanita tersebut menjadi bukan pribumi dan tanah yang bersangkutan karena hukum menjadi tanah hak *eigendom*. Karena percampuran harta tanah hak *eigendom* tersebut juga menjadi kepunyaan suaminya.⁴⁾

Pemilikan tanah diawali dengan menduduki suatu wilayah yang oleh masyarakat Adat disebut sebagai tanah komunal (milik bersama). Khususnya di wilayah pedesaan di luar Jawa, tanah ini diakui oleh hukum Adat taktertulis baik berdasarkan hubungan keturunan maupun wilayah. Seiring dengan perubahan pola sosial ekonomi dalam setiap masyarakat, tanah milik bersama masyarakat Adat ini secara bertahap dikuasai oleh anggota masyarakat melalui penggarapan yang bergiliran. Sistem pemilikan individual kemudian mulai dikenal di dalam sistem pemilikan komunal.

3) Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran; Tinjauan Filsafat Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 7.

4) Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 119-121.

Situasi ini terus berlangsung di dalam wilayah kerajaan dan kesultanan sejak abad kelima dan berkembang seiring kedatangan kolonial Belanda pada abad ke tujuh belas yang membawa konsep hukum pertanahan mereka. Selama masa penjajahan Belanda, pemilikan tanah secara perorangan menyebabkan dualisme hukum pertanahan, yaitu tanah-tanah di bawah hukum Adat dan tanah-tanah yang tunduk kepada hukum Belanda. Menurut hukum pertanahan kolonial, tanah bersama Adat dan tanah milik Adat perorangan adalah tanah milik negara (asas Domein). Hak individual atas tanah seperti HM atas tanah, diakui terbatas kepada yang tunduk kepada hukum barat. Umumnya, HM ini diberikan atas tanah-tanah di perkotaan dan tanah perkebunan di pedesaan. Dikenal pula beberapa tanah instansi pemerintah yang diperoleh melalui penguasaan.

Dalam KUHPerdara ada *eigendom*, *erfacht*, dan *opstal*, dalam UUPA juga dikenal peringkat hak atas tanah yaitu HM, HGU, HGE dan HP.

Dalam KUHPerdara setiap subjek hukum dapat memiliki hak-hak atas tanah tanpa ada perbedaan antara penduduk maupun bukan penduduk, tetapi dalam UUPA ada perbedaan, bahwa hak atas tanah tertentu hanya dapat dimiliki WNI dan Badan Hukum. Ketentuan-ketentuan tersebut merupakan kaidah fundamental hukum dalam kepemilikan hak atas tanah nasional sebagai landasan untuk merumuskan konsep HM atas tanah bagi bangsa Indonesia.

Di dalam ketentuan asas kebangsaan atau asas nasionalitas yang terdapat pada penjelasan umum UUPA bahwa asas Nasionalitas yang memberikan batasan dalam lalu lintas tanah ini yang mengakibatkan terdapat perlakuan yang berbeda atas benda tanah dan benda bukan tanah. Hal ini dituangkan pada Pasal 1 ayat (1) UUPA yang menyatakan: "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia". Asas ini hanya memberikan hak kepada warga negara Indonesia (selanjutnya disingkat "WNI") dalam kepemilikan hak atas tanah, telah tertutup kemungkinan warga negara Asing (selanjutnya disingkat "WNA") untuk dapat memilikinya. Hal ini jelas bahwa hak kepemilikan atas tanah tertentu (HM, HGU, HGB) di wilayah Indonesia diperuntukkan hanya untuk WNI. Berarti, WNA tidak diperkenankan memiliki hak atas tanah tersebut di wilayah Indonesia.⁵⁾

5) - Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, (Suatu Konsep dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 114.

Dalam UUPA HM merupakan hak atas tanah individual yang bersifat pribadi semata-mata. Hal tersebut jelas tercermin pada rumusan hak individu yang tertinggi. Kewenangan individu yang demikian luas dan kuatnya, pembatasannya sempit dan "legistik", yaitu terbatas pada hak pihak lain dan ketentuan undang-undang. Keleluasaan dan kebebasan tersebut dalam pelaksanaannya mendapat dukungan semangat "*liberalisme*", yang menjadi ciri abad yang lalu. Ini membuat hak eigendom bersifat "pribadi semata-mata". Dalam arti pelaksanaannya kepentingan pribadilah yang menjadi satu-satunya tujuan dan pedomannya. Kepentingan pribadilah yang menentukan apakah tanah yang dimiliki akan digunakan atau tidak. Dan jika digunakan, dalam menentukan peruntukan dan cara penggunaannya, kepentingan dan kebebasan pribadilah yang menjadi tolak ukur penentunya,⁶⁾ sehingga jelas bahwa badan hukum tidak boleh memiliki kepemilikan HM dimaksud ini.

Adanya perbedaan perlakuan kepemilikan hak atas tanah dalam sistem hukum pertanahan Indonesia berdasarkan berlakunya asas Nasionalitas dan asas Individualitas antara WNI dan Badan Hukum Indonesia serta WNA serta Badan Hukum Asing dalam hukum pertanahan yang menutup kemungkinan WNA atau Badan Hukum untuk memiliki hak lain selain HP, sebagaimana disebutkan Pasal 9 ayat (1) UUPA berbunyi:

"Hanya WNI dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa".

Ruang angkasa untuk selanjutnya disebut "ruang udara".

Terhadap kondisi tersebut di atas, ditambah dengan landasan hukum pada ketentuan dalam Pasal 42 UUPA adalah Pasal 2 UUPA yang merupakan pelaksanaan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD'45. Salah satu perwujudan kewenangan Negara adalah menentukan dan mengatur hubungan hukum acara antara orang dengan bumi (termasuk tanah), air, ruang udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sebagai payung hukum pada hukum pertanahan di Indonesia dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah, serta Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1996 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia.

6) Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 54.

Peraturan Pemerintah ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 7/1996 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 8/1996.

Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi dari seluruh bangsa Indonesia mempunyai kewenangan untuk mengatur sebagaimana ketentuan Pasal 1 dan 2 UUPA. Atas dasar kewenangan mengatur itu negara melaksanakan legislasi atas peruntukan untuk investasi.

Aset pada tanah merupakan salah satu aset kepemilikan negara yang dijadikan kegiatan investasi bagi orang asing, yang memerlukan pengaturan hukum yang jelas atas investasi yang dilakukan oleh WNA dan Badan Hukum.

Adanya larangan kepemilikan HM atas tanah bagi orang asing dan Badan Hukum komersil sebagaimana ketentuan Pasal 21 UUPA, yang di dalam kepemilikan hak atas tanah terdapat perbedaan perlakuan, sehingga timbul keinginan bagi WNA dan Badan Hukum komersil memiliki HM tersebut yang tidak mempunyai batas waktu dalam kepemilikannya. Perbedaan perlakuan dalam kepemilikan hak atas tanah ini menimbulkan perbuatan untuk melakukan penyelundupan hukum guna memiliki hak atas tanah dengan cara-cara yang dilakukan oleh WNA yang bekerja sama dengan WNI, dan hal ini biasanya dipermudah dengan bantuan Notaris yang membuat perjanjian *Trustee* antara WNA dengan WNI secara melawan hukum. Permasalahan terhadap kepemilikan hak atas tanah yang dilakukan oleh WNA bersama-sama dengan WNI dan Notaris pada kenyataannya sangat sulit dibuktikan, meskipun masalah ini sering terungkap di publik baik melalui media koran maupun televisi, tetapi kenyataannya permasalahan ini tidak dapat dituntaskan.

Akibatnya, dalam kepemilikan HM atas tanah ini dilakukan secara melawan hukum dengan membuat perjanjian *Trustee* yang berisi akan kepemilikan HM atas tanah, WNA berlaku sebagai *Trustor* dan sekaligus penerima manfaatnya kepada *Trustee* seorang WNI yang dipercaya dengan memakai/meminjam nama WNI (perjanjian *Nominee*) yang pengaturan kepemilikannya biasanya dibuat oleh seorang pejabat Notaris.

Hak Milik, khususnya HM atas tanah sebagai bagian dari hak asasi manusia berfungsi sebagai pemenuhan kebutuhan dasar,⁷⁾ untuk mengembangkan diri dan kehidupan sosial.

7) Frank G. Globe, *Mazhab ketiga Psikologi Humanistik Abraham Maslow*, Kanisius, Yogyakarta, 1987, hlm. 92.

Dalam konteks kebutuhan akan tanah, erat kaitannya dengan legalitas alas kepemilikan, yang sering menimbulkan persoalan dalam praktik.

Masalah pertanahan tidak hanya menjadi persoalan di negara sedang berkembang, tetapi juga terjadi di negara lain, seperti di Swedia, Belanda, Amerika Serikat,⁸⁾ Jepang, Korea Selatan, Taiwan, dan Republik Rakyat Cina.⁹⁾ Di Indonesia juga terjadi persoalan yang sangat dilematis dalam hal penggunaan tanah untuk pembangunan, baik yang dilakukan oleh pemerintah demi kepentingan umum,¹⁰⁾ maupun yang dilakukan pihak swasta untuk kepentingan bisnis.¹¹⁾

Tanah merupakan kebutuhan dasar manusia dan mempunyai peranan yang sangat penting dalam membentuk kepribadian bangsa. Dalam hal ini patut disadari bahwa tanah merupakan kebutuhan primer bagi setiap manusia disamping sandang pangan. Oleh karena itu, pemenuhan akan tersedianya tanah bagi setiap warga negara merupakan kewajiban pemerintah yang tidak dapat ditawar lagi.

Penduduk Indonesia saat ini telah mencapai jumlah lebih dari 220 juta jiwa. Pada tahun 2025 penduduk Indonesia diperkirakan mencapai 273,65 juta jiwa. Pada tahun itu, angka harapan hidup juga naik mencapai 73,7 tahun dari 69 tahun seperti pada saat ini. Perkiraan itu terungkap dalam Proyeksi Penduduk Indonesia 2000-2025 di kantor Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas Jakarta, Selasa (2/8).¹²⁾

Berdasarkan jumlah dan pertambahan penduduk, tuntutan akan kebutuhan tanah untuk pemukiman dan usaha terutama diperkotaan akan meningkat pula. Seiring dengan dibutuhkannya tanah sebagai sumber tempat tinggal dan usaha, dengan demikian kebutuhan penyediaan tanah sangat dibutuhkan.

Tuntutan kebutuhan akan tanah ini semakin terasa dengan semakin terbukanya peluang bagi pihak asing untuk tinggal di Indonesia berhubung dengan tugas dan pekerjaannya serta dalam

- 8) Maria S.W. Sumadjono, *Kebijaksanaan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 9.
- 9) Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonie Setiawan (editor), *Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaruan Agraria di Indonesia*, FE. UI, Jakarta, 1997, hlm. 28-31.
- 10) Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 *Tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum*.
- 11) Pasal 1 dan 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 jo Pasal 1 dan 2 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 2 Tahun 1993 *Tentang Perolehan Tanah Bagi Penanaman Modal*.
- 12) TEMPO *Interaktif*, Jakarta, Selasa, 02 Agustus 2005 | 21:22 WIB.

rangka peningkatan investasi ekonomi di Indonesia, sehingga kebutuhan akan tanah menjadi salah satu hal yang terpenting. Hal ini tidak dapat disangkal lagi banyaknya kepemilikan hak atas tanah yang dimiliki oleh pihak asing sebagai subjek HM secara melawan hukum yang tersebar hampir di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam praktik telah terjadi perbuatan melawan hukum dalam kepemilikan HM atas tanah yang dimiliki oleh pihak asing, umumnya diperoleh dengan cara terselubung yakni dengan memakai nama pihak WNI melalui perkawinan sirih, menggunakan nama wanita WNI, yang diikat dengan perjanjian melalui Notaris antara WNA dengan pasangan WNI yang jika akan melakukan pelepasan hak kepemilikan HM atas tanah tersebut harus dilakukan dengan pasangan sirih ini. Sehingga wanita WNI yang namanya sebagai pemegang hak atas tanah merasa terikat dengan perjanjian *Trustee* yang menjadi dasar dibuatkan perjanjian *Nominee* atas namanya dalam kepemilikan hak atas tanah tersebut, yang sebenarnya milik WNA dimaksud. Konsep ini biasanya dibuat oleh Notaris.

Cara lain yang dilakukan dalam kepemilikan HM atas tanah dengan kejadian yang terjadi di perairan selatan Kabupaten Natuna, Provinsi Kepulauan Riau, atas terjadinya praktik jual beli Pulau Bawah yang ditemukan oleh Departemen Kelautan dan Perikanan antara pihak asing asal Malaysia dan Australia dengan nilai transaksi sebesar Rp. 1 miliar yang memakai nama seorang nelayan. Hal ini terungkap ketika seorang warga melaporkan serta bukti berkas akta tanah dari notaris Tanjung Pinang Kepri yang sudah melegalisasi kepemilikannya oleh aparat desa Kiabu dan Kecamatan Siantan, yang pada akhirnya menimbulkan kecurigaan/kejanggalan yang tidak masuk akal, yakni kepemilikan akta tanah atau kebun itu atas nama warga asli yang berstatus sebagai nelayan,¹³⁾ serta lokasi wilayah Indonesia lainnya yang masih memerlukan penelitian lebih lanjut atas penguasaan tanah oleh warga negara asing. Kepemilikan hak atas tanah ini baru terungkap, ketika akan dilakukan pengembangan wilayah baik dalam program pemerintah maupun permasalahan dengan pihak individu/swasta lainnya, barulah disadari bahwa kepemilikan hak tersebut sesungguhnya adalah milik pihak asing.

Kepemilikan HM atas tanah selain merupakan incaran yang diinginkan oleh semua orang baik WNI yang diperbolehkan oleh undang-undang sesuai dengan peraturan yang berlaku, juga diincar oleh WNA yang sangat berkeinginan mendapatkan hak

13) Kompas, Kamis 28 Juni 2007, hlm. 15 kolom 3-7.

tertinggi tersebut, selain bisa menjadi investasi dengan mendapat keuntungan dikemudian hari, juga kepemilikan HM atas tanah merupakan syarat untuk mendapatkan kredit bank lebih memudahkan dengan beban jaminan hak tanggungan. Sehingga hal inilah yang menjadikan alasan mengapa WNA menginginkan kepemilikan HM atas tanah tersebut, meskipun diperoleh dengan cara melakukan penyelundupan hukum.

Pada zaman Pemerintahan Belanda pun telah terjadi penyelundupan hukum dalam memiliki Hak Milik atas tanah, meskipun telah diatur dalam Staatsblad 1870 Nomor 179 tentang Larangan pengasingan tanah (*Grond Vervreemdingsverbod*) adalah HM (adat) atas tanah tidak dapat dipindahkan oleh orang-orang Indonesia asli kepada bukan Indonesia (asli). Oleh karena itu, semua perjanjian yang bertujuan untuk memindahkan hak tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung adalah batal karena hukum.¹⁴⁾ Sehingga sejak dahulu sudah terjadi penyelundupan hukum yang dilakukan oleh WNA Belanda, Tionghoa dan warga negara asing lainnya dengan menikahi penduduk adat setempat untuk memiliki HM atas tanah.

Demikian juga halnya yang dilakukan oleh badan hukum dalam kepemilikan HM atas tanah dengan melakukan perbuatan melawan hukum dengan cara memakai nama salah seorang direksinya ataupun pegawainya. Sepanjang tidak ada masalah yang terjadi di perusahaan tersebut baik internal khususnya eksternal, hal ini tidak akan diketahui oleh pihak yang tidak berkepentingan. Hal ini akan muncul kepermukaan, ketika terjadi likuidasi/dipailitkan ataupun terjadi kredit macet, barulah timbul masalah kepemilikan, yang sesungguhnya adalah pihak perusahaan yang tidak sesuai dengan nama yang tercantum di sertifikat.

Masalah ini muncul dalam UUPA karena ada perbedaan perlakuan dalam kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan Badan Hukum, bahwa peraturan kita tidak memungkinkan WNA dan Badan Hukum memiliki HM.

Berdasarkan ketentuan dari UUPA dan asas-asas hukum tanah, khususnya pada asas Nasionalitas dan asas Individualitas menyebabkan terjadi berbagai upaya untuk memperoleh kepemilikan hak atas tanah tertentu baik dari WNA maupun Badan Hukum dengan cara melakukan penyelundupan hukum.

14) Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 9-10.

Untuk menyikapi permasalahan kemilikan hak atas tanah yang dilakukan oleh WNA maupun badan hukum, diperlukan adanya ketertiban hukum atas konsepsi kepemilikan hak atas tanah oleh WNA dan badan hukum dihubungkan dengan pembangunan hukum pertanahan Indonesia dan realisasi perizinan yang diberikan Pemerintah dalam rangka penanaman modal asing di Indonesia dengan menertibkan hukum baik pada penyelenggara hukum yaitu Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut "BPN", sebagai lembaga penyelenggara administrasi negara maupun subjek hukum dalam rangka penerbitan kepemilikan hak atas tanah di Indonesia.

Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yang menyebutkan:

"Bahwa wewenang negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan".

Sejalan dengan itu Pasal 4 ayat (1) UUPA menyebutkan:

"Bahwa atas dasar hak menguasai itu negara menentukan hak-hak atas permukaan bumi yaitu hak-hak atas tanah yang diberikan kepada orang atau badan hukum".

yang diperkuat dengan Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 4 ayat (1) UUPA menyebutkan:

"Bahwa tanah adalah permukaan bumi, dan berdasarkan hak menguasai dari negara dapat diberikan hak-hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, untuk dimiliki orang maupun badan hukum dan memberikan wewenang kepada mereka untuk mempergunakan tanah tersebut, demikian pula dengan tubuh bumi, serta ruang yang ada di atasnya yang langsung berkepentingan dengan penggunaan tanah itu dalam batas yang diperkenankan oleh undang-undang".

Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia tercantum dalam Pasal 27 ayat (1) UUD'45, bahwa:

"Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

Jadi, karena Pancasila itu tercantum dalam pasal-pasal UUD'45 ini berarti bahwa dasar berlaku dan legalitas UUD'45 terletak pada Pancasila.

Mengatur dan melindungi bangsa Indonesia ini merupakan peran negara dalam terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat sebagaimana tertuang di dalam Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yakni "kemajuan kesejahteraan umum" dan "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia"

pada sila kelima dari Pancasila.¹⁵⁾ Untuk itu, peran negara sangat diperlukan dalam mengatur kebutuhan hidup masyarakat. Tanah sebagai tempat berpihak di dalam aktivitas hidup manusia, tanah merupakan bagian terpenting untuk dimiliki oleh setiap orang. Untuk itu, peran negara sangat diperlukan di dalam pengaturan dan peruntukannya. Negara bertanggung jawab mewujudkan kesejahteraan dalam masyarakat sebagaimana terdapat pada UUD 1945 yakni Pasal 33 ayat (3):

"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat".

Untuk mencapai idaman masyarakat tersebut perlu dilakukan pembangunan secara menyeluruh dalam semua sektor yang melibatkan semua lapisan masyarakat dalam pembangunan.

Sejalan dengan itu, Pemerintah mengeluarkan Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat, yang di dalamnya terdapat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004 - 2009 (selanjutnya disebut "RPJMN") dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005 - 2025 (selanjutnya disebut "RPJP"). Adapun dalam agenda RPJMN tersebut diarahkan pada pencapaian 5 (lima) sasaran pokok-dengan prioritas pembangunan nasional sebagai berikut:¹⁶⁾

"Sasaran Pertama adalah pengurangan kemiskinan dan pengangguran dengan target berkurangnya persentase penduduk tergolong miskin dari 16,6 persen pada tahun 2004 menjadi 8,2 persen pada tahun 2009 dan berkurangnya pengangguran terbuka dari 9,5 persen pada tahun 2003 menjadi 5,1 persen pada tahun 2009. Kemiskinan dan pengangguran diatasi dengan strategi pembangunan ekonomi yang mendorong pertumbuhan yang berkualitas dan berdimensi pemerataan melalui penciptaan lingkungan usaha yang sehat.

Sasaran Kedua adalah berkurangnya kesenjangan antar-wilayah dengan prioritas pembangunan yang diberikan pada: Pembangunan Perdesaan, serta Pengurangan Ketimpangan Pembangunan Wilayah. Dalam kaitan itu keberpihakan pemerintah untuk membangun perdesaan, terutama

-
- 15) Pancasila sebagai *Philosophische Grondslag dari Negara, Ideologi Negara, Staatsidee*.
 - 16) Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2005 *Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004 - 2009*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 129-130.

untuk mengembangkan diversifikasi kegiatan ekonomi perdesaan, serta pengembangan wilayah-wilayah tertinggal dan terpencil, termasuk wilayah perbatasan ditingkatkan agar perdesaan dan wilayah-wilayah tersebut dapat berkembang.

Sasaran Ketiga adalah meningkatkan kualitas manusia yang tercermin dan terpenuhinya hak sosial rakyat. Untuk itu, prioritas pembangunan diletakkan pada Peningkatan Akses Masyarakat terhadap Pendidikan yang Lebih Berkualitas, Peningkatan Akses Masyarakat terhadap Kesehatan yang lebih Berkualitas, Peningkatan Perlindungan dan Kesejahteraan Sosial, Pertumbuhan Penduduk Pembangunan Kependudukan dan Keluarga Kecil Berkualitas serta Pemuda dan Olahraga; serta Peningkatan Kualitas Kehidupan Beragama.

Sasaran Keempat adalah sebaiknya mutu lingkungan hidup dan pengelolaan sumber daya alam yang mengarah pada pengarusutamaan (*mainstreaming*) prinsip pembangunan berkelanjutan dengan prioritas pembangunan yang diletakkan pada Perbaikan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup.

Sasaran Kelima adalah meningkatkan dukungan infrastruktur yang ditunjukkan oleh meningkatnya kuantitas dan kualitas berbagai sarana penunjang pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan prioritas yang diletakkan pada Percepatan Pembangunan Infrastruktur".

Demikian pula apa yang telah diatur di dalam arahan dan pedoman dalam pemenuhan hak atas tanah dan pemenuhan hak atas sumber daya alam dan lingkungan hidup telah diatur oleh RPJMN pada "Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat", sebagai berikut:¹⁷⁾

1. Pemenuhan Hak atas Tanah:

Upaya menjamin dan melindungi hak perorangan dan komunal atas tanah dilakukan dengan:

- a. Meningkatkan peran serta masyarakat miskin dan lembaga adat dalam perencanaan dan pelaksanaan tata ruang;
- b. Meningkatkan pengetahuan masyarakat miskin tentang aspek hukum pertanahan dan tanah ulayat;

17) *Ibid.*, hlm. 145.

- c. Meningkatkan kepastian hukum hak atas tanah bagi masyarakat miskin tanpa diskriminasi gender;
- d. Mengembangkan mekanisme perlindungan terhadap hak atas tanah bagi kelompok rentan; dan
- e. Mengembangkan mekanisme redistribusi tanah secara selektif.

2. Pemenuhan Hak atas Sumber Daya Alam (SDA) dan Lingkungan Hidup (LH)

Meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup dilakukan dengan:

- a. Meningkatkan penyebaran informasi dan pengetahuan berbagai skema pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang berpihak pada masyarakat miskin;
- b. Meningkatkan pengetahuan dan kemampuan masyarakat dalam pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup secara berkelanjutan;
- c. Mengembangkan sistem hukum yang dapat mencegah atau mengatasi pencemaran sumber daya air dan lingkungan hidup;
- d. Mengembangkan sistem pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup yang menjamin dan melindungi hidup secara berkelanjutan; dan
- e. Meningkatkan jaringan kerja sama dan tukar pengalaman antarnegara dan lembaga internasional dalam hal pengelolaan SDA dan pelestarian LH yang lebih berpihak pada masyarakat miskin yang tinggal di lokasi sumber daya alam, dan penanganan serta pencegahan perdagangan hasil alam yang dilakukan secara ilegal dan merusak alam".

Sedangkan dalam agenda RPJP yang diatur pada Bab IV.1.5 ayat (11) yaitu Arah, Tahapan, dan Prioritas Pembangunan Jangka Panjang dalam Mewujudkan Pembangunan yang Lebih Merata dan Berkeadilan, berbunyi:¹⁸⁾

"Menerapkan sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif, serta melaksanakan penegakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan demokrasi. Selain itu, perlu dilakukan penyempurnaan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan

18) Undang-undang RI No. 17 Tahun 2007 *Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025*, Fokusmedia, Jakarta, 2007, Cet. I, hlm. 128-129.

pemanfaatan tanah melalui perumusan berbagai aturan pelaksanaan *land reform* serta penciptaan insentif/disinsentif perpajakan yang sesuai dengan luas, lokasi, dan penggunaan tanah agar masyarakat golongan ekonomi lemah dapat lebih mudah mendapatkan hak atas tanah. Selain itu, menyempurnaan sistem hukum dan produk hukum pertanahan melalui inventarisasi dan penyempurnaan peraturan perundang-undangan pertanahan dengan mempertimbangkan aturan masyarakat adat, serta peningkatan upaya penyelesaian sengketa pertanahan baik melalui kewenangan administrasi, peradilan, maupun *alternative dispute resolution*. Selain itu, akan dilakukan penyempurnaan kelembagaan pertanahan sesuai dengan semangat otonomi daerah dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, terutama yang berkaitan dengan peningkatan kapasitas sumber daya manusia bidang pertanahan di daerah".

Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat sebagaimana agenda RPJMN dan RPJP tersebut di atas, dalam hal ini hukum sebagai alat pembaruan masyarakat serta pemelihara ketertiban dalam masyarakat, menunjukkan fungsinya dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat terutama dalam hal ketertiban kepemilikan hak atas tanah. Mengingat fungsinya di atas sifat hukum pada dasarnya adalah konservatif, artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai.¹⁹⁾

Negara yang bertugas menyejahterakan bangsanya dikenal dengan Negara Kesejahteraan berdasarkan atas hukum (biasa disebut negara hukum), juga dikenal konsep Negara Kesejahteraan (*welfare state*), yakni suatu konsep yang menempatkan peran negara dalam setiap aspek kehidupan rakyatnya demi terwujudnya kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat.²⁰⁾

-
- 19) Sebagaimana dikatakan Mochtar Kusumaatmadja bahwa, hukum merupakan sarana pembaruan masyarakat berdasarkan suatu anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan suatu yang diinginkan, bahkan dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaruan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan. Lihat: Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, 1976, hlm. 11-13, bandingkan Roscoe Pound, *An Introduction To The Philosophy of Law*, New Haven Yale University Press, 1961, hlm. 47; Lihat juga: Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1989, hlm. 129.
- 20) Mustamin Dg. Matutu, *Selayang Pandang Tentang Perkembangan Tipe-tipe Negara Modern*, hlm. 15.

Sehubungan dengan konsep negara kesejahteraan tersebut, negara yang mengatur konsep negara kesejahteraan dapat mengemban 4 (empat) fungsi, yaitu:²¹⁾

1. *The State as Provider* (negara sebagai pelayan);
2. *The State as Regulator* (negara sebagai pengatur);
3. *The State as Entrepreneur* (negara sebagai wirausaha); dan
4. *The State as Umpire* (negara sebagai wasit).

Pemerintah dalam negara kesejahteraan diberi tugas membangun kesejahteraan umum dalam berbagai lapangan (*bestuurzorg*) dengan konsekuensi pemberian kemerdekaan kepada administrasi negara dalam menjalankannya.²²⁾ Pemerintah tidak boleh pasif atau berlaku sebagai "penjaga malam", melainkan harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat.

Hal ini sejalan dengan isi pembukaan UUD'45 pada alinea 4 menyebutkan:

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia beserta seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka dst. . . ."

Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah mempunyai kewajiban untuk melindungi segenap warganya dan mewujudkan kesejahteraan umum, antara lain menjamin kehidupan yang layak bagi warganya dengan membangun perumahan dan permukiman yang layak, sehat dan aman.

Upaya pemerintah untuk melaksanakan kewajiban tersebut antara lain diwujudkan melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-undang Pokok Agraria yang dikenal UUPA dimaksud sebagai alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam rangka membangun masyarakat adil dan makmur, meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan dan meletakkan dasar-dasar untuk memberi kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

21) W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*, Steven & Son, London, 1971, hlm. 5.

22) Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Yapemdo, Bandung, 2000, hlm. 280.

Meskipun diakui bahwa tujuan itu belum sepenuhnya dapat menjadi kenyataan sebab masih banyak petani yang jauh dari hidup makmur, sementara itu kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan baru menjadi pernyataan dan belum menjadi kenyataan dan kepastian hukum di bidang pertanahan masih belum seperti yang diharapkan.

Oleh karena itu, bagi Indonesia jelaslah hukum berperan sebagai sarana pembangunan yaitu bahwa hukum harus mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan serta tahapan pembangunan di segala bidang, sehingga dapat diciptakan ketertiban dan kepastian hukum untuk menjamin serta memperlancar pelaksanaan pembangunan. Karena itu, pembangunan hukum berupa pembaharuan dan pembentukan hukum baru yang merupakan hukum nasional mutlak diperlukan.²³⁾

Pembangunan menghendaki pembaruan sikap dari masyarakat yang sedang membangun itu dalam pembangunan yang sedang dilaksanakan. Indonesia dewasa ini jelas dibutuhkan pula perubahan sikap dari masyarakat bangsa Indonesia sendiri agar pembangunan dapat terlaksana sebagaimana diharapkan. Mochtar Kusumaatmadja menilai bahwa demi pembangunan, pembaruan sikap, sifat atau nilai-nilai adalah perlu, persoalannya adalah nilai-nilai manakah dari keadaan masyarakat yang ada hendak ditinggalkan dan diganti dengan nilai-nilai baru yang diperkirakan lebih sesuai dengan kehidupan (dunia) dewasa ini, dan nilai-nilai lama manakah yang bisa dan patut dipertahankan.²⁴⁾

Nilai-nilai hukum yang patut dipertahankan dalam masyarakat untuk mencapai kesejahteraan rakyat, berarti pemerintah negara Indonesialah yang harus melaksanakan ketertiban itu, khususnya pengaturan kepemilikan tanah.

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang mempunyai fungsi dan peran yang strategis dan penting di dalam pembangunan baik untuk tempat tinggal maupun untuk usaha. Berkenaan dengan pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan tanah, secara konstitusional telah digaris oleh UUD'45 di dalam Pasal 33 ayat (3) menyebutkan:

-
- 23) Komar Kantaatmadja, *Peran dan Fungsi Profesi Hukum dalam Undang-undang Perpajakan*, (Makalah dalam Seminar Nasional Hukum Pajak), IMNO-UNPAD, Juli 1985.
 - 24) Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976.

"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Pasal 2 UUPA menjabarkan lebih lanjut pengertian hubungan hukum tersebut yang disebut "Hak Menguasai Negara" sebagai berikut:

(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang udara, termasuk kekayaan yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

(2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang udara tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang udara;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang udara.

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

(4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional".²⁵⁾

Ketentuan tersebut di atas merupakan landasan hukum yang mengatur mengenai kewenangan dan kekuasaan negara atas sumber daya alam termasuk tanah yang merupakan bagian dari bumi atau kulit bumi. Berikut seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hal ini kemudian dikenal "Hak Menguasai Negara".

25) Arie S. Hutagalung, *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 57-58.

Dalam "Hak Menguasai Negara" terkandung makna bahwa sumber daya agraria/sumber daya alam meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan nasional, yang wajib disyukuri.²⁶⁾ Oleh karena itu, harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Adapun negara menguasai tanah untuk menjadikan rakyat makmur merupakan hal yang sulit, tetapi hal tersebut masih memerlukan penyempurnaan terus menerus. Hal ini dapat dijalankan dengan cara intervensi terhadap mekanisme pasar tersebut.

Pemikiran demikian didasarkan pada konsep negara kesejahteraan, menurut Bagir Manan, konsep negara kesejahteraan adalah negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²⁷⁾

Dalam rangka mewujudkan negara kesejahteraan sebagai dasar pengembangan rumusan hak milik bangsa Indonesia atas tanah, salah satu aspek penting adalah penataan kembali terhadap penguasaan dan pemilikan (*landreform*) hak atas tanah milik publik dan privat. Untuk keperluan tersebut, dapat digambarkan konsep dasar pemikirannya sebagai berikut: HM publik dan HM privat atas bumi, air, dan ruang angkasa yang merupakan HM bangsa Indonesia yang dikuasai oleh bangsa kepada negara untuk mengatur, mengurus, dan mengawasinya. Dengan demikian, hak penguasaan negara tidak lagi ditafsirkan sebagai pemilik negara yang berhak menentukan secara mutlak. Artinya dalam mengatur, mengurus, dan mengawasi hak-hak atas tanah, negara tidak boleh melampaui batas hak keperdataan individu.

Terjadinya hak perdata individu itu merupakan hak yang dimiliki semua individu untuk hidup, menikmati kekayaan alam yang telah dianugerahkan Tuhan kepada seluruh makhluknya. Oleh karena itu, hak perdata individu itu berasal dari hukum alam/hukum kodrat yang terjadi dengan sendirinya, karena ketentuan dari sang Pencipta yaitu Tuhan Yang Maha Esa.

26) Lihat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: IX/MPR/2001 tentang *Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*.

27) Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, Fakultas Hukum UNILA, Lampung, 1986, hlm. 16.

Sementara itu, John Locke yang hidup dari tahun 1632 sampai tahun 1704 mengajukan pemikiran tentang hukum kodrat yang rasional untuk melunakkan buah pikiran Hugo Grotius (1583-1648) mengenai intelektualisme, serta terhadap pandangan Valutarisme yang dikemukakan Pufendorf. Locke mengakui bahwa memang Tuhan telah memberikan kemampuan rasional terhadap manusia, sehingga dengan bekal kemampuan tersebut manusia mampu menemukan hukum kodrat dalam akal budi maupun pikirannya. Dengan demikian, hukum kodrat adalah perintah dan kehendak Tuhan, yang mengikat manusia dalam menjalankan perintah Tuhan, kemudian yang timbul secara kodrati dari kemampuan rasional manusia sendiri. Dari proses tersebut terciptalah keselarasan hukum kodrat dengan hakikat manusia yang rasional. Jadi, hukum kodrat ditemukan hanya dalam rasional dan akal budi manusia itu sendiri.²⁸⁾

John Locke sampai pada kesimpulan bahwa inti pokok manusia lahir membawa hak untuk mempertahankan hak hidupnya. Pendapat Hugo Grotius yang menyatakan bahwa hukum kodrat merupakan ide bawaan dalam benak manusia ditolak oleh John Locke.

Inti utama hukum kodrat menurut John Locke bahwa manusia sekali dilahirkan mempunyai hak untuk mempertahankan hidupnya.²⁹⁾ John Locke menolak bahwa hukum kodrat merupakan ide bawaan dalam benak manusia sebagaimana dikemukakan Hugo Grotius. Artinya, walaupun hukum kodrat merupakan kehendak Tuhan, manusia tidak harus membiarkan dirinya pasif mematuhi hukum kodrat, justru sebaliknya harus menyikapi secara aktif melalui refleksi pemikiran rasionalnya untuk dapat menggali dan menemukannya, karena sesungguhnya hukum kodrat benar dan bermanfaat bagi kehidupan manusia. Memang, hukum kodrat bersifat mengikat (*natural legal binding*), tetapi tidak karena semata-mata hukum kodrat merupakan perintah Tuhan, tetapi juga karena manusia sendiri mampu merefleksikan pemikirannya untuk memahami hukum kodrat dengan akal budinya. Oleh karena itu, hukum kodrat berisikan kaidah rasional yang benar dan bermanfaat. Berkaitan dengan itu, John Locke mengatakan bahwa Tuhan sebagai pencipta hukum menghendaki agar hukum menjadi

28) *God on Nature has not anywhere, that I know placed such natural jurisdiction in the first-born, nor can reason find any such natural superiority amongst brethren.* Lihat: John Locke, *Two Treatises of Civil Government*, J.M. Dent & Sons Ltd, London, 1960, hlm. 77.

29) *Ibid.*, hlm. 19.

aturan bagi kehidupan dan Tuhan telah membuatnya agar dapat diketahui, sehingga siapa saja yang berusaha dengan tekun untuk mengetahui akan dapat memahaminya.³⁰⁾

Secara substansial hukum kodrat sebagaimana diuraikan di atas, menjadi semakin jelas bahwa teori Hukum Kodrat mengilhami lahirnya konsepsi hak milik sebagai hak kebendaan yang sempurna,³¹⁾ turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai semua orang, dan merupakan bagian dari hak asasi manusia secara kodrati serta dianugerahkan oleh Tuhan kepada umat manusia secara abadi.

Memerhatikan konsep hak milik menurut Aliran Hukum Kodrat di atas, terlihat keselarasan dengan Konsep Hak Milik dalam hukum Indonesia yang menganut sistem Eropa Kontinental yang merupakan edisi konkordan dari *Burgerlijk Wetboek* Belanda,³²⁾ sebagai berikut:

- Pasal 570 KUH Perdata, menyebutkan:

"Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu benda dengan sepenuhnya dan untuk menguasai benda itu dengan sebebaskan-bebasnya, asal tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang diadakan oleh kekuasaan yang mempunyai wewenang untuk itu, asal tidak mengganggu hak orang lain, kesemuanya dengan tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak itu untuk kepentingan umum, dengan pembayaran pengganti kerugian yang layak dan menurut ketentuan undang-undang".

Adapun Konsep HM atas tanah yang dimiliki oleh sistem hukum Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut:

- Memerhatikan Pasal 36 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyebutkan:
 - (1) Setiap orang berhak mempunyai hak milik baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, keluarga, bangsa, dan masyarakat dengan cara yang tidak melanggar hukum.
 - (2) Tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum.
 - (3) Hak milik mempunyai fungsi sosial".

30) Sonny Keraf, *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*, Kanisius, Yogyakarta, 1997, hlm. 53.

31) Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 43.

32) Djuhaendah Hasan, *op. cit.*, hlm. 50.

Selanjutnya, dalam Pasal 28H ayat (4) Amandemen keempat Tahun 2002 UUD'45 disebutkan bahwa:

"Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun".

Sehingga dengan demikian, ketentuan hak milik atas tanah sebagai bagian hak asasi manusia tersebut di atas, barulah dalam tahap pengakuan dan belum memunculkan konsepsi (gambaran yang utuh dan menyeluruh) dari hak milik yang ada di dalam sistem hukum Indonesia, seperti:

- (1) Hak milik adalah hak absolut dalam pengertian dapat dipertahankan terhadap siapapun.
- (2) Hak milik adalah hak atas kebendaan tertinggi dan merupakan sentral dari hukum benda.
- (3) Hak milik atas tanah adalah hak kebendaan atas tanah tertinggi.
- (4) Sebagai hak absolut, hak milik memiliki fungsi sosial.
- (5) Hak milik atas tanah mengandung aspek fungsi sosial sebagaimana yang diatur dalam Pasal 6 UUPA.³³⁾

Dengan demikian, penafsiran akan kepemilikan hak milik dapat diartikan sama, baik dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun oleh para ahli. Oleh karena itu, kajian hak milik atas tanah bagi bangsa Indonesia merupakan suatu kajian yang sangat penting, karena hak milik atas tanah merupakan hak kebendaan yang paling sempurna dan untuk menjamin kesejahteraan kehidupan suatu bangsa.

Sementara itu, dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA, menyebutkan:

"Hak Milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA".

Konsep HM menurut Aliran Hukum Kodrat tersebut selaras pula dengan pemikiran para ahli hukum Indonesia dalam memandang Konsep Hak Milik, antara lain menurut R. Roestandi

33) Asian Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah bagi Bangsa Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2006, hlm. 5. Bandingkan Sri Soedewi M. Sofwan, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, Liberty, Yogyakarta, 1974, hlm. 25-27; Lihat Djuhaendah Hasan, *Penerapan Asas Pemisahan Horizontal pada Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda yang Melekat pada Tanah dalam Perjanjian Kredit di Indonesia*, Program Pascasarjana, Unpad, Bandung, 1995, hlm. 50-57.

Ardiwilaga, pada dasarnya milik itu tidak boleh diganggu, tetapi penguasaan negara mempunyai wewenang, untuk mencabut hak privat dari seseorang berlawanan dengan kemauannya untuk kepentingan umum, atau hak-hak itu diberikan kepada pihak lain.³⁴⁾

Dalam hukum keperdataan, negara dan individu sebagai pendukung hak dan kewajiban (subjek hak) dan hak itu tidak pernah berakhir,³⁵⁾ dan dalam hal ini, dikenal empat teori hak milik,³⁶⁾ yaitu:

- a. Hukum Kodrat, menyebutkan hak milik privat adalah hak kodrati yang langsung timbul dari kepribadian manusia, untuk dapat hidup dan melanjutkan keturunannya, manusia perlu menguasai benda-benda yang ada di dunia, termasuk tanah;
- b. *Occupation Theory* adalah mereka yang pertama menduduki tanah yang tidak ada pemiliknya, menjadi pemilik tanah itu dan karena ia punya hak, untuk menurunkan atau mewariskan tanah itu kepada ahli warisnya. Di Indonesia berdasarkan hukum adat. *Occupation Theory* disebut dengan Hak Buka Pertama, yaitu hak-hak tanah asli di Indonesia yang melulu dapat dipegang bangsa Indonesia asli atau persekutuan dan badan hukum, seperti Desa dan Marga disebut dalam bahasa Belanda *Indonesische Grondrechten*.³⁷⁾
- c. *Contract Theory* adalah sikap masyarakat yang membiarkan pengambilan tanah secara terang-terangan atau diam-diam, sehingga dapat dikatakan telah ada persetujuan antara mereka, untuk mengatur soal hak atas tanah;
- d. *Creation Theory* adalah hak milik privat atas tanah diperoleh karena hasil kerja dengan cara membuka dan mengusahakan tanah".

Kepemilikan hak atas tanah yang menjadi salah satu sumber daya alam yang semula hanya sekadar sebagai wadah kegiatan kehidupan makhluk hidup, lambat laun fungsinya mulai bergeser menjadi benda yang mempunyai nilai atau harga yang tinggi.

34) R. Roestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria Indonesia dalam Teori dan Praktek*, Masa Baru, Jakarta, 1962, hlm. 275; Lihat Pasal 18 jo Pasal 17 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1960; Lihat Pasal 2 Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1993.

35) Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 1995, hlm. 5.

36) Iman Soetikno, *Proses Terjadinya UUPA*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1986, hlm. 14-15.

37) Dirman, *Perundang-undangan Agraria di Seluruh Indonesia*, Groningen, Jakarta, 1952, hlm. 11.

Berkenaan dengan nilai tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang mempunyai nilai baik secara sosial maupun ekonomi, Mochtar Kusumaatmadja³⁸⁾ menyebutkan:

bahwa makin lama makin terasa bahwa alam, tanah, udara, dan air, berubah dari suatu benda yang bebas menjadi benda ekonomis yang sangat berharga.

Oleh karena itu, perlunya kesadaran yang tinggi oleh kita bangsa Indonesia dalam mempertahankan lahan tanah bangsa Indonesia dalam kepemilikan HM yang hanya dapat diperoleh oleh subjek hukum WNI saja.

Kesadaran tinggi yang dimaksud adalah yang berlandaskan moral, yang dimiliki khususnya bagi aparat hukum dalam memenuhi keinginan pemohon pendaftaran tanah oleh pejabat BPN dalam menerbitkan sertifikat, juga terhadap kliennya bagi profesi notaris dalam membuat perjanjian kepemilikan hak atas tanah bagi peruntukan WNA dan Badan Hukum untuk memberikan penyuluhan/sosialisasi terhadap kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan Badan Hukum komersil bila menginginkan suatu perjanjian atas suatu perbuatan yang halal sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 1320 KUHPerdata..

Menurut teori Hukum Kodrat dari pendapat James Rachels suatu perbuatan untuk berbuat baik yang dituntut secara moral untuk peduli pada kesejahteraan tetangga kita, seperti halnya kesejahteraan kita sendiri. Berbuat baik merupakan kodrat kita karena kita adalah jenis makhluk yang seperti itu. Menurut kodratnya, kita adalah makhluk sosial yang ingin dan membutuhkan kebersamaan dengan orang lain, dan merupakan bagian dari pembentukan kita untuk mempunyai kepedulian pada yang lain. Seseorang yang sama sekali tidak peduli terus menerus, hal ini dapat dikatakan rusak, dalam istilah psikologi modern disebut sakit sosial (*sociopath*). Kepribadian yang jahat itu merupakan cacat, sebagaimana mata itu cacat kalau tidak bisa melihat. Hal ini dapat ditambahkan benar, karena kita diciptakan oleh Tuhan, dengan kodrat khusus "manusiawi", sebagai bagian dari seluruh rancangan-Nya atas dunia.³⁹⁾

38) Mochtar Kusumaatmadja, *Pengaturan Hukum Masalah Lingkungan Hidup Manusia; Beberapa Pikiran dan Saran*, Bina Cipta, Bandung, Cet.I, 1975, hlm. 8.

39) James Rachels, *Filsafat Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 2004, hlm. 109, (diterjemahkan dari buku James Rachels, *The Elements of Moral Philosophy*, Fourth Edition, New York, Mc. Graw-Hill Companies, Inc., 2003, oleh A. Sudiarja).

XI Pengakuan atas sikap baik ini relatif tidak menimbulkan pertentangan. Sayangnya, teori hukum kodrat juga digunakan untuk mendukung kesimpulan-kesimpulan moral lainnya, yang kontroversial. Para pemikir religius secara tradisional melawan praktik-praktik seksual "yang menyimpang", dan pembenaran teoretis dan perlawanan mereka yang muncul lebih sering dari teori hukum kodrat ini. Jika segala sesuatu mempunyai tujuan, misalnya tujuan seksual yang tidak berkaitan dengan pembentukan bayi, karena itu dapat dianggap sebagai "tidak kodrat". Oleh karena itu, praktik seperti marturbasi, oral seks, belum lagi seks di kalangan kaum *gay*, semuanya ini dapat dikutuk dengan alasan tersebut. Cara berpikir demikian mengenai seks dapat dirunut kembali paling tidak pada St. Agustinus, pada abad keempat. Hal ini sangat jelas dalam tulisan-tulisan St. Thomas Aquinas.⁴⁰⁾

Menurut Thomas Aquinas, asas moralitas,⁴¹⁾ merupakan suatu perbuatan untuk melakukan, hindarkan yang jahat, hiduplah secara terhormat, jangan merugikan orang lain. Menunjukkan bahwa segala sesuatu yang diketahui memiliki hakikat tujuan akhir, memiliki hakikat baik.⁴²⁾

Di dalam nilai-nilai kodrat manusia tercermin di dalam makna *actus humanus* atau perbuatan manusiawi adalah perbuatan yang dilakukan oleh manusia dengan penuh kesadaran diri dan kehendak bebas. Perbuatan manusiawi adalah faktor penentu kehendak bebas.⁴³⁾

Dengan kesadaran yang tinggi yang berlandaskan moral, diharapkan para penegak hukum/aparat hukum serta seorang WNI yang mencoba membantu usaha kepemilikan HM atas tanah oleh WNA ataupun Badan Hukum komersil tidak terjadi. Hal ini memerlukan perhatian yang serius agar kepemilikan HM atas tanah tidak dimiliki secara melawan hukum oleh WNA maupun Badan Hukum komersil.

Agar tidak terjadi pelanggaran hukum dalam kepemilikan hak atas tanah, perlu pembaruan hukum tentang kepemilikan hak yang bisa diterima oleh WNA dan Badan Hukum komersil yang tidak melanggar asas-asas hukum pertanahan yang berlaku.

40) *Ibid.*, hlm. 109-110.

41) Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 88.

42) E. Sumaryono, *Etika Hukum, Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 253. Mengutip: De Veritate, 21,1.

43) *Ibid.*, hlm. 253-254.

Hal tersebut sejalan dengan isi Pasal 2 Ketetapan MPR No. IX Tahun 2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam mengatakan:

"Pembaharuan agraria mencakup suatu proses berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia".

Pendapat Mochtar Kusumaatmadja harus ada pemilikan hak dalam melakukan perbedaan yang netral dan yang tidak netral dalam pengaturan hukum untuk mengatur masyarakat, dimana terdapat masalah-masalah di dalam masyarakat yang sedang membangun yang harus diatur untuk hukum secara garis besar dibagi 2(dua) golongan besar yaitu:⁴⁴⁾

1. Masalah-masalah yang langsung mengenai kehidupan pribadi seseorang dan erat hubungannya dengan kehidupan budaya dan spritual masyarakat digolongkan sebagai keadaan hukum yang tidak netral.
2. Masalah-masalah yang bertalian dengan masyarakat dan kemajuan pada umumnya bersifat "netral" dilihat dari sudut kebudayaan.

Pada umumnya, dapat dikatakan bahwa pembaruan hukum dalam bidang yang bersifat "netral" lebih mudah dilakukan karena bidang-bidang netral seperti: bidang hukum perseroan, kontrak, perikatan, lalu-lintas (darat, air dan udara) lebih mudah dan segera dapat ditangani.

Adanya permasalahan-permasalahan di atas, bahwa bagi masyarakat hukum adat yang tergolong netral, boleh diambil hukum negara manapun, dan peran hukum adat kecil bahkan boleh diabaikan. Sedangkan masyarakat hukum tidak netral tergolong sensitif, khususnya masalah kepemilikan hak atas tanah, peran hukum adat masih mempunyai peran yang sangat besar.

Disebabkan tanah merupakan hal agak sensitif, peran hukum adat sangat besar, sehingga pada hukum pertanahan yang berasal dari hukum adat haruslah diperkuat keberadaan haknya yang berasal dari hukum Adat.

44) Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm. 14.

Tentu saja pembaruan hukum itu tidak mudah dilakukan begitu saja mengingat harus ada keselarasan antara hukum, masyarakat dan pembina hukum sebagaimana dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa hukum tidak saja sekedar sebagai alat, sehingga tidak mudah untuk melakukan perubahan dalam pembangunan hukum. Untuk itu, diperlukan asas hukum, kaidah hukum, lembaga hukum sampai kepada proses hukum untuk melakukan suatu pembaruan hukum.

Dari sisi keperdataan timbul konsep bahwa hukum bukanlah tujuan, melainkan sarana untuk mencapai tujuan, yang aslinya non-yuridis dan berkembang dari rangsangan di luar hukum, faktor-faktor di luar hukum itulah yang membuat hukum dinamis.⁴⁵⁾ Konsep pemikiran demikian sejalan dengan konsep pemikiran terhadap hukum di Indonesia yang dicetuskan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Menurut beliau, hukum sebagai sarana pembangunan dan pembaruan masyarakat, yang mirip dengan konsepsi Roscoe Pound tentang *law as a tool of social engineering* memberikan suatu arahan dalam pembangunan bidang hukum, bahwa hukum harus mampu tampil ke depan dalam memberikan arah pembaruan.⁴⁶⁾

Untuk merealisasi pembangunan dalam suatu negara dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana dikehendaki oleh suatu negara tersebut, diperlukan adanya perubahan ke arah pembaruan tata tertib masyarakat, ketertiban dan keteraturan.⁴⁷⁾

Menyadari perkembangan politik, masyarakat yang menginginkan ketertiban dan keteraturan, fungsi hukum bukan hanya diakui sebagai *a tool of social engineering* semata-mata, tetapi hukum diharapkan sekaligus dapat menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi dan elemen masyarakat ke dalam satu wadah yang disebut oleh Romli Atmasasmita "*Bureaucratic and Social Engineering*" (BSE).⁴⁸⁾

Memerhatikan bahwa hukum positif Indonesia khususnya dalam bidang keperdataan masih banyak yang berasal dari perangkat hukum lama dari masa Hindia Belanda yang pada hakikatnya merangkum kesadaran hukum pada saat itu.

45) Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1995, hlm. 67.

46) Mochtar Kusumaatmadja, *op. cit.*, hlm. 8-9.

47) *Ibid.*

48) Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, Prenada Media, Jakarta, Edisi II, Cet. I, 2003, hlm. 14.

Sehingga pembinaan hukum harus mampu menampung kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat Indonesia yang berkembang ke arah modernisasi. Karena itu, pembaruan dan pembentukan hukum nasional untuk menggantikan hukum kolonial memang mutlak diperlukan bagi masyarakat Indonesia yang sedang membangun.

Fungsi hukum sebagai sarana pembaruan hukum dalam bidang hak kepemilikan tanah oleh pihak asing mutlak dilakukan, apalagi kepemilikan bagi pihak asing yang berkaitan dengan tanah, karena di dalam salah satu peraturan pelaksanaan UUPA yang belum terwujud adalah Peraturan Pemerintah tentang Hak Pakai. Dalam rangka penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Hak Pakai, khususnya tentang kemungkinan pemberian Hak Pakai bagi WNA, paling tidak harus diperhatikan perkembangan dari segi yuridis, politis, serta ekonomis.⁴⁹⁾

Teori Hukum Pembangunan membawa pada konsekuensi bahwa hukum sebagai alat yang menuntun perubahan dalam masyarakat menuju kepada ketertiban, memerlukan jaminan dalam pelaksanaannya, sehingga mendesak kita dengan pertanyaan mengenai: Bagaimana kita memberikan landasan mengikat dari hukum?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, berbagai jenis ajaran hukum memberikan pandangannya masing-masing dalam usaha menjawabnya, tetapi Lili Rasjidi setuju dengan pandangan Locke, sebagai pendukung aliran Hukum Alam.⁵⁰⁾

Dibidang pertanahan, lahirnya UUPA pada tanggal 24 September 1960 merupakan sarana hukum untuk merombak struktur di bidang pertanahan sebagai warisan zaman kolonial yang bertentangan dengan cita-cita bangsa Indonesia.

UUPA merupakan sarana hukum untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Dalam UUPA tertuang politik hukum pertanahan nasional kita yang berorientasi untuk kesejahteraan rakyat yang berkeadilan sosial.

49) Maria S.W. Sumadjono, *op. cit.*, hlm.152.

50) Yang dimaksudkan dengan hukum alam menurut ajaran ini ialah hukum yang berlaku universal dan abadi. Menilik sumbernya, hukum alam ini ada yang bersumber dari Tuhan (Hukum Alam Irrasional) dan yang bersumber dari akal atau rasio manusia (Hukum Alam Rasional). Lihat: Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Pengantar Filsafat Hukum*, CV Mandar Maju, Bandung, 2002, hlm. 53.

Selain itu, aparaturnya yang menangani masalah pertanahan di samping memiliki kemampuan teknis perlu memiliki idealisme yang tinggi. Sebab melaksanakan UUPA bukan sekadar melaksanakan ketentuan-ketentuan yang tersurat secara teknis administrative belaka, tetapi lebih dari itu harus dipandang sebagai bagian dari perjuangan bangsa Indonesia untuk mewujudkan cita-citanya.

Tanah bagi masyarakat Indonesia mempunyai makna atau arti tersendiri yang mengandung nilai-nilai bersifat "sakral". Oleh karena itu, di dalam UUPA sebagai dasar kebijaksanaan pertanahan nasional menetapkan bahwa hukum yang mengatur bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ialah hukum adat sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.⁵¹⁾

Menurut Mohammad Hatta, tanah harus dipandang sebagai alat atau faktor produksi untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kepentingan orang perorangan,⁵²⁾ yang pada akhirnya dapat mendorong terjadinya akumulasi penguasaan tanah pada sekelompok masyarakat. Berkenaan dengan ini, konsep dasar yang dikemukakan oleh Mohammad Hatta, tanah adalah milik rakyat Indonesia. Negara hanya mempunyai hak mengatur penggunaannya agar dapat mengejar kemakmuran rakyat tersebut.

Menurut C.F.G. Sunarjati Hartono, tanah memang memegang peran yang sentral dalam kehidupan dan perekonomian Indonesia yang bersifat agraris. Adanya perubahan pola perekonomian nasional dari pola agraria beralih kepada pola yang memberi peranan yang lebih besar kepada perindustrian, akan menuntut perubahan filsafat ekonomi dan pendayagunaan tanah yang lebih efisien dan berbeda daripada sekarang.⁵³⁾

Ketentuan-ketentuan hukum agraria berpangkal dan berpusat pada individu serta pengertian hak eigendom sebagai hak atas benda, yaitu tanah yang penuh dan mutlak. Menurut Pasal 570 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPperdata), hak eigendom itu adalah hak yang memberi wewenang penuh untuk menikmati

51) Lihat Pasal 5 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 *Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

52) Endang Suhendar dan Ifdahl Kasim, *Tanah sebagai Komoditas Kajian Krisis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*, Lembaga Studi Advokasi Masyarakat, Jakarta, 1996, hlm. 18.

53) Sunarjati Hartono, *Beberapa Pemikiran ke Arah Pembaharuan Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1978, hlm. 8.

kegunaan sesuatu benda (tanah) untuk berbuat bebas terhadap benda (tanah) itu dengan kekuasaan penuh, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya yang ditetapkan oleh badan-badan penguasa yang berwenang dan tidak mengganggu hak-hak orang lain.

Dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA, menyebutkan Hak Milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA.

Berdasarkan hal-hal tersebut timbul pengertian umum yang diterima masyarakat bahwa milik adalah merupakan suatu hak, dengan demikian merupakan klaim yang dapat dipaksakan. Adapun maksud adanya ancaman paksaan tersebut adalah untuk menjamin suatu hak yang bersifat asasi, yang merupakan kebutuhan hidup manusia secara alamiah sejak lahir.

Dalam pada itu, pemikiran mengenai hak milik yang didasarkan atas aspek historis dan logika mengapa merupakan "klaim yang dapat dipaksakan" bukanlah dilakukan sendiri oleh masing-masing pihak, melainkan dilakukan sendiri oleh suatu lembaga tertentu yang mempunyai wewenang untuk memaksakan, yang dalam hal ini adalah negara. Oleh karena itu, kemudian negara mengatur mekanisme pemilikan sebagai berikut:

1. Dalam hal mengenai tanah adalah permukaan bumi yang telah dikuasai oleh negara, negara dapat memberikan pemilikan kepada orang atau pihak lain untuk digunakan sebagai tempat tinggal atau sebagai sumber kehidupan. Hal ini berlaku juga terhadap tubuh bumi dan ruang yang ada di atasnya sesuai dengan batas-batas peraturan yang ditetapkan negara.⁵⁴⁾
2. Yang dapat memperoleh hak milik atas tanah adalah para pihak (subjek hukum), yaitu warga negara Indonesia. Hak milik adalah hak turun temurun yang paling kuat dan paling penuh yang dapat dimiliki subjek hukum terhadap tanah, satu dan lain sesuai dengan Pasal 6 UUPA.⁵⁵⁾
3. Ada suatu kemungkinan bahwa hak milik atas tanah dapat dimiliki pihak asing, ialah melalui warisan, wasiat, atau disebabkan oleh adanya percampuran harta dalam perkawinan.

54) Lihat Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 4 ayat (1) UUPA.

55) Lihat Pasal 20 ayat (1) UUPA.

Namun, dengan adanya UUPA, berarti bahwa warga negara asing atau warga negara Indonesia yang kehilangan kewarganegaraannya, wajib melepaskan hak milik tersebut.

Pelepasan hak milik tersebut harus dilaksanakan dalam jangka waktu satu tahun sejak kehilangan kewarganegaraannya. Apabila setelah jangka waktu tersebut telah melampaui 1(satu) tahun hak tersebut belum juga dilepaskan, hak di atas hapus karena hukum, kemudian tanahnya menjadi tanah negara, dengan catatan bahwa hak-hak pihak lain tetap menjadi beban atas tanah tersebut.⁵⁶⁾ Adapun pemilikan atas tanah oleh WNA hanya dapat menggunakan hak atas tanah yang disebut hak pakai, sementara WNA tersebut sepanjang berkedudukan di Indonesia.⁵⁷⁾

Dalam kepemilikan hak atas tanah mempunyai aturan hukum yang telah diatur dalam undang-undang. Jika kepemilikan hak atas tanah diperoleh secara melawan hukum, hal ini tentu saja akan menimbulkan masalah hukum.

Seseorang yang berinteraksi dengan orang lain maupun dengan lingkungannya akan menimbulkan suatu perbuatan hukum, baik ia sadari maupun tanpa ia menyadarinya. Perbuatan hukum yang ditimbulkannya dapat menyebabkan banyak kerugian. Kerugian khusus dalam kepemilikan hak atas tanah, sehingga negara yang mempunyai kewajiban mengatur peruntukan tanah sebagai salah satu sumber kehidupan manusia dan menjadi hal terpenting dalam kepemilikan aset suatu negara.

Adanya perbedaan perlakuan terhadap kepemilikan hak atas tanah bagi pihak WNA dan Badan Hukum komersil, sehingga menimbulkan keinginan untuk memiliki hak atas tanah yang lebih memadai seperti kepemilikan HM, meskipun didapati dengan cara melakukan penyelundupan hukum.

Penyelundupan pada istilah Indonesia⁵⁸⁾ yang berasal dari kata "selundup" yang berarti masuk secara gelap (tidak sah). Sedangkan arti kata "penyelundupan" berarti: orang yang menyelundup (masuk dengan secara gelap) atau perbuatan (hal, cara, dan sebagainya) menyelundup atau menyelundupkan, memasukan secara gelap, smokel.

56) Lihat Pasal 21 ayat (3) UUPA.

57) Lihat Pasal 42 UUPA.

58) W.J.S. Poerwadarminta diolah kembali oleh Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 900-901.

Istilah lain dari penyelundupan hukum yang digunakan oleh Sudargo Gautama dalam bukunya⁵⁹⁾ berkenaan dengan penerapan UUPMA No. 1 Tahun 1967, bahwa dalam penggunaan tenaga ahli bangsa asing diperbolehkan karena disadari adanya kekurangan keahlian dan organisasi pada pengusaha nasional. Oleh karena itu, diadakan *Management Agreement*, sedangkan *Technical Assistance Agreement* antara pengusaha-pengusaha nasional dan pengusaha-pengusaha asing mempunyai keahlian khusus. Namun, dalam praktik sering kali kontrak-kontrak macam ini dijadikan selubung untuk tindakan menyelundupi peraturan-peraturan dari pemerintah.

Dengan jalan ini, pihak asing turut berusaha dan berdagang di Indonesia, hal yang sebetulnya tidak diperbolehkan. Mereka memakai selimut suatu *Management Agreement* atau *Technical Assistance Agreement* sedangkan sebenarnya merekalah yang mengatur seluruh perusahaan serta operasional sehari-hari dalam fungsinya sebagai Manager baik dalam hal pengurusan perusahaan pada umumnya, maupun dalam soal-soal finansial serta pengeluaran uang pada khususnya. Dalam arti lain, seorang asinglah yang sebenarnya pemegang pucuk pimpinan, tetapi pengusaha nasional hanya dijadikan boneka mereka.⁶⁰⁾

Hal ini sedikit berbeda dengan kepemilikan HM atas tanah melalui perkawinan, pihak WNA mengawini pihak WNI semata-mata untuk mendapatkan kepemilikan HM atas tanah, sehingga perkawinan itu hanya sebagai kedok.

Berdasarkan arti ungkapan-ungkapan tersebut di atas, penyelundupan hukum yang digunakan pada istilah penulisan ini adalah bahwa seseorang melakukan suatu pelanggaran yang tidak secara nyata melanggar/terlihat, meskipun ia mengetahui larangan tersebut tetapi ia tetap melakukannya dengan menggunakan orang lain/nama orang lain dalam perjanjian *Nominee* untuk menggantikan posisi kepemilikan haknya dengan dasar perjanjian *Trustee* yang dibuat antara dirinya dengan pihak yang dipercaya. Dalam hal ini antara WNA dengan WNI, dan Badan Hukum dengan organ Badan Hukum yang memakai nama direksinya untuk menimbulkan kepemilikan HM atas tanah yang kepemilikan sebenarnya adalah milik WNA ataupun bagi Badan Hukum memakai nama organ Badan Hukum yaitu nama direksinya, yang sebenarnya milik Badan Hukum tersebut.

59) Sudargo Gautama, *Hukum Antar Tata Hukum*, (Kumpulan Karangan), Alumni, Bandung, 1977, hlm. 61.

60) *Ibid.*

Untuk menghindari bentuk kepemilikan hak atas tanah yang menimbulkan penyelundupan hukum dan untuk menarik investasi asing dan bidang usah melakukan investasi di bidang pertanahan, negara melalui Pemerintah perlu mengatur kepemilikan hak atas tanah bagi rakyat Indonesia khususnya, dan bagi WNA serta Badan Usaha untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran bangsa Indonesia dalam mencapai negara kesejahteraan. □

dalam Sistem Pertanahan Indonesia

A. SISTEM HUKUM PERTANAHAN INDONESIA

Ukum pertanahan Indonesia²¹ dewasa ini merupakan unifikasi hukum dengan diundangkannya UUPA pada tahun 1960. Sebelum berlakunya UUPA sifat hukum pertanahan Indonesia bersifat dualistik. Dua sistem hukum pertanahan yaitu sistem yang diatur dalam KUHPerdata (BW/Burgerlijke Wetboek Indonesia) dan sistem Hukum Adat. Kedua sistem ini memiliki asas, sifat dan karakter yang sangat berbeda. KUHPerdata sebagaimana hukum yang memiliki sifat abstrak selalu mempublikasikan sesuatu secara tertulis dan sifat kepemilikan hak atas tanah juga dalam bentuk tertulis berupa sertifikat. Batas dan luas kepemilikan hak diatur secara tegas. Hukum Adat sebagai hukum yang sifatnya konkret selalu mempublikasikan sesuatu secara nyata/konkret. Kepemilikan hak atas tanah dilakukan secara nyata dengan tanda-tanda alam yang terlihat nyata disesal bukti tidak yaitu saksi. Sering terjadi bukti alam ini berubah secara alami sehingga batas dan luas hak atas tanah dapat berubah juga. Akibatnya terjadi ketajelasan akan letak tanah.

Diundangkannya UUPA yang memiliki sifat unifikasi ini, secara formal telah menghapus sifat dualistik bidang pertanahan dan sejak itu pula secara formal Hukum Adat dan KUHPerdata bidang pertanahan tidak berlaku lagi. Semua hak atas tanah harus dikonversi ke dalam hak atas tanah UUPA. Konversi hak atas tanah Hukum Adat secara otomatis, sedangkan hak atas tanah dalam KUHPerdata dibenar waktu pengaturnya sampai tahun 1980. Khusus pada tanah hak ulayat dalam UUPA masih diakui keberadaannya sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan tidak menghambat pembangunan sebagaimana

(21) Diundahkan dalam Peraturan Hukum Tahun, Program Asas Sistem Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006

Tinjauan Hukum Atas Kepemilikan Hak Atas Tanah dalam Sistem Pertanahan Indonesia

A. SISTEM HUKUM PERTANAHAN INDONESIA

Hukum pertanahan Indonesia⁶¹⁾ dewasa ini merupakan unifikasi hukum dengan diundangkannya UUPA pada tahun 1960. Sebelum berlakunya UUPA sifat hukum pertanahan Indonesia bersifat dualistis. Dua sistem hukum pertanahan yaitu sistem yang diatur dalam KUHPerdata (BW/Burgerlijke Wetboek Indonesia) dan sistem Hukum Adat. Kedua sistem ini memiliki asas, sifat dan karakter yang sangat berbeda. KUHPerdata sebagaimana hukum yang memiliki sifat abstrak selalu membuktikan sesuatu secara tertulis dan alat bukti pemilikan hak atas tanah juga dalam bentuk tertulis berupa sertifikat. Batas dan luas pemilikan hak diatur secara tegas. Hukum Adat sebagai hukum yang sifatnya konkret selalu membuktikan sesuatu secara nyata/konkret. Pemilikan hak atas tanah dibuktikan secara nyata dengan tanda-tanda alam yang terlihat nyata disertai bukti hidup yaitu saksi. Sering terjadi bukti, alam ini berubah secara alami sehingga batas dan luas hak atas tanah dapat berubah juga. Akibatnya, terjadi ketakjelasan akan letak tanah.

Diundangkannya UUPA yang memiliki sifat unifikasi ini, secara formal telah menghapus sifat dualistis bidang pertanahan, dan sejak itu pula secara formal Hukum Adat dan KUHPerdata bidang pertanahan tidak berlaku lagi. Semua hak atas tanah harus dikonversi ke dalam hak atas tanah UUPA. Konversi hak atas tanah Hukum Adat secara otomatis, sedangkan hak atas tanah dalam KUHPerdata diberi batas waktu pengajuannya sampai tahun 1980.

Khusus pada tanah hak ulayat dalam UUPA masih diakui keberadaannya sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan tidak menghambat pembangunan sebagaimana

61) Djuhaendah Hasan, *Bahan Perkuliahan Hukum Tanah*, Program Pasca Sarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006.

diamanatkan pada Pasal 3 UUPA. Jika kita mencermati isi Pasal 5 UUPA disebutkan bahwa hukum agraria dalam UUPA adalah Hukum Adat, tetapi apabila disimak keseluruhan isi UUPA yang dimaksud disini bukanlah Hukum Adat. Akan tetapi, berdasarkan asas Hukum Adat yang merupakan dasar pemikiran UUPA yang berlandaskan Hukum Adat, sedangkan ketentuan pengaturan, serta aturan administratif adalah ketentuan UUPA yang diatur oleh negara dan bukan Hukum Adat.

UUPA mengatur hak-hak atas tanah yang memiliki sifat kebendaan/absolut, sebagaimana keharusan pendaftaran hak atas tanah berupa sertifikat hak atas tanah, yang tidak dikenal dalam Hukum Adat.

1. Sejarah Hukum Pertanahan Indonesia

Jiwa rakyat Indonesia yang mempunyai sifat bertalian erat dengan hukum tanahnya, tidak dapat dipisah-pisahkan. Ini berarti bahwa tiap perubahan dalam jiwa rakyat menghendaki perubahan pertumbuhan yang lama maupun ke masa yang akan datang. Hal ini dapat dilihat dari pertumbuhan sistem hukum-pertanahan di bawah ini:

a. *Sistem Hukum Pertanahan Berdasarkan KUHPerdata*

Sebagai akibat politik hukum pemerintah jajahan dahulu, sebagaimana halnya dengan Hukum Perdata, Hukum Tanah pun berstruktur ganda dan dualistik, dengan berlakunya bersamaan perangkat peraturan-peraturan *Hukum Tanah Adat*, yang ber-sumber pada Hukum Adat yang tidak tertulis dan *Hukum Tanah Barat*, yang pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam Buku II KUHPerdata, yang merupakan hukum tertulis.

Dalam Hukum Perdata pada garis besarnya diadakan perbedaan antara hukum yang berlaku bagi golongan Eropa dan Timur Asing pada satu pihak dan hukum yang berlaku bagi golongan Pribumi pada lain pihak. Bagi golongan Eropa dan Timur Asing Cina berlaku *Hukum Perdata Barat*, yang hampir semuanya merupakan hukum tertulis dan berpokok pada KUHPerdata, KUHDagang serta *Faillissements verordening*. Bagi golongan Timur Asing bukan Cina berlaku sebagian Hukum Perdata Barat, yaitu Hukum Kekayaan dan Hukum Waris Testamenter. Mengenai Hukum Pribadi, Hukum Keluarga dan Hukum Waris *abintestato* (Hukum Waris tanpa-wasiat), bagi golongan ini masih berlaku Hukum Adatnya masing-masing, bagi golongan pribumi berlaku *Hukum Perdata Adat*.

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang kedudukan tanah-tanah sebelum berlakunya UUPA, perlu diketahui terlebih dahulu macam-macam hak atas tanah zaman kolonial, yang dikenal dengan hak-hak Barat dan diatur dalam BW, diantaranya hak *eigendom*, hak *erfpacht*, hak *opstal*, dan sebagainya.

Hak *eigendom* adalah hak kebendaan yang paling luas. Pasal 570 BW menerangkan bahwa *eigendom* adalah hak untuk dengan bebas menggunakan (menikmati) suatu benda sepenuhnya dan untuk menguasai seluas-luasnya, asal saja tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan-peraturan umum yang ditetapkan oleh instansi (kekuasaan) yang berhak menetapkannya, serta tidak mengganggu hak-hak orang lain, semua itu kecuali pencabutan *eigendom* untuk kepentingan umum dengan pembayaran yang layak menurut peraturan-peraturan umum.

Menurut Pasal 720 BW hak *erfpacht* digambarkan sebagai hak kebendaan untuk menikmati sepenuhnya (*vollegentot hebben*) kegunaan sebidang tanah milik orang lain dengan kewajiban untuk membayar setiap tahun sejumlah uang atau hasil bumi (*jaarlijkse pacht*) kepada pemilik tanah sebagai pengakuan atas hak *eigendom* dari pemilik itu.⁶²⁾

Menurut Pasal 711 BW hak *opstal* adalah suatu hak kebendaan (*zakelijk recht*) untuk mempunyai rumah-rumah, bangunan-bangunan dan tanaman di atas tanah milik orang lain. Dari gambaran pasal itu dapat disimpulkan adanya kemungkinan pada suatu waktu sebidang tanah adalah *eigendom* dari seorang A, sedangkan rumah, bangunan dan tanaman yang berada di atas tanah itu adalah *eigendom* dari seorang B.⁶³⁾

b. Sistem Hukum Pertanahan Berdasarkan Hukum Adat

Hukum Tanah Adat adalah hak pemilikan dan penguasaan sebidang tanah yang hidup dalam masyarakat adat pada masa lampau dan masa kini serta ada yang tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan secara otentik atau tertulis, kemudian pula ada yang didasarkan atas pengakuan dan tidak tertulis.

Pada masa lampau Hukum Tanah Adat hak memiliki dan menguasai sebidang tanah pada zaman penjajahan Belanda dan Jepang. Serta pada zaman Indonesia merdeka tahun 1945, tanpa bukti kepemilikan secara otentik maupun tertulis.

62) Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perdata Tentang Hak-hak Atas Benda*, Pembimbing Masa, Jakarta, 1961, hlm. 156.

63) *Ibid.*, hlm. 161.

Jadi, hanya pengakuan, yang mempunyai ciri-ciri Tanah Hukum Adat masa lampau adalah tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai oleh seseorang dan atau sekelompok masyarakat adat yang memiliki dan menguasai serta menggarap, mengerjakan secara tetap maupun berpindah-pindah sesuai dengan daerah, suku, dan budaya hukumnya, kemudian secara turun temurun masih berada di lokasi daerah tersebut, dan atau mempunyai tanda-tanda fisik berupa sawah, ladang, hutan, dan simbol-simbol berupa makam, patung, rumah-rumah adat, dan bahasa daerah sesuai dengan daerah yang ada di Negara Republik Indonesia.⁶⁴⁾

2. Sistem Hukum Pertanahan Indonesia Berdasarkan UUPA

UUPA memberikan kewenangan sangat luas pada negara melalui Hak Menguasai Negara. Pasal 2 UUPA,⁶⁵⁾ menyatakan: Ayat (1) Atas dasar ketentuan Pasal 1, bumi, air, dan ruang udara, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat dikuasai oleh negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Ayat (2) Hak menguasai negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang udara tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang udara;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang udara.

Walaupun dengan konsep Hak Menguasai Negara tersebut telah menghapus pemberlakuan asas domein, tetapi mengingat banyaknya kasus sengketa agraria yang menyajikan fakta atas sumber agraria, dalam hal ini muncul persoalan lama yakni asas domein kembali berlaku lewat penerapan dan praktik Hak

64) B.F. Sihombing, *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*, Gunung Agung, Cet. I, Jakarta, 2004, hlm. 67-71.

65) Hak Menguasai Negara juga diatur dalam Pasal 1 UU No. 11 Tahun 1967, Pasal UU Nomor 5 Tahun 1967, Pasal 10 UU No. 4 Tahun 1982 dan Peraturan Perundangan lain yang menyatakan alokasi sumber-sumber agraria. Tersebaranya Hak Menguasai Negara ini di wilayah pertambangan, kehutanan, pengelolaan lingkungan hidup, memberikan legitimasi lebih jauh di negera, dalam hal ini pembangunan untuk intervensi dalam pengaturan alokasi sumber-sumber di tingkat sektoral tersebut.

Menguasai Negara.⁶⁶⁾ Hak menguasai dari negara membawa konsekuensi sejumlah kewenangan antara lain (Pasal 2 ayat (2)):

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang udara;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang udara.
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang udara.

Tiga kewenangan ini kemudian dijabarkan kembali dalam bentuk tindakan negara baik ke dalam maupun ke luar. Tindakan ke dalam antara lain:⁶⁷⁾

- a. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang udara serta alam yang terkandung di dalamnya untuk keperluan yang bersifat politis, ekonomis dan sosial [Pasal 14 ayat (1)]. Sementara pemerintah daerah juga harus membuat rencana serupa dengan rujukan pusat [Pasal 14 ayat (2)];
 - 1) Politis, tanah untuk keperluan/bangunan-bangunan pemerintah termasuk bangunan pertanahan.
 - 2) Ekonomi, tanah untuk keperluan perkembangan produksi pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan, industri, pertambangan, transmigrasi, dan lain-lain;
 - 3) Sosial, tanah untuk keperluan beribadah, makam, pusat pemukiman, keperluan sosial, kesehatan, pendidikan, rekreasi, dan lain-lain.
- b. Menentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh individu, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum (Pasal 4);
- c. Berusaha agar sebanyak mungkin orang mempunyai hubungan dengan tanah, dengan menentukan luas maksimum tanah yang boleh dimiliki perorangan (Pasal 7 dan 17);⁶⁸⁾

66) Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara*, Penerbit Citra Media Cetakan ke-1, Yogyakarta, 2007, hlm. 53.

67) Iman Soetikno, *Politik Agraria Nasional*, Gajah Mada University Press, Cetakan ke-4, Yogyakarta, 1994, hlm. 51.

68) Pasal 9 ayat (2) UUPA, bahwa setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi sendiri maupun keluarganya.

- d. Menentukan bahwa setiap orang atau badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah, mengusahakan tanah itu sendiri dengan beberapa pengecualian (Pasal 10);
- e. Berusaha agar tidak ada tanah terlantar dengan menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, dan bahwa memelihara tanah termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan merupakan kewajiban siapa saja yang mempunyai suatu hak atas tanah (Pasal 6 dan 15);
- f. Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang udara. Misalnya, soal hak guna usaha, guna bangunan, sewa-menyewa dan sebagainya (Pasal 16).
- g. Mengatur pembukaan tanah, pemungutan hasil hutan dan penggunaan air dan ruang udara (Pasal 46, 47, dan 48);
- h. Mengatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang udara (Pasal 8);
- i. Mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk menjamin kepastian hukum (Pasal 19);

Sementara itu, tindakan ke luar antara lain:⁶⁹⁾

- 1) menegaskan bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang udara di wilayah Indonesia sebagai karunia Tuhan, bersifat abadi [Pasal 1 ayat (3)];
- 2) Menegaskan bahwa orang asing tidak dapat mempunyai hubungan penuh dan kuat dengan bumi, air dan ruang udara dan kekayaan yang ada di wilayah Indonesia (Pasal 21).

Berdasarkan hak menguasai negara, negara dapat menentukan macam-macam hak atas sumber-sumber agraria yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.⁷⁰⁾ Macam-macam hak atas tanah dalam sistem pemilikan dalam dua kategori: (1) hak primer yaitu semua hak yang diperoleh langsung dari negara dan (2) hak sekunder artinya semua hak yang diperoleh dari pemegang hak atas tanah lain berdasarkan perjanjian bersama. Karena hukum tanah nasional bahan utamanya adalah hukum adat, hak primer hanya ada 2 (dua) yaitu hak yang memberi kewenangan untuk menguasai tanah tanpa ada batas waktu yang dapat beralih karena per-

69) Iman Soektikno, *op. cit.*, hlm. 52.

70) Lihat Pasal 4 ayat (1), (2), UUPA.

warisan dan pemindahan hak yang dalam hukum disebut HM dan hak-hak yang sifatnya sementara yang disebut HP kemudian dikembangkan dalam UUPA menjadi 4 (empat) Hak atas tanah, yaitu HM, HGU, HGB, HP. Pemegang hak tersebut mempunyai persamaan bahwa pemegangnya berhak untuk menggunakan sumber-sumber agraria yang dikuasainya untuk dirinya sendiri atau untuk mendapatkan keuntungan oleh orang lain melalui perjanjian, di satu pihak memberikan hak sekunder pada pihak lain.⁷¹⁾

3. Hukum Adat Sebagai Sumber Hukum Pertanahan dalam UUPA Indonesia

Dalam buku Boedi Harsono menjelaskan⁷²⁾ bahwa dalam rangka membangun Hukum Tanah Nasional, Hukum Adat merupakan sumber utama untuk memperoleh bahan-bahannya, berupa konsepsi, asas-asas dan lembaga-lembaga hukumnya, yang disusun menurut sistem Hukum Adat, yang kemudian dibentuk dengan menggunakan bahan-bahan dari Hukum Adat, berupa norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang tertulis, merupakan Hukum Tanah Nasional positif yang tertulis. Hal ini terbukti Hukum Tanah Nasional disusun berdasarkan Hukum Adat tentang Tanah, dinyatakan dalam Konsideransi/Berpendapat UUPA. Pernyataan mengenai Hukum Adat dalam UUPA dijumpai dalam:⁷³⁾

- a. Penjelasan Umum angka II (1);
- b. Pasal 5;
- c. Penjelasan Pasal 5;
- d. Penjelasan Pasal 16;
- e. Pasal 56 dan secara tidak langsung juga dalam
- f. Pasal 58.

Dalam Penjelasan Umum angka II (1) UUPA dinyatakan, bahwa:

Dengan sendirinya Hukum Agraria yang baru itu harus sesuai dengan kesadaran hukum daripada rakyat banyak. Karena rakyat Indonesia sebagian besar tunduk pada hukum adat, berarti Hukum Agraria baru tersebut akan *didasarkan* pula pada ketentuan-ketentuan *hukum adat* itu, sebagai hukum yang asli, yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat

71) Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Jilid I*, Djambatan, Yogyakarta, 1973, hlm. 7.

72) Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah . . .*, *op. cit.*, hlm. 205-206.

73) *Ibid.*, hlm. 176-179.

dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional serta disesuaikan dengan sosialisme Indonesia. Sebagaimana dimaklumi, hukum adat dalam pertumbuhannya tidak terlepas pula dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalis dan masyarakat swapraja yang feodal.

Dalam *Pasal 5* dinyatakan bahwa:

Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang udara ialah *hukum adat*, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini (maksudnya: UUPA) dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Dalam *Penjelasan Pasal 5* dinyatakan bahwa:

Penegasan bahwa *hukum adat* dijadikan dasar dari Hukum Agraria yang baru. Selanjutnya Penjelasan Umum III angka 1.

Dalam *Penjelasan Pasal 16* dinyatakan bahwa:

Pasal ini adalah pelaksanaan daripada ketentuan dalam Pasal 4. Sesuai dengan asas yang diletakkan dalam Pasal 5, bahwa Hukum Pertanahan Nasional didasarkan atas *Hukum Adat*, maka penentuan hak-hak atas tanah dan air dalam pasal ini di dasarkan pula atas sistematik dari *Hukum Adat*. Dalam pada itu HGU dan HGB diadakan untuk memenuhi keperluan masyarakat modern dewasa ini. Perlu kiranya ditegaskan, bahwa HGU bukan hak *erfpacht* dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. HGB bukan hak *opstal*. Lembaga *erfpacht* dan *opstal* ditiadakan dengan dicabutnya ketentuan-ketentuan dalam Buku ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Dalam pada itu, hak-hak adat yang sifatnya bertentangan dengan ketentuan-ketentuan Undang-undangan ini (Pasal 7 dan Pasal 10) tetapi berhubungan dengan keadaan masyarakat sekarang ini belum dapat dihapuskan, diberi sifat sementara dan akan diatur [ayat (1) huruf h jo Pasal 5].

Pasal 56 dinyatakan, bahwa selama Undang-undang mengenai HM sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat (1) belum terbentuk, sehingga yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat . . . sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUPA.

Pasal 58 tidak menyebut Hukum Adat secara langsung, tetapi apa yang disebut peraturan yang tidak tertulis mencakup juga Hukum Adat.

Pembatasan-pembatasan bagi berlakunya Hukum Adat dalam pasal-pasal dan penjelasannya tersebut tidak mengurangi pentingnya arti ketentuan pokok yang diletakkan dalam UUPA, bahwa Hukum Tanah Nasional kita memakai Hukum Adat sebagai dasar dan sumber utama pembangunannya.

Menjadi pertanyaan, hukum mana yang dipakai, karena sebutan Hukum Adat tidak selalu dipakai dalam pengertian yang sama (lihat: Hardjito Notopuro, "Tentang Hukum Adat, Pengertian dan Pembatasan Dalam Hukum Nasional", *Majalah Lembaga Pembinaan Hukum Nasional* Nomor 4 tahun 1969, Jakarta).⁷⁴⁾

C. van Vollenhoven misalnya menyebutkan adanya hukum adat golongan pribumi dan hukum adat golongan timur asing (*Het Adatrecht van Nederlandsch Indie*).⁷⁵⁾

Kusumadi Pudjosewojo menggunakan sebutan "hukum adat" sebagai keseluruhan aturan hukum tidak tertulis. Hukum Adat dalam pengertian ini bukan merupakan bidang hukum tersendiri di samping bidang-bidang hukum yang lain (Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia)⁷⁶⁾

UUPA dan Penjelasan Umum III angka I di atas menghubungkan "Hukum Adat", yang dalam Konsiderans/Berpendapat huruf c disebut sebagai dasar Hukum Tanah Nasional itu, dengan sebagian terbesar rakyat Indonesia. Jelas kiranya bahwa Hukum Adat yang oleh UUPA dijadikan dasar Hukum Tanah Nasional tersebut, bukanlah hukum adatnya golongan timur asing menurut pengertian van Vollenhoven di atas. Juga bukan hukum adat menurut pengertian Kusumadi Pusdjosewojo, melainkan hukum aslinya golongan pribumi.⁷⁷⁾

Oleh karena itu, tidak ada alasan untuk meragukan bahwa yang dimaksud UUPA dengan *Hukum Adat* itu adalah: hukum aslinya golongan rakyat pribumi, yang merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan, yang berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan.⁷⁸⁾

74) *Ibid.*

75) *Ibid.*

76) *Ibid.*

77) *Ibid.*

78) *Ibid.*

4. Sistem Hukum Pertanahan Indonesia Sebelum Tahun 1960

Hak-hak atas tanah pada sistem hukum pertanahan Indonesia sebelum tahun 1960, antara lain diatur dalam:⁷⁹

- a. S. 1890 – 55 (*Agrarisch wet*);
- b. S. 1925 – 447 (*wet op de staatsinrichting van Nederlands Indie*);
- c. S. 1870 – 118 (*Agrarisch Besluit*);
- d. S. 1875 – 119a (*Algemene Domeinverklaring*);
- e. S. 1874 – 947 (*Domeinverklaring* untuk Sumatera);
- f. S. 1877 – 55 (*Domeinverklaring* untuk Menado);
- g. S. 1888 – 58 (*Domeinverklaring* untuk *residentie Zuideren Oosterfdeling Besluit*);
- h. Buku ke II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW);
- i. Hukum Adat dan peraturan-peraturan lainnya.

Dalam perkembangannya ketentuan pengaturan hukum pertanahan barat yang diatur dalam KUHPerdato berlaku di perkotaan (dikenal hak *eigendom*, hak *erfpacht* dan hak *opsta*), sedangkan di pedesaan berlaku ketentuan hukum pertanahan adat (dikenal dengan hak ulayat dan hak atas tanah perorangan berupa: HM, HP, Hak Garap, Hak Imbalan Jabatan, Hak Wewenang Beli, Hak Menikmati Hasil, dan lain sebagainya).

5. Sistem Hukum Pertanahan Indonesia Setelah Berlakunya UUPA

Pada masa sebelumnya, hukum agraria yang dianut bersifat dualisme yaitu sebagian berlaku dan dipengaruhi oleh hukum pemerintah penjajah yakni hukum Barat dan sebagian lagi berlaku hukum adat. Sehingga hal ini tidak menjamin adanya kepastian hukum. Oleh karena itu, sebagai pengganti peraturan perundangan yang bersifat dualisme tersebut, pada tanggal 24 September 1960 disahkanlah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

79) I. Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 1.

UUPA mempunyai sifat nasional dalam segi formal:

- a. Dasar Kenasionalan.⁸⁰⁾
- b. Dasar Bahwa Negara Menguasai Tanah.⁸¹⁾
- c. Dasar Pengakuan Terhadap Hak Ulayat.⁸²⁾
- d. Dasar Fungsi Sosial Hak atas Tanah.⁸³⁾
- e. Dasar Pengawasan Terhadap Hak Milik.⁸⁴⁾
- f. Dasar Perlindungan Terhadap Golongan Yang Lemah.⁸⁵⁾
- g. Dasar *Landreform* atau *Agrarian Reform*.⁸⁶⁾
- h. Dasar Perencanaan Mengenai Tanah.⁸⁷⁾

Selanjutnya, tujuan pokok UUPA dalam hubungannya dengan Pancasila dan konsepsi Hukum Tanah Nasional, dinyatakan:⁸⁸⁾

- 80) Pasal 1 UUPA, Dasar Kenasionalan ini dijumpai yaitu bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah, air dan seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- 81) Pasal 2 ayat (1) UUPA, Hak Menguasai dari Negara bukan berarti memiliki, bahwa bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- 82) Pasal 3 UUPA, Adanya Hak Ulayat yang tidak boleh merintangai usaha dari pemerintah yang baik karena usahanya itu adalah melaksanakan kewajiban-kewajibannya mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Juga ketentuan Pasal 1 dan 2 UUPA, pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi.
- 83) Pasal 6 UUPA, Seseorang yang mempunyai hak atas tanah tidak boleh mempergunakan atau tidak mempergunakan tanahnya semata-mata untuk kepentingan pribadinya, tetapi harus diperhatikan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Semua hak atas tanah mempunyai Fungsi Sosial.
- 84) Pasal 21 UUPA, Untuk mencegah agar jangan sampai terjadinya penyelundupan terhadap Hak Milik, yang diperkenankan untuk mempunyai Hak Milik hanyalah WNI.
- 85) Pasal 9 ayat (2), Pasal 11 ayat (2), Pasal 13 dan Pasal 26 ayat (1) UUPA, Tiap-tiap WNI mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk dapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri atau keluarganya. Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat dimana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonominya lemah.
- 86) Pasal 7 UUPA, untuk mencapai tujuan *Landreform*, diadakanlah ketentuan mengenai luas tanah yang boleh dimiliki seseorang. Untuk tidak merugikan kepentingan umum, pemiliknya dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.
- 87) Pasal 14 ayat (1) dan (2) UUPA, Perencanaan ini harus meliputi mengenai peruntukan penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang udara untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan negara.
- 88) Bagian Penjelasan Umum 1 UUPA.

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

B. HAK MENGUASAI NEGARA

Yang dimaksud Hak Menguasai Negara adalah hak menguasai oleh negara untuk mengatur, menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan seterusnya, sebagaimana disebutkan pada Pasal 33 ayat (1) UUD'45.

1. Hak Menguasai Tanah oleh Negara

Hubungan hukum antara negara dengan tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia bersumber pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang berbunyi:

"Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kepentingan rakyat".

Selanjutnya Pasal 2 UUPA menjabarkan lebih lanjut pengertian hubungan hukum tersebut yang disebut "Hak Menguasai Negara" sebagai berikut:

- "(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang udara, termasuk kekayaan yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang udara tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang udara;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang udara.

- (3) Wewenang yang bersumber pada Hak Menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak Menguasai dari negara tersebut di atas Pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional".⁸⁹⁾

Negara yang mempunyai kewenangan dalam mengatur peruntukan tanah memberi hak pengaturan itu kepada BUMN/Instansi/Departemen-departemen/Pemerintah dalam bentuk Hak Pengelolaan Lahan dikenal dengan HPL merupakan hak yang dikeluarkan dan menjadi wewenang Kantor Badan Pertanahan Nasional, sebagai berikut:

- a. Memberi keputusan mengenai permohonan tanah negara dengan hak pengelolaan oleh Badan-Badan Swatantra dan Badan-Badan Pemerintah lainnya yang berisikan wewenang, selain untuk mempergunakan sendiri sebagian tanah yang bersangkutan, juga untuk memberikannya kepada pihak-pihak lain dengan HP atau HGB menurut ketentuan-ketentuan khusus.
- b. Memberi keputusan mengenai permohonan untuk memperpanjang jangka waktu atau melepaskan Hak Pengelolaan tersebut.

Pengertian dan Konsep Hak Menguasai Negara atas Tanah

Hak-hak menguasai tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang telah menjadi haknya. Hak-hak penguasaan atas tanah tersebut merupakan suatu lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah subjek tertentu. Hak-hak penguasaan atas tanah tersebut baru memiliki hubungan hukum konkret (*subjektief recht*), jika sudah dihubungkan dengan tanah tertentu dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya.⁹⁰⁾

89) Arie S. Hutagalung, *loc. cit.*, hlm. 57-58.

90) Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah*, *loc. cit.*, hlm. 205.

Pasal 2 UUPA mengatur bagaimana negara sebagai organisasi kekuasaan mempunyai wewenang dalam bidang agraria. Pada Penjelasan Umum II UUPA disebutkan bahwa:

"UUPA berpangkal pada pendirian Pasal 33 ayat (3) UUD tidak perlu dan tidak pada tempatnya, bahwa Bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Adalah lebih tepat, jika negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku badan penguasa".

Sehingga untuk mencapai kesejahteraan rakyat, negara mempunyai wewenang untuk "menguasai" bumi, air dan ruang udara serta seluruh kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Kata-kata menguasai seperti terdapat dalam UUPA itu tidaklah sama dengan kata-kata memiliki. Jika dipergunakan kata-kata "memiliki", berarti kita telah kembali lagi pada zaman penjajahan dahulu dengan asas *domein*, yang berarti bahwa negara tidaklah memiliki tanah, negara bukanlah pemilik tanah, tetapi negara hanya "menguasai" tanah-tanah dalam wilayahnya. Dalam memori penjelasan UUPA pada penjelasan umum, ditentukan bahwa asas *domein* yang dipergunakan pada masa penjajahan itu bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan bertentangan pula dengan asas-asas negara yang merdeka dan modern. Menurut *domein theorie*, bahwa semua tanah dalam wilayah Indonesia yang tidak dapat dibuktikan hak *eigendom* oleh para pihak, dianggap *domein* (milik negara) pemahaman tersebut sudah ada sejak sebelum alam kemerdekaan. Di kalangan para sarjana hukum terdapat pejuang-pejuang yang dengan sangat gigih memperjuangkan untuk dihapuskannya *domein theorie* dari bumi Indonesia ini. Pejuang-pejuang tersebut dipelopori oleh C. Van Vollenhooven dan Ter Harr Bzn. Namun, cita-cita mereka baru terealisasi setelah berlakunya UUPA yang dengan tegas menghilangkan hak hidup dari *domein theorie* ini. *Domein theorie* ini hanya sesuai dengan iklim feodal, tidak untuk negara-negara modern. Pada penjelasan Pasal 2 UUPA dinyatakan bahwa:

"Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah pusat [Pasal 33 ayat (3) UUD 1945]".

Senada dengan apa yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, UUPA menganggap negara sebagai pihak yang menguasai tanah. Berdasarkan hak menguasai ini kepada negara diberikanlah wewenang yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA.

Hukum tanah administratif adalah keseluruhan peraturan-peraturan yang merupakan landasan bagi negara dalam melaksanakan politik pertanahan yang bersumber pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Atas tanah, negara mempunyai sesuatu wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara (sebagian sarjana menyebut dengan istilah "hak ulayat negara"). Penggunaan dari wewenang itu telah dibatasi pula oleh UUPA itu sendiri maupun oleh UUD 1945. Pembatasan dalam arti bahwa dalam keadaan bagaimanapun, negara tidak boleh bertujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Pernyataan seperti ini telah berulang-kali kita temukan baik dalam konsideran, dalam penjelasan maupun dalam batang tubuh UUPA sendiri yang menandakan betapa pentingnya perwujudan dari nilai-nilai yang seperti itu.⁹¹⁾

2. Hak Pengelolaan Tanah

Negara yang mempunyai kewenangan dalam mengatur peruntukan tanah sebagaimana telah disebutkan di atas memberi hak pengaturan itu kepada BUMN/Instansi/Departemen-departemen/Pemerintah dalam bentuk Hak Pengelolaan Lahan dikenal dengan HPL merupakan hak yang dikeluarkan dan menjadi wewenang Kantor Badan Pertanahan Nasional. Hak Pengelolaan ini tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. Adapun kewenangan dalam pengaturan Hak Pengelolaan itu, yaitu:

- a. Memberi keputusan mengenai permohonan tanah negara dengan hak pengelolaan oleh Badan-badan Swatantra dan Badan-badan Pemerintah lainnya yang berisikan wewenang, selain untuk mempergunakan sendiri sebagian tanah yang bersangkutan, juga untuk memberikannya kepada pihak-pihak lain dengan HGB menurut ketentuan-ketentuan khusus.
- b. Memberi keputusan mengenai permohonan untuk memperpanjang jangka waktu atau melepaskan Hak Pengelolaan tersebut.

Hak ini pertama kali disebut dan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang "Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan tentang Kebijakan selanjutnya" jo Peraturan Menteri Agraria Nomor 1 Tahun 1966 tentang "Pendaftaran Hak

91) Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik*, Buku Kedua, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 179-180.

Pakai dan Hak Pengelolaan" dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 tentang "Penguasaan Tanah-tanah Negara" Yaitu dalam menegaskan pelaksanaan konversi hak-hak penguasaan atau "*beheer*" yang ada pada Departemen-departemen dan Daerah-daerah Swatantra berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang "Ketentuan-ketentuan mengenai Penyediaan dan Pemberian Hak untuk keperluan Perusahaan" jo Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 tentang "Tatacara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak atas bagian-bagian Tanah Pengelolaan serta Pendaftarannya".

Hak Pengelolaan dalam Hukum Tanah Nasional tidak disebut dalam UUPA, tetapi tersirat dalam Penjelasan Umum, yang mengatakan bahwa: . . . Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, negara dapat memberikan tanah yang demikian, maksudnya adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain, . . . kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya dengan HM, HGU, HGB atau HP atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing [Pasal 2 ayat (4)].

Eksistensi perolehan hak ini juga mendapat pengukuhan oleh Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang "Rumah Susun" (Pasal 7 dan Penjelasan).

Menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 5 Tahun 1974, Hak Pengelolaan memberi wewenang untuk:

- a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan;
- b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya;
- c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang "Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah", sesuai dengan peraturan perundangan agraria yang berlaku.

Tujuan dari pemberian Hak Pengelolaan ini adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan. Pemegang Hak Pengelolaan memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki bagi keperluan usahanya, tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Dalam penyediaan dan pemberian tanah itu pemegang haknya diberi kewenangan negara, yang diatur dalam Pasal 2. Sehubungan dengan itu, Hak Pengelolaan pada hakikatnya Hak Menguasai dari Negara. Lihat PP 40/1996 Pasal 1: Hak Pengelolaan adalah Hak Menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Hal itu jelas tampak dari kewenangan yang disebut dalam huruf a dan c di atas.

Wewenang untuk menyerahkan tanah negara kepada pihak ketiga itu dibatasi, yakni:

- a. tanah yang luasnya maksimum 1000m² (seribu meter persegi);
- b. hanya kepada WNI dan Badan-badan hukum yang dibentuk menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- c. pemberian hak untuk yang pertama kali saja, dengan ketentuan bahwa perubahan, perpanjangan dan penggantian hak tersebut akan dilakukan oleh instansi agraria yang bersangkutan, dengan pada dasarnya tidak mengurangi penghasilan yang diterima sebelumnya oleh pemegang hak [Pasal 6 ayat (2)].

Yang dapat menjadi pemegang HPL adalah: Departemen, Direktorat, atau Daerah Swatantra (Pasal 4) serta badan-badan lain untuk pelaksanaan tugasnya (Pasal 7). Jika tanah negara tersebut dipergunakan untuk keperluan instansi itu sendiri dikonversikan menjadi HP (Pasal 1), tetapi bila tanah negara yang diberikan kepada instansi itu dimaksudkan untuk diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga dikonversikan menjadi HPL (Pasal 2 jo. Pasal 5).

Secara ringkas dapat disimpulkan bahwa pemberian hak atas tanah tersebut kepada pihak ketiga dibatasi luasnya dan hanya untuk pemberian pertama saja; untuk perpanjangan dan pembaruan hak, diserahkan kepada instansi agraria, sekarang Badan Pertanahan Nasional (BPN).

- d. Pengaturan lebih lanjut HPL adalah melalui PMA No. 1/1966 tentang Pendaftaran HP dan HPL, yang menegaskan kembali keharusan bahwa HPL wajib didaftarkan (Pasal 2), sekaligus menyatakan tidak berlaku lagi Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria No. 9/1965 yang mengatur hal serupa.
- e. Pengertian, tata cara permohonan HM, HGB, HP di atas tanah HPL, hubungan hukum antara pemegang HPL dan pihak ketiga terkait dengan bagian HPL yang diserahkan kepada pihak ketiga dan penguasaan kembali HPL setelah berakhirnya hak yang diberikan kepada pihak ketiga diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 1/1977 tentang Tata Cara Permohonan dan Penyelesaian Pemberian Hak Atas Bagian-Bagian Tanah Hak Pengelolaan Serta Pendaftarannya.

C. ASAS-ASAS HUKUM PERTANAHAN INDONESIA

1. Asas-Asas Hukum

"Asas" dikenal dalam bahasa Indonesia tidak lain adalah dasar, aturan pokok, prinsip atau permulaan, dalam bahasa Inggris "*Principle*", dan dalam bahasa Belanda "*Beginself*".

Asas hukum memiliki posisi sentral dalam hukum positif, beberapa pendapat asas hukum tersebut di bawah ini:⁹²⁾

a. Pendapat Mahadi:

"Asas (*principle*) adalah sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, sebagai dasar, sebagai tumpuan, sebagai pokok pangkal, sebagai fondamen, sebagai tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal, yang hendak kita jelaskan".⁹³⁾

b. Menurut pendapat A.R. Lavey:

"Asas itu adalah suatu hukum yang tinggi letaknya, dan padanya dapat digantungkan, disandarkan, disendikan banyak hukum-hukum lain".

c. Menurut pendapat Paton:

"Asas hukum adalah *a principle is the broad reason, which lies at the base of rule of law*".

92) Djuhaendah Hasan, *Asas dan Norma Hukum*, Bahan Kuliah Program Pasca Sarjana Unpad, Bandung, 2006.

93) Dudu Duswara Machmudin, *Pengantar Ilmu Hukum; Sebuah Sketsa*, Refika Aditama, Bandung, 2003, hlm. 67.

d. Menurut Sudikno Mertokusumo:

"Asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam atau di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut".

e. Menurut pendapat Abdul Kadir Besar:

"Asas hukum adalah dasar normatif pembentukan hukum, tanpa asas hukum positif tidak memiliki makna dan kehilangan watak normatif, dan untuk menjadi aturan positif suatu asas memerlukan bentuk yuridis".

f. Menurut pendapat Scholten:

"Asas hukum adalah pikiran dasar yang ada dibelakang tiap sistem hukum yang telah mendapat bentuk sebagai peraturan perundangan dan putusan pengadilan".

g. Asas Hukum mempunyai ciri, yaitu:

- 1) asas hukum adalah fundamen dari sistem hukum, dan merupakan pikiran dasar dari sistem hukum;
- 2) asas hukum bersifat lebih umum dari pada ketentuan undang-undang, atau keputusan hukum;
- 3) asas hukum berada sebagai dasar dari sistem hukum;
- 4) bersifat asas hukum abstrak.

h. Asas hukum tidak kehilangan daya lakunya bila tidak diterapkan lagi berbeda dengan peraturan perundangan.

i. Asas hukum dapat berfungsi di dalam maupun di luar hukum positif karena asas hukum merupakan ukuran nilai.

j. Fungsi asas hukum adalah membimbing para legislator dalam proses pembentukan hukum.

