

**BAB V**

**POLITIK HUKUM PERTANAHAN DALAM**

**MENINGKATKAN DEMOKRASI EKONOMI PANCASILA DIKAITKAN**

**DENGAN FOREIGN DIRECT INVESTMENT**

**A. Politik Hukum Pertanahan dalam Pemanfaatan FDI sebagai upaya Peningkatan Demokrasi Ekonomi Pancasila**

Seperti yang telah peneliti, uraikan di atas, bahwa politik hukum yaitu garis kebijakan resmi suatu Negara atau kehendak dari penguasa Negara yang akan dituangkan dalam bentuk hukum untuk mencapai tujuan Negara. Dalam konteks Negara Republik Indonesia, maka tujuan Negara tersebut haruslah selalu berada dalam bingkai Pancasila<sup>405</sup> dan Undang-undang dasar 1945. Jadi semua produk hukum yang dibuat haruslah berkiblat pada Pancasila sebagai ideology Negara dan UUD 1945 sebagai dasar Negara.

Seperti yang dikatakan oleh Jimly, UUD 1945 harus diperlakukan sebagai ‘ *the highest law of the land* ‘ semua kebijakan yang dituangkan resmi dalam bentuk undang-undang harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan UUD 1945<sup>406</sup>

Dalam hal pertanahan termasuk lingkup dalam pasal 33 ayat 3 UUD 45, dijadikan sebagai induk atau acuan pembuatan hukum agraria. Pasal tersebut menggariskan dengan tegas, bahwa bumi, air, dan kekayaan alam

---

<sup>405</sup> Lihat Bernard L. Tanya, Theodorus YP dan Samuel F. Lena, Pancasila Bingkai Hukum Indonesia, Pancasila Bingkai Hukum Indonesia, Genta Publishing, hlm. V. : “ Ada delapan bingkai yang melekat pada Pancasila-yang membuatnya bermakna bagi nation state Indonesia, dan arena itu patut menjadi basis atau fundamental sistem hukum “

<sup>406</sup> Jimly Ashidique dalam Yance Arizona, OP. Cit. hlm xiv.

yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pada tahun 1949-1950, kita pernah berganti konstitusi, yaitu mengganti UUD 1945 dengan konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) sebagai hasil perundingan KMB (Konsprensi Meja Bundar) antara pemerintah Indonesia dengan Belanda menghilangkan prinsip dan norma berkaitan dengan penguasaan tanah Negara atas tanah dan sumber daya alam tersebut. Konstitusi RIS hanya berlaku beberapa bulan. Keadaan Negara serikat tidak betahan lama, satu demi satu Negara-negara bagian menggabungkan diri dengan Negara bagian Republik Indonesia. Pada Tanggal 15 Agustus 1950 terbentuklah UUDS 1950, pasal 33 UUD 1945 diletakan menjadi pasal 38 UUDS 1950.<sup>407</sup>

Selanjutnya, dengan dekrit Presiden Soekarno 5 July 1959 kembali kepada UUD 1945 ketentuan penguasaan Negara kembali kepada pasal 33 UUD 1945.

Pada zaman orde baru, pasal ini banyak disimpangi untuk kepentingan pragmatism demi kepentingan pembangunan ekonomi. Konsepsi hak menguasai Negara yang terdapat dalam UUPA, sejatinya untuk memeperkuat control Negara dalam mendistribusikan tanah dan sumber daya alam lainnya, dijadikan dalih untuk merampas hak-hak rakyat atas nama pembangunan.<sup>408</sup>

---

<sup>407</sup> Lihat Yance Arizona, Op. Cit. hlm. 50.

<sup>408</sup> <http://www.cnnindonesia.com>. Diunduh tanggal 2 Desember 2018. “ selain itu beberapa pelanggaran di jaman Soeharto, perampasan tanah rakyat Kedung Ombo (1985-1989), perampasan tanah rakyat atas nama PT Perkebunan Nusantara (PTPN), kasus perampasan tanah masyarakat adat Dongi Sulawesi Selatan untuk perusahaan nikel.... ”

Pada tahun 1999-2002. Terjadi amandemen terhadap pasal 33 UUD 1945. Pertarungan terjadi antara para ekonom yang ingin memepertahannya dan para ahli ekonomi yang ingin merubah karena kepentingan pragmatis dan dorongan global yang sangat kuat untuk masuknya investasi yang berorientasi liberalism. Dua kelompok ekonom yang berbeda pandangan tersebut menurut Jimly Asshidiqie lebih mencerminkan perbedaan pandangan dari dua kelompok dua generasi yang berbeda bukan perbedaan antara kubu Universitas Indonesia dengan Universitas Gadjah Mada, seperti banyak diperkirakan orang.

Pada akhirnya ditemukan “solusi” atau jalan tengah yaitu pasal 33 tetap ada tidak dihilangkan, hanya saja ditambahkan 2 ayat, jadi yang semula pasal 33 hanya 3 ayat menjadi 5 ayat. Dengan adanya pasal 33 (4), maka pasal 3 (1) yaitu asas “kekeluargaan” diimbangi dengan prinsip “kebersamaan”, sehingga harus dipahami dalam arti yang luas yaitu diatikan dalam wujud badan usaha secara sempit, yaitu koperasi saja. Juga prinsip” efisiensi” yang terkandung dalam pasal 33 ayat (4) menekankan pentingnya persaingan. Jadi prinsip kebersamaan dan persaingan harus saling mendukung tanpa persaingan sulit untuk memperoleh kemajuan, persaingan tanpa kebersamaan manusia akan saling meniadakan. Kedua-duanya menurut Jimly Asshidiqie <sup>409</sup> merupakan keniscayaan dalam kehidupan bermasyarakat.

Sejak Indonesia merdeka, pasal 33 UUD 1945, seharusnya sudah menjadi acuan dari politik hukum pertanahan kita bangsa Indonesia hanya jeda

---

<sup>409</sup> Jimly Asshidiqie. Op. cit. hlm. 254

delapan bulan saja ketika konstitusi RIS berlaku tidak mengadopsi ketentuan tersebut<sup>410</sup>, selanjutnya walaupun ada amandemen setelah Reformasi itu hanya merupakan penyesuaian dengan perkembangan jaman yang terus bergerak maju, karena kemungkinan perubahan terhadap