Asas umum menurut Djuhaendah Hasan sebagaimana dalam KUHPerdara antara lain:

- a. *Asas absolut*,⁹⁴⁾ bahwa hak kebendaan dapat dipertahankan terhadap siapapun. Setiap orang harus menghormati hak tersebut.

94) Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan . . .*, *op. cit.*, hlm. 62.

- b. *Asas dapat diserahkan*,⁹⁵⁾ bahwa pemilikan benda mengandung wewenang untuk menyerahkan bendanya.
- c. *Asas mengikuti (droit de suite)*,⁹⁶⁾ bahwa hak kebendaan akan mengikuti bendanya di tangan siapapun berada.
- d. *Asas individual*,⁹⁷⁾ bahwa objek hak kebendaan hanya terhadap benda yang dapat ditentukan.
- e. *Asas Moralitas*,⁹⁸⁾ bahwa suatu perbuatan untuk melakukan yang baik, hindarkan yang jahat, hiduplah secara terhormat, jangan merugikan orang.
- f. *Asas iktikad baik*,⁹⁹⁾ bahwa asas ini dapat ditemukan dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara menyatakan bahwa perjanjian harus dilaksanakan dengan iktikad baik (*zij moeten te goeder trouw worden ten uitvoer gebracht*). Padahal sesungguhnya iktikad baik diperlukan dalam proses negosiasi dan penyusunan kontrak. Karena itu, sebenarnya iktikad baik sudah ada sejak saat proses negosiasi dan penyusunan kontrak hingga pelaksanaan kontrak.¹⁰⁰⁾

2. Asas-Asas Hukum Pertanahan Indonesia

Asas dalam hukum pertanahan merupakan sebuah dasar pikiran yang mendasari pembentukan kaidah-kaidah hukum pertanahan serta peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tanah, menurut Sudikno Mertokusumo¹⁰¹⁾ disebabkan asas dalam hukum pertanahan termasuk kategori asas hukum khusus yang "berfungsi dalam bidang yang lebih sempit seperti dalam bidang hukum perdata....". Pada bagian ini akan dibahas mengenai asas hukum pertanahan dari beberapa perspektif, yaitu perspektif hukum perdata, hukum agraria dan secara khusus membahas asas pemisahan horizontal dan asas pelekatan vertikal sebagai asas hukum pertanahan.

95) *Ibid.*

96) *Ibid.*

97) *Ibid.*

98) Theo Huijbers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 88.

99) Ridwan Khairandy, *Iktikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004, hlm. 13. Ketentuan ini sebangun dengan Pasal 1374 ayat (3) BW Lama, dan Pasal 1334 ayat (3) *Civil Code* Perancis. Dengan ketentuan ini tidak berarti bahwa hukum Indonesia tidak mengenal sama sekali iktikad baik dalam pra kontrak. Pasal 251 KUHD mengenal iktikad baik pra kontrak. Asas yang terkandung di dalam pasal tersebut pada dasarnya merupakan asas *uberrima fides* atau *uberrima fidae* (*the principle of utmost good faith*).

100) *Ibid.*

101) Sudikno Mertokusumo, *op. cit.*, hlm. 71.

Saat ini hukum perdata di Indonesia sebagian besar masih menginduk pada KUHPerdata, kecuali mengenai tanah karena telah diatur dalam UUPA. Selain itu, juga ketentuan mengenai hipotik dalam KUH Perdata tidak lagi berlaku setelah diundangkannya UUTH. Terlepas dari tidak berlakunya sebagian norma-norma dalam KUH Perdata terdapat asas-asas hukum Perdata yang berlaku bagi hukum benda.

Djuhaendah Hasan membagi asas-asas hukum benda menjadi asas-asas hukum benda tanah dan asas-asas hukum benda bukan tanah. Hal ini terkait dengan pembagian benda menurut Djuhaendah Hasan menjadi benda tanah dan benda bukan tanah sebagaimana telah dibahas sebelumnya.¹⁰²⁾ Asas-asas hukum benda bukan tanah antara lain:¹⁰³⁾

a. Asas perlakuan yang berbeda.

Asas ini mengandung arti yang berbeda-beda bagi benda tanah dan benda bukan tanah, bagi benda tetap dan benda bergerak, bagi benda terdaftar dan benda tidak terdaftar.

b. Hak kebendaan mengandung asas tertutup.

Artinya di luar apa yang telah disebutkan dalam UU tidak dapat diadakan hak kebendaan baru. Ini berarti bahwa di luar yang diatur dan ditentukan KUH Perdata, tidak dapat diadakan hak kebendaan baru, hal ini dimaksud agar ada kepastian hukum, hak-hak mana saja yang mempunyai sifat absolut itu.

c. Asas Pemaksa.

Asas ini mengandung arti bahwa peraturan tentang hukum benda dalam UU tidak dapat disampingi. Hak kebendaan mengandung sifat absolut, setiap orang harus menghormatinya.

d. Hak kebendaan mengikuti benda.

Asas ini menentukan bahwa hak kebendaan akan mengikuti bendanya dimanapun, dalam tangan siapapun berada (*droit de suite*).

102) Djuhaendah Hasan, *Asas dan Norma Hukum, Bahan Perkuliahan Hukum Tanah*.

103) Djuhaendah Hasan (et.al), *Laporan Tim Perumusan Harmonisasi Hukum Kebendaan Menuju Hukum Kebendaan Nasional*, Proyek Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional, BPHN-Departemen Kehakiman, Jakarta, 1994/1995, hlm. 19-21.

e. Asas publisitas.

Asas ini mengandung pengertian bahwa status benda bukan tanah yang harus dibuktikan pemilikannya terutama bagi benda terdaftar. Bagi benda bergerak tidak terdaftar, pengumuman itu tercantum dari penguasaan benda.

f. Asas individual.

Bahwa objek hak kebendaan hanya terdapat benda yang dapat ditentukan atau terhadap benda tertentu.

g. Asas totalitas.

Hak kebendaan selalu terletak pada benda sebagai keseluruhan, tidak dapat diletakkan atas bagian-bagian benda.

h. Asas accesie.

Asas ini memberikan sifat pelekatan benda yang merupakan ikutan yang akan melekat pada benda pokoknya.

i. Asas dapat diserahkan.

Pemilikan atas benda mengandung arti adanya wewenang untuk dapat melakukan penyerahan benda tersebut kepada pihak lain.

Hukum agraria yang dimaksud adalah pengaturan pengelolaan bumi, air dan ruang udara sebagaimana diatur dalam UUPA. Dalam hal-hal hukum pertanahan, ketentuan KUHPerdata sepanjang mengenai tanah menjadi tidak berlaku, karena telah diatur dalam UUPA.

Dalam UUPA, terdapat asas-asas hukum yang tercermin dalam pasal-pasalannya, terutama mengenai tanah. Djuhaendah Hasan menyebutnya asas-asas hukum benda tanah, yang dibedakan dengan asas hukum benda bukan tanah sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya. Asas-asas bagi benda tanah tersebut, antara lain:¹⁰⁴⁾

a. Asas unifikasi.

Asas ini, diartikan bahwa berkaitan dengan benda tanah, hanya ada satu pengaturan bagi seluruh Indonesia yaitu yang diatur dalam UUPA. Demikian juga tentang jenis benda tanah hanya yang diatur dalam UUPA.

104) *Ibid.*, hlm. 21-22.

b. Asas hukum adat.

Asas ini diartikan bahwa hukum pertanahan dalam UUPA berlandaskan asas-asas hukum adat antara lain:

- 1) Asas kekeluargaan;
- 2) Asas kepentingan umum di atas kepentingan pribadi;
- 3) Asas kontan dan konkret.

c. Asas pemisahan Horizontal.

Asas pemisahan horizontal juga merupakan asas dalam hukum adat, yaitu di mana tanah terpisah dari segala sesuatu yang melekat di atasnya.

d. Asas tanah mempunyai fungsi sosial.

Adalah asas yang mencerminkan bahwa tanah harus digunakan sebaik-baiknya dengan memperhatikan kepentingan umum.

e. Asas publisitas.

Asas ini memberikan pengumuman pemilikan kepada masyarakat luas, yaitu pengumuman hak atas tanah dengan jalan pendaftaran. Pendaftaran memberikan pengakuan hukum umum terhadap adanya hak atas benda tersebut.

f. Asas spesialisitas.

Hak atas tanah harus dibuktikan dengan jelas wujudnya, batas dan letaknya.

Asas yang mendasar dalam UUPA adalah:

1. Asas Hukum Adat, dasar pemikiran UUPA yang berasal dari dasar filosofi Hukum Adat;
2. Asas pemisahan horisontal, dimana tanah terlepas dari segala sesuatu yang melekat padanya;
3. Asas nasionalitas, asas yang memberikan hak atas tanah peringkat tertinggi hanya kepada WNI, yaitu HM atas tanah, yang hanya dapat dimiliki oleh WNI, hal ini membuktikan dasar filosofi dalam Hukum Adat dalam ketentuan hak ulayat, hak atas tanah dan hasil wilayah ulayat hanya untuk warga ulayat.
4. Asas fungsi sosial, hak atas tanah harus memiliki manfaat bagi pemilik hak maupun kepentingan masyarakat.

D. ASAS PEMISAHAN HORIZONTAL DALAM SISTEM PERTANAHAN INDONESIA

Hukum Tanah Nasional Indonesia yang menggunakan asas pemisahan horizontal, didasarkan pada hukum adat. Maka dalam kaitannya dengan bangunan, tanaman dan hasil karya tersebut Hukum Tanah Nasional menggunakan asas pemisahan horizontal. Dalam rangka asas pemisahan horizontal benda-benda yang merupakan satu kesatuan dengan tanah menurut hukum bukan pemisahan bagian dari tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu, setiap perbuatan hukum mengenai hak-hak atas tanah, tidak dengan sendirinya meliputi benda-benda tersebut.

Meskipun demikian, penerapan asas-asas hukum adat tidaklah mutlak, melainkan selalu memerhatikan dan disesuaikan dengan perkembangan kenyataan dan kebutuhan dalam masyarakat yang dihadapinya. Atas dasar kenyataan sifat hukum adat itu, dalam rangka asas pemisahan horizontal tersebut dinyatakan dalam Pasal 4, bahwa pembebanan HT atas tanah, dimungkinkan pula meliputi benda-benda sebagaimana dimaksud di atas. Hal tersebut telah dilakukan dan dibenarkan oleh hukum dalam praktik melalui yurisprudensi pengadilan, sepanjang benda-benda itu merupakan satu-kesatuan dan dengan tanah yang bersangkutan dan keikutsertaannya dijadikan jaminan, dengan tegas dinyatakan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungannya. Demikian dikemukakan dalam Penjelasan Umum angka 6. Tidak akan ada ketentuan demikian, sekiranya asasnya sudah berubah menjadi asas *accessie*. Dalam asas *accessie* bangunan, tanaman dan hasil karya yang ada di atasnya, menurut hukum merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan, sehingga tidak diperlukan suatu pernyataan dalam akta pemberiannya. Dengan sendirinya menurut hukum bangunan, tanaman dan hasil karya itu ikut terbebani HT.¹⁰⁵⁾

Salah satu aspek yang penting di dalam hukum tanah adalah tentang hubungan antara tanah dengan benda lain yang melekat padanya. Kepastian hukum akan kedudukan hukum dari benda yang melekat pada tanah itu sangat penting karena hal ini mempunyai pengaruh yang luas terhadap segala hubungan hukum yang menyangkut tanah dan benda yang melekat padanya.¹⁰⁶⁾

105) Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2007, hlm. 425.

106) Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi . . .*, *loc. cit.*, hlm. 65.

Di dalam hukum tanah dikenal ada dua asas yang satu sama lain bertentangan yang dikenal dengan asas pelekatan vertikal (*verticale assessie beginsel*), dan asas pemisahan horisontal (*horizontale scheidings beginsel*).¹⁰⁷⁾

Asas Pelekatan vertikal yaitu asas yang mendasarkan kepemilikan tanah dan segala benda yang melekat padanya sebagai suatu kesatuan yang tertancap menjadi satu. Sedangkan asas pemisahan horisontal justru memisahkan tanah dari segala benda yang melekat pada tanah tersebut.¹⁰⁸⁾

Asas (*principle*) adalah sesuatu yang dapat dijadikan sebagai alas, sebagai dasar, sebagai tumpuan, sebagai pokok pangkal, sebagai fundamen, sebagai tempat untuk menyandarkan, untuk mengembalikan sesuatu hal yang hendak kita jelaskan.¹⁰⁹⁾

Selanjutnya, A.R. Lacey menyebutkan bahwa asas itu adalah suatu hukum yang tinggi letaknya, dan padanya dapat digantungkan, disandarkan, disendikan banyak hukum-hukum lain, sedangkan Paton mengatakan bahwa *A principle is the broad reason, which lies at the base of the rule of law.*¹¹⁰⁾

Sudikno Mertokusumo mengatakan bahwa asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkret yang terdapat dalam atau di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut.¹¹¹⁾

Dengan demikian, asas yang terkandung dalam hukum pertanahan merupakan alas atau dasar fundamen, pikiran dasar yang merupakan latar belakang peraturan yang konkret yang berlaku dalam bidang hukum tanah. Jadi, asas pemisahan horisontal merupakan alas atau dasar pemikiran yang melandasi atau merupakan latar belakang hukum pertanahan dalam pengaturan Hukum Adat dan asas ini juga dianut oleh UUPA.

107) Mahadi, *Falsafah Hukum Suatu Pengantar*, Alumni, Bandung, 1989, hlm. 114; Mahadi, *Hukum Benda dalam Sistem Hukum Perdata Nasional*, Binacipta, Bandung, 1983, hlm. 46; lihat juga Iman Sudiyat, *Asas Pemisah*, Himpunan Laporan Hasil Pengkajian Bidang Hukum Adat, BPHN, Jakarta, 1985, hlm. 224; Djuhaendah Hasan, *Asas Pelekatan dan Pemisahan*, hlm. 207

108) Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan, . . .*, *loc. cit.*, hlm. 65

109) Lihat Djuhaendah Hasan, *ibid.*, hlm. 66, Lihat: Mahadi, *op. cit.*, hlm. 119.

110) Dikutip dari Mahadi, *ibid.*, hlm. 120 dan 122.

111) Sudikno Mertokusumo, *op. cit.*, hlm. 33.

Sedangkan asas pelekatan vertikal merupakan alas atau dasar pemikiran yang melandasi hukum pertanahan dalam pengaturan KUHPperdata.¹¹²⁾

Sejak berlakunya KUHPperdata, kedua asas ini diterapkan secara berdampingan sesuai dengan tata hukum yang berlaku dewasa itu (masih dualitas) pada masa belum adanya kesatuan hukum dalam hukum pertanahan yaitu sebelum berlakunya UUPA. Sejak berlakunya UUPA, ketentuan Buku II KUHPperdata sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan yang ada didalamnya telah dicabut, kecuali hipotik. Dengan demikian, pengaturan tentang hukum tanah dewasa ini telah merupakan satu kesatuan hukum (unifikasi hukum) yaitu hanya ada satu hukum tanah saja yang berlaku yaitu yang diatur dalam UUPA dan berasaskan hukum adat (lihat Pasal 5 UUPA). Unifikasi hukum merupakan perwujudan wawasan nusantara dalam bidang hukum, yaitu bahwa seluruh kepulauan nusantara merupakan satu kesatuan sistem hukum, yaitu hanya ada satu sistem hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional.¹¹³⁾

Dewasa ini pengaruh asas pelekatan vertikal yang merupakan dasar hukum pertanahan KUHPperdata masih besar dalam kehidupan masyarakat terutama sekali bagi masyarakat kota. Dalam kehidupan sehari-hari masyarakat kota dengan alam pikiran bahwa rumah selalu menyatu dengan tanahnya, adalah pengaruh pikiran KUHPperdata, dan bukan alam pikiran UUPA ataupun Hukum Adat. Sedangkan di pedesaan anggota masyarakatnya masih berpikir berdasarkan Hukum Adat, bahwa pemilikan rumah terpisah dari pemilikan atas tanah atau rumah tidak selalu harus mencakup tanah tempat rumah tersebut berdiri.¹¹⁴⁾

Untuk memahami bahwa perlu ada kesatuan antara bidang hukum yang berkaitan dalam satu sistem, perlu kita pahami terlebih dahulu pengertian sistem itu sendiri. Sistem adalah *aset of interrelated elements atau a set of interdependents variables*. Ada yang menyebutkan bahwa sistem itu adalah *Any set of interrelated elements which are as they work and change together may be regarded as a single entity*.¹¹⁵⁾

112) Lihat Djuhaendah Hasan, *op. cit.*, hlm. 67.

113) *Ibid.*

114) Hasil Penelitian Djuhendah Hasan, *Aspek-Aspek Hukum Perjanjian Jaminan dalam Perjanjian Kredit*, PBHN, 1993.

115) Soerjono Soekanto dan Soleman Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali Jakarta, 1983, hlm. 3.

Sedangkan Mahadi menyebutkan bahwa, sistem adalah suatu totalitas, yang tersusun atas sejumlah komponen-komponen yang saling berhubungan, dan sama-sama mewujudkan suatu keutuhan untuk mencapai tujuan tertentu; di antara komponen itu ada yang mempunyai fungsi terhadap yang lain.¹¹⁶⁾

Sistem menurut Sunaryati Hartono adalah sesuatu yang terdiri atas sejumlah unsur atau komponen yang selalu pengaruh memengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas.¹¹⁷⁾

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam sistem hukum kekayaan harus terdapat totalitas yang tersusun dan harus ada keterkaitan antara komponen-komponen hukum kekayaan tersebut (hukum benda baik benda tanah dan benda bukan tanah, hukum bangunan dan perumahan, hukum jaminan, hukum perikatan, dan sebagainya) dan harus berada di dalam satu keutuhan untuk mencapai tujuan tertentu. Seperti telah disebutkan bahwa meskipun Indonesia tidak akan membentuk kodifikasi dalam bentuk yang konvensional tetapi bentuk yang persial, antara bidang-bidang hukum yang berkaitan atau komponen-komponennya tetap harus ada kesinambungan yang terangkai di dalam satu sistem.

Van de Villes mensyaratkan bahwa sejumlah asas hukum dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, harus berupa asas formal dan asas materil. Asas formal terdiri atas:¹¹⁸⁾

1. asas tujuan yang jelas (*Het beginsel van duifelijke doelstelling*).
2. Asas lembaga yang tepat (*Het beginsel van het juiste orgaan*).
3. Asas Harus dapat dilaksanakan (*Het beginsel van uitvoerbaarheid*).
4. Asas konsensus (*Het beginsel van de consensus*).
5. Asas memerhatikan keadaan seseorang dalam penegakan hukum (*Het beginsel van de consensus*).

116) Mahadi, *Hukum Benda dalam . . .*, *op. cit.*, hlm. 1.

117) Sunaryati Hartono, *Pembinaan Hukum Nasional dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, UNPAD 1991.

118) Hasan Wargakusumah, *op. cit.*, hlm. 25.

E. ASAS NASIONALITAS DAN ASAS INDIVIDUALITAS

Asas Nasionalitas yang disebut juga asas Kebangsaan, secara umum merupakan asas yang menempatkan kepentingan, keperluan dan untuk sepenuhnya bagi masyarakat di suatu wilayah negara tersebut.

Pendekatan yang sesuai untuk penemuan dan pengembangan asas kehidupan nasional, diisyaratkan oleh hubungan yang serasi antara asas dan kebangsaan. Hubungan yang serasi ini ditentukan oleh hakikat asas dan hakikat kebangsaan, yang melahirkan haknya, disamping isi dan fungsinya.

Isinya ialah nilai-nilai yang terkandung di dalam asas dan kebangsaan itu, sedangkan fungsinya ditandai oleh manfaat yang diperoleh dari peranannya masing-masing.

Hakikat dari Asas dan Kebangsaan yang dijelaskan di atas, terdapat perbedaan yang jelas, ialah bahwa asas itu adalah nilai-nilai yang diaplikasikan, dimasyarakatkan, dioperasikan dalam hubungan-hubungan yang terdapat dalam kehidupan sosial (*applied value, social value*).¹¹⁹⁾ Sedangkan Kebangsaan adalah kesatuan yang terintegritasi dalam suatu kehidupan masyarakat di dalam suatu negara sehingga terjalin rasa memiliki atas semua yang ada di alam semesta di dalam wilayah negara itu.

Kekayaan alam yang menjadi milik masyarakat di wilayah suatu negara yang menimbulkan kepemilikan yang hakiki dari masyarakat itu. Kekayaan alam yang dimaksud misalnya pada kepemilikan tanah, yang menjadi tempat tumpuan masyarakat hidup adalah milik bangsa itu sendiri.

Oleh karena itu, keberadaan asas Nasionalitas ini dikaitkan dengan tanah sebagaimana telah dijelaskan di atas, merupakan asas yang memberikan hak atas tanah peringkat tertinggi hanya kepada WNI untuk memiliki tanah wilayah Indonesia. Ini berarti hanya WNI yang mempunyai dan memiliki hak-hak atas tanah di Indonesia. Sebagai dasar filosofi dalam hukum adat dalam ketentuan hak ulayat, hak atas tanah dan hasil wilayah ulayat hanya untuk warga ulayat.¹²⁰⁾

Akibat keikatan hubungan erat antara bangsa Indonesia dengan alam yang dimilikinya yaitu bumi, air serta ruang udara

119) M. Solly Lubis, *Pembahasan UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 69.

120) Djuhaendah Hasan, *Bahan Perkuliahan Program Pasca Sarjana*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006, hlm. 8.

ini membuat terjadi keterbatasan WNA untuk dapat memiliki HM atas tanah, bahwa kepemilikan HM atas tanah hanya diperuntukkan bagi WNI.

Pada asas individual sebagaimana telah dijelaskan di atas, asas ini menerangkan bahwa objek hak kebendaan hanya terhadap benda yang dapat ditentukan atau terhadap benda tertentu. Dalam hal ini, lingkup Hak Bangsa pun dimungkinkan para warganegara Indonesia, sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah bersama tersebut, masing-masing menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah-bersama itu secara *individual* dengan hak-hak yang bersifat *pribadi*.

Menguasai dan menggunakan tanah secara *individual* berarti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan. Tidak ada keharusan menguasainya bersama-sama dengan orang-orang lain secara kolektif, biarpun menguasainya dan menggunakan tanah itu bersama dimungkinkan dan diperbolehkan.

Cara pandang khas Amerika ini menjadi contoh bagi *Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* yang telah diakui pada tanggal 26 Agustus 1989. Prinsip bahwa setiap individu harus diakui dan dihormati (martabatnya sebagai manusia) berkembang setelah Revolusi Perancis di dalam semboyan: *Liberte, Egalite, Fraternite*. *Code Civil (Napoleon I)* terbentuk (tahun 1804) dalam zaman pengakuan kebebasan mutlak individu. Semua hal berpusat dan berkisar pada individu, apalagi hidup terpusat dan berangkat dari kebebasan individu. Sebagai perpanjangan darinya ialah kesimpulan bahwa individualisme niscaya merupakan landasan universal satu-satunya yang paling benar sebagai titik tolak bagi filsafat sosial, baik di negara-negara Timur maupun Barat, karena hanya manusia seorang diri yang dapat berpikir dan bertanggung jawab atas perbuatan yang ia lakukan.¹²¹⁾

Rancangan *Meijers* menyebutkan *eigendom* (HM) sebagai hak yang terpenuh yang dapat diperoleh seseorang atas suatu kebendaan (*het meest volledige recht date en persoon op een zaak kan hebben*) dan hak terhadap suatu kebendaan untuk menggunakannya secara bebas (*naar goedvinden te gebruiken*).

121) Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia* (Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia), Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 169.

Beranjak dari sini dapat disimpulkan bahwa HM adalah hak terpenuh dan terkuat yang dapat diberikan atau dinikmati se-seorang.¹²²⁾

Scholten menyatakan:

"Tiada satu larangan hukum pun yang mengikat individu, sebaliknya manusia dianggap secara alamiah bebas merdeka tanpa ikatan apa pun; adalah kehendaknya sendiri, sebagaimana muncul dalam perjanjian, yang mewajibkan individu untuk tunduk dan taat. Hal ini bukan suatu janji konkret tertentu yang dapat dituntut darinya. Bila pandangan ini yang menjadi titik tolak, maka diandaikan bahwa janji bersifat mengikat dan karenanya kekuatan mengikat hukum juga ada, serta semua hukum harus dikembalikan pada kehendak individu.¹²³⁾

Juga, ajaran hukum kodrat¹²⁴⁾ bertitik tolak dari pandangan bahwa manusia secara alamiah bebas merdeka dan bahwa hak-hak individual yang bersifat kekal-abadi serta tidak dapat diasingkan darinya (*onvervreembare*) mutlak terjalin dengan sifatnya sebagai manusia. Masyarakat terbentuk melalui kesepakatan sosial yang dibuat oleh masing-masing individu dengan maksud dan tujuan menjamin ataupun melindungi penikmatan hak-hak individual. Hak individual subjektif menjadi landasan dari tertib hukum.

Kiranya jelas bahwa ragam teori tentang negara dilandaskan pada cara bagaimana individu yang diciptakan bebas dan sederajat ditempatkan berhadapan dengan masyarakat. Meskipun demikian, manusia selalu hidup dalam masyarakat, dalam kelompok, sehingga harus dibuat aturan-aturan yang memungkinkan individu hidup dalam masyarakat yang tertib. Manusia diciptakan *free and*

122) *Ibid.*, hlm. 170. Mengutip: Kata-kata *het meedt voldding recht* (hak yang paling sempurna) yang kita temukan di dalam ketentuan Pasal 625 BW (lama) tidak kita temukan lagi di dalam ketentuan Pasal 5:1 BW, sedemikian sehingga tidak muncul kesan kemutlakan dari hak seorang pemilik, yang tidak lagi mungkin diselaraskan dengan pemahaman modern tentang kepemilikan, Parl. Gesch. Boek 5, hlm. 27.

123) *Ibid.*, hlm. 171. Mengutip: "*Er is niet een rechtsgebod, dat het individu bindt, integendeel de mensch wordt als cospronkelijk ongebonden "vrij" gedacht; het is zijn eigen wil, die in de overeenkomst het individu tot gehoorzaamen verplicht. Het is niet een bepaalde concrete belofte, die hem kan worden voorgehouden. Ware dat mogelijk, dan was ondersteld, dat de belofte bindt, een rechtsgebondenheid dus bestond, en alle recht moet tot den individueelen wil worden herleid*, G.J. Scholten, Y. Scholten dan M.H. Bregstein (penyusun), *Verzameide geschriften van wijlen Prof. Mr. Paul Scholten*, Jilid I, Zwolle, 1949, hlm. 70-71.

124) *Ibid.*, hlm. 171. Mengutip: C.W. Maris & F.C.L.M. Jacobs (redactie) *orde en vrijheid, Een Historische inleiding in de rechtsfilosofie*, Groningen, 199, hlm. 24.

equal akan saling mencari satu sama lain dan hidup berkelompok, manusia bukanlah pulau sendiri di tengah lautan. Manusia ialah makhluk sosial zoon politikon, sebagaimana dinyatakan *Aristoteles* (384-332 SM),¹²⁵) karena mereka saling membutuhkan dan terpaksa hidup berkelompok. Negara adalah ciptaan alam dan manusia secara alamiah hidup dalam masyarakat negara. *Hugo Grotius* (1583-1645) beranjak dari pandangan bahwa pembentukan negara terjadi karena sifat alamiah manusia. Setiap orang memiliki sifat alamiah dan kecenderungan-kecenderungan serupa. Karena itu, setiap manusia saling terkait satu sama lain dan berkecenderungan membentuk masyarakat.

F. HAK-HAK ATAS TANAH DALAM SISTEM PERTANAHAN INDONESIA

1. Hak Atas Tanah menurut Hukum Tanah Nasional¹²⁶

Penguasaan hak atas tanah terjadi, karena adanya hubungan hukum yang memberi wewenang untuk berbuat sesuatu kepada subjek hukum (orang atau badan hukum) terhadap objek hukumnya, yaitu tanah yang dikuasainya.

Penguasaan hak atas tanah ini dikuasai dengan bermacam-macam bentuk hak penguasaannya yang berdasarkan kewenangannya menurut UUPA dibagi menjadi:

a. Hak penguasaan tanah yang mempunyai kewenangan khusus yaitu kewenangan yang bersifat publik dan perdata.

1) Hak Bangsa Indonesia (Pasal 1 UUPA)

Ini menunjukkan suatu hubungan hukum yang bersifat abadi antara bangsa Indonesia dengan tanah di seluruh Indonesia dengan subjeknya bangsa Indonesia.

Hak bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi di Indonesia.

2) Hak Menguasai Negara (Pasal 2 UUPA)

Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi seluruh rakyat melaksanakan tugas untuk memimpin dan mengatur kewenangan bangsa Indonesia (kewenangan publik) melalui hak menguasai negara.

125) *Ibid.*, hlm. 171-172. Mengutip: *Aristoteles, Politica (De staat), in Politeia, Grote mannen over staat en maatschappij*, Jilid 1, disusun oleh M.L. Bodlaender, cet. kelima, Amsterdam, 1959, hlm. 75.

126) Arie S. Hutagalung, *Asas-asas Hukum Agraria*, Bahan Perkuliahan, hlm. 21-22.

Negara akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan fungsi bumi, air, ruang udara sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah. Negara dalam hal ini tidak menjadi pemegang hak, melainkan sebagai berikut:

- a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan.
 - b) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai oleh subjek hukum tanah.
 - c) Mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai tanah.
- 3) Hak Ulayat pada Masyarakat Hukum Adat (Pasal 3 UUPA)
Hubungan hukum yang terdapat antara masyarakat hukum adat dengan tanah lingkungannya.

Hak ulayat Pasal 3 UUPA diakui dengan ketentuan:

- a) sepanjang menurut kenyataannya masih ada;
 - b) pelaksanaannya tidak bertentangan dengan pembangunan nasional.
- b. Hak penguasaan tanah yang memberikan kewenangan yang bersifat umum, yaitu kewenangan di bidang perdata dalam penguasaan dan penggunaan tanah sesuai dengan jenis-jenis hak atas tanah yang diberikan (Hak Perorangan atas tanah).
- 1) Hak atas tanah yaitu:
 - a) Hak atas tanah orisinal atau primer yaitu hak atas tanah yang bersumber pada Hak Bangsa Indonesia dan diberikan oleh negara dengan cara memperolehnya melalui permohonan hak.
Hak atas tanah yang termasuk hak primer:
HM, HGB, HGU, HP, dan HPL.
 - b) Hak atas tanah derivatif atau sekunder yaitu hak atas tanah yang tidak langsung bersumber kepada Hak Bangsa Indonesia dan diberikan oleh pemilik tanah dengan cara memperolehnya melalui perjanjian pemberian hak antara pemilik tanah dan calon pemegang hak yang bersangkutan.
Hak atas tanah yang termasuk dalam hak sekunder:
HGB, HP, HS, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Gadai, Hak Menumpang.

2. Hak-hak atas Tanah Menurut UUPA

Jenis-jenis hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat

(1) UUPA, yang berbunyi:

Hak-hak tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah: HM, HGU, HGB, HP, HS, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

3. Hak-hak atas Tanah Menurut Hak Perdata

- a. Hak Milik,
- b. Hak Guna Usaha,
- c. Hak Guna Bangunan,
- d. Hak Pakai
- e. Hak Sewa,

Sehingga jelasnya kepemilikan hak atas tanah menurut Hak Perdata sebagaimana disebutkan di atas, sebagai berikut:

a. Hak Milik

1) Pengertian Hak Milik

Menurut ketentuan Pasal 20 Undang-undang Pokok Agraria yang berbunyi:

HM adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.

HM dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain dan HM merupakan hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain di atas bidang tanah HM yang dimilikinya tersebut (dapat berupa HGB atau HP, dengan pengecualian HGU), yang hampir sama dengan kewenangan negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya. Hak ini, meskipun tidak mutlak sama, dapat dikatakan mirip dengan *eigendom* atas tanah menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang memberikan kewenangan yang (paling) luas pada pemiliknya, dengan ketentuan harus memerhatikan ketentuan Pasal 6 UUPA, yang harus menyatakan: Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Dari ketentuan selanjutnya mengenai HM yang diatur dalam UUPA, Pasal 21 menyatakan bahwa:

- a) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai HM.
- b) Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai HM dan syarat-syaratnya.
- c) Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh HM karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula WNI yang mempunyai HM dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau HM itu tidak dilepaskan, hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaniya tetap berlangsung.
- d) Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, ia tidak dapat mempunyai tanah dengan HM dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

Dapat diketahui bahwa pada dasarnya HM atas tanah hanya dapat dimiliki oleh WNI tunggal saja, dan tidak dapat dimiliki oleh WNA dan Badan Hukum, baik yang didirikan di Indonesia maupun yang didirikan di luar negeri dengan pengecualian badan-badan hukum tertentu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963. Ini berarti selain warga negara Indonesia tunggal, dan badan-badan yang ditunjuk dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963, yang terdiri atas:

- 1) Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- 2) Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan atas Undang-undang No. 97 Tahun 1958 (Lembaran Negara tahun 1958 No.139);
- 3) Badan-badan Keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama;
- 4) Badan-badan Sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Tidak ada pihak lain yang dapat menjadi pemegang HM atas tanah di Indonesia. Dengan ketentuan yang demikian berarti setiap orang tidaklah dapat dengan begitu saja melakukan pengalihan HM Agraria memberikan pembatasan peralihan HM atas tanah. Ini berarti Undang-undang Pokok Agraria memberikan

batasan peralihan HM atas tanah. Agar HM atas tanah dapat dialihkan, maka pihak terhadap siapa HM atas tanah tersebut hendak dialihkan haruslah merupakan orang perorangan WNI tunggal, atau badan-badan hukum tertentu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tersebut.

2) Cara memperoleh Hak Milik atas tanah

Ketentuan yang mengatur mengenai cara memperoleh HM atas tanah dapat ditemukan dalam Pasal 21 ayat (3) dan (4) berikut dalam UUPA di bawah ini:

- a) Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh HM karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai HM dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak miliki itu tidak dilepaskan, hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebani tetap berlangsung.
- b) Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing, ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat (3) pasal ini.

3) Terjadinya Hak Milik sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 UUPA yang berbunyi:

- a) Terjadinya HM menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- b) Selain menurut cara seperti yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini hak ini terjadi karena:
 - 1) penetapan pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
 - 2) ketentuan undang-undang.

Sedangkan pada Pasal 26 ayat (1), berbunyi: Jual beli, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lainnya yang dimaksudkan untuk memindahkan HM serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dari kedua ketentuan dalam Pasal 22 dan Pasal 26 ayat (1) UUPA dapat diketahui bahwa ada tiga hal yang dapat merupakan atau menjadi dasar lahirnya HM atas tanah:

- 1) menurut hukum adat yang diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah. Sehubungan dengan ketentuan ini perlu diketahui bahwa hingga saat ini, Peraturan Pemerintah yang dimaksud belum pernah diterbitkan sama sekali.
- 2) karena ketentuan undang-undang. Terhadap ketentuan ini, hingga saat ini juga belum pernah diterbitkan suatu undang-undang tentang HM sebagaimana juga diamanatkan dalam Pasal 50 ayat (1) UUPA.
- 3) karena adanya suatu peristiwa perdata, baik yang terjadi karena dikehendaki, yang lahir karena perbuatan hukum dalam bentuk perjanjian, misalnya dalam bentuk jual beli, hibah, tukar-menukar, ataupun karena peristiwa perdata semata-mata, misalnya karena perkawinan yang menyebabkan terjadinya persatuan harta (perlu dicatat bahwa dengan berlakunya Undang-undang Perkawinan No. 1 Tahun 1974, perkawinan tidak lagi menyebabkan terjadinya persatuan harta), kematian, yang melahirkan warisan *ab intestato* maupun warisan dalam bentuk hibah wasiat.

Ketentuan lainnya dalam kepemilikan HM diatur undang-undang sebagaimana isi Pasal 50 ayat (1) UUPA.

Dalam kaitannya dengan ketentuan mengenai pemberian HM yang disyaratkan oleh undang-undang, dapat dikemukakan adanya dua jenis kategori peraturan perundang-undangan, yang mengatur tentang atau yang berhubungan dengan masalah pemberian HM.

Ketentuan mengenai konversi Hak Atas Tanah lainnya menjadi HM Atas Tanah, yang meliputi:

- a) Konversi hak atas tanah menurut konsepsi hukum tanah sebelum berlakunya UUPA, termasuk yang diatur dalam KUHPperdata yang sudah tidak berlaku lagi, menjadi HM menurut UUPA. Ketentuan ini diatur dalam Pasal I, Pasal II dan Pasal VII Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.
- b) Konversi Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai menurut UUPA menjadi HM menurut UUPA, yang diatur dalam:
 - 1) Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 6/1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Tinggal;

- 2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5/1998 tentang Perubahan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah untuk rumah tinggal yang dibebani HT menjadi HM;
 - 3) Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/1997 jls. No. 15/1997 dan No. 1/1998 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah untuk Rumah Sangat Sederhana (RSS) dan Rumah Sederhana (RS).
- c) Ketentuan mengenai pemberian HM atas tanah (baru) yang dikuasai oleh negara dan atas Tanah Hak Pengelola, yang diatur dalam:
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

b. Hak Guna Usaha

1) Pengertian Hak Guna Usaha

Hak atas tanah selanjutnya yang diatur dalam ketentuan No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Penggunaan hak ini bertujuan untuk mengusahakan tanah yang dikuasi langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Hak ini diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman. Hak ini dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Dari definisi atau pengertian yang diberikan tersebut di atas, dapat diketahui bahwa yang dinamakan dengan Hak Guna Usaha adalah yang diberikan oleh negara kepada perusahaan pertanian, perikanan atau perusahaan peternakan untuk melakukan kegiatan usahanya di Indonesia.

2) Pemegang Hak Guna Usaha

Sehubungan pemberian HGU ini, ditentukan lebih lanjut dalam Pasal 30 dan Pasal 31 UUPA adalah WNI/Badan Hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Orang atau badan hukum yang mempunyai HGU dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.

Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh HGU, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika HGU yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, hak itu hapus karena hukum dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Hal ini membawa konsekuensi bahwa setiap badan hukum, selama didirikan menurut ketentuan hukum Negara Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapat menjadi pemegang HGU. Hal ini berarti, dengan tidak mempertimbangkan sumber dana yang merupakan modal dari badan hukum tersebut, selama badan hukum tersebut memenuhi kedua kriteria tersebut di atas, badan hukum tersebut dapatlah menjadi pemegang HGU. Terhadap perusahaan-perusahaan yang didirikan dalam jangka penanaman modal, baik Penanaman Modal Asing dan Penanaman Modal Dalam Negeri, harus diperhatikan terlebih dahulu ketentuan mengenai Izin Lokasi, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi.

Selanjutnya, dalam hal pemegang HGU tersebut tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana tersebut di atas, ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah menyatakan sebagai berikut:

- a) Pemegang Hak Guna Usaha yang tidak lagi memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan Hak Guna Usaha itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.
- b) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) HGU itu tidak dilepaskan atau dialihkan, HGU tersebut hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara.

3) *Jangka Waktu Hak Guna Usaha*

Jangka waktu pemberian HGU dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 29 UUPA yang menyatakan:

- a) Hak Guna Usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.
- b) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan Hak Guna Usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.
- c) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat (1) dan (2) pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

Dari rumusan Pasal 29 UUPA tersebut dapat diketahui bahwa HGU diberikan untuk jangka waktu antara 25 tahun hingga 35 tahun, dengan ketentuan bahwa HGU tersebut, setelah berakhirnya jangka waktu 25 tahun hingga 35 tahun tersebut, masih dapat diperpanjang untuk masa 25 tahun berikutnya.

Ketentuan mengenai jangka waktu dan perpanjangan diberikan untuk jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun). Sesudah jangka waktu HGU dan perpanjangannya berakhir, kepada pemegang hak dapat diberikan pembaruan HGU di atas tanah bersama. Secara jelas dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 10.

Dari rumusan ketiga pasal tersebut dikatakan bahwa HGU dapat diberikan untuk jangka waktu maksimum 60 (enam puluh tahun), dengan ketentuan bahwa:

- a) tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;
- b) syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c) pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

4) *Pemberian dan Pendaftaran Hak Guna Usaha*

Sebagaimana hak-hak atas tanah lainnya, HGU juga harus didaftarkan, untuk ketentuan Pasal 32 UUPA menyatakan sebagai berikut:

- a) HGU, termasuk syarat-syarat pemberian demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- b) Pendaftaran termasuk dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya HGU, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

c. Hak Guna Bangunan

HGB adalah salah satu hak atas tanah lainnya yang diatur dalam ketentuan No. 5 Tahun 1960 UUPA dan PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Menurut ketentuan Pasal 35 UUPA yang dalam penggunaan hak ini untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun; atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunan, jangka waktu tersebut dalam ayat (1) dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun. Penggunaan hak ini dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

HGB adalah hak yang diperoleh untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu selama 30 tahun. Jadi, dalam hal ini pemilik bangunan berbeda dari pemilik hak atas tanah tempat bangunan tersebut didirikan. Ini berarti seorang pemegang-HM atas bidang tanah tempat bangunan tersebut didirikan; atau dalam konotasi yang lebih umum pemegang HGB bukanlah pemegang hak milik dari tanah tempat bangunan tersebut didirikan.

d. Hak Pakai

Hak atas tanah berikut yang diatur dalam UUPA adalah HP. Rumusan umum mengenai HP sebagai hak atas tanah diatur dalam ketentuan No. 5 Tahun 1960 UUPA dan PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah serta Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1996 tentang Kepemilikan Orang Asing.

Pada ketentuan Pasal 41 UUPA yang menyatakan HP adalah 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, perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan undang-undang ini. Hak ini diberikan selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu; dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apa pun dan pemberian HP tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Dari rumusan yang diberikan dalam Pasal 41 UUPA tersebut dapat kita ketahui bahwa sebagaimana halnya HGB, pemberian HP ini pun dapat bersumber pada tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam bentuk keputusan pemberian hak oleh pejabat yang berwenang; tanah yang telah dimiliki dengan HM oleh orang perorangan tertentu, berdasarkan perjanjian dengan pemilik tanah tersebut. Sehubungan dengan perjanjian dengan pemegang HM atas tanah tersebut, dalam UUPA ditentukan bahwa perjanjian tersebut haruslah bukan perjanjian sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah.

e. Hak Sewa

HS dijumpai dengan adanya para pihak yang melakukan dengan perjanjian sewa-menyewa, dapat kita temukan dalam rumusan Bagian VII Pasal 44 UUPA pengaturan mengenai pengertian dari HS untuk bangunan bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai HS atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa, dan pembayaran uang sewa dapat dilakukan: satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu; dan sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan. Adapun perjanjian sewa tanah yang dimaksud dalam pasal ini tidak boleh di sertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Jika kita perhatikan pemakaian HP dan HS dapat disandingkan antara ketentuan Pasal 42 dan Pasal 45 UUPA mengenai subjek hukum yang dapat menjadi pemegang Hak Pakai dan Hak sewa, adalah sama.

Selain itu, dalam ketentuan Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan HP, subjek pemegang HP dipertegas dengan memberikan uraian yang lebih lengkap, dengan konsekuensi berlakunya Pasal 40 PP No. 40 Tahun 1996.

Dari rumusan dan penjelasan yang diberikan di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa HP atas tanah HM, yang lahir dari perjanjian memberikan kewenangan kepada pemegang HP untuk memanfaatkan tanah yang bukan miliknya tersebut, tetapi tidak untuk dikelola lebih lanjut, maupun dalam rangka keperluan bangunan di atas tanah milik orang lain tersebut. Dalam Peraturan Pemerintah No.40 Tahun 1996-pun tidak diberikan suatu definisi mengenai HP. Walaupun demikian, jika kita perhatikan penjelasan yang diberikan terhadap ketentuan Pasal 41 dan Pasal 42 UUPA,

tampaknya hak yang disebut dengan HP ini adalah hak-hak lainnya atas tanah yang tidak mungkin diberikan dengan status hak atas tanah dalam bentuk HM, HGB maupun HGU, seperti misalnya pemberian hak kepada kedutaan negara asing (dimasukkan sebagai HP).

Selanjutnya, dalam ketentuan Pasal 41 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 diketahui bahwa:

Adapun asal kepemilikan hak atas tanah yang dapat diberikan dengan HP sebagaimana ketentuan Pasal 41 bahwa tanah yang dapat diberikan HP adalah:

- a) Tanah Negara;
- b) Tanah Hak Pengelola;
- c) Tanah Hak Milik.

Menurut ketentuan Pasal 42 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, terjadinya HP dalam ketentuan Pasal 42 ditentukan untuk:

- 1) HP atas tanah negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk.
- 2) HP atas Hak Pengolahan diberikan Dengan Keputusan Pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul Pemegang Hak Pengelolaan.

Ketentuan mengenai tata cara dan syarat permohonan dan pemberian Hak Pakai atas tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

G. HAK MILIK ATAS TANAH SEBAGAI HAK ATAS TANAH PERINGKAT TERTINGGI

1. Hak Milik

Pada dasarnya, hak dilahirkan dari hukum kodrat dan kewenangan hukum positif, karena itu hak dan kewenangan sah, apabila dijalankan menurut hukum. Hak merupakan akibat yang muncul dalam keberlakuan hukum dan setiap hukum menentukan hak yang terkandung di dalamnya. Semua hukum mengharapkan adanya hukum yang berlaku.¹²⁷⁾ Kedua konsep tersebut tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Karena, mengingkari adanya hak berarti pula mengingkari keberadaan hukum. Hak tidak mungkin ada, jika ada pihak-pihak yang akan menghormatinya dan sarana pengikatnya adalah hukum.

127) E. Sumaryono, *op. cit.*, hlm. 231.

Demikian pula, tidak ada hukum, jika tidak ada seseorang yang memegang kekuatan moral untuk memastikan ketaatan pada hukum, yaitu seseorang yang memegang kekuatan moral untuk memastikan ketaatan pada hukum, yaitu seseorang yang memiliki hak dan kewenangan untuk memberlakukan hukum.

HM merupakan sumber kehidupan, sehingga untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup, harta benda tertentu harus dimiliki, karena bagi manusia, ada barang tertentu yang merupakan *the natural media on which human existence depends*.¹²⁸⁾ Roscoe Pound, mengungkapkan doktrin tentang pemilikan dalam arti yang luas, meliputi pula milik yang tak terwujud (*incorporeal property*) dan ajaran yang tumbuh berkembang mengenai perlindungan bagi hubungan ekonomi yang menguntungkan, memberikan efek kepada kebutuhan dan permintaan masyarakat. Dalam tataran masyarakat tradisional hanya diakui barang kepunyaan (*natural possession, beziť*), yang kemudian dalam perkembangannya menjadi HM dalam arti yuridis.¹²⁹⁾

Perkataan HM berasal dari bahasa Arab *al haqq* dan *al milk*. Secara etimologis *al haqq* artinya milik, ketetapan dan kepastian, seperti yang terdapat dalam Al-Quran Surah Yassin ayat 7, artinya sesungguhnya telah pasti berlaku ketentuan (ketentuan Allah) terhadap kebanyakan mereka, karena mereka tidak beriman.¹³⁰⁾ *Al milk* diartikan sebagai penguasaan terhadap sesuatu, sesuatu yang dimiliki (harta). Hubungan seseorang dengan suatu harta yang diakui oleh syarak yang menjadikan mempunyai kekuasaan khusus terhadap harta tersebut, sehingga ia dapat melakukan tindakan hukum terhadap harta itu.¹³¹⁾

Menurut Syeh Ali Al Khaffi (ahli fiqih Mesir) mengartikan hak sebagai kemaslahatan yang diperoleh secara syarak. Mustafa Ahmad Az Zarqa (ahli fiqih Syuriah) mendefinisikan hak sebagai suatu kekhususan yang padanya ditetapkan syarak suatu kekuasaan. Ibnu Nujaim (ahli fiqih mahzad Hanafi) mendefinisikan hak sebagai suatu kekhususan yang terlindung.

128) Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy*, Yale University Press, New Haven, New York, 1954, hlm. 117; Lihat pula C.F.G. Sunarjati Hartono, *Beberaooa Pemikiran . . .*, *op. cit.*, hlm. 52.

129) Abdul Azis Dahlan (et al), *Ensiklopedi Hukum Islam*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2001, hlm. 486.

130) *Ibid.*, hlm. 1177.

131) Abdul Azis, . . . , *loc. cit.*

Islam sangat menghormati kemerdekaan seseorang untuk memiliki sesuatu, sejalan yang digariskan oleh syarak, ia bebas mengembangkan hartanya tersebut dan mencari keuntungan yang sebanyak-banyaknya, dengan cara yang jujur. Meskipun demikian, Al-Quran surah Al Maidah ayat 120 menyebutkan yang artinya pemilik harta secara hakiki adalah Allah. Seseorang dikatakan memiliki harta hanya secara majasi dan harta itu merupakan amanah di tangannya yang harus dipergunakan untuk kemaslahatan dirinya dan orang lain. Dalam Islam, setiap individu adalah bagian yang tidak terpisahkan dari masyarakat. Oleh sebab itu, pada setiap harta seseorang, banyak atau sedikit, ada hak-hak lain yang harus ditunaikan seperti zakat, sedekah, dan nafkah (Hadist Riwayat Tarmizi).

Dalam suatu masyarakat hukum, baik berdasarkan adat, kesepakatan atau hukum, membuat suatu pembedaan antara milik dan sekadar mempunyai harta benda, dengan sendirinya masyarakat itu merumuskan milik sebagai sesuatu hak.

Ini berlaku baik bagi tanah, kawanan ternak atau hasil buruan yang dimiliki bersama dan berlaku pula untuk harta benda perorangan yang ada. Dalam kedua hal tersebut, memiliki suatu pemilikan adalah memiliki hak, artinya merupakan suatu klaim yang bersifat memaksa terhadap suatu kegunaan atau manfaat sesuatu, baik itu hak untuk ikut menikmati sumber umum maupun suatu hak perorangan atas harta benda tertentu.

Batasan apa yang membedakan antara HM dengan sekadar memiliki adalah milik itu merupakan suatu klaim yang dapat dipaksakan oleh masyarakat atau negara, oleh adat, kesepakatan atau hukum. Seandainya tidak ada pembedaan semacam itu, tentunya gagasan tentang milik dan sekadar penguasaan fisik yang bersifat sementara tidak diperlukan. Sesungguhnya tidak dapat diragukan bahwa berdasarkan alasan itu, para ahli selalu memahami milik sebagai sesuatu hak bukan sebagai benda. Ini tidak berarti semua ahli telah sepakat mengenai serangkaian hak yang terdapat dalam masyarakat. Meskipun mereka mengakui bahwa milik itu terdiri atas hak-hak aktual, tetapi memaksakan secara moral dapat dibenarkan. Sebaliknya, mereka sering menegaskan bahwa rangkaian hak yang ada tidaklah secara moral benar, tetapi hak-hak yang lain harus diakui. Dengan demikian, mereka hanya beranggapan bahwa serangkaian klaim yang berlainan harus dibuat menjadi sesuatu yang dapat dipaksakan dan mereka tidak mempermasalahkan bahwa milik yang terdiri atas klaim-klaim yang dapat dipaksakan.

Pemikiran tersebut di atas, pengertian hak tidaklah semata-mata berlandaskan pada ancaman paksaan saja. Sebaliknya, ancaman paksaan hanyalah dapat dimunculkan sebagai sarana yang dianggap perlu untuk menjamin suatu hak yang dipandang bersifat asasi.¹³²⁾

Pembenaran HM sebagai klaim yang dapat dipaksakan disebabkan HM itu perlu merealisasikan alam fundamental manusia atau milik itu suatu hak yang alamiah. Milik dianggap sesuatu hak, tidak hanya karena milik adalah klaim yang dapat dipaksakan, tetapi juga sejauh teori etika yang unggul beranggapan bahwa HM adalah hak manusiawi yang harus ada.¹³³⁾ Dengan kualifikasi tersebut bahwa menganggap milik sebagai sesuatu hak tidak berarti menyetujui satu sistem tertentu mengenai milik yang benar dan merumuskan hak aktual sebagai suatu klaim yang dapat dipaksakan tidak berarti, bahwa paksaan itu membenarkan hak.

HM sebagai suatu hak kebendaan yang diatur dalam KUHPerdara, yang berasal dari BW Belanda, dipahami sebagai suatu hak absolut dan merupakan hak induk dan merupakan sumber dari pemilikan, meskipun dalam perkembangannya menjadi hak milik saja.¹³⁴⁾

Menurut Pasal 570 KUHPerdara, yang dapat disimpulkan bahwa HM merupakan hak yang paling utama, jika dibandingkan dengan hak-hak kebendaan yang lainnya, sebab pemilik mempunyai kebebasan untuk menikmati, menguasai dan menggunakan benda yang dimilikinya dengan bebas. Penguasaan dalam HM mengandung arti, bahwa pemilik hak dapat melakukan perbuatan hukum terhadap barang miliknya. Perbuatan hukum yang dimaksud antara lain: memelihara, membebani dengan hak kebendaan, memindahtangankan, dan mengubah bentuknya.

Penguasaan dan penikmatan HM tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan dalam pengertian HM terkandung pula kebebasan menguasai dan menikmati yang tidak boleh diganggu oleh siapapun juga, sejauh untuk memenuhi kebutuhan pemiliknya secara wajar.¹³⁵⁾

132) C.B. Macpherson, *Hak Milik*, YLBHI, *Pemikiran Dasar Tentang* Jakarta, 1989, hlm. 5-6.

133) *Ibid.*, hlm. 4

134) Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan . . .*, *op. cit.*, hlm. 54.

135) Abdulkadir Muhammad, *Hukum Harta Kekayaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 39.

Hak kerap mencegah pertikaian serta mengembangkan otonomi dengan memberikan dan melindungi otoritas pembuatan keputusan adalah penting. Sungguh menggugah untuk melihat HM, misalnya sebagai hak yang memberikan otoritas pemakaian sumber daya bagi pemiliknya sehingga memberikan otoritas tersebut bagi orang lain dan bagi pemerintah. Dalam teori kepentingan juga menyatakan bahwa fungsi hak adalah untuk mengembangkan kepentingan-kepentingan dengan memberikan dan melindungi keuntungan. *Jeremy Bentham* (1748-1832) berpendapat bahwa memiliki suatu hak berarti berada di suatu posisi untuk diuntungkan dari kewajiban orang lain.

Suatu teori kepentingan akan menekankan bahwa kendati HM yang dipunyai seorang pemilik saham minoritas hanya memberikan kontrol yang sangat kecil terhadap penggunaan aset pribadinya oleh perusahaan, hak ini benar-benar menempatkan pemilik saham pada suatu kedudukan untuk diuntungkan oleh pendapatan perusahaan. Sebaliknya, sering dikatakan bahwa berada di suatu posisi untuk beruntung dari suatu kewajiban tidak dengan sendirinya berarti memiliki suatu hak.

Dalam literatur hukum, dikenal beberapa teori yang dipergunakan dalam usaha memberikan pemahaman secara rasional tentang milik pribadi sebagai lembaga sosial dan lembaga hukum, yaitu: Teori Hukum Alam, Teori Metafisik, Teori Sejarah, Teori Positif, Teori Psikologis, Teori Sosiologis.¹³⁶⁾

Teori yang berlandaskan suatu konsepsi tentang asas-asas alamiah yang di ambil dari sifat-sifat benda disatu pihak dan dipihak lain, diletakan di atas konsepsi tentang sifat manusia. Yang pertama melanjutkan gagasan dari ahli hukum Romawi, dimulai dengan satu asas tertentu sebagai penjelasan dari satu perkara konkret dan menjadikan sebagai landasan universal bagi suatu hukum milik yang umum. Sebagaimana sudah disebutkan, mereka menentukan postulat tentang milik dan dengan deduksi menyimpulkan pengertian milik dari padanya. Teori serupa itu, biasanya berpangkal baik dari gagasan pendudukan maupun dari gagasan ciptaan dengan kerja. Teori yang didasarkan kepada tabiat manusia dikenal tiga bentuk,¹³⁷⁾ yaitu:

a. Ditinjau dari konsepsi tentang hak asasi, yang diterima sebagai kualitas (*qualities*) dari sifat manusia yang bersifat abstrak.

136) Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhratara Karya Aksara, Jakarta, 1972, hlm. 134.

137) *Ibid.*, hlm. 135

- b. Ditinjau dari dasar kontrak sosial yang menyatakan atau menjamin hak-hak yang disimpulkan oleh rasio manusia.
- c. Ditinjau dari hukum alam ekonomi, bahwa landasan umum tentang milik disimpulkan dari sifat ekonomis manusia atau sifat manusia sebagai suatu wujud ekonomi.

Ajaran *Hugo Grotius* (1583-1648) dan *Samuel Pufendorf* (1632-1694) dipandang sebagai teori hukum alam yang lebih tua mengenai milik. Menurut *Hugo Grotius*, semua benda yang pada mulanya adalah *res nullius* (benda-benda yang tidak ada pemiliknya), tetapi, masyarakat membagi-bagi semua benda dengan dasar persetujuan. Benda-benda yang tidak dibagi secara demikian, selanjutnya ditemukan oleh perorangan dan dijadikan kepunyaan masing-masing. Dengan demikian, benda tersebut tunduk kepada penguasa individual. Satu kekuasaan penuh untuk menentukan penggunaan benda (*power of disposition*) adalah dideduksikan dari penguasa individual itu, sebagai sesuatu yang terkandung di dalamnya menurut logika dan kekuasaan bersama ini menjadi dasar untuk memperolehnya dari orang lain. Yang tuntunan haknya berdiri langsung atau taklangsung di atas landasan alamiah dari pembagian asli baik persetujuan, penemuan atau pendudukan sesudahnya.

Penguasaan dari pemilik supaya sempurna bukan hanya mencakup kekuasaan untuk memberikan *inter vivos* (antara orang-orang yang hidup), tetapi juga kekuasaan untuk mewariskannya sesudah meninggal sebagai pemberian yang ditanggihkan.

Samuel Pufendorf, membangun teorinya di atas satu fakta asli, yaitu pada mulanya terdapat satu hak komunal negatif yang menyebutkan bahwa pada mulanya benda adalah *res communes*, tidak seorangpun yang menjadi pemiliknya. Barang-barang tersebut dapat dipergunakan oleh semua orang. Dinamakan satu komunal yang negatif untuk membedakannya dengan pemilikan tegas (*affirmative*) oleh orang yang sama. Orang yang menghapuskan pemilikan komunal negatif dengan persetujuan timbal balik sehingga menegakkan pemilikan pribadi.

Dengan berkembangnya hukum alam, timbul pula satu tahapan baru dari pembenaran milik atas dasar tabiat manusia. Hal ini disarankan oleh para ahli ekonomi, yang menyimpulkan milik dari sifat ekonomis manusia sebagai suatu keharusan dari penghidupan tiap orang dalam masyarakat. Biasanya paham ini dihubungkan dengan teori sosial psikologis disatu pihak dan dengan teori sosial utilitis dilain pihak, dalam filsafat hukum teori ini bersifat metafisik.

Teori psikologis dan sosiologis, yaitu mencari dasar milik di dalam suatu benda instrink kehendak untuk memperoleh harta benda, dan atas dasar itu memandang milik sebagai suatu perkembangan sosial atau lembaga sosial. Teori sosial utilitis menjelaskan dan membenarkan milik sebagai suatu lembaga yang menjamin. Suatu maksimum kepentingan atau memuaskan kebutuhan sebagai pembangunan masyarakat. Teori sosial dan ekonomi telah berpaling dari fungsi milik di dalam negara kesejahteraan dan teori ini menetapkan bahwa HM suatu memakai suatu barang, yang mulanya sebagai lembaga hukum yang adil dan cocok di dalam masyarakat yang di dalamnya milik, kerja, dan penggunaan kerja sama di dalam suatu ketertiban ekonomi.

Kalau demikian halnya, HM dapat ditinjau dari tiga sudut pandang,¹³⁸⁾ berikut ini:

a. *Hak Milik Ditinjau dari Sudut Ekonomi.*

Seorang ahli ekonomi akan memandang HM sebagai suatu hak yang didasarkan atas hukum atau didefinisikan menurut hukum dan dapat ditegakkan dalam arti terdapat unsur paksaan serta berkaitan dengan hak atas sumber daya yang siap pakai dalam artian barang, sehingga dengan demikian mencakup baik migas maupun non migas yang disesuaikan dengan permintaan konsumen.

b. *Hak Milik Ditinjau dari Sudut Hukum.*

Ditinjau dari sudut hukum, hak milik pada dasarnya terdiri atas seperangkat hukum atau perundang-undangan, termasuk di dalamnya kebiasaan yang berlaku pada masyarakat tertentu dalam waktu tertentu serta tempat atau lokasi tertentu, yang merupakan aturan main bagi hubungan-hubungan yang berkaitan dengan kepemilikan atau penguasaan.

Apabila HM tersebut berkaitan dengan kebiasaan, hal ini akan sangat menentukan dalam kegiatan bisnis, karena pengertian HM dalam masyarakat yang satu berbeda dengan masyarakat yang lain. Dengan demikian, masyarakat yang memberikan definisi HM. Masyarakat telah memproduksi hukum untuk mengatur dirinya sendiri dan dalam pemanfaatan HM tersebut tidak boleh bertentangan dengan kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.

138) Ranti Fauzan Mayana, *Perlindungan Desain Industri Dikaitkan dengan Pembangunan Ekonomi Indonesia dalam Era Perdagangan Bebas*, Program, Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2002, hlm. 60-61.

c. *Hak Milik Ditinjau dari Sudut Sosial.*

Ditinjau dari segi sosial, HM merupakan himpunan dari berbagai macam hak yang melekat pada sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya budaya. HM merupakan gabungan hak-hak kepemilikan yang saling berkaitan. Adanya aspek-aspek atau nilai sosial itu akan memperkuat atau membenarkan keberadaan HM dalam arti bahwa benar barang tersebut milik seseorang yang berhak dan tidak dapat diganggu gugat.

Locke mengakui bahwa kecenderungan manusia untuk hidup bersama dengan orang lain dalam masyarakat merupakan salah satu prinsip dasar hukum kodrat. Masyarakat merupakan hal yang niscaya bagi kelangsungan hidup manusia. Ini tidak berarti masyarakat hanya mempunyai arti pragmatis demi kepentingan kelangsungan hidup setiap orang lain. Sebaliknya, masyarakat merupakan bagian hakikat manusia. Dalam kodratnya, manusia sudah diciptakan untuk tidak harus hidup dalam masyarakat. "Manusia," kata Locke, "didorong untuk masuk dalam masyarakat karena kecenderungan alamiah tertentu, dan siap untuk mempertahankan masyarakat dengan dianugerahi kemampuan berbicara dan melalui interaksi bahasa".¹³⁹⁾

Pada teori John Locke (1632-1704), mengungkapkan pembelaannya terhadap HM dengan jumlah takterbatas sebagai hak kodrati seorang pribadi, yang lebih awal dari pemerintah. Dasar pemikiran John Locke mengenai paham HM bahwa milik pribadi (*property*) mempunyai dua arti yaitu secara khusus atau sempit, milik pribadi sama artinya dengan tanah, untuk arti umum atau lebih luas mencakup unsur hak asasi manusia yang terdiri atas hak hidup, hak atas kebebasan jasmani dan hak atas milik pribadi. Dengan demikian, HM atas tanah adalah bagian dari HM, sedangkan HM atas tanah bangsa merupakan refleksi dari hak asasi manusia.

139) John Locke, *Essays*, hlm. 157-158. Dalam kaitan ini, teori kontrak sosial dari Locke lebih mengandung pengertian politik dan bukan sosial. Kontrak sosial dalam pengertian politik adalah kontrak di antara manusia (sosial) untuk membentuk pemerintahan sipil dan untuk tunduk kepada kekuasaan sipil itu. Kontrak sosial dalam pengertian sosial adalah kontrak di antara manusia untuk membentuk masyarakat manusia. Karena bagi Locke, seperti halnya bagi Aristoteles, Hume dan Adam Smith, manusia sudah hidup dalam masyarakat politik dan kekuasaan sipil dan sekaligus untuk menyerahkan dirinya di bawah kekuasaan sipil itu.

Prinsip ajaran John Locke adalah penghormatan hak atas milik pribadi, didasarkan pada keadaan alamiah, manusia sudah mempunyai hak atas milik pribadi, apa yang dimiliki manusia berasal dari Tuhan. Tuhan memberikan dunia ini untuk dikembangkan seproduktif mungkin, sehingga manusia yang mau memenuhi kebutuhan hidupnya harus berjuang dengan meningkatkan usahanya. Mereka biasanya lebih berhasil, karena memperbesar miliknya secara sah, membenarkan bahwa adanya ketaksamaan dalam hal besar kecilnya kepemilikan pribadi.

Pengakuan John Locke terhadap adanya ketaksamaan dalam hal kepemilikan pribadi, ia melihat perlunya suatu pembatasan hak, hak atas milik perorangan, yaitu seseorang mempunyai hak untuk mendapatkan sesuatu hanya sebanyak yang dapat dipakai untuk memenuhi kebutuhan diri sendiri atau orang lain, sejauh tidak menghalangi orang lain untuk mendapatkan sesuatu demi kebutuhan hidupnya, terdiri atas:

- a. Untuk keperluan dibutuhkan batas minimum yang diperlukan untuk mempertahankan hidup dan kesehatan.
- b. Apa saja yang perlu untuk memungkinkan seseorang dapat menikmati suatu standar hidup secara layak.¹⁴⁰⁾

Prinsip dalam hak atas milik pribadi bahwa dalam keadaan alamiah manusia sudah mempunyai hak, apa yang dimiliki manusia berasal dari Tuhan, dan Tuhan memberikan dunia ini untuk dikembangkan seproduktif mungkin.

Untuk itu, manusia yang mau memenuhi kebutuhan harus dengan meningkatkan usahanya. Usaha menjadi tolok ukur dalam memperbesar hak miliknya, dan karena usaha pulalah dibenarkan adanya ketaksamaan dalam hal penguasaan atas milik pribadi. Ketaksamaan dalam memiliki hak pribadi, diperlukan adanya hak pembatasan bahwa seseorang mempunyai hak untuk mendapatkan sesuatu hanya sebanyak yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhannya sendiri atau orang lain, sejauh tidak menghalangi orang lain dalam mendapatkan sesuatu demi kebutuhan hidupnya.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari teori John Locke bahwa HM atas tanah merupakan bagian dari HM pribadi sebagai bagian dari asasi manusia yang kodrati, karena HM atas tanah

140 John Locke, *Two Treatises . . .*, *op. cit.*, hlm. 6.

merupakan dasar kehidupan untuk mengembangkan kebutuhan dasar sebagian manusia. Pada dasarnya, manusia lahir membawa hak hidup, kebebasan, kemerdekaan, manusia membutuhkan hidup wadah tempat mengembangkan kehidupannya. Dengan demikian, hak untuk hidup, kebebasan, dan HM atas tanah merupakan satu kesatuan yang utuh dan hanya dapat dibedakan.

2. Hak Milik Sebagai Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak dasar atau pokok yang dibawa manusia sejak lahir sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa, merupakan kebutuhan dasar yang harus ada, bersifat abadi, dan menjadi dasar hak dan kewajiban dari berbagai aspek kehidupan. Hak asasi manusia (HAM) merupakan hak dasar yang melekat pada diri manusia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Kuasa, bersifat kondrati yang tanpa hak itu seorang tidak dapat hidup layak sebagai manusia.¹⁴¹⁾

Pada kesempatan yang lain Sri Soematri Martosoewignjo,¹⁴²⁾ mengatakan bahwa hak asasi manusia adalah hak dasar yang melekat pada jati diri manusia secara kondrati dan universal, berfungsi menjaga integritas keberadaannya, berkaitan dengan hak atas hidup dan kehidupan, keselamatan, keamanan, kemerdekaan keadilan, kebersamaan, dan kesejahteraan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang tidak boleh diabaikan dan dirampas oleh siapapun.

HAM yang mendasari harkat dan martabat manusia, akan persamaan hak antarsesama subjek hukum, oleh sebab itu, ciri HAM yang menonjol, sebagai berikut:

- a. Hak asasi manusia adalah hak.
- b. Hak bersifat universal yang dimiliki oleh manusia, semata-mata karena ia manusia, hak dapat diterapkan di seluruh dunia dan bersifat internasional.
- c. HAM dianggap ada dengan sendirinya dan tidak bergantung kepada pengakuan dan penerapan di dalam sistem adat atau sistem hukum, walaupun belum efektif, hak itu tetap eksis sebagai standar argumen dan kritik yang tidak bergantung kepada penerapan hukumnya.

141) Sri Soemantri Martosoewignjo, *Hak Asasi Manusia Ditinjau dari Hukum Nasional dan Hukum Internasional*, Makalah Seminar Refugee and Hukum Right, Fakultas Hukum Unsyiah dan UNHCR, Banda Aceh, 1988, hlm. 3.

142) Sri Soemantri Martosoewignjo, *Peningkatan Perlindungan Hukum Melalui Hak Asasi Manusia*, Jurnal Ilmiah Untag No. 1, 1995, hlm. 20

- d. HAM dianggap sebagai norma yang penting, meskipun tidak seluruhnya bersifat mutlak dan tanpa perkecualian. HAM cukup kuat kedudukannya sebagai pertimbangan normatif untuk diberlakukan di dalam benturan dengan norma-norma nasional yang bertentangan untuk membenarkan aksi internasional yang dilakukan demi hak asasi manusia.
- e. Hak mengimplikasikan kewajiban bagi individu maupun pemerintah.
- f. Hak menetapkan standar minimal bagi praktik kemasyarakatan dan kenegaraan yang layak.

Pada galibnya, HAM adalah seperangkat hak, karena hak sering melibatkan hubungan yang kompleks mengenai siapa yang memiliki hak dan kapan hak dapat diterapkan, sehingga hak mengandung unsur-unsur,¹⁴³⁾ sebagai berikut:

- a. Masing-masing hak mengidentifikasi suatu pihak sebagai pemilik atau pemegang, syarat kepemilikan (*conditions of possession*) suatu hak barangkali cukup terbatas untuk diberlakukan pada satu orang saja, seperti hak atas nama.
- b. Hak adalah untuk suatu kebebasan atau keuntungan menentukan penggunaan hak tersebut, misalnya hak untuk menerima pembayaran dalam suatu kontrak. Syarat operasionalisasinya yang menggariskan kapan suatu hak diterapkan dan apa, kalau memang ada, yang harus dilakukan mengoperasikan hak tersebut. Suatu hak dapat dijalankan ketika pemiliknya berada dalam situasi bahwa hak itu dapat dipergunakan.
- c. Suatu hak ditetapkan secara lengkap, akan mengidentifikasi pihak atau pihak-pihak yang harus berperan menggunakan tersedianya kebebasan atau keuntungan yang diidentifikasi oleh ruang lingkup hak tersebut.
- d. Bobot suatu hak menentukan urutan atau arti pentingnya dalam hubungan norma-norma lain. Bobot berkenaan dengan soal, apakah suatu hak kadang-kadang dapat dikalahkan oleh pertimbangan-pertimbangan lain dalam kasus-kasus konflik. Hak berjenjang dari yang abstrak sampai yang spesifik sesuai dengan seberapa inci penentuan unsur-unsurnya.

143) *Ibid.*, hlm. 19-21

3. Hak Milik Atas Tanah Bagi WNI dan Badan-Badan Hukum Tertentu

HM atas tanah, selanjutnya disingkat HM dalam UUPA sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) ialah: Hak Milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat fungsi sosialnya (Pasal 6 UUPA).

Sesuai dengan memori penjelasan UUPA bahwa pemberian sifat terkuat dan terpenuh, tidak berarti bahwa hak itu merupakan hak yang mutlak takterbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sebagai hak *eigendom* dalam pengertian aslinya. Sifat yang demikian jelas bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial (Pasal 6 UUPA) dari tiap-tiap jenis hak atas tanah. Arti terkuat dan terpenuh dari HM adalah untuk membedakan dengan HGU, HGB, HP, dan hak-hak lainnya. HM adalah hak turun-temurun, artinya hak itu dapat diwariskan terus-menerus, dialihkan kepada orang lain tanpa perlu diturunkan derajat haknya. Salah satu kekhususan HM adalah tidak dibatasi oleh waktu dan diberikan untuk waktu yang tidak terbatas lamanya, yaitu selama HM masih diakui.

Terjadinya HM atas tanah merupakan dasar timbulnya hubungan hukum antara subjek dengan tanah sebagai objek hak. Pada dasarnya, HM dapat terjadi secara original dan derivatif yang mengandung unsur, ciri, dan sifat masing-masing. Secara original HM terjadi berdasarkan hukum adat, sedangkan secara derivatif ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam ketentuan UUPA, HM terjadi karena lima hal:

- a. Menurut hukum adat,
- b. Penetapan pemerintah,
- c. Karena undang-undang,
- d. Ketentuan konversi,
- e. Karena peningkatan hak.

Terjadinya HM menurut hukum adat lazimnya bersumber pada pembukaan hutan (*occipation*) yang merupakan sebagian tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat. Terjadinya HM karena penetapan pemerintah adalah pemberitaan tanah yang dilakukan oleh pemerintah kepada subjek hak yang memenuhi syarat-syarat tertentu (Pasal 21 UUPA). Terjadinya HM karena undang-undang adalah pemberian hak oleh pemerintah kepada subjek hak yang

memenuhi syarat sebagai yang prioritas (Keppres No. 32 Tahun 1979) atas bekas tanah negara bebas dan tanah bekas hak-hak barat.

Kepemilikan HM atas tanah hanya diperuntukkan kepada WNI sebagaimana ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan badan-badan hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah sebagaimana ketentuan Pasal 21 ayat (2) HM yang diberikan oleh Pemerintah bagi Badan-Badan Hukum tertentu, sebagaimana ketentuan Pasal 21 ayat (2) UUPA dan Peraturan No. 2 tahun 1960, yaitu:

- 1) Maskapai Andil Indonesia;
- 2) Bank-bank yang didirikan oleh negara Indonesia, dan badan-badan urusan produksi bahan makanan dan pembuka tanah dan seterusnya.

Selain itu, badan hukum yang dapat memiliki HM tanah berdasarkan Pasal 49 ayat (1) UUPA jo PMA No. 2/1960 jo PMA No. 5/1960 adalah:

- 1) *Indonesische Maatschappij op Aandelen* (IMA atau MAIS 1939-569).
- 2) *Indonesische Varenigingen* (S.1939-570).
- 3) Bank Negara Indonesia (UU 2/Drt.-1955).
- 4) Bank Industri Negara (UU 2/Drt.-1952).
- 5) Bank Tani dan Nelayan (UU 71/1958).
- 6) Badan Perusahaan Produksi Bahan Makanan dan Pembukaan Tanah (BMPT) (UU 16/1959).
- 7) Bank Umum Negara (UU 1/Prp-1959).
- 8) Bank Rakyat Indonesia (UU 12/1951 jo UU 14/prp-1960).
- 9) Bank Pembangunan Indonesia (UU 21/Prp-1960).
- 10) Bank Indonesia (UU 11.1953).

Berdasarkan PP No. 38/1963 yang ada kaitannya dengan Pasal 21 ayat (2) UUPA telah ditetapkan:

- 1) Bank-bank yang didirikan negara (Bank-bank Negara);
- 2) Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian (yang didirikan berdasarkan UU No. 79/1959);
- 3) Badan-badan Keagamaan;
- 4) Badan-badan Sosial.

Bank-bank yang dimaksud di atas adalah bank yang terhisap didalamnya Bank-bank yang dinasionalisir, misalnya Bank Indonesia yang dulunya Javase Bank.

Sedangkan untuk badan-badan keagamaan dan badan-badan Sosial yang dapat mempunyai HM atas tanah yaitu:

- 1) Surat Keputusan Direktur Jenderal Agraria tanggal 13-2-1967 No.1/DD/AT/AGT/67 tentang penunjukan Badan-badan Gereja Roma Katolik.
- 2) Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 14-3-1969 No. SK.22/HK/1969 tentang Penunjukan Badan Gereja Protestan di Indonesia bagian Barat (GPIB).
- 3) Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 10-2-1972 No.SK.14/dda/1972 tentang Penunjukan Perserikatan Muhammadiyah.

Terjadinya HM menurut ketentuan konversi adalah pengakuan terhadap bekas HM pribadi terdahulu sebelum berlakunya UUPA, baik HM atas tanah bekas milik pribadi yang tunduk pada hukum barat (*eigendom*) maupun yang tunduk pada hukum adat (bekas tanah milik adat) dikonversi menjadi HM atas tanah (Pasal 16 UUPA). Terjadinya HM karena peningkatan hak adalah pemberian hak yang dilakukan oleh pemerintah yang berasal dari tanah HGB peruntukan Kredit Pemilikan Rumah dari Bank Tabungan Negara (KPR-BTN) dan pemberian hak yang dilakukan oleh pemerintah asal hak pengelolaan peruntukan perumahan nasional (Perumnas).

H. KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DALAM SISTEM PERTANAHAN INDONESIA

Konsep HM Tanah Bagi Bangsa Indonesia:

1. Hak Milik Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Adat

Perdebatan tentang hak-hak atas tanah dalam hukum adat di Jawa yang berkembang sebelum dan sesudah bangsa barat datang, apakah kepemilikan tanah terletak pada penguasaan (negara), sekelompok atau pada sekelompok pemilik yang memungut pajak dan mengatur penggunaan tanah, ataukah pada suatu badan korporasi seperti dusun atau desa, ataukah pada petani perorangan, selain itu, apakah kepemilikan tanah di Jawa bersifat individual atau komunal dan apakah kepemilikan tanah terkait dengan sistem rodi (*corvee*) atau tidak?

Persoalan hak atas tanah merupakan suatu hal yang sangat menarik untuk dikaji, dan hasil kajian tahun 1867, bahwa kepemilikan dan penguasaan individual atas tanah tidak ada di Jawa adalah keliru. Kekeliruan hasil penelitian tersebut, menurut Robert Van Neil bahwa pola kepemilikan hak atas tanah, terjadi kekeliruan

penafsiran semantik antara istilah Belanda dan Jawa,¹⁴⁴) sebagai berikut:

- a. Kata *Bezit* dalam bahasa Belanda yang digunakan secara luas untuk menggambarkan hak atas tanah dapat berarti: penguasaan (*possession*), kepemilikan (*ownership*) dan penggunaan (*tenure*). Arti beraneka ragam itu dimungkinkan mengingat hakikat hukum perundang-undangan Belanda membuktikan hampir setiap hal yang dikehendaki atau tidak sama sekali.
- b. Kata *yasa* sebuah istilah yang lazim dipakai dalam bahasa Jawa mengacu kepada hak-hak penanaman atas tanah yang baru dibuka (hak kepemilikan individu), diartikan sebagai kepemilikan tanah. Istilah itu sebenarnya mengacu kepada pemanfaatan tanah yang akan mendapat imbalan tertentu, bukan merujuk kepada kepemilikan tanah yang dalam pengertian Jawa adalah pemilik penguasa.

Hak atas tanah di Jawa kembali mengalami perdebatan pada awal abad ke-20, ketika *Van Vollenhoven* mengemukakan pandangannya tentang hak atas tanah yang didasarkan kepada kekerabatan, suku dan desa di seluruh kepulauan Hindia Timur mempunyai hak pembagian asli yang dimasukkan ke dalam istilah hukum yaitu *beschikkingrecht*. Hak-hak tersebut merupakan hak warga desa yang disimpangi menjadi tidak bisa dialihkan secara permanen. Padahal, banyak hak pembagian komunal desa saja yang tidak bisa dialihkan secara permanen. Selain di pulau Jawa, hak pembagian komunal desa perlahan-lahan menghilang dan berubah menjadi kepemilikan oriental. Sebelum berdirinya kerajaan-kerajaan dan datangnya bangsa barat di pulau Jawa, telah dikenal kepemilikan oriental, yaitu hak seorang petani dan keluarganya untuk menguasai, menggunakan sebidang tanah, dan ikut menikmati keuntungan dan keikutsertaannya dalam berbagai kegiatan masyarakat desa.

Hubungan kehidupan antara umat manusia yang teratur susunannya dan bertalian satu sama lain disatu pihak, dan tanah dilain pihak, dalam sejarah tradisi suku bangsa yang serba berpasangan.

Ter Haar menyebutkannya dengan istilah *rechts betrekking*.¹⁴⁵)

144) Robert Van Niel, *Sistem Tanam Paksa di Jawa*, (Terjemahan Hardoyo), Pustaka Indonesia, Jakarta, hlm. 22-23.

145) B. Ter Haar Bzn, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat* (terjemahan Soebakti Poesponoto), Pradnya Paramita, Jakarta, 1994, hlm. 49.

Substansi hubungan tersebut, dinyatakan dalam beberapa prinsip sebagai cermin kehidupan, sebagai berikut:

- a. Tanah tempat mereka berdiam.
- b. Tanah yang memberi mereka makan.
- c. Tanah tempat mereka dimakamkan.
- d. Tanah tempat kediaman makhluk halus sebagai pelindung mereka beserta arwah leluhurnya.
- e. Tanah tempat meresap daya-daya hidup. Prinsip-prinsip tersebut di atas telah menjadi budaya dan berurat berakar dalam kehidupan masyarakat adat.

Dalam tatanan masyarakat asli, ada yang berdiam pada suatu pusat tempat kediaman disebut sebagai *dorpsgemeenschap* (dusun) dan ada yang berdiam menyebar dalam kelompok-kelompok kecil di suatu wilayah pusat kediaman disebut *streekgemeenschap*. Dari kedua pola kediaman tersebut merupakan dasar pembentukan hubungan antara masyarakat yang mendiami wilayahnya, baik secara perorangan maupun hubungan komunal. Hak perorangan dan kelompok dalam wilayah masyarakat adat tersebut, dalam wilayah masyarakat adat tersebut, dalam perkembangannya menjadi tiga jenis hak, yaitu:

- a. Hak pakai asli perorangan;
- b. Hak komunal masyarakat adat;
- c. Hak pertuanan.

HP asli perorangan disebut *inlands bezitsrecht*, tetapi istilah *bezit* merupakan istilah yang dipergunakan dalam *Burgelijke Wetboek* yang mempunyai arti lain dari pada *bezit* menurut hukum adat. Untuk menghindari pemakaian istilah yang berlainan, sesuai dengan pemahamannya tentang hak milik, seperti: *Westenenk* menggunakan istilah *beperkt eigendomsrecht* untuk *bezitrecht*, *Kleintjes* menggunakan istilah *Oostereigendomsrecht*, *Van Vollenhoven* menggunakan istilah *door adatrechtrestricties beklemd eigendomsrecht*.¹⁴⁶⁾ Pengertian *bezitrecht* menurut *Burgelijke Wetboek* menunjukkan perhubungan yang nyata antara orang dengan tanah, sedangkan *bezitrecht* menurut hukum adat sama halnya dengan *eigendomsrecht* menurut hukum barat, artinya perhubungan hukum antara orang pribadi dengan tanah.

Perbedaan pemakaian istilah dalam bahasa asing itu mudah menimbulkan kekeliruan atau salah paham. Sehingga dahulu seorang bangsa Indonesia asli yang memiliki tanah menurut hak

146) R. Roestandi Ardiwilaga, *Hukum Agraria . . .*, *op. cit.*, hlm. 53.

adat, dianggap sebagai *beziter* dalam pengertian *Burgelijke Wetboek* yaitu antara pemilik dan tanah yang hanya ada hubungan yang nyata saja sedangkan negara dianggap sebagai *eigenaar*. Artinya, negara dan tanah mempunyai hubungan hukum.

Hak *eigendom* sebagaimana dalam hukum barat tidaklah berbeda dengan hak-hak adat bangsa Indonesia asli, hak ulayat tidak tampak lagi, sehingga hak *eigendom* secara timur (milik, yayasan) itu muncul. Orang yang mempunyai tanah dengan bangsa Indonesia asli boleh menjual, memberikan, dan sebagainya dan bila meninggal dunia tanah itu jatuh pada ahli warisnya.

Hak menandai dalam perkembangannya merupakan cikal bakal lahirnya konsep HM perorangan atas tanah. Istilah milik berasal dari bahasa Arab, dalam bahasa Indonesia atau bahasa daerah biasanya digunakan kata ganti empunya, seperti *sawahku*, *ladangku*, di Jawa Timur disebut *duwe* atau *gaduh*, di Jawa Barat disebut *boga* atau *gaduh* pada saat sekarang istilah HM sudah tidak asing lagi. Di Indonesia pada umumnya HM dipegang oleh perorangan (individu), tetapi persekutuan hukum dapat pula mempunyai, misalnya bisa membeli tanah untuk persekutuan hukum sebagaimana diatur dalam PP Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan Hukum yang Dapat Mempunyai HM Atas Tanah.¹⁴⁷⁾

Menurut hukum adat HM atas tanah, berarti yang punya dapat berlaku sekehendak hatinya dengan tanah tersebut sebagai yang dipertuan, dengan memerhatikan beberapa pembatasan, sebagai berikut:¹⁴⁸⁾

- a. Harus menghormati hak ulayat sepanjang masih ada.
- b. Menghormati HM tanah yang ada disekitarnya.
- c. Menghormati aturan-aturan adat, seperti: kewajiban untuk membiarkan tanahnya untuk mengembali selama tidak dikerjakan, ditanam, dan dipagar.
- d. Menghormati aturan-aturan yang diadakan oleh negara.

Hak komunal masyarakat adat (*communal bezitrecht*), bentuk ini sebenarnya tidak sesuai dengan pendirian pemerintahan Hindia Belanda yang tidak mengakui adanya hak ulayat dari persekutuan hukum atas tanah liar (*woeste grond*).

147) Aslan Noor, Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia, CV. Mandar Maju, Cetakan I, Bandung, 2006, hlm. 64-65

148) *Ibid.*, hlm. 67.

Hak komunal masyarakat adat, merupakan resultan dari hak garapan perorangan dengan hak ulayat. Dengan hak komunal masyarakat adat tersebut, hak ulayat atas lingkungan tanah yang telah diusahakan rakyat diakui walaupun dalam bentuk lain dalam hal pergantian penggarapan atas bagian tanah pada waktu tertentu dan bagian-bagian tanah itu tetap, yang diusahakan oleh seorang gogol, merupakan akibat dari adanya pengaruh hak ulayat, padahal yang pertama kuat dan padahal yang kedua lemah.

Menurut *Van Vollenhoven* tanah komunal itu bukan milik desa, tetapi dikuasai oleh desa, sedangkan setiap pemakaian bagaian tanah komunal (*gogol*) sebagai individu harus tunduk kepada penguasaan desa. Tanah dari gogol harus dibedakan dengan tanah milik desa, yang sebenarnya, hak *gogol* itu adalah hak perseorangan (*individueel bezit*), tetapi dikuasai oleh hak penguasaan yang lebih luas (*ingeklem bezitsrecht*). Hak dari seseorang anggota komunal desa atau *gogol* atas sebidang tanah bagian dari tanah komunal merupakan hak pakai yang dapat bersifat tetap dan turun temurun, dan bila kepala adat desa mengizinkan dapat dilepaskan.¹⁴⁹⁾

HP tersebut akan berubah menjadi *yasen*, bila hak pertuanan tidak tampak lagi, seperti telah dialami di Kedu dan Bagelan. Selama tidak menjadi *yasen*, tanah komunal dikuasai oleh desa dan oleh anggota komunal (*gogol*). Dari segi hukum harta kekayaan, tanah komunal merupakan kepunyaan baik desa maupun *gogol*, kecuali *gogol* meninggalkan hak pakainya guna kepentingan desa, sehingga menjadi tanah bengkok atau *tirisara*.

Dalam masyarakat adat, terdapat tiga macam hak komunal sebagai berikut:¹⁵⁰⁾

- a. Hak memakai bagian yang tetap (*communal bezit metvaste aandelen*), yaitu setiap orang yang berhak atas tanah komunal, mempunyai hak untuk memakai yang menjadi bagiannya secara tetap. Bila bagaian yang tetap tersebut bersifat turun-temurun, seperti di Jawa Tengah serta boleh dilepaskan (jual atau diberikan) kepada orang lain dari desa lain, hanya ada perbedaan menurut teori saja dengan milik yang bebas (*yasen*). Bagian yang tetap dari tanah komunal tersebut disebut pakulen matok, konsen matok, dan norowito matok.

149) *Ibid.*, hlm. 68.

150) *Ibid.*, hlm. 68.

- b. Hak pemakaian bagian sawah berkala (*periodieke verdeling*), baik subjek dan objek dari hak komunal tetap, tetapi bagiannya yang berganti-ganti.
- c. Hak bagian pemakaian berkala yang berganti-ganti (*periodieke verwisseling*) adalah pembagian jangka waktu tiga sampai enam tahun, baik subjek dan objeknya dapat berganti-ganti. Dalam hal pembagian berkala pada waktu yang ditentukan diadakan pembagian baru diantara para pemakai. Pada umumnya, pemakai tidak berubah, tetapi ada kalanya masuk pemakai baru, sehingga luas masing-masing pembagian tanah tersebut menjadi berkurang.

Hak pertuanan dalam bahasa Belanda disebut *beschikkingrecht* atau hak ulayat (Arab) adalah hak dari persekutuan hukum untuk menggunakan dengan bebas, tanah-tanah yang masih menggunakan hutan belukar di dalam lingkungan wilayahnya, guna kepentingan persekutuan hukum itu sendiri dan anggotanya atau guna kepentingan orang-orang luar (pendatang dan asing). Akan tetapi, dengan izinnnya dan senantiasa dengan pembayaran pengakuan rekognisi, dalam pada itu persekutuan hukum tetap campur tangan, secara keras atau tidak, juga atas tanah-tanah yang telah diusahakan orang, yang terletak di lingkungan wilayahnya. *Van Vollenhoven* menyebutnya sebagai *beschikkingrecht*,¹⁵¹⁾ artinya hak untuk menguasai tanah, tetapi dalam pengertian tidak secara mutlak, seperti hak untuk menjual tanah tidak ada dalam kekuasaan persekutuan hukum.

Nama yang khusus, menunjukkan hubungan hukum antara tanah dengan persekutuan hukum, hingga kini tidak dikenal dalam bahasa Indonesia, tetapi mengenai wilayahnya, tempat hak persekutuan hukum itu berlaku, terdapat nama-nama seperti: *patuanan* di Ambon; *panyompeto*, *pawatasan*, *panyanturui*, dan *penetapan* di Kalimantan; *wewengkon* di Jawa; *prabumian* di Bali; *pertuwanan* di Batak; *kawasan* di Indragiri; *limpo* di Sulawesi Selatan; *pajar dan paer* di Lombok; *ulayat* di Minangkabau.¹⁵²⁾

2. Hak Milik Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Perdata

Hak (*right*) ialah kekuasaan (*power*) dan kewenangan (*authority*) yang berdasarkan atas hukum (*law*). Hakikat suatu hak adalah kapasitas untuk berperan, seperti dalam ajaran hukum

151) Dirman, *Perundang-undangan Agraria di Seluruh Indonesia*, J.R. Wolters Groningen, Jakarta, 1952, hlm. 38.

152) Aslan Noor, *Konsep . . .*, *Op.Cit.*, hlm. 69-70.

murni dari *Hans Kelsen*, konsep hak dan kewajiban mengandung makna yang sangat berbeda, apabila hak dan kewajiban dipandang sebagai hak dan kewajiban hukum. Seseorang berhak atas sesuatu dan yang lain berkewajiban untuk menahan perbuatan untuk menghakinya. Harta benda adalah contoh suatu hak atas suatu barang. Apabila seseorang berhak atas sesuatu barang (*jus in rem*), orang lain menghormati hak itu (*jus in personam*) sebagai hak yang melekat pada seseorang untuk menuntut seseorang yang melanggar hak tersebut. Hak dan kewajiban menurut hukum bersifat obligator dan dalam hukum perdata, khususnya dalam hukum perjanjian dipostulatkan sebagai suatu pemenuhan prestasi yang bersifat timbal balik (hak bagi seseorang merupakan kewajiban untuk mengakui dan menghormati bagi pihak lain, demikian pula sebaliknya).¹⁵³⁾

Hak tidak hanya sekedar pasangan dari suatu kewajiban, tetapi lebih dari itu karena hak dan kewajiban merupakan dua hal yang saling berkaitan, *John Austin* menyebutkan bahwa baik hak maupun kewajiban bersifat relatif. Keduanya menunjukkan kepada gagasan yang sama, walaupun dalam aspek yang berbeda. Dengan demikian, hak dan kewajiban hanya dapat dibedakan, tetapi tidak dapat dipisahkan. Jika, tata hukum menentukan suatu perbuatan yang berpasangan dengan perbuatan tersebut dari seseorang individu lainnya yang disebut sebagai haknya.¹⁵⁴⁾

Hak sebagai sesuatu yang bersifat pribadi (*privaatrechtelijk*), kewajiban berkaitan dengan kewenangan (kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan dalam suatu perbuatan hukum). Kedua hal tersebut hanya dibandingkan dan tidak dapat disamakan secara matematis, hak bersifat pasif dan kewenangan bersifat aktif. Dengan demikian, HM merupakan rezim hukum privat, sedangkan kewajiban pelaksanaan HM merupakan kewenangan publik. HM adalah suatu kualifikasi pasif dari penguasaan tertinggi atas barang (benda) yang harus ada sebagai bagian dari hak asasi manusia.

153) Seperti dalam Pasal 1457 KUHPerdata, menyebutkan: bahwa jual beli adalah suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan sesuatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan. Artinya, menyerahkan suatu kebendaan dalam perjanjian tersebut merupakan kewajiban pihak penjual dan sekaligus hak bagi pembeli. Pembayaran harga yang dilakukan oleh pembeli merupakan hak penjual dan sekaligus merupakan kewajiban bagi pembeli.

154) Aslan Noor, *Konsep Hak Milik . . .*, *op. cit.*, hlm. 71.

HM ialah peranan seseorang atau suatu pihak untuk memiliki sesuatu dan bertindak atas sesuatu yang menjadi miliknya. Hukum perdata pada dasarnya, memandang HM sebagai sesuatu yang mutlak, seperti ketentuan dalam Pasal 570 KUHPerdata:

"Hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan sesuatu kebendaan dengan leluasa, dan berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalahan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain kesemuanya itu demi kepentingan umum, berdasar atas ketentuan undang-undang dengan pembayaran ganti rugi".

HM sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 570 KUH-Perdata dalam istilah Belanda disebut *eigendom*, dimaknai sebagai suatu hak terhadap benda untuk menyenjam kenikmatan secara bebas (*genot*) dan menguasai (mempergunakannya) secara yang tidak terbatas (*beschikking*) asal saja tidak dipergunakan yang bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang diadakan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan asal tidak mengganggu terhadap hak benda (*zakelijkrecht*), dimungkinkan dicabut untuk kepentingan umum dengan syarat akan dibayar ganti kerugian yang layak berdasarkan ketentuan yang berlaku.¹⁵⁵⁾

Hak *eigendom* merupakan suatu hak terhadap kebendaan. Hukum perdata membedakan antara hak kebendaan dengan hak perorangan atau hak terhadap orang (*persoonlijkrecht*). Hak terhadap kebendaan (*zakelijkrecht*), seperti: *eigendom*, *postal*, *erpacht*, *pand*, *hipotek*, *credietverband*, adalah hak yang memberi kekuasaan langsung atas suatu benda dan dapat dipertahankan terhadap setiap orang lain. setiap orang harus mengindahkan kekuasaan ini. Hak *eigendom* atas tanah misalnya merupakan suatu perhubungan hukum antara pemilik dengan tanahnya. Walaupun secara riil orang lain menguasai tanah itu, seperti halnya penyewa. Dalam ketentuan sewa-menyewa terhadap hubungan antara pemilik dengan penyewa yang diakomodasi dalam bentuk perjanjian sewa-menyewa, akan tetapi harus dipegang teguh bahwa ada hubungan langsung dengan pemilik dengan tanah itu. Dalam ketentuan *eigendom*, *eigenaar* dapat melaksanakan sekaligus menuntut hak *eigendom*nya di muka hakim dari setiap orang yang mengganggu dalam perhubungan hukum antara pemilik dan tanah itu (*revindicatierecht*).¹⁵⁶⁾

155) *Ibid.*, hlm. 75

156) *Ibid.*, hlm. 75-76.

Hak terhadap orang (*persoonlijkrecht*) seperti hak berdasarkan perjanjian jual beli, sewa-menyewa, tukar menukar, pinjam-meminjam, perburuhan (*arbeidscontract*), penanggungan (*borgtocht*), persuruhan (*lastgeving*), penitipan (*bewaargeving*), adalah hak yang hanya ditujukan terhadap satu orang tidak terhadap orang dan untuk menuntut sesuatu dari orang tertentu. Dengan demikian *zakelijkrecht* adalah hak seseorang atas kebendaan dan bersifat tetap, sedangkan *persoonlijkrecht* adalah hak seseorang atas kebendaan dan bersifat sementara.

Disamping hak terhadap kebendaan, untuk mengenyam kenikmatan, yang bersifat mutlak, *eigendom* dikenal pula sebagai hak kebendaan yang sempurna daripada hak-hak kebendaan lainnya. Hak *eigendom* adalah induk dari berbagai hak-hak lainnya, seperti: *erpacht* dan *vruchtgedruik* (hak penggunaan hasil). Dalam hukum perdata tanah, disamping hak-hak yang sempurna, dikenal pula hak-hak yang terbatas yang bersumber kepada hak *eigendom*, sedangkan hak-hak itu sendiri dapat pula merupakan hak induk bagi hak-hak terbatas lainnya, seperti *erpacht* terhadap *opstal* dan sewa. *Eigendom* merupakan hak atas benda sendiri (*recht op eigen zaak*), sedangkan hak-hak atas kebendaan lainnya adalah hak atas benda orang lain (*recht op een anders zaak*).¹⁵⁷⁾

Dalam hak *eigendom* melekat (*inhern*) dua kekuasaan yang dimiliki *eigenaar*, yaitu:¹⁵⁸⁾

- a. *Genot*, kekuasaan untuk mengenyam kenikmatan seperti memunggut hasil, memakai, memelihara, menghancurkan, memusnahkan dan umumnya melakukan perbuatan materiil belaka.
- b. *Beschikking*, kekuasaan untuk menguasai, meliputi segala kekuasaan untuk menyerah dan melepaskan (melakukan perbuatan hukum, seperti: menjual, menukarkan, memberikan, menghibahkan, dan memasang hak tanggungan).

Hak *eigendom* berasal dari hukum Romawi yang mengikat kedua unsur *genot* dan *beschikking* itu, dan dikenal sangat individualistis. Perkembangan selanjutnya sifat individualisnya berkurang, karena adanya kepentingan masyarakat, dalam penggunaannya harus memerhatikan peraturan-peraturan negara, sebab dalam negara harus tercipta ketertiban, agar semua kepentingan dapat dipenuhi dan tertata secara saksama.

157) *Ibid.*, hlm. 76.

158) *Ibid.*, hlm. 76.

Hak *eigendom* menurut hukum barat berbeda dengan hak menurut hukum adat. Hak *eigendom* bersifat liberal dan mengandung kebebasan yang sangat luas, walaupun dalam perkembangannya tidak lagi bersifat mutlak. Tanah milik menurut hukum adat, tidak dapat dijual dengan semauanya, seperti tanah *eigendom*. Hanya orang-orang tertentu saja yang dapat memiliki tanah milik itu, sifat sosial daripada hak *eigendom* yang mengutamakan kepentingan individual.

Dalam pelaksanaannya, hak *eigendom* dibatasi oleh ketentuan-ketentuan, seperti berikut:

- a. Tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan-peraturan umum dan tidak mengganggu hak-hak orang lain (Pasal 570 KUHPerdata).
- b. Dapat dicabut untuk kepentingan umum (Pasal 570 KUHPerdata).
- c. Pencabutan hak harus diikuti dengan ganti kerugian yang layak (Pasal 133 IS).
- d. Terdapat hak dan kewajiban orang-orang yang mempunyai pekarangan (*erven*) yang berdekatan secara alamiah dan ketentuan undang-undang (Pasal 635 KUHPerdata).
- e. Harus diberi tanda batas (*afscheiding*) dengan memasang patok [Pasal 630 ayat (a) KUHPerdata].
- f. Larangan membuat jendela atau lubang pada batas pagar batu (Pasal 644 KUHPerdata).
- g. Keharusan menutup batas (*afsluiting*) untuk menjaga masuknya orang yang tidak disukai, misalnya dengan membuat pagar atau parit (Pasal 631, 632, dan 642 KUHPerdata).
- h. Larangan menanam pohon yang tinggi-tinggi dalam jarak tertentu dekat batas pekarangan (Pasal 665 dan 666 KUHPerdata).
- i. Kewajiban menerima air yang mengalir menurut alam dari pekarangan yang letaknya lebih tinggi (Pasal 625 KUHPerdata).
- j. Larangan mengubah mengalirnya air dari mata air yang berada di atas pekarangannya (Pasal 627 dan 628 KUHPerdata).
- k. Larangan mengalirkan air hujan atau air kotor ke arah pekarangan tetangga (Pasal 652 dan 653 KUHPerdata).
- l. Terdapat tembok milik bersama untuk batas antara bangunan, kebun, dan tanah perusahaan (Pasal 633 KUHPerdata).

m. Berkewajiban membongkar bangunan, cerobong asap, dan tembok karena dianggap sudah tua atau sebab lain yang dianggap membahayakan dengan dasar teguran tetangga (Pasal 654 KUHPerdota).

Pembatasan hak *eigendom* menurut hukum publik, sebagai berikut:

- a. Peraturan garis sepadan,
- b. Halaman rumah,
- c. Peraturan kebersihan,
- d. Peternakan,
- e. Peraturan memotong hewan,
- f. Perusahaan,
- g. Melarang gangguan (*hinderordonnatie*).

Dua hal yang substantif dalam hak *eigendom* adalah bagaimana cara terjadi dan berakhirnya hak *eigendom*.

Adapun cara memperoleh hak *eigendom* (Pasal 584 KUHPerdota) sebagai berikut:

- a. *Toeeigening* (pemilikan, pengambilan milik),
- b. *Natrekking* (penarikan, perlekatan),
- c. *Zaaksvorming* (pembentukan benda),
- d. *Virininging* (persatuan),
- e. *Vruchttrekking* (pembuahan),
- f. *Levering* (penyerahan),
- g. *Varjaring* (lewat waktu, kedaluwarsa),
- h. *Onteigening* (pencabutan hak milik),
- i. *Verbeurverdklaring* (pernyataan perampasan),
- j. *Boedelmenging* (percampuran harta),
- k. *Erfopvoling* (pewarisan),
- l. *Ontbinding van een rechtspersoon* (pembubaran badan hukum)
- m. *Abandonnement* (pelepasan hak).

Berakhirnya hak *eigendom*, sebagai berikut:

- a. Diperoleh orang lain (dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain);
- b. *Eigenaar* meninggalkan benda atau meninggalkan haknya (*derelictie, abandonnement*);
- c. Binatang atau ikan yang tertangkap diberi kemerdekaannya kembali menurut hukum alamnya,

- d. Benda itu musnah;
- e. Terjadinya pencurian atau kehilangan benda bergerak, bila dalam tempo tiga tahun tidak diadakan gugatan, untuk menuntut kembali benda itu.

Berkaitan dengan terjadi dan berakhirnya HM atas tanah, menurut hukum perdata, *Iman Soetikno* mengatakan bahwa perlu diadakan pembedaan karena hak yang timbul sebagai hak yang original dan hak sekunder. Secara original, mengingatkan adanya macam-macam tanah di Indonesia di luar lalu lintas (untuk kepentingan umum, tanah *res nullius*), maka perlu diadakan kajian tentang timbulnya HM secara original, seperti: pembukaan tanah (*occupation*), pemberian tanah oleh pemerintah atau masyarakat hukum, karena terjadi sendiri (pengendapan).

Secara derivatif, mengingat rumusan dari pada HM, maka tanah dapat saja dijual, ditukar, dihibahkan dan atau perbuatan hukum lainnya, diwariskan, dan atau peristiwa hukum lainnya.

3. Hak Milik Atas Tanah Dalam Perspektif Hukum Agraria

Secara prinsip UUPA mengatur dua hal pokok, yaitu:

- a. peraturan dasar-dasar dan ketentuan pokok agraria.
- b. peraturan ketentuan-ketentuan konversi hak atas tanah.

Secara umum pengertian, terjadinya dan berakhirnya hak milik atas tanah diatur di dalam bagian pertama, sedangkan bagian kedua mengatur secara khusus mengenai pengakuan hak-hak atas tanah yang sesuai dengan ketentuan UUPA (Pasal 16 UUPA).

Dalam hal HM atas tanah, lembaga proses terjadinya HM melalui pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak pribadi atas tanah terdahulu. Dalam rangka mengakhiri sistem dualisme hukum tanah dan pluralisme dalam hukum adat (berlakunya hukum barat disamping pluralisme hukum adat). Dengan demikian, lembaga konversi yang diatur dalam ketentuan kedua UUPA merupakan akses terhadap keberadaan hak milik pribadi atas tanah sebagai bagian dari hak asasi manusia.

I. KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DALAM SISTEM PERTANAHAN DI SINGAPURA, MALAYSIA, CHINA DAN PHILIPINA.

1. Kepemilikan Hak Atas Tanah di Singapura

Singapura dan Malaka menerapkan hukum tanah Inggris seperti yang berlaku pada waktu itu, terpengaruh oleh hukum adat lokal; dan hukum itu tetap berlaku/bertahan, meskipun telah diubah oleh peraturan perundangan lokal, yang mulanya warisan raja Inggris memberikan "*Charter of Justice*" kepada Kompeni Hindia Timur. Sejak itu, peradilan diselenggarakan berdasarkan Piagam tersebut yang membentuk Badan Pengadilan Pulau Princes of Wales.¹⁵⁹⁾

Kepemilikan hak atas tanah itu mula-mula berasal dari Kompeni Hindia Timur dan sesudah tahun 1858, hak atas tanah itu bersumber pada raja Inggris, sedangkan sejak kemerdekaan Singapura, hak tersebut bersumber pada *Presiden Republik Singapura*.

Pada mulanya, tidak terdapat bentuk registrasi hak atau rekaman transaksi mengenai hak, sampai berlakunya undang-undang India Nomor XVI tahun 1839. Pasal 11/(5) Undang-undang tersebut diantaranya menentukan:

"Pendaftaran suatu mutasi tidak dengan sendirinya dipandang sebagai pemindahan atau pembentukan suatu hak atas tanah; tidak pula dinilai sebagai sarana untuk menguatkan, mengualifikasikan atau mencegah pengajuan tuntutan hak apapun dimuka Pengadilan. Terhadap akta penjualan atau pemindahan hak atas tanah yang dapat dieksekusikan sesudah tanggal 1 Januari 1840 tidaklah sah sebelum diregistrasikan dalam Kantor Pendaftaran dengan cara yang ditetapkan oleh pasal ini; demikian pula pengakuan atau surat-surat administrasi tidak akan dinilai sebagai bukti hak atas tanah kalau tidak didaftarkan *qua talis*".

Peraturan-peraturan Perundangan berikutnya bermuara ke dalam "Undang-undang Registrasi Hak-Hak".¹⁶⁰⁾ Yang tidak berbeda dengan tujuan Undang-undang India tahun 1839 tersebut di atas. Perlindungan terhadap tujuan itu diusahakan dengan memberikan rangsangan yang kuat kepada para pembeli dan pemegang hipotik atau mendaftarkan hak mereka.

159) Iman Sudiyat, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Liberty, Yogyakarta, Cet. I, 1982, hlm. 177.

160) Singapore Statutes, Revised Edition 1970.

Suatu hak yang tidak terdaftar itu tidaklah tidak menjadi lemah, tetapi suatu jaminan sebelum terdaftar tidaklah diakui sebagai bukti di dalam persidangan manapun, dan dokumen-dokumen yang harus didaftarkan itu mempunyai prioritas berdasarkan tanggal pendaftarannya, bukan menurut tanggal pengusulannya.¹⁶¹⁾ Akan tetapi, perlu dicatat bahwa pendaftaran berdasarkan "Undang-undang Registrasi Hak-Hak" ini tidaklah memberikan kekuatan berlaku yang lebih besar kepada suatu transaksi seperti yang terdapat berdasarkan Undang-undang Hak Milik 1886 (Bab 268), yang menentukan bahwa hak-hak atas tanah dipindahtangankan dengan penandatanganan, penyetempelan dan penyerahan akta otentik. Oleh karena itu, registrasi menurut undang-undang tersebut tampaknya memberikan kekuatan pemaksa yang lebih besar dibandingkan dengan akta yang tidak terdaftar, dihubungkan di atas.

Dengan demikian dapat pula dilihat bahwa:

- a. Transaksi-transaksi yang menyangkut pemilikan tanah dilaksanakan dengan perjanjian antar-perorangan.
- b. Registrasi Bukti,¹⁶²⁾ memberikan kesempatan mendaftarkan transaksi-transaksi semacam itu sehingga dapat dinikmati faedah yang melekat pada pendaftaran tersebut.

Adapun kepemilikan hak atas tanah yang diatur dalam undang-undang hak atas tanah Singapura yaitu: untuk bentuk kepemilikan HM sepenuhnya berada didalam kekuasaan Pemerintah Singapura yakni Perdana Menteri Singapura dan untuk selanjutnya kepemilikan hak atas tanah diatur dalam Hak Sewa dalam 2(dua) bentuk kepemilikan hak atas tanah dengan menerbitkan Sertifikat Hak Terbatas yaitu:

- a. Dikenal dengan istilah *Free Hold*, kepemilikan hak ini adalah hak tertinggi, dimana masa Hak Sewa yang diberikan oleh Pemerintah atas pemegang *Free Hold* ini dapat memiliki selama 990 tahun.
- b. Dikenal dengan istilah *Lease Hold*, kepemilikan hak ini menyerupai HP di Indonesia, tetapi masa berlakunya Hak Sewa ini selama 90 tahun.

Bilamana sebidang tanah dimasukkan ke dalam yurisdiksi "Undang-undang Hak Tanah", sebagai konsekuensinya harus diterbitkan sertifikat (rangkap dua). Sertifikat ini merupakan bukti pendaftaran milik tersebut, dan setiap transaksi yang berobjekkan

161) Singapore Statutes Pasal 16.

162) Undang-undang Registrasi Bukti.

atau yang bersangkutan dengan tanah tadi harus dicatat atau diberitahukan menurut kenyataannya pada sertifikat hak, agar transaksi tersebut mempunyai akibat hukum dan berlaku sah. Sertifikat hak yang asli/orisinil disimpan dalam Register, sedangkan duplikatnya diserahkan kepada pemilik hak yang terdaftar.

Manakala hak itu diperoleh menurut cara pertama di atas (dengan pengasingan dari Republik), sehingga sertifikat yang diterbitkan itu tidak memenuhi syarat, hak tersebut tidak dapat diasingkan dan usaha kualifikasi lebih dahulu tentang lokasi, garis-garis batas dan ukuran luas tanahnya hanyalah bermaksud memberikan kesempatan kepada si penerima tanah untuk mempercepat penerbitan piagam resmi, yang (dalam hal sebaiknya) dapat ditunda bila harus disesuaikan dengan ketentuan dalam Pasal 9 Undang-Undang Tanah Negara (Bab 285). Pasal ini menentukan bahwa "Tanah Negara tidak akan diberikan atau disewakan berdasarkan Pasal 9 ini kalau tidak diteliti/*survey* dan ditetapkan garis-garis batasnya atas persetujuan Kantor Pajak Tanah".

Undang-undang Hak Tanah itu juga membuka jalan bagi para pemilik tanah yang ingin menundukkan tanahnya kepada yurisdiksi sistem *Torrens*. Namun, permintaan pertama secara sukarela ini harus memperhatikan suatu hak baik, sehingga dapatlah diterbitkan Sertipikat Hak yang tidak terbatas, tetapi jika haknya tidak dapat diterima, Kantor Pendaftaran boleh memilih antara menolak permintaan pertama atau menerbitkan suatu Sertipikat Hak yang terbatas (Pasal 10/4).

Pada umumnya, peradilan menerapkan sistem *Torrens* sebagai pengganti sistem *common law* (semacam sistem Hukum Adat) yang ada. Singapura yakin dapat memperlakukan sistem *Torrens* secara pasti, tetapi bertahap dengan hambatan/kesulitan minimal.

Sertifikat Hak terbatas itu ditunjuk/ditandai dengan pembedaan yang disebut "peringatan" dengan isi sebagai berikut: "Pemilikan Sertifikat Hak ini tidak lepas dari kemungkinan adanya transaksi dengan tanah yang bersangkutan pada saat Sertifikat ini diterbitkan".

"Peringatan" itu menekankan kepada orang-orang yang mengadakan transaksi dengan pemilikan terbatas tadi, supaya menyelidiki hak adat untuk masa yang disyaratkan *sebelum* tanggal penerbitan Sertifikat terbatas, tetapi patutlah dicatat bahwa mulai tanggal penerbitannya, suatu Sertifikat terbatas itu pada dasarnya adalah suatu Sertifikat Hak yang tidak terbatas.

2. Kepemilikan Hak atas Tanah di Malaysia

Malaysia sebagai negara tetangga Indonesia, kedua negara merupakan bangsa yang serumpun, masing-masing memberlakukan hukum nasional dibidang hukum pertanahan. Hukum nasional kedua negara berasal dari hukum adat, hukum barat, dan menerima pengaruh hukum Islam. Malaysia merdeka dari Inggris pada tanggal 31 Agustus 1957, sebagai negara federal dibentuk pada tanggal 16 September 1963.¹⁶³⁾

Latar belakang terbentuknya Federasi Malaysia, yang terdiri atas tiga kelompok, sebagai berikut:¹⁶⁴⁾

- a. Negeri yang termasuk dalam persekutuan negeri-negeri Melayu: Selangor, Perak, Pahang, dan Negeri Sembilan.
- b. Negeri Melayu yang masing-masing berdiri sendiri: Kedah, Perlis, Kelantan, Trengganu, dan Johor.
- c. Negeri bebas jajahan Inggris: Penang, Malaka, Sabah, dan Serawak.

Dari ketiga wilayah di atas, hukum tanah yang berlaku berbeda-beda. Tanah yang merupakan aset penting bagi kebutuhan perdagangan dan pemukiman dikota-kota, merupakan salah satu pemicu konflik kerusuhan rasial 13 Mei 1969 yang pada umumnya berpusat dikota Kuala Lumpur. Peristiwa ini dianalisis sebagai konflik rasial antara etnik Melayu dengan etnik Cina, ditandai slogan *Melayu boleh balik kampung* yang berkumandang selama kerusuhan itu. Disamping itu, konflik tidak lepas juga dari ketimpangan perbedaan secara ekonomi antara etnik Melayu dengan etnik Cina.¹⁶⁵⁾ Pemilikan lahan atas tanah sangat menentukan penguasaan terhadap ruang dan sumber daya kota. Pemilikan lahan berarti pula pemilikan dan penguasaan atas sumber-sumber kehidupan, yang merupakan hubungan aspek yang vital dalam berhubungan sosial. Pentingnya kepemilikan lahan tampak jelas, ketika meningkatnya tekanan terhadap lahan kota, yang mengakibatkan spekulasi dan harga tanah meningkat.

Dalam hak atas tanah yang berlaku di Malaysia adalah hak atas tanah yang didasarkan kepada sistem hukum adat Melayu; didasarkan kepada hukum Belanda; didasarkan kepada sistem akta

163) Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah bagi Bangsa Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2006, hlm. 282.

164) *Ibid.*, hlm. 282-283.

165) Hans-Dieter Evers dan Rudiger Korff, *Urbanisme di Asia Tenggara Makna dan Kekuasaan dalam Ruang-Ruang Sosial*, (terjemahan Zulfahmi), Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 101.

menurut hukum Inggris.¹⁶⁶⁾ Menurut *Salleh Buang*, sifat dasar mengenai hubungan hak atas tanah menurut hukum adat Melayu,¹⁶⁷⁾ sebagai berikut:

- 1) Hak milik atas tanah menurut hukum adat Melayu, tidak merupakan hak yang mutlak atas tanah tersebut tetapi kurang lebih hanya merupakan hak untuk memetik hasil, menguasai, menggunakan, memanfaatkan tanah (soil).
- 2) Cara umum yang digunakan untuk memperoleh tanah ialah dengan jalan membuka dan menanami tanah hutan yang masih perawan, tanah kosong, atau tanah yang terbengkalai.
- 3) Sambil memelihara dan menanami tanah tersebut secara terus menerus, pemilik tanah diwajibkan menyetorkan sepersepuluh bagian dari hasil pendapatnya kepada penguasa sebagai pajak.
- 4) Jika tanah tersebut ditelantarkan tanpa dirawat atau diolah selama jangka waktu tertentu tanpa sebab yang logis, pemilik akan dikenai denda oleh penguasa, dan pemilik tersebut akan kehilangan semua haknya atas tanah yang bersangkutan.
- 5) Jika pemilik tanah akan menjual tanahnya, harga yang akan diperolehnya dari pembeli merupakan jumlah dari hasil kerjanya selama ini, ditambah dengan seluruh pengeluaran untuk mengolah dan mematangkan tanah tersebut. Dalam istilah hukum adat disebut pulang belanja, yang artinya secara harfiah mengembalikan seluruh pengeluaran.
- 6) Jika pemilik ingin meminjam uang dengan jaminan tanah yang dimilikinya, dalam hukum adat Melayu dikenal lembaga jual janji, yang pada dasarnya merupakan satu transaksi jual-beli dengan perjanjian untuk dibeli kembali oleh penjual (pembeli harus menjual kembali kepada penjual) dengan harga yang sama dengan jumlah pinjaman sebelum tanggal yang diperjanjikan. Jika, peminjam tidak melakukan pembelian kembali tanah yang di jual janjikan pada waktunya, maka perjanjian jual janji itu berubah menjadi mutlak dan disebut jual putus.

Permulaan pemberlakuan pendaftaran tanah yang menggunakan *system torrens*, dimulai dengan diundangkannya *General Land Regulation* tahun 1879 di Perak, tahun 1882 di Selangor, tahun

166) Antje M. Ma'moen, *Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Kota Madya Bandung*, Program Pascasarjana Unpad, Bandung, 1996, hlm. 89.

167) *Ibid*, hlm. 90.

1887 di Negeri Sembilan, dan tahun 1888 di Pahang. Kemudian disusul dengan diundangkan *Registration Of Titles Regulation* tahun 1891 di Selangor, tahun 1897 di Perak, tahun 1898 di Negeri Sembilan. Selanjutnya, diundangkannya *Land Enactment* tahun 1897, yang berlaku di keempat wilayah negara tersebut. Peraturan-peraturan tersebut di atas, tahun 1911 diunifikasikan kedalam dua perundang-undangan persekutuan, yaitu undang-undang *Land Enactment*.¹⁶⁸⁾

Dengan demikian, berlakulah unifikasi hukum pertanahan dan hukum administrasi pertanahan di seluruh wilayah negara, kemudian kedua undang-undang tersebut di atas diubah tahun 1926 dan berlaku 1 Januari 1928 yang dikenal dengan Land Code 1926, yang mengandung prinsip,¹⁶⁹⁾ sebagai berikut:

- 1) Mempertegas prinsip bahwa hak para pemilik tanah tidak dapat diganggu gugat, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang.
- 2) Perselisihan mengenai pemilikan tanah antar pribadi tidak mungkin lagi terjadi, karena perselisihan mengenai pemilikan tanah antar pribadi dengan negara sejak perundang-undangan pertama tidak dimungkinkan.
- 3) Hak-hak yang diatur oleh hukum adat Melayu, adat pepatah yang berlaku.
- 4) Syarat-syarat peralihan dan pendaftaran hak lebih luas dibandingkan dengan perundang-undangan yang lama.
- 5) Jenis-jenis usaha pertanian tertentu didorong supaya berkembang.

Menurut *National Land Code* 1965, pemilikan hak atas tanah oleh perorangan atau badan hukum yang sudah tercantum dalam daftar umum tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun juga. Seorang yang telah memperoleh izin dari pemilik tanah, untuk menguasai tanah dalam jangka waktu tertentu dan dalam jangka waktu tersebut dan dia telah mengolah dan mengembangkan tanah sedemikian rupa, ia tidak akan pernah memiliki tanah tersebut.

Dalam keadaan tertentu, tanah kembali ke dalam kekuasaan negara, yang haknya dialihkan oleh negara kepada pihak lain dapat kembali lagi kepada kekuasaan negara berdasarkan syarat-syarat tertentu. *National Land Code* 1965, memberikan jaminan bahwa hak milik tidak dapat dicabut, sekalipun tidak mutlak.

168) *Ibid*, hlm. 93-95.

169) *Ibid*, hlm. 96.

Artinya, undang-undang memberikan jaminan bahwa HM yang sudah terdaftar tidak dapat dicabut dalam hal yang secara tegas disebutkan dalam undang-undang itu sendiri. Dengan berlakunya *Strata Titles Act* 1985 yang merupakan amandemen untuk melengkapi *National Land Code* 1965, hak strata diakui secara lebih tegas keberadaannya, ialah hak atas tanah yang dimiliki bersama oleh beberapa orang sekaligus seperti hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang dalam kompleks pertokoan, perkantoran atau kompleks rumah tinggal kondominium.

Dalam Pasal 40 *National Land Code* 1965, menyatakan bahwa seluruh tanah yang berada di dalam wilayah negara dikuasai oleh negara. Penguasaan oleh negara tersebut dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan negara bagian (*State Authority*), yaitu para Sultan (Yang Dipertuankan Negeri) dan para Gubernur. Dalam Pasal 83 sampai dengan Pasal 92, menyatakan bahwa pemerintah federal atau bagi lembaga-lembaga yang dikelola oleh pemerintah federal, seperti untuk menyelenggarakan pendidikan, kesehatan, jalan raya, bendungan, pelabuhan, bandara dan saluran air. Namun, hak atas tanah itu sendiri diberikan oleh pemegang kekuasaan negara bagian dengan pemberian ganti rugi. Ganti rugi diberikan oleh pemerintah federal kepada pemerintah negara bagian, kalau tanah yang bersangkutan hak kepemilikannya atau hak sewanya belum diberikan kepada pihak lain oleh pemegang kekuasaan negara bagian, atau kepada pemegang hak kepemilikan atau pemegang HS, kalau tanah yang bersangkutan hak kepemilikan atau hak sewanya telah diberikan oleh pemegang kekuasaan negara bagian kepada seseorang atau badan. Dikecualikan terhadap ketentuan tersebut adalah tanah-tanah dan bangunan yang pada saat lahirnya negara Malaysia telah dipergunakan sebagai atau dikuasai oleh pemerintah persekutuan Malaya. Sebagai pemilik mutlak tanah negara, kekuasaan negara bagian untuk mengatur tanah diatur dalam Pasal 42 *National Land Code* 1965, kekuasaan meliputi: kekuasaan memindahkan hak atas tanah, melindungi, menyewakan, memberi izin penggunaan untuk sementara waktu, memberi izin galian dan pengambilan batubatuan di luar kawasan hutan, serta memberi izin ruang udara di atas tanah negara.

Kepemilikan hak atas tanah yang dikuasai oleh negara di Malaysia dengan memberi HS sebagaimana dengan istilah yang sama dengan Singapura yakni *Free Hold* dan *Lease Hold* yang lama kepemilikan hak ini sama dengan undang-undang per-tanahan Singapura yaitu untuk *Free Hold* 990 tahun dan *Lease Hold* 90 tahun.

3. Kepemilikan Hak Atas Tanah di China

Dalam hukum tanah di China, makna dan hakikat HM atas tanah adalah semua tanah dalam wilayah negara merupakan milik negara sebagai keseluruhan (*All land lying within the territorial limits of the republic of china shall belong to the chinese people as a whole*). Dengan demikian, hubungan hak atas tanah dengan hak asasi manusia tidak memiliki keterpautan, tetapi adanya tanah yang dikuasai oleh individu, merupakan eksistensi kepemilikan negara.¹⁷⁰⁾

Kepemilikan hak atas tanah di China tidak mengenal HM bagi warga masyarakatnya karena semua tanah dikuasai dan dimiliki oleh Pemerintah China dengan mengatur kepemilikan hak atas tanah dengan satu bentuk hak saja dengan istilah "Use Land". Hak atas tanah ini diberikan baik bagi warganya maupun WNA dan Badan-badan Hukum lainnya, yang dapat dimiliki selama 70 tahun saja.

Dari makna dan hakikat HM atas tanah dari berbagai sistem hukum di atas, dapat diklasifikasikan ke dalam aliran, yaitu: liberalisme, sosialisme dan pertimbangan antara liberalisme dan sosialisme. Yang termasuk dalam paham liberal adalah paham hak milik dalam hukum perdata. Paham sosialisme adalah Inggris dan China. Dalam praktiknya, hak milik atas tanah di Inggris cenderung ke arah liberal. China sosialis dan Malaysia tetap bercorak perimbangan.

4. Kepemilikan Hak Atas Tanah di Philipina

Sistem penguasaan tanah di Philipina selama periode prakolonial bersifat komunal. Sistem ini memberi bantuan sosial, ekonomi dan psikologis kepada anggota-anggota masyarakat bahwa tiap orang mempunyai hak menggunakan tanah. Tidak ada orang yang akan kelaparan karena kekurangan tanah untuk menanam dan tidak ada orang yang tidak mendapat perlindungan karena kurangnya tanah untuk membangun rumah dan tempat tinggal.¹⁷¹⁾

Semenjak masuknya bangsa Spanyol di Philipina di bawah pimpinan Ferdinand Magellan, terjadi perubahan tanah-tanah

170) Land Right China, Chapter II Pasal 10, Lihat Pula Mariam Darus Badruljaman, *Mencari Sistem Hukum . . .*, Op.Cit., hlm. 130.

171) Antonio P. Fernandez, *The Land Management Bureau and the Implementation of the Comprehensive Agraria Reform Program in the Philipines*, Paper yang disampaikan pada 48th Regular Session on Land Reform and rural Development, Taiwan, 6 April 6-Juni 3, p.1.

dinyatakan *domein* negara tanpa memerhatikan hak-hak rakyat yang sudah ada sebelumnya. Hal ini menimbulkan ketidak-senangan para petani, terutama orang Moro yang kebanyakan beragama Islam, karena tanah diambil dan dinyatakan sebagai *domein* negara. Tanah-tanah ini kemudian diberikan kepada orang-orang keturunan Spanyol yang menetap di sana, gereja dan kepada pegawai-pegawai kesayangan raja dengan penetapan raja (*royal decree*) beserta manusia yang tinggal di atasnya dan segala hasilnya.

Kemudian digantikan dengan masuknya Amerika yang berusaha untuk mengadakan tindakan-tindakan perbaikan. Tanah-tanah gereja dibeli oleh pemerintah untuk didistribusikan kepada para penyewa yang menggarap tanah tersebut. Namun, tindakan ini gagal memberikan penyelesaian bagi masalah ini karena tidak disertai dengan pemberian bantuan kepada penyewa-penyewa. Akhirnya, tanah-tanah ini sampai ke tangan tuan-tuan tanah kembali.

Pada tanggal 21 September 1972, diumumkanlah berlakunya "*Martial Law*" atau keadaan perang untuk menyelamatkan Philipina mengingat pemberontakan bersenjata yang terjadi dan untuk mereform masyarakat Philipina untuk menghapuskan akar-akar pemberontakan tersebut. Dengan pernyataan *martial law* ini, seluruh kekuasaan legislatif diambil oleh Presiden dan selama pemerintahannya telah dikeluarkan berbagai peraturan dalam bentuk *Presidential Decree*,¹⁷²⁾ antara lain yaitu:

- 1) *Presidential Decree* No. 2 yang menyatakan seluruh negara Philipina sebagai daerah *Land Reform*.
- 2) PD No. 27 mengenai "*emancipation of tenant from the bondage of the soil, transferring to them the ownership of land they till and providing the instruments and mechanism therefore*". Dengan demikian, penyewa yang mengerjakan tanah yang ditanami padi dan jagung akan dianggap sebagai pemilik tanah tersebut dengan luas 5 ha jika tanahnya tidak beririgasi dan 3 ha jika tanahnya beririgasi. Pemilik tanah boleh menahan maksimum sebanyak 7 ha. Adapun ganti rugi yang harus dibayar oleh penyewa ditentukan sebesar dua setengah kali panen rata-rata dalam 3 tahun normal sebelum diumumkannya dekret tersebut.

172) Hustiati, *Agraria Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hlm. 9-10.

- 3) PD No. 84 yang memberi wewenang kepada Sekretaris Agraria Reform untuk mengeluarkan sertifikat pengalihan tanah (*Certificate of Land Transfer*) atas nama Presiden Philipina kepada para petani penyewa untuk mendorong pelaksanaan *Operation of Land Transfer*.
- 4) PD No. 85 yang menciptakan *Agraria Reform Fund* untuk membiayai dan/atau menjamin pembayaran tanah pertanian yang diperoleh menurut PD No. 27 dan untuk memberi bantuan berupa kredit kepada para petani.
- 5) PD No. 151 dan 152 memastikan bahwa praktik Bagi Hasil tidak akan terjadi lagi dan pelanggaran terhadap ketentuan ini akan dikenakan denda atau dibatalkan pemberian haknya.
- 6) dll.

Sebagaimana yang telah disebutkan di atas, istilah "*Land Reform*" dan "*Agrarian Reform*" sering dipergunakan secara bertukaran di Philipina dan hal ini telah menimbulkan perbedaan pendapat mengenai penggunaan dan arti kedua istilah ini.

Tanah di Philipina merupakan milik negara dan ini dikenal dengan istilah "*Public Domain*" (Tanah Negara).

Dengan "*Public Domain*" ini, negara adalah pemilik tanah dan sebagai konsekuensinya, negara dapat menyewakan tanah *public domain* ini seperti yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 40 RA No. 6657 dan juga dapat meredistribusikan tanah ini kepada para petani penerima.

Pasal 2 alinea terakhir dari RA No. 6657 berbunyi:

"The state may lease underdeveloped lands of the public domain to qualified entities for the development of capital-intensif farms and traditional and pioneering crops especially those for exports subject to the prior rights of the beneficiaries under this Act".

Selanjutnya, lagi Pasal 40 ayat (3) tentang Tanah Pertanian Publik yang jarang diolah dikatakan bahwa:

"Sparsely occupied agricultural lands of the public domain shall be surveyed, proclaimed, and developed as farm settlements for qualified landless people based on an organized program to ensure their orderly and early development. Agricultural land allocations shall be made for ideal family-size farms as determined by the PARC. Pioneers and other settlers shall be treated equally in every respect.

Subject to the prior rights of qualified beneficiaries, uncultivated lands of the public domain shall be made available on a lease basis to the interested and qualified parties. Parties who will engage in the development of capital-intensive, traditional or pioneering crops shall be given priority. The lease period, which shall not be more than a total of 50 years, shall be proportionate to the amount of investment and production goals of the lessee'.

Public Land (tanah publik) merupakan tanah yang dimiliki oleh negara, sedangkan *Private Land* (tanah pribadi) ialah bagian tanah yang ada pemiliknnya, yang pada mulanya merupakan sebagian dari *public land*, yang dengan title yang sah telah diberikan kepada individu oleh pemerintah.

Di Philipina, sebidang tanah yang dimiliki, didiami dan dikerjakan oleh seseorang untuk waktu yang tidak dapat diingat lagi, tetapi orang itu tidak dapat menunjukkan bukti pemilikan dalam bentuk titel yang sah, tanah itu dianggap *public land* kecuali dibuktikan sebaliknya di pengadilan.

Menurut Konstitusi Philipina, tanah *public domain* dapat diklasifikasikan menjadi 4 Kategori:

- a. *Agricultural or alienable and disposable lands.*
- b. *Forest or timber lands.*
- c. *Mineral lands.*
- d. *National Park.*

Lebih lanjut, Konstitusi menyatakan bahwa hanya tanah pertanian atau tanah *public domain* yang dapat dialihkan dan diasingkan serta dapat menjadi subjek pemilikan pribadi.¹⁷³⁾

J. DASAR HUKUM PEMILIKAN HAK ATAS TANAH MELALUI PENDAFTARAN TANAH

Pendaftaran tanah dikenal dengan *Recht Cadastre*. Adapun bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, misalnya tanah yasan, tanah gogolan tidak dilakukan Pendaftaran Tanah, walaupun dilakukan Pendaftaran Tanah tujuannya bukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum, tetapi tujuannya untuk menentukan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah dan kepada pembayar pajaknya diberikan tanda bukti berupa pipil, girik,

173) Antonio P. Fernandez, *The Land Management Bureau and the Implementation of the Comprehensive Agrarian Reform Program in the Philippines and Individual*. Seminar Paper of the 48th regular Session on Land Reform and Rural Development, Taiwan, April 6 June 3, 1989, p.3 & 9.

atau petuk. Pendaftaran Tanah ini dikenal dengan *Fiskal Kadaster*. Ketentuan pendaftaran Tanah di Indonesia diatur dalam UUPA Pasal 19, yang dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997.

Kedua peraturan ini merupakan bentuk pelaksanaan Pendaftaran Tanah dalam rangka *Recht Cadastre* yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tersebut berupa Buku Tanah dan Sertifikat Tanah yang terdiri atas Salinan Buku Tanah dan Surat Ukur. Sertifikat hak atas tanah tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 19 ayat (1) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Sertifikat hanya merupakan tanda bukti yang kuat dan bukan merupakan tanda bukti yang mutlak.

Meskipun sistem Pendaftaran Tanah yang dianut di Indonesia adalah sistem Publikasi Negatif, namun sistem ini mengandung unsur positif, hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, yang menyatakan bahwa pendaftaran meliputi "pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat". Pernyataan yang demikian tidak akan terdapat dalam peraturan pendaftaran dengan sistem Publikasi negatif yang murni.¹⁷⁴⁾

Dalam praktik, kedua sistem ini tidak pernah digunakan secara murni. Sistem Publikasi Positif memberikan beban terlalu berat kepada negara sebagai pendaftar. Apabila ada kesalahan dalam pendaftaran, negara harus menanggung akibat dari kesalahan itu. Dalam hukum Pendaftaran Tanah-Tanah Hak Barat, dahulu ada lembaga yang dapat mengakhiri kelemahan sistem Publikasi Negatif tersebut, yang dikenal sebagai lembaga *Acquisitieve Verjaring*. Akan tetapi, lembaga ini sudah tidak ada lagi, dengan tidak adanya lagi tanah-tanah hak Barat dan dengan dicabutnya pasal yang mengaturnya oleh UUPA. Lembaga yang dapat menggantikannya adalah lembaga yang dikenal dengan sebutan *Rechtsverwerking* yang dituangkan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, untuk memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada para pemegang sertifikat.

174) Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Universitas Trisakti, Cet. I, Jakarta, 2002, hlm. 89.

1. Teori dan Peraturan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.¹⁷⁵⁾ Demikian pengertian pendaftaran tanah dalam ketentuan umum Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Pendaftaran Tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, Pendaftaran Tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah.¹⁷⁶⁾

Dalam memenuhi sistem kebutuhan ini pemerintah melakukan data penguasaan tanah terutama yang melibatkan para pemilik tanah.¹⁷⁷⁾ Pendaftaran tanah semula dilaksanakan untuk tujuan fiskal (*fiscal cadastre*) dan dalam hal ini menjamin kepastian hukum seperti diuraikan di atas sehingga pendaftaran tanah menjadi *Recht Cadastre*.¹⁷⁸⁾ Untuk pertama kali Indonesia mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah dengan adanya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961,¹⁷⁹⁾ yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, dan baru berlaku 8 Oktober 1997.¹⁸⁰⁾ Sebelum berlaku Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tersebut, dikenal Kantor Kadaster sebagai Kantor Pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat.

Di dalam peralihan hak dikenal asas *nemo plus iuris* yang melindungi pemegang hak yang sebenarnya dan asas "iktikad baik" yang berarti melindungi orang yang dengan iktikad baik memperoleh suatu hak dari orang yang disangka sebagai pemegang hak yang sah.

175) Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, jilidi I, Hukum Tanah Nasional, (Jakarta: Djambatan Edisi Revisi 1999), hlm. 460

176) Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, (Jakarta: Maret 1989), hlm. 3

177) *Ibid.*, hlm. 4

178) *Ibid.*, hlm. 5

179) A. P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1940, cet. ke-2, hlm. 1.

180) *Ibid.*

Asas ini dipakai untuk memberikan kekuatan pembuktian bagi peta dan didaftar umum yang ada di Kantor Badan Pertanahan.¹⁸¹⁾

Dalam asas *nemo plus iuris*, perlindungan diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya, maka dengan asas ini, selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya.¹⁸²⁾

2. Sistem Pendaftaran Tanah

a. *Berbagai Sistem Pendaftaran Tanah*

Sistem pendaftaran tanah yang dipakai di suatu negara bergantung kepada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat 2 macam asas hukum, yaitu asas iktikad baik dan asas *nemo plus iuris*. Sekalipun sesuatu negara menganut salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut boleh dikatakan tidak ada. Hal ini karena kedua asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.

Asas iktikad baik berbunyi: orang yang memperoleh sesuatu hak dengan iktikad baik, akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Asas ini bertujuan untuk melindungi orang yang beriktikad baik. Kesulitan muncul: Bagaimana caranya untuk mengetahui seseorang beriktikad baik? Pemecahannya adalah hanya orang yang beriktikad baik yang bersedia memperoleh hak dari orang yang terdaftar haknya. Guna melindungi orang yang beriktikad baik inilah, perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran disebut sistem positif. Lain halnya dengan asas *nemo plus iuris* yang berbunyi: orang yang tak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Ini berarti bahwa pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas ini, pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapa pun. Oleh karena itu, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif.¹⁸³⁾

181) *Ibid.*, hlm. 43.

182) *Ibid.*, hlm. 43.

183) *Ibid.*, hlm. 29.

Dalam sistem positif, bahwa daftar umumnya mempunyai kekuatan bukti, berarti orang yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum. Kelebihan yang ada dalam sistem positif ini adalah adanya kepastian dari pemegang hak. Oleh karena itu, ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya.

Kekurangannya adalah pendaftaran yang dilakukan tidak lancar dan dapat saja terjadi bahwa pendaftaran atas nama orang yang tidak berhak dapat menghapuskan orang lain yang berhak. Lain halnya dengan sistem negatif, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga terdaptarnya seseorang dalam Daftar Umum tidak mempunyai bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Jadi, orang yang terdaftar tersebut akan menanggung akibatnya bila hak yang diperolehnya berasal dari orang yang tidak berhak, sehingga orang lalu enggan untuk mendaftarkan haknya. Inilah kekurangan dari sistem negatif. Adapun kelebihanannya, pendaftaran dilakukan lancar/cepat dan pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak.

b. Sistem Publikasi yang Dianut di Indonesia

Sistem publikasi yang digunakan tetap seperti dalam pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Jadi, bukan sistem publikasi negatif yang murni. Sistem publikasi yang negatif murni tidak akan menggunakan sistem pendaftaran hak. Juga tidak akan ada pernyataan seperti dalam pasal-pasal UUPA tersebut, bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat.¹⁸⁴⁾

Kuat tidak berarti mutlak, tetapi lebih dari yang lemah sehingga pendaftaran berarti lebih menguatkan pembuktian pemilikan, tetapi tidak mutlak, yang berarti pemilik terdaftar tidak dilindungi hukum dan bisa digugat sebagaimana dimaksud di dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961.¹⁸⁵⁾

Oleh karena itu, dapat dikatakan sistem publikasi di Indonesia adalah sistem publikasi negatif, tetapi bukan negatif murni melainkan apa yang disebut sistem negatif yang mengandung

184) Boedi Harsono, *loc. cit.*

185) Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah, op. cit.*, hlm. 44

unsur positif, hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, yang menyatakan bahwa pendaftaran meliputi "pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat"

Dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA juga dinyatakan bahwa "pendaftaran merupakan alat pembuktian yang kuat". Pernyataan yang demikian tidak akan terdapat dalam peraturan pendaftaran tanah dengan sistem publikasi negatif yang murni.¹⁸⁶⁾

c. **Sistem Negatif Pendaftaran Tanah di Indonesia**

Di dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan bahwa orang tersebut berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Orang tersebut masih dapat menggugat hak dari yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi, cara pendaftaran hak yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini tidaklah positif, tetapi negatif. Demikian penjelasan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961.¹⁸⁷⁾

Dalam sistem positif, negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem positif mengandung ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan "*title by registration*" (dengan pendaftaran diciptakan hak), pendaftaran menciptakan suatu "*indefeasible title*" (hak yang tidak dapat diganggu gugat), dan "*the register is everything*" (untuk memastikan adanya suatu hak dan pemegang haknya cukup dilihat buku tanahnya). Sekali didaftar pihak yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak yang sebenarnya kehilangan haknya untuk menuntut kembali tanah yang bersangkutan. Jika pendaftaran terjadi karena kesalahan pejabat pendaftaran, ia hanya dapat menuntut pemberian ganti kerugian (*compensation*) berupa uang. Untuk itu, negara menyediakan apa yang disebut suatu "*assurance fund*".

Ketentuan-ketentuan yang merupakan perwujudan ungkapan-ungkapan seperti itu dalam sistem negatif kita yang mengandung unsur positif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Penggunaannya adalah atas risiko pihak yang menggunakan sendiri.¹⁸⁸⁾

186) Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, op. cit., hlm.84

187) Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, loc. cit.

188) Boedi Harsono, op. cit., hlm. 85-86.

Di dalam asas *nemo plus iuris*, perlindungan diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya, dengan asas ini selalu terbuka kemungkinan adanya gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya. Dalam sistem pendaftaran tanah yang negatif, yang memungkinkan pemegang hak terdaftar dapat diganggu gugat, alat pembuktian yang utama di dalam persidangan di pengadilan ialah akta Peraturan Pemerintah dan sertifikat. Sertifikat merupakan hasil akhir dari suatu proses penyelidikan riwayat penguasaan tanah yang hasilnya akan merupakan alas hak pada pendaftaran pertama dan proses-proses peralihan selanjutnya.

Penyelidikan riwayat tanah dilakukan dengan menyelidiki surat-surat bukti hak, yang umumnya berupa akta-akta di bawah tangan (segel-segel) yang dibuat pada masa lampau atau surat-surat keputusan pemberian hak, balik nama (pencatatan pemindahan hak), didasarkan pula pada akta-akta Peraturan Pemerintah.¹⁸⁹ Dengan demikian, akta-akta peralihan hak masa lampau dan yang sekarang, memegang peranan penting dalam menentukan kadar kepastian hukum sesuatu hak atas tanah.

Hukum adat tidak mengenal lembaga *acquistieve verjaring*, yang dikenal dalam hukum adat adalah lembaga *rechtsverwerking* yaitu lampaunya waktu sebagai sebab kehilangan hak atas tanah, kalau tanah yang bersangkutan selama waktu yang lama tidak diusahakan oleh pemegang haknya dan dikuasai pihak lain melalui perolehan hak dengan iktikad baik.¹⁹⁰)

Dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan penjelasannya dikatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif, negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan, walaupun tidak dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32 dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

189) Badan Pertanahan Nasional, *Himpunan Karya Tulis Pendaftaran Tanah*, op. cit.

190) *Ibid.*, hlm. 67.

Selain itu, dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertifikat dalam Peraturan Pemerintah ini, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan penyajian data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum pada pihak yang dengan iktikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertifikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Atas penjelasan dari sistem pendaftaran tanah di atas pada sistem publikasi yang dianut di Indonesia, apa yang terjadi sebelum dan sesudah publikasi sebagaimana disebutkan di bawah ini:

- 1) Sebelum Publikasi
 - a) Pemilik hak terbatas pada bukti-bukti yang dimilikinya saja;
 - b) Atas perjanjian yang dibuat dengan pihak ketiga, jika ada kerugian yang timbul hanya dapat meminta ganti rugi pada person yang bersangkutan.

Kepemilikan hak atas tanah sebelum publikasi bersifat perorangan saja, tidak dapat menuntut secara keperdataan karena hak kebendaannya belum lahir.

- 2) Sesudah Publikasi
 - a) Setelah Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan menganggap cukup sebagai dasar mendaftarkan hak atas bukti-bukti yang diajukan pemohon pendaftaran tanah;
 - b) Pejabat Pembuat Akta Tanah melakukan pengelolaan data fisik dengan kegiatan pengukuran dan pemetaan sehubungan dengan permohonan pemohon;
 - c) Pejabat Pembuat Akta Tanah melakukan publikasi melalui pengumuman di koran guna memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan;
 - d) Setelah tidak ada masalah dari prosedur pendaftaran dan dapat dipercaya kebenarannya dengan bukti penguasaan fisik tanahnya oleh pemohon pendaftaran; serta tidak

ada keberatan dari pihak ketiga atas publikasi tersebut, diterbitkanlah sertifikat atas nama pemohon pendaftaran tanah untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Dengan diterbitkannya sertifikat atas nama pemohon yang tercantum pada buka tanah/sertifikat tersebut, lahirlah hak kebendaan kepemilikan tanah atas nama pemohon hak yang dijamin undang-undang dan mengikat pihak ketiga. Sehingga jika akan dilakukan jual-beli/pemindahan hak atas tanah, calon pembeli/pihak ketiga yang ingin membeli tanah tersebut wajib untuk mengetahui nama yang tertera pada buka tanah/sertifikat tersebut. Oleh karena itu, pemegang hak atas tanah dapat membuktikan haknya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA.

Menurut Djuhaendah Hasan, pemegang hak kepemilikan atas tanah ini merupakan timbulnya hak kebendaan dari kepemilikan hak tanah yang namanya tertera pada buku sertifikat tanah menjadi kekuasaan langsung atas suatu benda dan dapat dipertahankan terhadap siapapun.¹⁹¹⁾ Dengan demikian, hak kebendaan adalah hak yang sifatnya mutlak memberikan kekuasaan langsung terhadap suatu benda sehingga dapat dipertahankan dengan siapapun. Kata "siapapun" menunjukkan pada hak perorangan (*right in persoonlijk*). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hak kebendaan itu adalah hak mutlak (hak absolut), lawannya hak nisbi (*right in persoonlijk*) atau hak relatif.¹⁹²⁾

Menurut Mariam Darus Badruzaman, perbedaan antara hak kebendaan (*right in rem*) dan hak perorangan (*right in persoonlijk-recht*) tidak berlaku tajam, karena dewasa ini keduanya tumbuh saling mendekati.¹⁹³⁾ Dalam hal jika pendaftaran tanah belum didaftar, tanggung jawab hak kepemilikannya terbatas pada perjanjian bahwa dia hanya merasa dirinya dirugikan dan menuntut agar barangnya dikembalikan sebagaimana ketentuan Pasal 1340 KUHPerdara berlaku asas personalitas di dalam suatu perjanjian, karena hak kebendaannya belum lahir. Berbeda halnya jika sudah didaftar dan diterbitkan sertifikat atas namanya, subjek hukum yang tertera namanya pada buku sertifikat itu memperoleh karakter yang absolut.

191) Djuhaendah Hasan (et. al), *Laporan Tim Perumusan . . .*, op. cit., hlm. 6.

192) *Ibid.*

193) Lihat Mariam Darus Badruzaman, *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*, BPHN-DEPKEH kerja sama dengan Alumni, Bandung, 1997, hlm. 30.

3. Pendaftaran Hak Atas Tanah Adat Menurut Ketentuan Konversi dan PP No. 24 Tahun 1997.

Pendaftaran tanah merupakan hal yang penting sebagai bukti hak yang kuat terhadap hak atas tanah untuk membuktikan sebagai pemilik hak atas tanah secara sah. Di samping itu, pendaftaran tanah yang ditentukan dalam Pasal 19 UUPA (UU Nomor 5 Tahun 1960) merupakan sasaran untuk mengadakan kesederhanaan hukum. Tentang pendaftaran lebih lanjut, di jelaskan dalam penjelasan umum angka III alinea terakhir UU Nomor 5/1960 yang berbunyi:

"Adapun hak-hak yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, semuanya akan dikonversikan menjadi salah satu hak yang baru menurut UUPA".

Jadi, semua tanah yang dimiliki atas nama seseorang atau badan hukum, baik HM adat atau hak atas tanah menurut Buku II KUHPerdara diwajibkan untuk dikonversi kepada salah satu hak atas tanah menurut UUPA dan didaftarkan sehingga terwujud unifikasi dan kesederhanaan hukum dalam hukum pertanahan Indonesia sesuai dengan tujuan dari UUPA. Bahkan, diatur dalam Pasal 41 PP No. 10 Tahun 1961 dan Pasal 63 PP No. 24 Tahun 1997 diatur ketentuan sanksi bagi yang terlambat atau lalai untuk melakukan pendaftaran, baik pendaftaran tanah maupun pendaftaran hak atas tanah yang diakui sebelum berlakunya UUPA.

Setelah berlakunya UUPA dan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997 tidak mungkin lagi diterbitkan hak-hak yang akan tunduk kepada KUHPerdara ataupun yang akan tunduk kepada hukum adat setempat kecuali menerangkan bahwa hak-hak tersebut merupakan hak adat.

Mengingat pentingnya pendaftaran HM adat atas tanah sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah secara sah sesuai dengan Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA, diberikan suatu kewajiban untuk mendaftarkan tanah adat khususnya hak milik adat. Beberapa ahli hukum memberikan pengertian konversi yaitu (A.P. Parlindungan 1990:1) menyatakan:

"Konversi itu sendiri adalah pengaturan dari hak-hak tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA untuk masuk dalam sistem dari UUPA". Boedi Harsono (1968:140) menyatakan: "Konversi adalah perubahan hak yang lama menjadi satu hak yang baru menurut UUPA".

Dari rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa konversi hak-hak atas tanah adalah penggantian/perubahan hak-hak atas tanah dari status yang lama, yaitu sebelum berlakunya UUPA menjadi status yang baru, sebagaimana diatur menurut UUPA itu sendiri. Adapun yang dimaksud dengan hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA adalah hak-hak atas tanah yang diatur dan tunduk pada hukum adat dan hukum Barat (BW).

Terhadap pelaksanaan konversi itu sendiri; A.P. Parlindungan memberikan komentar sebagai berikut:

"Bahwa pelaksanaan konversi itu sendiri merupakan sesuatu yang boleh dikatakan sangat drastis, karena sekaligus ingin diciptakan berkembangnya suatu unifikasi hukum keagrariaan di tanah air kita, sungguhpun harus diakui persiapan dan peralatan, perangkat hukum maupun tenaga terampil belum ada sebelumnya".

Dari bunyi Pasal IV ketentuan konversi tersebut, hak-hak atas tanah seperti ganggam, bauntuik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas, yang berasal dari hukum adat dikonversikan menjadi HP.

Dalam keputusan bersama Menteri Agraria Pertanahan dan Agraria serta Menteri Dalam Negeri SK 40/Ka/1964/DD/18/18/1/32 "tentang penegasan konversi hak gogolan tetap" tertanggal 14 April 1964 dinyatakan bahwa hak gogolan tetap (sanggan/pekulen) dikonversikan menjadi HM karena hukum sejak tanggal 24 September 1960 dan sejak itu hak tersebut tidak lagi tunduk kepada ketentuan-ketentuan peraturan gogolan, melainkan kepada peraturan agraria.

Dengan diberlakukannya UUPA (UU Nomor 5/1960) yang menganut asas unifikasi hukum agraria, hanya ada satu sistem hukum untuk seluruh wilayah tanah air. Oleh karena itu, hak-hak atas tanah yang ada sebelum wilayah tanah air disesuaikan atau dicari padanannya yang terdapat di dalam UUPA melalui lembaga konversi.

Dengan demikian, tujuan konversinya hak-hak atas tanah pada hak-hak atas tanah menurut sistem UUPA disamping untuk terciptanya unifikasi hukum pertanahan di tanah air dengan mengakui hak-hak atas tanah terdahulu untuk disesuaikan menurut ketentuan yang terdapat di dalam UUPA itu dan untuk menjamin kepastian hukum, juga bertujuan agar hak-hak atas tanah itu dapat berfungsi untuk mempercepat terwujudnya masyarakat adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan oleh Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3).

Dengan keluarnya UUPA, dualisme hak-hak atas tanah dihapuskan, dalam memori penjelasan dari UUPA dinyatakan bahwa untuk mendaftarkan tanah sebagaimana dimaksud Pasal 19 UUPA, yang ditujukan kepada pemerintah agar melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum yang bersifat *Recht Cadastre*, untuk menuju ke arah pemberian kepastian hak atas tanah diatur di dalam Pasal 19 UUPA yang menyebutkan:

- a. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- b. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - 1) Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
 - 2) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 - 3) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- c. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- d. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Apabila pendaftaran di atas ditujukan kepada Pemerintah, sebaliknya pendaftaran yang dimaksud Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA ditujukan kepada pemegang hak, agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka, dalam arti untuk kepentingan hukum bagi mereka sendiri.

Dari ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, dapat disimpulkan bahwa UUPA telah memerintahkan kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah dan untuk itu diperlukan suatu peraturan pemerintah. Sebagai implementasi dari Pasal 19 UUPA tersebut dikeluarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian telah diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997. Produk hukum akhir ini sama sekali tidak mengubah prinsip-prinsip dasar yang telah dikembangkan oleh Pasal 19 UUPA dan PP 10 Tahun 1961.

Dengan adanya PP No. 24 Tahun 1997, berlakulah suatu pendaftaran tanah yang seragam untuk seluruh wilayah Indonesia, yang mencakup hak-hak atas tanah yang tunduk pada hukum Barat dan hukum Adat semuanya diseragamkan. Artinya, bukti-bukti eks BW (*burgerlijk wetboek*) harus dikonversikan kepada sistem yang diatur oleh UUPA, begitu juga terhadap tanah-tanah adat yang sudah terdaftar maupun yang belum terdaftar.

PP No. 24 Tahun 1997 mengakui dengan jelas kedudukan HM adat baik bersifat perorangan atau kelompok. Untuk membuktikan HM adat masih diakui, pada waktu pendaftaran hak atas tanah secara sistematis, sebagai bukti hak atas tanah adat, yaitu:

- a. Surat tanda bukti HM dan Grant Sultan yang dikeluarkan berdasarkan peraturan Swapraja dan hak atas tanah yang lainnya yang akan diakui selama tidak bertentangan dengan UUPA.
- b. Akta pemindahan hak dibuat berdasarkan hukum adat yang dibubuhi kesaksian oleh kepala desa.

Pasal 24 ayat (1) No. 24 Tahun 1997 menyebutkan tentang tata cara pembuktian hak-hak lama untuk keperluan pendaftaran yang berasal dari konversi dengan:

- 1) Bukti-bukti tertulis;
- 2) Keterangan saksi dan/atas pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi, dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak, dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

Sehubungan dengan kegiatan pendaftaran tanah dan pemberian sertifikat tanah oleh Pemerintah, maka dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 1975 tentang Kegiatan Pendaftaran Tanah dan Pemberian Sertipikat Dalam Pengukuran Desa demi Desa Menuju Desa Lengkap sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yang telah diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997. Sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 1975 dan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, sehingga pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1995 yaitu untuk melaksanakan pendaftaran secara sistematis, baik tanah yang bersertifikat maupun yang belum bersertifikat.

Pasal 16 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 telah mengatur tentang pendaftaran tanah baik yang memiliki bukti hak atas tanah secara tertulis maupun bukti tidak tertulis yaitu penguasaan fisik atas sebidang tanah.

Adapun bukti tertulis tersebut berlaku terhadap tanah adat, adalah:

- a. Keterangan HM adat dikeluarkan Daerah Swapraja;
- b. Grant Sultan;
- c. Akta pemindahan hak berdasarkan hukum adat;
- d. Girik.

Untuk melakukan pendaftaran tanah secara sistematis terhadap hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat dengan bukti hak atas tanah di atas, hal ini tidak terlepas dengan konversi terhadap hak atas tanah.

Adapun hak yang dikonversikan berlaku terhadap hukum adat dalam pendaftaran tanah, yaitu:

- a. Hak milik adat;
- b. Grant Sultan;
- c. Grant Lama;
- d. Girik;
- e. Hak *Agrarisch eigendom*;
- f. Hak *Druwe* dan Pesini;
- g. Hak Usaha Gogolan;
- h. Hak gogolan tetap, Pekulen dan Grant C dan D;
- i. Tanah Bengkok.

Untuk konversi dan pendaftaran hak atas tanah yaitu HM adat, Grant Sultan, Grant Lama, Girik, Hak *Agrarisch eigendom*, Hak *Druwe*, Hak Pesini dan Hak Usaha Gogolan dikonversikan menjadi hak milik atas tanah sebagaimana menurut Pasal 16 ayat (1) UUPA. Adapun hak gogolan tidak tetap, hak pekulen dan Grant C dan D dikonversikan menjadi hak pakai privat dan untuk tanah bengkok akan dikonversikan menjadi HP khusus.

Pendaftaran tanah dilakukan baik secara sendiri (permohonan individu) maupun secara sistematis (massal). Terhadap hak atas tanah yang tunduk pada hukum adat yang memiliki bukti, baik tertulis maupun tidak tertulis, sebelum didaftarkan harus dikonversi. Pelaksanaan konversi hak atas tanah dilakukan oleh Panitia Pendaftaran adjudikasi yang bertindak atas nama Kepala Kantor

Pertanahan Nasional (BPN). Adapun untuk tanah yang tidak mempunyai bukti tertulis dalam pendaftaran tanah secara sistematis dilakukan dengan proses pengakuan hak.

Pelaksanaan konversi dan pengakuan hak terhadap hak atas tanah adat oleh Pemerintah dibentuk format yang baku oleh Badan Pertanahan Nasional. Untuk konversi hak atas tanah adat, pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis dapat dilakukan di wilayah/daerah yang belum dilakukan suatu pengukuran, sehingga pelaksanaan pendaftaran tanahnya dilakukan secara sporadik (Pasal 15 PP No. 24 Tahun 1997).

4. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Indonesia

Dalam usaha mengatasi kebenaran sistem publikasi negatif, selain digunakan lembaga "*rechtsverwerking*" juga diusahakan agar sejauh mungkin data yang disediakan adalah data yang benar. Oleh karena itu, kegiatan pendaftaran tanah diatur secara terperinci. Kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan dalam pendaftaran tanah (*maintenance*).¹⁹⁴⁾

Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.¹⁹⁵⁾ Objek dari pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah tanah negara dan tanah bekas milik adat.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

194) Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 460.

195) *Ibid.*

Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.¹⁹⁶⁾

Beberapa peraturan tentang pembagian Tugas dan Wewenang dalam pemberian hak atas tanah negara, antara lain:

- 1) Keputusan Menteri Agraria, tanggal 1 April 1961, No. SK 112/KA/1961 tentang Pembagian Tugas dan Wewenang Agraria.
- 2) Peraturan Menteri Dalam Negeri, tanggal 28 Februari 1967 No. 1 Tahun 1967 tentang Tugas dan Wewenang Agraria.
- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri, tanggal 30 Juni 1972 No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah.
- 4) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, tanggal 9 Februari 1999 No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Hak atas Tanah Negara bersambung dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1998 jo. No. 6 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan uang pemasukan dalam Pemberian Hak atas Tanah Negara.¹⁹⁷⁾

Untuk keperluan pengumpulan dan pengelolaan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran. Penyelidikan peta dasar pendaftaran untuk pendaftaran tanah secara sistematis juga digunakan untuk memisahkan bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar. Dengan adanya peta dasar pendaftaran bidang tanah yang didaftar dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dapat diketahui letaknya dalam kaitan bidang-bidang tanah lain dalam suatu wilayah, sehingga dapat dihindarkan terjadinya sertifikat ganda atas suatu bidang tanah.¹⁹⁸⁾ Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran tanah. Bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibukukan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah.

Untuk pembuktian hak-hak atas tanah yang sudah ada dan berasal dari konversi hak-hak lama, data yuridisnya dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti

196) Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 460-461.

197) H. Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, Cet. ke-1, hlm. 3-4.

198) A.P. Parlindungan, *op. cit.*, hlm. 92.

tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan dianggap cukup sebagai dasar mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Demikian ditetapkan dalam Pasal 24 ayat (1). Alat-alat bukti tersebut adalah bukti-bukti pemilikan.

Dalam hal pemilihan bukti tertulis tidak lengkap, dapat dilakukan dengan keterangan saksi dan/atau pernyataan pemilik tanah yang dipercaya kebenarannya menurut pendapat Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan, demikian dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan ayat (1) Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan mengenai pemilikan tanah itu berfungsi menguatkan bukti tertulis yang tidak lengkap tersebut, atau sebagai pengganti bukti tertulis yang tidak ada lagi. Keterangan saksi adalah orang yang cakap memberikan kesaksian dan mengetahui kepemilikan tanah yang bersangkutan.¹⁹⁹⁾ Dengan demikian, untuk mengetahui kepemilikan hak tanah itu ada tiga kemungkinan alat pembuktiannya, yaitu:

- 1) bukti tertulisnya lengkap: tidak memerlukan tambahan alat bukti lain;
- 2) bukti tertulisnya sebagian tidak ada lagi: diperkuat keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan;
- 3) bukti tertulisnya semua tidak ada lagi: diganti keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan.

Akan tetapi, semua akan diteliti lagi melalui pengumuman, untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan.

Dalam Pasal 24 ayat (2) diatur pembukuan hak dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian pemilikan yang tertulis, keterangan saksi atau pun pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya mengenai pemilikan tanah yang bersangkutan, sebagaimana yang disebutkan dalam ayat (1) di atas. Dalam hal demikian, pembukuan haknya dapat dilakukan tidak didasarkan pada bukti pemilikan, melainkan pada bukti penguasaan fisik tanahnya oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut.

199) Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Sertifikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Memperoleh sertifikat adalah hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, sertifikat terdiri atas salinan buku tanah yang memuat data yuridis dan surat ukur yang memuat data fisik yang bersangkutan, yang dijilid menjadi satu dalam suatu sampul dokumen (Pasal 13). Sertifikat hak atas tanah, Hak Pengelolaan dan Wakaf menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini bisa berupa satu lembar dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang diperlukan. Dalam pendaftaran sistematis terdapat ketentuan mengenai sertifikat dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal 71 Peraturan Menteri No. 3 Tahun 1997, sedang dalam pendaftaran secara sporadik dalam Pasal 91 sampai Pasal 93.

Penerbitan sertifikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Oleh karena itu, sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA. Sehubungan dengan itu, apabila masih ada ketidakpastian mengenai hak atas tanah yang bersangkutan, yang tercatat dan masih adanya catatan dalam pembukuannya, pada prinsipnya sertifikat belum dapat diterbitkan. Namun, apabila catatan itu hanya mengenai fisik yang belum lengkap, tetapi tidak disengketakan, sertifikat dapat diterbitkan. Data fisik yang tidak lengkap itu adalah apabila data fisik bidang tanah yang bersangkutan merupakan hasil pemetaan sementara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3).²⁰⁰⁾

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan ini misalnya terjadi sebagai akibat beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar, dihapusnya atau diperpanjangnya jangka waktu hak yang sudah berakhir, pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar.

200) *Ibid.*, hlm. 487.

Agar data yang tersedia di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir, dalam Pasal 36 ayat (2) ditentukan, bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksud kepada Kantor Pertanahan. Ketentuan mengenai wajib daftar itu juga ada dalam Pasal 4 ayat (3).

Sebagaimana telah diketahui dari uraian mengenai Pasal 97 Peraturan Menteri No. 3 Tahun 1997, PPAT bahkan diwajibkan mencocokkan lebih dahulu isi sertifikat hak yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan sebelum diperbolehkan membuat akta yang diperlukan. Ini sesuai dengan asas mutakhir pendaftaran sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

K. HAK WNA DAN BADAN HUKUM ATAS TANAH

1. Hak Atas Tanah bagi WNA Berdasarkan Asas Nasionalitas

Sebagaimana dalam ketentuan asas kebangsaan atau asas Nasionalitas yang terdapat pada penjelasan umum UUPA bahwa asas Nasionalitas yang memberikan batasan dalam lalu lintas tanah ini yang mengakibatkan terdapat perlakuan yang berbeda atas benda tanah dan benda bukan tanah. Hal ini dituangkan pada Pasal 1 ayat (1) UUPA yang menyatakan:

"Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia".

Asas ini hanya memberikan hak kepada WNI dalam pemilikan hak atas tanah, telah tertutup kemungkinan Warga Negara Asing untuk dapat memilikinya. Hal ini jelas bahwa hak kepemilikan atas tanah tertentu (HM, HGU, HGB) di wilayah Indonesia diperuntukkan hanya untuk WNI. Berarti WNA tidak diperkenankan memiliki hak atas tanah tersebut di wilayah Indonesia.²⁰¹⁾

Pentingnya arti kepemilikan HM atas tanah ini memberikan batasan kepemilikan bagi WNA sebagaimana Djuhaendah Hasan dalam bukunya mengatakan bahwa asas Nasionalitas hanya

201) Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan . . .*, *loc. cit.*, hlm. 114.

memberikan hak kepada WNI dalam pemilikan hak atas tanah, telah menutup kemungkinan WNA untuk dapat memilikinya. Ini mirip dengan ketentuan dalam hak ulayat yang hanya dinikmati dan dimiliki oleh warga ulayat setempat. Asas Nasionalitas ini dapat diartikan mengandung aspek spritual, bahwa tanah dalam peringkat tinggi sebagai benda yang sangat penting hanya diperuntukkan bagi bangsa Indonesia saja, sehingga tanah tidak dapat bebas menjadi objek lalu lintas dunia usaha sebagaimana yang berlaku bagi benda bukan tanah.²⁰²⁾

Djuhaendah Hasan dalam bukunya juga mengutip pendapat dari Sudargo Gautama mengatakan bahwa ketentuan yang hanya menyediakan hak-hak atas tanah terkuat bagi WNI saja adalah sesuai dengan ketentuan Hukum Internasional yang tidak mengenal asas yang memperbolehkan orang asing untuk memperoleh tanah. Di dalam Pasal 26 ayat (2) terdapat larangan pengalihan hak milik kepada orang asing dan badan hukum.²⁰³⁾

Secara umum, penguasaan tanah oleh WNA Pasal 41 dan 42 UUPA yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang: Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah. Landasan hukum ketentuan dalam Pasal 42 UUPA adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1954. Berdasarkan kewenangan yang diperoleh dari hak menguasai negara guna mengatur hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah, sehingga pemerintah dapat menentukan bermacam-macam hak atas tanah (Pasal 4 jo. Pasal 16 UUPA).

Bagi WNA yang berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang memiliki perwakilan di Indonesia dapat diberikan HP. Seperti yang telah diuraikan di atas, untuk pemberian HP walaupun tidak ditentukan dalam UUPA, dalam praktik BPN pada umumnya memberikan jangka waktu selama 10 tahun. Jangka waktu tersebut di kalangan investor asing dianggap terlalu pendek. Bagi WNI yang berpindah kewarganegaraan, atau seseorang WNA yang karena warisan mendapatkan salah satu hak diluar HP tersebut, selama satu tahun sejak perpindahan kewarganegaraannya itu, atau sejak hak tersebut diperolehnya, sehingga hak-hak tersebut harus dialihkannya, atau jika tidak dialihkan hak atas tanah akan berakibat hak atas tanahnya jatuh kepada negara,

202) Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan . . .*, *Op. cit.*, hlm. 117-118.

203) *Ibid.*, hlm. 118. Mengutip: Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 62 dan hlm. 104.

peralihan hak atas tanah batal demi hukum, demikian ketentuan yang diatur dalam Pasal 21 ayat (2) jo. Pasal 30 ayat (2) dan Pasal 36 ayat (2) UUPA. Jadi, untuk WNA sama sekali tidak terbuka kemungkinan untuk mendapatkan hak atas tanah dalam sistem hukum pertanahan kecuali HP. Untuk badan hukum asing pada dasarnya demikian juga halnya. Akan tetapi, warga asing (dalam hal ini investor asing) dapat memiliki tanah di Indonesia melalui perusahaan nasional dalam rangka penanaman modal asing (PMA) berdasarkan sistem hukum di Indonesia.

2. Hak Badan Hukum Atas Tanah Berdasarkan Asas Individualitas

Keterbatasan hak yang dipahami asas individualitas merupakan hak atas tanah individu atas tanah yang bersifat pribadi semata-mata. Hal itu jelas tercermin pada rumusan hak individu yang tertinggi. Kewenangan individu yang demikian luas dan kuatnya, pembatasannya sempit dan "legistik", yaitu terbatas pada hak pihak lain dan ketentuan undang-undang. Keleluasaan dan kebebasan tersebut dalam pelaksanaannya mendapat dukungan semangat "*liberalisme*", yang menjadi ciri abad yang lalu. Ini membuat hak *eigendom* bersifat "pribadi semata-mata". Dalam arti pelaksanaannya, kepentingan pribadilah yang menjadi satu-satunya tujuan dan pedomannya. Kepentingan pribadilah yang menentukan apakah tanah yang dimiliki akan digunakan atau tidak. Dan jika digunakan, dalam menentukan peruntukan dan cara penggunaannya, kepentingan dan kebebasan pribadilah yang menjadi tolok ukuran penentunya,²⁰⁴) sehingga jelas bahwa badan hukum tidak boleh memiliki kepemilikan HM dimaksud ini.

Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 1992 tentang: Pemanfaatan Tanah Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan Untuk Usaha Patungan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing (Keppres 34/1992) dalam Pasal 1 disebutkan: "Dalam Usaha Patungan dalam rangka Penanaman Modal Asing, Hak Guna Usaha atas tanah dapat diberikan kepada Perusahaan Patungan". Selanjutnya, bentuk perusahaan patungan yang dimaksud ditegaskan dalam ayat (2): "Perusahaan Patungan sebagai pemegang Hak Guna Usaha sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) harus berbentuk badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia".

204) Boedi Harsono, *Hukum Agraria . . .*, *op. cit.*, hlm. 54.

Untuk keperluan emplasemen, bangunan pabrik, gudang dan perumahan karyawan terhadap lokasi tanah perusahaan patungan dapat diberikan Hak Guna Bangunan (HGB) atas tanah di luar areal HGU yang sudah diberikan tersebut, demikian diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) dan (2). Kepada perusahaan tersebut dapat diberikan HGU selama 35 tahun dengan hak perpanjangan maksimal 25 tahun sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (4) tersebut. Kepemilikan asing melalui badan hukum Indonesia pada akhir-akhir ini menjadi longgar dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM).

Dalam UUPM diperlakukan sama antara penanaman modal yang bersumber dari dana asing dengan modal yang bersumber dari dana dalam negeri. Berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) kepada perusahaan dalam rangka penanaman modal menurut UUPM dapat diberikan HGU selama 95 (sembilan puluh lima) tahun dengan cara dapat diberikan perpanjangan dimuka sekaligus selama 60 (enam puluh) tahun dan dapat diperbarui selama 35 (tiga puluh lima) tahun, untuk HGB selama 80 (delapan puluh) tahun dengan cara diberikan dan diperpanjang untuk jangka waktu 50 (lima puluh) tahun dan 30 (tiga puluh) tahun serta Hak Pakai selama 70 (tujuh puluh) tahun dengan cara diberikan dan diperpanjang untuk jangka waktu 45 (empat puluh lima) tahun.²⁰⁵ Hak-hak atas tanah yang mungkin dimiliki oleh badan hukum asing dalam rangka penanaman modal melalui perusahaan nasional berbentuk dan berdasarkan hukum Indonesia seperti yang dimaksud dalam UUPM bukan merupakan pembahasan khusus dalam penulisan ini. □

205) Pemberian jangka waktu hak baru, baik untuk HGU, HGB dan HP selama tersebut di atas, mendapat tanggapan pro kontra dari para praktisi dan ilmuwan hukum, dari segi praktisi hal tersebut dapat menabrak UUPA yang memberikan batasan 30 tahun bagi HGU dan HGB, dan selama ini praktik UUPA dianggap sebagai *umbrella act* (undang-undang payung) dari hukum tanah di Indonesia, karena pendaftaran tanah bergerak dari Pasal 19 UUPA, serta pengaturan hak-hak atas tanah menjadi sumber hukum dalam sistem hukum tanah di Indonesia. Sehingga ada kekhawatiran jika ketentuan Pasal 22 UUPM tersebut tidak *workable* karena masih memerlukan ketentuan-ketentuan pelaksanaan lainnya, walaupun dalam ketentuan pasal dan penjelasannya tidak ditentukan demikian. Secara teoretis masih dapat ditimbulkan pertanyaan apakah pengaturan tentang hak-hak atas tanah tersebut dalam UUPM merupakan "*lex specialist*" dari UUPA yang "*lex generalist*", persoalan ini masih debatable yang memang secara khusus tidak dibahas dalam penulisan ini, karena bukan merupakan objek penelitian penulis.

Perjanjian Trustee Sebagai Dasar Perjanjian Nominee

A. PERJANJIAN PADA UMUMNYA

Menurut ketentuan Pasal 1313 Kitab Undang-undang Hukum Perdata:

"Perjanjian adalah perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih".

Rumusan Pasal 1313 Kitab Undang-undang Hukum Perdata tersebut menegaskan kembali bahwa perjanjian mengakibatkan seseorang mengikatkan dirinya kepada orang lain. Ini berarti dari suatu perjanjian lahir kewajiban atau prestasi dari satu atau lebih pihak kepada satu atau lebih pihak lainnya yang berhak atas prestasi tersebut yang merupakan perikatan yang harus dipenuhi oleh orang atau subjek hukum tersebut.

Rumusan tersebut memberikan konsekuensi hukum bahwa dalam suatu perjanjian akan selalu ada dua pihak, bahwa satu pihak merupakan pihak yang wajib berprestasi (debitor) dan pihak lainnya merupakan pihak yang berhak atas prestasi tersebut (kreditor). Masing-masing pihak tersebut dapat terdiri atas satu atau lebih orang. Bahkan, dengan berkembangnya ilmu hukum, pihak tersebut dapat juga terdiri atas satu atau lebih badan hukum.

Selanjutnya, jika menyimak dengan baik rumusan yang diberikan dalam Pasal 1314 dan rumusan Pasal 1313 KUHPerdato tersebut dikembangkan lebih jauh dengan menyatakan bahwa atas prestasi yang wajib dilakukan oleh debitor dalam perjanjian tersebut, debitor yang berkewajiban tersebut dapat meminta dilakukannya kontraprestasi dari lawan pihaknya tersebut (dalam KUH-Perdata yang diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosoebono disebut dengan istilah dengan atau tanpa beban).¹⁹⁵⁾

195) R. Subekti *et al.* *Kitab Undang-undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004.

Kedua rumusan tersebut memberikan banyak arti bagi ilmu hukum. Dengan adanya kedua rumusan yang saling melengkapi tersebut, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya perjanjian dapat melahirkan perikatan yang bersifat sepihak (hanya satu pihak yang wajib berprestasi) dan perikatan yang timbal balik (dengan kedua belah pihak saling berprestasi). Dengan demikian, dimungkinkan suatu perjanjian melahirkan lebih dari satu perikatan dengan kewajiban berprestasi yang saling bertimbang balik. Debitor pada satu sisi menjadi kreditor pada sisi yang lain pada saat yang bersamaan. Ini merupakan karakteristik khusus dari perikatan yang lahir dari perjanjian. Pada perikatan yang lahir dari undang-undang, hanya ada satu pihak yang menjadi debitor dan pihak lain yang menjadi kreditor yang berhak atas pelaksanaan prestasi debitor.

Asas-Asas Umum Perjanjian

1. Asas Personalialia¹⁹⁶)

Asas Personalialia merupakan asas pertama dalam hukum perjanjian yang pengaturannya dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 1315 KUHPerdata, yang berbunyi "Pada umumnya tidak seorang pun dapat mengikatkan diri atas nama sendiri atau meminta ditetapkannya suatu janji selain untuk dirinya sendiri". Dari rumusan tersebut dapat diketahui bahwa pada dasarnya suatu perjanjian yang dibuat oleh seseorang dalam kapasitasnya sebagai individu, subjek hukum pribadi, hanya akan berlaku dan mengikatkan untuk dirinya sendiri.

Meskipun secara sederhana dikatakan bahwa ketentuan Pasal 1315 menunjuk pada asas Personalialia, lebih jauh dari itu, ketentuan Pasal 1315 juga menunjukkan pada kewenangan bertindak dari seseorang yang membuat atau mengadakan perjanjian. Secara spesifik, ketentuan Pasal 1315 ini menunjuk pada kewenangan bertindak sebagai individu pribadi sebagai subjek hukum pribadi yang mandiri yang memiliki kewenangan bertindak untuk dan atas nama dirinya sendiri. Dengan kapasitas kewenangan tersebut, sebagai seorang yang cakap bertindak dalam hukum, setiap tindakan, perbuatan yang dilakukan oleh orang-perorangan, sebagai subjek hukum pribadi yang mandiri, akan mengikat diri pribadi tersebut, dan dalam lapangan perikatan, mengikat seluruh harta kekayaan yang dimiliki olehnya secara pribadi.

196) Gunawan Widjaya, *Seri Hukum Bisnis Memahami Prinsip Keterbukaan (Aanvulend Recht) Dalam Hukum Perdata*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 250-251.

Dengan dibuatnya perjanjian tersebut, oleh subjek hukum tersebut, berlakulah ketentuan Pasal 1131 KUHPerdota atas setiap benda milik pihak yang membuat perjanjian tersebut.

Dalam hal orang-perorangan tersebut melakukan tindakan hukum dalam kapasitasnya yang berbeda, yaitu tidak untuk kepentingan diri sendiri, kewenangannya harus disertai dengan bukti-bukti yang menunjukkan bahwa memang orang-perorangan tersebut tidak sedang membuat dan/atau menyetujui dilakukannya suatu perjanjian untuk dirinya sendiri.

2. *Asas Konsensualitas*¹⁹⁷⁾

Asas Konsensualitas menentukan bahwa suatu perjanjian yang dibuat antara dua atau lebih orang yang telah mengikat sehingga telah melahirkan kewajiban bagi salah satu atau lebih pihak dalam perjanjian tersebut, segera setelah orang-orang tersebut mencapai kesepakatan atau konsensus, meskipun kesepakatan tersebut telah dicapai secara lisan semata-mata. Ini berarti pada prinsipnya perjanjian yang mengikat dan berlaku sebagai perikatan bagi para pihak yang berjanji tidak memerlukan formalitas. Walaupun demikian, untuk menjaga kepentingan pihak debitor (atau yang berkewajiban untuk memenuhi prestasi) tertentu, diadakanlah bentuk-bentuk formalitas atau dipersyaratkan adanya suatu tindakan nyata tertentu.

Ketentuan yang mengatur mengenai konsensualitas ini dapat kita temui dalam rumusan Pasal 1320 KUHPerdota yang berbunyi: untuk sahnya perjanjian-perjanjian, diperlukan empat syarat sebagai berikut:

1. kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya;
2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu hal tertentu;
4. suatu sebab yang tidak terlarang.

Pada KUHPerdota tidak memberikan rumusan lebih jauh mengenai formalitas kesepakatan yang harus dipenuhi, kecuali dalam berbagai ketentuan khusus, seperti misalnya mengenai hibah yang diatur dalam Pasal 1683 KUHPerdota yang berbunyi:

"Tiada suatu penghibahan pun mengikat Pemberian Hibah atau menerbitkan suatu akibat yang bagaimanapun, selainnya mulai hari penghibahan itu, dengan kata-kata tegas telah diterima oleh orang yang diberi hibah sendiri

197) *Ibid.*, hlm. 263 – 266.

atau oleh seorang, yang dengan suatu akta autentik oleh Penerima Hibah itu telah dikuasakan untuk menerima penghibahan-penghibahan yang telah diberikan kepada Penerima Hibah atau akan diberikan kepadanya di kemudian hari".

Jika penerimaan itu tidak telah dilakukan dengan akta hibah itu, penerimaan dapat dilakukan dengan suatu akta autentik kemudian, yang naskah aslinya harus disimpan oleh Notaris, asal saja hal itu tidak terjadi waktu Pemberi Hibah masih hidup. Dalam hal demikian, bagi penghibah, hibah tersebut hanya sah sejak penerimaan hibah itu diberitahukan dengan resmi kepadanya.

Jelaslah bahwa kecuali ditentukan secara khusus untuk tiap-tiap jenis perjanjian yang membawa akibat tidak sahnya suatu perjanjian, suatu kesepakatan lisan saja yang telah tercapai antara para pihak yang membuat atau mengadakan perjanjian telah membuat perjanjian tersebut sah dan mengikat bagi para pihak. Ini berarti asas konsensualitas merupakan ketentuan umum yang melahirkan perjanjian konsensual. Selanjutnya, sebagaimana telah disinggung, sebagai pengecualian diperkenalkanlah perjanjian formal dan perjanjian riil. Dalam kedua jenis perjanjian tersebut, kesepakatan saja belum mengikat pada pihak yang berjanji.

Pada perjanjian formal, sesungguhnya formalitas tersebut diperlukan karena sifat dari kebendaan yang dialihkan yang menurut ketentuan Pasal 613 dan Pasal 616 KUHPerdara penyerahan HM atas kebendaan tersebut harus dilakukan dalam bentuk akta autentik atau akta di bawah tangan dengan terlebih dahulu memerhatikan ketentuan Pasal 584 KUHPerdara terhadap pemindahan HM, yang dilakukan oleh seorang yang berhak berbuat bebas terhadap kebendaan itu sebagai syarat mutlak. Hal ini karena pengalihan dari kebendaan yang demikian mensyaratkan diperlukannya akta, segala perjanjian yang bermaksud untuk memindahkan HM atas kebendaan tersebut harus dibuat secara tertulis. Khusus mengenai hak atas tanah pengaturan mengenai pemindahan haknya dapat kita temukan dalam UUPA.

3. Asas Kebebasan Berkontrak¹⁹⁸⁾

Seperti halnya asas Konsensualitas, asas kebebasan berkontrak menemukan dasar keberadaannya pada ketentuan angka 1 dari Pasal 1320 KUHPerdara, asas Kebebasan Berkontrak mendapatkan dasar eksistensinya dalam rumusan angka 4 Pasal 1320 KUHPerdara. Asas Kebebasan Berkontrak memungkinkan

198) *Ibid.*, hlm. 275 - 277.

para pihak untuk membuat dan mengadakan perjanjian serta untuk menyusun dan membuat kesepakatan atau perjanjian yang melahirkan kewajiban apa saja, selama dan sepanjang prestasi yang wajib dilakukan tersebut bukanlah sesuatu yang terlarang. Ketentuan Pasal 1337 KUHPerdara yang menyatakan bahwa:

"Suatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum".

Hal ini memberikan gambaran umum kepada kita semua bahwa pada dasarnya semua perjanjian dapat dibuat dan diselenggarakan oleh setiap orang. Hanya perjanjian yang mengandung prestasi atau kewajiban pada salah satu pihak yang melanggar undang-undang kesusilaan dan ketertiban umum saja dilarang.

Jika diperhatikan pada KUHPerdara menunjukkan pada pengertian sebab atau causa yang halal. Secara prinsip dapat kita katakan bahwa apa yang dinamakan dengan sebab atau causa yang halal tersebut bukanlah pengertian sebab atau causa yang dipergunakan dalam kehidupan kita sehari-hari yang menunjuk pada sesuatu yang melatarbelakangi terjadinya suatu peristiwa hukum, berubahnya keadaan hukum, atau dilakukan atau dilaksanakannya suatu perbuatan hukum tertentu. Hukum tidak pernah berhubungan dan tidak perlu mengetahui apa yang melatarbelakangi dibuatnya suatu perjanjian, melainkan cukup bahwa prestasi yang dijanjikan untuk dilaksanakan yang diatur dalam perjanjian yang dibuat oleh para pihak tidak mengandung unsur-unsur bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan, dan ketertiban umum.

Undang-undang memperlakukan setiap causa atau sebab atau alasan sebagai hal, kecuali dapat terbukti atau dibuktikan dari isi perjanjian, yang merupakan salah satu atau prestasi yang harus dilakukan dapat kita temukan dasarnya pada ketentuan Pasal 1336 KUHPerdara yang berbunyi:

"Jika tidak dinyatakan suatu sebab, tetapi ada sebab yang tidak terlarang, atau pun jika ada sebab lain daripada yang dinyatakan itu, perjanjiannya, namun demikian adalah sah".

Dalam hal demikian berarti sebab atau causa atau alasan tersebut haruslah sesuatu yang diketahui oleh kedua belah pihak secara bersama-sama yang pada dasarnya merupakan kehendak para pihak yang selanjutnya dituangkan dalam bentuk prestasi yang harus dipenuhi.

4. Perjanjian Berlaku sebagai undang-undang (*pacta sunt servanda*)¹⁹⁹⁾

Asas *Pacta Sunt Servanda* ini diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara yang menyatakan: "Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya".

Dengan rumusan tersebut berarti setiap pihak, sebagai kreditor yang tidak memperoleh pelaksanaan kewajiban oleh debitor, dapat atau berhak memaksakan pelaksanaannya dengan meminta bantuan kepada pejabat negara yang berwenang yang akan memutuskan dan menentukan sampai seberapa jauh suatu prestasi yang telah gagal, tidak sepenuhnya atau tidak sama sekali dilaksanakan, atau dilaksanakan tidak sesuai dengan yang diperjanjikan masih dapat dilaksanakan, semuanya dengan jaminan harta kekayaan debitor sebagaimana diatur dalam Pasal 1131 KUHPerdara.

Agak berbeda dari suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku umum bagi seluruh anggota masyarakat, tanpa kecuali, meskipun Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara menyatakan bahwa "Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya," tetapi daya ikat perjanjian hanya berlaku diantara para pihak yang membuatnya. Jadi, pemaksaan berlakunya dan pelaksanaan dari perjanjian hanya dapat dilakukan oleh salah satu atau lebih pihak dalam perjanjian terhadap pihak-pihak lainnya dalam perjanjian.

Dalam kaitannya dengan asas keberlakuan perjanjian sebagai undang-undang, dapat dicoba untuk dibahas kembali hal-hal yang berkaitan dengan perjanjian formal. Pada uraian sebelumnya telah dikatakan bahwa salah satu alasan mengapa perlu perjanjian formal yang harus dibuat secara tertulis dan kadangkala harus dibuat oleh atau dihadapan pejabat yang berwenang adalah karena tiga hal pokok, yaitu:

- a. penyerahan HM dari kebendaan yang dialihkan yang menurut ketentuan Pasal 613, dan Pasal 616 KUHPerdara harus dilakukan dalam bentuk akta autentik atau akta di bawah tangan, dengan terlebih dahulu memerhatikan ketentuan Pasal 584 KUHPerdara terhadap pemindahan HM, yang dilakukan oleh seorang yang berhak berbuat bebas terhadap kebendaan itu sebagai syarat mutlak. Khusus mengenai hak atas tanah ketentuannya dapat kita temukan dalam UUPA;

199) *Ibid.*, hlm. 281 - 283

- b. sifat dari perjanjian itu sendiri, yang materi muatannya perlu dan harus diketahui oleh umum, yang pada umumnya jenis perjanjian ini dapat ditemukan dalam perjanjian yang bertujuan untuk mendirikan suatu badan hukum, yang selanjutnya akan menjadi suatu *persona standi in judicio* sendiri, terlepas dari keberadaan para pihak yang berjanji untuk mendirikannya sebagai subjek yang mandiri ataupun yang menciptakan suatu hubungan hukum yang berbeda diantara para pendiri;
- c. penjaminan sebagai tindakan atau perbuatan hukum yang menerbitkan hubungan hukum kebendaan baru, yang memiliki sifat kebendaan (*jura in re aliena*).

Sehubungan dengan ketiga hal tersebut (dalam hal pertama mengenai pengalihan HM kebendaan tidak bergerak), undang-undang mensyaratkan dilakukannya publisitas atas setiap bentuk perjanjian yang dibuat, sebagai bagian dari formalitas yang wajib dipenuhi, serta untuk memberikan beban pembuktian yang luas pada masyarakat luas, hingga perbuatan hukum dalam bentuk perjanjian tersebut dapat mengikat masyarakat luas dilakukanlah pencatatan dalam publikasi.

5. Perjanjian Harus Dilaksanakan dengan Iktikad Baik²⁰⁰)

Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdota menyatakan bahwa: "Perjanjian-perjanjian harus dilaksanakan dengan iktikad baik". Rumusan tersebut memberikan arti pada kita semua bahwa sebagai sesuatu yang disepakati dan disetujui oleh para pihak, pelaksanaan prestasi dalam tiap-tiap perjanjian harus dihormati sepenuhnya, sesuai dengan kehendak para pihak pada saat perjanjian ditutup.

Meskipun demikian, adakalanya, tidaklah mudah untuk menjelaskan dan menguraikan kembali kehendak para pihak, terlebih lagi jika pihak yang terkait dengan perjanjian tersebut sudah tidak ada lagi, termasuk suatu badan hukum yang para pengurusnya pada saat perjanjian dibuat tidak lagi menjabat, ataupun dalam hal terjadi pengingkaran terhadap perjanjian tersebut oleh salah satu pihak dalam perjanjian. Dalam keadaan yang demikian, selain dapat dibuktikan dengan bukti tertulis atau adanya keberadaan saksi yang turut menyaksikan keadaan pada saat ditutupnya perjanjian, pelaksanaan atau pemenuhan prestasi dalam perikatan sulit sekali dapat dipaksakan. Terhadap hal yang pertama akan dibahas lebih lanjut dalam bab terakhir buku ini mengenai penafsiran perjanjian.

200) *Ibid.*, hlm. 283 – 285.

Hal kedua yang mendasari keberadaan Pasal 1338 KUH-Perdata dengan rumusan iktikad baik adalah bahwa suatu perjanjian yang dibuat hendaknya dari sejak perjanjian ditutup, perjanjian tersebut sama sekali tidak dimaksudkan untuk merugikan kepentingan debitor maupun kreditor, maupun pihak lain atau pihak ketiga lainnya di luar perjanjian. Hal mengenai iktikad baik ini sebenarnya telah kita temukan dalam Pasal 1235 KUHPerdata yang menyatakan bahwa:

Dalam perikatan untuk memberikan sesuatu, termasuk kewajiban untuk menyerahkan barang yang bersangkutan dan untuk merawatnya sebagai seorang kepala rumah tangga yang baik, sampai saat penyerahan. Luas tidaknya kewajiban yang terakhir ini bergantung kepada perjanjian tertentu, akibatnya akan ditunjuk dalam bab-bab yang bersangkutan.

Dalam kaitannya dengan Pasal 1237 KUHPerdata yang menyatakan bahwa:

"Pada suatu perikatan untuk memberikan barang tertentu, barang itu menjadi tanggungan kreditor sejak perikatan lahir. Jika debitor lalai untuk menyerahkan barang yang bersangkutan, maka barang itu semenjak perikatan dilakukan, menjadi tanggungannya".

Pada rumusan tersebut, dapat kita lihat bahwa meskipun kebendaan yang harus diserahkan berdasarkan suatu prestasi belum diserahkan oleh debitor dan risiko atas kebendaan sudah beralih pada kreditor, KUHPerdata tetap melindungi kepentingan dari kreditor yang berhak atas penyerahan kebendaan tersebut. Debitor yang diwajibkan untuk menyerahkan kebendaan tersebut, sebagai iktikad baik pemenuhan perikatan tersebut, diwajibkan untuk merawatnya hingga saat penyerahan dilakukan.

B. PERJANJIAN TRUSTEE DAN PERJANJIAN NOMINEE

Dalam sistem Anglo Saxon dikenal sistem kepemilikan hak *Dual Ownership* (kepemilikan rangkap) pada kepemilikan benda terhadap *Legal Owner* dan *Beneficiary Owner*. *Dual Ownership* lahir dari sistem *trust*. Di dalam hukum Inggris mengenal sistem tertutup sebagaimana dalam sistem Eropa Kontinental (*civil law countries*). Perbedaan hukum Inggris dengan sistem Eropa Kontinental yaitu bahwa dalam hukum Inggris dalam hal ini *the law of equity* mendapat pengaruh yang besar dari pembentukan *trust* dan membawa kepada suatu konsep yang disebut *Dual Ownership* dimana . . . *the legal title is separated from the*

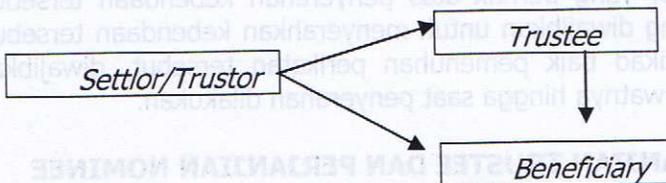
*equitable interest on property, and the former is vested in trustees as managers of the property, while the latter is vested in beneficiaries who enjoy it.*²⁰¹⁾

Dual Ownership tidak dikenal di Indonesia dan dalam sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law countries*). Dalam KUHPerdara menganut sistem Eropa Kontinental dan dewasa ini ketentuan mengenai HM (*eigendom*) dalam KUHPerdara setelah diundangkannya UUPA masih berlaku dalam pengertian umum yaitu sebagai pemilik atau hak kepemilikan (*ownership*).²⁰²⁾

Trust berasal dari istilah *Trustee* yang berasal dari kata *Trust* (percaya) yang sudah lama dikenal dalam pandangan tradisi hukum Anglo Saxon,²⁰³⁾ "*trust is created where the absolute owner of property (the settlor) passes the legal title in that property to a person (the trustee) to hold that property on trusts for the benefit of another person (the beneficiary) in accordance with terms set out by the settlor*". Adanya saling percaya di antara para pengelola (*Trustee*) dengan pihak pemberi perintah (*Settlor/Trustor*) dan pihak yang menerima manfaat (*Beneficiary*).

Sebagai pihak yang diberikan kepercayaan yaitu pihak *trustee* dan berbarengan dengan itu pula terdapat kepemilikan berdasarkan *equity (equitable title)* atau sering juga disebut kepemilikan *beneficial* yang dimiliki oleh pihak penerima manfaat (*beneficiary*).

Gambar 1
Pembentukan *Trusts*²⁰⁴⁾



201) Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan . . . op.cit.*, hlm. 54-55. (Mengutip: Sauveplanne, *Security Over Corporeal Movebles*, A.W. Sijthoff Leiden, 1974, hlm. 10).

202) *Ibid*, hlm. 55.

203) *Ibid.*, hlm. 89. (Mengutip: Hundson, Alastair, *Equity & Trusts*, 2nd ed. London. Covendish Publishing Ltd, 2002, hlm. 30.)

204) Lihat Gunawan Widjaya, *Transplantasi Trusts dalam KUH Perdata, KUHD dan Undang-undang Pasar Modal*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 90.

*Trustees are obliged to hold for the benefit of other persons called cestuis que trust or beneficiaries.*²⁰⁵⁾

Mengutip Underhill, Pettit dalam *Equity and the law of Trusts*, menyatakan sebagai berikut:²⁰⁶⁾

A trust is an equitable obligation, binding a person (who is called a trustee) to deal with property over which he has control (which is called the trust property) either for the benefit of persons (who are called the beneficiaries or cestui que trust) of whom he may himself be one, and anyone of whom may enforce the obligation, or for a charitable purpose, which may be enforced at the instance of the Attorney-General, or for some other purpose permitted by law though unenforceable.

Mengutip pengertian yang demikian berarti *trusts* merupakan suatu pranata unik yang berada dalam sistem *equity*, yang melibatkan eksistensi tiga pihak, yaitu:²⁰⁷⁾

- a. *Settlor/Trustor*,
- b. *Trustee*,
- c. *Beneficiary*.

Berangkat dari konsepsi awal tradisi hukum *Anglo Saxon* mengenai *Trusts*. *Settler* menyerahkan HM sejatinya (*dominium*) kepada *trusts* dalam bentuk kepemilikan terdaftar (*legal owner*) dan *beneficiary* dalam bentuk kenikmatan (*equitable owner*). Jelaslah dengan diserahkan benda dalam *trusts* oleh *settler* kepada *trustee*, *settler* tidak lagi memiliki sesuatu kepentingan atau hak apa pun lagi atas benda yang diserahkan dalam *trusts* (kecuali dalam *resulting trusts*).²⁰⁸⁾

Secara teoretis, dalam suatu pernyataan *trusts*, *settlor* menyerahkan suatu benda untuk diletakkan dalam *trusts* yang tercatat atas nama atau dalam kepemilikan *trustee*. Pembelian oleh seorang *settlor* ini disertai dengan kewajiban kepada *trustee* untuk menyerahkan kenikmatan atau kemanfaatan benda tersebut kepada pihak ketiga yang disebut dengan *beneficiary*. Ini menunjukkan bahwa *settlor* sebagai pemberi suatu benda, setelah pernyataan *trusts* yang diucapkan olehnya dilaksanakan tidak lagi menguasai, memiliki atau mempunyai kepentingan apapun atas

205) *Ibid.*, hlm. 90 (Mengutip: Jill E Martin, hlm. 47).

206) *Ibid.*, (Mengutip: Pettit, Philips H., *Equity and the Law of Trusts* 6th ed. London: Butterworths, 1989. hlm. 22).

207) *Ibid.*, hlm. 90-91.

208) *Ibid.*, hlm. 91.

benda yang sudah diserahkan dalam *trusts* tersebut. Penyerahan benda tersebut tidak disertai dengan suatu kontra prestasi langsung yang harus dilakukan oleh *trustee* kepada *settlor*, melainkan kepada seorang pihak ketiga yang disebutkan oleh *settlor* dalam pernyataan *trusts*-nya tersebut. Dalam konteks tersebut, antara *settlor*, *trustee* dan *beneficiary* tidak ada perjanjian (kontrak) sama sekali. *Beneficiary* tidaklah mempunyai kewenangan dalam hukum (*common law*) untuk menuntut pemenuhan kewajiban *trustee*, demikian juga *settlor* (oleh karena *settlor* sudah kehilangan haknya atas benda tersebut dalam hukum). *Trustee*, di hadapan *common law* merupakan pemegang hak dalam hukum, yang berhak untuk mengalihkan, menjual, membebani, menjaminakan, dan melakukan tindakan apa pun atas benda yang diberikan dalam *trusts* tersebut. *Equity*-lah yang memberikan hak kepada *beneficiary* untuk menuntut *trustee*, dalam hal *trustee* tidak memenuhi kewajiban yang dibebankan oleh *settlor* kepada *trustee* dalam pernyataan *trusts*. Dengan demikian, jelaslah mengapa dikatakan bahwa *trusts* merupakan produk *equity* dan *contract* merupakan produk *common law*.²⁰⁹⁾

Selain perjanjian *Trustee*, dikenal juga cara pinjam nama yang dalam *Anglo Saxon* dikenal dengan istilah "*Nominee*". *Nominee* menurut *Black's Law Dictionary* adalah:²¹⁰⁾

- "1. *A person who is proposed for an office, position or duty;*
2. *A person designated to act in place of another, usually in a very limited way;*
3. *A party who holds bare legal title for benefit of other or who received and distributed funds for the benefit of others".*

Sedangkan pada *Nominee Trusts* adalah:²¹¹⁾

- "1. *A Trust in which the beneficiaries have the power to direct the trustee's action regarding the trust property.*
2. *An arrangements for holding tittle to real property under which one or more persons or corporations, under a written declaration of trust, declare that they will hold any property that they acquire as*

209) *Ibid.*, hlm. 92. Mengutip: Sydenham, Angela, *Nutshells Equity & Trust*. Sweet & Maxwell, London, 2000, hlm. 8-9).

210) Gunawan Widjaja, *Nominee Shareholder(s) dalam Perspektif UUPT Baru dan UU Penanaman Modal Baru Serta Permasalahannya dalam Praktik*, Jurnal Hukum & Pasar Modal Volume III, Edisi 4/2008, hlm. 42. Mengutip: Brian A. Garner, *Black Law Dictionary*, 8th Edition, Group St. Paul, West, 2004, hlm. 1076.

211) *Ibid.*, hlm 43. Mengutip: *Ibid.*, hlm. 1550.

trustees for one or more undisclosed beneficiaries. Also termed realty trust”.

Yang disebut dengan *realty trust* adalah *nominal trust*²¹²⁾ dan nominal trust itu sendiri adalah suatu *passive trust*.²¹³⁾ Menurut *Black's Law Dictionary*, *passive trust* adalah “A trust which the trustee has no duty other than to the property to the beneficiary”.²¹⁴⁾

Dari pengertian yang diberikan mengenai *nominee* tersebut dapat diketahui, bahwa secara harfiah, *Nominee* mempunyai dua arti yang berbeda: *pertama*, nominee merujuk pada suatu usulan, atau Nominasi kandidat atau calon untuk menduduki suatu jabatan tertentu, untuk memperoleh suatu penghargaan tertentu, atau untuk jenis-jenis pencalonan lainnya; *kedua*, *Nominee* memberikan pengertian sebagai seorang yang mewakili kepentingan pihak lain. Dalam pengertian yang kedua ini, seorang *Nominee* dibedakan dari seorang pemberi kuasa dalam keadaan; bahwa *Nominee* menjadi pemilik dari suatu benda (termasuk kepentingan atau hak yang lahir dari suatu perikatan)²¹⁵⁾ yang berada dalam penguasaannya; sedangkan penerima kuasa tidak pernah menjadi pemilik dari benda (termasuk kepentingan) yang diurus oleh *nominee* ini.

Keberadaan *nominee* di Indonesia sudah bukan merupakan hal yang baru. Sudah menjadi rahasia umum, bahwa setiap bentuk kepemilikan yang tidak mungkin dilaksanakan oleh orang asing di Indonesia, seperti halnya pemilikan hak atas tanah dalam bentuk HM, dikuasai melalui penunjukan *nominee* oleh orang asing tersebut. *Nominee* yang ditunjuk tersebut adalah warga negara Indonesia yang dalam pandangan hukum Indonesia adalah orang atau pihak yang diperbolehkan untuk menjadi pemegang HM atas tanah. Selanjutnya, untuk melindungi kepentingan dari orang asing tersebut, dibuatkan berbagai macam dokumen pendukung, mulai dari pemberian pinjaman yang disertai dengan agunan berupa bidang tanah tersebut hingga pada berbagai macam *perjanjian* yang eksekusinya seringkali dipertanyakan efektifitasnya.²¹⁶⁾

212) *Ibid.* Mengutip: *Ibid.*, hlm. 1551.

213) *Ibid.* Mengutip: *Ibid.*, hlm. 1550.

214) *Ibid.* Mengutip: *Ibid.*

215) *Ibid.* Lihat makna benda menurut Pasal 511 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

216) *Ibid.*

Terkait dengan kepemilikan *Nominee*, sesuai dengan judul yang diberikan, tulisan ini akan mengangkat pembicaraan seputar pengaturan, keberadaan dan permasalahan hukum, yang terkait dengan keberadaan pemegang saham *Nominee* (*Nominee shareholder*) di Indonesia. Khususnya dalam perspektif berlakunya Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT Baru) dan Undang-undang No. 25 Tahun 2007 UUPM.²¹⁷⁾

Nominee Sebagai Trustee di Pasar Modal²¹⁸⁾

Keberadaan pemegang saham *nominee* bukanlah suatu hal yang baru di dunia ini. Dalam salah satu situs, yaitu situs <http://www.seychellesoffshore.com/offshoreseychelles.faq.compay.structure.registration/nominee-shareholder.php>, dikatakan bahwa yang dinamakan dengan pemegang saham *nominee* atau "*a nominee shareholder is an unrelated person, who is officially registered as the holder of shares in an . . .*". Yang perlu diperhatikan di sini adalah makna dari pemegang saham *nominee*, yang senantiasa dikaitkan dengan keberadaan seseorang atau suatu pihak tertentu yang dijadikan sebagai pemegang saham atau lebih tepatnya pemilik terdaftar dari sejumlah lembar saham tertentu, sehingga bertindak dalam hukum sebagai pemilik saham dan melaksanakan segala hak-hak yang dimiliki oleh pemegang saham, manakala pemegang saham "yang sebenarnya" (yang menunjuk *nominee* ini) sendiri tidak disebutkan atau dicantumkan namanya sebagai pemilik saham.

Demikian dikatakan lebih lanjut bahwa:²¹⁹⁾

"The purpose of the nominee shareholder is to shield the actual owner of the offshore company from being publicly associated with the ownership of that particular corporation. If a nominee shareholder is engaged, a confidential legal document (a declaration of trust, nominee services agreement or similar document) would be issued by the

217) *Ibid.*, hlm. 44.

218) *Ibid.*, hlm. 44.

219) *Ibid.* Mengutip: <http://www.seychellesoffshore.com/offshore.seychelles.faq.compay.structure.registration/nominee-shareholder.php>. Dalam situs ini yang dinamakan dengan IBC adalah *A Seychelles IBC, by the definition of the law, is not subject to any tax duty on income or profits. A shareholder of a Seychelles IBC is also not subject to any tax on his income derived from the IBC. These provisions are enshrined into Article 109.(!) of the Seychelles IBC Act, stated as follow: 109. (1) A company incorporated under this Act or a shareholder thereof shall not be subject to any tax or duty on income or profits accruing to or deriving from such company or in connection with that company or shareholder as the case may be, is a party.*

nominee for the beneficial owner. Such document would evidence the actual situation – namely, that the shares are only held by nominee for the benefit and on behalf of beneficial owner, and that only the beneficial owner may dispose with these shares and is entitled to all benefits and profits from those shares.

Nominee shareholding is routinely provided by Registered Agent firms to their client IBC's. It's an optional service. In-house nominee shareholder would normally be included under the umbrella license of the Registered Agent firm and would be similarly regulated and accountable'.

Mengartikan bahwa tujuan pemegang *Nominee* adalah untuk melindungi pemilik sebetulnya dari sebuah perusahaan *Offshore* supaya tidak kelihatan secara umum ada asosiasi dan kepemilikan dari perusahaan tersebut. Kalau *Nominee* pemegang saham itu ditunjuk legal dokumen yang rahasia. (Pernyataan dari *Trust*, atau perjanjian jasa *Nominee* atau perjanjian yang sama) akan dikeluarkan oleh *Nominee* untuk manfaat yang diterima oleh pemilik. Dokumen tersebut menunjukkan bukti dari situasi yang sebenarnya. Sebagai contoh, saham yang hanya dipegang oleh *Nominee* untuk keuntungan dan atas nama pemilik dan hanya pemilik yang bisa menjual/melepaskan saham tersebut dan berhak untuk menerima manfaat dan keuntungan dari saham tersebut.

Pemegang saham *Nominee* itu biasanya secara rutin diberikan oleh perusahaan agen yang tercatat kepada klien IBC mereka. Ini adalah pelayanan tambahan. Pemegang saham *Nominee* yang di dalam perusahaan biasanya termasuk dalam lingkup izin dari perusahaan agen yang tercatat dan akan sesuai dengan regulasi dan transparan.

Dari keterangan yang disampaikan dalam situs tersebut jelas bahwa bagi pemegang saham *Nominee* yang ditunjuk, keberadaan atau eksistensi dari pemegang saham *Nominee* mempunyai status hukum yang jelas dan kuat. Dengan didasarkan pada *declaration of trust atau nominee service agreement*, pemegang saham *Nominee* dan pemegang saham sebenarnya saling melindungi diri dari hak dan kewajiban masing-masing. Dilihat dari tujuannya, keberadaan pemegang saham *Nominee* ini hanya ditujukan untuk menghilangkan hubungan terafiliasi antara satu perusahaan dengan perusahaan lainnya yang sudah ada atau didirikan lebih dahulu. Selain hal tersebut, segala hak dan kewajiban yang terkait dengan kepemilikan saham dalam perusahaan tersebut melalui pencatatan atas nama *nominee* tetap menjadi dan merupakan tanggung jawab dari masing-masing pihak.

Pemegang saham *Nominee* bukanlah hal yang baru dan pada umumnya, khususnya bagi negara-negara dengan tradisi hukum Anglo Saxon. Penunjukan *Nominee shareholders* diperkenankan untuk melakukan secara resmi, selama dan sepanjang terdapat dan atau didukung oleh dokumen formal legal yang menunjukkan keberadaan struktur *Nominee* ini, serta tentunya tidak menyebabkan terjadinya penyelundupan hukum atau mengakibatkan terjadinya pelanggaran terhadap suatu ketentuan memaksa, termasuk didalamnya kesusilaan dan ketertiban umum. Keberadaan dari dokumen penunjukan *Nominee* tersebut sangat penting artinya, karena melalui dokumen itulah dapat ditentukan secara tepat dan pasti hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang melekat pada para pihak yang terkait, yaitu pihak yang menunjuk *nominee shareholders* dan *Nominee shareholders* yang ditunjuk.²²⁰⁾

Dari uraian di atas bahwa *Nominee* melibatkan keberadaan atau eksistensi dari suatu *trusts*, yang dinamakan dengan *Nominee Trust* atau *Passive Trusts* atau *Bare Trusts*. Hanya saja berbeda dengan jenis-jenis *trusts* yang secara umum dikenal, bahwa seorang *trustee* secara aktif melakukan pengelolaan terhadap *trusts corpus*; dalam *Nominee Trusts*, seorang *Nominee* sebagai *trustee* tidaklah melakukan kegiatan apapun juga selain hanya sebagai pemilik terdaftar. Bahkan, lebih jauh lagi, seorang *Nominee* hanya melakukan kegiatan berdasarkan pada kehendak dan atau perintah dari *beneficiary*.²²¹⁾

Dengan demikian, berarti untuk dapat memahami makna *Nominee shareholders* dan kedudukannya dalam sistem hukum Indonesia, khususnya dalam kerangka berlakunya UUPT Baru dan Undang-undang Penanamam Modal Baru, perlu untuk dipahami dan diketahui terlebih dahulu makna dan konsepsi *trusts* secara umum dan pengakuan akan keberlakuan pranata *trusts* di Indonesia.²²²⁾

Cara perjanjian ini, bahwa seseorang diusulkan/ditunjuk untuk mewakili orang lain dengan kapasitas yang terbatas. Satu pihak yang memiliki hak untuk memberikan keuntungan kepada pihak lain atau yang menerima dan memberikan keuntungan untuk pihak lain. Hal ini dituangkan di dalam "Perjanjian *Nominee*" yang berisi keinginan-keinginan pihak pemohon/peminjam nama.

220) *Ibid.*, hlm. 46 – 47.

221) *Ibid.*, hlm. 47.

222) *Ibid.*, hlm. 47.

Atas dasar kepercayaan, pihak WNA menunjuk pihak WNI untuk melaksanakan kepentingan pihak WNA yang dituangkan dalam perjanjian *Trustee*, yang kemudian pelaksanaan dari perjanjian *trustee* ini dibuatkan perjanjian *Nominee* dengan cara meminjam/memakai nama pihak WNI untuk memiliki kepemilikan HM atas tanah yang pada kenyataannya adalah milik pihak WNA yang telah diikatkan dengan perjanjian *Trustee*.

C. PERJANJIAN TRUSTEE DAN NOMINEE DALAM KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH

Lahirnya lembaga *Trustee* merupakan latar belakang pengaturan kepemilikan tanah. Melihat dari asal usul adanya *Trusts* merupakan salah satu bentuk *equity*, yang merupakan produk taklangsung dari feodalisme yang berkembang di Inggris setelah masa Norman (*the Norman Conquest*) pada tahun 1066. Pada masa itu kepemilikan atas tanah yang berada di tangan raja (*crown*) yang didistribusikan kemanfaatannya kepada rakyat melalui para tuan tanah-tuan tanah (*overland*).²²³⁾

Para tuan tanah ini mewakili raja mendistribusikan kemanfaatan (*beneficial*) tanah-tanah yang secara hukum berada di bawah pemilikan raja. Dalam hal ini tuan tanah yang menerima manfaat pertama dari raja, yang dimungkinkan untuk menyerahkan hak kemanfaatan lebih lanjut (bukan jual beli) dari tanah tersebut kepada pihak lain yang selanjutnya memanfaatkan dan menikmati tanah tersebut. Hal ini dikenal dengan nama "*sub-infeudation*".

Pada umumnya, penyerahan kemanfaatan atas tanah tersebut dilakukan secara terstruktur, yaitu dari seorang tuan tanah besar (*overland*) kepada beberapa tuan tanah kecil (*mense*), yang selanjutnya menyerahkan lagi kemanfaatan tanah tersebut, baik secara utuh atau dipecah-pecah kepada rakyat yang memerlukan.

Proses *sub-infeudation* ini pada akhirnya mengakibatkan terjadinya kesukaran bagi sebagian besar tuan tanah besar pihak yang melakukan pemanfaatan tanah. *Sub-infeudation* ini berjalan secara turun temurun mengakibatkan terjadinya pendataan yang tidak lagi akurat mengenai siapa yang diberikan hak dan siapa yang secara faktual memanfaatkan tanah yang dikenakan upeti.²²⁴⁾

223) Gunawan Widjaya, *Transplantasi Trusts dalam KUH Perdata . . .*, *op.cit.*, hlm. 5-6.

224) *Ibid.*, hlm. 73.

Dalam perkembangannya dikeluarkan *Quia Emptores* di tahun 1290 oleh raja, yang melarang pemberian hak lebih lanjut dalam bentuk sub-infeudation. *Quia Emptores* pihak yang memanfaatkan atau menikmati bidang tanah baru berdasarkan pada *Quia Emptores* tersebut sebagai suatu bentuk hubungan hukum langsung dengan raja sebagai pemilik tanah. Orang atau pihak yang masih memanfaatkan bidang tanah lama (yang diperolehnya berdasarkan *sub-infeudation*), sejauh masih dapat dirunutkan asalnya, tetap terikat dalam sistem sebelumnya yang mewajibkan mereka untuk tetap membayar upeti kepada tuan tanah, tetapi mereka ini tidak lagi diperkenankan untuk melakukan tindakan *sub-infeudation* kepada pihak lain.²²⁵⁾

Berdasarkan pada *Quia Emptores*, peralihan hak atas tanah yang terkait dengan pemanfaatan tanah tersebut dilaksanakan dengan sistem jual beli hak dan tidak lagi atau bukan lagi dengan cara melakukan sub-infeudation. Untuk keperluan jual-beli tersebut, guna menyempurnakan proses pengalihan dalam hukum, setiap bentuk pengalihan hak atas tanah senantiasa dilakukan secara terbuka, terang dan jelas.

Pada status sebagai penghuni atau pemanfaatan suatu bidang tanah pergi jauh dan atau meninggal dan meninggalkan anak-anak yang belum cakap dan/atau istri yang dianggap tidak cakap bertindak dalam hukum, metode pengalihan hak pemanfaatan atas tanah yang biasa, yang dilakukan secara terbuka, terang dan jelas tidak dapat dilaksanakan. Metode *conveyancing* yang diperbolehkan oleh hukum untuk melaksanakan hal tersebut, dalam praktiknya membawa dampak pengenaan pajak yang cukup tinggi bagi anak-anak dan/atau istri yang ditinggalkan tersebut. Hal ini kemudian mengakibatkan banyak orang cenderung untuk melaksanakan sistem pengalihan hak pemanfaatan atas tanah tersebut secara tertutup dan rahasia.²²⁶⁾

Hal ini menyebabkan terjadinya perbedaan antara pihak yang namanya tercatat dengan pihak yang secara faktual menduduki, mendiami, dan memanfaatkan bidang tanah tersebut untuk suatu jangka waktu tertentu. Perbedaan ini selanjutnya hilang dengan sendirinya pada saat anak yang belum dewasa tersebut menjadi dewasa (orang selanjutnya memperoleh kembali haknya dalam hukum).

225) *Ibid.*, hlm. 73-74.

226) *Ibid.*, hlm. 74.

Salah satu hal yang berkembang terkait dengan aktivitas *court of chancery* sebagaimana dijelaskan sebelumnya adalah masalah "kepemilikan" hak pemanfaatan atas tanah yang seringkali dialihkan tidak secara terbuka, terang dan jelas. Dengan konsepsi bahwa bahwa *equity* hanya merupakan pelengkap *common law*, sehingga dalam sistem *equity* orang atau pihak yang namanya terdaftar tetap diperlakukan sebagai pemilik dalam hukum (*trustee*), sedangkan mereka yang secara faktual memanfaatkan tanah tersebut diperlakukan sebagai pemilik dalam *equity* (*cestui que trusts* atau *beneficiary*). Benda yang diserahkan dalam *trusts* disebut dengan nama *trusts corpus*.

Seperti telah disinggung di atas, terkait dengan "kepentingan" hak atas tanah, dan dalam rangka perlindungan bagi kepentingan keluarga, *trusts* pada umumnya dibentuk berdasarkan wasiat (*trusts will*), yang disebut *testamentary trusts*, yang baru berlaku dengan meninggalkan *settlor*. Hal ini menunjukkan bahwa tidak mungkin terjadi pembatalan atau penarikan kembali suatu *trusts* yang telah dibentuk, atau pengambilan kembali harta kekayaan yang telah diserahkan tersebut oleh *settlor*, kecuali karena dinyatakan tidak sah berdasarkan putusan pengadilan.²²⁷⁾

Dalam *inter-vivos trusts*, yaitu pemberian *trusts* oleh orang yang masih hidup kepada orang yang masih hidup juga, *trusts* tidak dapat dibatalkan atau ditarik kembali atau dikembalikan pada keadaannya semula. Salah satu alasannya adalah karena *inter-vivos trusts* ini pada umumnya diciptakan untuk kepentingan perpajakan, dan pajak menghendaki sesuatu yang konsisten. Jadi, setiap bentuk penyerahan HM yang telah dilakukan dalam hukum tidak dikembalikan pada keadaannya semula. Keadaan tersebut selanjutnya terus dijaga hingga berakhirnya *trusts* tersebut.²²⁸⁾ Pihak yang memperoleh penyerahan HM (*trustee*) dalam hukum harus menjadi pemilik di hadapan hukum. *Trustee* inilah yang nantinya menyelenggarakan pengurusan dan pengelolaan atas harta benda yang diserahkan dalam *trusts* tersebut (*trusts corpus*), memberikan kemanfaatan atau keuntungan yang diperoleh dari pengurusan *trusts corpus* tersebut kepada *beneficiary* yang ditunjuk. Hal tersebut terus berlaku sampai pada akhir *trustee* menyerahkan HM dalam hukum dari *trusts corpus* tersebut kepada *beneficiary* yang telah ditentukan. Dengan dilakukannya penyerahan HM atas *trusts corpus* oleh *trustee* kepada *beneficiary*,

227) *Ibid.*, hlm. 92.

228) *Ibid.*, hlm. 92. Ini merupakan akibat *the rule of im-perpetuity* dari *trusts*.

dominium atas benda tersebut kembali berada di satu tangan, yaitu *beneficiary* yang dengan penyerahan HM tersebut juga menjadi pemilik di mata hukum (*common law*).²²⁹⁾

Jika diperhatikan Diagram 1 di atas, dalam suatu *trusts*, *trustee* tidaklah memiliki hubungan langsung dengan *beneficiary*. *Trustee* adalah pihak yang menerima HM atas suatu benda dari tangan *settlor*, baik yang diberikan setelah *settlor* meninggal (*trusts will*) maupun selama *settlor* masih hidup (*inter-vivos*) dengan kewajiban untuk menyerahkan kenikmatan *trusts corpus* kepada *beneficiary*. Meskipun *Trustee* merupakan pemegang hak milik atas benda yang berada dalam *trusts*, tidaklah memiliki wewenang yang penuh atas benda yang berada di dalam *trusts* tersebut. Seorang *trustee* terkait dengan kewajiban untuk memberikan kenikmatan atas benda tersebut kepada *beneficiary*.²³⁰⁾

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa seorang *trustee* adalah pihak yang mempunyai kewenangan atas benda yang berada dalam *trusts*, yang merupakan bagian dari kewajibannya terhadap *beneficiary* atau *cestui que trust*, meskipun kewenangan tersebut hanya terbatas pencatatan atau pendaftaran atas nama *trustee* tersebut.²³¹⁾

Kepentingan *beneficiary* sebagai penikmat benda yang berada dalam *trusts* pada umumnya ternyata dalam instrumen yang melahirkan *trusts* itu sendiri. Ada kalanya eksistensi atau keberadaan kepentingan *beneficiary* tidak nyata secara tegas dalam instrumen yang melahirkan *trusts*. Dalam hal yang demikian kepentingan tersebut tersirat (*implied*) dalam perbuatan hukum yang disebutkan dalam instrumen *trusts* tersebut maupun karena pelaksanaan (*imposed*) dari *trusts* itu sendiri.²³²⁾ Hal yang terakhir ini seringkali disebut dengan *resulting trusts*.

Implied trusts dapat terjadi jika dalam suatu instrumen yang melahirkan *trusts* tersebut ternyata tidak memberikan rumusan yang tegas atau pasti, sehingga menimbulkan ambiguitas dalam

229) *Ibid.*, hlm. 93. Konteks tersebut mengingatkan akan salah satu asas dalam hukum benda yang berlaku di negara dengan tradisi hukum Eropa Kontinental, yaitu bahwa atas suatu hak milik dapat diletakkan hak kebendaan lainnya dalam bentuk *jura in re alinea* (hak kebendaan yang terbatas), yang mengikuti bendanya, yang akan hilang jika pemegang hak kebendaan terbatas ini menjadi juga pemegang hak milik atas benda yang diletakkan hak kebendaan secara terbatas ini.

230) *Ibid.*, hlm. 94

231) *Ibid.*, hlm. 94

232) *Ibid.*, hlm. 94

penafsirannya. Dalam konteks yang demikian, *implied trusts*, selama masih dapat diketahui secara pasti kehendak atau keinginan pokok dari pihak (*settlor*) yang melahirkan trusts tersebut seringkali dimasukkan sebagai *express trusts*. Seringkali juga suatu *implied trusts* disamakan dengan *resulting trusts*, karena pada dasarnya *resulting trusts* lahir dari sesuatu yang tersirat dalam pembentukan *trusts*, seperti misalnya:

- a. seseorang membeli suatu benda dengan uang yang berasal dari diri pribadi dan selanjutnya menyerahkan benda tersebut tercatat atas nama diri orang lain atau suatu nama bersama,²³³) atau
- b. seseorang (*settlor*) menyerahkan suatu benda dalam *trusts* kepada *trustee* dengan tidak merumuskan siapa tegas siapa yang menjadi penerima manfaat atau *beneficiary* dari benda yang diberikan dalam *trusts* tersebut. Dalam konteks yang demikian, *settlor* demi hukum menjadi penikmat atau *beneficiary* dari perbuatan penyerahan benda yang dilakukan olehnya tersebut, yang dianggap sebagai *trusts*.

Sesuai dengan terminologinya, inti dasar dari *trust* adalah "percaya". Yakni adanya saling percaya di antara pihak pengelola (*trustee*) dengan pihak yang memberi perintah (*trustor, settler*) dan pihak yang menerima manfaat (*beneficiary, Cestui que trust*).

Berikut ini beberapa batasan terhadap *trusts* dilihat dari segi konseptual dan aplikatif:²³⁴)

1. *Trusts* adalah kepercayaan yang diberikan kepada seseorang yaitu kepada *trustee* untuk kepentingan pihak lain yang disebut *cestui que trust*, berkenaan dengan sesuatu harta benda yang dimasukkan dalam kekuasaan *trustee* untuk kepentingan pihak *cestui que trust*. (Dikutip dari kasus Ex Rel. Wirt V. Superior Court for Spokane Country, 10 Wash, 2nd.362, 11 P.2d, 752, 755).
2. *Trusts* adalah hak terhadap harta benda, bergerak atau tidak bergerak, yang dikuasai oleh seseorang untuk kepentingan orang lain. (Dikutip dari kasus Goodwin V. Mc.Minn, 193 Pa. 646, 44A.1094, 74Am St. Rep. 703).
3. *Trusts* adalah suatu hubungan *fiduciary* dalam hubungan dengan suatu harta benda yang melibatkan seseorang yang

233) *Ibid.*, hlm. 95. (Mengutip: Pettit, *op.cit.*, hlm. 54).

234) Munir Fuady, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 271.

menguasai harta benda tersebut dan mempunyai tugas-tugas secara *equity* untuk mengadakan pengurusan terhadap benda tersebut untuk kepentingan orang lain. Yang berasal dari adanya manifestasi dari maksud untuk menciptakan *trust* yang bersangkutan. (Dikutip dari kasus *Goodnough V. Union Guardian Trust Co.* 287 N.W. 772, 773, 774, 275 Mich.689)

4. *Trusts* adalah setiap perbuatan hukum dengan nama suatu harta benda dialihkan dengan maksud agar harta benda tersebut diatur oleh *trustee* untuk kepentingan pihak lain. (Dikutip dari *Raffo V. Faltr*, 106 Cal. App. 5.1, 288 P.884.886)
5. *Trusts* adalah suatu kewajiban yang dibebankan atas seseorang dari suatu kepercayaan terhadapnya untuk mengelola suatu harta benda secara baik dan menurut kepercayaan tersebut; seperti juga setiap sifat dari peralihan benda, tetapi tidak hanya untuk dikuasai oleh orang tersebut, melainkan juga untuk dipergunakan untuk suatu tujuan tertentu untuk kepentingan pihak ketiga. (Dikutip dari kasus *Mac. Kenzie V. Union Guardian Trust Co.* 262 Mich. 563, 274 N.W. 814, 919)

Dalam pranata *trusts* ini ada keunikan, karena terdapat konsep pemilikan ganda. Disatu pihak terhadap kepemilikan *legal* atas benda tersebut dari pihak yang diberikan kepercayaan yaitu pihak *trustee* tetapi berbarengan dengan itu pula terdapat kepemilikan berdasarkan *equity* (*equitable title*) atau sering juga disebut kepemilikan *beneficial* yang dimiliki oleh pihak penerima manfaat (*beneficiary*).²³⁵⁾

Dasar terjadinya kepemilikan HM atas tanah melalui *Nominee* dengan melakukan perjanjian *Trustee*, seperti terlihat di bawah ini:

Gambar 2
Kepemilikan HM Atas Tanah Melalui *Nominee*
berdasarkan Perjanjian *Trustee*

Bentuk	<i>Trustor</i>	<i>Trustee</i>	<i>Beneficiary</i>
Lembaga <i>Trust</i> (Sistem Anglo Saxon)	<i>Settlor/ Trustor</i>	<i>Nominee: Legal Owner</i>	<i>Beneficiary Owner</i>
Kepemilikan Tanah Jenis HM atas Tanah	WNA	<i>Nominee Legal Owner:</i> WNI	WNA
	Badan Hukum	<i>Nominee Legal Owner:</i> Direksi (nama perorangan)	Badan Hukum

235) *Ibid*, hlm. 271.

Trustor dalam sistem Anglo Saxon tidak muncul ke permukaan, sedangkan dalam kepemilikan tanah jenis HM atas tanah menggunakan *Nominee* sebagai bentuk penyelundupan hukum, bahwa WNA bersembunyi dibelakang WNI, dan yang kemudian muncul sebagai *legal owner* adalah WNI dan untuk Badan Hukum bersembunyi dibelakang organ badan hukum/Direksi. *Legal owner* dalam hal ini bukan *real owner*, mereka berpura-pura sebagai *legal owner* yang menggunakan namanya tercantum di dalam buku sertifikat tanah, tetapi sesungguhnya kepemilikan hak atas tanah adalah milik WNA atau Badan Hukum yang didasari dengan perjanjian *Trustee*.

D. KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH OLEH WNA MELALUI PERKAWINAN DAN WARIS

1. Kepemilikan Hak Atas Tanah oleh WNA Melalui Perkawinan

Salah satu aspek kehidupan itu ialah yang langsung mengenai kehidupan seseorang dan keluarganya yaitu dengan terikatnya seseorang dalam sebuah perkawinan.

Perkawinan menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, tidak hanya sekadar sebagai suatu perbuatan hukum yang menimbulkan akibat-akibat hukum, tetapi juga merupakan perbuatan keagamaan, sehingga sah tidaknya suatu perkawinan ditentukan menurut hukum agama dan kepercayaan masing-masing orang yang melangsungkan perkawinan. Hal ini berbeda sekali dengan konsepsi perkawinan menurut Hukum Perdata Barat yang memandang perkawinan hanya sebagai perbuatan keperdataan belaka sebagaimana yang ada dalam Pasal 26 BW yang menyatakan: "Undang-undang memandang soal perkawinan hanya dalam hubungan-hubungan perdatanya".

Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan Pasal 2 ayat:

- (1) "Perkawinan adalah sah, apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu"
- (2) "Tiap-tiap perkawinan dicatat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku".

Dengan demikian, sebagai syarat sahnya perkawinan harus dilakukan dihadapan Pegawai Pencatat Perkawinan, dicatat dalam daftar pencatatan perkawinan oleh Pegawai tersebut, dan dilangsungkan menurut ketentuan undang-undang dan/atau ketentuan

hukum perkawinan pihak-pihak yang melakukan perkawinan sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini.

Perkawinan adalah suatu perjanjian yang diadakan oleh dua orang, dalam hal ini perjanjian antara seorang pria dengan seorang wanita dengan tujuan materiil, yakni membentuk keluarga (rumah tangga) yang bahagia dan kekal sampai dipisahkan oleh kematian.

Di dalam perkawinan terdapat harta benda yang kepemilikannya diatur pada Pasal 35 sampai dengan Pasal 37 Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, yang menyebutkan bahwa harta benda diperoleh selama perkawinan menjadi harta bersama. Untuk menentukan lain, calon suami istri dapat mengadakan perjanjian perkawinan yang dibuat secara tertulis dan disahkan oleh Pegawai Pencatat Perkawinan pada waktu sebelum perkawinan dilangsungkan. Perjanjian ini dapat dibuat sepanjang tidak merugikan pihak ketiga sebagaimana ketentuan Pasal 29 Undang-undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Perjanjian perkawinan ini sangat jarang terjadi jika perkawinan dilakukan oleh kedua pasangan yang berwarga negara Indonesia. Hal ini mungkin karena masih kuatnya hubungan kekerabatan antara calon suami istri disamping pengaruh Hukum Adat yang masih kuat dan bersifat tenggang rasa. Perjanjian perkawinan ini sering dilakukan dalam perkawinan antara sesama WNA ataupun perkawinan campuran. Perjanjian ini menegaskan adanya pemisahan harta dalam bawaan masing-masing pihak.

Tujuan materiil yang akan diperjuangkan oleh suatu perjanjian dalam suatu perkawinan, perkawinan mempunyai hubungan yang erat sekali dengan agama, sehingga bukan saja mempunyai unsur lahir/jasmani, tetapi unsur batin/rohani.

Perkawinan campuran yang dikenal dalam Undang-undang Perkawinan diatur dalam *Regeling op de Gemengde Huwelijken* yang termuat di dalam Staatsblad 1898-158.

Perkawinan campuran ini dirumuskan dalam Pasal 57 Undang-undang Perkawinan. Dalam Pasal 57 Undang-undang Perkawinan ini disebutkan:

Perkawinan campuran ialah perkawinan antara dua orang yang tunduk pada hukum yang berlainan, karena perbedaan kewarganegaraan, dimana salah satu pihak berkewarganegaraan Indonesia.

Undang-undang Perkawinan tidak mengatur antara dua orang yang berbeda golongan maupun agama, misalnya bagaimana jika

golongan bumiputra yang beragama Islam kawin dengan golongan WNI keturunan yang beragama lain, sekiranya tiap-tiap agama itu peraturannya melarang seorang pemeluk agama itu kawin dengan orang yang memeluk agama lain. Apabila laki-laki dan seorang perempuan, yang masing-masing memeluk agama lain, biasanya salah satu dari mereka mengalah dan beralih kepada agama dari pihak lain. Kalau ini terjadi, tentunya tiada kesulitan dalam melakukan perkawinan.

Pada perkawinan campuran yang dimaksud dalam Undang-undang Perkawinan adalah seorang WNI laki-laki kawin dengan seorang wanita WNA, atau seorang WNI wanita kawin dengan seorang laki-laki WNA.

Pasangan perkawinan WNA dengan WNI, jika terjadi perceraian, sebagaimana BW mengatur bahwa pasangan suami-istri ini mendapat masing-masing sebahagian dari harta perkawinannya baik bergerak maupun tidak bergerak. Sehingga untuk harta yang diperoleh dalam perkawinan terhadap sebidang tanah yang sudah bersertifikat atas nama pasangan yang WNI baik itu atas kepemilikan hak milik maupun HM lainnya tetap menjadi bagian dari pasangan WNA.

Terhadap kepemilikan HM atas tanah yang diperoleh dalam perkawinan, sesuai dengan syarat kepemilikan HM atas tanah hanya dapat dimiliki oleh WNI dalam ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA. Sesuai persyaratan kepemilikan HM, untuk pasangan WNI dari perkawinan campuran berhak memiliki kepemilikan HM atas tanah. Asal saja pasangan campuran ini haruslah diikuti dengan iktikad baik pada saat ini membeli tanah tersebut semata-mata untuk tujuan kebutuhan akan kehidupan dalam perkawinannya, tanpa tujuan tertentu.

Terhadap kepemilikan harta bersama khususnya kepemilikan HM atas tanah dalam perkawinan campuran ini, dapat saja timbul masalah dikemudian hari jika terjadi perceraian pada pasangan perkawinan campuran ini, yang harus membagi harta bersama (gono-gini) ini. Hal ini, seharusnya bukanlah masalah, sepanjang para pihak tidak mempermasalahkan kepemilikan haknya bahwa harta bersama ini dibuktikan berasal dari perkawinan pasangan campuran ini dan atas harta bersama ini dapat dibagi sesuai Undang-undang Perkawinan atas harta bersama terhadap kepemilikan hak milik atas tanah yang mengatasnamakan pasangan WNInya, sehingga dalam pembagian harta bersama untuk kepemilikan tanah dapat dilakukan oleh pasangan perkawinan campuran ini dengan cara menjual, yang hasil penjualannya

dibagi dua untuk masing-masing pihak ataupun dibagi dalam bentuk tanah. Jika pembagian dalam bentuk tanah, pihak WNA yang menerima bagian dari tanah tersebut yang kepemilikannya di atas HM dapat hanya memiliki dalam waktu 1(satu) tahun dan setelah itu harus melepaskan hak kepemilikan HM atas tanah tersebut sebagaimana disyaratkan di dalam UUPA Pasal 21 ayat (3). Pelepasan hak dimaksud adalah dengan cara menjual atau menghibahkan HM atas tanah tersebut.

2. Kepemilikan Hak Atas Tanah Oleh WNA Melalui Waris

Sebagaimana diuraikan atas aspek kehidupan, sehingga terjadinya turun temurun keluarga dapat dilakukan dimana saja, baik dari perkawinan atau pernikahan dan sebagainya. Terhadap kehadiran seseorang melalui waris terjadi karena turunan.

Ahli waris adalah mereka yang mempunyai hak atas harta untuk sebagian dari si peninggal warisan. Dengan demikian para ahli waris merupakan kerabat si mati, yang menurut hukum ada bagian sebagai ahli waris, disamping anak-anak yang di dalam Hukum Kewarisan merupakan golongan yang utama, baik di dalam Hukum Adat, Hukum Islam maupun dalam BW. Disamping anak-anak sebagai ahli waris, juga masih ada para ahli waris lainnya yang menurut hukum mempunyai hak untuk itu.

Seorang ahli waris yang karena kewarisan dapat memperoleh hak atas harta peninggalan Pewaris, termasuk perolehan hak atas tanah yang kepemilikannya adalah HM atas tanah.

Perolehan HM atas tanah terjadi karena pewarisan dari pemilik kepada ahli waris sesuai dengan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 UUPA, dengan pengecualian terhadap pemberian dengan wasiat tidak dibolehkan.

Menurut Pasal 1023 KUHPerdara, para ahli waris menerima hak terdahulu untuk pendaftaran *boedel* ataupun menolak warisan tersebut.²³⁶⁾

236) Ketentuan Pasal 1023 menyatakan: "Semua orang yang memperoleh hak atas suatu warisan, dan ingin menyelidiki harta peninggalan, agar mereka dapat mempertimbangkan apakah akan bermanfaat bagi mereka, untuk menerima warisan itu secara murni, atau dengan hak istimewa dengan mengadakan pendaftaran harta peninggalan, atau pula untuk menolaknya, mempunyai hak untuk memikirkan, dan mereka harus melakukan suatu pernyataan di kepaniteraan Pengadilan Negeri, yang di dalam wilayahnya telah jatuh meluahkan warisan tersebut, pernyataan mana akan dilakukan dalam suatu register yang disediakan untuk itu."

Terhadap kepemilikan hak atas tanah akibat warisan yang didapatkan dengan surat keterangan waris, dengan memerhatikan penggolongan warga negara, sebagai berikut:

- a. Golongan keturunan Eropa, surat keterangan waris dibuat oleh Notaris;
- b. Golongan penduduk Asli/Pribumi, surat keterangan waris oleh para ahli waris, disaksikan oleh Lurah diketahui oleh Camat;
- c. Golongan keturunan Tionghoa oleh Notaris;
- d. Golongan keturunan Timur Asing lainnya (seperti India dan Arab) surat keterangan waris dibuat oleh Balai Harta Peninggalan.²³⁷⁾

Menurut A.P. Parlindungan, untuk keempat golongan tersebut dapat juga diganti dengan Keputusan Pengadilan Negeri dan bagi golongan Bumiputra Islam dengan surat Keputusan Pengadilan Agama atau Mahkamah Syariah.²³⁸⁾ Bagi golongan Timur Asing Cina termasuk juga mereka yang sudah menjadi WNI maupun masih WNA, surat keterangan kewarisan dibuat oleh Notaris.²³⁹⁾

Dengan demikian, seorang WNA dapat memiliki HM atas tanah dengan mengikuti ketentuan pendaftaran hak dengan cara peralihan hak atau pelepasan hak karena pewarisan sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 42 PP No. 24 Tahun 1997 dan kepemilikan HM atas tanah ini sama halnya dengan apa yang diamanahkan UUPA Pasal 21 ayat (3). Pelepasan hak dimaksud adalah dengan cara menjual atau menghibahkan HM atas tanah tersebut.

E. ASAS MORALITAS SEBAGAI DASAR MELAKUKAN PERJANJIAN TRUST

Kata "moral", "etika" dan "etis", pada dasarnya mempunyai arti yang sama, sekalipun bahasa asalnya berbeda. Jika diperhatikan arti kata "moral", dapat disimpulkan bahwa artinya (sekurang-kurangnya arti yang relevan untuk kita, disamping arti lain yang tidak pernah disinggung) yang berarti sama dengan "etika" yaitu nilai-nilai dan norma-norma yang menjadi pegangan

237) Surat Direktur Pendaftaran Tanah, Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri Nomor Dpt/12/63/12/69 tanggal 20 Desember 1969. Lihat juga A.P. Parlindungan, *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara Membuat Akta Tanah*, Alumni, Bandung, 1990, Cetakan VI, hlm. 56.

238) A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 2001, Cetakan III, hlm. 24.

239) A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1985, hlm. 73.

bagi seseorang atau suatu kelompok dalam mengatur tingkah lakunya.²⁴⁰⁾

Misalnya, perbuatan seseorang tidak bermoral. Dengan itu dimaksud bahwa kita menganggap perbuatan orang itu melanggar nilai-nilai dan norma-norma etis yang berlaku dalam masyarakat. Ataupun kelompok pemakai narkoba mempunyai moral bejat, artinya mereka berpegang pada nilai dan norma yang tidak baik.

Moralitas berasal dari kata Latin "moralis" yang pada dasarnya sama dengan "moral", hanya ada nada lebih abstrak. Berbicara tentang "moralitas suatu perbuatan" artinya, segi moral suatu perbuatan atau baik buruknya. Moralitas adalah sifat moral atau keseluruhan asas dan nilai yang berkenaan dengan baik dan buruk.²⁴¹⁾

Hukum dilaksanakan sesuai dengan jenis kalimat pengaturannya, yaitu memerintahkan, mengatur, mengizinkan, dan sebagainya. Menurut Thomas, seperti halnya sebuah pernyataan merupakan manifestasi "perintah" akal budi dalam menyatakan tentang suatu hal. Demikian juga, hukum adalah perintah akal budi untuk mengarahkan sesuatu. Dengan kata lain "tugas" akal budi adalah mengarahkan sesuatu hal kepada hal yang lain, atau dari asas-asas tertentu menuju kesimpulannya, hingga pada akhirnya kita sampai pada kesimpulan tentang keberadaan aturan-aturan hukum.

Oleh karena itu, hukum mengarahkan perbuatan manusia, sehingga semua aturan hukum berhubungan dengan perbuatan manusia. Ada tiga jenis perbuatan manusia:²⁴²⁾

1. Tindakan kebijakan, yaitu semua perbuatan menurut asalnya sudah baik. Aktivitas hukum sebagaimana termanifestasi di dalam aturan-aturannya juga termasuk tindakan kebijakan, sebab "semua hukum memerintahkan tindakan kebijakan".
2. Tindakan kejahatan, yaitu semua perbuatan yang pada dasarnya tidak baik, seperti misalnya: menipu. Hukum melarang semua bentuk tindakan kejahatan macam apa pun.
3. Tindakan yang memiliki karakteristik khusus: misalnya, memberi izin. Hukum dapat berfungsi "mengizinkan" suatu tindakan tertentu.

240) K. Bertens, *Etika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 7.

241) *Ibid.*, hlm. 7

242) E. Sumaryono, *Etika & Hukum Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*, Kanisius, Yogyakarta, 2002, hlm. 87 – 88. (Mengutip: *ST*, Ia IIae, q. 92, a. 2).

Berdasarkan ketiga hal tersebut di atas, pelaksanaan hukum berfungsi sebagai norma kelakuan atau perbuatan. Sebagai norma, hukum memberikan kemungkinan kepada manusia suatu standar atau patokan tentang apa yang wajib dan apa yang dilarang. Hal ini mengingatkan kita pada definisi yang diajukan oleh Thomas, yaitu bahwa hukum adalah aturan dan ukuran perbuatan ke arah tujuannya yang benar, baik secara moral maupun yuridis. Sebagai pedoman, hukum berfungsi menjadikan manusia baik, mengarahkan hidup manusia pada tujuan akhirnya, serta menunjukkan sarana-sarana yang diperlukan dalam menciptakan kebaikan umum. Hukum juga membuat manusia merasa bebas untuk mempertahankan hak-haknya, dan pada saat yang sama menjamin manusia untuk menolak sebuah otoritas yang berlaku secara sewenang-wenang atau menunjukkan ketidakadilan.²⁴³⁾

Telah disebutkan di atas, bahwa inti analisis filsafat hukum Thomas Aquinas terletak pada usahanya menjawab persoalan tentang ketaatan moral di dalam tatanan politik.²⁴⁴⁾ Oleh karena itu, jika ada hukum setiap orang sebagai subjek hukum terikat untuk melaksanakannya.

Menurut Thomas, semua hukum positif memperoleh kekuatan mengikat dari hukum kodrat. Ada tiga alasan manusia menaati hukum, yaitu:²⁴⁵⁾

1. Hukum memerintahkan sesuatu yang berguna bagi manusia;
2. Ada ancaman sanksi hukum jika manusia melanggar atau melawan hukum yang berlaku; dan
3. Orang menaati hukum karena ia merasa wajib secara moral.

Alasan yang pertama dan kedua tidak dapat menjamin ketaatan subjek pada hukum. Jika orang hanya akan taat pada hukum karena diperintahkan atau diancam oleh adanya sanksi hukuman, ketaatan itu tidak akan sampai pada kesadarannya. Ketaatan itu bukan berasal dari hukum yang berlaku, melainkan berasal dari apa yang diperintahkan oleh hukum atau dari perasaan takut pada ancaman hukum. Oleh karena itu, sebuah hukum baru dapat mengikat subjeknya jika hukum itu menyentuh perasaan moralnya.²⁴⁶⁾

243) *Ibid.*, hlm. 88.

244) *Ibid.*

245) *Ibid.*

246) *Ibid.*, hlm. 89.

Jika hukum positif tidak dapat mengarahkan manusia pada tujuan akhir, atau tidak dapat menyediakan sarana untuk mencapai tujuan akhir tersebut, semua bentuk hukum positif tidak dapat menuntut ketaatan moral.²⁴⁷⁾

Menggunakan akal dan ketakberpihakan menyangkut hakikat moralitas. Sebagai awal, dapat mencatat dua pokok utama: *pertama*: keputusan moral harus didukung oleh akal yang baik; *kedua*: moralitas menuntut pertimbangan takberpihak dari setiap kepentingan individual.²⁴⁸⁾

Moralitas dan akal. Pada kasus yang melibatkan emosi tinggi. Perasaan seperti ini sering merupakan tanda dari seriusnya masalah moral sehingga patut dikagumi.

Terhadap perasaan kuat semacam ini juga dapat menjadi penghambat untuk menemukan kebenaran. Jika kita merasakan emosi yang kuat terhadap suatu isu, muncul dugaan bahwa kita tahu manakah kebenaran yang sesungguhnya, bahkan tanpa harus mempertimbangkan argumentasi dari sisi lawan. Sayang kita tidak dapat mengandalkan perasaan-perasaan kita, betapa pun kuatnya perasaan ini. Pertama, karena mungkin hal itu irasional; semua itu bukan apa-apa selain hasil dari kecurigaan, penekanan kepentingan diri, atau pengkondisian kultural. (pada satu saat, misalnya, "perasaan" orang menyatakan kepada mereka bahwa anggota dari ras lain dan rendah dan bahwa perbudakan adalah rencana Tuhan sendiri). Lebih lanjut, perasaan orang yang berbeda-beda sering menyatakan kepada mereka hal yang justru berlawanan; bahwa adanya perbedaan keinginan terhadap sanksi yang diberikan kepada seorang terdakwa, sejumlah orang sangat cenderung, untuk menghukum, sementara yang lain merasakan kecenderungan yang sama kuat bahwa terdakwa seharusnya tidak dituntut. Akan tetapi, kedua perasaan ini bisa benar.²⁴⁹⁾

Jadi, jika kita mau menemukan kebenaran, kita harus mencoba membiarkan perasaan kita dibimbing sejauh mungkin oleh akal budi, atau argumentasi, yang bisa diberikan untuk melawan pandangan-pandangan itu. Moralitas, pertama-tama dan terutama, merupakan soal yang bertautan dengan akal; hal yang secara moral benar untuk dilakukan, dalam lingkup apa pun juga, ditentukan oleh alasan-alasan terbaik yang ada untuk melakukannya.²⁵⁰⁾

247) *Ibid.*, hlm. 89.

248) James Rachels, *Filsafat Moral*, Kanisius, Yogyakarta, 2004, hlm. 34.

249) *Ibid.*, hlm. 35.

250) *Ibid.*

Hal seperti ini tidak hanya berlaku untuk lingkup pandangan moral yang sempit, melainkan merupakan tuntutan umum dari logika yang harus diterima oleh setiap orang tak peduli posisi mereka dalam isu moral khusus mana pun. Pokok yang dasari boleh jadi dirumuskan dengan amat sederhana. Andaikata seseorang berkata bahwa anda harus melakukan hal ini atau hal itu (atau bahwa melakukan ini atau itu adalah salah), maka Anda berhak untuk bertanya mengapa Anda harus melakukan hal itu (atau mengapa hal itu keliru). Dan jikalau tak ada alasan yang baik yang diberikan, anda boleh menolak anjuran itu sebagai suatu yang takberdasar.²⁵¹⁾

Cara demikian membuat keputusan-keputusan moral di bedakan dari sekadar ungkapan dari selera pribadi. Jikalau seseorang berkata "saya suka kopi," ia tidak perlu mempunyai alasan dia hanya membuat suatu pernyataan mengenai dirinya, dan tak lebih dari itu. Tidak ada hal yang disebut "pembelaan secara rasional" dari kesukaan atau ketidaksukaan seseorang akan kopi. Oleh karena itu, tidak ada perbantahan mengenai hal itu. Sejauh ia melaporkan dengan cermat selernya, apa yang dikatakan sudah bisa disebut benar. Lagi pula, tidak ada implikasi bahwa orang lain harus merasakan hal yang sama. Jikalau setiap orang lain di dunia membenci kopi, itu pun tidak ada salah moral ia membutuhkan alasan-alasan; dan jikalau alasan-alasan jernih, orang lain harus mengakui kekuatan alasan itu. Sementara kalau ia tidak mempunyai alasan yang baik atas apa yang ia katakan, ia hanya bikin ulah dan kita tidak perlu memberi perhatian padanya.²⁵²⁾

Tentu saja, tidak setiap alasan yang dikemukakan merupakan alasan yang baik. Ada juga alasan yang buruk sebagaimana ada yang baik, dan kebanyakan dari keterampilan berpikir moral berupa membicarakan perbedaan antara keduanya. Akan tetapi, bagai-mana orang menyatakan perbedaan itu? Bagaimana kita harus menaksir argumentasinya? Contoh-contoh yang kita kemukakan melukiskan beberapa pokok yang relevan.²⁵³⁾

Yang pertama adalah memperoleh faktanya langsung. Sering hal ini tidak mudah seperti kedengarannya. Salah satu sumber dari kesukaran itu adalah "fakta"-nya kadang-kadang sulit dipastikan – persoalannya mungkin begitu kompleks dan rumit sehingga para

251) *Ibid.*, hlm. 36.

252) *Ibid.*

253) *Ibid.*, hlm. 36 - 37.

ahli pun tidak bisa sepaham mengenai fakta itu. Persoalan lainnya menyangkut kecurigaan manusiawi. Sering bersedia untuk mempercayai beberapa versi dari fakta hanya karena hal itu mendukung preconsepsi seseorang. Mereka yang tidak setuju dengan tindakan Robert Latimer, misalnya, akan cenderung percaya mengenai prediksi-prediksi dalam "Argumen Tebing Licin"; mereka yang menaruh simpati kepadanya tidak akan percaya pada prediksi-prediksi tersebut. Sangat mudah untuk berpikir mengenai contoh-contoh lainnya yang sejenis; orang yang tidak mau memberikan uangnya untuk amal kasih sering berkata bahwa organisasi amal hanya sia-sia, meskipun mereka tidak mempunyai evidendi yang cukup untuk pernyataan ini; dan orang yang tidak suka pada kaum homoseks akan mengatakan bahwa kelompok homoseks (*gay*) itu meliputi juga sejumlah besar orang yang suka menyiksa anak-anak kecil, meskipun bukti-bukti memperlihatkan yang sebaliknya. Akan tetapi, fakta itu ada terlepas dari keinginan kita dan pemikiran moral yang bertanggung jawab, berawal ketika kita mencoba melihat hal-hal sebagaimana adanya.

Sesudah fakta yang ditetapkan, dan sejauh dimungkinkan, prinsip-prinsip moral diajukan untuk dimainkan. Dalam ketiga contoh, sejumlah prinsip diajukan: bahwa tidak boleh "menggunakan" orang; bahwa kita tidak boleh membunuh seseorang untuk menyelamatkan yang lain; bahwa kita harus melakukan apa yang menguntungkan orang yang terkena tindakan kita; bahwa setiap kehidupan itu suci; dan bahwa keliru untuk mendiskriminasi orang-orang cacat. Kebanyakan argumen moral terdiri atas prinsip-prinsip yang dikenakan pada fakta dari kasus-kasus khusus. Sehingga pernyataan yang paling jelas untuk diajukan adalah: Apakah prinsip-prinsip itu benar dan digunakan secara cerdas? ²⁵⁴⁾

Paling baik jikalau ada resep sederhana untuk menyusun argumentasi yang baik dan menolak yang buruk. Namun, sayang tidak ada metode sederhana yang dapat dipergunakan. Argumentasi dapat keliru dengan berbagai macam cara secara tidak menentu, seperti tampak dari berbagai argumen mengenai bayi-bayi yang cacat; dan orang harus tetap sedia pada kemungkinan akan komplikasi baru dan jenis-jenis kekeliruan yang baru pula. Akan tetapi, hal semacam ini tidaklah mengherankan. Penerapan metode yang sudah bisa secara luar kepala tidak pernah menjadi

254) *Ibid.*, hlm. 38.

pengganti yang memuaskan untuk inteligensi yang kritis di wilayah manapun. Tidak terkecuali dalam pemikiran moral.²⁵⁵⁾

Tuntutan untuk tidak berpihak. Hampir setiap teori penting dari moralitas meliputi pula gagasan untuk tidak berpihak. Gagasan dasarnya adalah bahwa setiap kepentingan individual mempunyai kepentingan yang sama; dari sudut pandang moral, tidak ada orang yang istimewa. Oleh karena itu, setiap orang harus mengenal bahwa kesejahteraan orang lain sama pentingnya dengan kesejahteraan seseorang. Akan tetapi, pada saat yang sama, tuntutan untuk tidak berpihak mengecualikan skema apa pun yang mengancam anggota kelompok yang kurang beruntung dan dianggap sebagai lebih rendah (*inferior*) secara moral – sebagaimana orang kulit hitam, kaum Yahudi (di Amerika, *pen.*) dan lainnya dalam berbagai kesempatan telah diperlakukan secara demikian.²⁵⁶⁾

Tuntutan untuk tidak berpihak sangat erat kaitannya dengan pokok bahwa putusan moral harus didukung oleh alasan-alasan yang baik. Pertimbangkanlah posisi seorang rasis yang berpandangan, misalnya, bahwa tidak ada salahnya kalau pekerjaan-pekerjaan yang paling baik dalam masyarakat diperuntukkan hanya bagi orang kulit putih. Ia bahagia dengan situasi bahwa hampir semua eksekutif dari perusahaan besar, pejabat pemerintah, dan sebagainya adalah orang kulit putih, sementara orang orang kulit hitam dibatasi terutama untuk pekerjaan-pekerjaan tangan, dan ia mendukung pengaturan sosial yang mempertahankan situasi seperti ini. Menjadi pertanyaan *mengapa* hal seperti itu dianggap benar. Apakah ada sesuatu pada diri orang kulit putih yang membuat mereka lebih cocok untuk gaji yang lebih besar dan posisi yang lebih luhur? Apakah secara *inheren* mereka lebih cemerlang dan lebih terampil? Apakah mereka lebih mempunyai kepedulian untuk dirinya dan keluarganya? Apakah dengan memperoleh posisi-posisi seperti itu mereka lebih mampu mendatangkan keuntungan? Dalam setiap pertanyaan di atas, jawabannya tampaknya tidak dan jikalau tidak ada alasan yang baik untuk memperlakukan orang secara berbeda, berarti diskriminasi merupakan sikap semena-mena yang tidak dapat diterima.²⁵⁷⁾

255) *Ibid.*, hlm. 38.

256) *Ibid.*, hlm. 39.

257) *Ibid.*

Tuntutan untuk tidak berpihak, dengan demikian, pada dasarnya tidak lain daripada suatu penolakan terhadap sikap semena-mena dalam perlakuan terhadap sesama. Tuntutan semacam ini menjadi aturan yang melarang kita memperlakukan satu orang secara berbeda dari yang lain jikalau tidak ada alasan yang tepat untuk melakukan hal itu. Namun, jikalau hal ini menjelaskan apa yang keliru pada rasisme, hal ini juga menjelaskan mengapa dalam kasus-kasus yang khusus, perlakuan berbeda terhadap yang bukan serta merta suatu sikap rasis. Misalnya, seorang direktur film membuat sebuah film mengenai hidup Martin Luther King, Jr. Ia tentu saja mempunyai alasan baik untuk mengecualikan Tom Cruise, untuk peran bintang tersebut – karena pemilihan pemain seperti itu tidak masuk akal. Karena ada alasan yang tepat untuk itu "diskriminasi" sang direktur bukanlah sesuatu yang semena-mena sehingga tidak bisa dikenai kritik.²⁵⁸⁾

Konsep minimum dapatlah sekarang dinyatakan dengan pendek: moralitas, setidaknya-tidaknya, merupakan usaha untuk membimbing tindakan seseorang dengan akal, yakni untuk melakukan apa yang paling baik menurut akal, seraya memberi bobot yang sama menyangkut kepentingan setiap individu yang akan terkena oleh tindakan itu.

Hal ini antara lain memberi kepada kita suatu gambaran mengenai apa artinya menjadi pelaku moral yang sadar. Pelaku moral yang sadar adalah seseorang yang mempunyai keprihatinan, tanpa pandang bulu terhadap kepentingan setiap orang yang terkena oleh apa yang ia lakukan; dia dengan hati-hati menggeser fakta dan meneliti implikasi-implikasinya; dia menerima prinsip-prinsip tingkah laku hanya setelah menyelidikinya dengan saksama untuk memperoleh kepastian bahwa prinsip-prinsip itu sehat; dia mau "mendengarkan akal" bahkan juga kalau itu berarti bahwa keyakinan-keyakinan sebelumnya perlu diperbarui; akhirnya dia juga bersedia untuk bertindak demi hasil-hasil menurut pertimbangan ini.²⁵⁹⁾

Berdasarkan penjelasan di atas bahwa setiap moral seseorang sangat menentukan dalam melakukan suatu tindakan. Karena itu, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang bertautan dengan akal; hal yang secara moral benar untuk dilakukan, dalam lingkup apa pun juga, ditentukan oleh alasan-alasan terbaik dan penge-

258) *Ibid.*, hlm. 40.

259) *Ibid.*, hlm. 41

tahuan yang ada untuk melakukannya yang dimiliki seseorang berkaitan dengan pekerjaan yang dilakukannya.

Sebelum seseorang melakukan suatu perbuatan hukum yang menimbulkan akibat hukum dari perbuatannya, haruslah disadari bahwa tindakan yang akan dilakukannya itu sesuai dengan maksud dan tujuan serta pengetahuan yang dimilikinya diikuti hati nurani akan kebenaran perbuatannya itu.

Pada saat membuat perjanjian *Trustee* para pihak hendaknya didasari akan pengetahuan, maksud dan tujuan yang baik serta mengikuti peraturan perundang-undangan yang ditentukan dan diikuti moralitas yang baik dari para pihak. Sehingga jika suatu perbuatan dilakukan sesuai dengan moralitas yang baik dengan tujuan yang baik serta pengetahuan yang baik, perbuatannya itu akan menghasilkan hasil yang baik sesuai harapan para pihak dengan ketentuan yang berlaku. Oleh karena itu, moralitas seseorang memberikan hal yang positif, sehingga menimbulkan kepercayaan. Dasar dibuatnya perjanjian *Trustee* adanya suatu kepercayaan seseorang kepada pihak yang ditunjuk (*Trustee*) untuk melakukan suatu perbuatan yang dikehendaki bagi pihak yang memberi kepercayaan itu (*Trustor*).

F. PENYELUNDUPAN HUKUM DALAM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH OLEH WNA DAN BADAN HUKUM

Kepemilikan hak berstatus HM merupakan incaran setiap orang, baik WNI maupun WNA. Bagi WNI merupakan hak yang dapat dimiliki sepanjang hak keperdataan atas kepemilikannya berdasarkan undang-undang. Lain halnya dengan WNA yang jelas tidak dibolehkan untuk memiliki tanah dengan status HM, tetapi dalam praktik minat WNA maupun Badan Hukum dapat memiliki tanah yang berstatus HM yang ditempuh dengan cara-cara yang tidak sah yaitu melakukan penyelundupan hukum.

Meskipun terdapat berbagai varian dalam perjanjian berkenaan dengan penguasaan tanah oleh WNA dan Badan Hukum, secara garis besar perjanjian yang ditempuh menurut Maria S.W. Sumadjono pada umumnya terdiri atas:²⁶⁰⁾

1. Perjanjian Induk yang terdiri atas Perjanjian Pemilikan Tanah (*land Agreement*) dan Surat Kuasa;
2. Perjanjian Opsi;
3. Perjanjian Sewa-Menyewa (*Lease Agreement*);

260) Maria S.W. Sumadjono, *Alternatif Kebijakan . . . op.cit.*, hlm. 14.

4. Kuasa Menjual (*Power of Attorney to Sell*);
5. Hibah Wasiat; dan
6. Surat Pernyataan Ahli Waris.

Bila dilihat sepintas lalu, perjanjian yang dilakukan secara Notarial tersebut di atas seolah-olah tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku karena tidak dalam bentuk pemindahan hak secara langsung. Namun, bila isi perjanjian diperiksa dengan saksama, menurut Maria S.W. Sumadjono semua perjanjian tersebut secara taklangsung dimaksudkan untuk memindahkan tanah HM kepada WNA.²⁶¹⁾

1. Perjanjian Pemilikan Tanah (PPT) dan Pemberian Kuasa dalam PPT pihak WNI mengakui bahwa tanah HM yang didaftar atas namanya bukanlah miliknya, tetapi milik WNA yang telah menyediakan dana untuk pembelian tanah HM beserta bangunan. Selanjutnya pihak WNI memberi kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada pihak WNA untuk melakukan segala tindakan hukum terhadap tanah HM dan bangunan.
2. Perjanjian Opsi
Pihak WNI memberikan opsi untuk membeli tanah HM dan bangunan kepada pihak WNA karena dana untuk pembelian tanah HM dan bangunan itu disediakan pihak WNA.
3. Perjanjian Sewa-Menyewa
Pada prinsipnya, dalam perjanjian ini diatur tentang jangka waktu sewa berikut opsi untuk perpanjangannya beserta hak dan kewajiban pihak WNI dan penyewa WNA.
4. Kuasa untuk menjual, berisi pemberian kuasa dengan hak substitusi dari pihak WNI sebagai pemberi kuasa kepada pihak WNA sebagai penerima kuasa, untuk melakukan perbuatan hukum menjual atau memindahkan tanah HM dan bangunan.
5. Hibah Wasiat
Pihak WNI menghibahkan tanah HM dan bangunan atas namanya kepada pihak WNA.
6. Surat pernyataan ahli waris
Istri pihak WNI dan anaknya menyatakan bahwa walaupun tanah HM dan bangunan terdaftar atas nama suaminya, suaminya bukanlah pemilik sebenarnya atas tanah HM dan bangunannya tersebut.

261) *Ibid*, hlm. 15.

Menurut Maria S.W. Sumardjono, dalam bentuk lain terdapat satu paket perjanjian yang juga bermaksud memindahkan HM secara taklangsung kepada WNA dalam bentuk tersebut di bawah ini:²⁶²⁾

1. Akta pengakuan Hutang.
2. Pernyataan bahwa pihak WNI memperoleh fasilitas pinjaman uang dari WNA untuk digunakan membangun usaha.
3. Pernyataan pihak WNI bahwa tanah HM adalah milik pihak WNA.
4. Kuasa menjual pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA untuk menjual, melepaskan atau memindahkan tanah HM yang terdaftar atas namanya sebagai WNI.
5. Kuasa roya. Pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA untuk secara khusus mewakili dan bertindak atas nama pihak WNI untuk meroya dan menyelesaikan semua kewajiban utang-piutang pihak WNI.
6. Sewa menyewa tanah.
7. Perpanjangan sewa-menyewa.
8. Kuasa. Pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA sebagai penerima kuasa untuk mewakili dan bertindak untuk atas nama pihak WNI mengurus segala urusan, memerhatikan kepentingan, dan mewakili pemberi kuasa untuk keperluan menyewakan dan mengurus izin mendirikan bangunan (IMB), menandatangani surat pemberitahuan pajak dan surat-surat lain yang diperlukan, menghadap pejabat yang berwenang serta menandatangani semua dokumen yang diperlukan.

Jika diperhatikan dengan saksama terhadap isi perjanjian pokok yang diikuti dengan perjanjian lain yang terkait dengan penguasaan tanah HM oleh WNA dan Badan Hukum tersebut menunjukkan bahwa secara taklangsung melalui perjanjian notariil, telah terjadi penyelundupan hukum, meskipun para pihak sepakat terhadap isi perjanjian tersebut. Suatu perjanjian dikatakan sah jika tidak bertentangan dengan undang-undang khususnya dalam hal ini adalah UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Sehingga untuk membuktikan bahwa terjadi penyelundupan hukum, harus dicermati isi dari perjanjian pokoknya yang secara jelas bersembunyi di dalam perjanjian itu sendiri yang memberikan kesan

262) *Ibid*, hlm. 16.

terjadinya penyelundupan hukum. Dapat dilihat bahwa para pihak yang berkepentingan disini saling merasa diuntungkan dengan perjanjian tersebut yang tidak mempermasalahkan kebenaran materilnya, sehingga kesannya bahwa para pihak lebih memper-timbangkan praktis lebih penting dibandingkan pertimbangan yuridisnya.

Hal ini menandakan bahwa amanat Pasal 9, Pasal 21 dan Pasal 26 ayat (2) UUPA pada praktiknya terjadi penyimpangan. Bahwa perjanjian dengan penggunaan kuasa semacam ini, dengan menggunakan pihak WNI sebagai *trestee* atau *nominee* merupakan penyelundupan hukum, karena substansinya bertentangan dengan apa yang diamanatkan UUPA, khususnya Pasal 26 ayat (2) yang berbunyi:

"Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan Hak Milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 21 ayat (2), adalah menjadi 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". □

4

Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah oleh WNA dan Badan Hukum dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia

A. ASAS NASIONALITAS DAN ASAS INDIVIDUALITAS DALAM HUKUM PERTANAHAN SEBAGAI ALASAN TERJADINYA PENYELUNDUPAN HUKUM DALAM KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH.

Pada sub-bab ini akan dipaparkan pemikiran penulis terhadap adanya asas Nasionalitas dan asas Individualitas dalam hukum pertanahan sebagai alasan terjadinya penyelundupan hukum dalam kepemilikan HM atas tanah.

Sebagaimana telah dikemukakan pada bab sebelumnya mengenai asas Nasionalitas sebagai landasan bagi hubungan yang abadi antara tanah wilayah Indonesia dengan bangsa Indonesia yang menimbulkan implikasi hanya WNI yang dapat menjadi subjek hak atas tanah. Asas yang memberikan hak atas tanah peringkat tertinggi hanya kepada WNI, yaitu HM atas tanah, yang hanya dapat dimiliki oleh WNI, hal ini membuktikan dasar filosofi dalam Hukum Adat dalam ketentuan hak ulayat, hak atas tanah dan hasil wilayah ulayat hanya untuk warga ulayat. Hanya anggota masyarakat hukum adat yang dapat mengambil manfaat secara penuh dari wilayah hukum adatnya, sedangkan kepada orang asing hanya dapat mempunyai hak yang bersifat sementara. Di dalam UUPA asas ini dikonkretkan pada Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan: "Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia" dan pada Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "Seluruh bumi, air dan ruang udara, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang udara bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional".

Ketentuan Pasal 1 UUPA di atas, sekaligus dimaknai bahwa bumi, air dan ruang udara dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya. Penjelasan Umum UUPA menegaskan bahwa hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang udara Indonesia merupakan hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan mengenai seluruh wilayah negara. Hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang udara Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi sebagaimana disebutkan pada Pasal 1 ayat (3) UUPA.

Asas yang menempatkan kepentingan, keperluan dan untuk sepenuhnya bagi masyarakat di suatu wilayah negara tersebut.

Pendekatan yang sesuai untuk penemuan dan pengembangan asas kehidupan nasional, diisyaratkan oleh hubungan yang serasi antara asas dan kebangsaan. Hubungan yang serasi ini ditentukan oleh hakikat asas dan hakikat kebangsaan, yang melahirkan haknya, disamping isi dan fungsinya.

Menurut penulis terdapat perbedaan yang jelas pada hakikat dari asas dan kebangsaan yang dijelaskan di atas, bahwa asas itu adalah nilai-nilai yang diaplikasikan, dimasyarakatkan, dioperasikan dalam hubungan-hubungan yang terdapat dalam kehidupan sosial. Sedangkan Kebangsaan adalah kesatuan yang terintegrasi dalam suatu kehidupan masyarakat di dalam suatu negara, terjalin rasa memiliki atas semua yang ada di alam semesta di dalam wilayah negara itu.

Kekayaan alam yang menjadi milik masyarakat di wilayah suatu negara yang menimbulkan kepemilikan yang hakiki dari masyarakat itu. Kekayaan alam yang dimaksud misalnya pada kepemilikan tanah, yang menjadi tempat tumpuan masyarakat hidup adalah milik bangsa itu sendiri.

Keberadaan asas Nasionalitas ini dikaitkan dengan tanah sebagaimana telah dijelaskan di atas, merupakan asas yang memberikan hak atas tanah peringkat tertinggi hanya kepada kepada WNI untuk memiliki tanah wilayah Indonesia, ini berarti hanya WNI yang mempunyai dan memiliki hak-hak atas tanah di Indonesia. Sebagai dasar filosofi dalam hukum adat dalam ketentuan hak ulayat, hak atas tanah dan hasil wilayah ulayat hanya untuk warga ulayat.²⁶³⁾

263) Djuhaendah Hasan, *Bahan Perkuliahan Program Pasca Sarjana*, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006, hlm. 8.

Akibat keikatan hubungan erat antara bangsa Indonesia dengan alam yang dimilikinya yaitu bumi, air serta ruang udara ini membuat terjadi keterbatasan WNA untuk dapat memiliki HM atas tanah, bahwa kepemilikan HM atas tanah hanya diperuntukkan bagi WNI.

Pada asas Individual sebagaimana telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya, asas ini menerangkan bahwa objek hak kebendaan hanya terhadap benda yang dapat ditentukan atau terhadap benda tertentu. Dalam hal ini lingkup Hak Bangsa pun dimungkinkan kepada WNI, sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah bersama tersebut, masing-masing menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah-bersama itu secara *individual* dengan hak-hak yang bersifat *pribadi*.

Demikian pula halnya menguasai dan menggunakan tanah secara *individual* berarti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan. Tidak ada keharusan menguasainya bersama-sama dengan orang-orang lain secara kolektif, biarpun menguasainya dan menggunakan tanah itu bersama dimungkinkan dan diperbolehkan.

Akibat keikatan hubungan erat antara bangsa Indonesia dengan alam yang dimilikinya yaitu bumi, air serta ruang udara ini membuat terjadi keterbatasan hak dalam kepemilikan atas tanah oleh WNA untuk dapat memiliki HM atas tanah, karena kepemilikan HM atas tanah hanya diperuntukkan bagi WNI, sehingga baik disadari atau dengan sengaja maupun tanpa disadari para pelaku ingin memiliki hak tertinggi itu dengan berbagai cara.

Besarnya minat asing untuk memiliki aset properti di Indonesia bisa kita lihat di Pulau Bali. Banyak di antara orang asing yang sebelumnya turis yang terpaksa "menikah" dengan orang Bali hanya supaya bisa memiliki vila atau hotel di pulau Dewata ini.

Saat ini Bali tidak hanya sebagai kota wisata, tetapi sudah menjadi salah satu pilihan untuk berinvestasi di sektor properti. Oleh karena itu, beberapa perusahaan developer domestik seperti PT. Bakrieland Development yang sudah lama berbisnis properti dan perusahaan asing lainnya seperti Rits Carlton, St. Regis dan Bvlgari telah memperluas investasi di sektor properti di pulau Dewata.

Investasi yang dilakukan tidak saja di pulau Dewata, tetapi telah tersebar di seluruh kepulauan Indonesia, yang kaya akan sumber alamnya dan keindahan pemandangannya.

Hal ini tentunya makin membuat keinginan yang tinggi untuk berinvestasi di Indonesia dengan berbagai cara. Sebagai salah satu contoh kasus yang dilakukan oleh WNA dalam kepemilikan tanah melalui penyelundupan hukum yakni memakai peran WNI seakan-akan memilikinya atau atas nama WNI di bawah kuasa WNA, kejadian ini terjadi di kawasan pulau Bawah di perairan selatan Kabupaten Natuna Provinsi Kepulauan Riau, bahwa seorang WNA berkebangsaan Malaysia dan berkebangsaan Australia memakai nama seorang nelayan untuk membeli tanah senilai Rp. 1 miliar, yang kepemilikannya sudah dilegalisasi oleh aparat Desa Kiabu dan Kecamatan Siantan.

Namun, dari berkas akta-akta terjadi kejanggalan yang tidak sesuai dan tidak masuk akal terhadap subjek kepemilikannya, yakni pemilik yang tercantum pada akta sertifikat tanah itu adalah nama warga asli yang mata pencahariannya seorang nelayan.

Hal ini tentu saja mengundang tanda tanya banyak orang di sekitar warga setempat bahwa tidak masuk akal jika seorang nelayan mampu membeli tanah senilai Rp. 1 miliar.

Kecurigaan menjadi isu bagi warga, sehingga berkembang dugaan adanya praktik jual beli pulau tersebut yang mengarah kepada pembeli atau pemilik modal WNA dibalik nama WNI yang relatif tidak masuk akal mampu membeli tanah kebun ataupun pulau tersebut dengan nilai sebesar itu.

Adanya indikasi praktik transaksi jual beli pulau, sudah lama terdengar dan ada beberapa kasus yang sudah pernah mencuat ke atas, antara lain transaksi jual beli di kawasan kepulauan Seribu, dengan bentuk kepemilikan memakai nama WNI, di bawah kuasa WNA sebagai pemilik sesungguhnya.

Penyelundupan hukum yang dilakukan dengan kepemilikan HM atas tanah oleh WNA diperoleh dengan berbagai cara, antara lain yang banyak terjadi yaitu dengan melakukan perkawinan campuran antara WNI dengan WNA dengan tujuan untuk memperoleh kepemilikan HM atas tanah.

Bentuk perkawinan yang dilakukan dengan cara tersebut biasanya dilakukan dengan perkawinan di bawah tangan atau biasa dikenal dengan perkawinan "Sirih". Hal ini biasanya dilakukan oleh pasangan WNA dan WNI, karena selain pelaksanaannya sangat mudah dan murah cukup dengan disaksikan oleh wali nikah dan bagi yang beragama Islam dilakukan dengan mengucapkan dua kalimat syahadat dan disaksikan oleh wali orang tua wanita, ataupun banyak dilakukan dengan kawin kontrak, tanpa melakukan

perkawinan secara agama, tetapi cukup dengan perjanjian dari pasangan WNA dan WNI ini.

Cara kepemilikan HM atas tanah melalui pasangan WNI-WNA ini tinggal bersama yang dikenal dengan istilah "Kumpul Kebo" atau istilah lain dalam bahasa Inggris "*Living Together*". Kumpul Kebo ini banyak terjadi di daerah, khususnya di pinggiran kota. Sedangkan istilah *Living Together* lebih banyak dikenal di kota-kota besar.

Pertemuan pasangan WNA dan WNI inilah yang menimbulkan keinginan WNA untuk memiliki HM atas tanah dengan memakai nama pasangan WNI-nya. Keterikatan bagi pasangan WNI tidak saja langsung dengan mudah dapat menguasai hak atas tanah tersebut dengan memakai namanya, karena hal ini telah diperhitungkan oleh pemilik sesungguhnya WNA untuk mengikat atas kepemilikan hak itu dengan cara melakukan perjanjian pelepasan hak yang dibuat di hadapan Notaris, sehingga bagi pemilik nama WNI yang tertera di kepemilikan sertifikat tersebut tidak dapat melakukan pelepasan hak/pemindahan hak atau melakukan penjualan ke pihak ketiga, tanpa persetujuan pasangan WNA-nya.

Kepemilikan HM atas tanah dengan cara di atas dapat dijumpai di kawasan Industri Cikampek/Purwakarta, bahwa wanita-wanita warga Purwakarta telah banyak diperistri oleh WNA asal kebangsaan Korea.

Perkawinan yang dilakukan oleh pasangan tersebut di atas merupakan perkawinan di bawah tangan yang dikenal juga dengan pernikahan "Sirih". Dengan bekal pernikahan itulah bagi WNA yang merasa dapat memiliki hak atas tanah melalui wanita yang dinikahinya dengan memakai nama wanita WNI tersebut untuk mendapatkan kepemilikan tanah dengan status tanah HM.

Kepemilikan hak atas tanah tersebut lambat ataupun cepat dapat diketahui juga oleh aparat, baik dengan terjadi permasalahan dalam hal hubungan bagi kedua pasangan ini ataupun dengan pihak ketiga, ataupun adanya kecurigaan warga setempat sebagaimana penulis sampaikan pada kejadian transaksi jual beli yang terjadi di Kepulauan Riau. Terhadap pasangan asal Purwakarta inipun terungkap ketika si wanita penduduk asli setempat ingin menjual tanahnya, karena ia merasakan telah lama ditinggal pergi oleh pasangan WNA-nya asal Korea tersebut, tetapi ketika si wanita ini akan menjual tanah tersebut, barulah ia menyadari bahwa dia terikat dengan perjanjian dengan pasangan WNA-nya karena terdapat perjanjian yang dibuat secara notarial

untuk tidak dapat memindahkan hak atas tanah tersebut tanpa pasangan WNA-nya.

Hal ini tentunya membuat si wanita ini berupaya terus untuk menjual dan menghubungi ketua RT setempat dan dengan bantuan ketua RT setempat mendatangi petugas di Badan Pertanahan Nasional, tetapi tidak berhasil diselesaikan.

Terdengar kabar setelah beberapa lama kemudian akhirnya tanah itu berhasil dijual setelah kembalinya pasangan WNA asal Korea.

Hal lain yang terjadi dalam kepemilikan hak atas tanah secara melawan hukum yakni dengan cara meminjam nama dari orang yang dipercaya dengan berbagai motif antara lain melalui sopir pribadi, kerabat bahkan orang yang baru dikenalnya pun tetapi berpotensi untuk dijadikan pemegang hak dalam kepemilikan tanah yang diharapkan oleh pihak asing (WNA) dalam memiliki tanah tersebut.

Adapun isi perjanjian pelepasan hak yang biasa dikonsepsi oleh Notaris sesuai keinginan pemilik sesungguhnya WNA atas tanah tersebut dengan membuat kata kunci pada kalimat perjanjian tersebut yang berbunyi:

"... pelepasan hak/pemindahan hak atas kepemilikan hak atas tanah ini hanya dapat dilakukan dengan ditandatangani oleh kedua belah pihak".

Hal ini telah membuktikan adanya penyelundupan hukum dalam kepemilikan HM atas tanah dengan cara-cara yang diuraikan tersebut di atas bahwa para pelaku WNA secara memaksakan diri memiliki HM atas tanah dengan cara melakukan penyelundupan hukum.

B. MASALAH KEPEMILIKAN HAK MILIK ATAS TANAH BERDASARKAN UUPA

Kepemilikan hak atas tanah merupakan suatu hal penting dalam masalah pembangunan, yang tidak mungkin diabaikan begitu saja. Sang waktu mendesak, keadaan memaksa, penduduk bertambah, produksi pangan dengan cara tradisional di banyak negara tidak lagi mencukupi kebutuhan primer, pertanian harus memberikan hasil dan uang lebih banyak lagi, sedangkan uang itu tidak hanya diperlukan untuk membeli pangan, tetapi juga sebagai modal untuk membangun perusahaan industri dan lain-lain, yang dapat memberikan mata pencaharian kepada kelompok orang takbertanah yang makin membesar jumlahnya.

Komersialisasi produksi agraria ini hanya mungkin dilaksanakan dengan sarana suatu stelsel hukum yang memberikan kepastian yang jelas dan tegas, yang mengatakan seperti diungkapkan oleh seorang penulis Inggris: "*who owns what*".

Hukum rakyat memberikan kepastian yang memadai di dalam situasi ekonomi pada saat lahirnya, dan karena itu juga menyesuaikan diri dengannya. Namun, hukum tersebut terpaksa mengecewakan dalam menjawab tantangan ekonomi perdagangan yang serba keras dan kejam. Ekonomi semacam ini memang menuntut formalisme dan kelincahan dari lalu lintas hukum, sedangkan lembaga-lembaga hukum tradisional dari peguyuban-peguyuban hidup yang pada umumnya tidak tertulis itu tidak mampu memenuhinya.

Perundang-undangan agraria yang bermaksud menghilangkan kelemahan-kelemahan yang melekat pada stelsel hukum masyarakat-masyarakat sedang berkembang, dan memajukan produksi, diantaranya yang terjadi di wilayah-wilayah yang hak-hak perorangannya mulai mempunyai bentuk yang jelas dan tetap di dalam stelsel hukum, sehingga kepastian hukumnya dapat diperbesar dengan mengadakan registrasi hak-hak tersebut, dan dengan pengawasan penguasa secara tertib dan teratur mendaftarkan penyerahan hak dalam melakukan penjualan, pengalihan hak dalam pewarisan, dan pembebanan tanah dengan hak tanggung.

Selain melakukan pengawasan oleh penguasa dalam pengaturan pemilihan hak atas tanah, calon pembeli tanah sebelum melakukan pembelian tanah perlu memerhatikan tata cara memperoleh tanah yang diperlukan, seperti diuraikan di bawah ini:

1. Tata Cara Memperoleh Tanah

a. Hal-hal yang perlu diperhatikan, yaitu :

- 1) Proyeknya: yaitu apa yang direncanakan untuk dibangun;
- 2) Lokasi: tempat dimana akan dibangun di atas tanah tersebut, sehingga akan berhubungan dengan izin dari Pemerintah Daerah setempat yang berpedoman pada Rencana Kota (*stanplan atau city planning*) yang dilengkapi dengan rencana yang lain yang tidak dapat dipisahkan yaitu Rencana Tata Guna Tanah (RTGT).
- 3) Tanah yang tersedia:

- a) Segi fisik, terdiri atas:
- Letak tanahnya yang menyangkut masalah yurisdiksi perubahan dasar,
 - Luas tanahnya dalam hal ini perlu diteliti ukuran yang tepat,
 - Batas-batas tanahnya untuk mencegah konflik dengan tanah yang bersebelahan.
- b) Segi yuridis, yang meliputi:
- Status tanahnya, apakah tanah itu tanah negara atau tanah dari hak-hak pribadi tertentu;
 - Status subjeknya, siapakah pemilik atau pemegang hak atas tanah;
 - Hak-hak pihak ketiga yang membebaninya;
 - Perbuatan/peristiwa hukum yang telah terjadi;
 - Apakah ada penguasaan illegal di atasnya.

Untuk itu, perlu diperhatikan skematis gambar di bawah ini untuk mengetahui keterangan mengenai segi fisik dan yuridisnya:

Gambar 3
Tanah Hak Didaftar

TANAH HAK YANG SUDAH DIDAFTAR	TANAH HAK YANG BELUM DIDAFTAR
Sertifikat Hak Tanah terdiri atas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salinan Buku Tanah; ▪ Surat ukur. 	Bagian tanah-tanah bekas HM Adat, yang dianggap sebagai tanda bukti, sebelum UUPA, yaitu: <ul style="list-style-type: none"> ▪ PETUK PAJAK. ▪ Pajak hasil bumi/ "landrente" (bagi HM Adat di desa).
Sertifikat Sementara terdiri atas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salinan Buku Tanah. ▪ Gambar Situasi. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verponding Indonesia (bagi HM Adat di kota-kota besar) disebut pembayaran PBB.

Petuk pada tanah-tanah bekas HM adat sebelum 24 September 1960 dianggap hanya sebagai tanda bukti, karena petuk cuma berfungsi terbatas sebagai petunjuk untuk mengetahui status tanah dan riwayat tanah yang bersangkutan, serta siapa yang mempunyainya. Jadi, bukan sebagai alat bukti dalam arti yuridis.

Alat bukti bagi tanah bekas HM Adat, adalah sebagai berikut:

- 1) Surat asli jual beli tanah (sebelum 24 September 1960) yang disahkan oleh Kepala Desa;
- 2) Surat Keputusan Pemberian Hak (yang kewajibannya sudah dipenuhi);
- 3) Perlu disertai Surat Keterangan dari Kepala Desa (Lurah) yang diperkuat oleh Camat (dalam surat keterangan dimuat tentang status tanah, subjeknya, letak, luas, batas-batas, dll).

b. Cara Memperoleh Tanah yang Tersedia

Prosedur yang harus ditempuh dengan tujuan untuk menimbulkan suatu hubungan hukum yang sah antara subjek tertentu dengan tanah tertentu. Sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya, bahwa secara garis besar menurut hukum tanah nasional dikenal ada 3 macam status tanah, yakni:

- 1) Tanah yang langsung dikuasai oleh negara; dan
- 2) Tanah Hak, yaitu tanah yang dipunyai oleh perorangan atau badan hukum, artinya sudah terdapat hubungan yang konkret antara subjek tertentu dengan tanahnya;
- 3) Tanah ulayat, yaitu tanah dalam penguasaan suatu masyarakat hukum adat.

Yang dipermasalahkan ialah: Bagaimana cara seorang subjek hukum untuk memperoleh hak atas tanah yang sesuai dengan peruntukan penggunaan dan syaratnya ?

Dalam garis besarnya secara khusus, tata cara untuk memperoleh tanah menurut hukum tanah nasional adalah sebagai berikut:

- 1) Acara Permohonan dan Pemberian Hak atas Tanah Negara, jika tanah yang diperlukan berstatus tanah negara.
- 2) Acara Peminjaman Hak, jika:
 - a) Tanah yang diperlukan berstatus tanah hak.
 - b) Pihak yang memerlukan tanah boleh memiliki hak yang sudah ada.
 - c) Pemilik bersedia menyerahkan tanahnya.
- 3) Acara Pelepasan Hak, jika:
 - a) Tanah yang diperlukan berstatus tanah hak ulayat suatu masyarakat hukum adat.

- b) Pihak yang memerlukan tanah tidak boleh memiliki hak yang sudah ada.
 - c) Pemilik bersedia melepaskan haknya.
- 4) Acara Pencabutan Hak, jika:
- a) Tanah yang diperlukan berstatus tanah hak.
 - b) Pemilik tanah tidak bersedia melepaskan haknya.
 - c) Tanah tersebut diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum.

2. Permasalahan hukum

Larangan pemindahan hak milik kepada:

- a. Warga Negara Asing;
- b. Badan Hukum Indonesia (kecuali yang ditetapkan dengan PP No.38/1963); dan
- c. Badan hukum asing (Pasal 26 ayat (2) UUPA).

Akibat hukum jika terjadi pemindahan hak sebagaimana disebutkan di atas, maka:

- a. Pemindahan batal demi hak;
- b. Tanah menjadi tanah negara;
- c. Uang yang sudah dibayar tidak dapat dikembalikan;
- d. Beban di atasnya tetap berlangsung.

Peristiwa hukum yang menyebabkan beralihnya HM kepada pihak-pihak yang tidak berwenang sebagai pemegang HM seperti WNA, masih diakui/diperbolehkan oleh UUPA dengan syarat orang asing tersebut tidak boleh memegang HM itu lebih dari 1 tahun dan harus mengalihkannya kepada pihak yang memenuhi syarat.

Peristiwa hukum yang menyebabkan berakhirnya HM kepada WNA adalah:

- 1) Percampuran harta karena perkawinan campuran, UUPA Pasal 36 ayat (1) & (2) jika dilanggar kewajiban dalam jangka waktu 1 tahun: mengalihkan hak dan melepaskan hak akibat tanah menjadi tanah negara;
- 2) Pewarisan tanpa wasiat (pewarisan *Ab intestato*);
- 3) WNI kehilangan status kewarganegaraan Indonesianya (peralihan WNI menjadi WNA).

C. KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH OLEH WNA DAN BADAN HUKUM SECARA TERSELUBUNG

1. Kepemilikan hak atas tanah oleh WNA secara terselelubung

Kepemilikan hak atas tanah yang dapat dilakukan dengan berbagai cara dalam perjanjian berkenaan dengan penguasaan tanah oleh WNA, yang dilihat secara sepintas lalu, perjanjian itu dilakukan secara Notarial yang seolah-olah tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena tidak dalam bentuk pemindahan hak secara langsung.

Jika dicermati satu persatu dari perjanjian yang dibuat secara terselelubung ini, akan terlihat adanya penyimpangan hukum.

Ada beberapa cara yang dilakukan dalam bentuk pemindahan hak secara terselelubung, antara lain seperti di bawah ini:

- a. Melalui cara membangun bangunan di atas tanah milik WNI, sebagaimana hak yang dapat dimiliki oleh WNA adalah HP, sedangkan HM merupakan hak yang dapat menjadi induk hak atas tanah tersebut, termasuk misalnya HGB, HS Untuk Bangunan. UUPA menentukan bahwa hanya WNI yang dapat menjadi subjek HM (Pasal 9 jo. Pasal 21). Lebih lanjut, secara tegas ditentukan bahwa WNA tidak dapat menjadi subjek HM (Pasal 26 ayat (2)).

Semakin terbukanya peluang bagi WNA untuk tinggal di Indonesia berhubung dengan tugas/pekerjaannya, sedangkan mereka tidak dapat menjadi subjek HM, karena WNA bukan subjek HM sering timbul gagasan untuk memberi kemungkinan WNA memiliki bangunannya saja, sedangkan tanahnya adalah milik WNI yang diserahkan dengan HS untuk bangunan atau HP.

HP yang diberikan adalah hak untuk menggunakan dan/ atau memungut hasil tanah yang langsung dikuasai oleh negara atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajibannya tertentu bagi pemegang haknya sebagaimana bunyi Pasal 41 ayat (1) UUPA, sedangkan pada HS untuk bangunan adalah hak yang lain untuk keperluan bangunan dengan membayar uang sewa yang dapat diserahkan satu kali atau secara berkala yaitu dapat dilakukan tiap bulan atau tahun, sebelum atau sesudah tanah digunakan (Pasal 44 UUPA). Pemilik menyerahkan tanah dalam keadaan kosong kepada penyewa dengan maksud penyewa yang akan mendirikan bangunan di atas tanah tersebut.

Pada prinsipnya, bangunan itu menjadi milik penyewa, kecuali ditentukan lain dalam perjanjian. WNA yang berkedudukan di Indonesia dapat menjadi subjek HP dan HS untuk bangunan.

Adanya asas pemisahan horizontal yang dianut oleh hukum tanah nasional, sehingga secara yuridis untuk menyerahkan HM kepada WNA dengan HS untuk bangunan atau HP, yang berarti bahwa pada prinsipnya pemilikan bangunan terpisah dengan penggunaan tanahnya kecuali jika menurut kenyataan pemilikan bangunan dan penguasaan hak atas tanahnya berada pada satu tangan. Secara yuridis hal ini dapat dilakukan antara sesama WNI. Namun, hal ini tidak dapat dilakukan terhadap WNA yang secara yuridis tidak dapat dipertanggungjawabkan, karena bertentangan dengan undang-undang, yakni melanggar Pasal 26 ayat (2) UUPA yakni larangan pemindahan hak. Meskipun pemindahan hak yang dilakukan tidak secara terang-terangan terjadi jual beli, secara substansial hal ini merupakan pemindahan hak yang taklangsung. Sebagai indikasi adanya pemindahan hak secara terselubung, jika terjadi hal-hal berikut ini:

- 1) Uang sewa dibayar sekaligus atau uang pengganti untuk menyerahkan HP, besarnya kurang lebih sama dengan harga tanah itu;
- 2) Jangka waktu perjanjian melampaui batas kewajaran;
- 3) Pemilik hanya dapat meminta kembali tanahnya dengan membayar kembali sebesar harga tanah yang sebenarnya; dan lain sebagainya.

Tentunya hal ini menunjukkan secara materiil telah terjadi pemindahan HM secara terselubung, yang merupakan penyelundupan hukum.

- b) Tanah HM diserahkan dalam keadaan kosong oleh pemegang HM (WNI), yang tanahnya didaftarkan dengan HP atau HS. Pada akhirnya, perjanjian berakhir apabila pemegang HM seakan menebus kembali harga jual dahulu dengan membeli sekarang. Sehingga uraian ini juga termasuk penyelundupan hukum yang dilarang oleh UUPA. Oleh karena itu, WNA dalam memiliki bangunan adalah dengan pemberian HP oleh negara yang wajib didaftarkan melalui ketentuan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966. Pendaftaran HP tersebut memenuhi asas publisitas dan akhirnya HP dapat dipindahtanggankan sebagaimana HM, HBU, HBG.

c) Berkedok dengan melakukan jual beli atas nama seorang WNI, sehingga secara yuridis formal tidak menyalahi peraturan, dengan melakukan perjanjian antara WNI dan WNA melalui pemberian kuasa (dilakukan dengan pemberian Kuasa Mutlak), yang memberikan hak yang tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa (WNI) dan memberikan kewenangan bagi penerima kuasa (WNA) untuk melakukan segala perbuatan hukum berkenaan dengan hak atas tanah tersebut, yang menurut hukum hanya dapat dilakukan oleh pemegang hak (WNI) sehingga pada hakikatnya adalah pemindahan hak atas tanah. Sehingga perjanjian yang dibuat antara WNI dengan WNA tersebut tidak sah karena secara substansial melanggar ketentuan undang-undang yakni Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa perjanjian tersebut batal demi hukum dan tanahnya jatuh kepada negara. Meskipun demikian, bahwa tidak semua pemberian kuasa semacam itu dilarang. Pemberian kuasa di bidang pertanahan yang tidak berakibat dilanggarnya peraturan perundang-undangan secara yuridis diperkenankan.

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

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

d) Memiliki apartemen dengan menyewa tanah, merupakan salah satu cara yang dilakukan oleh WNA dalam memiliki satuan rumah susun yang didirikan di atas tanah HP, sehingga disini diperlukan ketegasan bahwa hal tersebut merupakan satu-satunya kemungkinan yang secara yuridis dapat dipertanggungjawabkan sesuai ketentuan Pasal 42 UUPA dan Pasal 8 UU tentang Rumah Susun. Akan tetapi, HP yang digunakan dalam membangun Rumah Susun ini oleh sebagian pihak berpendapat HP yang dipakai sebagai hak atas tanah tidak cukup kuat. Sehingga timbul gagasan untuk pembangunan Rumah Susun/Apartemen di atas tanah HGB disewa dari pihak lain, dalam hal ini developer atau perusahaan pembangunan Rumah Susun.

2. Kepemilikan hak atas tanah oleh Badan Hukum secara terselubung.

Kepemilikan HM atas tanah oleh Badan Hukum secara terselubung melalui perjanjian merupakan unsur perbuatan melawan hukum yang harus ditindak antara lain memakai nama seorang direksi/karyawan perusahaan: untuk mendapatkan kepemilikan hak atas tanah HM yang secara kepemilikannya murni adalah milik perusahaan, tetapi untuk kemudahan mendapatkan HM yang dipahami lebih mempunyai kekuatan hukum kepemilikan yang terkuat dan tertinggi, sehingga perusahaan ini memakai nama salah seorang direksi ataupun karyawan yang dipercayainya dengan membuat suatu perjanjian di bawah tangan bahwa kepemilikan hak atas tanah ini adalah murni milik perusahaan. Perbuatan yang dilakukan antara perusahaan dengan direksinya ini tentu saja merupakan suatu penyalahgunaan perjanjian secara terselubung. Meskipun dalam pelaksanaannya tidak bermasalah sepanjang tidak ada hal-hal yang meributkan hal tersebut, hal ini akan menimbulkan masalah dikemudian hari ketika terjadi bentrokan kepentingan antara pemegang saham, nama individu yang dipakai namanya mempunyai masalah dengan perusahaan, terjadi kepailitan/likuidasi ataupun kredit bermasalah, ataupun hal lainnya akan terbuka permasalahan yang sebenarnya yaitu adanya pemakaian nama individu atas kepemilikan hak perusahaan atas sebuah tanah.

D. JUAL BELI DAN PENGHIBAHAN TANAH YANG CACAT HUKUM OLEH WNA DAN BADAN HUKUM

1. Jual Beli Tanah Menurut Hukum Adat

Sebagaimana diketahui bahwa sumber-sumber hukum tertulis berupa UUD 1945, UUPA, peraturan-peraturan pelaksanaan UUPA, dan peraturan-peraturan yang masih berlaku. Sedangkan sumber-sumber hukum yang tidak tertulis adalah norma-norma Hukum Adat yang telah di-saneer/disempurnakan dan hukum kebiasaan baru yang termasuk dalam yurisprudensi.²⁶⁴⁾

Peran hukum adat dalam mengatur transaksi jual beli merupakan suatu perbuatan pemindahan hak atas tanah yang bersifat terang dan tunai. Terang yang berarti perbuatan pemindahan hak tersebut harus dilakukan di hadapan kepala adat, yang berperan sebagai pejabat yang menanggung keteraturan dan sahnya perbuatan pemindahan hak tersebut, sehingga perbuatan tersebut diketahui oleh umum. Tunai maksudnya, bahwa perbuatan pemindahan hak dan pembayaran harganya dilakukan secara serentak. Oleh karena itu, tunai mungkin berarti harga tanah dibayar secara kontan, atau baru dibayar sebagian. Dalam hal pembeli tidak membayar sisanya, penjual tidak dapat menuntut atas dasar terjadinya jual beli tanah, tetapi atas dasar hukum utang piutang.²⁶⁵⁾

Pada masyarakat hukum adat, jual beli tanah dimasukkan dalam hukum benda, khususnya hukum benda tetap atau hukum tanah, tidak dalam hukum perikatan khususnya hukum perjanjian, hal ini karena:²⁶⁶⁾

- 1) Jual beli tanah menurut Hukum Adat bukan merupakan suatu perjanjian, sehingga tidak diwajibkan para pihak untuk melaksanakan jual beli tersebut.
- 2) Jual beli tanah menurut Hukum Adat tidak menimbulkan hak dan kewajiban, yang ada hanya pemindahan hak dan kewajiban atas tanah. Jadi apabila pembeli baru membayar harga tanah sebagian dan tidak membayar sisanya, penjual tidak dapat menuntut atas dasar terjadinya jual beli tanah tersebut.

264) Boedi Harsono, *Hukum Agraria, Sejarah . . .*, op.cit., hlm. 235.

265) Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1983, hlm. 211.

266) *Ibid.*

Ciri-ciri yang menandai terjadinya jual beli, antara lain:

- 1) Jual beli tersebut serentak selesai dengan tercapainya persetujuan atau persesuaian kehendak (konsensus) yang diikuti dengan ikrar/perbuatan kontrak jual beli di hadapan kepala Adat/desa, yang dibuktikan dengan pembayaran harga tanah oleh pembeli dan disambut dengan kesediaan penjual untuk memindahkan HM-nya kepada pembeli. Dengan terjadinya jual beli tersebut, HM atas tanah telah berpindah, meskipun formalitas balik nama belum terselesaikan.
- 2) Sifatnya yang terang, berarti tidak gelap, ditandai dengan peranan kepala Adat/desa, yaitu menanggung bahwa perbuatan itu sudah cukup tertib dan cukup sah menurut hukumnya. Dengan adanya tanggungan dari kepala Adat/Desa tersebut menjadikan perbuatan tersebut terangkat menjadi suatu perbuatan yang mengarah pada ketertiban hukum umum sehingga menjadikan di dalam lalu lintas hukum yang bebas dan terjamin.

Prosedur jual beli tanah diawali dengan kata sepakat antara calon penjual dengan calon pembeli mengenai objek jual belinya yaitu tanah hak milik yang akan dijual dan harganya dilakukan melalui musyawarah di antara mereka. Setelah mereka sepakat akan harga dari tanah itu, lalu diikuti dengan pemberian tanda jadi/panjer. Fungsi panjer adalah hanya sebagai tanda jadi akan dilaksanakannya jual beli. Dengan adanya panjer, para pihak akan merasa mempunyai ikatan moral untuk melaksanakan jual beli tersebut. Bila terjadi wanprestasi atas pembelian panjer dari pihak pembeli, hal ini timbul hak ingkar, sehingga sepenuhnya panjer dapat dimiliki oleh penjual. Sebaliknya, jika keingkaran tersebut dilakukan oleh penerima panjer, pihak penerima panjer/penjual harus mengembalikan kepada pemberi panjer/pembeli. Jika para pihak tidak menggunakan hak ingkar tersebut, dapatlah dilaksanakan jual beli tanahnya, dengan calon pembeli dan calon penjual di hadapan kepala Adat/Desa untuk menyatakan maksud tersebut. Kemudian oleh penjual dibuat suatu akta bermaterai yang menyatakan bahwa benar ia telah menyerahkan tanah miliknya untuk selama-lamanya kepada pembeli dan bahwa benar ia telah menerima pembayaran harga secara penuh. Akta tersebut turut ditandatangani oleh pembeli dan kepala Adat/Desa. Sehingga dengan ditandatanganinya akta tersebut, perbuatan jual beli itu selesai. Pembeli kini menjadi pemegang hak atas tanahnya yang baru dan sebagai tanda buktinya adalah surat jual beli tersebut.

Transaksi tanah, di lapangan hukum harta kekayaan merupakan salah satu bentuk perbuatan tunai dan berobjek tanah. Intinya adalah penyerahan benda (sebagai prestasi) yang berjalan serentak dengan penerimaan pembayaran tunai (seluruhnya, kadang-kadang sebagian, selaku kontra prestasi). Perbuatan menyerahkan itu dinyatakan dengan istilah jual (Indonesia), adol, saden (Jawa).²⁶⁷⁾

Transaksi jual tanah dalam sistem Hukum Adat mempunyai 3 (tiga) muatan yakni:²⁶⁸⁾

- 1) Pemandahan hak atas tanah atas dasar pembayaran tunai sedemikian rupa dengan hak untuk mendapatkan tanahnya kembali setelah membayar sejumlah uang yang pernah dibayarnya. Antara lain menggadai, menjual gadai, adil sende, menjual atau gadai.
- 2) Pemandahan hak atas tanah atas dasar pembayaran tunai tanpa hak untuk membeli kembali, jadi menjual lepas untuk selama-lamanya. Antara lain adol plas, runtemurun, menjual jaja.
- 3) Pemandahan hak atas tanah atas dasar pembayaran dengan perjanjian bahwa setelah beberapa tahun panen dan tanpa tindakan hukum tertentu tanah akan kembali (menjual tahunan, adol oyodan)

Bentuk-bentuk pemindahan HM menurut sistem Hukum Adat sebagai berikut:

- 1) Yang mengakibatkan pemindahan HM untuk untuk selamanya, yaitu: jual lepas
- 2) Yang mengakibatkan pemindahan HM yang bersifat sementara, yaitu: jual gadai dan jual tahunan.

2. Jual Beli Tanah Menurut Hukum UUPA

Jual beli HM atas tanah pada Pasal 26 UUPA dikenal dengan istilah dialihkan. Pengertian dialihkan menunjukkan suatu perbuatan hukum yang disengaja untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain melalui jual beli, hibah, tukar menukar dan hibah wasiat. Jadi, meskipun dalam pasal hanya disebutkan dialihkan, termasuk salah satunya adalah perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah karena jual beli. Sedangkan jual beli yang dimaksud oleh UUPA tidak diterangkan secara jelas, akan tetapi mengingat

267) Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Liberty, Yogyakarta, 1981, hlm. 28.

268) Soerjono Soekanto, *Hukum Adat . . .*, *op.cit.*, hlm. 212.

dalam Pasal 5 UUPA disebutkan bahwa Hukum Tanah Nasional kita adalah Hukum Adat, berarti kita menggunakan konsepsi, asas-asas, lembaga hukum dan sistem Hukum Adat. Sehingga pengertian jual beli tanah menurut Hukum Tanah Nasional adalah pengertian jual beli tanah menurut Hukum Adat. Hukum Adat yang dimaksud Pasal 5 UUPA tersebut adalah Hukum Adat yang telah disaneer/ yang telah disempurnakan/ Hukum Adat yang telah dihilangkan sifat kedaerahannya dan diberi sifat nasional.

Pengertian jual beli menurut Hukum Adat merupakan perbuatan pemindahan hak yang sifatnya tunai, riil dan terang. Sifat tunai berarti bahwa penyerahan hak dan pembayaran harganya dilakukan pada saat yang sama. Sifat riil berarti bahwa dengan mengucapkan kata-kata dengan mulut saja belum berarti telah terjadi jual beli, hal ini dikuatkan dalam Putusan MA No. 271/K/Sip/1956 dan No. 840/K/Sip/1971. Sehingga pengertian jual beli dianggap sah jika dengan penulisan kontrak jual beli di muka Kepala Adat/Desa serta penerimaan harga oleh penjual, meskipun tanah yang bersangkutan masih berada dalam penguasaan penjual.²⁶⁹⁾

Sejak berlakunya PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, jual beli dilakukan oleh para pihak di hadapan PPAT yang bertugas membuat akta. Sehingga dengan dilakukannya jual beli di hadapan PPAT, dipenuhi syarat terang dan kemudian ditandatangani oleh para pihak, hal ini membuktikan telah terjadi pemindahan hak. Karena perbuatan hukum yang dilakukan merupakan perbuatan hukum pemindahan hak, akta tersebut membuktikan bahwa penerima hak (pembeli) sudah menjadi pemegang hak yang baru. Akan tetapi, hal ini baru diketahui oleh para ahli warisnya, juga baru mengikat para pihak dan ahli warisnya karena administrasi PPAT sifatnya tertutup bagi umum.²⁷⁰⁾

Syarat jual beli tanah ada dua, yaitu syarat materiil dan syarat formal:

- 1) Syarat materiil, merupakan penentu akan sahnya jual beli tanah, antara lain:

269) Boedi Harsono, *Perkembangan Hukum Tanah Adat Melalui Yurisprudensi*, (Ceramah disampaikan pada Simposium Undang-undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah-Tanah Adat Dewasa ini, Banjarmasin, 7 Oktober 1977), hlm. 50.

270) Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm. 296.

a) Pembeli berhak membeli tanah yang bersangkutan

Maksudnya adalah pembeli sebagai penerima hak harus memenuhi syarat untuk memiliki tanah yang akan dibelinya. Untuk menentukan berhak atau tidaknya si pembeli memperoleh hak atas tanah yang dibelinya bergantung kepada hak apa yang ada pada tanah tersebut, apakah HM, hak guna bangunan atau HP. Menurut UUPA yang dapat mempunyai HM atas tanah hanya WNI tunggal dan Badan-Badan Hukum yang ditetapkan oleh pemerintah (Pasal 21 UUPA). Jika pembeli mempunyai kewarganegaraan asing disamping kewarganegaraan Indonesianya atau kepada suatu Badan Hukum yang tidak dikecualikan oleh pemerintah, jual beli tersebut batal demi hukum dan tanah jatuh pada negara (Pasal 26 ayat (2) UUPA).

b) Penjual berhak menjual tanah yang bersangkutan

Yang berhak menjual suatu bidang tanah tentu saja si pemegang yang sah dari hak atas tanah tersebut yang disebut sebagai pemilik. Jika pemilik sebidang tanah hanya satu orang, ia berhak untuk menjual sendiri tanah itu. Akan tetapi, jika pemilik tanah adalah dua orang atau lebih, yang berhak menjual tanah itu adalah kedua orang atau lebih secara bersama-sama, tidak boleh seorang saja yang bertindak sebagai penjual.²⁷¹⁾

c) Tanah hak yang bersangkutan boleh diperjualbelikan dan tidak sedang dalam sengketa.

Mengenai tanah-tanah hak apa yang boleh diperjualbelikan telah ditentukan dalam UUPA, yaitu HM (Pasal 20), HGU (Pasal 28), HGB (Pasal 35), HP (Pasal 41). Jika salah satu syarat materiil ini tidak dipenuhi, dalam arti penjual bukan merupakan orang yang berhak atas tanah yang dijualnya atau pembeli tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemilik hak atas tanah atau tanah yang diperjualbelikan sedang dalam sengketa atau merupakan tanah yang tidak boleh diperjualbelikan, berarti jual beli tanah tersebut adalah tidak sah. Jual beli tanah yang dilakukan oleh yang tidak berhak adalah batal demi hukum, artinya sejak semula hukum menganggap tidak pernah terjadi jual beli.²⁷²⁾

271) Effendi Perangin, *Praktik Jual Beli Tanah*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 2.

272) *Ibid.*

2) Syarat formal.

Setelah semua persyaratan materil terpenuhi, PPAT akan membuat akta jual belinya. Akta jual beli menurut Pasal 37 PP 24/1977 harus dibuat oleh PPAT. Jual beli yang dilakukan tidak di hadapan PPAT tetap sah karena UUPA berlandaskan pada Hukum Adat (Pasal 5 UUPA), sedangkan dalam Hukum Adat sistem yang dipakai adalah sistem yang konkret/kontan/nyata/ril. Meskipun demikian, untuk mewujudkan adanya kepastian hukum dalam setiap peralihan hak atas tanah. PP No. 24 Tahun 1997 sebagai peraturan pelaksanaan dari UUPA telah menentukan bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan PPAT.

Sebelum akta jual beli dibuat PPAT, disyaratkan bagi para pihak untuk menyerahkan surat-surat yang diperlukan kepada PPAT, yaitu:

- 1) Jika tanah sudah bersertifikat, sertifikat tanahnya yang asli dan tanda bukti pembayaran biaya pendaftarannya.
- 2) Jika tanahnya belum bersertifikat, surat keterangan bahwa tanah tersebut belum bersertifikat, surat-surat tanah yang ada yang memerlukan penguatan oleh Kepala Adat/Desa dan Camat. Dilengkapi dengan surat-surat yang membuktikan identitas penjual dan pembelinya yang diperlukan untuk mensertifikatkan tanahnya setelah selesai dilakukan jual beli.
- 3) Setelah akta dibuat, dalam waktu selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak akta tersebut ditandatangani, PPAT menyerahkan akta tersebut kepada kantor pendaftaran tanah untuk pendaftaran pemindahan haknya (Pasal 40 PP No. 24 Tahun 1997).

3. Penghibahan Tanah

Hibah tanah merupakan pemberian seseorang kepada orang lain dengan tidak ada penggantian apa pun dan dilakukan secara suka rela, tanpa ada kontraprestasi dari pihak penerima pemberian, dan pemberian itu dilangsungkan pada saat si pemberi masih hidup. Hal ini berbeda dengan wasiat, bahwa wasiat diberikan sesudah si pewasiat meninggal dunia.²⁷³⁾

273) Chairuman Pasaribu dan Suhwardi K. Lubis, *Hukum Perjanjian dalam Islam*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, Cet. II, hlm. 113.

Pengertian hibah juga diatur dalam Pasal 1666 KUHPerdato:

"Hibah adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah, di waktu hidupnya, dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu. Undang-undang tidak mengakui lain-lain hibah selain hibah-hibah di antara orang-orang yang masih hidup".

Sebelum lahirnya PP No. 24 Tahun 1997, bagi mereka yang tunduk kepada KUHPerdato, surat hibah wasiat harus dibuat dalam bentuk tertulis dari Notaris.²⁷⁴⁾ Surat hibah wasiat yang tidak dibuat oleh Notaris tidak memiliki kekuatan hukum. Mereka yang tunduk pada hukum adat dapat membuatnya di bawah tangan, tetapi proses di kantor Pertanahan harus dibuat dengan akta PPAT.²⁷⁵⁾ Setelah lahirnya PP No. 24 Tahun 1997, setiap pemberian hibah tanah harus dilakukan dengan akta PPAT.²⁷⁶⁾ Perolehan tanah secara hibah dan hibah wasiat seyogianya didaftarkan peralihan haknya itu di kantor Pertanahan setempat sebagai bentuk pengamanan hibah tanah.

Kekuatan hukum akta hibah terletak pada fungsi akta autentik itu sendiri yakni sebagai alat bukti yang sah menurut undang-undang (Pasal 1682, 1867 dan Pasal 1868 BW) sehingga hal ini merupakan akibat langsung yang merupakan keharusan dari ketentuan perundang-undangan, bahwa harus ada akta-akta autentik sebagai alat pembuktian.

Hal-hal yang membatalkan akta hibah telah dijelaskan dalam Pasal 1688 BW. Suatu hibah tidak dapat ditarik kembali maupun dihapuskan kecuali dalam hal-hal berikut:

- 1) karena tidak dipenuhi syarat-syarat bahwa penghibahan telah dilakukan;
- 2) jika penerima hibah telah bersalah melakukan atau membantu melakukan kejahatan yang bertujuan mengambil jiwa si penghibah atau suatu kejahatan lain terhadap si penghibah;
- 3) jika ia menolak memberikan tunjangan nafkah kepada si penghibah, setelah orang ini jatuh dalam kemiskinan.

Meskipun demikian, tidak diatur dengan jelas batasan jumlah harta/benda/barang yang dapat dihibahkan sehingga juga perlu melihat bagian kedua BW, khususnya pasal-pasal yang memuat

274) Pasal 1005 KUHPerdato.

275) Effendi Perangin, *Mencegah Sengketa Tanah*, Rajawali, Jakarta, 1990, Cet. II, hlm. 46.

276) Pasal 37 ayat (1) dan Pasal 39 PP No.24 Tahun 1997 *Tentang Pendaftaran Tanah*.

ketentuan tentang batasan *legitime portie*, yakni Pasal 913, 949 dan 920, serta pengaturan perundang-undangan lainnya seperti UU No. 1 Tahun 1974. Selain itu, adanya penyelundupan hukum dalam hal penghibahan dapat pula membatalkan akta hibah.

Ketакcermatan kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertifikat yang berasal dari hibah palsu sering kali terjadi karena meneliti apakah hibah betul-betul dibuat oleh PPAT atau tidak. Akibatnya, berbagai sengketa tanah dengan sertifikat berasal dari hibah palsu bermunculan.

Agar menjadi alat bukti yang sah, akta hibah harus dibuat dan ditandatangani oleh pejabat yang berwenang serta para pihak yang terkait didalamnya. Selain itu, dalam pembuatan akta hibah, perlu diperhatikan objek yang akan dihibahkan, karena dalam PP No. 10 Tahun 1961 ditentukan bahwa untuk objek tanah harus dibuat akta hibah oleh PPAT. Akan tetapi, apabila objek tersebut selain dari itu, ketentuan dalam BW tersebut tetap digunakan sebagai dasar pembuatan akta hibah, yakni dibuat dan ditandatangani Notaris.

Dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi dalam penghibahan, hendaknya tidak melihat satu pasal tentang hibah saja, tetapi perlu juga melihat peraturan perundangan lainnya, seperti UU No. 1 Tahun 1974. Selain itu, untuk revisi KUHPdata mendatang, penyebutan akta Notaris diganti dengan akta autentik, baik hibah untuk benda-benda bergerak maupun tidak bergerak. Hal ini dimaksudkan agar sinkron dengan UUPA.

E. KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH OLEH PIHAK ASING YANG BEKERJA DI INDONESIA

Sebagaimana telah disebutkan pada bagian sub judul bab ini sebelumnya akan kepemilikan hak atas tanah oleh WNA dan Badan Hukum secara terselubung, sehingga perlunya perhatian pemerintah dalam menertibkan peraturan yang dapat membuat peluang terjadinya penyimpangan atas kepemilikan hak khususnya dalam kepemilikan hak atas tanah oleh WNA dan Badan Hukum, masih memberi kesan tidak jelas, sehingga perlunya penegasan dan pengawasan yang ketat akan peraturan yang diterbitkan yaitu terhadap kehadiran PP No. 41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 7/1996 dan Peraturan Menteri Negara

Agraria/Kepala BPN No. 8/1996, yang menjelaskan secara garis besar PP No. 41/ 1996 memuat ketentuan sebagai berikut:

- 1) Pada prinsipnya, orang asing yang berkedudukan di Indonesia diperkenankan memiliki satu rumah tempat tinggal, bisa berupa rumah yang berdiri sendiri atau satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah HP.
- 2) Rumah yang berdiri sendiri dapat dibangun di atas tanah HP atas Tanah Negara (HPTN) atau HP yang berasal dari tanah HM yang diberikan oleh pemegang HM dengan akta PPAT.
- 3) Perjanjian pemberian HP di atas HM wajib dicatat dalam buku tanah sertifikat HM yang bersangkutan. Jangka waktu HP di atas HM sesuai kesepakatan dalam perjanjian, tetapi tidak boleh lebih lama dari 25 (dua puluh lima) tahun. Jangka waktu HP tersebut tidak dapat diperpanjang, tetapi dapat diperbaharui untuk jangka waktu 20 (dua puluh tahun), atas dasar kesepakatan yang dituangkan dalam perjanjian yang baru, dengan catatan bahwa orang asing tersebut masih berkedudukan di Indonesia.
- 4) Bila orang asing yang memiliki rumah yang dibangun di atas HPTN, atau berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak tidak berkedudukan lagi di Indonesia, dalam jangka waktu 1(satu) tahun wajib dilepaskan atau mengalihkan hak atas rumah dan tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat.
- 5) Bila dalam jangka waktu tersebut hak atas tanah belum dilepaskan, atau dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat, sehingga terhadap rumah yang dibangun di atas HPTN, rumah beserta tanah yang dikuasai WNA dilelang, bila rumah tersebut dibangun di atas HP atas tanah HM, rumah tersebut menjadi milik pemegang HM.

PP tersebut di atas masih menyisakan beberapa hal yang belum jelas, tercatat paling tidak 7(tujuh) hal yang perlu mendapat perhatian menurut Maria S.W. Sumardjono, sebagai berikut:²⁷⁷⁾

- 1) Pasal 1 PP No. 41/1996 memberikan pengertian "berkedudukan di Indonesia" sebagai "kehadirannya memberi manfaat bagi pembangunan nasional". Kiranya definisi ini terlampau luas dan untuk ketegasannya diperlukan kriteria yang jelas tentang "keberadaan" dan "memberi manfaat" tersebut yang tentunya harus meliputi dipenuhinya syarat-syarat keimigra-

277) Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan ... op.cit.*, hlm. 9-10.

- sian disamping syarat-syarat penentu utama tersebut. Serta perlunya penegasan instansi mana yang berwenang memberi keterangan tentang telah dipenuhinya persyaratan itu sehingga memudahkan dalam pemberian HP-nya.
- 2) Pemilikan rumah tersebut dibatasi pada satu buah tempat tinggal. Masalahnya, instansi mana yang berwenang melakukan pengawasan terhadap hal ini, karena tanpa dukungan administrasi pertanahan yang andal kiranya tidak mudah melakukan pengawasannya. Disamping itu, apakah tidak perlu dipikirkan tentang pembatasan lain, misalnya apakah rumah tersebut dapat disewakan, bagaimana persyaratannya untuk dapat dijual kepada pihak lain, harga minimal rumah, dan lain-lain.
 - 3) Pada hakikatnya HP dapat terjadi di atas tanah negara, tanah HPL dan tanah HM (Pasal 41 PP No. 41 PP No.40/1996), tetapi dalam PP No. 41/1996 tidak disebut mengenai rumah yang berdiri di atas HP yang berasal dari tanah HPL. Dapatkah WNA memiliki rumah yang dibangun di atas HP atas tanah HPL?
 - 4) Dalam kaitannya dengan sanksi apabila WNA tersebut sudah tidak lagi memenuhi persyaratan dan tidak memenuhi kewajibannya untuk mengalihkannya kepada pihak lain, masalahnya adalah instansi mana yang berwenang untuk melakukan pengawasannya, karena tanpa pengawasan yang ketat, maka peraturan ini tidak akan efektif.
 - 5) PP No. 41/1996 hanya mengatur tentang WNA, bagaimana untuk badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia yang dapat menjadi pemegang HP, apakah diperkenankan membeli rumah untuk tempat tinggal staf atau pegawainya?
 - 6) Sesuai dengan pengertian bahwa diantara hak atas tanah HM merupakan hak terkuat dan terpenuh, sehingga seyogianya hanya HM yang dapat menjadi induk hak atas tanah yang lain. Kecenderungan perluasan penafsiran sebagaimana tampak dalam Pasal 2 angka 1 huruf b PP No.41/1996 yakni bahwa perjanjian dapat dilakukan di atas tanah HGB selain HM, seyogianya dipertimbangkan kembali.
 - 7) Berkenaan dengan kemungkinan pembebasan HP dengan hak tanggungan (HT). Dalam Pasal 53 PP No. 40/1996 disebutkan bahwa HPTN dan HP atas tanah HPL dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani HT.

Salah satu hal yang menjadi perhatian pada penjelasan umum angka 5 dan penjelasan Pasal 4 ayat (3) UU Hak Tanggungan disebutkan bahwa tidak tertutup kemungkinan bahwa HP di atas tanah HM dapat menjadi objek HT dan hal tersebut akan diatur dengan PP. Sehingga ada kemungkinan jika hal ini belum diatur, akan diatur dalam PP lain. Hal ini akan menjadi pertanyaan bagaimana dengan HP di atas tanah HM, jika bisa menjadi objek HT. Tentu saja hal ini akan memberatkan bagi pemilik HM, yang masih harus dilihat lagi dari perjanjian pemasangan HP apakah membolehkan hal ini, dan jika tidak ada dalam perjanjian membolehkan pemasangan HT, HP yang di atas HM tidak diperkenankan.

Pada kedua Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN tersebut dimuat hal-hal sebagai berikut:

- 1) Orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberi manfaat bagi pembangunan nasional adalah orang asing yang memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia dengan melaksanakan investasi untuk memiliki rumah tempat tinggal atau hunian di Indonesia.
- 2) Pemilikan rumah dengan cara perolehan hak atas tanah untuk orang asing dapat dilakukan dengan membeli atau membangun rumah di atas tanah HPTN atau tanah HP di atas HM, membeli satuan rumah susun yang dibangun di atas HPTN, membeli atau membangun rumah di atas HP atau HS untuk bangunan atas dasar perjanjian tertulis dengan pemilik tanah yang bersangkutan.
- 3) Rumah yang dapat dibangun atau dibeli dan satuan rumah susun yang dapat dibeli oleh orang asing itu adalah rumah atau satuan rumah susun yang tidak termasuk klasifikasi rumah sederhana atau rumah sangat sederhana.
- 4) Selama tidak dipergunakan oleh pemiliknya, rumah tersebut dapat disewakan melalui perusahaan Indonesia berdasarkan perjanjian antara orang asing pemilik rumah dengan perusahaan tersebut.
- 5) Orang asing yang memiliki rumah di Indonesia tidak lagi memenuhi syarat berkedudukan di Indonesia, apabila yang bersangkutan tidak lagi memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia.

Orang asing yang boleh mempunyai rumah di Indonesia, sesuai dengan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 110-2871 tentang Pelaksanaan PP No. 41/1966 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing

tertanggal 8 Oktober 1996, dijelaskan bahwa orang asing dari segi kedudukannya di Indonesia dapat dibagi dalam 2(dua) golongan, yakni:

1. Orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap (penduduk Indonesia), dan
2. Orang asing yang tidak tinggal di Indonesia secara menetap melainkan hanya sewaktu-waktu berada di Indonesia.

Perbedaan itu berkaitan dengan dokumen yang harus ditunjukkan ketika melakukan perbuatan hukum dalam memperoleh rumah, yakni:

1. Bagi orang asing menetap, yang mendapat Izin Tinggal Tetap, dan
2. Bagi orang asing lainnya, yang mendapat Izin Kunjungan atau Izin Keimigrasian lainnya berbentuk tanda yang diterakan pada paspor atau dokumen keimigrasian lainnya yang dimiliki orang asing yang bersangkutan.

Sedangkan untuk pembatasan kepemilikan rumah yang dapat dipunyai orang asing dalam SE Menteri Agraria/Kepala BPN disebutkan bahwa orang asing itu dapat memiliki satu rumah. Untuk itu, orang asing tersebut diminta membuat pernyataan bahwa yang bersangkutan tidak memiliki rumah tempat tinggal atau hunian di Indonesia pada waktu melakukan perbuatan hukum untuk memperoleh rumah tempat tinggal tersebut.

F. KEBIJAKSANAAN PERTANAHAN NASIONAL DALAM PENGADAAN TANAH BAGI WNA DAN BADAN HUKUM

1. Pengadaan Tanah Oleh WNA

Sejarah menunjukkan bahwa sejak zaman Belanda kebijakan pertanahan dalam pengaturan pemilikan penguasaan tanah lebih memberikan prioritas atau peluang terhadap warga negara Belanda dan WNA serta Badan Hukum Belanda dan badan hukum asing lainnya daripada kepada penduduk pribumi. Adapun maksud dan tujuannya agar tanah-tanah di Indonesia bisa dimanfaatkan untuk membangun industri dan pertambangan. Sedangkan tujuan yang mendasar dari kebijakan pemerintah adalah untuk dapat memperoleh keuntungan sebesar-besarnya bagi Pemerintah Belanda. Hal ini menandakan ketidakpedulian pemerintah atas nasib dan hak-hak rakyat Indonesia pada waktu itu. Penekanan melalui peraturan perundang-undangan agar rakyat Indonesia tidak mempunyai kesempatan untuk menikmati kepastian hak dan untuk

mengelola tanah-tanah yang ada di wilayah Hindia Belanda pada waktu itu. Bahkan, Pemerintah Hindia Belanda lebih memberikan prioritas terhadap kepastian hak untuk mengelola tanah-tanah ini kepada warga negara Belanda, WNA dan Badan Hukum Belanda serta badan hukum asing lainnya. Terjadi juga hal-hal yang mendasar mengenai kebijakan pengendalian, pemilikan dan penguasaan tanah pada Pemerintah Belanda pada waktu itu dengan penguasaan tanah dalam skala besar, sedangkan untuk skala kecil atau untuk perorangan tidak begitu diprioritaskan. Kemudian, subjek penguasaan tanah skala besar itu dapat dimiliki oleh perorangan, badan hukum, milik bersama dari beberapa orang, dan beberapa badan hukum.

Tanah yang memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat penting dalam berbagai kehidupan, terlebih lagi sebagai tempat bermukim/perumahan. Maraknya pembangunan di berbagai bidang kehidupan, menyebabkan tanah menjadi komoditi yang mempunyai nilai ekonomi yang sangat tinggi dan sulit dikendalikan.

Kondisi demikian, terutama diakibatkan oleh kebutuhan lahan yang terus meningkat dengan sangat pesat, sementara ketersediaannya terbatas dan tidak mungkin dapat diproduksi seperti kebutuhan lainnya.

Sejalan dengan kebutuhan akan tanah, baik untuk pengadaan tanah bagi WNI maupun WNA serta Badan Hukum, kebijakan pemerintah dalam pengadaan tanah untuk WNA dan Badan Hukum sebagaimana dituangkan dalam PP No. 41 Tahun 1996 mengatur tentang Pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia, merupakan suatu terobosan kebijakan pemerintahan dalam mengantisipasi globalisasi, khususnya di bidang pertanahan.

Salah satu pertimbangan hukum diterbitkannya peraturan ini adalah bahwa untuk lebih memberikan kepastian hukum mengenai kemungkinan pemilikan rumah tinggal atau hunian oleh orang asing, diperlukan penjabaran ketentuan dari Undang-undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, dan Undang-undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman.

Kebijakan pemerintah untuk mewujudkan pembangunan hunian secara vertikal dengan terjadinya pergeseran pemilikan rumah dan pembangunan rumah menjadi vertikal karena tanah untuk pembangunan hunian sudah mulai sempit, khususnya di daerah provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Namun, selain hal pemilikan rumah susun untuk orang asing ternyata di dalam praktik juga WNA telah diperbolehkan memiliki rumah di luar rumah susun. Jadi, jelas bahwa tanah peruntukan untuk hunian orang asing dapat dimiliki. Meskipun demikian, pemilikan tanah yang diperoleh oleh orang asing adalah atas hak tanah tertentu,²⁷⁸⁾ sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional.²⁷⁹⁾

Rumah atau hunian yang dapat dimiliki oleh orang asing di atas tanah dimaksud sebagaimana dimaksud dalam PP No. 41 Tahun 1996, adalah:

- a. Rumah yang berdiri sendiri yang dibangun di atas bidang tanah:
 - 1) Hak Pakai atas Tanah Negara;
 - 2) Yang dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah.
- b. Satuan rumah susun yang dibangun di atas bidang tanah Hak Pakai atas Tanah Negara.²⁸⁰⁾
- c. Rumah yang dapat dibangun atau dibeli dan satuan rumah susun yang dapat dibeli oleh orang asing dengan hak atas tanah sebagaimana dimaksud ayat (1), adalah rumah atau satuan rumah susun yang tidak termasuk klasifikasi "rumah sederhana" atau "rumah sangat sederhana".²⁸¹⁾

Kepemilikan hunian dimaksud di atas mempunyai pembatasan hak, yakni apabila mereka tidak berkedudukan lagi di Indonesia, sehingga:

- a. Orang asing yang memiliki rumah yang dibangun di atas tanah Hak Pakai atas tanah negara, atau berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah, dalam jangka waktu 1(satu) tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas rumah dan tanahnya kepada orang lain yang memenuhi syarat.²⁸²⁾

278) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 41 Tahun 1996 *tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia, menimbang*, butir a.

279) Pasal 1 ayat (1)

280) Pasal 2.

281) Pasal 2 ayat (2)

282) Pasal 6 ayat (1)

b. Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud di atas hak tanah tersebut belum dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat, jika:

- 1) Rumah tersebut dibangun di atas Hak Pakai atas tanah Negara, rumah beserta tanahnya dikuasai Negara untuk dilelang;
- 2) Rumah tersebut dibangun di atas tanah berdasarkan perjanjian (Pasal 2 ayat (1) huruf b) rumah tersebut menjadi pemilik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.²⁸³⁾

Berdasarkan hal tersebut di atas, menjadi salah satu penyebab sulitnya bagi WNA untuk memiliki rumah di Indonesia, karena dengan waktu 1(satu) tahun ini sangat sempit baginya untuk melakukan perbuatan jual-beli terhadap pihak ketiga dengan persyaratan dalam Pasal 6 di atas, juga mengingat keadaan ekonomi Indonesia yang sulit dewasa ini, sehingga jalan keluar dalam waktu yang singkat ini biasanya akhirnya dijual dengan harga murah jika terdesak dengan waktu. Hal ini tentu saja berbeda jika keadaan ekonomi Indonesia membaik, penjualan ini akan menambah keuntungan bagi WNA.

Selain pembatasan hak atas waktu kepemilikan hunian bagi orang asing juga kepemilikan hunian ini hanya boleh dimiliki satu buah rumah saja. Tujuan pembatasan ini adalah untuk menjaga agar persyaratan pemilikan tersebut tidak menyimpang dari tujuannya, yaitu sekadar memberikan dukungan yang wajar bagi orang asing yang melakukan kegiatan bisnis di Indonesia.

Sehingga kehadiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 41 Tahun 1996 ini sebagai salah satu terobosan dalam rangka mengantisipasi globalisasi perdagangan bebas. Peraturan ini juga memberikan gairah investasi asing dapat berkompetisi guna pengembangan investasi dalam hal perdagangan di bidang ekonomi di Indonesia.

Persyaratan kepemilikan hunian bagi WNA dalam pengadaan tanah sebagaimana diatur di dalam beberapa peraturan yang saling menunjang satu sama lain, yaitu:

- a. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 1996 mengatur tentang persyaratan pemilikan tanah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing.

283) Pasal 6 ayat (2).

b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 41 Tahun 1996, disamping sebagai pedoman dari Badan Pertanahan Nasional beserta jajarannya untuk dapat memproses permohonan orang asing yang akan memperoleh hak atas tanah di Indonesia, antara lain:

- 1) Orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberi manfaat bagi pembangunan nasional dapat memiliki sebuah rumah tempat tinggal atau hunian dalam bentuk rumah dengan hak atas tanah tertentu atau satuan rumah susun yang dibangun di atas HP atas tanah negara.
- 2) Orang asing sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah orang asing yang memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia dengan melaksanakan investasi untuk memiliki rumah tempat tinggal atau hunian di Indonesia.²⁸⁴⁾

c. Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional antara lain yang menetapkan orang asing ini dari segi kehadirannya di Indonesia dibagi dalam 2 (dua) golongan, yaitu:

- 1) Orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap (penduduk Indonesia);
- 2) Orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia tidak secara menetap melainkan hanya sewaktu-waktu berada di Indonesia.

Kedua perbedaan golongan di atas terkait dengan dokumen yang harus ditunjukkan pada waktu melakukan perbuatan hukum dalam memperoleh kepemilikan rumah.²⁸⁵⁾

- 1) Bagi orang asing yang menetap: Izin Tinggal Tetap;
- 2) Bagi orang asing lainnya: Izin Kunjungan atau Izin Keimigrasian lainnya berbentuk tanda yang tertera di paspor atau dokumen keimigrasian lainnya yang dimiliki oleh orang asing yang bersangkutan.

Hal ini terlihat bahwa dengan persyaratan yang sangat sederhana dan ringan dalam memberikan kemudahan bagi orang asing yang tetap maupun orang asing lainnya untuk dapat

284) Pasal 1 ayat (2). PP No. 41 Tahun 1996.

285) Surat Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 8-10-1996 Nomor 110-2871, perihal Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing, butir 2.

memiliki rumah atau hunian di Indonesia hanya dengan izin kunjungan atau izin keimigrasian lainnya.

Keuntungan lain selain kemudahan untuk memiliki rumah di atas tanah yang telah ditentukan, ditambah dengan adanya Peraturan Menteri Negara Agraria tersebut di atas menjelaskan bahwa rumah susun selama tidak dipergunakan oleh pemiliknya, dapat disewakan melalui perusahaan di Indonesia berdasarkan perjanjian, antara orang asing pemilik rumah dengan perusahaan tersebut.²⁸⁶⁾ Hal ini tentu saja memberi peluang untuk memperoleh keuntungan bila motivasinya berbisnis properti, dan peraturan ini dianggap sangat menguntungkan sekali dan memberi kemudahan kepada WNA dalam berinvestasi di Indonesia. Dengan demikian, hal ini menjadi salah satu perubahan fundamental dalam asas hukum tanah Indonesia selama ini, yang semula jual beli tanah WNA dengan Indonesia sangat dilarang.

Cara Memperoleh Pemilikan Rumah oleh WNA

Kepemilikan rumah oleh WNA diperoleh dengan cara:

- a. membeli atau membangun rumah di atas tanah dengan HP atas Tanah Negara atau HP atas tanah HM;
- b. membeli satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah HP atas Tanah Negara;
- c. membeli atau membangun rumah di atas tanah HM atau HS untuk bangunan atas dasar perjanjian tertulis dengan pemilik hak atas tanah yang bersangkutan.

Selanjutnya, orang asing dapat membeli tanah dengan HP atas Tanah Negara atau HP atas tanah milik dari pemegang HP yang bersangkutan beserta rumah yang ada di atasnya atau membeli HP atas rumah negara atau HP atas tanah HM dan kemudian membangun rumah di atasnya. Pembelian HP tersebut dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku, yaitu dengan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan kemudian didaftarkan pada Kantor Pertanahan.²⁸⁷⁾

2. Pengadaan Tanah oleh Badan Hukum

Kebijakan Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk Badan Hukum sebagaimana telah diatur di dalam ketentuan UUPA dapat dimiliki pada 3 (tiga) jenis kepemilikan hak atas tanah yakni:

286) PP No. 41 tahun 1996 Pasal 3 ayat (1)

287) PP No. 41 tahun 1996 Pasal 3 ayat (2)

- a. Hak Guna Usaha;²⁸⁸⁾
- b. Hak Guna Bangunan;²⁸⁹⁾ dan
- c. Hak Pakai.²⁹⁰⁾

Serta Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah serta Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1996 tentang Kepemilikan Orang Asing, ditambah dengan hadirnya Undang-undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Kebijakan Pemerintah dalam pengadaan tanah untuk Badan Hukum sebagaimana Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria No. Btu.6/20/6-78 mengenai penertiban terhadap perusahaan pembangunan perumahan (*real estate*) yang ditujukan kepada para Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, melalui Kepala Direktorat Agraria di seluruh Indonesia. Surat ini pula merupakan tindak lanjut dari Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria No. Btu.4/233/4-78, yang materi dalam peraturan ini antara lain menjelaskan adanya Perusahaan Pembangunan atau pribadi perorangan, atau Perusahaan Pembangunan Perumahan yang merupakan usaha dari Perseroan Komanditer (CV), Firma atau pribadi perorangan, atau Perusahaan Pemborong Pembangunan Perumahan.²⁹¹⁾ Untuk perusahaan demikian, langkah yang harus ditempuh dalam kepemilikan tanah, adalah:

- a. Mengingat Pasal 5 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 yang mengatur bahwa Perusahaan Pembangunan Perumahan wajib berbentuk Badan Hukum, sehingga bentuk-bentuk usaha CV, Firma dan Perusahaan Perseroan tidak diperkenankan menjadi subjek hak daripada Perusahaan Pembangunan Perumahan.
- b. Kepada CV Firma dan Perusahaan Perorangan yang pada saat ini menguasai areal tanah untuk Perusahaan Pembangunan Perumahan, hendaknya dipanggil atau diberi teguran agar usaha itu dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan sejak dikeluarkan surat edaran ini sudah membentuk Perseroan Terbatas (PT) atau meleburkan diri ke dalam suatu Perseroan Terbatas yang sudah ada, didirikan menurut Hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Selanjutnya, wajib mengajukan permohonan sesuatu hak atas areal tanah yang telah mereka

288) UUPA, Pasal 30.

289) UUPA, Pasal 31 dan Pasal 36.

290) UUPA, Pasal 42.

291) Surat Edaran Direktur Jenderal Agraria Nomor Btu.6/20/6-78, tanggal 1-6-1978.

kuasai.²⁹²⁾ Dengan kebijaksanaan ini tidak perlu mengakibatkan adanya perubahan/penggantian izin penunjukkan/pencadangan tanah maupun lokasi usaha yang sudah ada ataupun perizinan lainnya yang mengakibatkan adanya penambahan pembebanan biaya.²⁹³⁾

- c. Kepada para Pengusaha Pemborong Bangunan yang ingin bergerak di bidang usaha Perusahaan Pembangunan Perumahan, diwajibkan untuk mengubah akta Pendiannya (Anggaran Dasarnya) dalam waktu 3 (tiga) bulan sejak dikeluarkannya surat edaran ini sehingga perusahaan ini benar-benar bergerak di bidang Perusahaan Pembangunan Perumahan dan berbentuk Perseroan Terbatas.²⁹⁴⁾ Ketentuan ini sesuai dengan Undang-undang Perseroan Terbatas No. 40 Tahun 2007.

Mengenai substansi atau produk surat edaran ini, menyangkut pembenaran kriteria dari definisi Perusahaan Pembangunan Perumahan sebagai subjek hukum dalam memperoleh izin pencadangan, maupun subjek hak atas tanah. Dan, mempertegas mengenai definisi Perusahaan Pembangunan Perumahan yang sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 1974. Selanjutnya, terhadap Badan Hukum tersebut diberikan 3 (tiga) bulan untuk membentuk Perseroan Terbatas yang sudah ada yang mendirikan menurut hukum Indonesia.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1984 mengatur tentang tata cara penyediaan tanah dan pemberian hak atas tanah, pemberian izin bangunan serta izin Undang-undang Gangguan bagi perusahaan-perusahaan yang mengadakan penanaman modal menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1967 dan Undang-undang No. 6 Tahun 1968. Peraturan ini bersifat mengatur (*regeling*).

Peraturan ini dikeluarkan dalam rangka melaksanakan kebijaksanaan Pemerintah di bidang penanaman modal, perlu pengaturan pelayanan dan penyelesaian perizinan yang sederhana dan lebih cepat serta terkoordinasi melalui sistem pelayanan tunggal,²⁹⁵⁾ terdiri atas 7 (tujuh) bab dan 12 (dua belas) pasal, antara lain:

292) *Ibid.*, butir 2.

293) *Ibid.*, butir 2.

294) *Ibid.*, butir 3.

295) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1984, Tanggal 19-04-184, dalam diktum, menimbang.

- a. Ketentuan Umum, definisi perusahaan, antara lain:
- 1) Perusahaan adalah perusahaan modal asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Undang-undang No. 1 Tahun 1967 dan perusahaan nasional maupun perusahaan asing sebagaimana dimaksud Pasal 3 Undang-undang No. 6 Tahun 1968.²⁹⁶⁾
 - 2) Perusahaan Pertanian adalah perusahaan yang bergerak/ melakukan kegiatan dalam pertanian dalam arti luas, yakni pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan dan peternakan.²⁹⁷⁾
 - 3) Penanaman Modal adalah perusahaan yang mengadakan penanaman modal menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1967 dan Undang-undang No. 6 Tahun 1968 dengan segala ketentuan perubahan.²⁹⁸⁾

b. Penyediaan dan pemberian hak atas tanah

Penyediaan tanah yang dimaksud dalam keputusan ini adalah pencadangan tanah. Untuk memperoleh pencadangan tanah tersebut pemohon atau perusahaan yang akan mengadakan penanaman modal dan akan membutuhkan tanah, mengajukan permohonan pencadangan tanah kepada Gubernur melalui Ketua BKPM, dan melengkapi persyaratan.³⁰⁰⁾ Proses izin sampai terbit Surat Keputusan Izin Pencadangan Tanah, memakan waktu 4 (empat) hari.³⁰¹⁾

Dalam pelaksanaan kebijaksanaan tersebut, Menteri Negara Agraria/Kepala BPN telah mengeluarkan peraturan di bidang pertanahan Dalam Rangka Penanaman Modal, yaitu:

- a. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal;

296) Pasal 1 butir 2.

297) Pasal 1 butir 2.

298) Pasal 1 butir 3.

299) Pasal 3.

300) Lampiran 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1984, menjelaskan Perusahaan/calon investor yang telah memperoleh Surat Persetujuan Sementara (SPS) dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) segera datang ke Badan Penanaman Modal Daerah (BKPM) mengisi formulir permohonan izin (bentuk surat terlampir), dibuat rangkap 2, masing-masing dilampiri: a. Salinan Surat Persetujuan Sementara (SPS), b. Salinan/copy Model 1. Permohonan diserahkan kepada Ketua BKPM atau pejabat yang ditunjuk.

301) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1984.

- b. Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 22 Tahun 1993 tentang Petunjuk Pelaksanaan Izin Lokasi Dalam Rangka Pelaksanaan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan;
- c. Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Memperoleh Tanah Bagi Perusahaan dalam Rangka Penanaman Modal.

Pengadaan tanah yang diperuntukkan untuk Badan Hukum, harus sesuai dengan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan pada Dinas Tata Kota, sedangkan status haknya harus meminta penjelasan lebih dahulu pada Direktorat Agraria, yang prinsipnya harus sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan Rencana Kota. Kebijaksanaan ini ditempuh untuk menjamin pelaksanaan Rencana Kota agar tidak mengalami hambatan, karena status hak atas tanah dalam rangka menyesuaikan dengan Rencana Induk.

Pengaturan mengenai penggunaan tanah oleh Badan Hukum yang menghendaki kaveling di daerah yang telah ditetapkan rencana perinciannya untuk membangun bangunan, misalnya daerah-daerah pinggiran jalan protokol, sebelum melakukan pembebasan terlebih dahulu harus mendapat izin dari Gubernur misalnya saja pada perencanaan kota Jakarta, yang diatur di dalam Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta,³⁰²⁾ sedangkan bagi daerah-daerah yang rencana detailnya belum ditetapkan pembebasan tanahnya secara terperinci hanya dapat dilakukan setelah ditetapkan rencana. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin kepastian dan menentukan pola peruntukan dan penggunaan tanahnya secara pasti. □

302) Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 7 Tahun 1968 tentang Kebijakan, Peruntukan Pemakaian, Pemindahan dan Pencabutan Hak Atas Tanah dalam Wilayah DKI Jakarta Bagi Perwakilan Diplomatik dan Konsuler Perwakilan Asing/Warga/Badan-Badan Asing (Lembaga Daerah Tahun 1969 No. 64). Lihat juga Penjelasan Atas Peraturan Daerah tentang Kebijakan, Peruntukan Pemakaian, Pemindahan dan Pencabutan Hak Atas Tanah dalam Wilayah DKI Jakarta Bagi Perwakilan Diplomatik dan Konsuler/Perwakilan Asing/Warga/Badan-badan Asing, hlm. 230.

5

Penyelundupan Hukum dalam Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah oleh WNA dan Badan Hukum Dikaitkan dengan Pembangunan Hukum Pertanahan Nasional

Penyelundupan hukum dalam kepemilikan HM atas tanah oleh WNA dan badan hukum terjadi karena adanya undang-undang yang melarang pemberian hak kepemilikan atas tanah tertentu bagi WNA dan badan hukum. Pemberian hak atas tanah yang tertinggi yaitu HM hanya diberikan kepada WNI dan badan-badan hukum tertentu yang hanya bergerak dalam bidang keagamaan, sosial, BUMN perbankan, sedangkan pada WNA diberikan HP dan HS, sedangkan pada badan hukum komersil diberikan HGB, HGU dan HP. Perbedaan perlakuan ini disebabkan sumber hukum tanah Indonesia berasal dari hukum adat, sehingga perlindungan kepada WNI lebih tinggi, contohnya tanah ulayat.

Oleh karena itu, perlunya pengaturan hukum yang dapat memberikan suatu kepastian hukum dalam kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan badan hukum komersil agar perbedaan perlakuan ini tidak menjadikan timbulnya penyelundupan hukum. Oleh karena itu, perlunya memerhatikan pembangunan hukum pertanahan nasional sebagaimana menurut Sunaryati Hartono dalam melakukan pembangunan hukum, yaitu menyempurnakan (membuat sesuatu yang lebih baik), mengubah agar menjadi lebih baik dan modern dan mengadakan sesuatu yang belum ada serta atau meniadakan sesuatu yang terdapat dalam sistem lama, karena tidak diperlukan dan tidak cocok dengan sistem baru.³⁰³⁾

Sejalan dengan itu, Lili Rasjidi dalam perkuliahan menjelaskan adanya 3 inti pemikiran (unsur) Friedman dalam teori sistem hukum yaitu struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum.

303) Sunaryati Hartono, "Sejarah Perkembangan Hukum Indonesia Menuju Sistem Hukum Nasional", makalah, 1999), *op. cit.*

Ketiga unsur ini sejalan dengan pemikiran Mochtar Kusuma-atmadja, yaitu konsep hukum, fungsi hukum dan substansi hukum. Untuk itu, penulis melakukan penelahaan dalam bab ini ketiga unsur tersebut yang melebur dalam proses pembahasan dalam bab ini.

A. PENYELUNDUPAN HUKUM DALAM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH OLEH WNA DAN BADAN HUKUM

Meskipun bentuk hak kepemilikan atas tanah telah diatur oleh berbagai peraturan yang terkait sebagaimana UUPA, PP 40/1996 dan PP No. 41/1996 dalam mengatur kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan Badan Hukum dengan bentuk kepemilikan hak: HGU, HGB, HP dan HS, tetapi sebagai primadona hak kepemilikan atas tanah tertinggi adalah HM. Mengingat HM atas tanah hanya yang dapat dimiliki oleh WNI dan merupakan hak turun temurun hak terkuat dan terpenuh serta mudah dialihkan kepada pihak lain dengan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUPA, sehingga keinginan untuk memiliki bentuk hak tertinggi ini menjadi incaran setiap orang, WNA maupun Badan Hukum, karena kepemilikannya yang tidak dibatasi oleh waktu dalam kepemilikan hak atas tanah. Hal ini tentu saja tidak dapat dimiliki oleh WNA maupun Badan Hukum mengingat ketentuan Pasal 21 UUPA, kecuali badan-badan hukum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah (Pasal 21 ayat (2) UUPA).

Kepemilikan HM bagi WNI merupakan hak yang dapat dimiliki sepanjang hak keperdataan atas kepemilikannya yang ditentukan berdasarkan undang-undang yang berlaku. Lain halnya dengan WNA yang jelas tidak dibolehkan untuk memiliki tanah dengan status HM, tetapi dalam praktik minat WNA maupun badan hukum dapat memiliki tanah yang berstatus HM yang ditempuh dengan cara-cara yang tidak sah, dengan melakukan penyelundupan hukum yaitu melakukan suatu pelanggaran hukum dengan cara pihak WNA bersembunyi dibelakang nama WNI dan berpura-pura tidak tahu tentang kepemilikan hak itu untuk memiliki hak atas tanah dalam bentuk HM. Penyelundupan hukum ini diatur dengan berbagai cara yang secara kasat mata dalam perjanjiannya adalah sah mengikuti aturan hukum yang berlaku.

Peristiwa hukum terkait hak atas tanah beserta bangunan dalam kepemilikan HM atas tanah yang dilakukan oleh WNA maupun Badan Hukum secara melawan hukum yang juga disebut sebagai penyelundupan hukum.

Maria S.W. Sumardjono dalam bukunya menjelaskan bahwa terdapat berbagai jenis perjanjian berkenaan dengan penguasaan

tanah oleh WNA dan Badan Hukum, tetapi secara garis besar perjanjian yang ditempuh pada umumnya terdiri atas:³⁰⁴⁾ Perjanjian Induk yang terdiri atas Perjanjian Pemilikan Tanah (*Land Agreement*) disertai dengan Surat Kuasa; Perjanjian Opsi; Perjanjian Sewa-Menyewa (*Lease Agreement*); disertai Kuasa Menjual (*Power of Attorney to Sell*); Hibah Wasiat; dan Surat Pernyataan Ahli Waris.

Bila dilihat sepintas lalu, perjanjian yang dilakukan secara Notarial tersebut di atas seolah-olah tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku karena tidak dalam bentuk pemindahan hak secara langsung. Namun, bila isi perjanjian diperiksa dengan saksama, semua perjanjian tersebut secara tak-langsung dimaksudkan untuk memindahkan tanah Hak Milik kepada WNA ataupun Badan Hukum. Perjanjian tersebut yang dimaksud antara lain:³⁰⁵⁾ Perjanjian Pemilikan Tanah (PPT) dan Pemberian Kuasa Dalam PPT. Pihak WNI mengakui bahwa tanah HM yang didaftar atas namanya bukanlah miliknya, tetapi milik WNA yang telah menyediakan dana untuk pembelian tanah HM beserta bangunan. Selanjutnya, pihak WNI memberi kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada pihak WNA untuk melakukan segala tindakan hukum terhadap tanah Hak Milik dan bangunan; Perjanjian Opsi; Pihak WNI memberikan opsi untuk membeli tanah HM dan bangunan kepada pihak WNA karena dana untuk pembelian tanah HM dan bangunan itu disediakan pihak WNA; Perjanjian Sewa-Menyewa; pada prinsipnya dalam perjanjian ini diatur tentang jangka waktu sewa berikut opsi untuk perpanjangannya beserta hak dan kewajiban pihak WNI dan penyewa WNA; Kuasa untuk menjual, berisi pemberian kuasa dengan hak substitusi dari pihak WNI sebagai pemberi kuasa kepada pihak WNA sebagai penerima kuasa, untuk melakukan perbuatan hukum menjual atau memindahkan tanah HM dan bangunan; Hibah Wasiat, dalam hal ini pihak WNI menghibahkan tanah HM dan bangunan atas namanya kepada pihak WNA; Surat pernyataan ahli waris; Istri pihak WNI dan anaknya menyatakan bahwa walaupun tanah HM dan bangunan terdaftar atas nama suaminya, tetapi suaminya bukanlah pemilik sebenarnya atas tanah HM dan bangunannya tersebut.

Hal-hal yang disebutkan di atas, merupakan kegiatan penyelundupan hukum dengan cara kepemilikan hak secara "Trustee".

304) Maria S.W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan . . . op. cit.*, hlm. 14.

305) *Ibid.*, hlm. 14-16.

Istilah *Trustee*, yang telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya, berasal dari kata *Trust* (percaya) yang sudah lama dikenal dalam pandangan tradisi hukum Anglo Saxon.³⁰⁶⁾

"*trust is created where the absolute owner of property (the settlor) passes the legal title in that property to a person (the trustee) to hold that property on trusts for the benefit of another person (the beneficiary) in accordance with terms set out by the settlor*".

Adanya saling percaya di antara para pengelola (*Trustee*) dengan pihak pemberi perintah (*Settlor/Trustor*) dan pihak yang menerima manfaat (*Beneficiary*).

Dalam perkembangannya, perjanjian trust akhirnya berkembang dalam berbagai versi dan bentuk dan dalam berbagai bidang ilmu hukum. Terdapat konsep pemilikan ganda, disatu pihak terhadap kepemilikan legal atas benda tersebut dari pihak yang diberikan kepercayaan yaitu pihak *trustee* tetapi berbarengan dengan itu pula terdapat kepemilikan berdasarkan *equity* (*equitable title*) atau sering juga disebut kepemilikan *beneficial* yang dimiliki oleh pihak penerima manfaat (*beneficiary*).

Dalam praktik kepemilikan menggunakan perjanjian Trustee ini, dimana pihak WNA mempercayai kepemilikan haknya atas nama WNI sebagaimana disyaratkan oleh UU dalam kepemilikan HM atas tanah untuk dikelola oleh pihak WNI demi kepentingan pihak WNA dan sekaligus sebagai penerima manfaat pihak WNA, untuk dalam jangka waktu tertentu dan kemudian diserahkan kembali kepada pihak WNA dalam bentuk lain sesuai apa isi perjanjian yang dituangkan dalam "Perjanjian *Trustee*" antara pihak WNA sebagai *Trustor* dan pihak WNI yang mengelola ataupun hanya mengatas namakan hak atas tanah HM tersebut sebagai *Trustee*. Hal ini dilakukan dimana kedua pihak telah sepakat untuk menjaga kerahasiaan perjanjian beserta dokumen-dokumen terkait.

Penyelundupan hukum dengan cara pinjam nama yang dimaksud tersebut di atas yang istilah asingnya dalam Anglo Saxon dikenal dengan istilah "*Nominee*", bahwa pihak WNA memakai nama pihak WNI sebagai pemilik hak atas tanah, tetapi pemilik sesungguhnya adalah pihak WNA, hal ini dituangkan di dalam "Perjanjian *Nominee*" yang berisi keinginan-keinginan pihak WNA

306) Gunawan Widjaya, *op. cit.*, hlm. 89 (Mengutip: Hundson, Alastair, *Equity & Trusts* 2nd ed. London. Covendish Publishing Ltd, 2002, hlm. 30).

untuk meminjam nama pihak WNI dengan tujuan untuk kepentingan pihak WNA.

Dalam bentuk lain, terdapat satu paket perjanjian yang juga bermaksud memindahkan HM secara taklangsung kepada WNA dalam bentuk: membuat akta pengakuan hutang WNI kepada WNA yang isinya menyatakan: bahwa pihak WNI memperoleh fasilitas pinjaman uang dari WNA untuk digunakan sebagai modal usaha, padahal tanah HM adalah milik pihak WNA. Disamping itu, WNI memberi kuasa menjual dengan hak substitusi kepada pihak WNA untuk secara khusus mewakili dan bertindak atas nama pihak WNI untuk menjual, melepaskan atau memindahkan tanah HM yang terdaftar atas namanya sebagai WNI dan menyelesaikan semua kewajiban utang-piutang pihak WNI.

Penyelundupan hukum lainnya yaitu dengan cara membuat perjanjian sewa-menyewa tanah, dibuat sekaligus perpanjangan sewa-menyewa selama 25 tahun dan dapat diperpanjang atas sewa menyewa. Disamping itu, pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA sebagai penerima kuasa untuk mewakili dan bertindak untuk atas nama pihak WNI mengurus segala urusan, memerhatikan kepentingan, dan mewakili pemberi kuasa untuk keperluan menyewakan dan mengurus izin mendirikan bangunan (IMB), menandatangani surat pemberitahuan pajak dan surat-surat lain yang diperlukan, menghadap pejabat yang berwenang serta menandatangani semua dokumen yang diperlukan.

Kepemilikan HM atas tanah selain merupakan incaran yang diinginkan oleh semua orang, baik WNI yang diperbolehkan oleh undang-undang sesuai dengan peraturan yang berlaku, juga menjadi incaran bagi WNA yang sangat berkeinginan mendapatkan hak tertinggi tersebut, selain bisa menjadi investasi dengan mendapat keuntungan dikemudian hari, juga bahwa kepemilikan HM atas tanah merupakan syarat untuk mendapatkan kredit bank lebih memudahkan dengan beban jaminan hak tanggungan. Sehingga hal inilah yang menjadikan alasan mengapa WNA menginginkan kepemilikan HM atas tanah tersebut, meskipun diperoleh dengan cara melawan hukum.

Cara yang sudah lazim dilakukan melalui perkawinan yang biasanya melalui perkawinan sirih, menggunakan nama wanita WNI, yang diikat dengan perjanjian melalui Notaris antara WNA dengan pasangan wanita WNI bahwa jika akan melakukan pelepasan hak kepemilikan HM atas tanah tersebut harus dilakukan dengan kedua pasangan sirih ini. Sehingga wanita WNI

yang namanya sebagai pemegang hak yang tertera di dalam sertifikat secara yuridis adalah pemegang hak keperdataan, tetapi tidak dapat berbuat apa-apa, karena terikat dengan perjanjian tersebut yang dibuat oleh Notaris.

Kepemilikan HM atas tanah yang dilakukan secara melawan hukum ini tentu saja akan menimbulkan masalah dikemudian hari jika saja pemegang hak melakukan suatu perlawanan dalam kepemilikannya dengan membuktikan bahwa secara yuridis dialah pemegang hak tersebut dan jika menjadi masalah hukum dikemudian hari, seharusnya WNA yang melakukan penyelundupan hukum dalam kepemilikan HM atas tanah tersebut dapat batal demi hukum. Sehingga pemilikan hak dapat menjadi milik WNI yang namanya tertera di sertifikat sebagaimana ketentuan di dalam kepemilikan HM atas tanah yang hanya dapat dimiliki oleh WNI.

Jika diperhatikan dengan saksama isi perjanjian pokok yang diikuti dengan perjanjian lain yang terkait dengan penguasaan tanah HM oleh WNA tersebut menunjukkan bahwa secara tak-langsung melalui perjanjian notariil, telah terjadi penyelundupan hukum, meskipun para pihak sepakat terhadap isi perjanjian tersebut. Suatu perjanjian dikatakan sah jika tidak bertentangan dengan undang-undang khususnya dalam hal ini adalah UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Sehingga untuk membuktikan bahwa terjadi penyelundupan hukum, harus dicermati isi dari perjanjian pokoknya yang secara jelas bersembunyi di dalam perjanjian itu sendiri yang memberikan kesan terjadinya penyelundupan hukum. Dapat dilihat bahwa pihak-pihak yang berkepentingan disini saling merasa diuntungkan dengan perjanjian tersebut yang tidak mem-permasalahkan kebenaran materilnya, sehingga kesannya bahwa para pihak lebih mempertimbangkan sisi praktis yang lebih penting dibandingkan pertimbangan yuridisnya.

Hal ini menandakan bahwa amanat Pasal 9, Pasal 21 UUPA pada praktiknya terjadi penyimpangan. Perjanjian dengan penggunaan cara-cara yang bertentangan dengan undang-undang sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, dengan menggunakan pihak WNI sebagai *Trustee* atau *Nominee* merupakan penyelundupan hukum, sehingga ketentuan Pasal 26 ayat (2) merupakan payung hukum dalam menegakkan kepastian hukum dalam kepemilikan hak atas tanah HM, berbunyi:

Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan

untuk langsung atau taklangsung memindahkan HM kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termaksud dalam Pasal 26 ayat (2), adalah menjadi 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.

Oleh karena itu, atas penyelundupan hukum tersebut di atas menjadi batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara. Dengan kata lain, peristiwa hukum ini dianggap tidak pernah ada.

Selain apa yang diuraikan di atas, penyelundupan hukum yang biasa dilakukan dalam kepemilikan HM atas tanah yang dimiliki oleh WNA umumnya diperoleh dengan cara terselubung yakni dengan memakai nama pihak WNI dengan melakukan perkawinan dengan tujuan semata-mata untuk memperoleh kepemilikan HM atas tanah.

Pada peristiwa demikian jelas bahwa yang dilakukan oleh WNA bersama-sama dengan pasangan WNI-nya telah melakukan suatu perbuatan melawan hukum yang melanggar asas kepemilikan HM yang peruntukannya murni hanya bagi WNI Pasal 21 ayat (1) UUPA, yang meskipun secara yuridis adalah betul kepemilikan atas nama WNI sebagaimana ditentukan UU, tetapi jika tujuan peruntukan nantinya adalah untuk kepentingan WNA dalam berinvestasi di Indonesia dalam kepemilikan hak ini, tentu saja menurut pendapat penulis merupakan suatu penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak tersebut. Sehingga terhadap kepemilikan ini dapat dikatakan batal demi hukum. Meskipun demikian, dalam praktiknya tentu saja hal ini tidak semudah itu. Oleh karena itu, untuk penyelundupan hukum yang dilakukan oleh pasangan yang melakukan perkawinan secara sah menurut UU, menurut Pasal 2 UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan selanjutnya disebut "UUP", bahwa harta yang mereka dapatkan dalam masa perkawinannya merupakan harta milik bersama menurut ketentuan Pasal 50 ayat (1) UUP. Jika terjadi perceraian, secara hukum pihak WNA yang memiliki harta bersama tersebut untuk kepemilikan HM atas tanah dari perkawinannya adalah sah, tetapi dalam jangka satu tahun sejak diperolehnya harta bersama, pihak WNA tersebut wajib melepaskan bagian haknya sebagaimana ketentuan Pasal 21 ayat (3) UUPA.

Berbeda pada perlakuan bagi pasangan perkawinan yang dilakukan tanpa pernikahan yang sah, yaitu dengan kawin "Sirih". Karena itu, atas peristiwa kepemilikan HM atas tanah sepenuhnya secara yuridis keperdataan adalah milik WNI sesuai atas namanya. Jika terjadi ketakcocokan dalam rumah tangga pasangan nikah Siri ini, atas bermacam bentuk perjanjian yang mengandung klausula perjanjian atas sesuatu hal yang dilarang oleh undang-undang dibuat dengan akta formal dan bentuk kuasa yang dibuat dengan tujuan semata-mata untuk memperoleh HM dengan memakai nama pasangan WNI-nya menurut penulis adalah batal demi hukum, karena tidak memenuhi atas suatu sebab yang halal sebagaimana ketentuan Pasal 1320 ayat (4) KUHPerdara.

Perjanjian yang dibuat antara WNA dengan pasangan wanita WNI melalui Notaris, meskipun Notaris mengakui akan kejadian ini, tetapi hal ini sangat sulit untuk dibuktikan secara akurat, mengingat data perjanjian yang dibuat oleh Notaris merupakan data yang sangat rahasia, sehingga penulis memiliki keterbatasan dalam melakukan penelitian untuk mendapatkan data sebagai bukti terjadinya penyelundupan hukum. Meskipun demikian, hal ini sudah menjadi rahasia umum, bahwa di dalam perjanjian yang dibuat itu terdapat klausula yang memuat bahwa pasangan WNI-nya tidak dapat memindahkan haknya pada pihak ketiga, tanpa persetujuan dari pasangan WNA-nya. Pada kenyataannya, atas klausula perjanjian seperti ini menjadi hambatan baginya (pihak WNI) yang berkeinginan mengalihkan tanpa sepengetahuan pasangan WNA-nya, karena akan menghadapi halangan ketika akan melakukan transaksi/pengalihan hak kepada pihak ketiga.

Pada pihak pasangan WNI dapat memaksakan untuk melakukan pelepasan hak kepemilikan HM atas tanah, bahwa jelas ia sebagai pemilik hak atas tanah yang namanya tercantum pada buku tanah/sertifikat, atas kehendaknya pihak WNI ini dapat saja mengalihkan haknya, meskipun mendapat kesulitan, dan ia harus siap untuk mendapat tuntutan dikemudian hari oleh pasangan WNA-nya atas perjanjian yang dibuatnya. Pada praktiknya, hal ini pun sulit untuk dipermasalahkan jika pihak WNI tidak mengerti akan hukum, biasanya menerima saja atas isi perjanjian tersebut dengan tidak menuntut sesuatu dari pasangan WNA-nya.

Hal ini tentu saja berbeda pada pasangan WNI yang mengerti akan hukum, ia dapat mempertahankan hak kepemilikan atas namanya yang secara yuridis adalah sah, meskipun ia mendapat tuntutan dari pasangan WNA-nya untuk menaati isi perjanjian,

tetapi pada praktiknya hal ini dapat saja dipertahankan oleh pihak WNI untuk memiliki hak ini secara keseluruhan, karena ia menyadari bahwa perjanjian yang dibuat itu adalah batal demi hukum, sedangkan peristiwa hak keperdataannya atas jual belinya adalah miliknya. Jika saja diproses secara hukum atas asal usul pembelian objek HM yang berasal dari pihak WNA, hal ini dapat saja dibatalkan dengan membalikkan objek tersebut kepada pemilik asal dan atas uang penjualan dikembalikan kepada pihak WNA, jika pemilik asal tanah/penerima uang penjualan tanahnya mau mengembalikan uang tersebut. Namun, hal ini tidak menjadi kewajiban bagi pemilik asal tanah untuk mengembalikan pembayaran jual beli tanah tersebut dan atas objek tanah HM kembali ke Negara sebagaimana ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA.

Atas peristiwa ini terhadap hak keperdataan atas nama pemilik tanah HM tersebut harus dimintakan pembatalannya ke Badan Pertanahan Nasional selanjutnya disebut "BPN" dengan memohon pembatalan hak kepemilikan ke Pengadilan Negeri setempat.

Demikian juga halnya dengan peristiwa hukum yang terjadi antara pihak asing asal Malaysia dan Australia dengan nilai transaksi sebesar Rp.1 miliar yang memakai nama seorang nelayan WNI dengan akta tanah dari notaris Tanjung Pinang Kepri yang sudah melegalisasi kepemilikannya oleh aparat desa Kiabu dan Kecamatan Siantan menurut pendapat penulis adalah batal demi hukum, sehingga berlaku ketentuan Pasal 26 ayat (2) UUPA.

Peristiwa ini tentu saja akan sangat mengecewakan bagi pihak WNA atas investasi yang dilakukannya. Oleh karena itu, menurut penulis hal ini patutlah disadari oleh pihak WNA bahwa atas perbuatan yang dilakukannya menimbulkan risiko kerugian besar baginya jika melakukan perbuatan kepemilikan hak atas tanah HM secara melawan hukum.

Terhadap kepemilikan atas tanah oleh Badan Hukum Indonesia selanjutnya disebut PT. Komersil, dan Badan Hukum Asing selanjutnya disebut PT. PMA, maupun Badan Hukum Negara selanjutnya disebut BUMN serta memiliki hak atas tanah yang berbeda. Khusus kepemilikan hak atas tanah untuk PT. BUMN yang merupakan milik negara oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai HM dengan syarat-syarat merupakan pengecualian dari Badan Hukum lainnya pada ketentuan Pasal 21 ayat (2) UUPA. Sedangkan kepemilikan hak atas tanah untuk PT. Komersil adalah UUPA jo PP No. 40/1996 dan

untuk PT. PMA selain UUPA jo PP No. 40/1999 jo UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, selanjutnya disebut UUPM. PT. Komersil yang tunduk pada UU Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas selanjutnya disebut UUPT dan PT. PMA tunduk pada ketentuan UUPT jo UUPM, secara bersama-sama penulis menyingkat dengan menyebut PT.

Terhadap kepemilikan hak atas tanah yang biasa dilakukan dengan cara memakai nama salah seorang direksinya di dalam kepemilikan hak atas tanah yang terdaftar di buku sertifikat adalah nama direksi dimaksud, yang secara organ seorang direksi cukup berperan penting dalam menjalankan kegiatan PT, karena direksilah yang mengendalikan perusahaan dalam kegiatan sehari-hari.

Direksi adalah Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas Pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar, selanjutnya disebut AD sebagaimana ketentuan pada Pasal 1 angka 5 UUPT.

PT dari ketentuan ini semakin jelas bahwa posisi direksi secara internal mempunyai tugas untuk mengatur secara teknis dalam mencapai tujuan PT yang sudah digariskan dalam strategi AD PT dan keputusan RUPS, sehingga direksi harus membuat dan melaksanakan rencana kerja. Atas prestasi kerja direksi dituangkan dalam laporan tahunan melalui Rapat Umum Pemegang Saham selanjutnya disebut RUPS, yang berarti jika RUPS menerima laporan tahunan yang disampaikan oleh Direksi, keputusan direksi menjadi tanggung jawab PT.

Secara eksternal Direksi mewakili perusahaan di dalam dan di luar pengadilan. Hal ini berarti direksi berhak membuat kontrak bisnis dengan pihak lain. Dalam hal PT digugat oleh pihak lain dan ataupun PT hendak menggugat pihak lain, direksilah yang mewakili PT. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 98 ayat (1) UUPT, bahwa direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Jika direksi dianggap berbenturan kepentingan dalam mewakili Perseroan di pengadilan, berarti dianggap tidak berwenang mewakili Perseroan sebagaimana ketentuan Pasal 99 UUPT.

25 Dalam hal terjadi suatu penyelundupan hukum yang dilakukan oleh direksi yang bersangkutan dalam peristiwa kepemilikan HM atas tanah yang meminjam nama direksi oleh PT, baik dilakukan atas kemauannya sendiri untuk tujuan memperkaya dirinya sendiri dapat digugat oleh PT dan sebaliknya bagi kepemilikan HM atas tanah ini atas keputusan RUPS untuk tujuan kemudahan dalam pengalihan hak ataupun tujuan lainnya yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang baik dalam kepemilikan HM atas tanah maupun ketentuan UUPT terhadap kepemilikan aset PT, biasanya tidak menjadi masalah sepanjang direksi tersebut memegang komitmen dengan PT. Namun, hal ini biasanya baru terungkap ketika terjadi kepailitan ataupun peminjaman kredit/pengalihan kredit, yang secara tidak tertulis objek milik PT tetapi diakui oleh PT milik pribadi direksi yang berarti PT ingin menyelamatkan aset tersebut dari penyitaan dari proses kepailitan ataupun terjadi kemacetan atas kredit tersebut, dan direksi sebagai subjek hukum tidak merasa memiliki karena namanya dipakai sebagai *Nominee*.

Hal lain yang pernah terjadi pada perusahaan BUMN bahwa seorang direksi di Pertamina yang memakai namanya sendiri untuk membeli objek tanah yang menjadi aset Pertamina, dengan harga yang sangat murah untuk tujuan memperkaya dirinya sendiri, tetapi kemudian dengan pergantian direksi diketahui objek tersebut merupakan aset Pertamina, sehingga atas penyelundupan hukum yang dilakukan oleh direksi lama digugat di Pengadilan Negeri.

Pada peristiwa kepemilikan HM atas tanah yang memakai nama direksi, hal tersebut menurut penulis adalah batal demi hukum, dengan membatalkan jual beli dimaksud dan terhadap kepemilikan hak atas tanah dimaksud dapat dibatalkan, dan penunjang lainnya menyertai pembatalan dimaksud sebagaimana dijelaskan sebelumnya di atas.

Hal-hal tersebut di atas jelas bahwa kepemilikan hak atas tanah dimiliki secara melawan hukum, segala jenis perjanjian yang dibuat di atasnya dapat dibatalkan karena bertentangan dengan *causa* yang halal sebagaimana disyaratkan di dalam Pasal 1320 ayat (4) KUHPerdara. Menurut Maria S.W. Sumardjono, perjanjian semacam ini mengabaikan kebenaran materiil dan hanya menunjukkan pada kebenaran notariil, sehingga telah terjadi penyelundupan hukum.³⁰⁷⁾ Sebagaimana *causa* yang halal disyaratkan

307) *Ibid.*, hlm 17.

dalam Pasal 1320 KUHPerdata, bahwa perjanjian yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai sosial lainnya yang berlaku di masyarakat.

Pada kepemilikan bersama menurut Wirjono Prodjodikoro³⁰⁸⁾ dalam bukunya mengatakan teori kepemilikan bersama yang menganggap badan hukum sebagai kumpulan dari orang-orang manusia. Menurut teori ini kepentingan segenap orang-orang yang menjadi "background" dari badan hukum itu, yaitu dari suatu negara segenap penduduk atau segenap warganegara, dari suatu korporasi segenap anggota, dari suatu yayasan segenap orang-orang yang mendapat dari hari pekerjaan yayasan itu.

Teori ini menganggap badan hukum langsung bertanggung jawab hanya atas perbuatan melanggar hukum, yang dilakukan oleh badan kekuasaan yang tertinggi dalam organisasi badan hukum, seperti rapat anggota melanggar hukum yang dilakukan oleh lain-lain badan kekuasaan dalam organisasi badan hukum, seperti seorang pengurus dari suatu korporasi, pertanggung-jawaban badan hukum hanya dapat dianggap ada dengan mempergunakan Pasal 1367 ayat (3) BW tersebut, jadi secara tidak langsung.³⁰⁹⁾

Oleh karena itu, perbedaan antara tiga teori tersebut perihal perbuatan melanggar hukum ialah, bahwa apabila suatu alat perlengkapan dari badan hukum bertindak melanggar hukum, menurut teori peralatan badan hukum selalu langsung bertanggung jawab, menurut teori perumpamaan badan hukum sama sekali tidak dapat langsung bertanggung jawab, menurut teori kepemilikan bersama badan hukum hanya langsung bertanggung jawab apabila perbuatannya dilakukan oleh badan kekuasaan yang tertinggi dalam organisasi badan hukum.³¹⁰⁾

Dalam teori peralatan masih dapat dipersoalkan, sampai mana seorang dapat dianggap sebagai alat (organ) dari badan hukum.³¹¹⁾

Biasanya, dalam AD dari suatu badan hukum disebutkan sebagai alat yang dengan perbuatannya dapat mengingat badan hukum, adalah hanya rapat anggota, atau Pengurus atau Ketuanya atau salah seorang anggota Pengurus. Namun, apakah hanya yang disebutkan dalam AD ini sajalah yang dapat dianggap sebagai alat

308) R. Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melawan Hukum*, Sumur Bandung, 1976, Cetakan VI, hlm. 62-63.

309) *Ibid.*, hlm. 63.

310) *Ibid.*

311) *Ibid.*

(organ) dari badan hukum, lebih-lebih kalau suatu badan hukum adalah berupa suatu perusahaan yang amat besar dan luas pekerjaannya dengan beribu-ribu orang-orang pegawai, yang masing-masing mempunyai tugas untuk bertindak guna kepentingan badan hukum itu.³¹²⁾

Misalnya, dalam suatu "*Naamloze Vennootschap*" atau Perseroan Terbatas yang mempunyai perusahaan hotel, badan kekuasaan yang disebutkan dalam AD biasanya hanya Direksi dan atau para Komisaris. Bagaimanakah halnya dengan seorang "manager", yaitu seorang pemimpin perusahaan hotel, yang sehari-hari pada suatu waktu melakukan perbuatan melanggar hukum, yang merugikan orang lain. Timbul pertanyaan: Apakah pemimpin hotel itu dapat dianggap sebagai alat badan hukum, sehingga hukum langsung bertanggung jawab atas akibat perbuatan pemimpin itu.³¹³⁾

Kiranya pertanyaan ini masih dapat dijawab dengan ya, tetapi apabila seorang pelayan dari hotel ini melakukan perbuatan melanggar hukum (tentunya dalam lingkungan tugasnya misalnya merusakkan barang milik seorang penginap), sekiranya dapat diragukan, apakah seorang pelayan itu juga dapat dianggap sebagai alat badan hukum, dengan akibat bahwa badan hukum yang mengusahakan hotel itu, langsung bertanggung jawab atas akibat perbuatan seorang pelayan itu.³¹⁴⁾

Penyelundupan hukum yang sering dilakukan oleh Badan Hukum dalam kepemilikan HM atas tanah dengan memakai nama seorang direksinya yang dicantumkan di dalam sertifikat pemilikan hak atas tanah, selain untuk kebutuhan hukum untuk tetap memiliki HM atas tanah karena nilainya lebih tinggi dan jika dipakai sebagai jaminan kredit, pihak bank lebih menyukai HM sebagai objek jaminan daripada jenis hak atas tanah lainnya. Menurut hemat penulis atas perbuatan yang dilakukan oleh Badan Hukum ini menjadi tanggung jawab Badan Hukum itu sendiri jika terbukti perbuatan itu dilakukan untuk semata-mata keinginan Badan Hukum untuk memiliki HM dengan mengatas namakan Direksinya. Atas perbuatan ini, kepemilikan haknya harus dibatalkan dari nama Direksi tersebut dengan kepemilikan bentuk HM untuk kemudian dialihkan kepemilikan haknya menjadi HGB atas nama Badan Hukum tersebut.

312) *Ibid.*

313) *Ibid.*, hlm. 63-64.

314) *Ibid.*, hlm. 64.

B. KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BAGI WNA DAN BADAN HUKUM DALAM KAITAN ASAS NASIONALITAS DAN ASAS INDIVIDUALITAS DIHUBUNGKAN DENGAN ASAS MORAL YANG BAIK

Seluruh tanah wilayah Negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Hak Bangsa Indonesia, yang berarti penguasaan atas tanah dalam Hukum Tanah Nasional yang tertinggi, beraspek perdata dan publik, sebagaimana ketentuan Pasal 1 UUPA. Tanah kepunyaan bersama bangsa Indonesia, yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, dengan amanat untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945). Hal ini sebagaimana yang dianut oleh asas Nasionalitas dalam kepemilikan HM atas tanah oleh WNI dan WNI yang berkewarganegaraan Rangkap.

Prinsip Nasionalitas ini memperjelas bahwa hanya WNI saja yang boleh mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang udara, dengan tidak membedakan antara laki-laki dan wanita dan sesama warga negara.

Mengingat HM itu mempunyai sifat kebendaan dan memberikan arti demikian kepada pemilik tanah, sewajarnya HM itu hanya disediakan untuk WNI saja, sedangkan untuk WNA dengan jalan apapun tidak dapat menguasai tanah Indonesia dengan HM. Larangan WNA memiliki tanah Indonesia yang dimaksudkan untuk kepentingan politik, Pertanahan dan Keamanan Nasional (Polhankamnas) serta untuk memelihara keutuhan Wawasan Nusantara Indonesia sebagai suatu wilayah negara yang tidak boleh dipecah lagi.

Parlindungan secara jelas mengemukakan ciri khusus dari UUPA yaitu menganut asas Nasionalitas, artinya berbeda dengan sistem *Domein Verklaring* Pemerintah Hindia Belanda, yang menganut asas terbuka. Artinya, setiap orang di dunia ini dapat mempunyai hak atas tanah di Hindia Belanda asal mau menundukkan diri pada hukum (BW) di Hindia Belanda.

Keadaan inilah yang dirombak oleh UUPA baik dengan mencabut *Domein Verklaring* dan ketentuan Buku ke-II BW istimewa tekanan pada hak-hak *Eigendom* dan sejenis hak lainnya menurut BW tersebut sampai berlakunya UUPA tanggal 24 September 1960. Apalagi UUPA menyatakan tentang Pancasila sebagai dasarnya dan istimewa sila Pasal 9 UUPA menyatakan dengan tegas:

"Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang udara".

Meskipun pada dasarnya hanya WNI tunggal saja yang dapat memiliki tanah HM, dalam hal-hal tertentu selama waktu yang terbatas UUPA masih memungkinkan WNA, dan WNI yang berkewarganegaraan rangkap untuk mempunyai tanah dengan HM. Diberikannya kemungkinan itu adalah atas dasar pertimbangan perikemanusiaan.

Pasal 21 ayat (3) UUPA menentukan, bahwa WNA yang sesudah tanggal 24 September 1960 memperoleh HM karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, wajib melapaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut. Ketentuan itu berlaku juga terhadap WNI yang mempunyai HM dan setelah tanggal 24 September 1960 kehilangan kewarganegaraannya.

Jangka waktu 1 (satu) tahun tersebut dihitung sejak hilang kewarganegaraan Indonesia-nya itu. Bagaimanakah ketentuannya jika yang menerima HM secara demikian seorang pemilik semula berkewarganegaraan rangkap atau jika seorang pemilik semula kewarganegaraannya Indonesia tunggal, tetapi kemudian kewarganegaraannya menjadi rangkap. Menurut hemat penulis Pasal 21 ayat (3) UUPA berlaku juga terhadap mereka berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (4) UUPA.

Cara-cara yang disebutkan di dalam ayat (3) di atas adalah cara memperoleh hak tanpa melakukan sesuatu tindakan positif yang sengaja ditujukan pada terjadinya peralihan hak yang bersangkutan. Demikian Penjelasan Pasal 21 ayat (3) UUPA tersebut. Cara-cara lain tidak diperbolehkan karena dilarang oleh Pasal 26 ayat (2) UUPA, jual beli, tukar menukar, hibah dan pemberian dengan wasiat.

Memperoleh HM dengan kedua cara tersebut di atas masih dimungkinkan bagi orang-orang asing dan WNI yang berkewarganegaraan rangkap, tetapi dalam waktu satu tahun pemilikan itu harus diakhiri.

Dalam waktu satu tahun kepemilikan HMnya itu harus dilepaskan. Kalau HM itu tidak dilepaskan, hak tersebut menjadi hapus dan tanahnya menjadi tanah negara, yaitu tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Maksudnya, setelah itu bekas pemilik diberi kesempatan untuk meminta kembali tanah yang bersangkutan dengan hak yang dapat dipunyainya, yaitu bagi orang asing HP dan bagi orang Indonesia yang berkewarganegaraan rangkap HGU, HGB, dan HP.

Tujuan dari ketentuan Pasal 21 ayat (3) UUPA itu adalah pada satu pihak untuk mengakhiri pemilikan tanah yang bertentangan dengan asas Pasal 9 ayat (1) UUPA dan ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan pada lain pihak memberi kesempatan kepada pemilik untuk mengakhiri pemilikan itu dengan cara yang dianggap sesuai dengan kepentingannya.

Oleh karena itu, tidaklah ada keberatan jika dalam rangka memenuhi ketentuan Pasal 21 ayat (3) UUPA tersebut HM-nya dialihkan kepada pihak lain asal pihak yang menerima peralihan itu memenuhi syarat sebagai pemilik. Sebagai seorang pemilik ia memang berwenang untuk mengalihkan haknya itu. Kemungkinan yang kedua serupa mengenai HGU (Pasal 30 ayat (2) UUPA) dan HGB (Pasal 36 ayat (2) UUPA).

Ketentuan sebagai yang tercantum dalam Pasal 21 ayat (3) UUPA itu dijumpai pula di dalam perundang-undangan yang lama, yaitu dalam S.1912-422 Pasal 12 (*Engelbrecht* 1945 hlm. 1689), mengenai hak usaha di atas tanah-tanah partikelir di sebelah Barat Cimanuk, S. 1913-702 jo S. 1926-421 Pasal 3 (*Engelbrecht* 1945 hlm. 1706), mengenai *landerijen bezitrecht* dan S. 1915-98 Pasal 17 (*Engelbrecht* 1932 Deel II hlm. 1457), mengenai HM di Sumatera Barat.

Menurut Pasal 21 ayat (3) UUPA, HM menjadi hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Hapusnya hukum artinya, bahwa HM hapus dengan sendirinya atas kekuatan Pasal 21 ayat (3) UUPA setelah jangka waktu satu tahun tersebut habis.

Dengan demikian, untuk hapusnya HM itu tidak disyaratkan adanya suatu keputusan dari instansi manapun, baik pengadilan ataupun eksekutif. Tidak diperlukan adanya keputusan yang bersifat konstitutif. Meskipun demikian, agar ada ketegasan bagi pihak-pihak yang berkepentingan (bekas pemilik, instansi-instansi agraria, khususnya Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang berkewajiban untuk mencatatnya dan pihak ketiga), hapusnya hak tersebut sebaiknya ditegaskan dengan suatu surat keputusan dari instansi agraria yang berwenang.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) UUPA, menurut Pasal 21 ayat (1) UUPA hanya WNI saja yang dapat mempunyai HM. Sebagaimana telah dijelaskan, bahwa larangan tidak diadakan perbedaan antara orang-orang Indonesia asli dan keturunan asing. Meskipun, menurut Pasal 9 ayat (2) UUPA tidak diadakan perbe-

daan antara sesama warganegara, dalam hal ini pemilikan tanah dadakan perbedaan antara mereka yang berkewarganegaraan tunggal dan rangkap.³¹⁵⁾

Kepemilikan WNA hanya dapat memiliki bentuk tanah HP dan HS saja yang sifatnya relatif, sebagaimana PP No. 40/1996 yang menjadi dasar kepemilikan rumah bagi orang asing di Indonesia sebagaimana diatur dalam PP No. 41/1996. PP ini memberikan jaminan kepemilikan rumah bagi orang asing yang berkedudukan di Indonesia.

Ketentuan Pasal 1 PP No. 41/1996 bahwa orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki sebuah rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak atas tanah tertentu. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia tersebut adalah orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional, yaitu orang yang memiliki dan memelihara kepentingan ekonomi di Indonesia dengan melaksanakan investasi untuk memiliki rumah tempat tinggal atau tempat hunian.

Atas bentuk kepemilikan HP bagi WNA menurut ketentuan Pasal 2 PP No. 41/1996 dapat diperoleh dari tanah yang berasal dari HP atas tanah negara, dan HP atas tanah yang dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah.

Kepemilikan hak atas tanah yang tercermin dari asas Individualitas, bahwa kepemilikan HM atas tanah hanya dapat dimiliki oleh orang-orang (*het natuurlijkkeepersoon*), baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain. Oleh karena itu, Badan Hukum tidak dapat mempunyai tanah dengan HM sesuai ketentuan Pasal 21 ayat (1) dan (2) UUPA, kecuali Badan Hukum yang ditetapkan oleh Pemerintah dan telah memenuhi syarat-syaratnya sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Menurut hukum agraria yang lama, setiap orang boleh mempunyai tanah dengan hak *eigendom*,³¹⁶⁾ baik ia warga negara maupun orang asing, baik bukan Indonesia asli maupun orang Indonesia asli. Bahkan, badan hukumnya boleh mempunyai hak *eigendom*. Baik badan hukum Indonesia maupun badan hukum asing.

Kepemilikan hak atas tanah bagi Badan Hukum hanya dapat memiliki bentuk tanah HGU, HGB, HP dan HS saja sebagaimana PP No. 41/1996 tentang HGU HGB, HP, sedangkan HS sebagaimana

315) *Loc.cit.*

316) Lihat Budi Harsono, UUPA, Bag. I, Jilid II, Jambatan, Jakarta, 1971, him. 98.

ketentuan UUPA dan perjanjian para pihak memenuhi ketentuan Pasal 1320 dan Pasal 1338 KUHPerdara serta UUPM.

Jangka waktu yang diberikan oleh UUPM terhadap kepemilikan HGU diberikan paling lama 35 tahun, dan dapat diperpanjang paling lama 25 tahun dan kemudian dapat diperbarui untuk paling lama 35 tahun, sehingga total pemberian hak ini berlaku selama 95 tahun. Sedangkan untuk kepemilikan HGB diberikan jangka waktu paling lama 30 tahun, dan dapat diperpanjang untuk paling lama 20 tahun dan kemudian dapat diperbarui untuk paling lama 30. Sehingga total pemberian hak ini berlaku selama 80 tahun.

Pada kepemilikan HP atas tanah negara diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang untuk paling lama 20 tahun atau untuk jangka waktu yang tidak ditentukan (selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu), serta dapat diperbarui. HP atas tanah HM diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang, tetapi dapat diperbarui sesuai perjanjian dengan pemilik HM.

Selain Badan-Badan Hukum tertentu yang mendapat HM dari Pemerintah sesuai ketentuan Pasal 21 ayat (2) sebagaimana telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya, juga badan-badan hukum tertentu ini diberikan Hak Pengelolaan (HPL). Badan-badan hukum dimaksud kepada perusahaan yang seluruh modalnya berasal dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dapat diberikan Tanah Negara dengan HPL, HGB atau HP menurut kebutuhan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan Agraria yang berlaku pada Pasal 12 ayat (1).

Selain mendapatkan HM dimaksud badan-badan hukum tertentu ini dimana dapat diterbitkan sertifikat HGB, HGU dan HP di atas tanah dari badan-badan hukum tertentu ini.

Adanya perbedaan pengaturan mengenai jangka panjang kepemilikan hak atas tanah baik bagi WNA dan Badan Hukum ini menimbulkan keinginan bagi WNA dan Badan Hukum untuk memiliki hak kepemilikan lebih lama, sebagaimana kepemilikan HM atas tanah yang berlaku selamanya, tanpa perpanjangan.

Adanya perbedaan jangka waktu kepemilikan hak atas tanah tersebut di atas membuat WNA dan Badan Hukum secara bersama-sama dengan oknum pejabat Notaris menghalalkan cara pembuatan kepemilikan hak atas tanah dari ketentuan yang ada bagi peruntukannya sesungguhnya terhadap kepemilikan WNA dan Badan Hukum menjadi memakai kedok kepemilikan HM bagi WNI.

Akibat perbuatan ini tentunya melanggar asas moralitas bagi para pelakunya bagi WNA dan Badan Hukum, serta khususnya bagi oknum pejabat Notaris yang memudahkan pekerjaannya untuk memenuhi keinginan Kliennya dalam membuat suatu perjanjian yang melatarbelakangi timbulnya hak kepemilikan atas tanah dalam bentuk HM.

Keinginan untuk memiliki hak atas tanah baik dengan jual beli atau hibah tidak semudah membeli sebuah barang bergerak, tetapi melalui prosedur yang melibatkan banyak pihak dalam mendapatkan hak keperdataan ataupun pengalihan hak keperdataan. Oleh karena itu, pihak yang membantu proses kepemilikan ini haruslah mempunyai kesadaran moral yang tinggi untuk menjaga kekayaan alam semesta milik bangsa Indonesia.

Berdasarkan asas moralitas dalam prosedur untuk mendapatkan kepemilikan hak atas tanah, jika dijalankan dengan moralitas para penegak hukum yang dalam hal ini diwakili oleh Notaris, pejabat pemerintah diwakili oleh Kantor BPN dan subjek hukumnya diwakili oleh WNI yang digunakan namanya, yang membantu proses peruntukan kepemilikan hak atas tanah dapat ditertibkan.

Sebagaimana Thomas Aquinas mengatakan bahwa segala sesuatu yang diketahui memiliki hakikat tujuan akhir, memiliki hakikat baik.³¹⁷⁾

Hukum kodrat sebagai manifestasi nilai-nilai kodrat manusia tercermin di dalam makna *actus humanus* atau perbuatan manusiawi. Thomas menjelaskan tentang perbuatan manusia (*actus humanus*) sebagai berikut:

Suatu perbuatan hanya dapat disebut manusiawi jika perbuatan itu dilakukan oleh manusia sebagai manusia. Manusia berbeda dari makhluk lain yang tidak berakal budi dalam hal sebagai berikut: manusia adalah tuan atas perbuatannya sendiri. Oleh karena itu, hanya perbuatan seperti itu sajalah yang pantas disebut manusiawi, yaitu perbuatan yang menunjukkan manusia sebagai tuannya. Manusia menjadi tuan atas perbuatannya sendiri melalui akal budi dan kehendaknya, dan kehendak bebasnya diartikan sebagai sifat bawaan dari kehendak dan akal budi. Oleh karena itu, perbuatan-perbuatan itu layak disebut manusiawi, karena berproses dari kehendak bebas. Jika ada perbuatan lain ditemukan di dalam diri manusia, perbuatan-

317) E. Sumaryono, *op. cit.*, hlm. 253. (Mengutip: De Veritate, 21,1.)

perbuatan itu dapat disebut perbuatan manusia, tetapi bukan perbuatan manusiawi jika perbuatan-perbuatan itu tidak dilakukan oleh manusia sebagai manusia.³¹⁸⁾

Atas dasar keterangan tersebut, yang dimaksudkan dengan *actus hominis* adalah perbuatan manusia sebagai makhluk pada umumnya, yaitu perbuatan yang dilakukan manusia tetapi tidak disertai dengan kesadaran diri dan tidak dikehendaknya secara bebas. Dalam perbuatan ini manusia tidak dapat bertanggung jawab, sebab perbuatan ini tidak membentuk kehendak bebas. Perbuatan manusia yang kedua, yaitu *actus humanus* atau perbuatan manusiawi, adalah perbuatan yang dilakukan oleh manusia dengan penuh kesadaran diri dan kehendak bebas. Jika manusia menjadi tuan atas perbuatannya, ia dapat mengarahkan dan mempertanggungjawabkan perbuatan itu dengan bebas. Perbuatan manusiawi adalah faktor penentu kehendak bebas.³¹⁹⁾

Oleh karena itu, suatu perbuatan yang menimbulkan hasil dari perbuatan itu harus dapat dipertanggungjawabkan. Perbuatan itu adalah perbuatan yang dilakukan secara langsung atau membantu melakukan perbuatan tersebut.

Terhadap proses kepemilikan hak yang dilakukan oleh suatu perbuatan baik untuk kepentingannya maupun untuk kepentingan orang lain/pihak yang tidak diperkenankan oleh undang-undang memiliki hak tersebut merupakan suatu pelanggaran hukum.

Oleh karena itu, tindakan kepemilikan hak atas tanah dalam kepemilikan HM atas tanah mengikuti asas Nasionalitas bahwa kepemilikan HM atas tanah yang merupakan hak peringkat tertinggi hanya kepada WNI untuk memiliki tanah wilayah Indonesia, ini berarti hanya WNI yang mempunyai dan memiliki HM atas tanah di Indonesia.

Pada subjek hukum untuk kepemilikan hak atas tanah yang telah diatur dalam UUPA Sistem Hukum Pertanahan Nasional, bahwa UUPA mempunyai sifat nasional dalam segi formal: Dasar Kenasionalan Pasal 1 UUPA. Dasar Kenasionalan ini dijumpai yaitu bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah, air dan seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

Dasar Negara Menguasai Tanah Pasal 2 ayat (1) UUPA; Hak Menguasai dari negara bukan berarti memiliki, bahwa bumi, air dan ruang udara serta kekayaan alam yang terkandung di

318) *Ibid.*, hlm. 254, ST, Ia Illae, q. 1. a. 1.

319) *Ibid.*, hlm. 254.

dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat; Dasar Pengakuan Terhadap Hak Ulayat Pasal 3 UUPA, Adanya Hak Ulayat yang tidak boleh merintang usaha dari pemerintah yang baik karena usahanya itu adalah melaksanakan kewajiban-kewajibannya mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat. Juga ketentuan Pasal 1 dan 2 UUPA pelaksanaan Hak Ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang lebih tinggi. Sebagai dasar fungsi sosial hak atas tanah Pasal 6 UUPA, seseorang yang mempunyai hak atas tanah tidak boleh mempergunakan atau tidak mempergunakan tanahnya semata-mata untuk kepentingan pribadinya tetapi harus diperhatikan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial dasar pengawasan terhadap HM Pasal 21 UUPA. Untuk mencegah agar jangan sampai terjadinya penyelundupan terhadap HM, yang diperkenankan untuk mempunyai HM hanyalah WNI. Dasar perlindungan terhadap golongan yang lemah Pasal 9 ayat (2), Pasal 11 ayat (2), Pasal 13 dan Pasal 26 ayat (1) UUPA. Tiap-tiap WNI mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk dapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri atau keluarganya. Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonominya lemah. Dasar *Landreform* atau *Agrarian Reform* Pasal 7 UUPA, untuk mencapai tujuan *Landreform*, diadakan ketentuan mengenai luas tanah yang boleh dimiliki seseorang. Untuk tidak merugikan kepentingan umum, pemiliknya dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan; Dasar Perencanaan Mengenai Tanah Pasal 14 ayat (1) dan (2) UUPA, Perencanaan ini harus meliputi mengenai peruntukan penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang udara untuk pelbagai kepentingan hidup rakyat dan negara.

Hak perorangan yang individual sebagaimana dalam lingkup hak ulayat. Dalam lingkup hak bangsa pun dimungkinkan para WNI, sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah bersama tersebut, masing-masing menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah-bersama itu secara *individual* dengan hak-hak yang bersifat *pribadi*.

Menguasai dan menggunakan tanah secara *individual* berarti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan. Tidak ada keharusan menguasainya bersama-sama dengan orang-orang lain secara kolektif, biarpun menguasainya dan menggunakan tanah itu bersama dimungkinkan dan diperbolehkan. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa: Negara sebagai yang dimaksud 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 lain serta badan-badan hukum. Kata-kata "baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum" menunjukkan bahwa dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional, tanah-tanah tersebut dapat dikuasai dan dipergunakan secara individual dan tidak ada keharusan untuk menguasai dan menggunakan secara kolektif.

Persyaratan bagi pemegang hak atas tanah yang menunjukkan kepada perorangan, baik WNI maupun orang-orang asing dan badan-badan hukum, juga menunjukkan prinsip penguasaan dan penggunaan tanah secara individual tersebut (Pasal 21, 29, 36, 42, dan 45).

Pengaturan kepemilikan hak ini telah ditentukan oleh undang-undang, terhadap siapa saja subjek hukum pemilik hak atas tanah sesuai asas Nasionalitas dan asas Individualitas yang kita anut, tetapi kembali lagi bahwa penempatan asas moralitas menjadi tempat tertinggi. Mengingat jika pengaturan sudah jelas, tetapi ada oknum yang tidak peduli dengan peraturan yang ada, malah mencari celah meskipun dengan cara melawan hukum. Akan tetapi, hal ini akan berbeda jika para aparat kita telah menegakkan hukum secara benar, pelaku yang berkeinginan untuk mencari celah hukum tidak akan mempunyai kemampuan untuk menerobos sistem hukum yang akurat dan aparat yang konsisten dengan memperlakukan peraturan perundang-undangan secara tepat dan benar.

Jika saja tetap terjadi hal ini meskipun telah memiliki aparat hukum yang mempunyai moralitas tinggi serta peraturan perundang-undangan yang memadai, tidak luput juga pelaku WNI yang memfasilitasi kondisi tersebut. Oleh karena itu, jika hal ini tetap terjadi, aparat hukum yang mengetahui akan kejadian ini tidak segan bertindak, dan jika diketahui pemilik aslinya adalah WNA, kepemilikan hak itu yang mengatasnamakan WNI harus

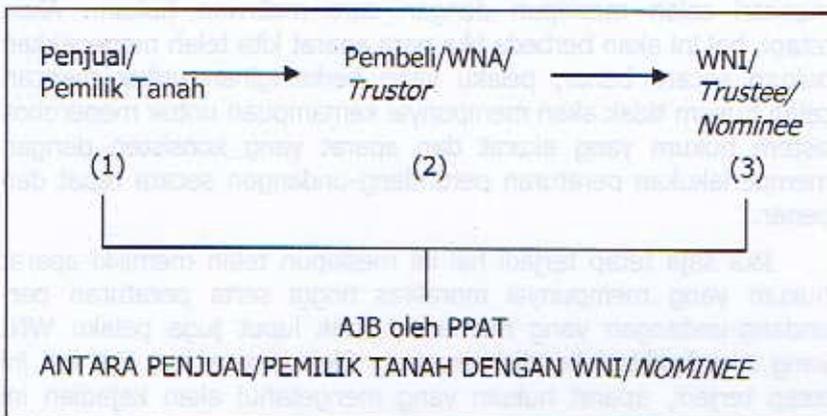
dibatalkan dan kepemilikan tersebut jatuh ke tangan negara atau pemilik nama sesungguhnya yaitu hak WNI itu seluruhnya.

C. PENYELESAIAN MASALAH BILA PIHAK *NOMINEE* MENGINGKARI PERJANJIAN *TRUSTEE* DALAM KEPEMILIKAN HM ATAS TANAH YANG DIBUAT PARA PIHAK TERHADAP KEPASTIAN HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH

Keinginan memiliki sebuah tanah menjadi bagian dari kehidupan manusia dalam berusaha maupun sekadar untuk menjadikan tanah sebagai tempat tinggal untuk dibangun bangunan di atas tanah tersebut. Akan berbeda keinginan memiliki itu jika investor/calon pembeli adalah bukan WNI sebagai ketentuan hukum kita akan kepemilikan HM atas tanah yang hanya dapat dimiliki oleh WNI. Bagi WNA akan mencari jalan yang memungkinkan untuk memilikinya, tanpa mempertimbangkan akibat perbuatannya. Sampai kemudian WNA mendapatkan solusi untuk memiliki dengan cara terselubung menggunakan pihak WNI sebagai pihak yang dipercayai untuk mengatasnamakan kepemilikan hak atas tanahnya kepada pihak WNI yang dibuat dalam satu perjanjian ketika akan membeli lahan tanah tersebut. Kesepakatan yang dibuat untuk para pihak diatur oleh seorang pejabat Notaris sekaligus merangkap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagaimana bagan tersebut di bawah ini:

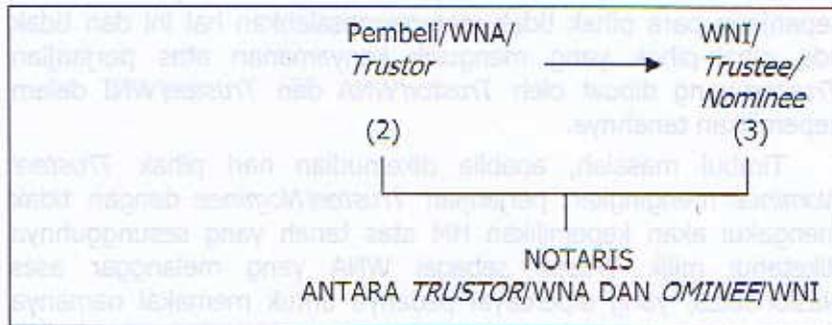
Gambar 4

Proses terjadinya *Nominee* dalam sistem hukum pertanahan:



Gambar 5

Perjanjian *Nominee* yang dibuat antara WNA dan WNI oleh Notaris:



Proses terjadinya perjanjian *Nominee* atas dasar perjanjian *Trustee*. Calon Penjual/Pemilik Tanah merencanakan untuk menjual tanahnya kepada calon Pembeli. Sebelum membeli tanah yang telah diincar, calon Pembeli terlebih dahulu ingin mendapat kepastian akan kepemilikan tanah dengan jenis HM, lalu mengkonsultasikan rencana ini ke Notaris dengan membawa orang kepercayaan itu. Setelah mengerti maksud keinginan WNA, lalu Notaris mengkonsep perjanjian *Trustee* antara WNA dan WNI yang isinya antara lain: pihak WNI mengakui bahwa tanah HM yang didaftar atas namanya bukanlah miliknya, tetapi milik WNA yang telah menyediakan dana untuk pembelian tanah HM beserta bangunannya; pihak WNI memberi kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada pihak WNA untuk melakukan segala tindakan hukum terhadap tanah HM dan bangunan; pihak WNI memberikan opsi untuk membeli tanah HM dan bangunan kepada pihak WNA karena dana untuk pembelian tanah HM dan bangunan itu disediakan oleh WNA; dan lain sebagainya yang membatasi kewenangan pihak WNI. Notaris sekaligus mengonsep Kuasa untuk menjual, berisi pemberian kuasa dengan hak substitusi dari pihak WNI sebagai pemberi kuasa kepada pihak WNA sebagai penerima kuasa, untuk melakukan perbuatan hukum menjual atau memindahkan tanah HM dan bangunan. Notaris sekaligus mengonsep Akta Pengakuan Hutang, bahwa pihak WNI mempunyai hutang sejumlah uang pembayaran harga jual beli tanah dimaksud; Notaris membuat Kuasa Roya, pihak WNI memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak WNA untuk secara khusus mewakili dan bertindak atas nama pihak WNI untuk meroya dan menyelesaikan semua kewajiban utang-piutang pihak WNI.

Dalam kepemilikan tanah jenis HM oleh pihak *Trustor* yang membuat perjanjian *Trustee/Nominee* dengan pihak WNI sebagai *Trustee/Nominee* pada dasarnya tidak akan menjadi masalah sepanjang para pihak tidak mempermasalahkan hal ini dan tidak ada pihak-pihak yang mengusik kenyamanan atas perjanjian *Trustee* yang dibuat oleh *Trustor/WNA* dan *Trustee/WNI* dalam kepemilikan tanahnya.

Timbul masalah, apabila dikemudian hari pihak *Trustee/Nominee* mengingkari perjanjian *Trustee/Nominee* dengan tidak mengakui akan kepemilikan HM atas tanah yang sesungguhnya diketahui milik *Trustor* sebagai WNA yang melanggar asas Nasionalitas, yang dipercayai padanya untuk memakai namanya sebagai pemilik dengan meminjam nama/*Nominee*, kemudian pihak *Trustor* ingin melakukan gugatan kepada pihak WNI sebagai *Trustee/Nominee*. Hal ini tidak dapat dilakukan karena perjanjian itu sendiri batal demi hukum dan pada dasarnya perjanjian itu dianggap tidak pernah ada. Mengingat isi perjanjian yang dibuat para pihak mengandung causa tidak halal, yaitu terdapat isi perjanjian bahwa: pihak WNI mengakui bahwa tanah HM yang didaftar atas namanya bukanlah miliknya, tetapi milik WNA yang telah menyediakan dana untuk pembelian tanah HM beserta bangunannya. Sebagai subjek hukum dalam melakukan perjanjian jelas tidak memenuhi syarat sahnya suatu perjanjian terpenuhinya Pasal 1320 ayat (4) KUHPerdara atas causa yang halal, karena hukum tidak mengatur, bahkan perbuatan hukum itu sendiri dilarang oleh UU. Hukum pertanahan juga tidak membolehkan, sehingga bertentangan dengan objek yang diperjanjikan adalah tidak menjadi halal jika terdapat larangan kepemilikan hak atas tanah jenis HM oleh WNA yang jelas melanggar asas Nasionalitas Pasal 21 ayat (1) UUPA, dan menjadi kerugian negara.

Pada dasarnya, perjanjian yang dibuat diketahui pihak *Trustor* untuk menutupi keberadaan kepemilikan HM atas tanah yang sebenarnya adalah dirinya, sedangkan UU melarang kepemilikan HM atas tanah bagi orang asing. Sehingga pihak WNA bersembunyi dibalik nama pihak WNI untuk memilikinya melalui perjanjian *Trustee* yang dibuat. Bahwa WNI sebagai *Nominee* mengatasnamakan dirinya sebagai pemilik hak atas tanah tersebut yang berfungsi sebagai *legal owner* dan untuk Badan Hukum bersembunyi dibelakang organ badan hukum/Direksi. *Legal owner* dalam hal ini bukan *real owner*, mereka berpura-pura sebagai *legal owner* yang menggunakan namanya tercantum di dalam buku sertifikat tanah, tetapi sesungguhnya kepemilikan hak atas tanah

adalah milik WNA atau Badan Hukum yang didasari dengan perjanjian *Trustee*.

Perjanjian *Trustee* dalam kepemilikan HM atas tanah yang dibuat para pihak dengan menggunakan jasa hukum Notaris, tanpa memperhitungkan akibat perjanjian *Trustee* yang dibuat ini dapat mencelakakan bagi *Trustor*, yakni ketika suatu saat nanti pihak *Nominee* mengingkari perjanjian *Trustee* yang dibuatnya, pihak *Nominee* sebagai pihak yang namanya tercantum pada buku tanah/sertifikat tanah, yang secara keperdataan adalah miliknya, hal ini akan menimbulkan masalah.

Masalah menjadi sulit diluruskan akibat perjanjian *Trustee* yang dibuat para pihak yang telah melanggar causa yang halal dalam sahnya perjanjian yaitu adanya larangan kepemilikan HM atas tanah bagi orang asing dan Badan Hukum, karena *Nominee* yang dibuat atas dasar perjanjian *Trustee* telah melanggar asas Nasionalitas bagi kepemilikan WNA yang peruntukannya hanya dibolehkan bagi WNI dan Badan Hukum tertentu saja, dan melanggar asas Individualitas bagi kepemilikan Badan Hukum yang peruntukannya hanya bagi orang perorangan/Individu saja.

Oleh karena itu, semua bentuk perjanjian yang dibuat baik yang melanggar asas Nasionalitas bagi WNA dan asas Individualitas bagi Badan Hukum dalam upaya melakukan penyelundupan hukum melalui *Nominee* yang ditunjuk atas dasar perjanjian *trustee*, sehingga perjanjian ini haruslah dianggap tidak pernah ada, dan keadaan dikembalikan seperti semula bila para pihak sepakat melakukan penyelesaian secara mediasi/musyawarah. Tentu saja jika hal ini belum berlangsung lama, dana hasil transaksi masih dapat dikembalikan dari pihak Penjual asal tanah, tetapi sebagaimana ketentuan Pasal 26 ayat (2) bahwa tidak dapat dituntut kembali uang yang telah diterima oleh Pemilik asal tanah/Penjual, dan hal ini akan menjadi kerugian bagi Pembeli.

Dilema ini menjadikan pihak *Trustor* tidak dapat langsung menuntut kepada pihak *Nominee* jika pihak *Nominee* mengingkari perjanjian *Trustee* yang dibuat. Oleh karena itu, pihak *Trustor* seharusnya melakukan langkah-langkah mediasi/musyawarah dengan melakukan pendekatan ke pihak *Nominee*. Dalam pendekatan yang dilakukan itu pihak *Trustor* dapat meminta pihak *Nominee/Trustee* untuk mengembalikan semua pengeluaran *Trustor* dalam kepemilikan hak atas tanah tersebut atau memindahkan HM atas tanah atas nama dengan *Nominee* yang telah dibuat menjadi nama *Trustor* sesuai dengan peruntukan

bentuk kepemilikan yaitu HP bagi WNA dan HGB/HGU/HP bagi Badan Hukum, dengan memberi imbalan kompensasi yang disepakati para pihak.

D. KONSEP KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH OLEH WNA DAN BADAN HUKUM SEBAGAI SOLUSI PELAKSANAAN SISTEM HUKUM PERTANAHAN INDONESIA

Orang asing yang boleh mempunyai rumah di Indonesia, sesuai dengan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 110-2871 tentang Pelaksanaan PP No. 41/1966 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing tertanggal 8 Oktober 1996, dijelaskan bahwa orang asing dari segi kedudukannya di Indonesia dapat dibagi dalam 2(dua) golongan, yakni: orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia secara menetap (penduduk Indonesia); dan orang asing yang tidak tinggal di Indonesia secara menetap melainkan hanya sewaktu-waktu berada di Indonesia.

Perbedaan itu berkaitan dengan dokumen yang harus ditunjukkan ketika melakukan perbuatan hukum dalam memperoleh rumah, yakni: bagi orang asing menetap, yang mendapat Izin Tinggal Tetap, dan bagi orang asing lainnya, yang mendapat Izin Kunjungan atau Izin Keimigrasian lainnya berbentuk tanda yang diterakan pada paspor atau dokumen keimigrasian lainnya yang dimiliki orang asing yang bersangkutan.

Sedangkan untuk pembatasan kepemilikan rumah yang dapat dipunyai orang asing dalam SE Menteri Agraria/Kepala BPN disebutkan bahwa orang asing itu dapat memiliki satu rumah. Untuk itu, orang asing tersebut diminta membuat pernyataan bahwa yang bersangkutan tidak memiliki rumah tempat tinggal atau hunian di Indonesia pada waktu melakukan perbuatan hukum untuk memperoleh rumah tempat tinggal tersebut.

PP No. 41 Tahun 1996 ini sebagai salah satu terobosan dalam rangka mengantisipasi globalisasi perdagangan bebas ini. Peraturan ini telah membuka diri untuk membuka gairah investasi asing dapat berkompetisi guna pembangunan investasi dalam hal perdagangan di bidang ekonomi di Indonesia.

Pada dewasa ini kepemilikan hak atas tanah untuk WNA dari sisi positifnya yang diberikan kelembagaan HP ini telah memberikan peluang kepemilikan dalam jangka waktu tertentu. HP bagi WNA didasarkan pada PP No. 41 Tahun 1996 Tentang Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia. Pada Pasal 1 ayat (1) PP ini

dinyatakan bahwa orang asing dapat memiliki sebuah rumah untuk tinggal atau hunian dengan hak atas tanah tertentu. Hak atas tanah tertentu ialah HP sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 2 PP No. 41 Tahun 1996 ini, yang terbagi HP atas tanah negara dan HM yang dibebani HP dengan perjanjian tertentu.

Meskipun demikian, terhadap orang asing tersebut ada pembatasan hak yakni hanya diberikan kepada orang asing yang kehadirannya memberikan manfaat terhadap pembangunan Indonesia sebagaimana dinyatakan di dalam Pasal 1 ayat (2) PP No. 41 Tahun 1996. Apabila mereka tidak berkedudukan lagi di Indonesia, dalam waktu 1 (satu) tahun harus melepaskan atau mengalihkan hak atas rumah dan tanahnya kepada orang lain yang memenuhi syarat. Jika tidak, rumah tersebut jika berdiri di atas tanah negara, akan dilelang untuk kemudian dijual dan jika didirikan di atas tanah HM sesuai perjanjian, rumah tersebut menjadi milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Jangka waktu 1 (satu) tahun untuk melepaskan HP dari ketentuan kepemilikan tanah HP bagi orang asing yang tidak bekerja ataupun tidak tinggal lagi di Indonesia, merupakan sisi negatif bagi orang asing tersebut untuk segera mengalihkan kepemilikan haknya dalam waktu yang dianggap sangat singkat untuk melakukan jual beli terhadap pihak ketiga, yang memenuhi persyaratan dalam Pasal 6 di atas. Apabila dengan ekonomi Indonesia yang sulit seperti sekarang ini, mau tidak mau terpaksa menjual rumah tersebut dengan harga murah jika terdesak dengan waktu dan penawaran yang didapat tidak sesuai dengan keinginan penjual. Sebaliknya, jika bisnis properti membaik atau ekonomi membaik, kemungkinan akan menambah keuntungan bagi WNA.

Kepemilikan hak atas rumah bagi WNA, selain pembatasan jangka waktu pelepasan hak disebutkan di atas, juga pembatasan memiliki rumah yang dibatasi hanya dapat dimiliki 1(satu) buah rumah saja. Tujuan pembatasan ini adalah untuk menjaga agar persyaratan pemilikan tersebut tidak menyimpang dari tujuannya, yaitu sekadar memberikan dukungan yang wajar bagi orang asing yang melakukan kegiatan bisnis di Indonesia.

Sisi positif kepemilikan hak atas tanah bagi Badan Hukum dalam Undang-undang Penanaman Modal (UUPM) Pasal 22 ayat (1) memberikan jangka waktu kepemilikan HGU paling lama 95 tahun, dengan perincian dapat diberikan dan diperpanjang selama kurun waktu 60 tahun dan dapat diperbarui selama 35 tahun.

Sedangkan untuk HGB diberikan jangka waktu kepemilikannya selama 80 tahun dengan perincian dapat diberikan dan diperpanjang selama kurun waktu 50 tahun dan dapat diperbarui selama kurun waktu 30 tahun, dan untuk HP diberikan jangka waktu kepemilikan selama 70 tahun dengan perincian dapat diberikan dan diperpanjang selama kurun waktu 45 tahun dan dapat diperbarui selama 25 tahun.

Atas pemberian dan perpanjangan di muka bagi perusahaan penanaman modal, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 22 ayat (2) UUPM dengan syarat-syarat antara lain: penanaman modal yang dilakukan dalam jangka panjang dan terkait dengan perubahan struktur perekonomian Indonesia yang lebih berdaya saing; penanaman modal dengan tingkat risiko, penanaman modal yang memerlukan pengembalian modal dalam jangka panjang sesuai dengan jenis kegiatan penanaman modal yang dilakukan; penanaman modal yang tidak memerlukan area yang luas; penanaman modal dengan menggunakan hak atas tanah negara dan penanaman modal yang tidak mengganggu rasa keadilan masyarakat dan tidak merugikan kepentingan umum.

Adanya perbedaan perlakuan dalam kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan Badan Hukum sebagai konsekuensi asas Nasionalitas bahwa WNA tidak boleh memiliki HM, kecuali HP dan HS sesuai ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf e dan atas dasar perjanjian Sewa, yang memenuhi ketentuan Pasal 1320 dan Pasal 1338 KUHPerdara dan PP No. 40/1996 serta PP No. 41/1996 dan asas Individualitas bahwa Badan Hukum tidak dapat memiliki HM, kecuali HGU, HGB, HP dan HS.

Untuk Badan Hukum Khusus tidak boleh memiliki HM, sedangkan untuk Badan Hukum Indonesia hanya boleh memiliki HGU, HGB, HP, HS, kecuali Badan Hukum tertentu yang bergerak di bidang sosial dan agama, BUMN dan Perbankan.

Sedangkan terhadap Badan Hukum Asing/PMA hanya boleh HP berdasarkan ketentuan UUPMA, kecuali apabila dengan perjanjian patungan membentuk Badan Hukum Indonesia boleh memiliki HGB, HGU, serta HS sesuai ketentuan UUPA.

Terhadap kepemilikan hak atas tanah di dalam asas Nasionalitas dan asas Individualitas dihubungkan dengan asas Moral yang baik yang menimbulkan penyeludupan hukum sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Oleh karena itu, atas perbedaan perlakuan tersebut membuat hukum pertanahan Indonesia tidak menarik bagi asing untuk berinvestasi di Indonesia.

Dalam upaya menarik investasi dan untuk WNA sebagaimana ketentuan PP 41/1996, maupun Badan Hukum Asing/PT. PMA ketentuan PP 40/1996 dan UUPMA, penulis berpendapat HP dapat diberikan dengan jangka waktu yang cukup sekaligus kepada WNA dan PT. PMA secara langsung, tanpa proses tahapan perpanjangan ataupun pembaruan.

Untuk HP bagi WNA Pasal 2 PP No. 41/1996 yang terbagi HP atas tanah Negara dan HM yang dibebani HP dengan perjanjian tertentu. Jangka waktu kepemilikan dari HP bagi WNA tersebut adalah HP atas tanah negara diberi waktu 25 tahun dapat diperpanjang 20 tahun dan diperbarui, sedangkan HP yang berasal dari HM jangka waktunya 25 tahun dan tidak dapat diperpanjang, tetapi dapat diperbarui berdasarkan kesepakatan kedua belah pihak yang dituangkan dalam akta PPAT. HP wajib didaftarkan (diterbitkan sertifikatnya), dan bagi HP di atas tanah HM pemberiannya harus dicatat dalam buku tanah dan sertifikat HM yang bersangkutan dengan syarat WNA tersebut masih berkedudukan di Indonesia. HP atas Tanah Negara dan HM di atas tanah HPL dapat beralih dan dialihkan sedangkan HP di atas tanah HM hanya dapat dialihkan dengan persetujuan pemegang HM. Peralihan tersebut wajib didaftarkan.

Untuk menarik investasi asing, terhadap pemberian HP ini menurut penulis dapat diberikan sekaligus menjadi 50 tahun tanpa proses perpanjangan ataupun pembaruan. Sedangkan terhadap Badan Hukum Asing/PT. PMA diberikan secara langsung dengan waktu 95 tahun sekaligus tanpa perpanjangan ataupun pembaruan.

Selain daripada itu guna adanya ketertiban dalam kepemilikan hak, sebagaimana telah dijelaskan pada bab-bab sebelumnya dalam kepemilikan hak atas tanah oleh WNA dan Badan Hukum yang telah diatur oleh beberapa peraturan dan perundang-undangan. Oleh karena itu, perlu pemantauan akan realisasi jalannya peraturan dalam proses kepemilikan hak atas nama pemohon hak. Hal ini perlu diperhatikan mengingat apakah mulai dari proses permohonan hak sampai penerbitan hak sudah sesuai dengan apa yang disyaratkan oleh undang-undang, baik terhadap peruntukan tanah sampai kepada proses pelepasan hak dan penerbitan pemohon hak sebagaimana ketentuan Keppres No. 32 Tahun 1979 dan Pasal 14 UU Nomor 14 Tahun 1979 dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah serta hukum acara perdata yang menerapkan pembuktian formal.

Untuk menyikapi permasalahan kepemilikan hak atas tanah yang dilakukan oleh WNA maupun badan hukum, diperlukan adanya ketertiban hukum atas konsepsi kepemilikan hak atas tanah oleh WNA dan badan hukum dihubungkan dengan pembangunan hukum pertanahan Indonesia dan realisasi perizinan yang diberikan Pemerintah dalam rangka penanaman modal asing di Indonesia dengan menertibkan hukum baik pada penyelenggara hukum yaitu Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut "BPN", sebagai lembaga penyelenggara administrasi negara maupun subjek hukum dalam rangka penerbitan kepemilikan hak atas tanah di Indonesia. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA yang menyebutkan:

"Bahwa wewenang negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan".

Dan Ketentuan UUPA pada Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 4 ayat (1) menyebutkan:³²⁰⁾

"Bahwa tanah adalah permukaan bumi, dan berdasarkan hak menguasai dari negara dapat diberikan hak-hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, untuk dimiliki orang maupun badan hukum dan memberikan wewenang kepada mereka untuk mempergunakan tanah tersebut. Demikian pula dengan tubuh bumi, serta ruang yang ada di atasnya yang langsung berkepentingan dengan penggunaan tanah itu dalam batas yang diperkenankan oleh undang-undang".

Dalam pelaksanaan kebijaksanaan tersebut, Menteri Negara Agraria/Kepala BPN telah mengeluarkan peraturan di bidang pertanahan Dalam Rangka Investasi/Penanaman Modal, yaitu:

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan Hak Pakai atas Tanah; PP No. 41 Tahun 1996 Tentang Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia; Undang-undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal; Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 22 Tahun 1993 tentang Petunjuk Pelaksanaan Izin Lokasi Dalam Rangka Pelaksanaan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata

320) Pasal 1 ayat (4) dan Pasal 4 ayat (1) UUPA.

Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan; Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Memperoleh Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal.

Sejalan dengan itu, Pemerintah mengeluarkan arahan dan pedoman dalam pemenuhan hak atas tanah dan pemenuhan Hak atas sumber daya alam dan lingkungan hidup yang telah diatur oleh Agenda RPJMN periode tahun 2005 – 2025 untuk "Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat" dan agenda "RPJP" untuk "Arah, Tahapan, dan Prioritas Pembangunan Jangka Panjang dalam Mewujudkan Pembangunan yang Lebih Merata dan Berkeadilan" yang diatur pada Bab IV.1.5 ayat (11), berbunyi:³²¹⁾

"Menerapkan sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif, serta melaksanakan penegakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan demokrasi. Selain itu, perlu dilakukan penyempurnaan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah melalui perumusan berbagai aturan pelaksanaan *land reform* serta penciptaan insentif/disinsentif perpajakan yang sesuai dengan luas, lokasi, dan penggunaan tanah agar masyarakat golongan ekonomi lemah dapat lebih mudah mendapatkan hak atas tanah. Selain itu, menyempurnakan sistem hukum dan produk hukum pertanahan melalui inventarisasi dan penyempurnaan . . . dst".

Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat sebagaimana agenda RPJMN dan RPJP tersebut di atas, dalam hal ini hukum sebagai alat pembaruan masyarakat serta pemelihara ketertiban dalam masyarakat, menunjukkan fungsinya dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat terutama dalam hal ketertiban kepemilikan hak atas tanah. Mengingat fungsinya di atas, sifat hukum pada dasarnya adalah konservatif, artinya hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai.

Sebagaimana ketentuan Pasal 1 dan 2 UUPA, penyelenggara atas kepemilikan seluruh aset negara adalah di tangan pemerintah, sedangkan aset pada tanah merupakan salah satu aset kepemilikan negara yang dijadikan kegiatan investasi para warga negara asing, yang memerlukan pengaturan hukum yang jelas atas investasi yang dilakukan oleh WNA atas tanah.

Ketentuan Pasal 21 UUPA jelas membatasi kepemilikan hak atas WNA, sehingga perlu kejelasan hukum yang mengaturnya.

321) Agenda RPJMN Periode Tahun 2005 – 2025.

Hal itu sejalan dengan isi Pasal 2 Ketetapan MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang mengatakan:

"Pembaharuan agraria mencakup suatu proses berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia".

Kepemilikan hak atas tanah oleh WNA dan Badan Hukum, ditegaskan dan pengawasan yang ketat akan peraturan yang diterbitkan yaitu terhadap kehadiran PP No. 41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 7/1996 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 8/1996, yang menjelaskan secara garis besar PP No. 41/1996 memuat ketentuan syarat kepemilikan orang asing yang berkedudukan di Indonesia.

Sebagaimana dijelaskan di atas, menurut hemat penulis perlunya solusi untuk memberikan daya tarik bagi investor asing baik bagi kepemilikan WNA pribadi maupun bagi Badan Hukum asing/PT. PMA serta Badan Hukum Komersil Indonesia yang dapat memiliki secara langsung tanpa perlu memperpanjang/memperbarui, sebagaimana diterapkan di beberapa negara seperti Malaysia, Singapura dan Cina, yang memberikan cukup waktu yang relatif lama, contohnya di Singapura memberikan jangka waktu kepemilikan tanah bagi WNA dan Badan Hukum Asing selama 90 tahun, dan jika memungkinkan nantinya hukum tanah Indonesia hanya memiliki dua bentuk hak kepemilikan tanah sebagaimana yang terjadi di beberapa negara tetangga Indonesia.

Oleh karena itu, harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Disamping itu, untuk meningkatkan perekonomian bangsa, kehadiran investor asing sangat diperlukan, sehingga perlunya penerapan konsep kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan Badan Hukum sebagai solusi pelaksanaan sistem hukum pertanahan Indonesia.

E. PEMBAHARUAN HAK ATAS TANAH DALAM PEMBANGUNAN HUKUM PERTANAHAN INDONESIA SESUAI DENGAN NEGARA KESEJAHTERAAN

Salah satu asas yang sangat penting yang didalilkan oleh UUPA sekarang ialah ketentuan yang tercantum dalam Pasal 5 yang berbunyi:

"Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang udara ialah *Hukum Adat*, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang berstandar pada hukum agama".

Sayang sekali, penulisan asas yang sangat penting ini tidak disertai penjelasan yang cukup apa yang harus kita artikan dengan Hukum adat yang menjadi sendi di atas mana seluruh hukum agraria kita yang baru akan berpihak.

Dalam Pasal 5 UUPA tersebut kita hanya dapat baca bahwa sifat hukum agraria yang baru ini tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa, sosialisme Indonesia, ketentuan-ketentuan UUPA, peraturan-peraturan lainnya dibidang agraria, dan unsur-unsur yang berdasar pada hukum agama.

Negara Indonesia yang berbentuk Kesatuan dengan bentuk pemerintahannya *Res Publica*, telah menentukan satu kebijaksanaan yang sangat mantap terhadap penguasaan tanah di negara Republik Indonesia, yang diabadikan dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 33 dan yang sangat berhubungan dengan masalah pertanahan terkhususnya lagi pada Pasal 33 ayat (3) tersebut:

"Bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Apa yang terkandung di dalam kata "Dikuasai oleh Negara" sama sekali tidak boleh ditafsirkan bahwa negara-lah yang berhak memiliki tanah, hal demikian sama sekali tidak benar. Pemerintah R.I. mengakui HM atas tanah setiap warga negara yang memang mempunyai hak itu, dan sepanjang hak tersebut diperolehnya tidak bertentangan dengan ketentuan hukum yang berlaku/sah dan yang dalam pendaayagunaannya pun tidak boleh bertentangan dengan sosialisme Indonesia seperti yang digambarkan dalam

Preambul UUD 1945.³²²⁾ "Dikuasai oleh Negara" berarti bahwa dalam hal pendayagunaan tanah, negaralah yang mengatur dengan sebaik-baiknya agar terjamin ketertiban dan ketenangan hidup bermasyarakat dari segenap rakyat Indonesia, agar kelestarian tanah dapat dipertahankan dan agar tercegah segala perlakuan yang berbentuk pemerasan dan pemeriksaan terhadap tanah di bumi Indonesia.

Terjadinya kepemilikan HM atas tanah yang diindikasikan kepemilikan haknya adalah WNA, meskipun secara legalitas nama yang tercantum sebagai pemegang hak adalah WNI. Hal ini cukup berat pembuktiannya jika saja WNI pemegang hak tetap bersikeras kepemilikan hak itu adalah kepunyaannya. Meskipun cara mendatakannya dinilai tidak mempunyai kemampuan untuk membeli dengan kemampuan finansial yang dimilikinya. Akan tetapi, si pemegang hak dapat saja tetap pada prinsipnya dan dapat saja mengatakan bahwa dana yang dimilikinya didapatkan dari pinjaman, ataupun alasan lainnya.

Untuk itu, cara-cara yang dilakukan dalam kepemilikan HM oleh WNA sebagaimana dipaparkan pada bab sebelumnya merupakan tindakan karena adanya celah hukum untuk melakukan perbuatan itu, meskipun undang-undang secara tegas melarang kepemilikan dengan cara tersebut selain kepemilikan yang dibenarkan oleh undang-undang yakni HP bagi WNA.

Terjadinya kepemilikan HM atas tanah oleh WNA dengan cara penyelundungan hukum, tidak terlepas dari moralitas para pihak yang membantu dan melancarkan kepemilikan dengan cara kepemilikan secara melawan hukum. Para pihak yang membantu proses kepemilikan ini, baik dari sisi sipemegang hak yang melakukan dengan tujuan untuk kepentingannya sendiri yang terhimpit masalah ekonomi dan tingkat pengetahuan yang tidak memadai, sehingga dengan mudah terpengaruh dengan bujukan atau janji-janji yang tidak diperhitungkan sebelumnya.

Juga pihak oknum Notaris dan aparat hukum lainnya yang tidak memperhitungkan akan cara-cara yang dilakukannya, hanya semata-mata menjalankan pekerjaannya untuk mendapatkan imbalan jasa dari pihak yang mengiginkan kepemilikan HM atas tanah secara melawan hukum.

Oleh karena itu, perlunya pemahaman dan sosialisasi terhadap pihak-pihak terkait, khususnya diawali dengan aparat

322) G. Kartasapoetra, *op. cit.*, hlm. 100.

hukum baik Notaris ataupun PPAT serta BPN dalam menerapkan sistem hukum pertanahan nasional dengan benar dan sesuai apa yang diamanatkan undang-undang.

Meskipun undang-undang telah dengan tegas membatasi kepemilikan hak atas tanah peruntukan dan subjek pemegang hak, jika para oknum tidak mempunyai moralitas yang tinggi dalam menegakkan hukum, hal ini dapat terulang kembali terus menerus.

Tidak dijumpainya pengaturan penjualan tanah kepemilikan hak atas tanah oleh WNA dan Badan hukum dalam PP No. 40 Tahun 1996 dan PP No. 41 Tahun 1996 menyebabkan keraguan investor asing untuk berinvestasi di Indonesia. Juga perlunya memerhatikan kesiapan hukum pertanahan Nasional Indonesia untuk menerima investasi yang akan masuk ke Indonesia. Investor yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri (*Foreign Direct Investment* = FDI) pada sektor tanah ini akan mengakselerasi pertumbuhan ekonomi secara signifikan.

Namun, masih terdapat hambatan-hambatan investasi yang cukup signifikan sehingga membuat investor menjadi ragu berinvestasi. Terdapat beberapa faktor yang memengaruhi keputusan investasi dari investor, diantaranya ialah pertumbuhan pasar dan luas pangsa pasar, upah dan produktivitas tenaga kerja, ketersediaan infrastruktur, dan insentif pajak untuk beberapa sektor tertentu.

Hal-hal tersebut di atas yang kemudian menjadi hambatan utama dalam proses investasi adalah untuk memulai aktivitas berusaha. Indonesia pada saat ini berada pada peringkat 115 dari 155 negara-negara di dunia terkait dengan kemudahan memulai aktivitas berusaha (*days to star business*).

Hambatan-hambatan lain bagi para investor untuk melakukan investasi terletak pada ketidakpastian hukum, dari peringkat tersebut di atas dapat dikemukakan adanya hambatan-hambatan yang sifatnya hukum seperti melaksanakan kontrak, proses perizinan, perselisihan hubungan industrial, penutupan usaha dan pembayaran pajak.

Banyaknya instansi yang terlibat dalam memberikan perizinan, clearance dan sertifikasi yang mengakibatkan lamanya proses pengembangan perumahan; Tingginya biaya izin bangunan, biaya perolehan hak atas tanah dan bangunan (tingginya harga lahan akibat spekulasi); Lambatnya penyediaan infrastruktur makro yang mendukung kawasan perumahan, termasuk penyediaan listrik oleh PLN, maupun air minum untuk rumah tangga;

Pemerintah kabupaten dan kota sampai saat ini masih memungut berbagai retribusi yang mahal terhadap perizinan RSH.

Hambatan-hambatan investasi secara umum yang memiliki dimensi hukum tersebut di atas, juga terdapat pada sektor tanah. Untuk membedah hambatan-hambatan hukum dalam investasi pada sektor tanah secara detail, akan digunakan pendekatan pembagian komponen sistem hukum yang digunakan oleh Lawrence M. Friedmann. Dengan memberikan pengertian sistem sebagai unit operasi yang memiliki batas-batas tertentu, yang kemudian melakukan proses yang nyata mengolah sesuatu bahan mentah, memproses dan kemudian memproduksi bahan mentah tersebut menjadi sesuatu yang nyata (*output*).³²³ Dalam pengertian yang demikian, sistem hukum (*legal system*) dalam proses untuk mencapai tujuannya (*output*), melibatkan tiga komponen sistem yakni substansi hukum (*legal substance*), budaya hukum (*legal culture*) dan struktur hukum (*legal structure*).

Jika dihubungkan dengan persoalan hambatan hukum dalam investasi pada sektor tanah, ketiga komponen tersebut akan berkenaan pada aspek-aspek sebagai berikut:

Pertama, struktur hukum akan terkait dengan kelembagaan negara beserta pejabat-pejabat yang terkait dengan prosedur dan perizinan dalam melaksanakan kegiatan usaha di atas tanah.

Kedua, substansi hukum yakni segala perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur kegiatan berusaha dari sektor tanah yang meliputi hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah, prosedur perizinan dalam proses pembangunan.

Ketiga, adalah terkait dengan aspek nilai dan tingkah laku dari para pelaku (*stakeholders*), baik masyarakat, pelaku usaha (kalangan perbankan, penyedia jasa maupun pengguna jasa) dan pemerintah.

Jika melihat perbandingan kepemilikan tanah di beberapa negara. Tanah tidak dapat dimiliki secara langsung, karena kepemilikan tanah hanya oleh Pemerintahan dan kepemilikan bangunan yang berdiri di atas tanah tersebut untuk dibangun dijadikan properti. Kepemilikan properti di Malaysia, semula sebelum tahun 1998, properti yang dimiliki oleh WNA dan badan hukum asing dilarang dijual sebelum jangka waktu 3 (tiga) tahun semenjak persetujuan FIC. Dalam perkembangannya, semenjak tanggal 22 April 1998 larangan tersebut diganti dengan kebijakan berupa pengenaan pajak.

323) Lawrence M. Friedmann dalam Aminuddin Salle, *op. cit.*, hlm. 92.

Bilamana properti dilepaskan dalam jangka waktu sampai dengan 5 (lima) tahun setelah perolehan, dikenal *Real Property Gains Tax* sebesar 30%, bila properti dilepaskan dalam jangka waktu 6 (enam) tahun setelah perolehan, dikenai pajak sebesar 5%.

Dari kondisi kepemilikan hak tanah maupun properti seperti dijelaskan di atas, negara berkembang maupun negara modern pun telah menyiapkan perangkat peraturannya untuk masuknya investor asing yang mau berinvestasi di negara tersebut.

Bagi Indonesia yang dalam pembenahan ekonomi setelah mengalami krisis ekonomi yang berkepanjangan harus bangkit dan menata kembali semua unsur bidang usaha agar dapat bersaing dengan negara-negara maju lainnya.

Untuk memajukan ekonomi bangsa Indonesia tidak dapat dipungkiri adanya keterlibatan investor asing untuk berinvestasi di Indonesia baik perorangan maupun dalam bentuk badan usaha asing yang berdomisili di Indonesia. Oleh karena itu, perlunya peranan pemerintah dalam menertibkan peraturan untuk mencegah terjadinya penyimpangan atas kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan Badan Hukum.

Peraturan yang ada, masih memberi kesan tidak jelas, sehingga perlunya penegasan dan pengawasan yang ketat akan peraturan yang diterbitkan yaitu terhadap kehadiran PP No. 41/1996 tentang Pemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 7/1996 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 8/1996, yang menjelaskan secara garis besar PP No. 41/1996 memuat ketentuan orang asing yang berkedudukan di Indonesia diperkenankan memiliki satu rumah tempat tinggal yang dibangun di atas tanah HP. Terhadap kepemilikan rumah bagi WNA ini tidak dapat dikontrol, meskipun peraturan perundang-undangan sudah membatasinya.

Hal ini berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan di China yaitu di kota Beijing. Berdasarkan identitas warganya yang dikenal dengan *ID card*, dapat dikontrol setiap transaksi yang dilakukan oleh warganya, mereka dapat melihat aset yang dimiliki oleh warganya. Demikian pula dengan negara-negara maju lainnya berdasarkan nomor pajak, dapat dikontrol aset yang dimiliki seseorang. Hal ini dapat saja diterapkan pada WNA yang bekerja di Indonesia yang berdasarkan Pasal 1 PP No. 41/1996 memberikan pengertian "berkedudukan di Indonesia" sebagai "kehadirannya memberi manfaat bagi pembangunan nasional".

Yang dimaksud "keberadaan" dan "memberi manfaat" tersebut yaitu dipenuhinya syarat-syarat keimigrasian disamping syarat-syarat penentu utama.

Agar setiap transaksi yang akan dilakukan oleh WNA berdasarkan *ID card* atau tanda bukti lainnya yang menunjukkan identitas WNA tersebut ini didaftar di kantor Pertanahan (BPN) yang secara komputerise *on line*, sehingga ketika melakukan transaksi secara langsung dapat dideteksi kepemilikan haknya apakah telah melebihi ketentuan kepemilikan rumah dimaksud. Kepemilikan atas bangunan yang terjadi di Singapura untuk WNA diberlakukan kepemilikan hak atas bangunan di atas tanah sewa (*Lease Hold*) yakni bangunan bertingkat di atas lantai 7, sedangkan di Malaysia kepemilikan bangunan di atas tanah Pemerintah Malaysia bagi WNA yang diperbolehkan untuk transaksi di atas RM 250,000.00 seunit.

Hal ini tanpa perlu mendapat persetujuan dari Jawatan Pelaburan Asing (*Foreign Investment Committee-FIC*). Berbeda halnya kepemilikan WNA di Australia hanya boleh memiliki bangunan yang baru saja (*new build*) dan dapat memiliki lebih dari satu bangunan (tidak dibatasi kepemilikan hak atas bangunan). Larangan yang diberlakukan adalah tidak dibolehkan memiliki bangunan yang telah dimiliki oleh orang lainnya sebelumnya (*second hand*). Untuk kesemua jenis kepemilikan hak atas tanah di negara-negara yang menganut *Anglo Saxon* ini bersifat absolut, karena waktu kepemilikannya sesuai dengan standar undang-undang yang dikeluarkan yaitu rata-rata dengan HS (*Lease Hold*) selama 90 tahun.

Terhadap kepemilikan tanah bagi WNA di Indonesia bangunan yang dibangun di atas tanah HP dapat berasal dari Tanah Negara atau tanah HM yang diberikan oleh pemegang HM dengan akta PPAT. Dalam perjanjian pemberian HP di atas HM wajib dicatat dalam buku tanah sertifikat HM yang bersangkutan. Jangka waktu HP di atas HM sesuai kesepakatan dalam perjanjian tidak lebih lama dari 25 (dua puluh lima) tahun. Jangka waktu HP tersebut tidak dapat diperpanjang, tetapi dapat diperbarui untuk jangka waktu 20 (dua puluh tahun).

Untuk jenis kepemilikan hak atas tanah yang dimiliki oleh WNA bersifat Relatif, mengingat pemberian HP berdasarkan perjanjian, dan sangat bergantung kepada kesepakatan para pihak, sehingga lamanya waktu tidak pasti, yang dapat berbeda-beda dengan yang dimiliki orang lain.

Kepemilikan hak atas tanah bagi Badan Hukum sebagaimana diatur dengan ketentuan PP 40/1996 dan UUPM 25/2007 memberikan jangka waktu yang relatif lebih lama yakni HGU 95 tahun, HGB 80 tahun, dan HP 70 tahun.

Adanya perlakuan yang berbeda dalam kepemilikan hak atas tanah antara WNI, WNA dan Badan Hukum, yang mendorong terciptanya penyelundupan hukum atas kepemilikan tanah dengan cara *Trustee Agreement* dan *Nominee* dengan meminjam nama WNI untuk kepentingan WNA yang tentunya melanggar hukum dan sering menimbulkan permasalahan antara pemegang hak WNI dengan pemilik hak yang sebenarnya yaitu pihak WNA.

Untuk Indonesia, kiranya kebijakan seperti yang ditempuh oleh Malaysia dapat diterapkan dengan penyesuaian karena kebijakan tersebut memang rasional. Penyesuaiannya ditentukan berdasarkan jangka waktu pelepasan hak atas tanah beserta bangunan terhitung semenjak tanggal perolehannya, misalnya bila dilepaskan sampai dengan jangka waktu 4 (empat) tahun sejak tanggal perolehan, dikenakan pajak sebesar 25% dari nilai jual objek pajak kena pajak dan bila dilepaskan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun setelah tanggal perolehan, dikenakan pajak sebesar 5% dari nilai jual objek pajak kena pajak. Atau sebagai alternatif dapat ditempuh cara pengenaan pajak pelepasan hak atas tanah beserta bangunan seperti yang dilakukan Malaysia terhadap orang perorangan atau perusahaan Malaysia, yakni pelepasan hak atas tanah dan bangunan dalam jangka waktu di antara 1 (satu) tahun dan 5 (lima) tahun.

Terhadap kepemilikan hak atas tanah dan bangunan yang dipunyai oleh WNA dan badan hukum asing dapat disewakan, sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 7/1996 membolehkan hak tersebut. Selama tidak digunakan oleh pemiliknya, rumah itu dapat disewakan melalui perusahaan Indonesia berdasarkan perjanjian antara WNA pemilik rumah dengan perusahaan tersebut.

Perlu pengaturan tentang hal itu dalam peraturan yang akan datang. Pada prinsipnya, WNA dan badan hukum asing dapat menyewakan hak atas ketentuan dalam PP No. 44/1994 dan seyogyanya memang dilakukan melalui perusahaan Indonesia dengan pertimbangan bahwa perjanjian yang dibuat melalui perusahaan yang profesinya melakukan sewa-menyewa lebih memberikan rasa aman terutama kepada pihak hukum yang mungkin timbul serta jalan keluarnya akan diberikan secara profesional.

Di samping itu, laporan yang disampaikan oleh perusahaan itu akan menjadi dasar pengenaan pajak untuk sewa menyewa itu sesuai dengan PP No. 29/1996, yakni berupa Pajak penghasilan sebesar 6% bagi Wajib Pajak Badan dan 10% bagi Wajib Pajak Pribadi. Sebagai perbandingan, di Singapura pajak untuk properti yang disewakan adalah sebesar 15%.

PP No. 41/1996 juga tidak menyebutkan secara eksplisit tentang pewarisan dan hibah hak atas tanah beserta bangunan yang dipunyai oleh WNA. Meskipun demikian, sesuai dengan isi wewenang HP atas tanah, pewarisan dan hibah wasiat hak atas tanah beserta bangunan dapat dilakukan sepanjang ahli waris dan penerima hibah memenuhi persyaratan subjek hak sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena ahli waris dan penerima hibah memperoleh hak secara cuma-cuma, perolehan hak itu termasuk objek pajak dikenakan pajak menurut PP No. 111/2000. Adapun BPHTB yang terutang atas perolehan hak karena waris dan hibah wasiat adalah sebesar 50% dari BPHTB yang seharusnya terutang. Nilai Perolehan Objek Pajak karena waris dan hibah wasiat adalah nilai pasar pada saat perolehan hak tersebut didaftarkan pada Kantor Pertanahan dan apabila nilai pasar itu lebih rendah daripada Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) Bumi dan Bangunan, nilai perolehan objek pajak yang digunakan sebagai dasar pengenaan BPHTB adalah NJOP pada tahun terjadinya perolehan.

Hak atas tanah beserta bangunan yang dipunyai oleh WNA dan badan hukum asing itu disamping dapat dijual, disewakan, diwariskan maupun dihibahkan, juga dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU Nomor 4/1996 tentang Hak Tanggungan.

Selain itu, juga perlunya pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus disesuaikan dengan perkembangan zaman.

Maria S.W. Sumardjono,³²⁴⁾ berpendapat dalam rangka pembangunan hukum pertanahan nasional, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan pendekatan yang mencerminkan pola pikir proaktif dan dilandasi dengan sikap kritis dan objektif. Dalam menghadapi tantangan itu paling tidak dapat dicatat dua macam reaksi yang timbul. Yakni reaksi yang didasarkan pada pendekatan legalistik, beserta sikapnya yang konservatif sulit menerima perkembangan-perkembangan baru

324) Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan . . . op. cit.*, hlm. 1.

dan cenderung menolaknya dengan alasan bahwa hal tersebut tidak ditunjuk secara eksplisit dalam suatu undang-undang.

Sebaliknya, reaksi lain yang berpangkal pada pendekatan fungsional cenderung bersikap sangat akomodatif terhadap perkembangan baru dengan mengatasnamakan kemanfaatan. Bila perlu mengusulkan untuk mengubah undang-undangnya. Kedua reaksi ekstrim ini tampaknya kurang mementingkan bangunan konsep atau asas yang ada di balik setiap kaidah yang memuat dalam peraturan perundang-undangan dan cenderung untuk bersikap pragmatis yakni cepat menolak atau menerima perkembangan baru dan biasanya baru memikirkan akibatnya kemudian hari. Pendekatan kritis diperlukan untuk menunjang pembangunan hukum pertanahan nasional, dengan upaya pemahaman hukum dan aspirasi yang melekat pada asas hukum yang bertujuan untuk mencapai keadilan, kepastian hukum dan manfaat bagi masyarakat merupakan kenyataan bahwa peraturan yang dibuat termasuk di dalamnya undang-undang, tidaklah sempurna, baik karena kurang lengkap maupun kurang jelas. Dalam suatu peraturan perundang-undangan relatif lengkap pun dalam perjalanan waktu, seiring dengan perkembangan masyarakat, ilmu pengetahuan dan teknologi dapat menimbulkan adanya kekosongan. Salah satu cara untuk pembangunan hukum hanyalah dengan jalan penemuan hukum antara lain dengan metode interpolasi dan analogi.

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

Analogi merupakan cara penalaran untuk menerapkan suatu sarana ketentuan undang-undang terhadap suatu peristiwa khusus yang tidak diatur dalam ketentuan umum, tetapi mirip dengan peristiwa yang diatur oleh perundang-undangan tersebut. Prinsip dasar analogi adalah memberikan makna pada apa yang tersurat sesuai dengan asas hukum yang berlaku. Dalam menggunakan interpolasi seyogianya berbagai cara yang ada dapat digunakan secara bersama-sama dengan catatan bahwa sesuai dengan kebutuhannya, tentu akan diberi urutan prioritas. Penggunaan cara penafsiran yang seimbang akan membawa pengaruh hasil yang objektif yang dapat memberikan rasa keadilan bagi manusia dalam hubungannya satu sama lain.

Masih mengenai pembaruan hukum agraria, ada baiknya diperhatikan pendapat Notonegoro³²⁵) bahwa di dalam politik hukum terdapat pelbagai jalan untuk memberi bentuk kepada perubahan hukum, ialah dengan mengadakan peraturan hukum baru, dengan mengubah peraturan hukum yang berlaku dan dengan jalan perubahan atau pembaruan interpretasi peraturan hukum yang berlaku. Yang dipakai terutama bergantung kepada besar kecilnya perubahan. Kalau mengingat faktor-faktor tersebut di atas, dapat diharapkan bahwa pembangunan agraria akan dapat mengubah hukum agraria sampai pada dasar-dasarnya. Oleh karena itu, tindakan paling tepat adalah mengadakan peraturan perundang-undangan yang baru, tidak berarti jalan yang tidak dibutuhkan. Keadaannya justru sebaliknya, karena berhubungan dengan luas dan banyaknya perundang-undangan agraria tidak dapat diharapkan akan segera diselenggarakan perubahan secara keseluruhan.

Agar suatu peraturan perundang-undangan layak dan memenuhi persyaratan menurut Podgorecki yang dikutip Sudarto³²⁶) ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan oleh pembuat undang-undang yaitu: mempunyai pengetahuan yang cukup tentang keadaan yang sebenarnya; mengetahui sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat yang berhubungan dengan keadaan itu, dengan cara-cara yang diusulkan serta dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai agar hal ini dapat diperhitungkan dan dihormati; mengetahui hipotesa yang menjadi dasar undang-undang yang bersangkutan. Dengan perkataan lain, mempunyai pengetahuan tentang hubungan kausal antara sarana (misalnya, undang-undang dan sanksi yang ada didalamnya) serta dengan tujuan yang hendak dicapai; menguji hipotesa ini dengan perkataan lain melakukan penelitian tentang akibat dari undang-undang itu, termasuk akibat lain yang tidak diharapkan.

Selain itu, juga harus memerhatikan prinsip-prinsip pemakaian bahasa agar tidak menimbulkan berbagai penafsiran; adapun prinsip-prinsip itu adalah: suatu sistem harus mengandung peraturan-peraturan, tidak boleh mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*; peraturan-peraturan yang dibuat harus diumumkan; tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut.

325) Notonegoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Hukum Agraria*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 7-8.

326) Sudarto, *Hukum Pidana dan Pengembangan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1980, hlm. 92.

Oleh karena itu, apabila yang seperti itu tidak ditolak, peraturan itu tidak bisa untuk pedoman tingkah laku. Memperbolehkan peraturan berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang; peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan-rumusan yang bisa dimengerti; suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang saling bertentangan satu sama lain; peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan; tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi; harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Selanjutnya, Muller seperti diikuti Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa kedelapan asas yang diajukan itu sebetulnya lebih dari sekadar persyaratan bagi adanya suatu sistem hukum.³²⁷⁾ Melainkan juga memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum sebagai suatu sistem yang mengandung moralitas tertentu. Kegagalan untuk menciptakan sistem yang seperti itu, tidak hanya melahirkan sistem hukum yang jelek, melainkan sesuatu yang tidak bisa disebut sebagai sistem sama sekali.

Untuk itu, penerapan asas Nasionalitas dan Individualitas dalam kepemilikan HM pada kepemilikan WNA jelas perbedaannya juga terhadap Badan Hukum.

Doktrin ilmu hukum telah mengajarkan diperlakukannya landasan yang kuat bagi terciptanya hukum yang baik dalam pengertian bahwa hukum itu nantinya akan ditaati oleh masyarakat. Landasan itu dapat berupa landasan: filosofis; dan yuridis; serta sosiologi (sebagai asas materil) bahwa akan tercermin dalam konsiderans: menimbang dan sebagainya, mengingat dan sebagainya, diktum dan penjelasan umum undang-undang yang bersangkutan.

Landasan filosofis akan tercermin dari dalam cita-cita hukum atau *rechsidee* yaitu pandangan hidup, jati diri, dan sistem nilai tertentu yang ada pada *rechsidee* masing-masing. Landasan yuridis diperlukan agar persyaratan formal dan materil dalam pembuatan peraturan perundang-undangan tidak mengandung cacat yuridis. Secara sosiologi kelompok orang tertentu dalam masyarakat, tidak jarang menghadapi persoalan yang bermacam-macam dan membutuhkan adanya penyelesaian secara hukum sehingga tercipta ketertiban dan keadilan.

327) Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 93.

Adapun yang dimaksud persyaratan formal bahwa undang-undang itu dibuat oleh instansi yang berwenang dan dibuat sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Sedang mengenai persyaratan materiil yakni undang-undang atau peraturan itu tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, sejalan dan seirama dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Materi pengaturannya tersusun lengkap, komprehensif dan sistematis, jelas dan sederhana.

Pengaturan kepemilikan hak atas tanah yang solid sebagaimana disebut di atas akan membuat WNA untuk melakukan investasi di Indonesia sesuai dengan peruntukannya.

Demikian juga dengan kepemilikan hak atas tanah oleh Badan Hukum akan sesuai dengan peruntukannya, jika saja Bank atau lembaga keuangan memberikan kelonggaran syarat kredit yang diajukan Pemohon kredit, tidak semata-mata hanya menerima jaminan dengan hak tertinggi saja yaitu HM, tetapi kepemilikan hak lainnya dapat diterima. Oleh karena itu, Bank Indonesia dan Departemen Keuangan yang mengeluarkan peraturan dengan syarat yang membatasi kepemilikan hak atas tanah lainnya, agar dapat mempertimbangkan syarat tersebut. Mengingat masih ada beberapa bank yang memudahkan proses pinjaman jika dengan jaminan atas tanah yang berstatus HM.

Untuk itu, menurut Mochtar Kusumaatmadja, perlu pengaturan hukum untuk mengatur masyarakat, karena terdapat masalah-masalah di dalam masyarakat yang sedang membangun yang harus diatur untuk hukum secara garis besar dibagi 2 (dua) golongan besar yaitu:³²⁸⁾ Masalah-masalah yang langsung mengenai kehidupan pribadi seseorang dan erat hubungannya dengan kehidupan budaya dan spritual masyarakat digolongkan sebagai keadaan hukum yang tidak netral; Masalah-masalah yang bertalian dengan masyarakat dan kemajuan pada umumnya bersifat "netral" dilihat dari sudut kebudayaan.

Pada umumnya, dapat dikatakan bahwa pembaruan hukum dalam bidang yang bersifat "netral" lebih mudah dilakukan karena bidang-bidang netral seperti: bidang hukum perseroan, kontrak, perikatan, lalu-lintas (darat, air dan udara) lebih mudah dan segera dapat ditangani.

328) Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bina Cipta, Bandung, 1976, hlm. 14.

Pembaruan dalam hukum tanah menurut bidang yang tidak netral, karena itu sesuai dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja dalam bidang ini peran hukum adat besar. Pembaruan hukum pertanahan harus tetap memerhatikan hukum adat sebagai sumber hukum.

Adanya permasalahan-permasalahan di atas, bahwa bagi masyarakat hukum adat yang tergolong netral, boleh diambil hukum negara manapun, dan peran hukum adat kecil bahkan boleh diabaikan. Sedangkan masyarakat hukum tidak netral tergolong sensitif, khususnya masalah kepemilikan hak atas tanah, peran hukum adat masih mempunyai peran yang sangat besar. Oleh karena itu, tanah merupakan hal yang agak sensitif, sehingga peran hukum adat sangat besar.

Tentu saja pembaruan hukum itu tidak mudah dilakukan begitu saja mengingat harus ada keselarasan antara hukum, masyarakat dan pembinaan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa hukum tidak saja sekadar sebagai alat, sehingga tidak mudah untuk melakukan perubahan dalam pembangunan hukum. Untuk itu, diperlukan asas hukum, kaidah hukum, lembaga hukum sampai kepada proses hukum untuk melakukan suatu pembaruan hukum.

Sejalan dengan itu, asas hukum yang dipakai dalam hukum pertanahan adalah asas hukum adat antara lain: Asas kekeluargaan; Asas kepentingan umum di atas kepentingan pribadi; Asas kontan dan konkret. Sedangkan pada kepemilikan hak atas tanah HGB berlaku asas pemisahan Horizontal. Asas pemisahan horizontal juga merupakan asas dalam hukum adat, bahwa tanah terpisah dari segala sesuatu yang melekat di atasnya. Pasal 6 UUPA menyangkut asas tanah yang mempunyai fungsi sosial. Asas yang mencerminkan bahwa tanah harus digunakan sebaik-baiknya dengan memerhatikan kepentingan umum.

Sebagaimana dikatakan oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam bukunya bahwa hal-hal yang harus dicerminkan dalam usaha pembaruan hukum adalah pendidikan hukum di tanah air Indonesia yakni masalah perubahan sikap seseorang terhadap masalah (*attitudinal problem*) dan perlunya diperhatikan pendidikan atau latihan dalam keterampilan profesional (*professional skills training*) sebagai imbang dari pendidikan yang berpretensi "akademis univervister" atau "teoretis ilmiah" yang kini mendominasi pendidikan hukum Indonesia.³²⁹⁾

329) Ibid., hlm. 25-26.

Diajarkan keterampilan-keterampilan tidak saja sebagai peneliti tetapi juga sebagai advokat, hakim, jaksa, penyusun kontrak atau rancangan undang-undang diperlukan untuk mempersiapkan ahli hukum.³³⁰⁾

Kesiapan penegak hukum sangatlah diperlukan dalam menerapkan hukum yang ada, sehingga jika peraturan yang ada itu dapat dikontrol dengan baik melalui aparat hukum yang mempunyai moralitas yang tinggi. Sistem hukum pertanahan Indonesia tidak perlu banyak mengalami perubahan yang signifikan, tetapi perubahan yang diperlukan hanyalah pada bentuk kepemilikan dan perlakuan kepemilikan yang memberikan daya tarik bagi investor.

Untuk itu, perlunya diadakan pembaruan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah yakni dari kepemilikan hak atas tanah yang dimiliki sistem hukum pertanahan nasional Indonesia dari 5(lima) bentuk hak atas tanah, nantinya dapat menjadi 2(dua) bentuk hak yakni HM dan HP saja yang telah lama dimasukkan dalam Rancangan Undang-undang (RUU), tetapi sampai sekarang belum mendapat persetujuan atas rancangan perubahan tersebut, sebagaimana telah diterapkan di beberapa negara tetangga Indonesia. Kepemilikan 2(dua) bentuk hak ini dimiliki oleh negara-negara maju, selain lebih memudahkan peruntukannya juga lebih mudah mengontrol kepemilikannya serta jangka waktu yang memadai yang pemberiannya sekaligus.

Atas hemat penulis kemungkinan adanya kebijakan baru untuk dapat terjadinya 2(dua) bentuk kepemilikan hak atas tanah. Untuk kepemilikan HM tetap melekatnya asas Nasionalitas yaitu peruntukannya sebagaimana aturan yang berlaku sejak asalnya hukum adat, sedangkan HP mempunyai beberapa kriteria kepemilikan sebagaimana peruntukan yang terjadi untuk HGB, HGU, HP dan HS. Kesemua jenis hak ini kecuali HM, disatukan dengan pembagian masih-masing peruntukan HP dimaksud.

Pada negara-negara tetangga Indonesia terhadap kepemilikan hak atas tanah hanya dibagi HP/HS/*Lease Hold* itu fixed waktunya yaitu 70 tahun untuk China dan/atau 90 tahun untuk Malaysia dan negara-negara lain yang menganut hal yang sama.

Terhadap perbedaan kepemilikan HP dan HS pada sistem pertanahan Indonesia dengan HP/HS/*Lease Hold* di Negara Anglo Saxon terdapat perbedaan kepemilikan hak atas tanah bentuk HP

330) *Ibid.*, hlm. 26.

dan HS adalah hak relatif, karena waktunya tidak pasti, bergantung kepada dasar perjanjian yang disepakati para pihak, khususnya pemegang hak atas tanah tersebut apakah kepemilikan HM atas nama individual atau kepemilikan HM atas nama negara. Hal ini berbeda dengan kepemilikan HS yang dikenal dengan *Lease Hold* pada negara Anglo Saxon, bahwa kepemilikan haknya 90 tahun (*fixed*), demikian juga hak tertinggi yang diberikan kepada warganya dengan jenis hak *Free Hold* selama 90 tahun (*fixed*). Perbedaan atas hak tertinggi yang diberikan oleh *Anglo Saxon* dibandingkan dengan pemberian hak tertinggi bagi UUPA yaitu HM untuk selamanya (turun temurun) tidak dibatasi kepemilikan haknya. Perbedaan ini dilatarbelakangi adanya hukum adat sebagai sumber hukum UUPA, yakni hak ulayat. Meskipun demikian, HM atas tanah tidak lagi memegang peranan yang sangat penting di dalam kehidupan ekonomi, kecuali untuk keperluan pemukiman dan usaha pertanian dan perindustrian kecil, yang semata-mata bertujuan untuk mencari nafkah bagi penghidupan seseorang beserta keluarganya, sehingga fungsi sosial yang dikaitkan pada HM atas tanah itu cukup, apabila dihubungkan dengan usaha mencari nafkah dan penghidupan yang layak itu. Sehingga kepemilikan HM itu adalah wajar, apabila ditentukan hanya boleh digunakan untuk pemukiman dan pertanian serta perindustrian rumah yang terbatas pada 2 ha per kepala keluarga.

HM selain boleh dibebani dengan hipotik, seyogianya boleh dibebani dengan HGU atau HBG dengan mendapatkan uang sewa dari pemilik HGU atau HGB yang membutuhkan tanah tersebut untuk usahanya. Ataupun dengan mendapat saham-saham dalam perusahaan atau perkebunan yang bersangkutan sebanyak harga pasaran (*market value*) penggunaan tanah HGU atau HGB di atas tanah HM itu.

Oleh karena itu, si pemilik tanah tetap menjadi pemilik, sekalipun ia untuk suatu jangka tertentu tidak dapat menggunakan HM-nya secara efektif. Namun, karena si pemilik tanah tetap berhak memungut uang sewa, atau menjadi pemegang saham perusahaan atau perkebunan yang menggunakan tanahnya, dan pemilik tanah itu tetap masih memenuhi fungsi sosialnya sebagai pemberi nafkah bagi diri dan keluarganya. Sehingga praktik pelepasan, pembebasan atau pun pencabutan hak tidak lagi diperlukan, apabila suatu bidang tanah dibutuhkan dalam rangka industrialisasi, atau penanaman modal. Bahkan, dengan cara ini

pemilik tanah secara langsung ikut berpartisipasi dalam pembangunan dan disamping itu mendorong pembentukan badan hukum.

Oleh karena itu, bagi Indonesia jelaslah hukum berperan sebagai sarana pembangunan yaitu bahwa hukum harus mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan serta tahapan pembangunan di segala bidang, sehingga dapat diciptakan ketertiban dan kepastian hukum untuk menjamin serta memperlancar pelaksanaan pembangunan. Karena itu, pembangunan hukum berupa pembaruan dan pembentukan hukum baru yang merupakan hukum nasional mutlak diperlukan.³³¹⁾

Pembangunan menghendaki pembaruan sikap dari masyarakat yang sedang membangun itu, dalam pembangunan yang sedang dilaksanakan. Indonesia dewasa ini jelas membutuhkan pula perubahan sikap dari masyarakat bangsa Indonesia sendiri agar pembangunan dapat terlaksana sebagaimana diharapkan. Mochtar Kusumaatmadja menilai bahwa demi pembangunan, pembaruan sikap, sifat atau nilai-nilai adalah perlu, persoalannya adalah nilai-nilai manakah dari keadaan masyarakat yang ada hendak ditinggalkan dan diganti dengan nilai-nilai baru yang diperkirakan lebih sesuai dengan kehidupan (dunia) dewasa ini, dan nilai-nilai lama manakah yang bisa dan patut dipertahankan?³³²⁾

Teori Hukum Pembangunan, Mochtar secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaruan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu. Hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dihendaki oleh pembangunan dan pembaruan itu. Untuk itu, diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Selanjutnya Mochtar Kusumaatmadja mengatakan:³³³⁾

"Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat meme-

331) Komar Kantaatmadja, *Peran dan Fungsi Profesi . . . loc. cit.*

332) Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan . . . loc. cit.*

333) Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan* (Kumpulan Karya Tulis), Alumni, Bandung, 2002, him. 14.

lihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaruan".

Dalam proses pembaruan hukum, terdapat unsur politik. Oleh karena itu, dalam perkembangan politik, masyarakat yang menginginkan ketertiban dan keteraturan, fungsi hukum bukan hanya diakui sebagai *a tool of social engineering* semata-mata, tetapi hukum diharapkan sekaligus dapat menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi dan elemen masyarakat ke dalam satu wadah yang disebut oleh Romli Atmasasmita "*Bureaucratic and Social Engineering*" (BSE)³³⁴) sebagai pemberdayaan birokrasi dalam konteks peranan hukum dalam pembangunan. Pemberdayaan di lingkungan birokrasi ini sangat penting antara lain di dalam menjalankan TAP MPR RI Nomor XI/MPR RI/1999 dan TAP MPR RI Nomor VIII/MR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN serta bagaimana melaksanakan secara konsisten UU RI Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.³³⁵)

Untuk itu, apa yang telah ditambahkan oleh Romli Atmasasmita dalam melengkapi Teori Hukum Pembangunan Mochtar, bahwa tanah merupakan hal yang agak sensitif, sehingga peran hukum adat sangat besar. Karena itu, dalam hukum pertanahan yang berasal dari hukum adat haruslah diperkuat keberadaan haknya yaitu kepemilikan hak yang berasal dari Hukum Adat. Oleh karena itu, pembaruan hukum itu tidak mudah dilakukan begitu saja mengingat harus ada keselarasan antara hukum, masyarakat dan pembinaan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja bahwa hukum tidak saja sekadar sebagai alat,

334) Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, Prenada Media, Jakarta, Edisi II, Cet. I, 2003, hlm. 14.

335) *Ibid.*, hlm. 14.

sehingga tidak mudah untuk melakukan perubahan dalam pembangunan hukum. Untuk itu, diperlukan asas hukum, kaidah hukum, lembaga hukum sampai kepada proses hukum untuk melakukan suatu pembaruan hukum.

Atas keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 21-22/PUU-V/2007 mengenai Pengujian Undang-undang Penanaman Modal Terhadap UUD 1945, menurut penulis tidaklah dapat dikatakan memberi arti karena putusan penolakan Pasal 22 UUPM tidak memberi kepastian hukum, bahwa masalah jangka waktu pemberian hak atas tanah tidak diberi secara jelas dan pasti, hal mana hanya dijelaskan bahwa dapat diberikan dan diperpanjang dan dapat diperbarui kembali atas permohonan penanam modal setelah dievaluasi bahwa tanahnya masih digunakan dan diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak. Jika diperhatikan bunyi putusan ini, menurut penulis tidak ada yang membedakan dengan masih adanya PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB dan HP yang masih memberikan jangka waktu dari yang ada untuk HGU 35 tahun diperpanjang 25 tahun lalu diperbarui (tidak ditentukan lama waktunya), untuk HGB 30 tahun diperpanjang 20 tahun lalu diperbarui (tidak ditentukan lama waktunya), demikian juga dengan pemberian HP 25 tahun dan 20 tahun diperpanjang serta dapat diperbarui jika sesuai dengan sifat dan tujuan pemberian hak/selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Sehingga jika disandingkan atas kedua keputusan ini, putusan yang dikeluarkan MK tidak memberikan arti yang berarti bagi kepastian hukum kita tentang jangka waktu atas kepemilikan hak atas tanah, yang berakibat timbulnya penyelundupan hukum.

Hal ini malah memberikan kesan bahwa perizinan atas hak atas tanah yang diberikan oleh lembaga hukum dan proses hukum itu sendiri dapat disalahgunakan sebagaimana tambahan kekhawatiran Romli Atmasasmita dalam mengungkap hukum sebagai BSE. Dengan syarat yang diberikan oleh MK, memberi kesan bahwa semua perizinan akan pengguna tanah melalui aparat pemerintah yang membuat celah hukum dalam proses perizinan mulai dari izin itu diberi, masa waktu perizinan, perpanjangan dan pembaruan. Mengingat hambatan investasi yang telah berlangsung yaitu adanya tumpang tindih instansi pemerintahan dalam pengurusan izin usaha, kesemuanya memerlukan dana perizinan agar diberi kemudahan dan proses yang diinginkan sesuai, sehingga hukum sebagai "*Bureaucratic and Social Engineering*" harus menjadi perhatian.

Untuk itu, konsep pembaruan hukum sangat diperlukan terhadap hukum pertanahan sebagaimana telah dijelaskan pada sub-bab sebelumnya ini yaitu memberi kepastian waktu dalam pemberian hak atas tanah, sehingga mendorong investasi masuk ke Indonesia yang secara ekonomi bangsa kita memerlukan banyak investasi dengan tanah luas yang dimiliki bangsa Indonesia dan dengan adanya kepastian waktu serta kelonggaran waktu menjadikan WNA maupun Badan Hukum untuk tidak melakukan penyelundupan hukum dalam memiliki hak atas tanah jenis HM lagi, karena hak atas tanah yang dimiliki sudah cukup berarti.

Nilai-nilai hukum yang patut dipertahankan dalam masyarakat untuk mencapai kesejahteraan rakyat, pemerintah negara Indonesialah yang harus melaksanakan ketertiban itu, khususnya pengaturan kepemilikan tanah.

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang mempunyai fungsi dan peran yang strategis dan penting di dalam pembangunan baik untuk tempat tinggal maupun untuk usaha. Berkenaan dengan pengaturan pengelolaan dan pemanfaatan tanah, secara konstitusional telah digariskan oleh UUD'45 di dalam Pasal 33 ayat (3) menyebutkan:

"Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". □

Penutup

Akibat hukum kepemilikan tanah HM oleh WNA dan Badan Hukum yang mengatasnamakan WNI sebagai *Nominee* melalui perjanjian *Trustee* bertentangan dengan sistem hukum pertanahan Indonesia. UUPA tidak memperkenankan kepemilikan HM atas tanah kepada WNA dan Badan Hukum sebagaimana ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUPA. Karena itu, perjanjian ini batal demi hukum. Atas pemindahan HM atas tanah ini melanggar asas Nasionalitas bagi WNA dan asas Individualitas bagi Badan Hukum, dan sebagaimana ketentuan Pasal 26 ayat (2) tanah tersebut kembali ke negara.

Akibat hukum jika pihak *Nominee* mengingkari perjanjian *Trustee*, secara hukum meskipun *Nominee* adalah pemilik hak atas tanah tersebut, tetapi sebenarnya *Nominee* hanya mewakili pihak *Trustor* sebagaimana diatur dalam perjanjian *Nominee*. Oleh karena itu, apabila pihak *Trustor* menggugat *Nominee*, kepemilikan hak atas tanah akan hilang, karena perjanjian yang dibuat para pihak adalah batal demi hukum, dan tidak memenuhi *causa* yang halal, melanggar syarat sahnya perjanjian Pasal 1320 ayat (4) KUHPerdara, bahwa objek yang diperjanjikan melanggar asas Nasionalitas bagi WNA dan asas Individualitas bagi Badan Hukum dalam kepemilikan tanah jenis HM. Kepemilikan tanah HM ini hanya diperuntukkan bagi WNI Pasal 21 ayat (1) UUPA.

Peran pemerintah diperlukan dalam menertibkan peraturan untuk mencegah terjadinya penyelundupan hukum atas kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan Badan Hukum serta memberikan daya tarik dalam berinvestasi dan kepastian hukum untuk kepemilikan hak atas tanah bagi WNA dan Badan Hukum. Oleh karena itu, konsep kepemilikan hak atas tanah untuk WNA dan Badan Hukum agar tidak merugikan masyarakat banyak dihubungkan dengan tujuan negara kesejahteraan sebaiknya diberikan selama 90 tahun, hal mana dibanding dengan negara-negara lain pada umumnya memberikan Hak Sewa atas tanah dengan jangka waktu 90 tahun.

Untuk itu diperlukan pembaharuan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah yakni dari beberapa bentuk kepemilikan menjadi 2 (dua) bentuk kepemilikan hak atas tanah yaitu HM dan HP. HM diberikan sesuai dengan asas Nasionalitas dan asas Individualitas, sedangkan HP diberikan selama 90 tahun, dengan dasar ketentuan PP No. 40 tahun 1996 dan UUPM.

Sebagai solusi agar WNA dan Badan Hukum yang sifatnya komersil ini tidak melakukan penyelundupan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah, maka menurut hemat penulis perlunya diberikan kepemilikan hak atas tanah selama 90 tahun dan melakukan peninjauan atas PP 40/1996 dan UUPA serta Putusan Mahkamah Konstitusi No. 21-22/PUU-V/2007 Pengujian UUPM terhadap UUD 1945 guna menarik investasi. Untuk itu, diperlukan kehadiran PP yang baru untuk mengatur kepemilikan hak atas tanah yang dimiliki oleh WNA maupun Badan Hukum selama 90 tahun secara langsung, tanpa perlu perpanjangan dan pembaharuan.

Perlunya diperhatikan kembali terhadap Rancangan Undang-Undang yang telah diajukan di DPR pada waktu yang lampau, terhadap perubahan hak kepemilikan tanah dari 5 jenis hak atas tanah menjadi dua jenis hak atas tanah saja yaitu HM dan HP, sehingga lebih efektif dan efisien, sebagaimana hanya ada 2 (dua) jenis hak yang dipakai oleh negara-negara Anglo Saxon yaitu *Free Hold* (Hak Milik) dan *Lease Hold* (Hak Pakai). Sehingga dimungkinkan kepemilikan hak atas tanah bersifat absolut yaitu memiliki jangka waktu yang pasti khususnya kepemilikan HGU, HGB, HP, dan HS yang memungkinkan dijadikan satu jenis hak kepemilikan tanah yaitu bersatu menjadi HP. □

Daftar Pustaka

Buku-Buku:

- Abdul Azis Dahlan. 2001. *Ensiklopedi Hukum Islam*. Jakarta: Ihtiar Baru Van Hoeve.
- Abdulkadir Muhammad. 1994. *Hukum Harta Kekayaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- , 2006. *Hukum Perjanjian*, Cet. ke-3. Terjemahan dari Business Law, S.B. Marsh and J. Soulsby. Bandung: Alumni.
- Adrian Sutedi. 2006. *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*. Jakarta: BP. Cipta Jaya.
- Ali Sofwan Husein. 1997. *Konflik Pertanahan*, Cet. ke-1. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Antje M. Ma'moen. 1996. *Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Kota Madya Bandung*. Bandung: Program Pascasarjana UNPAD.
- Antonio P. Fernandez. *The Land Management Bureau and the Implementation of the Comprehensive Agraria Reform Program in the Philipines*, Paper yang disampaikan pada 48th Regular Session on Land Reform and Rural Development, Taiwan, 6 April - 6 Juni.
- Arie S. Hutagalung. 1999. *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi (Suatu Kumpulan Karangan)*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- , 2001. *Serba Aneka Masalah Tanah dalam Kegiatan Ekonomi*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- , *Asas-asas Hukum Agraria*. Bahan Perkuliahan.

- , 2005. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: LPHI.
- Arie Sukanti Sumantri. 2004. *Konsepsi yang Mendasari Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: MPH.
- Arief Sidharta. 2007. *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Aslan Noor. 2006. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Astim Riyanto. 2000. *Teori Konstitusi*. Bandung: Yapemdo.
- A.P. Parlindungan. 2001. *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem Undang-undang Pokok Agraria, Cet. ke-3*. Bandung: Mandar Maju.
- , 1998. *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.
- , 2001. *Berakhirnya Hak-hak Atas Tanah Menurut Sistem Undang-undang Pokok Agraria, Cet. ke-3*. Bandung: Mandar Maju.
- , 1990. *Pedoman Pelaksanaan UUPA dan Tata Cara Pembuat Aktā Tanah, Cet. ke-6*. Bandung: Alumni.
- A. Zainal Abidin. 1983. *Persepsi Orang Bugis terhadap Hukum Negara dan Dunia Luar*. Bandung: Alumni.
- Bagir Manan. 1986. *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*. Lampung: Fakultas Hukum UNILA.
- , 1999. *Beberapa Catatan Atas Rancangan Undang-undang Tentang Minyak dan Gas Bumi*. Bandung: FH. UNPAD.
- Boedi Harsono. 1995. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- , 1977. *Perkembangan Hukum Tanah Adat Melalui Yurisprudensi*, (Ceramah disampaikan pada Simposium Undang-undang Pokok Agraria dan Kedudukan Tanah-tanah Adat Dewasa ini, Banjarmasin, 7 Oktober 1977).
- , 1997. *Hukum Agraria, Sejarah Pembentukan Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Brian A. Garner. 2001. *Black's Law Dictionary, Second Pocket Edition*. Group St. Paul, Minn.

- B.F. Sihombing. 2004. *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia*. Cet. ke-1. Toko Gunung Agung.
- B. Ter Haar Bzn. 1994. *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat* (terjemahan Soebakti Poesponoto). Jakarta: Pradnya Paramita.
- Butt, Peter. 1980. *Introduction to Land Law*. Sydney, Australia: The Law Book Company Limited.
- C.B. Macpherson. 1989. *Pemikiran Dasar Tentang Hak Milik*. Jakarta: YLBHI.
- C.F.G. Sunarjati Hartono. 1978. *Beberapa Pemikiran Kearah Pembaharuan Hukum Tanah*. Bandung: Alumni.
- , 1999. *Sejarah Perkembangan Hukum Indonesia Menuju Sistem Hukum Nasional*. Makalah.
- Chairuman Pasaribu dan Suhrawardi K. Lubis. 1996. *Hukum Perjanjian dalam Islam*, Cet. ke-2. Jakarta: Sinar Grafika.
- Charles S. Edward, Hugo Grotius. 1981. *The Miracle of Holland, A Study in Political and Legal Thought*. Chicago: Nelson-Hall.
- Chidir Ali. 2005. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni.
- Daniel Theodore Sparinga. Tanpa tahun. *Pembebasan Tanah dan Permasalahannya*, Unair, Lihat catatan kutipan, dalam Soetardjo Wignjo Soebroto, *Hukum Ketertiban dan Kekuasaan*. Surabaya: PSPH, (t.t).
- Dianto Bachriadi, Erpan Faryadi, dan Bonie Setiawan (editor). 1997. *Perubahan Politik, Sengketa, dan Agenda Pembaharuan Agraria di Indonesia*. Jakarta: FE. UI.
- Dirman. 1952. *Perundang-undangan Agraria di Seluruh Indonesia*. Jakarta: Groningen.
- Djuhaendah Hasan. 1996. *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat Pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal* (Suatu Konsep dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan), Cet. ke-1. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- , 2006. *Asas dan Norma Hukum*, Bahan Perkuliahan Hukum Tanah. Bandung: Program Doktorat, Universitas Padjadjaran.
- , 1994/1995. *Laporan Tim Perumusan Harmonisasi Hukum Kebendaan Menuju Hukum Kebendaan Nasional*, Proyek Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional. Jakarta: BPHN-Departemen Kehakiman.

- , 1993. *Aspek-Aspek Hukum Perjanjian Jaminan dalam Perjanjian Kredit*. Jakarta: BPHN.
- Dudu Duswara Machmudin. 2003. *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*. Bandung: Refika Aditama.
- E. Sumaryono. 2002. *Etika & Hukum; Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*. Yogyakarta: Kanisius.
- Eddy Ruchiyat. 1986. *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA, Cet. ke-2*, Bandung: Alumni.
- Effendi Perangin. 1990. *Mencegah Sengketa Tanah, Cet. ke-2*. Jakarta: Rajawali.
- , 1994. *Praktik Jual Beli Tanah, Cet. ke-3*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Endang Suhendar dan Ihdahl Kasim. 1996. *Tanah Sebagai Komoditas Kajian Krisis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru*. Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Masyarakat.
- E. Sumaryono. 2002. *Etika Hukum; Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas*. Yogyakarta: Kanisius.
- F. Sihombing. 2004. *Evolusi Kebijakan Pertanahan dalam Hukum Tanah Indonesia, Cet. ke-1*. Jakarta: Toko Gunung Agung Tbk.
- Frank G. Globe. 1987. *Mazhab Ketiga Psikologi Humanistik Abraham Maslow*. Yogyakarta: Kanisius.
- Frank P. Williams III dan Marlyn D. Mc. Shane. 1998. *Criminological Theory*. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Friedmann, W. 1993. *Teori & Filsafat Hukum; Telaah Kritis atas Teori-teori Hukum (susunan I)*, diterjemahkan dari buku asli *Theory* oleh Mohamad Arifin. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- , 1971. *The State and The Rule of Law in A Mixed Economy*. London: Steven & Son.
- Gunawan Wiradi. 2001. *Prinsip-prinsip Reforma Agraria (Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat), Cet. ke-1*. Yogyakarta: Laperia Pustaka Utama.
- Gunawan Widjaya. 2008. *Transplantasi Trusts dalam KUH Perdata, KUHD dan Undang-undang Pasar Modal*. Jakarta: Raja-Grafindo Persada.

- , 2006. *Seri Hukum Bisnis; Memahami Prinsip Keterbukaan (Aanvulend Recht) dalam Hukum Perdata*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- , 2008. *Nominee Shareholder(s) dalam Perspektif UUPT Baru dan UU Penanaman Modal Baru Serta Permasalahannya dalam Praktik*, Jurnal Hukum & Pasar Modal Volume III, Edisi 4/2008.
- H. Ali Achmad Chomzah. 2002. *Hukum Pertanahan*, Cet. ke-1. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Hadi Setia Tunggal. 2008. *Peraturan Perundang-undangan Penanaman Modal Dilengkapi Putusan Mahkamah Agung Konstitusi Nomor: 21-22/PUU-V/2007 mengenai Pengujian Undang-Undang Penanaman Modal terhadap UUD 1945*. Jakarta: Harvarindo.
- Hans-Dieter Evers dan Rudiger Korff. 2002. *Urbanisme di Asia Tenggara; Makna dan Kekuasaan dalam Ruang-ruang Sosial*, (terjemahan: Zulfahmi), Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hasbullah Bakry. 1981. *Kumpulan Lengkap Undang-undang dan Peraturan Perkawinan di Indonesia*. Jakarta: Djambatan.
- H. Eddy Pranjoto WS. 2006. *Antinomi Norma Hukum; Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*, Cet. ke-1, Bandung: Utomo.
- H. Idham, *Konsolidasi Tanah Perkotaan dalam Perspektif Otonomi Daerah*, Cet. ke-1. Bandung: Alumni.
- Henry Campbell Black. 1990. *Black's Law Dictionary*, Sixth Edition. West Publishing Co.
- Herman Hermit. 2004. *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda* (Teori dan Praktik Pendaftaran Tanah di Indonesia), Cet. ke-1, Bandung: Mandar Maju.
- Herlien Budiono. 2006. *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia* (Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia). Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hugo Grotius. 1950. *De Iure Praedae Commentarius* (Commentary on the Law of Prize and Booty), diterjemahkan oleh Gladys L. William. Oxford: Clarendon Press.

- Hustiati. 1990. *Agraria Reform di Philipina dan Perbandingannya dengan Landreform di Indonesia*. Bandung: CV. Mandar.
- Iman Sudiyat. 1981. *Hukum Adat Sketsa Asas*. Yogyakarta: Liberty.
- , 1982. *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Cet. ke-1. Yogyakarta: Liberty.
- , 1985. *Asas Pemisah, Himpunan Laporan Hasil Pengkajian Bidang Hukum Adat*. Jakarta: BPHN.
- Iman Soetikno. 1986. *Proses Terjadinya UUPA*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- , 1994. *Politik Agraria Nasional*, Cet. ke-4. Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada University Press.
- I Wayan Suandra. 1991. *Hukum Pertanahan Indonesia*, Cet. ke-2. Jakarta: Rineka Cipta.
- Jacqueline Martin dan Chris Turner. 2006. *Land Law*. England: Hodder Arnold.
- James W. Nickel. 1996. *Hak Asasi Manusia; Refleksi Filosofis Atas Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- James Rachels. 2004. *Filsafat Moral*. Yogyakarta: Kanisius.
- J.E. Sahetapy. 1981. *Kausa Kejahatan dan Beberapa Analisa Kriminologi*. Bandung: Alumni.
- , 1984. *Pisau Analisis Kriminologi*. Bandung: Amerika.
- Jilmy Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeva.
- Jhon Hogan. 1987. *Madem Criminology Crime, Criminal Behavior*. McGraw-Hill International Edition.
- John Locke. 1988. *Essays on the Law of Nature*, disunting oleh W. Van Leyden. Oxford: Clarendon Press.
- J. van Gerderen, J.H. Boeke dan J. Tideman. 1974. *Tanah dan Penduduk di Indonesia*. Jakarta: Bhratara.
- K. Bertens. 2004. *E t i k a*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja. 2005. *Hak-hak Atas Tanah*, Cet. ke-3. Jakarta: Prenada Media.
- Komar Kantaatmadja. 1985. *Peran dan Fungsi Profesi Hukum dalam Undang-undang Perpajakan*, (Makalah dalam

- Seminar Nasional Hukum Pajak). Bandung: IMNO-UNPAD, Juli 1985.
- Lili Rasjidi dan L.B. Wyasa Putra. 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi. 2002. *Pengantar Filsafat Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- Lloyd. Weinreb. 1987. *Natural Law and Justice*. Cambridge: Harvard Univ. Press.
- Mahadi. 2007. *Falsafah Hukum; Suatu Pengantar*. Bandung: Alumni.
- , 1983. *Hukum Benda dalam Sistem Hukum Perdata Nasional*. Bandung: Binacipta.
- Maria S.W. Sumardjono. 2005. *Kebijaksanaan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Edisi Revisi. Jakarta: Kompas.
- , 2007. *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Kompas, Jakarta: Kompas.
- , 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Jakarta: Buku Kompas.
- Mariam Darus Badruzaman. 1997. *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*. Bandung: BPHN-DEPKEH kerja sama dengan Alumni.
- , 2002. *K.U.H. Perdata Buku III; Hukum Perikatan dengan Penjelasan*. Bandung: Alumni.
- Mengkui, Wang. 2000. *China's Economic Transformation Over 20 Years*, 1st Edition. Beijing, China: Foreign Languages Press.
- Munir Fuady. 1999. *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik Buku Kedua*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Mochtar Kusumaatmadja. 1976. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional; Suatu Uraian tentang Landasan Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia*. Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Bandung: Binacipta.
- , 1976. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung: Binacipta.
- , 1976. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Alumni.
- , 2002. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni.

- , 1975. *Pengaturan Hukum Masalah Lingkungan Hidup Manusia; Beberapa Pikiran dan Saran*, Cet. ke-1. Bandung: Bina Cipta.
- , 1986. *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Cet. ke-2. Bandung: Binacipta.
- Muchtar Wahid. 2008. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Cet. ke-1. Jakarta: Republika.
- Muhadar. 2006. *Viktimisasi Kejahatan Pertanahan*, Laksbang Pressindo, Cet. ke-2 (Edisi Revisi), Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Muhammad Bakri. 2007. *Hak Menguasai Tanah oleh Negara*. Cet. ke-1. Yogyakarta: Penerbit Citra Media.
- M. Solly Lubis. 1997. *Pembahasan UUD 1945*. Alumni, Bandung: Alumni.
- M. Titiev. 1943. *The Influence of Common Residence on the Unilateral Classification of Kindred*. American Anthropologist.
- Notonegoro. 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Hukum Agraria*. Jakarta: Bina Aksara.
- Oka Mahendra. 1996. *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi dan Pertanahan*, Cet. ke-1. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Oloan Sitorus. 2004. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah*, Cet. ke-1. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- , 2006. *Keterbatasan Hukum Konsolidasi Tanah Perkotaan Sebagai Instrumen Kebijakan Pertanahan Partisipatif Dalam Penataan Ruang di Indonesia*, Cet. ke-1. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Posner, Richard A. 1996. *Law and Legal Theory in the UK and USA*. Oxford - New York: Clarendon Press.
- Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim. 1986. *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran; Tinjauan Filsafat Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Rachmat Setiawan. 1982. *Tinjauan Elementer Perbuatan Melawan Hukum*. Bandung: Alumni.
- Ranti Fauzan Mayana. 2002. *Perlindungan Desain Industri Dikaitkan dengan Pembangunan Ekonomi Indonesia dalam Era Perdagangan Bebas*. Bandung: Program Pascasarjana, Universitas Padjadjaran.

- R. J. Q. Klomp & C. Mak. 2004. *Burgerlijk Wetboek 2004/2005*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- R. Subekti. 2004. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- R. Wirjono Prodjodikoro. 1976. *Perbuatan Melawan Hukum*. Cet. ke-6. Bandung: Sumur, Bandung.
- Riddall J.G. 1983. *Introduction to Land Law*, 3rd Edition. Butterworth & Co (Publisher) Ltd.
- Ridwan Khairandy. 2004. *Iktikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak*. Jakarta: Fakultas Hukum UI.
- R.J. Wilkinson. 1911. *Notes on the Negri Sembia, in Papers on Malay Subjects – History, First Series, Part 5*. Kuala Lumpur: Government Press.
- Robert R. Wright, Susan Webber Wright. 1985. *Land Use*, Nutshell Series Hornbook Series. St. Paul Minnesota: West Publishing Company.
- Robert Van Niel. Tanpa tahun. *Sistem Tanam Paksa di Jawa*, (Terjemahan Hardoyo). Jakarta: Pustaka Indonesia.
- Roestandi Ardiwilaga R. 1962. *Hukum Agraria Indonesia dalam Teori dan Praktik*. Jakarta: Masa Baru.
- Romli Atmasasmita. 2003. *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, Edisi II Cet. ke-1. Jakarta: Prenada Media.
- Ronald Z. Titahelu. 1993. *Penetapan Asas-Asas Hukum Umum dalam Penggunaan Tanah untuk Sebesar-besarnya Kemakmuran Rakyat; Suatu Kajian Filsafat dan Teoretik Tentang Pengaturan dan Penggunaan Tanah di Indonesia*. Surabaya: Program Pascasarjana Universitas Airlangga.
- Rusmadi Murad. 1991. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Cet. ke-1. Bandung: Alumni.
- Roscoe Pound. 1982. *Pengantar Filsafat Hukum*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- , 1996. *Social Control Through Law, With a New Introduction by A. Javier Trevino*, Transaction Publisher, New Brunswick (USA) and London (UK).
- , 1965. *Tugas Hukum*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- , 1954. *An Introduction to the Philosophy*, Yale University Press, New Haven, New York, 1954.
- , 1972. *Pengantar Filsafat Hukum*. Jakarta: Bharata.

- Robert Van Niel. Tanpa tahun. *Sistem Tanam Paksa di Jawa*, (Terjemahan Hardoyo). Jakarta: Pustaka Indonesia.
- Sarjita. 2005. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah* (Keppres No. 34 Tahun 2003). Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka.
- Satjipto Raharjo. 1982. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.
- S.B. Drury. 1991. *John Locke and Innate Ideas*, dalam Richard Ashcraft (ed.), *John Locke, Critical Assessment*, vol. III. London: Routledge.
- Sentosa Sembiring. 2007. *Hukum Perusahaan Tentang Perseroan Terbatas*. Bandung: Nuansa Aulia.
- Seri Perundangan. 2006. *Hukum Pembebasan Tanah*, Cet. ke-1. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Singapore Statutes, Revised Edition 1970.
- Singapore Statutes, *Tentang Tanah yang Diatur dalam Undang-Undang Hak Atas Tanah*.
- Singapore Statutes. Tanpa tahun. *Tanah yang Tercakup dalam Rencana Hak Berbagi dan Tidak Termasuk dalam Kaveling/porsi yang terlihat didalamnya*.
- Singapore Statutes. Tanpa tahun *Tentang untuk Menghindari Kekacauan dalam Tata Urutan Prioritas*.
- Soerjono Soekanto. 1983. *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: Rajawali.
- Soetomo. 1986. *Politik dan Administrasi Agraria*. Surabaya: Usaha Nasional.
- Sonny Keraf. 1997. *Hukum Kodrat dan Teori Hak Milik Pribadi*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sri Soemantri Martosoewignjo. 1988. *Hak Asasi Manusia Ditinjau dari Hukum Nasional dan Hukum Internasional*, Makalah Seminar Refugee and Hukum Right. Banda Aceh: Fakultas Hukum Unsyiah dan UNHCR.
- , 1991. *Peningkatan Perlindungan Hukum Melalui Hak Asasi Manusia*, Jurnal Ilmiah Untag No. 1.
- Stephen Buckle. 1991. *Natural Law and the Theory of Property: Grotius to Hume*. Oxford: Clarendon Press.
- Subekti. 1995. *Pokok-Pokok Hukum Perdata*. Yogyakarta: Liberty.
- Sudargo Gautama. 2005. *Hukum Antar Tata Hukum*, Cet. ke-4. Bandung: Alumni.

- , 1977. *Hukum Antar Tata Hukum*, (Kumpulan Karangan). Bandung: Alumni.
- , 1993. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Cet. ke-9. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Sudarto. 1980. *Hukum Pidana dan Pengembangan Masyarakat*. Bandung: Alumni.
- Sudikno Mertokoesoemo. 1991. *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- , 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni.
- Sunaryati Hartono. 1978. *Beberapa Pemikiran Ke arah Pembaharuan Hukum Tanah*. Bandung: Alumni.
- , 1999. *Sejarah Perkembangan Hukum Indonesia Menuju Sistem Hukum Nasional*, (makalah).
- , *Pembinaan Hukum Nasional dalam Suasana Globalisasi Masyarakat Dunia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, UNPAD 1991.
- Theo Huijbers. 1995. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius.
- Tjuk Kuswantojo. 1997. *Penyediaan Tanah Permukiman Melalui Proses Konsolidasi: Tantangan dan Kemungkinan*. Bandung.
- Vivienne Harpwood. 2000. *Principle of Tort Law*, Fourth Edition. London: Cavendish Publishing Limited.
- Wirjono Prodjodikoro. 1976. *Perbuatan Melanggar Hukum*, Cet. ke-6. Bandung: Sumur Bandung.
- , 1961. *Hukum Perdata Tentang Hak-hak atas Benda*. Jakarta: Pembimbing Masa.
- William Chamblies dan Robert B. Seidman. (Soetandyo Wignyo-soebroto). Tanpa tahun. *Hukum Ketertiban dan Kekuasaan*. Surabaya: Unair.
- W.J.S. Poerwadarminta diolah kembali oleh Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional. 2002. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Yudha Bhakti Adhiwisastra. 1999. *Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing*. Bandung: Alumni.
- , 2003. *Bunga Rampai Hukum Internasional*, Bandung: Alumni.
- Yulia Qomariyanti. 2004. *Pengelolaan Harta Trust dan Waka*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Peraturan Perundang-Undangan:

- TAP MPR No. IX/MPR/2001 *tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.*
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata S.1847-23
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor X/MPR/2001 *tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.*
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Amandemen Keempat.
- Undang-Undang Nomor 58 Tahun 1958 *tentang Nasionalisasi Perusahaan-perusahaan Milik Belanda*, LN 1958 No. 162.
- Undang-Undang Nomor 51/Prp Tahun 1960 *tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya.*
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 *tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.*
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 *tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.*
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2003 *tentang Hak Asasi Manusia.*
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Burgerlijk Wetboek diterjemahkan oleh Mr. R. Subekti.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 *tentang Penanaman Modal Asing.*
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 *tentang Penataan Ruang.*
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 *tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.*
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 *tentang Hak Asasi Manusia.*
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1961 *tentang Pendaftaran Tanah.*
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 *tentang Perkawinan.*
- Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2007 *tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025, Fokusmedia, Jakarta, 2007.*
- Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 7 Tahun 2005 *tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005.

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 *tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.*
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1996 *tentang Kepemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia.*
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 *tentang Tatacara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah bagi Perusahaan dalam Rangka Penanaman Modal.*
- Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 2 Tahun 1993 *tentang Perolehan Tanah bagi Penanaman Modal.*
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor SK 59/DDA/1970, *Penyederhanaan Peraturan Perizinan Hak Atas Tanah.*
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974, *Penyediaan dan Pemberian Tanah untuk Keperluan Perusahaan.*
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 *tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.*
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 *tentang Pendaftaran Tanah.*
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2006 *tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.*
- Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 *tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.*
- Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005 *tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.*
- Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 *tentang Badan Pertanahan Nasional.*
- Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 *tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.*
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 *tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.*

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 *tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.*

Surat Edaran Kepala BPN No. X 500-87 tertanggal 14 Januari 1997 tentang *Masalah Aset bekas milik asing/Cina.*

Surat Direktur Pendaftaran Tanah, Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri Nomor Dpt/12/63/12/69 tanggal 20 Desember 1969.

Artikel/Majalah:

Ahmad Sodikin, *Pembaharuan Hukum Pertanahan Nasional Dalam Rangka Penguatan Agenda Landreform. Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pembaharuan Hukum Pertanahan Nasional Konsorsium Pembaharuan Agraria, Jakarta, 1997.*

Antje M. Ma'moen, *Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria untuk Mencapai Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Kota Madya Bandung, Program Pascasarjana Unpad, Bandung, 1996.*

Buletin Suga, FISIF-UNAIR, 1998.

Djuhaendah Hasan, *Aspek Ekonomi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan, Makalah Seminar Nasional Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan, Jakarta, 2006.*

Indra Sinaga, *Optimisasi Pendataan Pertanahan dalam Mendukung Pembaharuan Agraria dan Penataan Sumber Daya Alam, Makalah Seminar Nasional Pembaharuan Agraria untuk Kesejahteraan Rakyat, Jakarta, 24-25 Agustus 2004.*

Konsorsium Pembaharuan Agraria, *Sengketa Agraria dan perlunya Menegakkan Lembaga Peradilan Agraria yang Independen, 1998.*

Kompas, *Diindikasikan Ada Pulau Dijual, Tidak Masuk Akal Jika Seorang Nelayan Mampu Membeli Tanah Senilai Rp. 1 Miliar, Kamis, 28 Juni 2007.*

Komar Kantaatmadja, *Peran dan Fungsi Profesi Hukum dalam Undang-Undang Perpajakan (Makalah dalam Seminar Nasional Hukum Pajak), IMNO-UNPAD, Juli 1985.*

- Noer Fauzi Rahman, *Awal Pasang Naik Pembaharuan Agraria Panorama Tentang Neo-Liberalisme, Hak Asasi Manusia dan Kemelut Pembaharuan Hukum Agraria Nasional*, Makalah Seminar Nasional Menggagas Ulang Penyempurnaan UUPA sebagai Pelaksanaan TAP MPR-RI No. IX/MPR/2001 tentang *Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Yogyakarta, 2001.
- Paulus Effendie Lotulung, *Pelaksanaan Putusan Pengadilan yang berkaitan dengan Hukum Pertanahan untuk Kepastian Hukum*, Makalah dalam Workshop Hukum Tanah untuk Hakim Pengadilan, Jakarta, 2006.
- Sri Hajati, *Penyederhanaan Macam Hak atas Tanah dalam Rangka Pembaharuan Hukum Agraria Nasional*, Jurnal YURUDIKA, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Vol. X, Surabaya, 2003.
- TEMPO *Interaktif*, Jakarta, Selasa, 02 Agustus 2001.

Website

- Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*,
www.freelists.org/archives/ppi.-05 diambil tanggal 26 Juni 2007. □

LAMPIRAN

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5 TAHUN 1960
TENTANG
PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA
PERATURAN
Menteri
KEMENTERIAN PERTANIAN DAN KETERTANAN
KORON KEMENTERIAN PERTANIAN DAN KETERTANAN

1. (1) Undang-undang ini bertujuan untuk mengatur dan mengurus urusan pertanian dan ketertanan di bidang agraria.
(2) Undang-undang ini mengatur dan mengurus urusan pertanian dan ketertanan di bidang agraria.
(3) Undang-undang ini mengatur dan mengurus urusan pertanian dan ketertanan di bidang agraria.

LAMPIRAN-LAMPIRAN:

- Lampiran 1:** Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria .. 274
- Lampiran 2:** Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman 286
- Lampiran 3:** Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun 346
- Lampiran 4:** Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1996 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian oleh Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia. 386

LAMPIRAN 1

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NO. 5 TAHUN 1960
TENTANG
PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA

PERTAMA

BAB I

DASAR-DASAR DAN KETENTUAN-KETENTUAN POKOK

Pasal 1

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) 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.
- (3) Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat 2 pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi.
- (4) Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air.
- (5) Dalam pengertian air termasuk baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia.
- (6) Yang dimaksud dengan ruang angkasa ialah ruang di atas bumi dan air tersebut ayat 4 dan 5 pasal ini.

Pasal 2

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 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 oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, 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 angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pasal 3

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak-ulatory dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Pasal 4

- (1) Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud 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 lain serta badan-badan hukum.
- (2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Pasal 5

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Pasal 6

Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.

Pasal 7

Untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Pasal 8

Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 diatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi, air dan ruang angkasa.

Pasal 9

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

Pasal 10

- (1) Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan.
- (2) Pelaksanaan daripada ketentuan dalam ayat 1 ini akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundangan.
- (3) Pengecualian terhadap azas tersebut pada ayat 1 pasal ini diatur dalam peraturan perundangan.

Pasal 11

- (1) Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam Pasal 2 ayat 3 dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas.
- (2) Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomis lemah.

Pasal 12

- (1) Segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong royong lainnya.

- (2) Negara dapat bersama-sama dengan pihak lain menyelenggarakan usaha-usaha dalam lapangan agraria.

Pasal 13

- (1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat 3 serta menjamin bagi setiap warganegara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.
- (2) Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
- (3) Usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.
- (4) Pemerintah berusaha untuk memajukan kepastian dan jaminan sosial termasuk bidang perburuhan, dalam usaha-usaha di lapangan agraria.

Pasal 14

- (1) 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, peruntukkan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya:
 - a. untuk keperluan negara;
 - b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan-keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
 - c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
 - d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
 - e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat 1 ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukkan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat 2 pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.

Pasal 15

Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah.

BAB II

HAK-HAK ATAS TANAH, AIR DAN RUANG ANGKASA SERTA PENDAFTARAN TANAH

Bagian 1

Ketentuan-ketentuan Umum

Pasal 16

- (1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah:
 - a. hak milik;
 - b. hak guna usaha;
 - c. hak guna bangunan;
 - d. hak pakai;
 - e. hak sewa;

- f. hak membuka tanah;
 - g. hak memungut hasil hutan;
 - h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.
- (2) Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 3 ialah:
- a. hak guna air;
 - b. hak pemeliharaan dan penangkapan ikan;
 - c. hak guna ruang angkasa.

Pasal 17

- (1) Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 7 maka untuk mencapai tujuan yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat 3 diatur luas maksimum dan/atau minimum tanah yang boleh dipunyai dengan sesuatu hak tersebut dalam Pasal 16 oleh satu keluarga atau badan hukum.
- (2) Penetapan batas maksimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini dilakukan dengan peraturan perundangan di dalam waktu yang singkat.
- (3) Tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum termaksud dalam ayat 2 pasal ini diambil oleh Pemerintah dengan ganti kerugian, untuk selanjutnya dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan menurut ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah.
- (4) Tercapainya batas minimum termaksud dalam ayat 1 pasal ini, yang akan ditetapkan dengan peraturan perundangan, dilaksanakan secara berangsur-angsur.

Pasal 18

Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang.

Bagian II Pendaftaran Tanah

Pasal 19

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
- a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Bagian III Hak Milik

Pasal 20

- (1) Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6.
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Pasal 21

- (1) Hanya warganegara Indonesia dapat mempunyai hak milik.
- (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya.

- (3) Orang asing yang sesudah berlakunya undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warganegara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.
- (4) Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik dan baginya berlaku ketentuan dalam ayat 3 pasal ini.

Pasal 22

- (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena:
- penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
 - ketentuan undang-undang.

Pasal 23

- (1) Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnyanya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Pasal 24

Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan.

Pasal 25

Hak milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Pasal 26

- (1) Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Setiap jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesia 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 pihak-pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut kembali.

Pasal 27

Hak milik hapus bila:

- tanahnya jatuh kepada negara:
 - karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
 - karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
 - karena ditelantarkan;
 - karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2.
- tanahnya musnah.

Bagian IV Hak guna usaha

Pasal 28

- (1) Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.
- (2) Hak guna usaha diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar, dengan ketentuan bahwa jika luasnya 25 hektar atau lebih harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik, sesuai dengan perkembangan zaman.
- (3) Hak guna usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Pasal 29.

- (1) Hak guna usaha diberikan untuk waktu paling lama 25 tahun.
- (2) Untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan hak guna usaha untuk waktu paling lama 35 tahun.
- (3) Atas permintaan pemegang hak dan mengingat keadaan perusahaannya jangka waktu yang dimaksud dalam ayat 1 dan 2 pasal ini dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 25 tahun.

Pasal 30

- (1) Yang dapat mempunyai hak guna usaha ialah:
 - a. warganegara Indonesia;
 - b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat 1 pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat.
Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 31

Hak guna usaha terjadi karena penetapan Pemerintah.

Pasal 32

- (1) Hak guna usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 33

Hak guna usaha dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Pasal 34

Hak guna usaha hapus karena:

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. ditelantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam Pasal 30 ayat 2.

Bagian V
Hak guna bangunan

Pasal 35

- (1) Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.
- (2) Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan serta keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dalam ayat 1 dapat diperpanjang dengan waktu paling lama 20 tahun.
- (3) Hak guna bangunan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Pasal 36

- (1) Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah:
 - a. warganegara Indonesia;
 - b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat 1 pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan, bahwa hak-hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 37

Hak guna bangunan terjadi:

- a. mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara karena penetapan pemerintah;
- b. mengenai tanah milik: karena perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh hak guna bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.

Pasal 38

- (1) Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat 1 merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

Pasal 39

Hak guna bangunan dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Pasal 40

Hak guna bangunan hapus karena:

- a. jangka waktunya berakhir;
- b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu syarat tidak dipenuhi;
- c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktunya berakhir;
- d. dicabut untuk kepentingan umum;
- e. ditelantarkan;
- f. tanahnya musnah;
- g. ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

Bagian VI**Hak pakai****Pasal 41**

- (1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang 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, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.
- (2) Hak pakai dapat diberikan:
 - a. selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
 - b. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
- (3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Pasal 42

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah:

- a. warga negara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Pasal 43

- (1) Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai oleh negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang.
- (2) Hak pakai atas tanah milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika hal itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan.

Bagian VII**Hak sewa untuk bangunan****Pasal 44**

- (1) Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa.
- (2) Pembayaran uang sewa dapat dilakukan:
 - a. satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu;
 - b. sebelum atau sesudah tanahnya dipergunakan.
- (3) Perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Pasal 45

Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah:

- a. warganegara Indonesia;
- b. orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Bagian VIII**Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan****Pasal 46**

- (1) Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh warganegara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Dengan mempergunakan hak memungut hasil hutan secara sah tidak dengan sendirinya diperoleh hak milik atas tanah itu.

Bagian IX**Hak guna air, pemeliharaan dan penangkapan ikan****Pasal 47**

- (1) Hak guna air ialah hak memperoleh air untuk keperluan tertentu dan/atau mengalirkan air itu di atas tanah orang lain.
- (2) Hak guna air serta pemeliharaan dan penangkapan ikan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian X**Hak guna ruang angkasa****Pasal 48**

- (1) Hak guna ruang angkasa memberi wewenang untuk mempergunakan tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa guna usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lainnya yang bersangkutan dengan itu.
- (2) Hak guna ruang angkasa diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian XI**Hak-hak tanah untuk keperluan suci dan sosial****Pasal 49**

- (1) Hak milik tanah badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.
- (2) Untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagai dimaksud dalam Pasal 14 dapat diberikan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan hak pakai.
- (3) Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian XII**Ketentuan-ketentuan lain****Pasal 50**

- (1) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan undang-undang.
- (2) Ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan diatur dengan peraturan perundangan.

Pasal 51

Hak tanggungan yang dapat dibebankan pada hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 25, 33 dan 39 diatur dengan Undang-undang.

BAB III**KETENTUAN PIDANA****Pasal 52**

- (1) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam Pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.
- (2) Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam Pasal 19, 22, 24, 26 ayat 1, 46, 47, 48, 49 ayat 3 dan 50 ayat 2 dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.
- (3) Tindak pidana dalam ayat 1 dan 2 pasal ini adalah pelanggaran.

BAB IV**KETENTUAN-KETENTUAN PERALIHAN****Pasal 53**

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa

tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.

- (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat 2 dan 3 berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini.

Pasal 54

Berhubung dengan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 21 dan 26, maka jika seseorang yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan Republik Rakyat Tiongkok telah menyatakan menolak kewarganegaraan Republik Rakyat Tiongkok itu yang disahkan menurut peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, ia dianggap hanya berkewarganegaraan Indonesia saja menurut Pasal 21 ayat 1.

Pasal 55

- (1) Hak-hak asing yang menurut Ketentuan Konversi Pasal I, II, III, IV, dan V dijadikan hak guna usaha dan hak guna bangunan hanya berlaku untuk sementara selama sisa waktu hak-hak tersebut, dengan jangka waktu paling lama 20 tahun.
- (2) Hak guna usaha dan hak guna bangunan hanya terbuka kemungkinannya untuk diberikan kepada badan-badan hukum yang untuk sebagian atau seluruhnya bermodal asing, jika hal itu diperlukan oleh undang-undang yang mengatur pembangunan nasional semesta berencana.

Pasal 56

Selama Undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat 1 belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

Pasal 57

Selama Undang-undang mengenai hak tanggungan tersebut dalam Pasal 51 belum terbentuk, maka yang berlaku ialah ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek tersebut dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia dan Credietverband tersebut dalam S. 1908-542 sebagai yang telah diubah dengan S. 1937-190.

Pasal 58

Selama Undang-undang mengenai hak tanggungan tersebut dalam Pasal 51 belum terbentuk, maka peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dan hak-hak atas tanah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu.

KEDUA

KETENTUAN-KETENTUAN KONVERSI

Pasal 1

- (1) Hak eigendom atas tanah yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.
- (2) Hak eigendom kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan untuk keperluan rumah kediaman Kepala Perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat 1, yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut di atas.
- (3) Hak eigendom kepunyaan orang asing, seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan-badan hukum, yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai dimaksud dalam Pasal 21 ayat 2 sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat 1 dengan jangka waktu 20 tahun.

- (4) Jika hak eigendom tersebut dalam ayat 1 pasal ini dibebani dengan hak erfpacht, maka hak opstal dan hak erfpacht itu sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat 1, yang membebani hak milik yang bersangkutan selama sisa waktu hak opstal atau hak erfpacht tersebut di atas, tetapi selama-lamanya 20 tahun.
- (5) Jika hak eigendom tersebut dalam ayat 3 pasal ini dibebani dengan hak opstal atau hak erfpacht, maka hubungan antara yang mempunyai hak eigendom tersebut dan pemegang hak opstal atau hak erfpacht selanjutnya diselesaikan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.
- (6) Hak-hak hypotheek, servituut, vruchtgebruik dan hak-hak lain yang membebani hak eigendom tetap membebani hak milik dan hak guna bangunan tersebut dalam ayat 1 dan 3 pasal ini, sedang hak-hak tersebut menjadi suatu hak menurut Undang-undang ini.

Pasal II

- (2) Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat 1 seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu: hak agrarisch eigendom, milik, yasan, andarbani, hak atas druwe, hak atas druwe desa, pesini, grant Sultan, landerijenbezitrecht, altijddurende erfpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat 1, kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21.
- (3) Hak-hak tersebut dalam ayat 1 kepunyaan orang asing, warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat 2 menjadi hak guna usaha atau hak guna bangunan sesuai dengan peruntukan tarhahnya, sebagai yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Pasal III

- (1) Hak erfpacht untuk perusahaan kebun besar, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna usaha tersebut dalam Pasal 28 ayat 1 yang akan berlangsung selama sisa waktu hak erfpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.
- (2) Hak erfpacht untuk pertanian kecil yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut hapus dan selanjutnya diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Agraria.

Pasal IV

- (1) Pemegang concessie dan sewa untuk perusahaan kebun besar dalam jangka waktu satu tahun sejak mulai berlakunya Undang-undang ini harus mengajukan permintaan kepada Menteri Agraria, agar haknya diubah menjadi hak guna usaha.
- (2) Jika sesudah jangka tersebut lampau permintaan itu tidak diajukan, maka concessie dan sewa yang bersangkutan berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama lima tahun dan sesudah itu berakhir dengan sendirinya.
- (3) Jika pemegang hak concessie atau sewa mengajukan permintaan termaksud dalam ayat 1 pasal ini tetapi tidak bersedia menerima syarat-syarat yang ditentukan oleh Menteri Agraria, ataupun permintaannya itu ditolak oleh Menteri Agraria, maka concessie atau sewa itu berlangsung terus selama sisa waktunya, tetapi paling lama lima tahun dan sesudah itu berakhir dengan sendirinya.

Pasal V

Hak opstal dan hak erfpacht untuk perumahan, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat 1 yang berlangsung selama sisa waktu hak opstal dan erfpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.

Pasal VI

Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat 1 seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu: hak vruchtgerbruik, gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggam bauntuik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas, dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 ayat 1, yang memberi wewenang dan kewajiban sebagaimana yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

Pasal VII

- (1) Hak gogolan, pekulen atau sanggan yang bersifat tetap yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik tersebut pada Pasal 20 ayat 1.
- (2) Hak gogolan, pekulen atau sanggan yang tidak bersifat tetap menjadi hak pakai tersebut pada Pasal 41 ayat 1, yang memberi wewenang dan kewajiban sebagai yang dipunyai oleh pemegang haknya pada mulai berlakunya Undang-undang ini.
- (3) Jika ada keragu-raguan apakah sesuatu hak gogolan, pekulen atau sanggan bersifat tetap atau tidak tetap, maka Menteri Agraria lah yang memutuskan.

Pasal VIII

- (1) Terhadap hak guna bangunan tersebut pada Pasal 1 ayat 3 dan 4, Pasal II ayat 2 dan Pasal V berlaku ketentuan dalam Pasal 36 ayat 2.
- (2) Terhadap hak guna usaha tersebut Pasal II ayat 2, Pasal III ayat 1 dan 2 dan Pasal IV ayat 1 berlaku ketentuan dalam Pasal 30 ayat 2.

Pasal IX

Hal-hal yang perlu untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam pasal-pasal di atas diatur lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

KETIGA

Perubahan susunan pemerintahan desa untuk menyelenggarakan perombakan hukum agraria menurut Undang-undang ini akan diatur tersendiri.

KEEMPAT

- A. Hak-hak dan wewenang-wewenang atas bumi dan air dari Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada pada waktu mulai berlakunya Undang-undang ini hapus dan beralih kepada negara.
- B. Hal-hal yang bersangkutan dengan ketentuan dalam huruf A di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

KELIMA

Undang-undang ini dapat disebut Undang-Undang Pokok Agraria dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar supaya setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan undang-undang ini dengan penetapan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 24 September 1960
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

ttd
(Sukarno)

Diundangkan
pada tanggal 24 September 1960

SEKRETARIS NEGARA

ttd
(Tamzil)

LAMPIRAN 2

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2011
TENTANG
PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang:

- a. bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, dan yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjiwa diri, mandiri, dan produktif;
- b. bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam perumahan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia;
- c. bahwa pemerintah perlu lebih berperan dalam menyediakan dan memberikan kemudahan dan bantuan perumahan dan kawasan permukiman bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berbasis kawasan serta keswadayaan masyarakat sehingga merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang fisik, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- d. bahwa pertumbuhan dan pembangunan wilayah yang kurang memperhatikan keseimbangan bagi kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah mengakibatkan kesulitan masyarakat untuk memperoleh rumah yang layak dan terjangkau;
- e. bahwa Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur sehingga perlu diganti;
- f. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu membentuk Undang-Undang tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman;

Mengingat:

Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28C ayat (1), Pasal 28H ayat (1), ayat (2), dan ayat (4), Pasal 33 ayat (3), serta Pasal 34 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

UNDANG-UNDANG TENTANG PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN

BAB I KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Perumahan dan kawasan permukiman adalah satu kesatuan sistem yang terdiri atas pembinaan, penyelenggaraan perumahan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.
2. Perumahan adalah kumpulan rumah sebagai bagian dari permukiman, baik perkotaan maupun perdesaan, yang dilengkapi dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagai hasil upaya pemenuhan rumah yang layak huni.
3. Kawasan permukiman adalah bagian dari lingkungan hidup di luar kawasan lindung, baik berupa kawasan perkotaan maupun perdesaan, yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan.
4. Lingkungan hunian adalah bagian dari kawasan permukiman yang terdiri atas lebih dari satu satuan permukiman.
5. Permukiman adalah bagian dari lingkungan hunian yang terdiri atas lebih dari satu satuan perumahan yang mempunyai prasarana, sarana, utilitas umum, serta mempunyai penunjang kegiatan fungsi lain di kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan.
6. Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian, termasuk di dalamnya pengembangan kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat yang terkoordinasi dan terpadu.
7. Rumah adalah bangunan gedung yang berfungsi sebagai tempat tinggal yang layak huni, sarana pembinaan keluarga, cerminan harkat dan martabat penghuninya, serta aset bagi pemiliknya.
8. Rumah komersial adalah rumah yang diselenggarakan dengan tujuan mendapatkan keuntungan.
9. Rumah swadaya adalah rumah yang dibangun atas prakarsa dan upaya masyarakat.
10. Rumah umum adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
11. Rumah khusus adalah rumah yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.
12. Rumah Negara adalah rumah yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.
13. Permukiman kumuh adalah permukiman yang tidak layak huni karena ketidakteraturan bangunan, tingkat kepadatan bangunan yang tinggi, dan kualitas bangunan serta sarana dan prasarana yang tidak memenuhi syarat.
14. Perumahan kumuh adalah perumahan yang mengalami penurunan kualitas fungsi sebagai tempat hunian.
15. Kawasan siap bangun yang selanjutnya disebut Kasiba adalah sebidang tanah yang fisiknya serta prasarana, sarana, dan utilitas umumnya telah dipersiapkan untuk pembangunan lingkungan hunian skala besar sesuai dengan rencana tata ruang.
16. Lingkungan siap bangun yang selanjutnya disebut Lisiba adalah sebidang tanah yang fisiknya serta prasarana, sarana, dan utilitas umumnya telah dipersiapkan untuk pembangunan perumahan dengan batas-batas kaveling yang jelas dan merupakan bagian dari kawasan siap bangun sesuai dengan rencana rinci tata ruang.
17. Kaveling tanah matang adalah sebidang tanah yang telah dipersiapkan untuk rumah sesuai dengan persyaratan dalam penggunaan, penguasaan, pemilikan tanah, rencana rinci tata ruang, serta rencana tata bangunan dan lingkungan.

18. Konsolidasi tanah adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dalam usaha penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan perumahan dan permukiman guna meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan partisipasi aktif masyarakat.
19. Pendanaan adalah penyediaan sumber daya keuangan yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan dan belanja daerah, dan/atau sumber dana lain yang dibelanjakan untuk penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
20. Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau setiap pengeluaran yang akan diterima kembali untuk kepentingan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman baik yang berasal dari dana masyarakat, tabungan perumahan, maupun sumber dana lainnya.
21. Prasarana adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan hunian yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan bertempat tinggal yang layak, sehat, aman, dan nyaman.
22. Sarana adalah fasilitas dalam lingkungan hunian yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi.
23. Utilitas umum adalah kelengkapan penunjang untuk pelayanan lingkungan hunian.
24. Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang selanjutnya disingkat MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh rumah.
25. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan hukum.
26. Badan hukum adalah badan hukum yang didirikan oleh warga negara Indonesia yang kegiatannya di bidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
27. Pemerintah pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
28. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati/walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
29. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perumahan dan kawasan permukiman.

BAB II

ASAS, TUJUAN, DAN RUANG LINGKUP

Pasal 2

Perumahan dan kawasan permukiman diselenggarakan dengan berasaskan:

- a. kesejahteraan;
- b. keadilan dan pemerataan;
- c. kenasionalan;
- d. keefisienan dan kemanfaatan;
- e. keterjangkauan dan kemudahan;
- f. kemandirian dan kebersamaan;
- g. kemitraan;
- h. keserasian dan keseimbangan;
- i. keterpaduan;
- j. kesehatan, kolestarian dan keberlanjutan; dan
- k. keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan.

Pasal 3

Perumahan dan kawasan permukiman diselenggarakan untuk:

- a. memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- b. mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan

- permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi MBR;
- c. meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan;
 - d. memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
 - e. menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya; dan
 - f. menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

Pasal 4

Ruang lingkup penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman meliputi:

- a. pembinaan;
- b. tugas dan wewenang;
- c. penyelenggaraan perumahan;
- d. penyelenggaraan kawasan permukiman;
- e. pemeliharaan dan perbaikan;
- f. pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh;
- g. penyediaan tanah;
- h. pendanaan dan pembiayaan;
- i. hak dan kewajiban; dan
- j. peran masyarakat.

BAB III PEMBINAAN

Pasal 5

- (1) Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah.
- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh:
 - a. Menteri pada tingkat nasional;
 - b. gubernur pada tingkat provinsi; dan
 - c. bupati/walikota pada tingkat kabupaten/kota.

Pasal 6

- (1) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) meliputi:
 - a. perencanaan;
 - b. pengaturan;
 - c. pengendalian; dan
 - d. pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri melakukan koordinasi lintas sektoral, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan, baik vertikal maupun horizontal.

Pasal 7

- (1) Perencanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a merupakan satu kesatuan yang utuh dari rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.
- (2) Perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.
- (3) Perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun pada tingkat nasional, provinsi, atau kabupaten/kota yang dimuat dan ditetapkan dalam rencana pembangunan jangka panjang, rencana pembangunan jangka menengah, dan rencana tahunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- (4) Perencanaan pada tingkat nasional menjadi pedoman untuk menyusun perencanaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi.

- (5) Perencanaan pada tingkat provinsi menjadi pedoman untuk menyusun perencanaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota.

Pasal 8

Pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b meliputi:

- a. penyediaan tanah;
- b. pembangunan;
- c. pemanfaatan;
- d. pemeliharaan; dan
- e. pendanaan dan pembiayaan.

Pasal 9

Pengendalian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c meliputi pengendalian:

- a. rumah;
- b. perumahan;
- c. permukiman;
- d. lingkungan hunian; dan
- e. kawasan permukiman.

Pasal 10

Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf d meliputi pemantauan, evaluasi, dan koreksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 11

Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB IV TUGAS DAN WEWENANG

Bagian Kesatu Umum

Pasal 12

- (1) Pemerintah dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman mempunyai tugas dan wewenang.
- (2) Tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangan masing-masing.

Bagian Kedua Tugas

Paragraf 1 Pemerintah

Pasal 13

Pemerintah dalam melaksanakan pembinaan mempunyai tugas:

- a. merumuskan dan menetapkan kebijakan dan strategi nasional di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- b. merumuskan dan menetapkan kebijakan nasional tentang pendayagunaan dan pemanfaatan hasil rekayasa teknologi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- c. merumuskan dan menetapkan kebijakan nasional tentang penyediaan Kasiba dan Lisiba;
- d. mengawasi pelaksanaan kebijakan dan strategi nasional di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- e. menyelenggarakan fungsi operasionalisasi dan koordinasi pelaksanaan kebijakan nasional penyediaan rumah dan pengembangan lingkungan hunian dan kawasan permukiman;
- f. mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR;

- g. memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi MBR;
- h. memfasilitasi pelaksanaan kebijakan dan strategi pada tingkat nasional;
- i. melakukan dan mendorong penelitian dan pengembangan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- j. melakukan sertifikasi, kualifikasi, klasifikasi, dan registrasi keahlian kepada orang atau badan yang menyelenggarakan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman; dan
- k. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan di bidang perumahan dan kawasan permukiman.

Paragraf 2
Pemerintah Provinsi

Pasal 14

Pemerintah provinsi dalam melaksanakan pembinaan mempunyai tugas:

- a. merumuskan dan menetapkan kebijakan dan strategi pada tingkat provinsi di bidang perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan nasional;
- b. merumuskan dan menetapkan kebijakan provinsi tentang pendayagunaan dan pemanfaatan hasil rekayasa teknologi di bidang perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan nasional;
- c. merumuskan dan menetapkan kebijakan penyediaan Kasiba dan Lisiba lintas kabupaten/kota;
- d. mengawasi pelaksanaan kebijakan dan strategi nasional pada tingkat provinsi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- e. menyelenggarakan fungsi operasionalisasi dan koordinasi pelaksanaan kebijakan provinsi penyediaan rumah, perumahan, permukiman, lingkungan hunian, dan kawasan permukiman;
- f. menyusun rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman lintas kabupaten/kota;
- g. memfasilitasi pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi;
- h. mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR;
- i. memfasilitasi penyediaan perumahan dan kawasan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi MBR; dan
- j. memfasilitasi pelaksanaan kebijakan dan strategi pada tingkat provinsi.

Paragraf 3
Pemerintah Kabupaten/Kota

Pasal 15

Pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan mempunyai tugas:

- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan dan strategi pada tingkat kabupaten/kota di bidang perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan dan strategi nasional dan provinsi;
- b. menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah dengan berpedoman pada strategi nasional dan provinsi tentang pendayagunaan dan pemanfaatan hasil rekayasa teknologi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- c. menyusun rencana pembangunan dan pengembangan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- d. menyelenggarakan fungsi operasionalisasi dan koordinasi terhadap pelaksanaan kebijakan kabupaten/kota dalam penyediaan rumah, perumahan, permukiman, lingkungan hunian, dan kawasan permukiman;
- e. melaksanakan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan;

- f. melaksanakan pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, kebijakan, strategi, serta program di bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- g. melaksanakan kebijakan dan strategi pada tingkat kabupaten/kota;
- h. melaksanakan peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- i. melaksanakan peningkatan kualitas perumahan dan permukiman;
- j. melaksanakan kebijakan dan strategi daerah provinsi dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan nasional;
- k. melaksanakan pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman;
- l. mengawasi pelaksanaan kebijakan dan strategi nasional dan provinsi di bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- m. mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya perumahan bagi MBR;
- n. memfasilitasi penyediaan perumahan dan permukiman bagi masyarakat, terutama bagi MBR;
- o. menetapkan lokasi Kasiba dan Lisiba;
- p. dan memberikan pendampingan bagi orang perseorangan yang melakukan pembangunan rumah swadaya.

Bagian Ketiga Wewenang

Paragraf 1 Pemerintah

Pasal 16

Pemerintah dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang:

- a. menyusun dan menetapkan norma, standar, pedoman, dan kriteria rumah, perumahan, permukiman, dan lingkungan hunian yang layak, sehat, dan aman;
- b. menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman;
- c. menyusun dan menyempurnakan peraturan perundangundangan bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- d. memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional;
- e. melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dalam rangka mewujudkan jaminan dan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam bermukim;
- f. mengoordinasikan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan Industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal;
- g. mengoordinasikan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan peraturan perundang-undangan bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- h. mengevaluasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat nasional;
- i. mengendalikan pelaksanaan kebijakan dan strategi di bidang perumahan dan kawasan permukiman;
- j. memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh;
- k. menetapkan kebijakan dan strategi nasional dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- l. memfasilitasi pengelolaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman; dan
- m. memfasilitasi kerja sama tingkat nasional dan internasional antara Pemerintah dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Paragraf 2
Pemerintah Provinsi

Pasal 17

Pemerintah provinsi dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang:

- a. menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi;
- b. menyusun dan menyempurnakan peraturan perundangundangan bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi;
- c. memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi;
- d. melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan sosialisasi peraturan perundangundangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi dalam rangka mewujudkan jaminan dan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam bermukim;
- e. mengoordinasikan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal;
- f. mengoordinasikan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan peraturan perundangundangan, kebijakan, strategi, serta program di bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi;
- g. mengevaluasi peraturan perundangundangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat provinsi;
- h. memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat provinsi;
- i. mengoordinasikan pencadangan atau penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman bagi MBR pada tingkat provinsi;
- j. menetapkan kebijakan dan strategi daerah provinsi dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dengan berpedoman pada kebijakan nasional; dan
- k. memfasilitasi kerja sama pada tingkat provinsi antara pemerintah provinsi dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Paragraf 3
Pemerintah Kabupaten/Kota

Pasal 18

Pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan mempunyai wewenang:

- a. menyusun dan menyediakan basis data perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- b. menyusun dan menyempurnakan peraturan perundangundangan bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota bersama DPRD;
- c. memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- d. melaksanakan sinkronisasi dan sosialisasi peraturan perundangundangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman pada tingkat kabupaten/kota;
- e. mencadangkan atau menyediakan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman bagi MBR;
- f. menyediakan prasarana dan sarana pembangunan perumahan bagi MBR pada tingkat kabupaten/kota;
- g. memfasilitasi kerja sama pada tingkat kabupaten/kota antara pemerintah kabupaten/kota dan badan hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- h. menetapkan lokasi perumahan dan permukiman sebagai perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota; dan
- i. memfasilitasi peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh pada tingkat kabupaten/kota.

BAB V PENYELENGGARAAN PERUMAHAN

Bagian Kesatu Umum

Pasal 19

- (1) Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.
- (2) Penyelenggaraan rumah dan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur.

Pasal 20

- (1) Penyelenggaraan perumahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 meliputi:
 - a. perencanaan perumahan;
 - b. pembangunan perumahan;
 - c. pemanfaatan perumahan; dan
 - d. pengendalian perumahan.
- (2) Perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup rumah atau perumahan beserta prasarana, sarana, dan utilitas umum.
- (3) Rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibedakan menurut jenis dan bentuknya.

Bagian Kedua Jenis dan Bentuk Rumah

Pasal 21

- (1) Jenis rumah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3) dibedakan berdasarkan pelaku pembangunan dan penghunian yang meliputi:
 - a. rumah komersial;
 - b. rumah umum;
 - c. rumah swadaya;
 - d. rumah khusus; dan
 - e. rumah negara.
- (2) Rumah komersial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- (3) Rumah umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR.
- (4) Rumah swadaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c diselenggarakan atas prakarsa dan upaya masyarakat, baik secara sendiri maupun berkelompok.
- (5) Rumah khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d diselenggarakan dalam rangka memenuhi kebutuhan rumah untuk kebutuhan khusus.
- (6) Rumah umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mendapatkan kemudahan dan/atau bantuan dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.
- (7) Rumah swadaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat memperoleh bantuan dan kemudahan dari Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.
- (8) Rumah khusus dan rumah negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan huruf e disediakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Pasal 22

- (1) Bentuk rumah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3) dibedakan berdasarkan hubungan atau keterikatan antarbangunan.
- (2) Bentuk rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. rumah tunggal;
 - b. rumah deret; dan
 - c. rumah susun.
- (3) Luas lantai rumah tunggal dan rumah deret memiliki ukuran paling sedikit 36 (tiga puluh enam) meter persegi.

**Bagian Ketiga
Perencanaan Perumahan**

**Paragraf 1
Umum**

Pasal 23

- (1) Perencanaan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah.
- (2) Perencanaan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. perencanaan dan perancangan rumah; dan
 - b. perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan.
- (3) Perencanaan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan bagian dari perencanaan permukiman.
- (4) Perencanaan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup rumah sederhana, rumah menengah, dan/atau rumah mewah.

**Paragraf 2
Perencanaan dan Perancangan Rumah**

Pasal 24

Perencanaan dan perancangan rumah dilakukan untuk:

- a. menciptakan rumah yang layak huni;
- b. mendukung upaya pemenuhan kebutuhan rumah oleh masyarakat dan pemerintah; dan
- c. meningkatkan tata bangunan dan lingkungan yang terstruktur.

Pasal 25

Perencanaan dan perancangan rumah dilakukan oleh setiap orang yang memiliki keahlian di bidang perencanaan dan perancangan rumah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 26

- (1) Hasil perencanaan dan perancangan rumah harus memenuhi persyaratan teknis, administratif, tata ruang, dan ekologis.
- (2) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan syarat bagi diterbitkannya izin mendirikan bangunan.
- (3) Perencanaan dan perancangan rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari perencanaan perumahan dan/atau permukiman.

Pasal 27

Ketentuan lebih lanjut mengenai perencanaan dan perancangan rumah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, Pasal 25, dan Pasal 26 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Paragraf 3
Perencanaan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum**

Pasal 28

- (1) Perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan meliputi:
 - a. rencana penyediaan kaveling tanah untuk perumahan sebagai bagian dari permukiman; dan
 - b. rencana kelengkapan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan.
- (2) Rencana penyediaan kaveling tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a digunakan sebagai landasan perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum.
- (3) Rencana penyediaan kaveling tanah dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah bagi kaveling siap bangun sesuai dengan rencana tata bangunan dan lingkungan.

Pasal 29

- (1) Perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 harus memenuhi persyaratan administratif, teknis, dan ekologis.
- (2) Perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum yang telah memenuhi persyaratan wajib mendapat pengesahan dari pemerintah daerah.

Pasal 30

- (1) Perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum dapat dilakukan oleh setiap orang.
- (2) Setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memiliki keahlian di bidang perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 31

Ketentuan lebih lanjut mengenai perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Bagian Keempat
Pembangunan Perumahan
Paragraf 1 Umum****Pasal 32**

- (1) Pembangunan perumahan meliputi:
 - a. pembangunan rumah dan prasarana, sarana, dan utilitas umum; dan/atau
 - b. peningkatan kualitas perumahan.
- (2) Pembangunan perumahan dilakukan dengan mengembangkan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta mengembangkan industri bahan bangunan yang mengutamakan pemanfaatan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan.
- (3) Industri bahan bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib memenuhi Standar Nasional Indonesia.

Pasal 33

- (1) Pemerintah daerah wajib memberikan kemudahan perizinan bagi badan hukum yang mengajukan rencana pembangunan perumahan untuk MBR.
- (2) Pemerintah daerah berwenang mencabut izin pembangunan perumahan terhadap badan hukum yang tidak memenuhi kewajibannya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk kemudahan perizinan dan tata cara pencabutan izin pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 34

- (1) Badan hukum yang melakukan pembangunan perumahan wajib mewujudkan perumahan dengan hunian berimbang.
- (2) Pembangunan perumahan skala besar yang dilakukan oleh badan hukum wajib mewujudkan hunian berimbang dalam satu hamparan.
- (3) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan untuk badan hukum yang membangun perumahan yang seluruhnya ditujukan untuk pemenuhan kebutuhan rumah umum.
- (4) Dalam hal pembangunan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat memberikan insentif kepada badan hukum untuk mendorong pembangunan perumahan dengan hunian berimbang.

Pasal 35

- (1) Pembangunan perumahan skala besar dengan hunian berimbang meliputi rumah sederhana, rumah menengah, dan rumah mewah.
- (2) Ketentuan mengenai hunian berimbang diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 36

- (1) Dalam hal pembangunan perumahan dengan hunian berimbang tidak dalam satu hamparan, pembangunan rumah umum harus dilaksanakan dalam satu daerah kabupaten/kota.
- (2) Pembangunan rumah umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mempunyai akses menuju pusat pelayanan atau tempat kerja.
- (3) Kemudahan akses sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan peraturan daerah.

- (4) Pembangunan perumahan dengan hunian berimbang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh badan hukum yang sama.

Pasal 37

Ketentuan lebih lanjut mengenai perumahan skala besar dan kriteria hunian berimbang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34, Pasal 35, dan Pasal 36 diatur dengan Peraturan Menteri.

Paragraf 2

Pembangunan Rumah

Pasal 38

- (1) Pembangunan rumah meliputi pembangunan rumah tunggal, rumah deret, dan/atau rumah susun.
- (2) Pembangunan rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikembangkan berdasarkan tipologi, ekologi, budaya, dinamika ekonomi pada tiap daerah, serta mempertimbangkan faktor keselamatan dan keamanan.
- (3) Pembangunan rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh setiap orang, Pemerintah, dan/atau pemerintah daerah.
- (4) Pembangunan rumah dan perumahan harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

Pasal 39

- (1) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah bertanggung jawab dalam pembangunan rumah umum, rumah khusus, dan rumah negara.
- (2) Pembangunan rumah khusus dan rumah negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibiayai melalui anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- (3) Rumah khusus dan rumah negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjadi barang milik negara/daerah dikelola sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 40

- (1) Dalam melaksanakan tanggung jawab sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 ayat (1), Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menugasi dan/atau membentuk lembaga atau badan yang menangani pembangunan perumahan dan permukiman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Lembaga atau badan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab:
 - a. membangun rumah umum, rumah khusus, dan rumah negara;
 - b. menyediakan tanah bagi perumahan; dan
 - c. melakukan koordinasi dalam proses perizinan dan pemastian kelayakan hunian.

Pasal 41

- (1) Pembangunan rumah negara dilakukan untuk mewujudkan ketertiban penyediaan, penghunian, pengelolaan, serta pengalihan status dan hak atas rumah yang dimiliki negara.
- (2) Pembangunan rumah negara diselenggarakan berdasarkan pada tipe dan kelas bangunan serta pangkat dan golongan pegawai negeri di atas tanah yang sudah jelas status haknya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembangunan, penyediaan, penghunian, pengelolaan, serta pengalihan status dan hak atas rumah yang dimiliki negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 42

- (1) Rumah tunggal, rumah deret, dan/atau rumah susun yang masih dalam tahap proses pembangunan dapat dipasarkan melalui sistem perjanjian pendahuluan jual beli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perjanjian pendahuluan jual beli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah memenuhi persyaratan kepastian atas:
 - a. status pemilikan tanah;
 - b. hal yang diperjanjikan;
 - c. kepemilikan izin mendirikan bangunan induk;

- d. ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum; dan
 - e. keterbanguan perumahan paling sedikit 20% (dua puluh persen).
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai sistem perjanjian pendahuluan jual beli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 43

- (1) Pembangunan untuk rumah tunggal, rumah deret, dan/atau rumah susun, dapat dilakukan di atas tanah:
- a. hak milik;
 - b. hak guna bangunan, baik di atas tanah negara maupun di atas hak pengelolaan; atau
 - c. hak pakai di atas tanah negara.
- (2) Pemilikan rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat difasilitasi dengan kredit atau pembiayaan pemilikan rumah.
- (3) Kredit atau pembiayaan pemilikan rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dibebani hak tanggungan.
- (4) Kredit atau pembiayaan rumah umum tidak harus dibebani hak tanggungan.

Pasal 44

- (1) Pembangunan rumah tunggal, rumah deret, rumah susun, dan/atau satuan rumah susun dapat dibebankan jaminan utang sebagai pelunasan kredit atau pembiayaan.
- (2) Pelunasan kredit atau pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan rumah tunggal, rumah deret, atau rumah susun.

Pasal 45

Badan hukum yang melakukan pembangunan rumah tunggal, rumah deret, dan/atau rumah susun tidak boleh melakukan serah terima dan/atau menarik dana lebih dari 80% (delapan puluh persen) dari pembeli, sebelum memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (2).

Pasal 46

Ketentuan mengenai rumah susun diatur tersendiri dengan undang-undang.

Paragraf 3

Pembangunan Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum

Pasal 47

- (1) Pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang.
- (2) Pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum wajib dilakukan sesuai dengan rencana, rancangan, dan perizinan.
- (3) Pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan harus memenuhi persyaratan:
- a. kesesuaian antara kapasitas pelayanan dan jumlah rumah;
 - b. keterpaduan antara prasarana, sarana, dan utilitas umum dan lingkungan hunian; dan
 - c. ketentuan teknis pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum.
- (4) Prasarana, sarana, dan utilitas umum yang telah selesai dibangun oleh setiap orang harus diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kelima Pemanfaatan Perumahan

Paragraf 1

Umum

Pasal 48

- (1) Pemanfaatan perumahan digunakan sebagai fungsi hunian.
- (2) Pemanfaatan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di lingkungan hunian meliputi:

- a. pemanfaatan rumah;
- b. pemanfaatan prasarana dan sarana perumahan; dan
- c. pelestarian rumah, perumahan, serta prasarana dan sarana perumahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Paragraf 2
Pemanfaatan Rumah

Pasal 49

- (1) Pemanfaatan rumah dapat digunakan sebagai kegiatan usaha secara terbatas tanpa membahayakan dan tidak mengganggu fungsi hunian.
- (2) Pemanfaatan rumah selain digunakan untuk fungsi hunian harus memastikan terpeliharanya perumahan dan lingkungan hunian.
- (3) Ketentuan mengenai pemanfaatan rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan daerah.

Paragraf 3
Penghunian

Pasal 50

- (1) Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal atau menghuni rumah.
- (2) Hak untuk menghuni rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa hak milik; atau sewa atau bukan dengan cara sewa.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penghunian dengan cara sewa menyewa dan cara bukan sewa menyewa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 51

- (1) Penghunian rumah negara diperuntukan sebagai tempat tinggal atau hunian untuk menunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.
- (2) Rumah negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dihuni selama yang bersangkutan menjabat atau menjalankan tugas kedinasan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penghunian rumah negara diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 52

Orang asing dapat menghuni atau menempati rumah dengan cara hak sewa atau hak pakai.
Ketentuan mengenai orang asing dapat menghuni atau menempati rumah dengan cara hak sewa atau hak pakai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Keenam
Pengendalian Perumahan

Pasal 53

- (1) Pengendalian perumahan dimulai dari tahap:
 - a. perencanaan;
 - b. pembangunan; dan
 - c. pemanfaatan.
- (2) Pengendalian perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dalam bentuk:
 - a. perizinan;
 - b. penertiban; dan/atau
 - c. penataan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengendalian perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian Ketujuh
Kemudahan Pembangunan dan Perolehan Rumah bagi MBR

Pasal 54

- (1) Pemerintah wajib memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR.
- (2) Untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan.
- (3) Kemudahan dan/atau bantuan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berupa:
 - a. subsidi perolehan rumah;
 - b. stimulan rumah swadaya;
 - c. insentif perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan;
 - d. perizinan;
 - e. asuransi dan penjaminan;
 - f. penyediaan tanah;
 - g. sertifikasi tanah; dan/atau
 - h. prasarana, sarana, dan utilitas umum.
- (4) Pemberian kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a dituangkan dalam akta perjanjian kredit atau pembiayaan untuk perolehan rumah bagi MBR.
- (5) Ketentuan mengenai kriteria MBR dan persyaratan kemudahan perolehan rumah bagi MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Menteri.

Pasal 55

- (1) Orang perseorangan yang memiliki rumah umum dengan kemudahan yang diberikan Pemerintah atau pemerintah daerah hanya dapat menyewakan dan/atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah kepada pihak lain, dalam hal:
 - a. pewarsan;
 - b. penghunian setelah jangka waktu paling sedikit 5 (lima) tahun; atau
 - c. pindah tempat tinggal karena tingkat sosial ekonomi yang lebih baik.
- (2) Dalam hal dilakukan pengalihan kepemilikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c, pengalihannya wajib dilaksanakan oleh lembaga yang ditunjuk atau dibentuk oleh Pemerintah atau pemerintah daerah dalam bidang perumahan dan permukiman.
- (3) Jika pemilik meninggalkan rumah secara terus-menerus dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun tanpa memenuhi kewajiban berdasarkan perjanjian, Pemerintah atau pemerintah daerah berwenang mengambil alih kepemilikan rumah tersebut.
- (4) Rumah yang telah diambil alih oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib didistribusikan kembali kepada MBR.
- (5) Ketentuan mengenai penunjukkan dan pembentukan lembaga oleh Pemerintah atau pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai kemudahan dan/atau bantuan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB VI
PENYELENGGARAAN KAWASAN PERMUKIMAN

Bagian Kesatu
Umum

Pasal 56

- (1) Penyelenggaraan kawasan permukiman dilakukan untuk mewujudkan wilayah yang berfungsi sebagai lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikhidupan dan penghidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan sesuai dengan rencana tata ruang.

- (2) Penyelenggaraan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk memenuhi hak warga negara atas tempat tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur serta menjamin kepastian bermukim.

Pasal 57

Penyelenggaraan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 mencakup lingkungan hunian dan tempat kegiatan pendukung perikehidupan dan penghidupan di perkotaan dan di perdesaan.

Pasal 58

- (1) Penyelenggaraan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 wajib dilaksanakan sesuai dengan arahan pengembangan kawasan permukiman yang terpadu dan berkelanjutan.
- (2) Arahan pengembangan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
- hubungan antarkawasan fungsional sebagai bagian lingkungan hidup di luar kawasan lindung;
 - keterkaitan lingkungan hunian perkotaan dengan lingkungan hunian perdesaan;
 - keterkaitan antara pengembangan lingkungan hunian perkotaan dan pengembangan kawasan perkotaan;
 - keterkaitan antara pengembangan lingkungan hunian perdesaan dan pengembangan kawasan perdesaan;
 - keseerasian tata kehidupan manusia dengan lingkungan hidup;
 - keseimbangan antara kepentingan publik dan kepentingan setiap orang; dan
 - lembaga yang mengoordinasikan pengembangan kawasan permukiman.
- (3) Penyelenggaraan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
- pengembangan yang telah ada;
 - pembangunan baru; atau
 - pembangunan kembali.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai arahan pengembangan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 59

- (1) Penyelenggaraan lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 dilakukan melalui:
- pengembangan lingkungan hunian perkotaan;
 - pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan; atau
 - pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan.
- (2) Penyelenggaraan pengembangan lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mencakup:
- peningkatan efisiensi potensi lingkungan hunian perkotaan dengan memperhatikan fungsi dan peranan perkotaan;
 - peningkatan pelayanan lingkungan hunian perkotaan;
 - peningkatan keterpaduan prasarana, sarana, dan utilitas umum lingkungan hunian perkotaan;
 - penetapan bagian lingkungan hunian perkotaan yang dibatasi dan yang didorong pengembangannya;
 - pencegahan tumbuhnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh; dan
 - pencegahan tumbuh dan berkembangnya lingkungan hunian yang tidak terencana dan tidak teratur.
- (3) Penyelenggaraan pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup:
- penyediaan lokasi permukiman;
 - penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum permukiman; dan
 - penyediaan lokasi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Pasal 60

- (1) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pengembangan lingkungan hunian perkotaan, pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan, dan pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59.
- (2) Penyelenggaraan pengembangan lingkungan hunian perkotaan, pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan, dan pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemerintah daerah.
- (3) Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat membentuk atau menunjuk badan hukum.
- (4) Pembentukan atau penunjukan badan hukum ditetapkan oleh bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.
- (5) Khusus untuk wilayah DKI Jakarta, pembentukan atau penunjukan badan hukum ditetapkan oleh gubernur.

Pasal 61

- (1) Penyelenggaraan lingkungan hunian perdesaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 dilakukan melalui:
 - a. pengembangan lingkungan hunian perdesaan;
 - b. pembangunan lingkungan hunian baru perdesaan; atau
 - c. pembangunan kembali lingkungan hunian perdesaan.
- (2) Penyelenggaraan pengembangan lingkungan hunian perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mencakup:
 - a. peningkatan efisiensi potensi lingkungan hunian perdesaan dengan memperhatikan fungsi dan peranan perdesaan;
 - b. peningkatan pelayanan lingkungan hunian perdesaan;
 - c. peningkatan keterpaduan prasarana, sarana, dan utilitas umum lingkungan hunian perdesaan;
 - d. penetapan bagian lingkungan hunian perdesaan yang dibatasi dan yang didorong pengembangannya;
 - e. peningkatan kelestarian alam dan potensi sumber daya perdesaan; dan
 - f. pengurangan kesenjangan antara kawasan perkotaan dan perdesaan.
- (3) Penyelenggaraan pembangunan lingkungan hunian baru perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup:
 - a. penyediaan lokasi permukiman;
 - b. penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum permukiman; dan
 - c. penyediaan lokasi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Pasal 62

- (1) Pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) huruf c dan pembangunan kembali lingkungan hunian perdesaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) huruf c dimaksudkan untuk memulihkan fungsi lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan.
- (2) Pembangunan kembali dilakukan dengan cara:
 - a. rehabilitasi;
 - b. rekonstruksi; atau
 - c. peremajaan.
- (3) Pembangunan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tetap melindungi masyarakat penghuni untuk dimukimkan kembali di lokasi yang sama sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 63

- Penyelenggaraan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) dilaksanakan melalui tahapan:
- a. perencanaan;
 - b. pembangunan;
 - c. pemanfaatan; dan
 - d. pengendalian.

Bagian Kedua
Perencanaan Kawasan Permukiman

Pasal 64

- (1) Perencanaan kawasan permukiman harus dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.
- (2) Perencanaan kawasan permukiman dimaksudkan untuk menghasilkan dokumen rencana kawasan permukiman sebagai pedoman bagi seluruh pemangku kepentingan dalam pembangunan kawasan permukiman.
- (3) Pedoman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan untuk memenuhi kebutuhan lingkungan hunian dan digunakan untuk tempat kegiatan pendukung dalam jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang.
- (4) Perencanaan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan setiap orang.
- (5) Dokumen rencana kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan oleh bupati/walikota.
- (6) Perencanaan kawasan permukiman harus mencakup:
 - a. peningkatan sumber daya perkotaan atau perdesaan;
 - b. mitigasi bencana; dan
 - c. penyediaan atau peningkatan prasarana, sarana, dan utilitas umum.

Pasal 65

Perencanaan kawasan permukiman terdiri atas perencanaan lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan serta perencanaan tempat kegiatan pendukung perkotaan dan perdesaan yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan.

Pasal 66

- (1) Perencanaan lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 dilakukan melalui:
 - a. perencanaan pengembangan lingkungan hunian perkotaan;
 - b. perencanaan pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan; atau
 - c. perencanaan pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan.
- (2) Perencanaan pengembangan lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mencakup:
 - a. penyusunan rencana peningkatan efisiensi potensi lingkungan hunian perkotaan dengan memperhatikan fungsi dan peranan perkotaan;
 - b. penyusunan rencana peningkatan pelayanan lingkungan hunian perkotaan;
 - c. penyusunan rencana peningkatan keterpaduan prasarana, sarana, dan utilitas umum lingkungan hunian perkotaan;
 - d. penyusunan rencana pencegahan tumbuhnya permukiman kumuh dan permukiman kumuh; dan
 - e. penyusunan rencana pencegahan tumbuh dan berkembangnya lingkungan hunian yang tidak terencana dan tidak teratur.
- (3) Perencanaan pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup:
 - a. penyusunan rencana penyediaan lokasi permukiman;
 - b. penyusunan rencana penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum permukiman; dan
 - c. penyusunan rencana lokasi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
- (4) Perencanaan pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi perencanaan lingkungan hunian baru skala besar dengan Kasiba dan perencanaan lingkungan hunian baru bukan skala besar dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum.
- (5) Perencanaan pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) didahului dengan penetapan lokasi pembangunan lingkungan hunian baru yang dapat diusulkan oleh badan hukum bidang perumahan dan permukiman atau pemerintah daerah.

- (6) Lokasi pembangunan lingkungan hunian baru sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan dengan keputusan bupati/walikota.
- (7) Penetapan lokasi pembangunan lingkungan hunian baru sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dilakukan berdasarkan hasil studi kelayakan;
 - a. rencana pembangunan perkotaan atau perdesaan;
 - b. rencana penyediaan tanah; dan
 - c. analisis mengenai dampak lalu lintas dan lingkungan.

Pasal 67

- (1) Perencanaan lingkungan hunian perdesaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 dilakukan melalui:
 - a. pengembangan lingkungan hunian perdesaan;
 - b. pembangunan lingkungan hunian baru perdesaan; atau
 - c. pembangunan kembali lingkungan hunian perdesaan.
- (2) Perencanaan pengembangan lingkungan hunian perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mencakup:
 - a. penyusunan rencana peningkatan efisiensi potensi lingkungan hunian perdesaan dengan memperhatikan fungsi dan peranan perdesaan;
 - b. penyusunan rencana peningkatan pelayanan lingkungan hunian perdesaan;
 - c. penyusunan rencana peningkatan keterpaduan prasarana, sarana, dan utilitas umum lingkungan hunian perdesaan;
 - d. penyusunan rencana penetapan bagian lingkungan hunian perdesaan yang dibatasi dan yang didorong pengembangannya; dan
 - e. penyusunan rencana peningkatan kelestarian alam dan potensi sumber daya perdesaan.
- (3) Perencanaan pembangunan lingkungan hunian baru perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup:
 - a. penyusunan rencana penyediaan lokasi permukiman;
 - b. penyusunan rencana penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum permukiman; dan
 - c. penyusunan rencana penyediaan lokasi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Pasal 68

- (1) Perencanaan pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) huruf c dan perencanaan pembangunan kembali lingkungan hunian perdesaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (1) huruf c dimaksudkan untuk memulihkan fungsi lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan.
- (2) Perencanaan pembangunan kembali dilakukan dengan cara:
 - a. penyusunan rencana rehabilitasi;
 - b. penyusunan rencana rekonstruksi; atau
 - c. penyusunan rencana peremajaan.

Pasal 69

- (1) Perencanaan tempat kegiatan pendukung perkotaan dan perdesaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 meliputi perencanaan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, kegiatan ekonomi, dan prasarana, sarana, dan utilitas umum.
- (2) Perencanaan tempat kegiatan pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 70

Pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab dalam perencanaan pengembangan lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan, pembangunan lingkungan hunian baru perkotaan dan perdesaan, dan pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan.

Bagian Ketiga Pembangunan Kawasan Permukiman

Pasal 71

- (1) Pembangunan kawasan permukiman harus mematuhi rencana dan izin pembangunan lingkungan hunian dan kegiatan pendukung.
- (2) Pembangunan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau badan hukum.

Pasal 72

Pembangunan kawasan permukiman terdiri atas pembangunan lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan serta pembangunan tempat kegiatan pendukung perkotaan dan perdesaan.

Pasal 73

- (1) Pembangunan lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 dilakukan melalui:
 - a. pelaksanaan pengembangan lingkungan hunian;
 - b. pelaksanaan pembangunan lingkungan hunian baru; atau
 - c. pelaksanaan pembangunan kembali lingkungan hunian.
- (2) Pelaksanaan pembangunan lingkungan hunian baru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup:
 - a. pembangunan permukiman;
 - b. pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum permukiman; dan
 - c. pembangunan lokasi pelayanan jasa pemerintahan dan pelayanan sosial.

Pasal 74

- (1) Pembangunan tempat kegiatan pendukung perkotaan dan perdesaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 meliputi pembangunan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, kegiatan ekonomi, dan prasarana, sarana, dan utilitas umum.
- (2) Pembangunan tempat kegiatan pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 75

Pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab dalam pelaksanaan pengembangan lingkungan hunian, pembangunan lingkungan hunian baru, dan pembangunan kembali lingkungan hunian.

Bagian Keempat Pemanfaatan Kawasan Permukiman

Pasal 76

- Pemanfaatan kawasan permukiman dilakukan untuk:
- a. menjamin kawasan permukiman sesuai dengan fungsinya sebagaimana ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah; dan
 - b. mewujudkan struktur ruang sesuai dengan perencanaan kawasan permukiman.

Pasal 77

Pemanfaatan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 terdiri atas pemanfaatan lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan serta pemanfaatan tempat kegiatan pendukung perkotaan dan perdesaan.

Pasal 78

- (1) Pemanfaatan lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 dilakukan melalui:
 - a. pemanfaatan hasil pengembangan lingkungan hunian;
 - b. pemanfaatan hasil pembangunan lingkungan hunian baru; atau
 - c. pemanfaatan hasil pembangunan kembali lingkungan hunian.
- (2) Pemanfaatan hasil pembangunan lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:
 - a. tempat tinggal;
 - b. prasarana, sarana, dan utilitas umum permukiman; dan
 - c. lokasi pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

Pasal 79

- (1) Pemanfaatan tempat kegiatan pendukung perkotaan dan perdesaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 meliputi pemanfaatan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, kegiatan ekonomi, dan prasarana, sarana, dan utilitas umum.
- (2) Pemanfaatan tempat kegiatan pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 80

Pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab dalam pemanfaatan hasil pengembangan lingkungan hunian, pembangunan lingkungan hunian baru, dan pembangunan kembali lingkungan hunian di perkotaan atau perdesaan.

Bagian Kelima**Pengendalian Kawasan Permukiman****Paragraf 1 Umum****Pasal 81**

- (1) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab melaksanakan pengendalian dalam penyelenggaraan kawasan permukiman.
- (2) Pengendalian kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk:
 - a. menjamin pelaksanaan pembangunan permukiman dan pemanfaatan permukiman sesuai dengan rencana kawasan permukiman;
 - b. mencegah tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh; dan permukiman kumuh; dan
 - c. mencegah terjadinya tumbuh dan berkembangnya lingkungan hunian yang tidak terencana dan tidak teratur.

Pasal 82

- (1) Pengendalian dalam penyelenggaraan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 ayat (1) dilakukan pada tahap:
 - a. perencanaan;
 - b. pembangunan; dan
 - c. pemanfaatan.
- (2) Pengendalian kawasan permukiman dilakukan pada lingkungan hunian perkotaan dan lingkungan hunian perdesaan.
- (3) Pengendalian penyelenggaraan lingkungan hunian perkotaan dilaksanakan pada:
 - a. pengembangan perkotaan; atau
 - b. perkotaan baru.
- (4) Pengendalian penyelenggaraan lingkungan hunian perdesaan dilaksanakan pada pengembangan perdesaan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi, sosial, dan/atau budaya perdesaan.

Paragraf 2**Pengendalian Perencanaan Kawasan Permukiman****Pasal 83**

- (1) Pengendalian pada tahap perencanaan dilakukan dengan:
 - a. mengawasi rencana penyediaan prasarana, sarana dan utilitas umum sesuai dengan standar pelayanan minimal; dan
 - b. memberikan batas zonasi lingkungan hunian dan tempat kegiatan pendukung.
- (2) Pengendalian perencanaan kawasan permukiman dilakukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.

Paragraf 3**Pengendalian Pembangunan Kawasan Permukiman****Pasal 84**

- (1) Pengendalian pada tahap pembangunan dilakukan dengan mengawasi pelaksanaan pembangunan pada kawasan permukiman.

- (2) Pengendalian dilakukan untuk menjaga kualitas kawasan permukiman.
- (3) Pengendalian pada tahap pembangunan yang dilakukan dengan mengawasi pelaksanaan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas kegiatan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan.
- (4) Pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan kegiatan pengamatan terhadap penyelenggaraan kawasan permukiman secara langsung, tidak langsung, dan/atau melalui laporan masyarakat.
- (5) Evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan kegiatan penilaian terhadap tingkat pencapaian penyelenggaraan kawasan permukiman secara terukur dan objektif.
- (6) Pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan kegiatan penyampaian hasil evaluasi.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan penyelenggaraan kawasan permukiman diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Paragraf 4

Pengendalian Pemanfaatan Kawasan Permukiman

Pasal 85

- (1) Pengendalian pada tahap pemanfaatan dilakukan dengan:
 - a. pemberian insentif;
 - b. pengenaan disinsentif; dan
 - c. pengenaan sanksi.
- (2) Pemberian insentif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a berupa:
 - a. insentif perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan;
 - b. pemberian kompensasi;
 - c. subsidi silang;
 - d. pembangunan serta pengadaan prasarana, sarana, dan utilitas umum; dan/atau
 - e. kemudahan prosedur perizinan.
- (3) Pengenaan disinsentif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b berupa:
 - a. pengenaan retribusi daerah;
 - b. pembatasan penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum;
 - c. pengenaan kompensasi; dan/atau
 - d. pengenaan sanksi berdasarkan Undang-Undang ini.
- (4) Pemberian insentif dan pengenaan disinsentif dapat dilakukan oleh:
 - a. Pemerintah kepada pemerintah daerah;
 - b. Pemerintah daerah kepada pemerintah daerah lainnya;
 - c. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah kepada badan hukum; atau
 - e. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah kepada masyarakat.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara pemberian insentif, pengenaan disinsentif, dan pengenaan sanksi diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB VII

PEMELIHARAAN DAN PERBAIKAN

Bagian Kesatu Umum

Pasal 86

- (1) Pemeliharaan dan perbaikan dimaksudkan untuk menjaga fungsi perumahan dan kawasan permukiman yang dapat berfungsi secara baik dan berkelanjutan untuk kepentingan peningkatan kualitas hidup orang perorangan.
- (2) Pemeliharaan dan perbaikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada rumah serta prasarana, sarana, dan utilitas umum di perumahan, permukiman, lingkungan hunian dan kawasan permukiman.
- (3) Pemeliharaan dan perbaikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang.

Pasal 87

Pemerintah dan/atau pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap pemeliharaan dan perbaikan prasarana, sarana, dan utilitas umum di perumahan, permukiman, lingkungan hunian, dan kawasan permukiman.

**Bagian Kedua
Pemeliharaan****Pasal 88**

- (1) Pemeliharaan rumah dan prasarana, sarana, dan utilitas umum dilakukan melalui perawatan dan pemeriksaan secara berkala.
- (2) Pemeliharaan rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan oleh setiap orang.

Pasal 89

- (1) Pemeliharaan prasarana, sarana, dan utilitas umum untuk perumahan, dan permukiman wajib dilakukan oleh pemerintah daerah dan/atau setiap orang.
- (2) Pemeliharaan sarana dan utilitas umum untuk lingkungan hunian wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau badan hukum.
- (3) Pemeliharaan prasarana untuk kawasan permukiman wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau badan hukum.

Pasal 90

Ketentuan lebih lanjut mengenai pemeliharaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 88 dan Pasal 89 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Bagian Ketiga
Perbaikan****Pasal 91**

Perbaikan rumah dan prasarana, sarana, atau utilitas umum dilakukan melalui rehabilitasi atau pemugaran.

Pasal 92

- (1) Perbaikan rumah wajib dilakukan oleh setiap orang.
- (2) Perbaikan prasarana, sarana, dan utilitas umum untuk perumahan dan permukiman wajib dilakukan oleh pemerintah daerah dan/atau setiap orang.
- (3) Perbaikan sarana dan utilitas umum untuk lingkungan hunian wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang.
- (4) Perbaikan prasarana untuk kawasan permukiman wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau badan hukum.

Pasal 93

Ketentuan lebih lanjut mengenai perbaikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 dan Pasal 92 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**BAB VIII
PENCEGAHAN DAN PENINGKATAN KUALITAS TERHADAP
PERUMAHAN KUMUH DAN PERMUKIMAN KUMUH****Bagian Kesatu
Umum****Pasal 94**

- (1) Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh guna meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupan masyarakat penghuni dilakukan untuk mencegah tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru serta untuk menjaga dan meningkatkan kualitas dan fungsi perumahan dan permukiman.
- (2) Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan pada prinsip kepastian bermukim yang menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki tempat tinggal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (3) Pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang.

Bagian Kedua Pencegahan

Pasal 95

- (1) Pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru mencakup:
- a. ketidakteraturan dan kepadatan bangunan yang tinggi;
 - b. ketidaklengkapan prasarana, sarana, dan utilitas umum;
 - c. penurunan kualitas rumah, perumahan, dan permukiman, serta prasarana, sarana dan utilitas umum; dan
 - d. pembangunan rumah, perumahan, dan permukiman yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.
- (2) Pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan melalui:
- a. pengawasan dan pengendalian; dan
 - b. pemberdayaan masyarakat.
- (3) Pengawasan dan pengendalian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dilakukan atas kesesuaian terhadap perizinan, standar teknis, dan kelainan fungsi melalui pemeriksaan secara berkala sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Pemberdayaan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dilakukan terhadap pemangku kepentingan bidang perumahan dan kawasan permukiman melalui pendampingan dan pelayanan informasi.
- (5) Pencegahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau setiap orang.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai pencegahan terhadap tumbuh dan berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh baru sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian Ketiga Peningkatan Kualitas

Paragraf 1 Umum

Pasal 96

Dalam upaya peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menetapkan kebijakan, strategi, serta pola-pola penanganan yang manusiawi, berbudaya, berkeadilan, dan ekonomis.

Pasal 97

- (1) Peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 didahului dengan penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh dengan pola-pola penanganan:
- a. pemugaran;
 - b. peremajaan; atau
 - c. permukiman kembali.
- (2) Pola-pola penanganan terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilanjutkan melalui pengelolaan untuk mempertahankan tingkat kualitas perumahan dan permukiman.

Paragraf 2 Penetapan Lokasi

Pasal 98

- (1) Penetapan lokasi perumahan dan permukiman kumuh wajib memenuhi persyaratan:
- a. kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah nasional, rencana tata ruang wilayah provinsi, dan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota;

- b. kesesuaian dengan rencana tata bangunan dan lingkungan;
 - c. kondisi dan kualitas prasarana, sarana, dan utilitas umum yang memenuhi persyaratan dan tidak membahayakan penghuni;
 - d. tingkat keteraturan dan kepadatan bangunan;
 - e. kualitas bangunan; dan
 - f. kondisi sosial ekonomi masyarakat setempat.
- (2) Penetapan lokasi perumahan kumuh dan permukiman kumuh wajib didahului proses pendataan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.
 - (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan peraturan daerah.

Paragraf 3 Pemugaran

Pasal 99

Pemugaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (1) huruf a dilakukan untuk perbaikan dan/atau pembangunan kembali, perumahan dan permukiman menjadi perumahan dan permukiman yang layak huni.

Paragraf 4 Peremajaan

Pasal 100

- (1) Peremajaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (1) huruf b dilakukan untuk mewujudkan kondisi rumah, perumahan, permukiman, dan lingkungan hunian yang lebih baik guna melindungi keselamatan dan keamanan penghuni dan masyarakat sekitar.
- (2) Peremajaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilakukan dengan terlebih dahulu menyediakan tempat tinggal bagi masyarakat terdampak.
- (3) Kualitas rumah, perumahan, dan permukiman yang diremajakan harus diwujudkan secara lebih baik dari kondisi sebelumnya.
- (4) Peremajaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dengan melibatkan peran masyarakat.

Paragraf 5 Pemukiman Kembali

Pasal 101

- (1) Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (1) huruf c dilakukan untuk mewujudkan kondisi rumah, perumahan, dan permukiman yang lebih baik guna melindungi keselamatan dan keamanan penghuni dan masyarakat.
- (2) Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memindahkan masyarakat terdampak dari lokasi yang tidak mungkin dibangun kembali karena tidak sesuai dengan rencana tata ruang dan/atau rawan bencana serta dapat menimbulkan bahaya bagi barang ataupun orang.

Pasal 102

- (1) Pemukiman kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 wajib dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.
- (2) Lokasi yang akan ditentukan sebagai tempat untuk pemukiman kembali ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.

Paragraf 6 Pengelolaan

Pasal 103

- (1) Pengelolaan dilakukan untuk mempertahankan dan menjaga kualitas perumahan dan permukiman secara berkelanjutan.

- (2) Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh masyarakat secara swadaya.
- (3) Pengelolaan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat difasilitasi oleh pemerintah daerah.

Bagian Keempat
Pengaturan Lebih Lanjut

Pasal 104

Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan tata cara penetapan lokasi, pemugaran, peremajaan, permukiman kembali, dan pengelolaan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB IX
PENYEDIAAN TANAH

Pasal 105

- (1) Pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya bertanggung jawab atas ketersediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.
- (2) Ketersediaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk penetapannya di dalam rencana tata ruang wilayah merupakan tanggung jawab pemerintahan daerah.

Pasal 106

Penyediaan tanah untuk pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman dapat dilakukan melalui:

- a. pemberian hak atas tanah terhadap tanah yang langsung dikuasai negara;
- b. konsolidasi tanah oleh pemilik tanah;
- c. peralihan atau pelepasan hak atas tanah oleh pemilik tanah;
- d. pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah barang milik negara atau milik daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar; dan/atau
- f. pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 107

- (1) Tanah yang langsung dikuasai oleh negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 huruf a yang digunakan untuk pembangunan rumah, perumahan, dan/atau kawasan permukiman diserahkan melalui pemberian hak atas tanah kepada setiap orang yang melakukan pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman.
- (2) Pemberian hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada keputusan gubernur atau bupati/walikota tentang penetapan lokasi atau izin lokasi.
- (3) Dalam hal tanah yang langsung dikuasai negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat garapan masyarakat, hak atas tanah diberikan setelah pelaku pembangunan perumahan dan permukiman selaku pemohon hak atas tanah menyelesaikan ganti rugi atas seluruh garapan masyarakat berdasarkan kesepakatan.
- (4) Dalam hal tidak ada kesepakatan tentang ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), penyelesaiannya dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 108

- (1) Konsolidasi tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 huruf b dapat dilakukan di atas tanah milik pemegang hak atas tanah dan/atau di atas tanah negara yang digarap oleh masyarakat.
- (2) Konsolidasi tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan berdasarkan kesepakatan:
 - a. antarpemegang hak atas tanah;
 - b. antarpenggarap tanah negara; atau
 - c. antara penggarap tanah negara dan pemegang hak atas tanah.

- (3) Konsolidasi tanah dapat dilaksanakan apabila paling sedikit 60% (enam puluh persen) dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi paling sedikit 60% (enam puluh persen) dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasi menyatakan persetujuannya.
- (4) Kesepakatan paling sedikit 60% (enam puluh persen) sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mengurangi hak masyarakat sebesar 40% (empat puluh persen) untuk mendapatkan aksesibilitas.

Pasal 109

- (1) Konsolidasi tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 huruf b dapat dilaksanakan bagi pembangunan rumah tunggal, rumah deret, atau rumah susun.
- (2) Penetapan lokasi konsolidasi tanah dilakukan oleh bupati/walikota.
- (3) Khusus untuk DKI Jakarta, penetapan lokasi konsolidasi tanah ditetapkan oleh gubernur.
- (4) Lokasi konsolidasi tanah yang sudah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) tidak memerlukan izin lokasi.

Pasal 110

Dalam pembangunan rumah umum dan rumah swadaya yang didirikan di atas tanah hasil konsolidasi, Pemerintah wajib memberikan kemudahan berupa:

- a. sertifikasi hak atas tanah;
- b. penetapan lokasi;
- c. desain konsolidasi; dan
- d. pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum.

Pasal 111

- (1) Sertifikasi terhadap pemilik tanah hasil konsolidasi tidak dikenal bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.
- (2) Sertifikasi terhadap penggarap tanah negara hasil konsolidasi dikenai bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Pasal 112

- (1) Konsolidasi tanah dapat dilaksanakan melalui kerja sama dengan badan hukum.
- (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan perjanjian tertulis antara penggarap tanah negara dan/atau pemegang hak atas tanah dan badan hukum dengan prinsip kesetaraan yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang.

Pasal 113

Ketentuan lebih lanjut mengenai konsolidasi tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 114

- (1) Peralihan atau pelepasan hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 huruf c dilakukan setelah badan hukum memperoleh izin lokasi.
- (2) Peralihan hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat di hadapan pejabat pembuat akta tanah setelah ada kesepakatan bersama.
- (3) Pelepasan hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan di hadapan pejabat yang berwenang.
- (4) Peralihan hak atau pelepasan hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) wajib didaftarkan pada kantor pertanahan kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 115

- (1) Pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah barang milik negara atau milik daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 huruf d bagi pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman diperuntukkan pembangunan rumah umum dan/atau rumah khusus.
- (2) Pemanfaatan dan pemindahtanganan tanah barang milik negara atau milik daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 116

- (1) Pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 huruf e bagi pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman diperuntukkan pembangunan rumah umum, rumah khusus, dan penataan permukiman kumuh.
- (2) Pendayagunaan tanah negara bekas tanah terlantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 117

- (1) Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 huruf f bagi pembangunan rumah, perumahan, dan kawasan permukiman diperuntukkan pembangunan rumah umum, rumah khusus, dan penataan permukiman kumuh.
- (2) Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB X**PENDANAAN DAN SISTEM PEMBIAYAAN****Bagian Kesatu
Umum****Pasal 118**

- (1) Pendanaan dan sistem pembiayaan dimaksudkan untuk memastikan ketersediaan dana dan dana murah jangka panjang yang berkelanjutan untuk pemenuhan kebutuhan rumah, perumahan, permukiman, serta lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan.
- (2) Pemerintah dan pemerintah daerah mendorong pemberdayaan sistem pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

**Bagian Kedua
Pendanaan****Pasal 119**

Sumber dana untuk pemenuhan kebutuhan rumah, perumahan, permukiman, serta lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan berasal dari:

- a. anggaran pendapatan dan belanja negara;
- b. anggaran pendapatan dan belanja daerah; dan/atau
- c. sumber dana lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 120

Dana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 119 dimanfaatkan untuk mendukung:

- a. penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; dan/atau
- b. kemudahan dan/atau bantuan pembangunan dan perolehan rumah bagi MBR sesuai dengan standar pelayanan minimal.

**Bagian Ketiga
Sistem Pembiayaan****Paragraf 1
Umum****Pasal 121**

- (1) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah harus melakukan upaya pengembangan sistem pembiayaan untuk penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
- (2) Pengembangan sistem pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. lembaga pembiayaan;
 - b. penerahan dan pemupukan dana;

- c. pemanfaatan sumber biaya; dan
 - d. kemudahan atau bantuan pembiayaan.
- (3) Sistem pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan prinsip konvensional atau prinsip syariah melalui:
- a. pembiayaan primer perumahan; dan/atau
 - b. pembiayaan sekunder perumahan.

Paragraf 2
Lembaga Pembiayaan

Pasal 122

- (1) Pemerintah atau pemerintah daerah dapat menugasi atau membentuk badan hukum pembiayaan di bidang perumahan dan kawasan permukiman.
- (2) Badan hukum pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas menjamin ketersediaan dana murah jangka panjang untuk penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
- (3) Dalam hal pembangunan dan pemilikan rumah umum dan swadaya, badan hukum pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menjamin:
 - a. ketersediaan dana murah jangka panjang;
 - b. kemudahan dalam mendapatkan akses kredit atau pembiayaan; dan
 - c. keterjangkauan dalam membangun, memperbaiki, atau memiliki rumah.
- (4) Penugasan dan pembentukan badan hukum pembiayaan di bidang perumahan dan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Paragraf 3
Pengerahan dan Pemupukan Dana

Pasal 123

- (1) Pengerahan dan pemupukan dana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 ayat (2) huruf b meliputi:
 - a. dana masyarakat;
 - b. dana tabungan perumahan termasuk hasil investasi atas kelebihan likuiditas; dan/atau
 - c. dana lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab mendorong pemberdayaan bank dalam pengerahan dan pemupukan dana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman secara berkelanjutan.
- (3) Pemerintah dan pemerintah daerah mendorong pemberdayaan lembaga keuangan bukan bank dalam pengerahan dan pemupukan dana tabungan perumahan dan dana lainnya khusus untuk perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c bagi penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengerahan dan pemupukan dana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 124

Ketentuan mengenai tabungan perumahan diatur tersendiri dengan undang-undang.

Paragraf 4
Pemanfaatan Sumber Biaya

Pasal 125

Pemanfaatan sumber biaya digunakan untuk pembiayaan:

- a. konstruksi;
- b. perolehan rumah;
- c. pembangunan rumah, rumah umum, atau perbaikan rumah swadaya;

- d. pemeliharaan dan perbaikan rumah;
- e. peningkatan kualitas perumahan dan kawasan permukiman; dan/atau
- f. kepentingan lain di bidang perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Paragraf 5

Kemudahan dan Bantuan Pembiayaan

Pasal 126

- (1) Pemerintah dan pemerintah daerah memberikan kemudahan dan/atau bantuan pembiayaan untuk pembangunan dan perolehan rumah umum dan rumah swadaya bagi MBR.
- (2) Dalam hal pemanfaatan sumber biaya yang digunakan untuk pemenuhan kebutuhan rumah umum atau rumah swadaya, MBR selaku pemanfaat atau pengguna yang mendapatkan kemudahan dan/atau bantuan pembiayaan wajib mengembalikan pembiayaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kemudahan dan/atau bantuan pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
 - a. skema pembiayaan;
 - b. penjaminan atau asuransi; dan/atau
 - c. dana murah jangka panjang.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kemudahan dan/atau bantuan pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Paragraf 6

Pembiayaan Primer

Pasal 127

- (1) Pembiayaan primer perumahan dilaksanakan oleh badan hukum.
- (2) Badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga keuangan sebagai penyalur kredit atau pembiayaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Paragraf 7

Pembiayaan Sekunder

Pasal 128

- (1) Pembiayaan sekunder perumahan berfungsi memberikan fasilitas pembiayaan untuk meningkatkan kapasitas dan kesinambungan pembiayaan perolehan rumah.
- (2) Pembiayaan sekunder perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh lembaga keuangan bukan bank.
- (3) Lembaga keuangan bukan bank sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat melakukan sekuritisasi aset pembiayaan perolehan rumah yang hasilnya sepenuhnya diperuntukkan keberlanjutan fasilitas pembiayaan perolehan rumah untuk MBR.
- (4) Sekuritisasi aset pembiayaan perolehan rumah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan melalui pasar modal.

BAB XI

HAK DAN KEWAJIBAN

Pasal 129

- Dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, setiap orang berhak:
- a. menempati, menikmati, dan/atau memiliki/memperoleh rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur;
 - b. melakukan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
 - c. memperoleh informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
 - d. memperoleh manfaat dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;

- e. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialami secara langsung sebagai akibat penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; dan
- f. mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan terhadap penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan masyarakat.

Pasal 130

Dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, setiap orang wajib:

- a. menjaga keamanan, ketertiban, kebersihan, dan kesehatan di perumahan dan kawasan permukiman;
- b. turut mencegah terjadinya penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan dan membahayakan kepentingan orang lain dan/atau kepentingan umum;
- c. menjaga dan memelihara prasarana lingkungan, sarana lingkungan, dan utilitas umum yang berada di perumahan dan kawasan permukiman; dan
- d. mengawasi pemanfaatan dan berfungsinya prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan kawasan permukiman.

BAB XII PERAN MASYARAKAT

Pasal 131

- (1) Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran masyarakat.
- (2) Peran masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memberikan masukan dalam:
 - a. penyusunan rencana pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
 - b. pelaksanaan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
 - c. pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman;
 - d. pemeliharaan dan perbaikan perumahan dan kawasan permukiman; dan/atau
 - e. pengendalian penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
- (3) Peran masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan membentuk forum pengembangan perumahan dan kawasan permukiman.

Pasal 132

- (1) Forum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (3) mempunyai fungsi dan tugas:
 - a. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat;
 - b. membahas dan merumuskan pemikiran arah pengembangan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
 - c. meningkatkan peran dan pengawasan masyarakat;
 - d. memberikan masukan kepada Pemerintah; dan/atau
 - e. melakukan peran arbitrase dan mediasi di bidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
- (2) Forum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri dari unsur:
 - a. instansi pemerintah yang terkait dalam bidang perumahan dan kawasan permukiman;
 - b. asosiasi perusahaan penyelenggara perumahan dan kawasan permukiman;
 - c. asosiasi profesi penyelenggara perumahan dan kawasan permukiman;
 - d. asosiasi perusahaan barang dan jasa mitra usaha penyelenggara perumahan dan kawasan permukiman;
 - e. pakar di bidang perumahan dan kawasan permukiman; dan/atau
 - f. lembaga swadaya masyarakat dan/atau yang mewakili konsumen yang berkaitan dengan penyelenggaraan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.

Pasal 133

Ketentuan lebih lanjut mengenai peran masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (1) dan ayat (2), serta forum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (3) dan Pasal 132 diatur dengan Peraturan Menteri.

BAB XIII**LARANGAN****Pasal 134**

Setiap orang dilarang menyelenggarakan pembangunan perumahan, yang tidak membangun perumahan sesuai dengan kriteria, spesifikasi, persyaratan, prasarana, sarana, dan utilitas umum yang diperjanjikan.

Pasal 135

Setiap orang dilarang menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain.

Pasal 136

Setiap orang dilarang menyelenggaraan lingkungan hunian atau Kasiba yang tidak memisahkan lingkungan hunian atau Kasiba menjadi satuan lingkungan perumahan atau Lisiba.

Pasal 137

Setiap orang dilarang menjual satuan lingkungan perumahan atau Lisiba yang belum menyelesaikan status hak atas tanahnya.

Pasal 138

Badan hukum yang melakukan pembangunan rumah tunggal, rumah deret, dan/atau rumah susun dilarang melakukan serah terima dan/atau menarik dana lebih dari 80% (delapan puluh persen) dari pembeli sebelum memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45.

Pasal 139

Setiap orang dilarang membangun perumahan dan/atau permukiman di luar kawasan yang khusus diperuntukkan bagi perumahan dan permukiman.

Pasal 140

Setiap orang dilarang membangun, perumahan, dan/atau permukiman di tempat yang berpotensi dapat menimbulkan bahaya bagi barang ataupun orang.

Pasal 141

Setiap pejabat dilarang mengeluarkan izin pembangunan rumah, perumahan, dan/atau permukiman yang tidak sesuai dengan fungsi dan pemanfaatan ruang.

Pasal 142

Setiap orang dilarang menolak atau menghalang-halangi kegiatan pemukiman kembali rumah, perumahan, dan/atau permukiman yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan/atau pemerintah daerah setelah terjadi kesepakatan dengan masyarakat setempat.

Pasal 143

Setiap orang dilarang menginvestasikan dana dari pemupukan dana tabungan perumahan selain untuk pembiayaan kegiatan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.

Pasal 144

Badan Hukum yang menyelenggarakan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, dilarang mengalihfungsikan prasarana, sarana, dan utilitas umum di luar fungsinya.

Pasal 145

- (1) Badan hukum yang belum menyelesaikan status hak atas tanah lingkungan hunian atau Lisiba, dilarang menjual satuan permukiman.
- (2) Orang perseorangan dilarang membangun Lisiba.

Pasal 146

- (1) Badan hukum yang membangun Lisiba dilarang menjual kaveling tanah matang tanpa rumah.
- (2) Dalam hal pembangunan perumahan untuk MBR dengan kaveling tanah matang ukuran kecil, larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan.

BAB XIV PENYELESAIAN SENGKETA

Pasal 147

Penyelesaian sengketa di bidang perumahan terlebih dahulu diupayakan berdasarkan musyawarah untuk mufakat.

Pasal 148

- (1) Dalam hal penyelesaian sengketa melalui musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, pihak yang dirugikan dapat menggugat melalui pengadilan yang berada di lingkungan pengadilan umum atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa melalui alternatif penyelesaian sengketa.
- (2) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui arbitrase, konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan/atau penilaian ahli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana.

Pasal 149

Gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 148 ayat (1) atas pelanggaran dapat dilakukan oleh:

- a. orang perseorangan;
- b. badan hukum;
- c. masyarakat; dan/atau
- d. pemerintah dan/atau instansi terkait.

BAB XV SANKSI ADMINISTRATIF

Pasal 150

- (1) Setiap orang yang menyelenggarakan perumahan dan kawasan permukiman yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), 29 ayat (1), Pasal 30 ayat (2), Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 38 ayat (4), Pasal 45, Pasal 47 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 49 ayat (2), Pasal 63, Pasal 71 ayat (1), Pasal 126 ayat (2), Pasal 134, Pasal 135, Pasal 136, Pasal 137, Pasal 138, Pasal 139, Pasal 140, Pasal 141, Pasal 142, Pasal 143, Pasal 144, Pasal 145, atau Pasal 146 ayat (1) dikenai sanksi administratif.
- (2) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
 - a. peringatan tertulis;
 - b. pembatasan kegiatan pembangunan;
 - c. penghentian sementara atau tetap pada pekerjaan pelaksanaan pembangunan;
 - d. penghentian sementara atau penghentian tetap pada pengelolaan perumahan;
 - e. penguasaan sementara oleh pemerintah (disegel);
 - f. kewajiban membongkar sendiri bangunan dalam jangka waktu tertentu;
 - g. pembatasan kegiatan usaha;
 - h. pembekuan izin mendirikan bangunan;
 - i. pencabutan izin mendirikan bangunan;
 - j. pembekuan/pencabutan surat bukti kepemilikan rumah;
 - k. perintah pembongkaran bangunan rumah;
 - l. pembekuan izin usaha;
 - m. pencabutan izin usaha;
 - n. pengawasan;
 - o. pembatalan izin;
 - p. kewajiban pemulihan fungsi lahan dalam jangka waktu tertentu;
 - q. pencabutan insentif;
 - r. pengenaan denda administratif; dan/atau
 - s. penutupan lokasi.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai jenis, besaran denda, tata cara, dan mekanisme pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB XVI
KETENTUAN PIDANA

Pasal 151

- (1) Setiap orang yang menyelenggarakan pembangunan perumahan, yang tidak membangun perumahan sesuai dengan kriteria, spesifikasi, persyaratan, prasarana, sarana, dan utilitas umum yang diperjanjikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Selain pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pelaku dapat dijatuhi pidana tambahan berupa membangun kembali perumahan sesuai dengan kriteria, spesifikasi, persyaratan, prasarana, sarana, dan utilitas umum yang diperjanjikan.

Pasal 152

Setiap orang yang menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 135, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Pasal 153

- (1) Setiap orang yang menyelenggaraan lingkungan hunian atau Kasiba yang tidak memisahkan lingkungan hunian atau Kasiba menjadi satuan lingkungan perumahan atau Lisiba sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- (2) Selain pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaku dapat dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan izin.

Pasal 154

Setiap orang yang menjual satuan lingkungan perumahan atau Lisiba yang belum menyelesaikan status hak atas tanahnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 137, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pasal 155

Badan hukum yang dengan sengaja melakukan serah terima dan/atau menerima pembayaran lebih dari 80% (delapan puluh persen) dari pembeli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 138, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Pasal 156

Setiap orang yang dengan sengaja membangun perumahan dan/atau permukiman di luar kawasan yang khusus diperuntukkan bagi perumahan dan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

Pasal 157

Setiap orang yang dengan sengaja membangun perumahan, dan/atau permukiman di tempat yang berpotensi dapat menimbulkan bahaya bagi barang ataupun orang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 140, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Pasal 158

Setiap pejabat yang dengan sengaja mengeluarkan izin pembangunan rumah, perumahan, dan/atau permukiman yang tidak sesuai dengan fungsi dan pemanfaatan ruang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pasal 159

Setiap orang yang dengan sengaja menolak atau menghalanghalangi kegiatan pemukiman kembali rumah, perumahan, atau permukiman yang telah ditetapkan oleh Pemerintah atau pemerintah daerah setelah terjadi kesepakatan dengan masyarakat setempat sebagaimana dimaksud dalam Pasal dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

Pasal 160

Setiap orang yang dengan sengaja menginvestasikan dana dari pemupukan dana tabungan perumahan selain untuk pembiayaan kegiatan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah).

Pasal 161

- (1) Orang perseorangan yang dengan sengaja membangun Lisiba sebagaimana dimaksud dalam Pasal 145 ayat (2), dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (2) Selain pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaku dapat dipidana dengan pidana tambahan berupa pembongkaran Lisiba yang blayanya ditanggung oleh pelaku.

Pasal 162

- (1) Dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah), Badan Hukum yang:
 - a. mengalihfungsikan prasarana, sarana, dan utilitas umum diluar fungsinya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 144;
 - b. menjual satuan permukiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 145 ayat (1); atau
 - c. membangun lisiba yang menjual kaveling tanah matang tanpa rumah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (1).
- (2) Selain pidana bagi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pengurus badan hukum dapat dijatuhi pidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun.

Pasal 163

Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 151 ayat (1), Pasal 152, Pasal 153, Pasal 154, Pasal 156, Pasal 157, Pasal 160, atau Pasal 161 dilakukan oleh badan hukum, maka selain pidana penjara dan pidana denda terhadap pengurusnya, pidana dapat dijatuhkan terhadap badan hukum berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda terhadap orang.

BAB XVII**KETENTUAN PERALIHAN****Pasal 164**

Semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3469), dan peraturan perundang-undangan lainnya mengenai perumahan dan permukiman, dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan Undang-Undang ini.

BAB XVIII**KETENTUAN PENUTUP****Pasal 165**

- (1) Semua peraturan pelaksanaan yang ditentukan dalam Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.
- (2) Semua kelembagaan yang perlu dibentuk atau yang perlu ditingkatkan statusnya sebagaimana diatur dalam undang-undang ini sudah terbentuk paling lama 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini diundangkan.

Pasal 166

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3469) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 167

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 12 Januari 2011
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
ttd.
DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 12 Januari 2011
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

PATRIALIS AKBAR

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2011 NOMOR 7

Salinan sesuai dengan aslinya
SEKRETARIAT NEGARA REPUBLIK INDONESIA
Kepala Biro Peraturan Perundang-undangan
Bidang Perekonomian dan Industri,

Setjo Sapto Nugroho

**PENJELASAN
ATAS
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 1 TAHUN 2011
TENTANG
PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN**

I. UMUM

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1) menyebutkan, bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tempat tinggal mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjiwa diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya kebutuhan tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.

Negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia. Sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia, idealnya rumah harus dimiliki oleh setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan. Negara juga bertanggung jawab dalam menyediakan dan memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat melalui penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman serta keswadayaan masyarakat. Penyediaan dan kemudahan perolehan rumah tersebut merupakan satu kesatuan fungsional dalam wujud tata ruang, kehidupan ekonomi, dan sosial budaya yang mampu menjamin kelestarian lingkungan hidup sejalan dengan semangat demokrasi, otonomi daerah, dan keterbukaan dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang bertumpu pada masyarakat memberikan hak dan kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk ikut berperan. Sejalan dengan peran masyarakat di dalam pembangunan perumahan dan kawasan permukiman, Pemerintah dan pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab untuk menjadi fasilitator, memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat, serta melakukan penelitian dan pengembangan yang meliputi berbagai aspek yang terkait, antara lain, tata ruang, pertanahan, prasarana lingkungan, industri bahan dan komponen, jasa konstruksi dan rancang bangun, pembiayaan, kelembagaan, sumber daya manusia, kearifan lokal, serta peraturan perundang-undangan yang mendukung.

Kebijakan umum pembangunan perumahan diarahkan untuk:

- a. memenuhi kebutuhan perumahan yang layak dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat dan aman yang didukung prasarana, sarana, dan utilitas umum secara berkelanjutan serta yang mampu mencerminkan kehidupan masyarakat yang berkepribadian Indonesia;
- b. ketersediaan dana murah jangka panjang yang berkelanjutan untuk pemenuhan kebutuhan rumah, perumahan, permukiman, serta lingkungan hunian perkotaan dan perdesaan;
- c. mewujudkan perumahan yang serasi dan seimbang sesuai dengan tata ruang serta tata guna tanah yang berdaya guna dan berhasil guna;
- d. memberikan hak pakai dengan tidak mengorbankan kedaulatan negara; dan
- e. mendorong iklim investasi asing.

Sejalan dengan arah kebijakan umum tersebut, penyelenggaraan perumahan dan permukiman, baik di daerah perkotaan yang berpenduduk padat maupun di daerah perdesaan yang ketersediaan lahannya lebih luas perlu diwujudkan adanya ketertiban dan kepastian hukum dalam pengelolaannya. Pemerintah dan

pemerintah daerah perlu memberikan kemudahan perolehan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dalam bentuk pemberian kemudahan pembiayaan dan/atau pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum di lingkungan hunian.

Penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman tidak hanya melakukan pembangunan baru, tetapi juga melakukan pencegahan serta pembenahan perumahan dan kawasan permukiman yang telah ada dengan melakukan pengembangan, penataan, atau peremajaan lingkungan hunian perkotaan atau perdesaan serta pembangunan kembali terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Untuk itu, penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman perlu dukungan anggaran yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara, anggaran pendapatan belanja daerah, lembaga pembiayaan, dan/atau swadaya masyarakat. Dalam hal ini, Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat perlu melakukan upaya pengembangan sistem pembiayaan perumahan dan permukiman secara menyeluruh dan terpadu.

Di samping itu, sebagai bagian dari masyarakat internasional yang turut menandatangani Deklarasi Rio de Janeiro, Indonesia selalu aktif dalam kegiatan-kegiatan yang diprakarsai oleh *United Nations Centre for Human Settlements*. Jiwa dan semangat yang tertuang dalam Agenda 21 dan Deklarasi Habitat II adalah bahwa rumah merupakan kebutuhan dasar manusia dan menjadi hak bagi semua orang untuk menempati hunian yang layak dan terjangkau (*adequate and affordable shelter for all*). Dalam Agenda 21 ditekankan pentingnya rumah sebagai hak asasi manusia. Hal itu telah sesuai pula dengan semangat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengaturan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi MBR, meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di lingkungan hunian perkotaan maupun lingkungan hunian perdesaan, dan menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan. Penyelenggaraan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat, yang meliputi perencanaan perumahan, pembangunan perumahan, pemanfaatan perumahan dan pengendalian perumahan.

Salah satu hal khusus yang diatur dalam undang-undang ini adalah keberpihakan negara terhadap masyarakat berpenghasilan rendah. Dalam kaitan ini, Pemerintah dan/atau pemerintah daerah wajib memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah dengan memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan. Kemudahan pembangunan dan perolehan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah itu, dengan memberikan kemudahan, berupa pembiayaan, pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum, keringanan biaya perizinan, bantuan stimulan, dan insentif fiskal.

Penyelenggaraan kawasan permukiman dilakukan untuk mewujudkan wilayah yang berfungsi sebagai lingkungan hunian dan tempat kegiatan yang mendukung perikehidupan dan penghidupan yang terencana, menyeluruh, terpadu, dan berkelanjutan sesuai dengan rencana tata ruang. Penyelenggaraan kawasan permukiman tersebut bertujuan untuk memenuhi hak warga negara atas tempat

tinggal yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur serta menjamin kepastian bermukim, yang wajib dilaksanakan sesuai dengan arahan pengembangan kawasan permukiman yang terpadu dan berkelanjutan.

Undang-undang perumahan dan kawasan permukiman ini juga mencakup pemeliharaan dan perbaikan yang dimaksudkan untuk menjaga fungsi perumahan dan kawasan permukiman agar dapat berfungsi secara baik dan berkelanjutan untuk kepentingan peningkatan kualitas hidup orang perseorangan yang dilakukan terhadap rumah serta prasarana, sarana, dan utilitas umum di perumahan, permukiman, lingkungan hunian dan kawasan permukiman. Di samping itu, juga dilakukan pengaturan pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman kumuh yang dilakukan untuk meningkatkan mutu kehidupan dan penghidupan masyarakat penghuni perumahan kumuh dan permukiman kumuh. Hal ini dilaksanakan berdasarkan prinsip kepastian bermukim yang menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, memiliki, dan/atau menikmati tempat tinggal, yang dilaksanakan sejalan dengan kebijakan penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan kawasan permukiman.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Huruf a

Yang dimaksud dengan "asas kesejahteraan" adalah memberikan landasan agar kebutuhan perumahan dan kawasan permukiman yang layak bagi masyarakat dapat terpenuhi sehingga masyarakat mampu mengembangkan diri dan beradab, serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "asas keadilan dan pemerataan" adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "asas kenasionalan" adalah memberikan landasan agar hak kepemilikan tanah hanya berlaku untuk warga negara Indonesia, sedangkan hak menghuni dan menempati oleh orang asing hanya dimungkinkan dengan cara hak sewa atau hak pakai atas rumah.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "asas keefisienan dan kemanfaatan" adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memaksimalkan potensi yang dimiliki berupa sumber daya tanah, teknologi rancang bangun, dan industri bahan bangunan yang sehat untuk memberikan keuntungan dan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "asas keterjangkauan dan kemudahan" adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR agar setiap warga negara Indonesia mampu memenuhi kebutuhan dasar akan perumahan dan permukiman.

Huruf f

Yang dimaksud dengan "asas kemandirian dan kebersamaan" adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman bertumpu pada prakarsa, swadaya, dan peran masyarakat untuk

turut serta mengupayakan pengadaan dan pemeliharaan terhadap aspek-aspek perumahan dan kawasan permukiman sehingga mampu membangkitkan kepercayaan, kemampuan, dan kekuatan sendiri, serta terciptanya kerja sama antara pemangku kepentingan di bidang perumahan dan kawasan permukiman.

Huruf g

Yang dimaksud dengan "asas kemitraan" adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran pelaku usaha dan masyarakat, dengan prinsip saling memerlukan, memercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang dilakukan, baik langsung maupun tidak langsung.

Huruf h

Yang dimaksud dengan "asas keserasian dan keseimbangan" adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungan, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah, serta memperhatikan dampak penting terhadap lingkungan.

Huruf i

Yang dimaksud dengan "asas keterpaduan" adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilaksanakan dengan memadukan kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengendalian, baik intra- maupun antarinstitusi serta sektor terkait dalam kesatuan yang bulat dan utuh, saling menunjang, dan saling mengisi.

Huruf j

Yang dimaksud dengan "asas kesehatan" adalah memberikan landasan agar pembangunan perumahan dan kawasan permukiman memenuhi standar rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan, dan perilaku hidup sehat.

Huruf k

Yang dimaksud dengan "asas kelestarian dan keberlanjutan" adalah memberikan landasan agar penyediaan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memperhatikan kondisi lingkungan hidup, dan menyesuaikan dengan kebutuhan yang terus meningkat sejalan dengan laju kenaikan jumlah penduduk dan luas kawasan secara serasi dan seimbang untuk generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Huruf l

Yang dimaksud dengan "keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan" adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman memperhatikan masalah keselamatan dan keamanan bangunan beserta infrastrukturnya, keselamatan dan keamanan lingkungan dari berbagai ancaman yang membahayakan penghuninya, ketertiban administrasi, dan keteraturan dalam pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman.

Pasal 3

Huruf a

Yang dimaksud dengan "kepastian hukum" adalah jaminan hukum bagi setiap orang untuk bertempat tinggal secara layak, baik yang bersifat milik maupun bukan milik melalui cara sewa dan cara bukan sewa. Jaminan hukum antara lain meliputi kesesuaian peruntukan dalam tata ruang, legalitas tanah, perizinan, dan kondisi kelayakan rumah sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "penataan dan pengembangan wilayah" adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, pemanfaatan, dan pengendalian yang dilakukan untuk menjaga keselarasan, keserasian, keseimbangan, dan

keterpaduan antardaerah, antara pusat dan daerah, antarsektor, dan antarpemangku kepentingan, sebagai bagian utama dari pengembangan perkotaan dan perdesaan yang dapat mengarahkan persebaran penduduk dan mengurangi ketidakseimbangan pembangunan antar wilayah serta ketidaksinambungan pemanfaatan ruang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "daya guna dan hasil guna sumber daya alam" adalah kemampuan untuk meningkatkan segala potensi dan sumber daya alam tanpa mengganggu keseimbangan dan kelestarian fungsi lingkungan dalam rangka menjamin terwujudnya penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berkualitas di lingkungan hunian perkotaan dan lingkungan hunian perdesaan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "memberdayakan para pemangku kepentingan" adalah upaya meningkatkan peran masyarakat dengan memobilisasi potensi dan sumber daya secara proporsional untuk mewujudkan perumahan dan kawasan permukiman yang madani. Para pemangku kepentingan antara lain meliputi masyarakat, swasta, lembaga keuangan, Pemerintah dan pemerintah daerah.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Yang dimaksud dengan "rumah yang layak huni dan terjangkau" adalah rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan dan kecukupan minimum luas bangunan serta kesehatan penghuninya, yang mampu dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat.

Yang dimaksud dengan "lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan" adalah lingkungan yang memenuhi persyaratan tata ruang, kesesuaian hak atas tanah dan rumah, dan tersedianya prasarana, sarana, dan utilitas umum yang memenuhi persyaratan baku mutu lingkungan.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup Jelas

Ayat (2)

Cukup Jelas

Ayat (3)

Cukup Jelas

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan "menjadi pedoman" adalah bahwa rencana penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman di daerah mengacu kepada rencana penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman Nasional, bukan untuk membatasi kewenangan daerah, tetapi agar ada acuan yang jelas, sinergis, dan keterkaitan dari setiap perencanaan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman di tingkat daerah, berdasarkan kewenangan otonomi yang dimilikinya sesuai dengan *platform* rencana penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman nasional. Rencana penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman di daerah dijabarkan lebih lanjut berdasarkan visi dan misi kepala daerah yang diformulasikan dalam bentuk RPJM daerah.

Ayat (5)

Yang dimaksud dengan "menjadi pedoman" adalah bahwa rencana penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman di tingkat kabupaten/kota mengacu kepada rencana penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman di tingkat provinsi.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Cukup jelas.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Cukup jelas.

Huruf k

Cukup jelas.

Huruf l

Cukup jelas.

Huruf m

Cukup jelas.

Huruf n

Cukup jelas.

Huruf o

Cukup jelas.

Huruf p

Yang dimaksud dengan "pendampingan bagi orang perseorangan" adalah upaya memberikan bantuan dan kemudahan kepada masyarakat yang berprakarsa dan berupaya melakukan pembangunan rumah secara mandiri.

Pasal 16

Cukup jelas.

Pasal 17

Cukup jelas.

Pasal 18

Cukup jelas.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat(5)

Yang dimaksud dengan "kebutuhan khusus", antara lain adalah kebutuhan untuk perumahan transmigrasi, pemukiman kembali korban bencana, dan rumah sosial untuk menampung orang lansia, masyarakat miskin, yatim piatu, dan anak terlantar, serta termasuk juga untuk pembangunan rumah yang lokasinya terpencar dan rumah di wilayah perbatasan negara.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Yang dimaksud dengan "bantuan dan kemudahan" adalah dukungan dana dan kemudahan akses bagi masyarakat berpenghasilan rendah dalam memenuhi kebutuhan rumahnya.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Pasal 22

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "rumah tunggal" adalah rumah yang mempunyai kaveling sendiri dan salah satu dinding bangunan tidak dibangun tepat pada batas kaveling.

Yang dimaksud dengan "rumah deret" adalah beberapa rumah yang satu atau lebih dari sisi bangunan menyatu dengan sisi satu atau lebih bangunan lain atau rumah lain, tetapi masing-masing mempunyai kaveling sendiri.

Yang dimaksud dengan "rumah susun" adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal, dan merupakan satuansatuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian, yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 23

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "perencanaan" adalah kegiatan merencanakan kebutuhan ruang untuk setiap unsur rumah dan kebutuhan jenis

prasarana yang melekat pada bangunan, dan keterkaitan dengan rumah lain serta prasarana di luar rumah.

Yang dimaksud dengan "perancangan" adalah kegiatan merancang bentuk, ukuran, dan tata letak, bahan bangunan, unsur rumah, serta perhitungan kekuatan konstruksi yang terdiri atas pondasi, dinding, dan atap, serta kebutuhan anggarannya.

Huruf b

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 24

Huruf a

Yang dimaksud dengan "rumah yang layak huni" adalah rumah yang memenuhi persyaratan keselamatan bangunan, dan kecukupan minimum luas bangunan, serta kesehatan penghuni.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "tata bangunan dan lingkungan" adalah kegiatan pembangunan untuk merencanakan, melaksanakan, memperbaiki, mengembangkan, atau melestarikan bangunan dan lingkungan tertentu sesuai dengan prinsip pemanfaatan ruang dan pengendalian bangunan gedung dan lingkungan secara optimal, yang terdiri atas proses perencanaan teknis dan pelaksanaan konstruksi, serta kegiatan pemanfaatan, pelestarian dan perbaikan bangunan gedung dan lingkungan.

Pasal 25

Yang dimaksud dengan "setiap orang yang memiliki keahlian" adalah setiap orang yang memiliki sertifikat keahlian yang dibuktikan dengan sertifikat atau bukti kompetensi.

Pasal 26

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "persyaratan teknis" antara lain persyaratan tentang struktur bangunan, keamanan, keselamatan, kesehatan, dan kenyamanan yang berhubungan dengan rancang bangun, termasuk kelengkapan prasarana dan fasilitas lingkungan.

Yang dimaksud dengan "persyaratan administratif" antara lain perizinan usaha dari perusahaan pembangunan perumahan, izin lokasi, peruntukannya, status hak atas tanah, dan/atau Izin Mendirikan Bangunan (IMB).

Yang dimaksud dengan "persyaratan ekologis" adalah persyaratan yang berkaitan dengan keserasian dan keseimbangan fungsi lingkungan, baik antara lingkungan buatan dengan lingkungan alam maupun dengan sosial budaya, termasuk nilai-nilai budaya bangsa yang perlu dilestarikan.

Yang termasuk persyaratan ekologis antara lain analisis dampak lingkungan dalam pembangunan perumahan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 27

Cukup jelas.

Pasal 28

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "rencana kelengkapan prasarana" paling sedikit meliputi jalan, drainase, sanitasi, dan air minum.

Yang dimaksud dengan "rencana kelengkapan sarana" paling sedikit meliputi rumah ibadah dan ruang terbuka hijau (RTH). Yang dimaksud dengan "rencana kelengkapan utilitas umum" paling sedikit meliputi, jaringan listrik termasuk KWH meter dan jaringan telepon.

Perencanaan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan harus mempertimbangkan kebutuhan prasarana, sarana, dan utilitas umum bagi masyarakat yang mempunyai keterbatasan fisik, misalnya penyandang cacat dan lanjut usia.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "rencana penyediaan kaveling tanah" dalam ketentuan ini adalah penyediaan sebidang tanah yang dibagi dengan ukuran tertentu yang dipersiapkan sebagai dasar perencanaan kebutuhan prasarana, sarana, dan utilitas umum untuk perumahan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33

Ayat (1)

Pemberian kemudahan perizinan bagi badan hukum yang mengajukan rencana pembangunan perumahan untuk MBR dimaksudkan untuk mendorong iklim berusaha bagi badan hukum di bidang perumahan dan permukiman sekaligus dalam upaya mewujudkan pemenuhan kebutuhan perumahan bagi MBR.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 34

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "hunian berimbang" adalah perumahan atau lingkungan hunian yang dibangun secara berimbang antara rumah sederhana, rumah menengah, dan rumah mewah.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "perumahan skala besar" adalah perumahan yang direncanakan secara menyeluruh dan terpadu yang pelaksanaannya dilakukan secara bertahap.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36

Cukup jelas.

Pasal 37

Cukup jelas.

Pasal 38

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "tipologi" adalah klasifikasi rumah yang berupa rumah tapak atau rumah susun berdasarkan bentuk permukaan tanah, tempat rumah berdiri meliputi rumah di atas tanah keras, rumah di atas tanah lunak, rumah di garis pantai/pasang surut, rumah di atas air/terapung (menetap), rumah di atas air/terapung (berpindah-pindah).

Yang dimaksud dengan "ekologi" adalah persyaratan yang berkaitan dengan keserasian dan keseimbangan, baik antara lingkungan buatan dengan lingkungan alam maupun dengan lingkungan sosial budaya, termasuk nilai-nilai budaya bangsa yang perlu dilestarikan.

Yang dimaksud dengan "budaya" adalah klasifikasi rumah berdasarkan hasil akal budi/adat istiadat manusia yang diwujudkan dalam bentuk dan arsitektural dan kelengkapan ruangan rumah.

Yang dimaksud dengan "dinamika ekonomi" adalah kondisi permintaan masyarakat dari berbagai selera yang dipengaruhi oleh tingkat keterjangkauan dan kebutuhan rumah.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 39

Cukup jelas.

Pasal 40

Cukup jelas.

Pasal 41

Cukup jelas.

Pasal 42

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "perjanjian pendahuluan jual beli" adalah kesepakatan melakukan jual beli rumah yang masih dalam proses pembangunan antara calon pembeli rumah dengan penyedia rumah yang diketahui oleh pejabat yang berwenang.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "hal yang diperjanjikan" adalah kondisi rumah yang dibangun dan dijual kepada konsumen, yang dipasarkan melalui media promosi, meliputi lokasi rumah, kondisi tanah/kaveling, bentuk rumah, spesifikasi bangunan, harga rumah, prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan, fasilitas lain, waktu serah terima rumah, serta penyelesaian sengketa.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "keterbangunan perumahan paling sedikit 20% (dua puluh persen)" adalah hal telah terbangunnya rumah paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari seluruh jumlah unit rumah serta ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum dalam suatu perumahan yang direncanakan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 43

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "pemilikan rumah" adalah pemilikan rumah berikut hak atas tanahnya.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 44

Cukup jelas.

Pasal 45

Cukup jelas.

Pasal 46

Cukup jelas.

Pasal 47

Ayat (1)

Lihat penjelasan Pasal 28 ayat (1) huruf b.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "rencana" adalah rencana lokasi dan rencana teknis yang meliputi rencana jumlah dan jenis prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan yang terintegrasi dengan perumahan yang sudah ada serta lingkungan hunian lainnya.

Yang dimaksud dengan "rancangan" adalah desain teknis untuk mewujudkan rumah serta prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 48

Cukup jelas.

Pasal 49

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "usaha secara terbatas" adalah kegiatan usaha yang diperkenankan dapat dikerjakan di rumah untuk mendukung terlaksananya fungsi hunian.

Yang dimaksud dengan "kegiatan usaha yang tidak membahayakan fungsi hunian" adalah kegiatan usaha yang tidak menimbulkan pencemaran lingkungan dan bencana yang dapat mengganggu dan menyebabkan kerugian.

Yang dimaksud dengan "kegiatan yang tidak mengganggu fungsi hunian" adalah kegiatan yang tidak menimbulkan penurunan kenyamanan hunian dari penciuman, suara, suhu/asap, sampah yang ditimbulkan dan sosial.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 50

Cukup jelas.

Pasal 51

Cukup jelas.

Pasal 52**Ayat (1)**

Yang dimaksud dengan "orang asing" adalah orang yang bukan Warga Negara Indonesia.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 53**Ayat (1)**

Pengendalian perumahan dimaksudkan untuk menjaga dan meningkatkan kualitas perumahan agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya, sekaligus mencegah terjadinya penurunan kualitas dan terjadinya pemanfaatan yang tidak sesuai.

Ayat (2)**Huruf a**

Yang dimaksud dengan "perizinan" adalah cara pengendalian yang dilakukan melalui pemberian arahan dalam bentuk perizinan yang antara lain meliputi izin mendirikan bangunan dan izin penghunian.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "penertiban" adalah cara pengendalian yang dilakukan melalui tindakan penegakan hukum bagi perumahan yang dalam pembangunannya dan pemanfaatannya tidak sesuai dengan rencana atau ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "penataan" adalah cara pengendalian yang dilakukan melalui perbaikan dalam penyelenggaraan agar sesuai dengan tujuan penyelenggaraan perumahan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 54**Ayat (1)**

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan" adalah rencana pembangunan tahunan, rencana program jangka menengah, dan rencana program jangka panjang.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Yang termasuk perolehan rumah dapat berupa pemilikan rumah, perbaikan rumah, dan sewa beli rumah.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 55**Ayat (1)**

Yang dimaksud dengan "hanya dapat menyewakan" adalah pembatasan menyewakan dan/atau mengalihkan perolehan atas rumah yang melalui kemudahan dari Pemerintah atau pemerintah daerah kepada pihak lain dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan rumah umum bagi MBR, memberikan kesempatan yang sama bagi MBR lainnya untuk memperoleh kemudahan perolehan rumah umum, dan menjadi sarana pengendalian pengelolaan rumah umum.

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "paling sedikit 5 (lima) tahun" adalah tempo waktu penghunian minimum pada rumah umum sejak diperolehnya kemudahan dari Pemerintah atau pemerintah daerah.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "lembaga" adalah lembaga yang ditunjuk atau dibentuk Pemerintah atau pemerintah daerah antara lain untuk melaksanakan distribusi dan pelimpahan/pengalihan rumah umum yang diperoleh MBR.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "perjanjian" adalah perikatan perjanjian antara MBR penerima kemudahan Pemerintah atau pemerintah daerah dengan lembaga yang ditunjuk atau dibentuk pemerintah antara lain untuk menghuni, memelihara, dan tidak mengalihkan rumah tersebut kepada pihak lain selama jangka waktu tertentu.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan "didistribusikan kembali kepada MBR" adalah pengalokasian rumah umum kepada MBR yang berhak sesuai dengan persyaratan untuk memperoleh kemudahan dalam memiliki/menghuni rumah umum.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 56

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "tempat kegiatan yang mendukung" adalah bagian dari kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan guna mendukung perikehidupan dan penghidupan penghuni kawasan tersebut yang berupa aktivitas pelayanan jasa pemerintahan, aktivitas pelayanan jasa sosial, dan aktivitas ekonomi.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 57

Cukup jelas.

Pasal 58

Cukup jelas.

Pasal 59

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "efisiensi potensi lingkungan hunian perkotaan" adalah upaya untuk meminimalkan penggunaan sumber daya untuk menciptakan kondisi lingkungan hunian perkotaan secara lebih optimal, guna meningkatkan pelayanan perkotaan.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "peningkatan pelayanan" adalah upaya yang harus dilakukan melalui penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum sesuai dengan kebutuhan sehingga fungsi lingkungan hunian perkotaan dapat memadai.

Huruf c

Peningkatan keterpaduan prasarana, sarana, dan utilitas umum perkotaan dimaksudkan untuk menciptakan fungsi, baik lingkungan hunian yang telah ada maupun lingkungan hunian yang baru sehingga lebih baik dan dapat mendukung perikehidupan dan penghidupan setiap penghuni dalam lingkungan hunian yang sehat, aman, serasi, dan berkelanjutan.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "penetapan bagian lingkungan hunian perkotaan yang dibatasi dan yang didorong pengembangannya" adalah pembatasan

bagian-bagian dalam kawasan perkotaan yang dapat dikembangkan sebagai upaya peningkatan pelayanan lingkungan hunian perkotaan, dan bagian yang tidak dapat dikembangkan karena keterbatasan daya dukung lingkungan yang dimaksudkan untuk keselamatan penghuni kawasan perkotaan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "pencegahan tumbuhnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh" adalah upaya penetapan fungsi sesuai dengan tata ruang.

Huruf f

Yang dimaksud dengan "tumbuh dan berkembangnya lingkungan hunian yang tidak terencana dan teratur" adalah tumbuh berkembangnya perumahan di lokasi yang tidak direncanakan untuk perumahan atau fungsi lain akibat perkembangan lingkungan hunian perkotaan yang tidak sesuai dengan tata ruang.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 60

Cukup jelas.

Pasal 61

Ayat (1)

Penyelenggaraan lingkungan hunian perdesaan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi pelayanan prasarana dan sarana penunjang kegiatan pertanian, baik yang dibutuhkan sebelum proses produksi, dalam proses produksi, maupun setelah proses produksi.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "efisiensi potensi lingkungan hunian perdesaan" adalah upaya untuk meminimalkan penggunaan sumber daya untuk menciptakan kondisi perdesaan secara lebih optimal.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 62

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan dan pembangunan kembali lingkungan hunian perdesaan" adalah upaya mengembalikan atau memulihkan kondisi fisik dan non fisik kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan agar dapat berfungsi kembali sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang dimaksud dengan bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis, seperti gempa bumi, akibat perang, tsunami dan lain-lain.

Yang dimaksud dengan penurunan kualitas perumahan dan permukiman adalah proses menurunnya kondisi fisik, non fisik dan fungsi perumahan dan kawasan permukiman yang dapat mengganggu perikehidupan dan penghidupan penghuni dan sekitarnya.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "rehabilitasi" adalah pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan atau lingkungan hunian perdesaan melalui perbaikan dan/atau pembangunan baru rumah dan prasarana, sarana, dan utilitas umum untuk memulihkan fungsi hunian secara wajar sampai tingkat yang memadai.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "rekonstruksi" adalah pembangunan kembali lingkungan hunian perkotaan atau lingkungan hunian perdesaan melalui perbaikan dan/atau pembangunan baru rumah dan prasarana, sarana, dan utilitas umum dengan sasaran utama menumbuhkembangkan kegiatan perekonomian, sosial, dan budaya.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "peremajaan" adalah pembangunan kembali perumahan dan permukiman yang dilakukan melalui penataan secara menyeluruh meliputi rumah dan prasarana, sarana, dan utilitas umum perumahan dan permukiman.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "tetap melindungi masyarakat penghuni di lokasi yang sama" bertujuan untuk memberikan jaminan hak bermukim dengan tanpa mengusir penghuni lama.

Pasal 63

Cukup jelas.

Pasal 64

Cukup jelas.

Pasal 65

Cukup jelas.

Pasal 66

Cukup jelas.

Pasal 67

Cukup jelas.

Pasal 68

Cukup jelas.

Pasal 69

Cukup jelas.

Pasal 70

Cukup jelas.

Pasal 71

Cukup jelas.

Pasal 72

Cukup jelas.

Pasal 73

Cukup jelas.

Pasal 74

Cukup jelas.

Pasal 75

Cukup jelas.

Pasal 76

Cukup jelas.

Pasal 77

Cukup jelas.

- Pasal 78
Cukup jelas.
- Pasal 79
Cukup jelas.
- Pasal 80
Cukup jelas.
- Pasal 81
Cukup jelas.
- Pasal 82
Cukup jelas.
- Pasal 83
Cukup jelas.
- Pasal 84
Cukup jelas.
- Pasal 85
Ayat (1)
Huruf a
Pemberian insentif dimaksudkan untuk mendorong setiap orang agar memanfaatkan kawasan permukiman sesuai dengan fungsinya.
- Huruf b
Penaan disinsentif dimaksudkan untuk mencegah pemanfaatan kawasan permukiman yang tidak sebagaimana mestinya oleh setiap orang.
- Huruf c
Penaan sanksi dimaksudkan untuk mencegah dan melakukan tindakan sebagai akibat dari pemanfaatan kawasan permukiman yang tidak sebagaimana mestinya oleh setiap orang.
- Ayat (2)
Cukup jelas.
- Ayat (3)
Cukup jelas.
- Ayat (4)
Cukup jelas.
- Ayat (5)
Cukup jelas.
- Pasal 86
Ayat (1)
Yang dimaksud dengan "pemeliharaan dan perbaikan" adalah upaya menjaga kondisi prasarana, sarana, dan utilitas umum secara terpadu dan terintegrasi melalui perawatan rutin dan pemeriksaan secara berkala agar dapat berfungsi secara memadai.
- Ayat (2)
Cukup jelas.
- Ayat (3)
Cukup jelas.
- Pasal 87
Cukup jelas.
- Pasal 88
Ayat (1)
Yang dimaksud dengan "perawatan" adalah proses menjaga/mempertahankan fungsi rumah serta prasarana, sarana, dan utilitas umum termasuk memperbaiki jika terjadi kerusakan, yang dilakukan secara rutin.
Yang dimaksud dengan "pemeriksaan secara berkala" adalah proses memeriksa kondisi fisik rumah serta prasarana, sarana, dan utilitas umum dalam jangka tertentu sesuai dengan umur konstruksi, untuk mengetahui masih dapat berfungsi rumah serta prasarana, sarana, dan utilitas umum tersebut.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 89

Cukup jelas.

Pasal 90

Cukup jelas.

Pasal 91

Yang dimaksud dengan "rehabilitasi atau pemugaran" adalah kegiatan perbaikan rumah serta prasarana, sarana, dan utilitas umum jika terjadi kerusakan untuk mengembalikan fungsi sebagaimana semula.

Pasal 92

Cukup jelas.

Pasal 93

Cukup jelas.

Pasal 94

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Prinsip kepastian bermukim dilaksanakan dengan cara menghindari pengusuran paksa yang tidak manusiawi, serta mengutamakan cara memandang tempat tinggal sebagai hak dasar.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 95

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan "pendampingan" adalah kegiatan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk pembimbingan, penyuluhan, dan bantuan teknis untuk mewujudkan kesadaran masyarakat dalam mencegah tumbuh berkembangnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh.

Yang dimaksud dengan "pelayanan informasi" adalah kegiatan pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk pemberitaan hal-hal terkait upaya pencegahan perumahan kumuh dan permukiman kumuh, meliputi rencana tata ruang, perizinan, standar perumahan dan permukiman.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 96

Cukup jelas.

Pasal 97

Cukup jelas.

Pasal 98

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "tingkat keteraturan dan kepadatan bangunan" adalah kesesuaian koefisien dasar bangunan dan koefisien lantai bangunan dengan persyaratan yang ditetapkan oleh setiap daerah.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 99

Cukup jelas.

Pasal 100

Ayat (1)

Lihat penjelasan Pasal 62 ayat (2) huruf c.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "tempat tinggal" adalah tempat tinggal sementara yang disediakan bagi penghuni perumahan kumuh atau permukiman kumuh selama proses peremajaan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan "melibatkan peran masyarakat" adalah upaya mengikutsertakan masyarakat dalam proses peremajaan.

Pasal 101

Cukup jelas.

Pasal 102

Cukup jelas.

Pasal 103

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "difasilitasi oleh pemerintah daerah" adalah upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan keswadayaan masyarakat dalam pengelolaan perumahan, antara lain dalam bentuk pemberian pedoman, pelatihan/penyuluhan, serta pemberian kemudahan dan/atau bantuan.

Pasal 104

Cukup jelas.

Pasal 105

Cukup jelas.

Pasal 106

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "peralihan hak atas tanah" adalah proses jual beli hak atas tanah kepada pembeli yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah tersebut.

Yang dimaksud dengan "pelepasan hak atas tanah" adalah pelepasan yang dilakukan oleh pemegang hak atas tanah menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara karena pembeli tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah tersebut.

- Huruf d
Cukup jelas.
- Huruf e
Cukup jelas.
- Huruf f
Cukup jelas.
- Pasal 107
Cukup jelas.
- Pasal 108
Cukup jelas.
- Pasal 109
Cukup jelas.
- Pasal 110
Huruf a
Cukup jelas.
- Huruf b
Cukup jelas.
- Huruf c
Yang dimaksud dengan "desain konsolidasi" adalah rancangan tentang penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.
- Huruf d
Cukup jelas.
- Pasal 111
Ayat (1)
Tidak dikenakan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan karena pemilik tanah telah menyumbangkan sebagian hak atas tanahnya untuk Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (STUP) dan Tanah Pengganti Biaya Pembangunan (TPBP).
- Ayat (2)
Cukup jelas.
- Pasal 112
Ayat (1)
Kerja sama dengan badan hukum dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi penggarap tanah negara atau pemegang hak atas tanah dapat bersama-sama meningkatkan daya guna dan hasil guna tanah.
- Ayat (2)
Yang dimaksud dengan "prinsip kesetaraan" adalah persamaan kedudukan antara penggarap tanah negara dan/atau pemegang hak atas tanah dan badan hukum yang bekerja sama dalam pelaksanaan konsolidasi tanah dengan prinsip saling memerlukan, memercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang dilakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung.
- Yang dimaksud dengan "pejabat yang berwenang" adalah notaris.
- Pasal 113
Cukup jelas.
- Pasal 114
Ayat (1)
Cukup jelas.
- Ayat (2)
Cukup jelas.
- Ayat (3)
Yang dimaksud dengan "pejabat yang berwenang" adalah notaris.
- Ayat (4)
Cukup jelas.

Pasal 115

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "pemanfaatan" adalah upaya memfungsikan tanah barang milik negara atau tanah barang milik daerah untuk kepentingan pembangunan rumah umum dan/atau rumah khusus.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 116

Cukup jelas.

Pasal 117

Cukup jelas.

Pasal 118

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "sistem pembiayaan" adalah sistem yang mengatur pengeralahan, pemupukan, penyaluran, dan pemanfaatan dana dari pihak yang kelebihan dana kepada pihak yang kekurangan dana yang dilaksanakan oleh lembaga keuangan dengan atau tanpa kemudahan dan/atau bantuan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 119

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "sumber dana lainnya" adalah dana yang dihasilkan dari perjanjian atau kesepakatan bersama yang dapat berupa hibah atau bantuan, pinjaman, baik dari sumber dana dalam negeri maupun luar negeri.

Pasal 120

Cukup jelas.

Pasal 121

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "pembiayaan primer perumahan" adalah pembiayaan di sisi pasokan pada saat kredit atau pembiayaan pembangunan rumah, perumahan, permukiman dan lingkungan hunian diterbitkan; dan di sisi permintaan kredit atau pembiayaan perolehan rumah diterbitkan yang dilaksanakan oleh bank dan/atau lembaga keuangan bukan bank.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "pembiayaan sekunder perumahan" adalah penyelenggaraan kegiatan penyaluran dana jangka menengah dan/atau panjang kepada lembaga keuangan penerbit kredit dengan melakukan sekuritisasi. Sekuritisasi yaitu transformasi aset yang tidak likuid menjadi likuid dengan cara pembelian aset keuangan dari lembaga keuangan penerbit kredit dan penerbitan efek beragun aset.

Pasal 122

Cukup jelas.

Pasal 123

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "dana masyarakat" adalah dana yang berasal dari

deposito berjangka, sertifikat deposito, tabungan dan atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "dana tabungan perumahan" adalah simpanan yang dilakukan secara periodik dalam jangka waktu tertentu, yang penarikannya hanya dapat dilakukan menurut syarat tertentu yang disepakati sesuai dengan perjanjian, dan digunakan untuk mendapatkan akses kredit atau pembiayaan untuk pembangunan dan perbaikan rumah, serta pemilikan rumah dari lembaga keuangan.

Apabila tabungan perumahan telah melembaga, dana APBN untuk pembiayaan murah jangka panjang dapat dihentikan.

Yang dimaksud dengan "hasil investasi" adalah hasil investasi atas kelebihan likuiditas pada instrumen investasi yang aman, berupa deposito dan surat utang negara.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "dana lainnya" adalah dana yang sah sesuai peraturan perundangan yang berasal dari selain butir a dan butir b, yang antara lain dapat berupa dana Investor institusional (seperti perusahaan asuransi dan perusahaan pengelola dana pensiun) di pasar modal; dan dana APBN pos pembiayaan khusus untuk perumahan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "lembaga keuangan bukan bank" adalah lembaga keuangan yang mengelola tabungan perumahan seperti Bapertarum-PNS (Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan-PNS) dan tabungan perumahan untuk TNI/Polri.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 124

Cukup jelas.

Pasal 125

Cukup jelas.

Pasal 126

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "pemanfaat atau pengguna" adalah MBR yang memperoleh kemudahan dan bantuan berupa pembiayaan perumahan.

Ayat (3)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "kemudahan atau bantuan berupa skema pembiayaan" adalah kemudahan atau bantuan dalam mendapatkan akses kredit/pembiayaan, keterjangkauan pengembalian kredit/pembiayaan yang dikaitkan dengan skema pembiayaan melalui keringanan dalam uang muka dan/atau; suku bunga; dan/atau jangka waktu pengembalian.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "kemudahan atau bantuan berupa penjaminan atau asuransi" adalah kemudahan atau bantuan dalam mendapatkan akses kredit/pembiayaan yang dikaitkan dengan pengurangan potensi resiko kredit yang dihadapi lembaga keuangan dalam menerbitkan kredit/pembiayaan pemilikan rumah dan perbaikan rumah.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "kemudahan atau bantuan berupa dana murah jangka panjang" adalah ketersediaan dana dengan suku bunga terjangkau

yang sekaligus mampu menanggulangi ketidaksesuaian antara jangka waktu sumber biaya berupa tabungan, giro, deposito dengan jangka waktu pengembalian atau tenor kredit pemilikan rumah.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 127

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang termasuk lembaga keuangan sebagai penyalur kredit atau pembiayaan antara lain berupa bank dan Perusahaan Pembiayaan.

Pasal 128

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "sekuritisasi" adalah transformasi aset yang tidak liquid menjadi liquid dengan cara pembelian aset keuangan dari kreditor asal dan penerbit efek beragun aset.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 129

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "informasi" adalah pengetahuan tentang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang antara lain meliputi peraturan, kebijakan, program, kegiatan, informasi kebutuhan dan penyediaan rumah, serta sumber daya yang dapat diakses.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "manfaat" adalah keuntungan sebagai dampak dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, antara lain melalui kesempatan berusaha, peran masyarakat, dan pemanfaatan hasil pembangunan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "penggantian yang layak atas kerugian" adalah kompensasi yang diberikan kepada setiap orang yang terkena dampak kerugian akibat penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman. Penggantian tersebut mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf f

Cukup jelas.

Pasal 130

Cukup jelas.

Pasal 131

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "peran masyarakat dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman" adalah pelibatan setiap pelaku pembangunan dalam upaya pemenuhan kebutuhan perumahan bagi seluruh masyarakat.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Dalam rangka mendorong peran masyarakat, forum pengembangan masyarakat dapat melakukan satu atau lebih fungsi dan tugas sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 132

Cukup jelas.

Pasal 133

Cukup jelas.

Pasal 134

Lihat penjelasan Pasal 42 ayat (2) huruf b.

Pasal 135

Cukup jelas.

Pasal 136

Cukup jelas.

Pasal 137

Cukup jelas.

Pasal 138

Cukup jelas.

Pasal 139

Cukup jelas.

Pasal 140

Yang dimaksud dengan "tempat yang berpotensi dapat menimbulkan bahaya" antara lain, sempadan rel kereta api, bawah jembatan, daerah Saluran Udara Tegangan Ekstra Tinggi (SUTET), Daerah Sempadan Sungai (DSS), daerah rawan bencana, dan daerah kawasan khusus seperti kawasan militer.

Pasal 141

Cukup jelas.

Pasal 142

Cukup jelas.

Pasal 143

Cukup jelas.

Pasal 144

Cukup jelas.

Pasal 145

Cukup jelas.

Pasal 146

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "menjual kavelling tanah matang tanpa rumah" adalah suatu kegiatan badan hukum yang dengan sengaja hanya memasarkan kavelling tanah matang kepada konsumen tanpa membangun rumah terlebih dahulu. Penjualan kavelling tanah matang kepada konsumen hanya dapat dilakukan apabila badan hukum tersebut telah membangun perumahan sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari rencana pembangunan perumahan di Lisiba dan dalam keadaan terjadi krisis moneter nasional yang berakibat pada kesulitan likuiditas pada badan hukum tersebut.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 147

Cukup jelas.

Pasal 148

Cukup jelas.

Pasal 149

Cukup jelas.

Pasal 150

Cukup jelas.

Pasal 151

Cukup jelas.

Pasal 152

Cukup jelas.

- Pasal 153
Cukup jelas.
- Pasal 154
Cukup jelas.
- Pasal 155
Cukup jelas.
- Pasal 156
Cukup jelas.
- Pasal 157
Cukup jelas.
- Pasal 158
Cukup jelas.
- Pasal 159
Cukup jelas.
- Pasal 160
Cukup jelas.
- Pasal 161
Cukup jelas.
- Pasal 162
Cukup jelas.
- Pasal 163
Cukup jelas.
- Pasal 164
Cukup jelas.
- Pasal 165
Cukup jelas.
- Pasal 166
Cukup jelas.
- Pasal 167
Cukup jelas.

REPUBLIC OF INDONESIA
 DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
 PERATURAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
 TENTANG
 KETERTUAN LAIN
 Pasal 1
 Pasal 2
 Pasal 3
 Pasal 4
 Pasal 5
 Pasal 6
 Pasal 7
 Pasal 8
 Pasal 9
 Pasal 10
 Pasal 11
 Pasal 12
 Pasal 13
 Pasal 14
 Pasal 15
 Pasal 16
 Pasal 17
 Pasal 18
 Pasal 19
 Pasal 20
 Pasal 21
 Pasal 22
 Pasal 23
 Pasal 24
 Pasal 25
 Pasal 26
 Pasal 27
 Pasal 28
 Pasal 29
 Pasal 30
 Pasal 31
 Pasal 32
 Pasal 33
 Pasal 34
 Pasal 35
 Pasal 36
 Pasal 37
 Pasal 38
 Pasal 39
 Pasal 40
 Pasal 41
 Pasal 42
 Pasal 43
 Pasal 44
 Pasal 45
 Pasal 46
 Pasal 47
 Pasal 48
 Pasal 49
 Pasal 50
 Pasal 51
 Pasal 52
 Pasal 53
 Pasal 54
 Pasal 55
 Pasal 56
 Pasal 57
 Pasal 58
 Pasal 59
 Pasal 60
 Pasal 61
 Pasal 62
 Pasal 63
 Pasal 64
 Pasal 65
 Pasal 66
 Pasal 67
 Pasal 68
 Pasal 69
 Pasal 70
 Pasal 71
 Pasal 72
 Pasal 73
 Pasal 74
 Pasal 75
 Pasal 76
 Pasal 77
 Pasal 78
 Pasal 79
 Pasal 80
 Pasal 81
 Pasal 82
 Pasal 83
 Pasal 84
 Pasal 85
 Pasal 86
 Pasal 87
 Pasal 88
 Pasal 89
 Pasal 90
 Pasal 91
 Pasal 92
 Pasal 93
 Pasal 94
 Pasal 95
 Pasal 96
 Pasal 97
 Pasal 98
 Pasal 99
 Pasal 100

LAMPIRAN 3

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 20 TAHUN 2011
TENTANG
RUMAH SUSUN
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang:

- a. bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, yang merupakan kebutuhan dasar manusia, dan yang mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjiwa diri, mandiri, dan produktif;
- b. bahwa negara bertanggung jawab melindungi segenap bangsa Indonesia dalam penyelenggaraan perumahan melalui rumah susun yang layak bagi kehidupan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan di seluruh wilayah Indonesia;
- c. bahwa setiap orang dapat berpartisipasi untuk memenuhi kebutuhan tempat tinggal melalui pembangunan rumah susun yang layak, aman, harmonis, terjangkau secara mandiri, dan berkelanjutan;
- d. bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi masyarakat berpenghasilan rendah;
- e. bahwa Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1965 tentang Rumah Susun sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum, kebutuhan setiap orang, dan partisipasi masyarakat serta tanggung jawab dan kewajiban negara dalam penyelenggaraan rumah susun sehingga perlu diganti;
- f. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu membentuk Undang-Undang tentang Rumah Susun;

Mengingat:

1. Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 28H ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188);

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN:**

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG RUMAH SUSUN.

**BAB I
KETENTUAN UMUM
Pasal 1**

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.
2. Penyelenggaraan rumah susun adalah kegiatan perencanaan, pembangunan, penguasaan dan pemanfaatan, pengelolaan, pemeliharaan dan perawatan, pengendalian, kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran

- masyarakat yang dilaksanakan secara sistematis, terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab.
3. Satuan rumah susun yang selanjutnya disebut sarusun adalah unit rumah susun yang tujuan utamanya digunakan secara terpisah dengan fungsi utama sebagai tempat hunian dan mempunyai sarana penghubung ke jalan umum.
 4. Tanah bersama adalah sebidang tanah hak atau tanah sewa untuk bangunan yang digunakan atas dasar hak bersama secara tidak terpisah yang di atasnya berdiri rumah susun dan ditetapkan batasnya dalam persyaratan izin mendirikan bangunan.
 5. Bagian bersama adalah bagian rumah susun yang dimiliki secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama dalam kesatuan fungsi dengan satuan-satuan rumah susun.
 6. Benda bersama adalah benda yang bukan merupakan bagian rumah susun melainkan bagian yang dimiliki bersama secara tidak terpisah untuk pemakaian bersama.
 7. Rumah susun umum adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah.
 8. Rumah susun khusus adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan khusus.
 9. Rumah susun negara adalah rumah susun yang dimiliki negara dan berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian, sarana pembinaan keluarga, serta penunjang pelaksanaan tugas pejabat dan/atau pegawai negeri.
 10. Rumah susun komersial adalah rumah susun yang diselenggarakan untuk mendapatkan keuntungan.
 11. Sertifikat hak milik sarusun yang selanjutnya disebut SHM sarusun adalah tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah negara, serta hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan.
 12. Sertifikat kepemilikan bangunan gedung sarusun yang selanjutnya disebut SKBG sarusun adalah tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa.
 13. Nilai perbandingan proporsional yang selanjutnya disebut NPP adalah angka yang menunjukkan perbandingan antara sarusun terhadap hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang dihitung berdasarkan nilai sarusun yang bersangkutan terhadap jumlah nilai rumah susun secara keseluruhan pada waktu pelaku pembangunan pertama kali memperhitungkan biaya pembangunannya secara keseluruhan untuk menentukan harga jualnya.
 14. Masyarakat berpenghasilan rendah yang selanjutnya disebut MBR adalah masyarakat yang mempunyai keterbatasan daya beli sehingga perlu mendapat dukungan pemerintah untuk memperoleh sarusun umum.
 15. Pelaku pembangunan rumah susun yang selanjutnya disebut pelaku pembangunan adalah setiap orang dan/atau pemerintah yang melakukan pembangunan perumahan dan permukiman.
 16. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan hukum.
 17. Badan hukum adalah badan hukum yang didirikan oleh warga negara Indonesia yang kegiatannya di bidang penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman.
 18. Pemilik adalah setiap orang yang memiliki sarusun.
 19. Penghuni adalah orang yang menempati sarusun, baik sebagai pemilik maupun bukan pemilik.
 20. Pengelola adalah suatu badan hukum yang bertugas untuk mengelola rumah susun.
 21. Perhimpunan pemilik dan penghuni sarusun yang selanjutnya disebut PPSRS adalah badan hukum yang beranggotakan para pemilik atau penghuni sarusun.
 22. Pemerintah pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

23. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
24. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perumahan dan kawasan permukiman.

BAB II

ASAS, TUJUAN, DAN RUANG LINGKUP

Pasal 2

Penyelenggaraan rumah susun berasaskan pada:

- a. kesejahteraan;
- b. keadilan dan pemerataan;
- c. kenasionalan;
- d. keterjangkauan dan kemudahan;
- e. keefisienan dan kemanfaatan;
- f. kemandirian dan kebersamaan;
- g. kemitraan;
- h. keserasian dan keseimbangan;
- i. keterpaduan;
- j. kesehatan;
- k. kelestarian dan berkelanjutan;
- l. keselamatan, kenyamanan, dan kemudahan; dan
- m. keamanan, ketertiban, dan keteraturan.

Pasal 3

Penyelenggaraan rumah susun bertujuan untuk:

- a. menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan serta menciptakan permukiman yang terpadu guna membangun ketahanan ekonomi, sosial, dan budaya;
- b. meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang dan tanah, serta menyediakan ruang terbuka hijau di kawasan perkotaan dalam menciptakan kawasan permukiman yang lengkap serta serasi dan seimbang dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan dan berwawasan lingkungan;
- c. mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh;
- d. mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan yang serasi, seimbang, efisien, dan produktif;
- e. memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi yang menunjang kehidupan penghuni dan masyarakat dengan tetap mengutamakan tujuan pemenuhan kebutuhan perumahan dan permukiman yang layak, terutama bagi MBR;
- f. memberdayakan para pemangku kepentingan di bidang pembangunan rumah susun;
- g. menjamin terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak dan terjangkau, terutama bagi MBR dalam lingkungan yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan dalam suatu sistem tata kelola perumahan dan permukiman yang terpadu; dan
- h. memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, penghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun.

Pasal 4

(1) Lingkup pengaturan undang-undang ini meliputi:

- a. pembinaan;
- b. perencanaan;
- c. pembangunan;
- d. penguasaan, pemilihan, dan pemanfaatan;
- e. pengelolaan;
- f. peningkatan kualitas;
- g. pengendalian;

- h. kelembagaan;
- i. tugas dan wewenang;
- j. hak dan kewajiban;
- k. pendanaan dan sistem pembiayaan; dan
- l. peran masyarakat.

BAB III PEMBINAAN

Pasal 5

- (1) Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan rumah susun yang pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah.
- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh: Menteri pada tingkat nasional; gubernur pada tingkat provinsi; dan bupati/walikota pada tingkat kabupaten/kota.

Pasal 6

- (1) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) meliputi:
 - a. perencanaan;
 - b. pengaturan;
 - c. pengendalian; dan
 - d. pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri melakukan koordinasi lintas sektoral, lintas wilayah, dan lintas pemangku kepentingan, baik vertikal maupun horizontal.

Pasal 7

- (1) Perencanaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a merupakan satu kesatuan yang utuh dari perencanaan pembangunan nasional dan merupakan bagian integral dari perencanaan pembangunan daerah.
- (2) Perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan tingkat kewenangannya serta melibatkan peran serta masyarakat.
- (3) Perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota dengan memperhatikan kebijakan dan strategi nasional di bidang rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Perencanaan pada tingkat nasional menjadi pedoman untuk menyusun perencanaan penyelenggaraan pembangunan rumah susun pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Pasal 8

Pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b meliputi:

- a. pembangunan;
- b. penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan;
- c. pengelolaan;
- d. peningkatan kualitas;
- e. kelembagaan; dan
- f. pendanaan dan sistem pembiayaan.

Pasal 9

Pengendalian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf c dilakukan untuk menjamin penyelenggaraan rumah susun sesuai dengan tujuannya.

Pasal 10

Pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf d meliputi pemantauan, evaluasi, dan tindakan koreksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pasal 11

- (1) Pemerintah melakukan pembinaan penyelenggaraan rumah susun secara nasional untuk memenuhi tertib penyelenggaraan rumah susun.

- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:
 - a. koordinasi penyelenggaraan rumah susun;
 - b. sosialisasi peraturan perundang-undangan dan sosialisasi norma, standar, prosedur, dan kriteria;
 - c. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi;
 - d. pendidikan dan pelatihan;
 - e. penelitian dan pengembangan;
 - f. pengembangan sistem dan layanan informasi dan komunikasi; dan
 - g. pemberdayaan pemangku kepentingan rumah susun.
- (3) Pemerintah melakukan pembinaan penyelenggaraan rumah susun kepada pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, dan masyarakat.
- (4) Pembinaan penyelenggaraan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan tujuan:
 - a. mendorong pembangunan rumah susun dengan memanfaatkan teknik dan teknologi, bahan bangunan, rekayasa konstruksi, dan rancang bangun yang tepat-guna serta mempertimbangkan kearifan lokal dan keserasian lingkungan yang aman bagi kesehatan;
 - b. mendorong pembangunan rumah susun yang mampu menggerakkan industri perumahan nasional dan memaksimalkan pemanfaatan sumber daya lokal, termasuk teknologi tahan gempa;
 - c. mendorong terwujudnya hunian yang layak dan terjangkau bagi masyarakat sebagai sarana pembinaan keluarga; dan
 - d. mendorong pewujudan dan pelestarian nilai-nilai wawasan nusantara atau budaya nasional dalam pembangunan rumah susun.

Pasal 12

Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 diatur dalam Peraturan Pemerintah.

BAB IV PERENCANAAN

Pasal 13

- (1) Perencanaan pembangunan rumah susun meliputi:
 - a. penetapan penyediaan jumlah dan jenis rumah susun;
 - b. penetapan zonasi pembangunan rumah susun; dan
 - c. penetapan lokasi pembangunan rumah susun.
- (2) Penetapan penyediaan jumlah dan jenis rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan berdasarkan kelompok sasaran, pelaku, dan sumber daya pembangunan yang meliputi rumah susun umum, rumah susun khusus, rumah susun negara, dan rumah susun komersial.
- (3) Penetapan zonasi dan lokasi pembangunan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c harus dilakukan sesuai dengan ketentuan rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.
- (4) Dalam hal daerah belum mempunyai rencana tata ruang wilayah, gubernur atau bupati/walikota dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan zonasi dan lokasi pembangunan rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara dengan mempertimbangkan daya dukung dan daya tampung lingkungan.
- (5) Khusus untuk wilayah Provinsi DKI Jakarta penetapan zonasi dan lokasi pembangunan rumah susun dilakukan sesuai dengan ketentuan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi DKI Jakarta.

Pasal 14

- (1) Perencanaan pembangunan rumah susun dilaksanakan berdasarkan:
 - a. kepadatan bangunan;
 - b. jumlah dan kepadatan penduduk;
 - c. rencana rinci tata ruang;
 - d. layanan prasarana, sarana, dan utilitas umum;

- e. layanan moda transportasi;
 - f. alternatif pengembangan konsep pemanfaatan rumah susun;
 - g. layanan informasi dan komunikasi;
 - h. konsep hunian berimbang; dan
 - i. analisis potensi kebutuhan rumah susun.
- (2) Pedoman perencanaan pembangunan rumah susun diatur dengan peraturan Menteri.

BAB V PEMBANGUNAN

Bagian Kesatu Umum

Pasal 15

- (1) Pembangunan rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara merupakan tanggung jawab pemerintah.
- (2) Pembangunan rumah susun umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang dilaksanakan oleh setiap orang mendapatkan kemudahan dan/atau bantuan pemerintah.
- (3) Pembangunan rumah susun umum dan rumah susun khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan oleh lembaga nirlaba dan badan usaha.

Pasal 16

- (1) Pembangunan rumah susun komersial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2) dapat dilaksanakan oleh setiap orang.
- (2) Pelaku pembangunan rumah susun komersial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun.
- (3) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan di luar lokasi kawasan rumah susun komersial pada kabupaten/kota yang sama.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai kewajiban menyediakan rumah susun umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 17

Rumah susun dapat dibangun di atas tanah:

- a. hak milik;
- b. hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara; dan
- c. hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan.

Pasal 18

Selain dibangun di atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, rumah susun umum dan/atau rumah susun khusus dapat dibangun dengan:

- a. pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah; atau
- b. pendayagunaan tanah wakaf.

Pasal 19

- (1) Pemanfaatan barang milik negara/daerah berupa tanah untuk pembangunan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf a dilakukan dengan cara sewa atau kerja sama pemanfaatan.
- (2) Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus telah diterbitkan sertifikat hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (3) Pelaksanaan sewa atau kerja sama pemanfaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pelaksanaan sewa atau kerja sama pemanfaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 20

- (1) Pendayagunaan tanah wakaf untuk pembangunan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf b dilakukan dengan cara sewa atau kerja sama pemanfaatan sesuai dengan ikrar wakaf.

- (2) Apabila pendayagunaan tanah wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak sesuai dengan ikrar wakaf, dapat dilakukan perubahan peruntukan setelah memperoleh persetujuan dan/atau izin tertulis Badan Wakaf Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Perubahan peruntukan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan untuk pembangunan rumah susun umum.
- (4) Pelaksanaan sewa atau kerja sama pemanfaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan prinsip syariah dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendayagunaan tanah wakaf untuk rumah susun umum diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 21

- (1) Pemanfaatan dan pendayagunaan tanah untuk pembangunan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dan Pasal 20 harus dilakukan dengan perjanjian tertulis di hadapan pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Perjanjian tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya memuat:
 - a. hak dan kewajiban penyewa dan pemilik tanah;
 - b. jangka waktu sewa atas tanah;
 - c. kepastian pemilik tanah untuk mendapatkan pengembalian tanah pada akhir masa perjanjian sewa; dan
 - d. jaminan penyewa terhadap tanah yang dikembalikan tidak terdapat permasalahan fisik, administrasi, dan hukum.
- (3) Jangka waktu sewa atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b diberikan selama 60 (enam puluh) tahun sejak ditandatangani perjanjian tertulis.
- (4) Penetapan tarif sewa atas tanah dilakukan oleh Pemerintah untuk menjamin keterjangkauan harga jual sarusun umum bagi MBR.
- (5) Perjanjian tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dicatatkan di kantor pertanahan.

Bagian Kedua Penyediaan Tanah

Pasal 22

- (1) Penyediaan tanah untuk pembangunan rumah susun dapat dilakukan melalui:
 - a. pemberian hak atas tanah terhadap tanah yang langsung dikuasai negara;
 - b. konsolidasi tanah oleh pemilik tanah;
 - c. peralihan atau pelepasan hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah;
 - d. pemanfaatan barang milik negara atau barang milik daerah berupa tanah;
 - e. pendayagunaan tanah wakaf;
 - f. pendayagunaan sebagian tanah negara bekas tanah terlantar; dan/atau
 - g. pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum.
- (2) Penyediaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Dalam hal pembangunan rumah susun dilakukan di atas tanah hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 huruf c, pelaku pembangunan wajib menyelesaikan status hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebelum menjual sarusun yang bersangkutan.

Bagian Ketiga Persyaratan Pembangunan

Paragraf 1 Umum

Pasal 23

- (1) Pembangunan rumah susun dilakukan melalui perencanaan teknis, pelaksanaan, dan pengawasan teknis.

- (2) Perencanaan teknis, pelaksanaan, dan pengawasan teknis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 24

Persyaratan pembangunan rumah susun meliputi:

- a. persyaratan administratif;
- b. persyaratan teknis; dan
- c. persyaratan ekologis.

Pasal 25

- (1) Dalam membangun rumah susun, pelaku pembangunan wajib memisahkan rumah susun atas sarusun, bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.
- (2) Benda bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bagian bersama jika dibangun sebagai bagian bangunan rumah susun.
- (3) Pemisahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberikan kejelasan atas:
 - a. batas sarusun yang dapat digunakan secara terpisah untuk setiap pemilik;
 - b. batas dan uraian atas bagian bersama dan benda bersama yang menjadi hak setiap sarusun; dan
 - c. batas dan uraian tanah bersama dan besarnya bagian yang menjadi hak setiap sarusun.

Pasal 26

- (1) Pemisahan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) wajib dituangkan dalam bentuk gambar dan uraian.
- (2) Gambar dan uraian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar untuk menetapkan NPP, SHM sarusun atau SKBG sarusun, dan perjanjian pengikatan jual beli.
- (3) Gambar dan uraian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat sebelum pelaksanaan pembangunan rumah susun.
- (4) Gambar dan uraian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dituangkan dalam bentuk akta pemisahan yang disahkan oleh bupati/walikota.
- (5) Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, akta pemisahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disahkan oleh Gubernur.

Pasal 27

Ketentuan lebih lanjut mengenai pemisahan rumah susun serta gambar dan uraian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26 diatur dengan peraturan pemerintah.

Paragraf 2

Persyaratan Administratif

Pasal 28

Dalam melakukan pembangunan rumah susun, pelaku pembangunan harus memenuhi ketentuan administratif yang meliputi:

- a. status hak atas tanah; dan
- b. izin mendirikan bangunan (IMB).

Pasal 29

- (1) Pelaku pembangunan harus membangun rumah susun dan lingkungannya sesuai dengan rencana fungsi dan pemanfaatannya.
- (2) Rencana fungsi dan pemanfaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapatkan izin dari bupati/walikota.
- (3) Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, rencana fungsi dan pemanfaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus mendapatkan izin Gubernur.
- (4) Permohonan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diajukan oleh pelaku pembangunan dengan melampirkan persyaratan sebagai berikut:
 - a. sertifikat hak atas tanah;
 - b. surat keterangan rencana kabupaten/kota;
 - c. gambar rencana tapak;

- d. gambar rencana arsitektur yang memuat denah, tampak, dan potongan rumah susun yang menunjukkan dengan jelas batasan secara vertikal dan horizontal dari sarusun;
 - e. gambar rencana struktur beserta perhitungannya;
 - f. gambar rencana yang menunjukkan dengan jelas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama; dan
 - g. gambar rencana utilitas umum dan instalasi beserta perlengkapannya.
- (5) Dalam hal rumah susun dibangun di atas tanah sewa, pelaku pembangunan harus melampirkan perjanjian tertulis pemanfaatan dan pendayagunaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1).

Pasal 30

Pelaku pembangunan setelah mendapatkan izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (2) dan ayat (3) wajib meminta pengesahan dari pemerintah daerah tentang pertelaan yang menunjukkan batas yang jelas dari setiap sarusun, bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama beserta uraian NPP.

Pasal 31

- (1) Pengubahan rencana fungsi dan pemanfaatan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (2) harus mendapatkan izin dari bupati/walikota.
- (2) Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, pengubahan rencana fungsi dan pemanfaatan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mendapatkan izin dari Gubernur.
- (3) Pengubahan rencana fungsi dan pemanfaatan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak mengurangi fungsi bagian bersama, benda bersama, dan fungsi hunian.
- (4) Dalam hal pengubahan rencana fungsi dan pemanfaatan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan pengubahan NPP, pertelaannya harus mendapatkan pengesahan kembali dari bupati/walikota.
- (5) Khusus Provinsi DKI Jakarta pengubahan rencana fungsi dan pemanfaatan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (4) mendapatkan pengesahan dari Gubernur.
- (6) Untuk mendapatkan izin pengubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaku pembangunan harus mengajukan alasan dan usulan pengubahan dengan melampirkan:
 - a. gambar rencana tapak beserta pengubahannya;
 - b. gambar rencana arsitektur beserta pengubahannya;
 - c. gambar rencana struktur dan penghitungannya beserta pengubahannya;
 - d. gambar rencana yang menunjukkan dengan jelas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama beserta pengubahannya; dan
 - e. gambar rencana utilitas umum dan instalasi serta perlengkapannya beserta pengubahannya.
- (7) Pengajuan izin pengubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) dikenai retribusi.

Pasal 32

Pedoman permohonan izin rencana fungsi dan pemanfaatan serta pengubahannya diatur dengan peraturan Menteri.

Pasal 33

Ketentuan lebih lanjut mengenai permohonan izin rencana fungsi dan pemanfaatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 serta permohonan izin pengubahan rencana fungsi dan pemanfaatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 diatur dengan peraturan daerah.

Pasal 34

- (1) Pembangunan rumah susun dilaksanakan berdasarkan perhitungan dan penetapan koefisien lantai bangunan dan koefisien dasar bangunan yang disesuaikan dengan kapasitas daya dukung dan daya tampung lingkungan yang mengacu pada rencana tata ruang wilayah.

- (2) Ketentuan mengenai koefisien lantai bangunan dan koefisien dasar bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan dalam hal terdapat pembatasan ketinggian bangunan yang berhubungan dengan:
- ketentuan keamanan dan keselamatan operasional penerbangan; dan/atau
 - kearifan lokal.

Paragraf 3 Persyaratan Teknis

Pasal 35

Persyaratan teknis pembangunan rumah susun terdiri atas:

- tata bangunan yang meliputi persyaratan peruntukan lokasi serta intensitas dan arsitektur bangunan; dan
- keandalan bangunan yang meliputi persyaratan keselamatan, kesehatan, kenyamanan, dan kemudahan.

Pasal 36

Ketentuan tata bangunan dan keandalan bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Paragraf 4 Persyaratan Ekologis

Pasal 37

Pembangunan rumah susun harus memenuhi persyaratan ekologis yang mencakup keserasian dan keseimbangan fungsi lingkungan.

Pasal 38

Pembangunan rumah susun yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan harus dilengkapi persyaratan analisis dampak lingkungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Keempat Sertifikat Laik Fungsi

Pasal 39

- Pelaku pembangunan wajib mengajukan permohonan sertifikat laik fungsi kepada bupati/walikota setelah menyelesaikan seluruh atau sebagian pembangunan rumah susun sepanjang tidak bertentangan dengan IMB.
- Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, permohonan sertifikat laik fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan kepada Gubernur.
- Pemerintah daerah menerbitkan sertifikat laik fungsi setelah melakukan pemeriksaan kelaikan fungsi bangunan rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kelima Prasarana, Sarana, dan Utilitas Umum Lingkungan Rumah Susun

Pasal 40

- Pelaku pembangunan wajib melengkapi lingkungan rumah susun dengan prasarana, sarana, dan utilitas umum.
- Prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mempertimbangkan:
 - kemudahan dan keserasian hubungan dalam kegiatan sehari-hari;
 - pengamanan jika terjadi hal-hal yang membahayakan; dan
 - struktur, ukuran, dan kekuatan sesuai dengan fungsi dan penggunaannya.
- Prasarana, sarana, dan utilitas umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi standar pelayanan minimal.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal prasarana, sarana, dan utilitas umum diatur dengan Peraturan Menteri.

Bagian Keenam
Pembangunan Melalui Penanaman Modal Asing

Pasal 41

Pembangunan rumah susun dapat dilakukan melalui penanaman modal asing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Ketujuh
Pemasaran dan Jual Beli Rumah Susun

Pasal 42

- (1) Pelaku pembangunan dapat melakukan pemasaran sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan.
- (2) Dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun dilaksanakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaku pembangunan sekurang-kurangnya harus memiliki:
 - a. kepastian peruntukan ruang;
 - b. kepastian hak atas tanah;
 - c. kepastian status penguasaan rumah susun;
 - d. perizinan pembangunan rumah susun; dan
 - e. jaminan atas pembangunan rumah susun dari lembaga penjamin.
- (3) Dalam hal pemasaran dilakukan sebelum pembangunan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (2), segala sesuatu yang dijanjikan oleh pelaku pembangunan dan/atau agen pemasaran mengikat sebagai perjanjian pengikatan jual beli (PPJB) bagi para pihak.

Pasal 43

- (1) Proses jual beli sarusun sebelum pembangunan rumah susun selesai dapat dilakukan melalui PPJB yang dibuat di hadapan notaris.
- (2) PPJB sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah memenuhi persyaratan kepastian atas:
 - a. status kepemilikan tanah;
 - b. kepemilikan IMB;
 - c. ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum;
 - d. keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen); dan
 - e. hal yang diperjanjikan.

Pasal 44

- (1) Proses jual beli, yang dilakukan sesudah pembangunan rumah susun selesai, dilakukan melalui akta jual beli (AJB).
- (2) Pembangunan rumah susun dinyatakan selesai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) apabila telah diterbitkan:
 - a. Sertifikat Lalk Fungsi; dan
 - b. SHM sarusun atau SKBG sarusun.

BAB VI

PENGUASAAN, PEMILIKAN, DAN PEMANFAATAN

Bagian Kesatu
Penguasaan Sarusun

Pasal 45

- (1) Penguasaan sarusun pada rumah susun umum dapat dilakukan dengan cara dimiliki atau disewa.
- (2) Penguasaan sarusun pada rumah susun khusus dapat dilakukan dengan cara pinjam-pakai atau sewa.
- (3) Penguasaan terhadap sarusun pada rumah susun negara dapat dilakukan dengan cara pinjam-pakai, sewa, atau sewa-beli.
- (4) Penguasaan terhadap sarusun pada rumah susun komersial dapat dilakukan dengan cara dimiliki atau disewa.

- (5) Penguasaan sarusun dengan cara sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (4) dilakukan dengan perjanjian tertulis yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Perjanjian tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (5) harus didaftarkan pada PPSRS.
- (7) Tata cara pelaksanaan pinjam-pakai atau sewa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam peraturan pemerintah.
- (8) Tata cara pelaksanaan pinjam-pakai, sewa, atau sewabeli sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Kedua Pemilikan Sarusun

Pasal 46

- (1) Hak kepemilikan atas sarusun merupakan hak milik atas sarusun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan hak bersama atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.
- (2) Hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan atas NPP.

Pasal 47

- (1) Sebagai tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas tanah hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai di atas tanah negara, hak guna bangunan atau hak pakai di atas tanah hak pengelolaan diterbitkan SHM sarusun.
- (2) SHM sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan bagi setiap orang yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah.
- (3) SHM sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas:
 - a. salinan buku tanah dan surat ukur atas hak tanah bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. gambar denah lantai pada tingkat rumah susun bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki; dan
 - c. pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama bagi yang bersangkutan.
- (4) SHM sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh kantor pertanahan kabupaten/kota.
- (5) SHM sarusun dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 48

- (1) Sebagai tanda bukti kepemilikan atas sarusun di atas barang milik negara/daerah berupa tanah atau tanah wakaf dengan cara sewa, diterbitkan SKBG sarusun.
- (2) SKBG sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan yang terdiri atas:
 - a. salinan buku bangunan gedung;
 - b. salinan surat perjanjian sewa atas tanah;
 - c. gambar denah lantai pada tingkat rumah susun yang bersangkutan yang menunjukkan sarusun yang dimiliki; dan
 - d. pertelaan mengenai besarnya bagian hak atas bagian bersama dan benda bersama yang bersangkutan.
- (3) SKBG sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diterbitkan oleh instansi teknis kabupaten/kota yang bertugas dan bertanggung jawab di bidang bangunan gedung.
- (4) SKBG sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani fidusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) SKBG sarusun yang dijadikan jaminan utang secara fidusia harus didaftarkan ke kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pasal 49

Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk SHM sarusun dan SKBG sarusun dan tata cara penerbitannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 dan Pasal 48 diatur dengan peraturan pemerintah.

**Bagian Ketiga
Pemanfaatan Rumah Susun****Pasal 50**

Pemanfaatan rumah susun dilaksanakan sesuai dengan fungsi:

- a. hunian; atau
- b. campuran.

Pasal 51

- (1) Pemanfaatan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 dapat berubah dari fungsi hunian ke fungsi campuran karena perubahan rencana tata ruang.
- (2) Perubahan fungsi yang diakibatkan oleh perubahan rencana tata ruang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi dasar mengganti sejumlah rumah susun dan/atau memukimkan kembali pemilik sarusun yang dialihfungsikan.
- (3) Pihak yang melakukan perubahan fungsi rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib menjamin hak kepemilikan sarusun.

**Bagian Keempat
Pemanfaatan Sarusun****Pasal 52**

Setiap orang yang menempati, menghuni, atau memiliki sarusun wajib memanfaatkan sarusun sesuai dengan fungsinya.

Pasal 53

- (1) Setiap orang dapat menyewa sarusun.
- (2) Penyewaan sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi hak orang perseorangan atas sarusun dan pemanfaatan terhadap bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Pasal 54

- (1) Sarusun umum yang memperoleh kemudahan dari pemerintah hanya dapat dimiliki atau disewa oleh MBR.
- (2) Setiap orang yang memiliki sarusun umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat mengalihkan kepemilikannya kepada pihak lain dalam hal:
 - a. pewarisan;
 - b. perikatan kepemilikan rumah susun setelah jangka waktu 20 (dua puluh) tahun; atau
 - c. pindah tempat tinggal yang dibuktikan dengan surat keterangan pindah dari yang berwenang.
- (3) Pengalihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf c hanya dapat dilakukan kepada badan pelaksana.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengalihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) diatur dalam peraturan pemerintah.
- (5) Ketentuan mengenai kriteria dan tata cara pemberian kemudahan kepemilikan sarusun umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Menteri.

Pasal 55

- (1) Sarusun pada rumah susun negara dapat disewa oleh perseorangan atau kelompok dengan kemudahan dari pemerintah.
- (2) Ketentuan mengenai pedoman penyewaan sarusun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

BAB VII PENGELOLAAN

Pasal 56

- (1) Pengelolaan rumah susun meliputi kegiatan operasional, pemeliharaan, dan perawatan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.
- (2) Pengelolaan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus dilaksanakan oleh pengelola yang berbadan hukum, kecuali rumah susun umum sewa, rumah susun khusus, dan rumah susun negara.
- (3) Badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus mendaftar dan mendapatkan izin usaha dari bupati/walikota.
- (4) Khusus untuk Provinsi DKI Jakarta, badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus mendaftar dan mendapatkan izin usaha dari Gubernur.

Pasal 57

- (1) Dalam menjalankan pengelolaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2), pengelola berhak menerima sejumlah biaya pengelolaan.
- (2) Biaya pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada pemilik dan penghuni secara proporsional.
- (3) Biaya pengelolaan rumah susun umum sewa dan rumah susun khusus milik pemerintah dapat disubsidi pemerintah.
- (4) Besarnya biaya pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung berdasarkan kebutuhan nyata biaya operasional, pemeliharaan, dan perawatan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penghitungan besarnya biaya pengelolaan diatur dalam peraturan menteri yang membidangi bangunan gedung.

Pasal 58

Dalam menjalankan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (2), pengelola dapat bekerja sama dengan orang perseorangan dan badan hukum.

Pasal 59

- (1) Pelaku pembangunan yang membangun rumah susun umum milik dan rumah susun komersial dalam masa transisi sebelum terbentuknya PPPSRs wajib mengelola rumah susun.
- (2) Masa transisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun sejak penyerahan pertama kali sarusun kepada pemilik.
- (3) Pelaku pembangunan dalam pengelolaan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat bekerja sama dengan pengelola.
- (4) Besarnya biaya pengelolaan rumah susun pada masa transisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditanggung oleh pelaku pembangunan dan pemilik sarusun berdasarkan NPP setiap sarusun.

Pasal 60

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan rumah susun, masa transisi, dan tata cara penyerahan pertama kali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56, Pasal 57, Pasal 58, dan Pasal 59 diatur dengan peraturan pemerintah.

BAB VIII PENINGKATAN KUALITAS

Pasal 61

- (1) Peningkatan kualitas wajib dilakukan oleh pemilik sarusun terhadap rumah susun yang:
 - a. tidak laik fungsi dan tidak dapat diperbaiki; dan/atau
 - b. dapat menimbulkan bahaya dalam pemanfaatan bangunan rumah susun dan/atau lingkungan rumah susun.
- (2) Peningkatan kualitas rumah susun selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan atas prakarsa pemilik sarusun.

Pasal 62

- (1) Peningkatan kualitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 dilakukan dengan pembangunan kembali rumah susun.
- (2) Pembangunan kembali rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui pembongkaran, penataan, dan pembangunan.

Pasal 63

Peningkatan kualitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 ayat (1) dilakukan dengan tetap melindungi hak kepemilikan, termasuk kepentingan pemilik atau penghuni dengan memperhatikan faktor sosial, budaya, dan ekonomi yang berkeadilan.

Pasal 64

Penetapan peningkatan kualitas rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1) merupakan kewenangan pemerintah daerah.

Pasal 65

- (1) Prakarsa peningkatan kualitas rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (2) dilakukan oleh:
 - a. pemilik sarusun untuk rumah susun umum milik dan rumah susun komersial melalui PPPSRS;
 - b. Pemerintah, pemerintah daerah, atau pemilik untuk rumah susun umum sewa dan rumah susun khusus; atau
 - c. Pemerintah atau pemerintah daerah untuk rumah susun negara.
- (2) Prakarsa peningkatan kualitas rumah susun yang berasal dari pemilik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus disetujui paling sedikit 60 % (enam puluh persen) anggota PPPSRS.

Pasal 66

Pemrakarsa peningkatan kualitas rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) wajib:

- a. memberitahukan rencana peningkatan kualitas rumah susun kepada penghuni sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun sebelum pelaksanaan rencana tersebut;
- b. memberikan kesempatan kepada pemilik untuk menyampaikan masukan terhadap rencana peningkatan kualitas; dan
- c. memprioritaskan pemilik lama untuk mendapatkan satuan rumah susun yang sudah ditingkatkan kualitasnya.

Pasal 67

- (1) Dalam pelaksanaan peningkatan kualitas rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) huruf a, PPPSRS dapat bekerja sama dengan pelaku pembangunan rumah susun.
- (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan perjanjian tertulis yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang berdasarkan prinsip kesetaraan.
- (3) Pelaksanaan peningkatan kualitas rumah susun umum dan rumah susun khusus dilaksanakan oleh badan pelaksana.

Pasal 68

- (1) Pelaku pembangunan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan peningkatan kualitas, penyediaan tempat hunian sementara yang layak dengan memperhatikan faktor jarak, sarana, prasarana, dan utilitas umum, termasuk pendanaan.
- (2) PPPSRS bertanggung jawab terhadap penghunian kembali pemilik lama setelah selesainya peningkatan kualitas rumah susun.
- (3) Dalam hal penghunian kembali pemilik lama sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemilik tidak dikenai bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Pasal 69

Ketentuan lebih lanjut mengenai peningkatan kualitas rumah susun diatur dalam peraturan pemerintah.

BAB IX PENGENDALIAN

Pasal 70

- (1) Pengendalian penyelenggaraan rumah susun dilakukan pada tahap:
 - a. perencanaan;
 - b. pembangunan;
 - c. penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan; dan
 - d. pengelolaan.
- (2) Pengendalian penyelenggaraan rumah susun pada tahap perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan melalui penilaian terhadap:
 - a. kesesuaian jumlah dan jenis;
 - b. kesesuaian zonasi;
 - c. kesesuaian lokasi; dan
 - d. kepastian ketersediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum.
- (3) Pengendalian penyelenggaraan rumah susun pada tahap pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan terhadap:
 - a. bukti penguasaan atas tanah; dan
 - b. kesesuaian antara pelaksanaan pembangunan dan izin mendirikan bangunan.
- (4) Pengendalian penyelenggaraan rumah susun pada tahap penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dilakukan melalui:
 - a. pemberian Sertifikat Laik Fungsi; dan
 - b. bukti penguasaan dan pemilikan atas sarusun.
- (5) Pengendalian penyelenggaraan rumah susun pada tahap pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan melalui:
 - a. pengawasan terhadap pembentukan PPPSRs; dan
 - b. pengawasan terhadap pengelolaan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.

Pasal 71

- (1) Pengendalian penyelenggaraan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (1) dilakukan oleh pemerintah melalui:
 - a. perizinan;
 - b. pemeriksaan; dan
 - c. penertiban.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengendalian penyelenggaraan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB X KELEMBAGAAN

Bagian Kesatu Badan Pelaksana

Pasal 72

- (1) Untuk mewujudkan penyediaan rumah susun yang layak dan terjangkau bagi MBR, Pemerintah menugasi atau membentuk badan pelaksana.
- (2) Penugasan atau pembentukan badan pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan untuk:
 - a. mempercepat penyediaan rumah susun umum dan rumah susun khusus, terutama di perkotaan;
 - b. menjamin bahwa rumah susun umum hanya dimiliki dan dihuni oleh MBR;
 - c. menjamin tercapainya asas manfaat rumah susun; dan
 - d. melaksanakan berbagai kebijakan di bidang rumah susun umum dan rumah susun khusus.
- (3) Badan pelaksana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai fungsi pelaksanaan pembangunan, pengalihan kepemilikan, dan distribusi rumah susun umum dan rumah susun khusus secara terkoordinasi dan terintegrasi.

- (4) Untuk melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), badan pelaksana bertugas:
- melaksanakan pembangunan rumah susun umum dan rumah susun khusus;
 - menyelenggarakan koordinasi operasional lintas sektor, termasuk dalam penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum;
 - melaksanakan peningkatan kualitas rumah susun umum dan rumah susun khusus;
 - memfasilitasi penyediaan tanah untuk pembangunan rumah susun umum dan rumah susun khusus;
 - memfasilitasi penghunian, pengalihan, pemanfaatan, serta pengelolaan rumah susun umum dan rumah susun khusus;
 - melaksanakan verifikasi pemenuhan persyaratan terhadap calon pemilik dan/atau penghuni rumah susun umum dan rumah susun khusus; dan
 - melakukan pengembangan hubungan kerja sama di bidang rumah susun dengan berbagai instansi di dalam dan di luar negeri.

Pasal 73

Ketentuan lebih lanjut mengenai penugasan atau pembentukan badan pelaksana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Bagian Kedua

PPPSRS

Pasal 74

- Pemilik sarusun wajib membentuk PPPSRS.
- PPPSRS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beranggotakan pemilik atau penghuni yang mendapat kuasa dari pemilik sarusun.
- PPPSRS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberi kedudukan sebagai badan hukum berdasarkan undang-undang ini.

Pasal 75

- Pelaku pembangunan wajib memfasilitasi terbentuknya PPPSRS paling lambat sebelum masa transisi sebagaimana dimaksud pada Pasal 59 ayat (2) berakhir.
- Dalam hal PPPSRS telah terbentuk, pelaku pembangunan segera menyerahkan pengelolaan benda bersama, bagian bersama, dan tanah bersama kepada PPPSRS.
- PPPSRS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkewajiban mengurus kepentingan para pemilik dan penghuni yang berkaitan dengan pengelolaan kepemilikan benda bersama, bagian bersama, tanah bersama, dan penghunian.
- PPPSRS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat membentuk atau menunjuk pengelola.

Pasal 76

Tata cara mengurus kepentingan para pemilik dan penghuni yang bersangkutan dengan penghunian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga PPPSRS.

Pasal 77

- Dalam hal PPPSRS memutuskan sesuatu yang berkaitan dengan kepemilikan dan pengelolaan rumah susun, setiap anggota mempunyai hak yang sama dengan NPP.
- Dalam hal PPPSRS memutuskan sesuatu yang berkaitan dengan kepentingan penghunian rumah susun, setiap anggota berhak memberikan satu suara.

Pasal 78

Ketentuan lebih lanjut mengenai PPPSRS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74, Pasal 75, Pasal 76, dan Pasal 77 diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**BAB XI
TUGAS DAN WEWENANG****Bagian Kesatu
Umum****Pasal 79**

- (1) Pemerintah dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan rumah susun mempunyai tugas dan wewenang.
- (2) Tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan tingkat kewenangan masing-masing.

**Bagian Kedua
Tugas****Paragraf 1
Pemerintah****Pasal 80**

Pemerintah dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan rumah susun mempunyai tugas:

- a. merumuskan kebijakan dan strategi di bidang rumah susun pada tingkat nasional;
- b. menyusun rencana dan program pembangunan dan pengembangan rumah susun pada tingkat nasional;
- c. menyelenggarakan sinkronisasi dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan rumah susun pada tingkat nasional;
- d. menyelenggarakan fungsi operasionalisasi pelaksanaan kebijakan penyediaan rumah susun dan mengembangkan lingkungan rumah susun sebagai bagian dari permukiman pada tingkat nasional;
- e. memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang rumah susun pada tingkat nasional;
- f. menyusun dan menetapkan standar pelayanan minimal rumah susun;
- g. menyelenggarakan koordinasi dan fasilitasi penyusunan dan penyediaan basis data rumah susun pada tingkat nasional;
- h. mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara;
- i. memfasilitasi penyediaan rumah susun bagi masyarakat, terutama bagi MBR;
- j. memfasilitasi penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum bagi rumah susun yang disediakan untuk MBR;
- k. menyelenggarakan penyusunan kebijakan nasional tentang pendayagunaan dan pemanfaatan hasil rekayasa teknologi di bidang rumah susun; dan
- l. melakukan pencadangan atau pengadaan tanah untuk rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara yang sesuai dengan peruntukan lokasi pembangunan rumah susun.

**Paragraf 2
Pemerintah Provinsi****Pasal 81**

Pemerintah provinsi dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan rumah susun mempunyai tugas:

- a. merumuskan kebijakan dan strategi di bidang rumah susun pada tingkat provinsi dengan berpedoman pada kebijakan dan strategi nasional;
- b. menyusun rencana dan program pembangunan dan pengembangan rumah susun pada tingkat provinsi dengan berpedoman pada perencanaan nasional;
- c. melaksanakan sinkronisasi dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan rumah susun pada tingkat provinsi;
- d. melaksanakan fungsi operasionalisasi kebijakan penyediaan rumah susun dan mengembangkan lingkungan hunian rumah susun sebagai bagian dari kawasan permukiman pada tingkat provinsi;
- e. memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang rumah susun pada tingkat provinsi;

- f. melaksanakan standar pelayanan minimal rumah susun;
- g. melaksanakan koordinasi dan fasilitasi penyusunan dan penyediaan basis data rumah susun di kabupaten/kota pada wilayah provinsi;
- h. mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara;
- i. memfasilitasi penyediaan rumah susun bagi masyarakat, terutama bagi MBR;
- j. memfasilitasi penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum bagi rumah susun yang disediakan untuk MBR;
- k. melaksanakan kebijakan provinsi tentang pendayagunaan dan pemanfaatan hasil rekayasa teknologi di bidang rumah susun dengan berpedoman pada kebijakan nasional; dan
- l. melakukan pencadangan atau pengadaan tanah untuk rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara yang sesuai dengan peruntukan lokasi pembangunan rumah susun.

Paragraf 3
Pemerintah Kabupaten/Kota

Pasal 82

Pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan rumah susun mempunyai tugas:

- a. merumuskan kebijakan dan strategi pada tingkat kabupaten/kota di bidang rumah susun dengan berpedoman pada kebijakan dan strategi provinsi dan/atau nasional;
- b. menyusun rencana dan program pembangunan dan pengembangan rumah susun pada tingkat kabupaten/kota dengan berpedoman pada perencanaan provinsi dan/atau nasional;
- c. melaksanakan sinkronisasi dan sosialisasi peraturan perundang-undangan serta kebijakan dan strategi penyelenggaraan rumah susun pada tingkat kabupaten/kota;
- d. melaksanakan fungsi operasionalisasi kebijakan penyediaan dan penataan lingkungan hunian rumah susun pada tingkat kabupaten/kota;
- e. memberdayakan pemangku kepentingan dalam bidang rumah susun pada tingkat kabupaten/kota;
- f. melaksanakan standar pelayanan minimal rumah susun;
- g. melaksanakan koordinasi dan fasilitasi penyusunan dan penyediaan basis data rumah susun pada tingkat kabupaten/kota;
- h. mengalokasikan dana dan/atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara;
- i. memfasilitasi penyediaan rumah susun bagi masyarakat, terutama bagi MBR;
- j. memfasilitasi penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum pembangunan rumah susun bagi MBR;
- k. melaksanakan kebijakan daerah tentang pendayagunaan dan pemanfaatan hasil rekayasa teknologi di bidang rumah susun dengan berpedoman pada kebijakan provinsi dan/atau nasional;
- l. melakukan pencadangan atau pengadaan tanah untuk rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara yang sesuai dengan peruntukan lokasi pembangunan rumah susun;
- m. memfasilitasi pemeliharaan dan perawatan prasarana, sarana, dan utilitas umum rumah susun yang dibangun secara swadaya oleh masyarakat; dan
- n. menginventarisasi, mencatat, dan memetakan tanah, prasarana, sarana, utilitas umum, dan bangunan yang menjadi bagian dari rumah susun.

Bagian ketiga

Wewenang

Paragraf 1

Pemerintah

Pasal 83

Pemerintah dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan rumah susun mempunyai wewenang:

- a. menetapkan kebijakan dan strategi di bidang rumah susun pada tingkat nasional;
- b. menetapkan peraturan perundang-undangan, termasuk norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang rumah susun;
- c. mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program di bidang rumah susun pada tingkat nasional;
- d. mengawasi pelaksanaan operasionalisasi kebijakan dan strategi di bidang rumah susun pada tingkat nasional;
- e. memfasilitasi pengelolaan bagian bersama dan benda bersama rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara;
- f. memfasilitasi kerja sama pada tingkat nasional antara pemerintah dan badan hukum atau kerja sama internasional antara pemerintah dan badan hukum asing dalam penyelenggaraan rumah susun;
- g. menyelenggarakan koordinasi pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan;
- h. menyelenggarakan koordinasi pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang rumah susun;
- i. dan memfasilitasi peningkatan kualitas rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara pada tingkat nasional.

Paragraf 2
Pemerintah Provinsi

Pasal 84

Pemerintah provinsi dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan rumah susun mempunyai wewenang:

- a. menetapkan kebijakan dan strategi di bidang rumah susun pada tingkat provinsi dengan berpedoman pada kebijakan dan strategi nasional;
- b. menyusun dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan di bidang rumah susun pada tingkat provinsi dengan berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria nasional;
- c. menyusun petunjuk pelaksanaan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang rumah susun yang telah ditetapkan oleh Pemerintah;
- d. melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan operasionalisasi kebijakan dan strategi di bidang rumah susun pada tingkat provinsi;
- e. melaksanakan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan peraturan perundang-undangan, kebijakan, strategi, serta program di bidang rumah susun pada tingkat provinsi;
- f. memfasilitasi pengelolaan bagian bersama dan benda bersama rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara pada tingkat provinsi;
- g. memfasilitasi kerja sama pada tingkat provinsi, antara pemerintah provinsi, kabupaten/kota, dan badan hukum dalam penyelenggaraan rumah susun;
- h. melaksanakan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan;
- i. melaksanakan pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang rumah susun; dan
- j. memfasilitasi peningkatan kualitas rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara pada tingkat provinsi.

Paragraf 3
Pemerintah Kabupaten/Kota

Pasal 85

Pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan pembinaan penyelenggaraan rumah susun mempunyai wewenang:

- a. menetapkan kebijakan dan strategi di bidang rumah susun pada tingkat kabupaten/kota dengan berpedoman pada kebijakan dan strategi nasional dan provinsi;

- b. menyusun dan menyempurnakan peraturan perundangundangan di bidang rumah susun pada tingkat kabupaten/kota dengan berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria provinsi dan/atau nasional;
- c. menyusun petunjuk pelaksanaan norma, standar, prosedur dan kriteria di bidang rumah susun yang telah ditetapkan oleh pemerintah provinsi dan/atau Pemerintah;
- d. melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan operasionalisasi kebijakan dan strategi di bidang rumah susun;
- e. melaksanakan pengawasan dan pengendalian pelaksanaan peraturan perundangundangan, kebijakan, strategi, serta program di bidang rumah susun pada tingkat kabupaten/kota;
- f. memfasilitasi pengelolaan bagian bersama dan benda bersama rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara pada tingkat kabupaten/kota;
- g. menetapkan zonasi dan lokasi pembangunan rumah susun;
- h. memfasilitasi kerja sama pada tingkat kabupaten/kota antara pemerintah kabupaten/kota dan badan hukum dalam penyelenggaraan rumah susun;
- i. melaksanakan pemanfaatan teknologi dan rancang bangun yang ramah lingkungan serta pemanfaatan industri bahan bangunan yang mengutamakan sumber daya dalam negeri dan kearifan lokal yang aman bagi kesehatan;
- j. melaksanakan pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang rumah susun; dan
- k. memfasilitasi peningkatan kualitas rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara pada tingkat kabupaten/kota.

Bagian Keempat Bantuan dan Kemudahan

Pasal 86

Pemerintah memberikan bantuan dan kemudahan dalam rangka pembangunan, penghunian, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan rumah susun bagi MBR.

Pasal 87

- (1) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah bertanggung jawab dalam pengadaan tanah untuk pembangunan rumah susun umum, rumah susun khusus, dan/atau rumah susun negara.
- (2) Tanggung jawab dalam pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan rencana tata ruang.
- (3) Biaya pengadaan tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada Pemerintah dan/atau pemerintah daerah sesuai dengan tingkat kewenangannya.

Pasal 88

- (1) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah memberikan insentif kepada pelaku pembangunan rumah susun umum dan rumah susun khusus serta memberikan bantuan dan kemudahan bagi MBR.
- (2) Insentif yang diberikan kepada pelaku pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. fasilitasi dalam pengadaan tanah;
 - b. fasilitasi dalam proses sertifikasi tanah;
 - c. fasilitasi dalam proses perizinan;
 - d. fasilitas kredit konstruksi dengan suku bunga rendah;
 - e. insentif perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
 - f. bantuan penyediaan prasarana, sarana, dan utilitas umum.
- (3) Bantuan dan kemudahan yang diberikan kepada MBR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. kredit kepemilikan sarusun dengan suku bunga rendah;
 - b. keringanan biaya sewa sarusun;
 - c. asuransi dan penjaminan kredit pemilikan rumah susun;
 - d. insentif perpajakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan/atau
 - e. sertifikasi sarusun.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara pemberian insentif kepada pelaku pembangunan rumah susun umum dan rumah susun khusus serta bantuan dan kemudahan kepada MBR diatur dalam peraturan pemerintah.

BAB XII HAK DAN KEWAJIBAN

Bagian Kesatu Hak

Pasal 89

- (1) Setiap orang mempunyai hak untuk menghuni sarusun yang layak, terjangkau, dan berkelanjutan di dalam lingkungan yang sehat, aman, dan harmonis.
- (2) Dalam penyelenggaraan rumah susun, setiap orang berhak:
- a. memberikan masukan dan usulan dalam penyusunan kebijakan dan strategi rumah susun pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota;
 - b. mengawasi ketaatan para pemangku kepentingan terhadap pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program pembangunan rumah susun sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan, baik pada tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota;
 - c. memperoleh informasi, melakukan penelitian, serta mengembangkan pengetahuan dan teknologi rumah susun;
 - d. ikut serta membantu mengelola informasi rumah susun, baik pada tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota;
 - e. membangun rumah susun;
 - f. memperoleh manfaat dari penyelenggaraan rumah susun;
 - g. memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialami secara langsung sebagai akibat penyelenggaraan rumah susun;
 - h. mengupayakan kerja sama antarlembaga dan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat dalam kegiatan usaha di bidang rumah susun; dan
 - i. mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan terhadap penyelenggaraan rumah susun yang merugikan masyarakat.

Bagian Kedua Kewajiban

Pasal 90

- (1) Setiap orang wajib menaati pelaksanaan kebijakan, strategi, dan program pembangunan rumah susun yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang rumah susun.
- (2) Setiap orang dalam menggunakan haknya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 wajib menaati ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang rumah susun.
- (3) Dalam penyelenggaraan rumah susun, setiap orang wajib:
- a. menjaga keamanan, ketertiban, kebersihan, dan kesehatan di lingkungan rumah susun;
 - b. ikut serta mencegah terjadinya penyelenggaraan rumah susun yang merugikan dan membahayakan orang lain dan/atau kepentingan umum;
 - c. menjaga dan memelihara prasarana dan sarana lingkungan serta utilitas umum yang berada di lingkungan rumah susun; dan
 - d. mengawasi pemanfaatan dan pemungisian prasarana, sarana, dan utilitas umum di lingkungan rumah susun.

BAB XIII PENDANAAN DAN SISTEM PEMBIAYAAN

Bagian Kesatu Umum

Pasal 91

- (1) Pendanaan dan sistem pembiayaan dimaksudkan untuk memastikan ketersediaan dana dan dana murah jangka panjang yang berkelanjutan untuk pemenuhan kebutuhan rumah susun.

- (2) Pemerintah dan pemerintah daerah mendorong pemberdayaan sistem pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

**Bagian Kedua
Pendanaan**

Pasal 92

Sumber dana untuk pemenuhan kebutuhan rumah susun berasal dari:

- a. anggaran pendapatan dan belanja negara;
- b. anggaran pendapatan dan belanja daerah; dan/atau
- c. sumber dana lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 93

Dana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 92 dimanfaatkan untuk mendukung:

- a. penyelenggaraan rumah susun umum, rumah susun khusus, serta rumah susun negara; dan/atau
- b. pemberian bantuan dan/atau kemudahan pembangunan rumah susun umum, rumah susun khusus, dan rumah susun negara.

**Bagian Ketiga
Sistem Pembiayaan**

Paragraf 1

Umum

Pasal 94

- (1) Pemerintah dan/atau pemerintah daerah melakukan upaya pengembangan sistem pembiayaan untuk penyelenggaraan rumah susun.
- (2) Pengembangan sistem pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. lembaga pembiayaan;
 - b. pengeralihan dan pemupukan dana;
 - c. pemanfaatan sumber biaya; dan
 - d. kemudahan atau bantuan pembiayaan.
- (3) Sistem pembiayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Paragraf 2

Pemanfaatan Sumber Biaya

Pasal 95

Pemanfaatan sumber biaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 ayat (2) huruf c digunakan untuk:

- a. pembangunan rumah susun;
- b. pemerolehan sarusun;
- c. pemeliharaan dan perawatan rumah susun;
- d. peningkatan kualitas rumah susun; dan/atau
- e. kepentingan lain di bidang rumah susun sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**BAB XIV
PERAN MASYARAKAT**

Pasal 96

- (1) Penyelenggaraan rumah susun dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan tingkat kewenangannya dengan melibatkan peran masyarakat.
- (2) Peran masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memberikan masukan dalam:
 - a. penyusunan rencana pembangunan rumah susun dan lingkungannya;
 - b. pelaksanaan pembangunan rumah susun dan lingkungannya;
 - c. pemanfaatan rumah susun dan lingkungannya;
 - d. pemeliharaan dan perbaikan rumah susun dan lingkungannya; dan/atau

- e. pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan rumah susun dan lingkungannya.
- (3) Masyarakat dapat membentuk forum pengembangan rumah susun.
- (4) Forum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mempunyai fungsi dan tugas:
- menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam pengembangan rumah susun;
 - membahas dan merumuskan pemikiran arah pengembangan penyelenggaraan rumah susun;
 - meningkatkan peran dan pengawasan masyarakat;
 - memberikan masukan kepada pemerintah;
 - dan/atau melakukan peran arbitrase dan mediasi di bidang penyelenggaraan rumah susun.
- (5) Pembentukan forum sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai peran masyarakat dalam penyelenggaraan rumah susun dan forum pengembangan rumah susun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) diatur dalam peraturan Menteri.

BAB XV LARANGAN

Pasal 97

Setiap pelaku pembangunan rumah susun komersial dilarang mengingkari kewajibannya untuk menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2).

Pasal 98

Pelaku pembangunan dilarang membuat PPJB:

- yang tidak sesuai dengan yang dipasarkan; atau
- sebelum memenuhi persyaratan kepastian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2).

Pasal 99

Setiap orang dilarang:

- merusak atau mengubah prasarana, sarana, dan utilitas umum yang ada di lingkungan rumah susun;
- melakukan perbuatan yang membahayakan orang lain atau kepentingan umum dalam lingkungan rumah susun;
- mengubah fungsi dan pemanfaatan sarusun; atau
- mengalihfungsikan prasarana, sarana, dan utilitas umum, serta benda bersama, bagian bersama, dan tanah bersama dalam pembangunan atau pengelolaan rumah susun.

Pasal 100

Setiap orang dilarang membangun rumah susun di luar lokasi yang ditetapkan.

Pasal 101

- (1) Setiap orang dilarang:
- mengubah peruntukan lokasi rumah susun yang sudah ditetapkan; atau
 - mengubah fungsi dan pemanfaatan rumah susun.
- (2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikecualikan apabila terdapat perubahan tata ruang.

Pasal 102

Setiap pejabat dilarang:

- menetapkan lokasi yang berpotensi menimbulkan bahaya untuk pembangunan rumah susun; atau
- mengeluarkan izin mendirikan bangunan rumah susun yang tidak sesuai dengan lokasi peruntukan.

Pasal 103

Setiap orang dilarang menyewakan atau mengalihkan kepemilikan sarusun umum kepada pihak lain, kecuali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (2).

Pasal 104

Setiap orang dilarang menghalang-halangi kegiatan peningkatan kualitas rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (1), Pasal 62, Pasal 64, dan Pasal 65.

**BAB XVI
PENYELESAIAN SENGKETA****Pasal 105**

- (1) Penyelesaian sengketa di bidang rumah susun terlebih dahulu diupayakan berdasarkan musyawarah untuk mufakat.
- (2) Dalam hal penyelesaian sengketa melalui musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, pihak yang dirugikan dapat menggugat melalui pengadilan yang berada di lingkungan pengadilan umum atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan yang disepakati para pihak yang bersengketa melalui alternatif penyelesaian sengketa.
- (3) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui arbitrase, konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan/atau penilaian ahli sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Penyelesaian sengketa di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak menghilangkan tanggung jawab pidana.

Pasal 106

Gugatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 105 ayat (2) dapat dilakukan oleh:

- a. orang perseorangan;
- b. badan hukum;
- c. masyarakat; dan/atau
- d. pemerintah atau instansi terkait.

**BAB XVII
SANKSI ADMINISTRATIF****Pasal 107**

Setiap orang yang menyelenggarakan rumah susun tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (2), Pasal 22 ayat (3), Pasal 25 ayat (1), Pasal 26 ayat (1), Pasal 30, Pasal 39 ayat (1), Pasal 40 ayat (1), Pasal 51 ayat (3), Pasal 52, Pasal 59 ayat (1), Pasal 61 ayat (1), Pasal 66, Pasal 74 ayat (1) dikenai sanksi administratif.

Pasal 108

- (1) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 107 dapat berupa:
 - a. peringatan tertulis;
 - b. pembatasan kegiatan pembangunan dan/atau kegiatan usaha;
 - c. penghentian sementara pada pekerjaan pelaksanaan pembangunan;
 - d. penghentian sementara atau penghentian tetap pada pengelolaan rumah susun;
 - e. pengenaan denda administratif;
 - f. pencabutan IMB;
 - g. pencabutan sertifikat laik fungsi;
 - h. pencabutan SHM sarusun atau SKBG sarusun;
 - i. perintah pembongkaran bangunan rumah susun; atau
 - j. pencabutan izin usaha.
- (2) Pengenaan sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak menghilangkan tanggung jawab pemulihan dan pidana.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi administratif, tata cara, dan besaran denda administratif diatur dalam peraturan pemerintah.

BAB XVIII
KETENTUAN PIDANA

Pasal 109

Setiap pelaku pembangunan rumah susun komersial yang mengingkari kewajibannya untuk menyediakan rumah susun umum sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari total luas lantai rumah susun komersial yang dibangun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp20.000.000.000,00 (dua puluh miliar rupiah).

Pasal 110

Pelaku pembangunan yang membuat PPJB:

- a. yang tidak sesuai dengan yang dipasarkan;
- b. atau sebelum memenuhi persyaratan kepastian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (2);

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Pasal 111

(1) Setiap orang yang:

- a. merusak atau mengubah prasarana, sarana, dan utilitas umum yang ada di lingkungan rumah susun;
- b. melakukan perbuatan yang membahayakan orang lain atau kepentingan umum dalam lingkungan rumah susun;
- c. mengubah fungsi dan pemanfaatan sarusun; atau
- d. mengalihfungsikan prasarana, sarana, dan utilitas umum, serta benda bersama, bagian bersama, dan tanah bersama dalam pembangunan atau pengelolaan rumah susun

dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

- (2) Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan bahaya bagi nyawa orang atau barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah).

Pasal 112

Setiap orang yang membangun rumah susun di luar lokasi yang ditetapkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp2.000.000.000,00 (dua miliar rupiah).

Pasal 113

(1) Setiap orang yang:

- a. mengubah peruntukan lokasi rumah susun yang sudah ditetapkan; atau
- b. mengubah fungsi dan pemanfaatan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

- (2) Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan bahaya bagi nyawa orang atau barang, pelaku dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah).

Pasal 114

Setiap pejabat yang:

- a. menetapkan lokasi yang berpotensi menimbulkan bahaya untuk pembangunan rumah susun; atau
- b. mengeluarkan izin mendirikan bangunan rumah susun yang tidak sesuai dengan lokasi peruntukan.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pasal 115

Setiap orang yang menyewakan atau mengalihkan kepemilikan sarusun umum kepada pihak lain, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp150.000.000,00 (seratus lima puluh juta rupiah).

Pasal 116

Setiap orang yang menghalang-halangi kegiatan peningkatan kualitas rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 104 dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun atau denda paling banyak Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah).

Pasal 117

- (1) Dalam hal perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 109 sampai dengan Pasal 116 dilakukan oleh badan hukum, maka selain pidana penjara dan denda terhadap pengurusnya, pidana dapat dijatuhkan terhadap badan hukum berupa pidana denda dengan pemberatan 3 (tiga) kali dari pidana denda terhadap orang.
- (2) Selain pidana denda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), badan hukum dapat dijatuhi pidana tambahan berupa:
 - a. pencabutan izin usaha; atau
 - b. pencabutan status badan hukum.

**BAB XIX
KETENTUAN PENUTUP**

Pasal 118

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 75; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3318) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- b. Semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan peraturan pelaksanaan yang baru berdasarkan Undang-Undang ini.

Pasal 119

Peraturan perundang-undangan pelaksanaan yang diamanatkan dalam Undang-Undang ini diselesaikan paling lambat 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pasal 120

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 10 November 2011
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,
ttd.
AMIR SYAMSUDIN

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 10 November 2011
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
ttd.
DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2011 NOMOR 108

Salinan sesuai dengan aslinya
KEMENTERIAN SEKRETARIAT NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
Asisten Deputi Perundang-undangan
Bidang Perekonomian,

SETIO SAPTO NUGROHO

**PENJELASAN
ATAS
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 20 TAHUN 2011
TENTANG
RUMAH SUSUN**

I. UMUM

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 28H ayat (1) menegaskan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera, lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Tempat tinggal mempunyai peran strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa serta sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif. Oleh karena itu, negara bertanggung jawab untuk menjamin pemenuhan hak akan tempat tinggal dalam bentuk rumah yang layak dan terjangkau.

Pemenuhan hak atas rumah merupakan masalah nasional yang dampaknya sangat dirasakan di seluruh wilayah tanah air. Hal itu dapat dilihat dari masih banyaknya MBR yang belum dapat menghuni rumah yang layak, khususnya di perkotaan yang mengakibatkan terbentuknya kawasan kumuh. Pemenuhan kebutuhan perumahan tersebut salah satunya dapat dilakukan melalui pembangunan rumah susun sebagai bagian dari pembangunan perumahan mengingat keterbatasan lahan di perkotaan. Pembangunan rumah susun diharapkan mampu mendorong pembangunan perkotaan yang sekaligus menjadi solusi peningkatan kualitas permukiman.

Ketentuan mengenai rumah susun selama ini diatur dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, tetapi dalam perkembangannya, undang-undang tersebut sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum, kebutuhan setiap orang dalam penghunian, kepemilikan, dan pemanfaatan rumah susun. Di samping itu, pengaruh globalisasi, budaya, dan kehidupan masyarakat serta dinamika masyarakat menjadikan undang-undang tersebut tidak memadai lagi sebagai pedoman dalam pengaturan penyelenggaraan rumah susun.

Undang-Undang ini menciptakan dasar hukum yang tegas berkaitan dengan penyelenggaraan rumah susun dengan berdasarkan asas kesejahteraan, keadilan dan pemerataan, kenasionalan, keterjangkauan dan kemudahan, keefisienan dan kemanfaatan, kemandirian dan kebersamaan, kemitraan, keserasian dan keseimbangan, keterpaduan, kesehatan, kelestarian dan berkelanjutan, keselamatan, kenyamanan, dan kemudahan, serta keamanan, ketertiban, dan keteraturan.

Dalam undang-undang ini penyelenggaraan rumah susun bertujuan untuk menjamin terwujudnya rumah susun yang layak huni dan terjangkau, meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan ruang, mengurangi luasan dan mencegah timbulnya perumahan dan permukiman kumuh, mengarahkan pengembangan kawasan perkotaan, memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi, memberdayakan para pemangku kepentingan, serta memberikan kepastian hukum dalam penyediaan, kepenghunian, pengelolaan, dan kepemilikan rumah susun. Pengaturan dalam undang-undang ini juga menunjukkan keberpihakan negara dalam memenuhi kebutuhan tempat tinggal yang terjangkau bagi MBR serta partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan rumah susun.

Undang-Undang ini memberikan kewenangan yang luas kepada Pemerintah di bidang penyelenggaraan rumah susun dan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan penyelenggaraan rumah susun di daerah sesuai dengan kewenangannya. Kewenangan yang diberikan tersebut didukung oleh pendanaan yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara maupun anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Undang-Undang ini mengatur penyelenggaraan rumah susun secara komprehensif meliputi pembinaan, perencanaan, pembangunan, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan, pengelolaan, peningkatan kualitas, pengendalian, kelembagaan, tugas dan wewenang, hak dan kewajiban, pendanaan dan sistem pembiayaan, dan peran masyarakat.

Hal mendasar yang diatur dalam Undang-Undang ini, antara lain, mengenai jaminan kepastian hukum kepemilikan dan kepenghunan atas sarusun bagi MBR; adanya badan yang menjamin penyediaan rumah susun umum dan rumah susun khusus; pemanfaatan barang milik negara/daerah yang berupa tanah dan pendayagunaan tanah wakaf; kewajiban pelaku pembangunan rumah susun komersial untuk menyediakan rumah susun umum; pemberian insentif kepada pelaku pembangunan rumah susun umum dan rumah susun khusus; bantuan dan kemudahan bagi MBR; serta perlindungan konsumen.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Huruf a

Yang dimaksud dengan "asas kesejahteraan" adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan rumah susun yang layak bagi masyarakat agar mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya

Huruf b

Yang dimaksud dengan "asas keadilan dan pemerataan" adalah memberikan hasil pembangunan di bidang rumah susun agar dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "asas kenasionalan" adalah memberikan landasan agar kepemilikan sarusun dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan nasional.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "asas keterjangkauan dan kemudahan" adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan rumah susun dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "asas keefisienan dan kemanfaatan" adalah memberikan landasan penyelenggaraan rumah susun yang dilakukan dengan memaksimalkan potensi sumber daya tanah, teknologi rancang bangun, dan industri bahan bangunan yang sehat serta memberikan kemanfaatan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.

Huruf f

Yang dimaksud dengan "asas kemandirian dan kebersamaan" adalah memberikan landasan penyelenggaraan rumah susun bertumpu pada prakarsa, swadaya, dan peran serta masyarakat sehingga mampu membangun kepercayaan, kemampuan, dan kekuatan sendiri serta terciptanya kerja sama antarpemangku kepentingan.

Huruf g

Yang dimaksud dengan "asas kemitraan" adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan rumah susun dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan pelaku usaha dan masyarakat dengan prinsip saling mendukung.

Huruf h

Yang dimaksud dengan "asas keserasian dan keseimbangan" adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan rumah susun dilakukan dengan mewujudkan keserasian dan keseimbangan pola pemanfaatan ruang.

Huruf i

Yang dimaksud dengan "asas keterpaduan" adalah memberikan landasan agar rumah susun diselenggarakan secara terpadu dalam hal kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengendalian.

Huruf j

Yang dimaksud dengan "asas kesehatan" adalah memberikan landasan agar pembangunan rumah susun memenuhi standar rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan, dan perilaku hidup sehat.

Huruf k

Yang dimaksud dengan "asas kelestarian dan keberlanjutan" adalah memberikan landasan agar rumah susun diselenggarakan dengan menjaga keseimbangan lingkungan hidup dan menyesuaikan dengan kebutuhan yang terus meningkat sejalan dengan laju pertumbuhan penduduk dan keterbatasan lahan.

Huruf l

Yang dimaksud dengan "asas keselamatan, kenyamanan, dan kemudahan" adalah memberikan landasan agar bangunan rumah susun memenuhi persyaratan keselamatan, yaitu kemampuan bangunan rumah susun mendukung beban muatan, pengamanan bahaya kebakaran, dan bahaya petir; persyaratan kenyamanan ruang dan gerak antar ruang, pengkondisian udara, pandangan, getaran, dan kebisingan; serta persyaratan kemudahan hubungan ke, dari, dan di dalam bangunan, kelengkapan prasarana, dan sarana rumah susun termasuk fasilitas dan aksesibilitas bagi penyandang cacat dan lanjut usia.

Huruf m

Yang dimaksud dengan "asas keamanan, ketertiban, dan keteraturan" adalah memberikan landasan agar pengelolaan dan pemanfaatan rumah susun dapat menjamin bangunan, lingkungan, dan penghuni dari segala gangguan dan ancaman keamanan; ketertiban dalam melaksanakan kehidupan bertempat tinggal dan kehidupan sosialnya; serta keteraturan dalam pemenuhan ketentuan administratif.

Pasal 3

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Cukup jelas.

Pasal 13

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Pembangunan rumah susun mengacu rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota dan zonasinya.

Huruf c

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

- Ayat (5)
Cukup jelas.
- Pasal 14
Ayat (1)
Huruf a
Cukup jelas.
- Huruf b
Cukup jelas.
- Huruf c
Cukup jelas.
- Huruf d
Cukup jelas.
- Huruf e
Cukup jelas.
- Huruf f
Cukup jelas.
- Huruf g
Cukup jelas.
- Huruf h
Yang dimaksud dengan "hunian berimbang" adalah perumahan atau lingkungan hunian yang dibangun secara berimbang antara rumah susun komersial dan rumah susun umum.
- Huruf i
Cukup jelas.
- Ayat (2)
Cukup jelas.
- Pasal 15
Cukup jelas.
- Pasal 16
Cukup jelas.
- Pasal 17
Cukup jelas.
- Pasal 18
Cukup jelas.
- Pasal 19
Cukup jelas.
- Pasal 20
Cukup jelas.
- Pasal 21
Ayat (1)
Cukup jelas.
- Ayat (2)
Cukup jelas.
- Ayat (3)
Cukup jelas.
- Ayat (4)
Cukup jelas.
- Ayat (5)
Yang dimaksud dengan "dicatatkan di kantor pertanahan" adalah dicatat pada buku tanah dan pada sertifikat hak atas tanah.
- Pasal 22
Ayat (1)
Huruf a
Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "konsolidasi tanah" adalah penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang wilayah dalam usaha penyediaan tanah untuk kepentingan pembangunan rumah susun.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "peralihan hak atas tanah" adalah jual beli, hibah, atau tukar-menukar hak atas tanah.

Yang dimaksud dengan "pelepasan hak atas tanah" adalah pelepasan yang dilakukan oleh pemegang hak atas tanah di hadapan pejabat yang berwenang menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh negara.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 23

Cukup jelas.

Pasal 24

Huruf a

Yang dimaksud dengan "persyaratan administratif" adalah perizinan yang diperlukan sebagai syarat untuk melakukan pembangunan rumah susun.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "persyaratan teknis" adalah persyaratan yang berkaitan dengan struktur bangunan, keamanan dan keselamatan bangunan, kesehatan lingkungan, kenyamanan, dan lain-lain yang berhubungan dengan rancang bangun, termasuk kelengkapan prasarana dan fasilitas lingkungan.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "persyaratan ekologis" adalah persyaratan yang memenuhi analisis dampak lingkungan dalam hal pembangunan rumah susun.

Pasal 25

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "bagian bersama", antara lain, adalah fondasi, kolom, balok, dinding, lantai, atap, talang air, tangga, lift, selasar, saluran, pipa, jaringan listrik, gas, dan telekomunikasi.

Yang dimaksud dengan "benda bersama", antara lain, adalah ruang pertemuan, tanaman, bangunan pertamanan, bangunan sarana sosial, tempat ibadah, tempat bermain, dan tempat parkir yang terpisah atau menyatu dengan struktur bangunan rumah susun.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Cukup jelas.

Pasal 33

Cukup jelas.

Pasal 34

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "koefisien lantai bangunan" adalah perbandingan antara luas keseluruhan lantai bangunan gedung dan luas persil/kaveling/blok peruntukan.

Yang dimaksud dengan "koefisien dasar bangunan" adalah perbandingan antara luas lantai dasar bangunan gedung dan luas persil/kaveling/blok peruntukan.

Perhitungan dan penetapan koefisien lantai bangunan dan koefisien dasar bangunan, termasuk ketinggian bangunan gedung pada suatu lokasi sesuai dengan ketentuan tata ruang yang diatur oleh pemerintah daerah melalui rencana tata bangunan dan lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 35

Huruf a

Yang dimaksud dengan "peruntukan lokasi" adalah ketentuan tentang jenis fungsi atau kombinasi fungsi bangunan rumah susun yang boleh dibangun pada lokasi atau kawasan tertentu.

Yang dimaksud dengan "intensitas bangunan" adalah ketentuan teknis tentang kepadatan dan ketinggian bangunan rumah susun yang dipersyaratkan pada lokasi atau kawasan tertentu yang meliputi koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, dan jumlah lantai bangunan.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "persyaratan keselamatan" adalah kemampuan bangunan rumah susun untuk mendukung beban muatan serta untuk mencegah dan menanggulangi bahaya kebakaran dan bahaya petir.

"Persyaratan kesehatan" meliputi sistem penghawaan, pencahayaan, sanitasi, dan penggunaan bahan bangunan.

"Persyaratan kenyamanan" meliputi kenyamanan ruang gerak dan hubungan antarruang, kondisi udara dalam ruang, pandangan, serta terhadap pengaruh tingkat getaran dan tingkat kebisingan.

"Persyaratan kemudahan" meliputi kemudahan hubungan ke, dari, dan di dalam bangunan rumah susun serta sarana dan prasarana dalam pemanfaatan bangunan rumah susun.

Pasal 36

Cukup jelas.

Pasal 37

Yang dimaksud dengan "keserasian dan keseimbangan fungsi lingkungan" adalah keserasian antara lingkungan buatan, lingkungan alam dan sosial budaya, termasuk nilai-nilai budaya bangsa yang perlu dilestarikan.

Pasal 38

Cukup jelas.

Pasal 39

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "laik fungsi" adalah berfungsinya seluruh atau sebagian bangunan rumah susun yang dapat menjamin dipenuhinya persyaratan tata

bangunan dan keandalan bangunan rumah susun sesuai dengan fungsi yang ditetapkan dalam IMB.

Yang dimaksud dengan "sebagian pembangunan rumah susun" adalah satu bangunan rumah susun atau lebih dari seluruh rencana bangunan rumah susun dalam satu lingkungan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 40

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "lingkungan rumah susun" adalah sebidang tanah dengan batas-batas yang jelas yang di atasnya dibangun rumah susun, termasuk prasarana, sarana, dan utilitas umum yang secara keseluruhan merupakan kesatuan tempat permukiman.

Yang dimaksud dengan "prasarana" adalah kelengkapan dasar fisik lingkungan hunian rumah susun yang memenuhi standar tertentu untuk kebutuhan tempat tinggal yang layak, sehat, aman, dan nyaman meliputi jaringan jalan, drainase, sanitasi, air bersih, dan tempat sampah.

Yang dimaksud dengan "sarana" adalah fasilitas dalam lingkungan hunian rumah susun yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan dan pengembangan kehidupan sosial, budaya, dan ekonomi meliputi sarana sosial ekonomi (pendidikan, kesehatan, peribadatan dan perniagaan) dan sarana umum (ruang terbuka hijau, tempat rekreasi, sarana olahraga, tempat pemakaman umum, sarana pemerintahan, dan lain-lain).

Yang dimaksud dengan "utilitas umum" adalah kelengkapan penunjang untuk pelayanan lingkungan rumah susun yang mencakup jaringan listrik, jaringan telepon, dan jaringan gas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 41

Cukup jelas.

Pasal 42

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Kepastian peruntukan ruang ditunjukkan melalui surat keterangan rencana kota yang sudah disetujui pemerintah daerah.

Huruf b

Kepastian hak atas tanah ditunjukkan melalui sertifikat hak atas tanah.

Huruf c

Kepastian status kepemilikan antara SHM sarusun atau SKBG sarusun harus dijelaskan kepada calon pembeli yang ditunjukkan berdasarkan pertelaan yang disahkan oleh pemerintah daerah.

Huruf d

Izin pembangunan rumah susun ditunjukkan melalui IMB.

Huruf e

Yang dimaksud dengan "jaminan atas pembangunan rumah susun" dapat berupa surat dukungan bank atau nonbank.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 43

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "keterbangunan paling sedikit 20% (dua puluh persen)" adalah 20% (dua puluh persen) dari volume konstruksi bangunan rumah susun yang sedang dipasarkan.

Huruf e.

Yang dimaksud dengan "hal yang diperjanjikan" adalah kondisi sarusun yang dibangun dan dijual kepada konsumen yang dipasarkan, termasuk melalui media promosi, antara lain, lokasi rumah susun, bentuk sarusun, spesifikasi bangunan, harga sarusun, prasarana, sarana, dan utilitas umum rumah susun, fasilitas lain, serta waktu serah terima sarusun.

Pasal 44

Ayat (1)

AJB dibuat di hadapan notaris PPAT untuk SHM sarusun dan notaris untuk SKBG sarusun sebagai bukti peralihan hak.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 45

Cukup jelas.

Pasal 46

Cukup jelas.

Pasal 47

Cukup jelas.

Pasal 48

Cukup jelas.

Pasal 49

Cukup jelas.

Pasal 50

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan "fungsi campuran" adalah campuran antara fungsi hunian dan bukan hunian.

Pasal 51

Cukup jelas.

Pasal 52

Cukup jelas.

Pasal 53

Cukup jelas.

Pasal 54

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Huruf a

Yang dimaksud dengan "pewarisan" adalah peralihan hak yang terjadi karena hukum dengan meninggalnya pewaris.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

"Pindah tempat tinggal" antara lain karena pindah domisili, mengalami perubahan taraf hidup, lokasi pekerjaan pindah, dan terkena pemutusan hubungan kerja.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "pengalihan" adalah pengalihan pemilikan dan dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT untuk SHM sarusun dan oleh notaris untuk SKBG sarusun.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 55

Ayat (1)

Penyewa secara perseorangan atau kelompok adalah pejabat atau pegawai negeri atau orang yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas negara.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 56

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "pemeliharaan" adalah kegiatan menjaga keandalan bangunan gedung beserta prasarana dan sarannya agar selalu laik fungsi. Yang dimaksud dengan "perawatan" adalah kegiatan memperbaiki dan/atau mengganti bagian bangunan gedung, komponen, bahan bangunan, dan/atau prasarana dan sarana agar bangunan gedung tetap laik fungsi.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 57

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "proporsional" adalah biaya dan operasional dan pemeliharaan ditanggung oleh penghuni; biaya perawatan ditanggung oleh pemilik.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 58

Cukup jelas.

Pasal 59

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "masa transisi" adalah masa ketika sarusun belum seluruhnya terjual.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

- Pasal 60
 - Cukup jelas.
- Pasal 61
 - Cukup jelas.
- Pasal 62
 - Cukup jelas.
- Pasal 63
 - Cukup jelas.
- Pasal 64
 - Cukup jelas.
- Pasal 65
 - Cukup jelas.
- Pasal 66
 - Cukup jelas.
- Pasal 67
 - Cukup jelas.
- Pasal 68
 - Cukup jelas.
- Pasal 69
 - Cukup jelas.
- Pasal 70
 - Ayat (1)
 - Huruf a
 - Cukup jelas.
 - Huruf b
 - Cukup jelas.
 - Huruf c
 - Yang dimaksud dengan "pemilikan" adalah objek sarusun yang dimiliki oleh orang atau badan yang dibuktikan dengan SHM sarusun atau SKBG sarusun.
 - Huruf d
 - Cukup jelas.
 - Ayat (2)
 - Cukup jelas.
 - Ayat (3)
 - Cukup jelas.
 - Ayat (4)
 - Huruf a
 - Cukup jelas.
 - Huruf b
 - Yang dimaksud dengan "bukti penguasaan dan pemilikan atas sarusun" adalah SHM sarusun, SKBG sarusun, atau perjanjian tertulis sewa atau pinjam pakai.
 - Ayat (5)
 - Cukup jelas.
- Pasal 71
 - Cukup jelas.
- Pasal 72
 - Ayat (1)
 - Cukup jelas.
 - Ayat (2)
 - Huruf a
 - Cukup jelas.
 - Huruf b
 - Cukup jelas.
 - Huruf c
 - Cukup jelas.

Huruf d

Yang dimaksud dengan "melaksanakan berbagai kebijakan" adalah untuk mewujudkan pemisahan antara pelaksana dan pembuat kebijakan serta pengawas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 73

Cukup jelas.

Pasal 74

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Kuasa dari pemilik kepada penghuni terbatas pada hal penghunian, misalnya, dalam hal penentuan besaran iuran untuk keamanan, kebersihan, atau sosial kemasyarakatan.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 75

Cukup jelas.

Pasal 76

Cukup jelas.

Pasal 77

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan "setiap anggota berhak memberikan satu suara" adalah apabila sarusun telah dihuni, suara pemilik dapat dikuasakan kepada setiap penghuni sarusun. Apabila sarusun belum dihuni, setiap nama pemilik hanya mempunyai satu suara walaupun pemilik yang bersangkutan memiliki lebih dari satu sarusun.

Pasal 78

Cukup jelas.

Pasal 79

Cukup jelas.

Pasal 80

Cukup jelas.

Pasal 81

Cukup jelas.

Pasal 82

Cukup jelas.

Pasal 83

Cukup jelas.

Pasal 84

Cukup jelas.

Pasal 85

Cukup jelas.

Pasal 86

Cukup jelas.

Pasal 87

Cukup jelas.

Pasal 88

Cukup jelas.

Pasal 89

Cukup jelas.

Pasal 90

Cukup jelas.

Pasal 91

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "sistem pembiayaan" adalah sistem yang mengatur pengeralahan, pemupukan, penyaluran, dan pemanfaatan dana dari pihak yang kelebihan dana kepada pihak yang kekurangan dana yang dilaksanakan oleh lembaga keuangan dengan atau tanpa kemudahan dan/atau bantuan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 92

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "sumber dana lainnya" adalah dana yang dihasilkan dari perjanjian atau kesepakatan bersama yang dapat berupa hibah, bantuan, atau pinjaman, baik dari sumber dana dalam negeri maupun luar negeri.

Pasal 93

Cukup jelas.

Pasal 94

Cukup jelas.

Pasal 95

Cukup jelas.

Pasal 96

Cukup jelas.

Pasal 97

Cukup jelas.

Pasal 98

Cukup jelas.

Pasal 99

Cukup jelas.

Pasal 100

Cukup jelas.

Pasal 101

Cukup jelas.

Pasal 102

Huruf a

Yang dimaksud dengan "lokasi yang berpotensi dapat menimbulkan bahaya" antara lain, sempadan rel kereta api, bawah jembatan, daerah saluran udara tegangan ekstra tinggi (SUTET), daerah sempadan sungai (DSS), daerah rawan bencana, dan daerah kawasan khusus seperti kawasan militer.

Huruf b

Cukup jelas.

Pasal 103

Cukup jelas.

Pasal 104

Cukup jelas.

Pasal 105

Cukup jelas.

Pasal 106

Cukup jelas.

Pasal 107

Cukup jelas.

Pasal 108

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Huruf i

Cukup jelas.

Huruf j

Yang dimaksud dengan "izin usaha" dalam ketentuan ini adalah izin usaha yang berkaitan dengan penyelenggaraan rumah susun, di antaranya izin usaha jasa konstruksi dan izin usaha pengelolaan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 109

Cukup jelas.

Pasal 110

Cukup jelas.

Pasal 111

Cukup jelas.

Pasal 112

Cukup jelas.

Pasal 113

Cukup jelas.

Pasal 114

Cukup jelas.

Pasal 115

Cukup jelas.

Pasal 116

Cukup jelas.

Pasal 117

Cukup jelas.

Pasal 118

Cukup jelas.

Pasal 119

Cukup jelas.

Pasal 120

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5252



LAMPIRAN 4**PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 41 TAHUN 1996
TENTANG PEMILIKAN RUMAH TEMPAT TINGGAL ATAU HUNIAN
OLEH ORANG ASING YANG BERKEDUDUKAN DI INDONESIA****PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,****Menimbang:**

- a. bahwa untuk lebih memberikan kepastian hukum mengenai kemungkinan pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing, diperlukan upaya penjabaran ketentuan dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman;
- b. bahwa berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, kemungkinan pemilikan rumah hunian yang bertolak dari ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria tersebut pada dasarnya berkaitan dengan status pemilikan Hak Pakai atas tanah Negara;
- c. bahwa dalam perkembangannya, praktek penguasaan tanah dalam kaitannya dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria tersebut dapat pula berlangsung atas dasar perjanjian dengan pemegang hak atas tanah;
- d. bahwa sehubungan dengan perkembangan tersebut dipandang perlu menetapkan pengaturan tentang pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia dengan Peraturan Pemerintah;

Mengingat:

- a. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2943); Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3317);
- c. Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman (Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3469);
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Tahun 1988 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3373);
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah (Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3643);

MEMUTUSKAN:**Menetapkan:**

PERATURAN PEMERINTAH TENTANG PEMILIKAN RUMAH TEMPAT TINGGAL ATAU HUNIAN OLEH ORANG ASING YANG BERKEDUDUKAN DI INDONESIA.

Pasal 1

Orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki sebuah rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak atas tanah tertentu.

Orang asing yang berkedudukan di Indonesia sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional.

Pasal 2

Rumah tempat tinggal atau hunian yang dapat dimiliki oleh orang asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 adalah:

1. Rumah yang berdiri sendiri yang dibangun di atas bidang tanah:
 - a. Hak Pakai atas tanah Negara;
 - b. Yang dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah.
2. Satuan rumah susun yang dibangun di atas bidang tanah Hak Pakai atas tanah Negara.

Pasal 3

- (1) Perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 angka 1 dibuat secara tertulis antara orang asing yang bersangkutan dengan pemegang hak atas tanah.
- (2) Perjanjian tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus dibuat dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pasal 4

Perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 angka 1 wajib dicatat dalam buku tanah dan sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.

Pasal 5

- (1) Perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 angka 1 dibuat untuk jangka waktu yang disepakati, tetapi tidak lebih lama dari dua puluh lima tahun.
- (2) Jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat diperbaharui untuk jangka waktu yang tidak lebih lama dari dua puluh lima tahun, atas dasar kesepakatan yang dituangkan dalam perjanjian yang baru, sepanjang orang asing tersebut masih berkedudukan di Indonesia.

Pasal 6

- (1) Apabila orang asing yang memiliki rumah yang dibangun di atas tanah Hak Pakai atas tanah Negara, atau berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah tidak lagi berkedudukan di Indonesia, maka dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak atas rumah dan tanahnya kepada orang lain yang memenuhi syarat.
- (2) Apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) hak atas tanah tersebut belum dilepaskan atau dialihkan kepada pihak lain yang memenuhi syarat, maka apabila:
 - a. Rumah tersebut dibangun di atas tanah Hak Pakai atas tanah Negara, rumah beserta tanahnya dikuasai Negara untuk dilelang;
 - b. Rumah tersebut dibangun di atas tanah berdasarkan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 angka 1 huruf b, rumah tersebut menjadi milik pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.

Pasal 7

Ketentuan lebih lanjut yang diperlukan bagi pelaksanaan Peraturan Pemerintah ini ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria setelah mendengar pertimbangan Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional.

Pasal 8

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku sejak diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 17 Juni 1996
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
ttd
SOEHARTO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 17 Juni 1996
MENTERI NEGARA SEKRETARIS NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
ttd
MOERDIONO

**PENJELASAN
ATAS
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 41 TAHUN 1996
TENTANG
PEMILIKAN RUMAH TEMPAT TINGGAL ATAU HUNIAN OLEH
ORANG ASING YANG BERKEDUDUKAN DI INDONESIA**

UMUM

Hingga saat ini, terdapat setidaknya dua masalah yang memerlukan kejelasan dalam kaitannya dengan kemungkinan pemilikan rumah hunian oleh orang asing di Indonesia. Pertama, yang berkenaan dengan arahan bahwa orang asing tersebut harus berkedudukan di Indonesia. Kedua, kaitannya dengan status hukum tanah tempat rumah tempat tinggal atau hunian tersebut dibangun.

Arahan bahwa orang asing tersebut harus berkedudukan tersebut dewasa ini dan untuk masa yang akan datang perlu diperjelas dan dijabarkan lebih lanjut. Selain perkembangan keadaan dan kebutuhan yang wajar untuk memberiantisipasi terhadap keterbukaan yang lain merebak ke segala aspek kehidupan, praktek dalam bidang hukum perjanjian pada umumnya dan hukum pertanahan itu sendiri perlu dicermati. Arti daripada arahan mengenai keharusan untuk berkedudukannya di Indonesia, tampaknya kian perlu dijabarkan secara bijaksana.

Secara konkrit, tidak perlu harus diartikan sama dengan tempat kediaman atau domisili. Di bidang ekonomi, misalnya; orang dapat memiliki kepentingan yang harus dipelihara tanpa harus menunggunya secara fisik, apalagi untuk waktu yang panjang dan secara terus menerus.

Kemajuan di bidang teknologi transportasi dan komunikasi, memungkinkan orang memelihara kepentingan yang dimilikinya di negara lain tanpa harus menunggunya sendiri. Kadangkala, mereka cukup hadir secara berkala. Dalam keadaan seperti itu, yang mereka perlukan adalah fasilitas tempat tinggal atau hunian bila secara berkala tetapi teratur harus datang untuk mengurus atau memelihara kepentingannya. Dengan pertimbangan seperti itu, upaya untuk memperjelas makna "berkedudukan" tadi perlu dilakukan.

Masalah yang kedua, yang berkaitan dengan status hukum daripada tanah. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria menggariskan bahwa sejauh mengenai pemilikan hak atas tanah, yang dapat dimiliki orang asing adalah Hak Pakai Atas Tanah Negara. Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun juga memberikan arahan serupa.

Namun begitu, arahan tersebut pada dasarnya masih terbatas terhadap kemungkinan pemilikan satuan Rumah Susun. Dengan memperhatikan sifat pengaturan yang terbuka dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, sebenarnya juga dimungkinkan pemilikan rumah yang berdiri sendiri. Ini berarti, hal-hal yang berkaitan dengan status hukum tanahnya juga perlu diperjelas.

Dalam praktek hukum, penguasaan atas bidang tanah juga dapat berlangsung berdasar perjanjian, yang kemudian melahirkan hak-hak baru yang bersifat turunan atas tanah yang sebelumnya telah dimiliki dengan hak tertentu. Dalam batas-batas yang masih dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, praktek tersebut tampaknya juga perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan kemungkinan pemilikan rumah hunian oleh orang asing di Indonesia.

Karena hal-hal tadi, dipandang sudah sepantasnya bila dapat diupayakan penjabaran mengenai kemungkinan pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang asing di Indonesia. Pengaturan dalam Peraturan Pemerintah ini, dengan

demikian merupakan salah satu penjabaran Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, Undang-undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman dan sekaligus juga Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan orang dalam Peraturan Pemerintah ini adalah orang perseorangan. Pemilikan tersebut tetap dibatasi pada satu buah rumah. Tujuan pembatasan ini adalah untuk menjaga agar kesempatan pemilikan tersebut tidak menyimpang dari tujuannya, yaitu sekedar memberikan dukungan yang wajar bagi penyelenggaraan usaha orang asing tersebut di Indonesia.

Ayat (2)

Ketentuan orang asing yang kehadirannya di Indonesia memberikan manfaat bagi pembangunan nasional dimaksudkan bahwa pemilikan rumah tempat tinggal atau hunian bagi orang asing tersebut tidak boleh dilihat semata-mata dari kepentingan orang asing yang bersangkutan, tetapi lebih dari itu kehadirannya di Indonesia harus memberikan manfaat atau kontribusi terhadap pembangunan nasional.

Pasal 2

Angka 1

Huruf a

Pemilikan Hak Pakai atas tanah Negara untuk orang asing dimungkinkan berdasarkan ketentuan Pasal 42 Undang-undang Pokok Agraria.

Huruf b

Pasal 6 Undang-undang Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman memungkinkan pembangunan rumah dilakukan oleh bukan pemilik hak atas tanah atas dasar persetujuan dari pemegang hak atas tanah dengan suatu perjanjian tertulis.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka sebenarnya penguasaan tanah yang digunakan untuk bangunan dimungkinkan. Karena sifatnya berpangkal pada persetujuan dengan pemegang hak atas tanah, maka perjanjian ini dapat dilakukan di atas tanah yang dapat dikuasai dengan hak-hak yang diatur oleh Undang-undang Pokok Agraria, antara lain dapat dilakukan di atas tanah Hak Milik dan Hak Guna Bangunan.

Angka 2

Cukup jelas

Pasal 3

Ayat (1)

Perjanjian dibuat secara tertulis antara orang asing dengan pemegang hak atas tanah dimaksudkan untuk dapat mempermudah dalam menyelesaikan perselisihan atau sengketa yang terjadi antara penyewa dengan pemegang hak atas tanah.

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 4

Perjanjian dengan pemegang hak atas tanah dicatat dalam sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.

Catatan dalam sertipikat tersebut diperlukan, agar mudah diketahui pihak yang berkepentingan bahwa di atas hak atas tanah tersebut telah ada hak-hak atas tanah yang lain.

Pasal 5

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Pasal 6

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Huruf a

Hasil pelelangan tersebut akan diberikan kepada orang asing yang bersangkutan setelah dikurangi dengan biaya lelang serta barang-barang atau ongkos-ongkos lain yang telah dikeluarkan.

Huruf b

Peralihan kekayaan dalam ayat ini juga merupakan obyek pajak penghasilan sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1994.

Pasal 7

Cukup jelas

Pasal 8

Cukup jelas.

Penyelundupan Hukum Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia

Dr. Ir. Anita D.A. Kolopaking, S.H., M.H.

Suatu karya tulis bidang hukum pertanahan kontemporer yang mengilustrasikan dinamika dan dialektika praktik penggunaan nominee dalam kepemilikan hak milik atas tanah, marak terjadi di Indonesia. Hal ini disebabkan Hukum Pertanahan di Indonesia melarang WNA dan Badan Hukum komersial memiliki hak milik atas tanah.

Kupasan dalam buku ini, dilakukan secara menarik oleh Penulis dengan mengemukakan masalah dan solusi maraknya dalam praktik tentang kepemilikan Hak Milik atas tanah oleh WNA dan Badan Hukum komersial dengan mempunyai Sertifikat Hak atas Tanah, atas nama Nominee.

Dr. Ir. Anita D.A. Kolopaking, S.H., M.H.

Penyelundupan Hukum
Kepemilikan Hak Milik Atas Tanah di Indonesia

PENERBIT P.T. ALUMNI

Jalan Bukit Pakar Timur II/109
TEL. (022) 2501251, 2503038, 2503039
FAX. (022) 2503044 - BANDUNG - 40197
Web site: penerbitalumni.com
E-mail: bandung@penerbitalumni.com
purchaseorderalumni@yahoo.com
penerbitanalumni@yahoo.com

ISBN 978 - 979 - 414 - 174 - 8



9 789794 141748

PENYELUNDUPAN HUKUM KEPEMILIKAN

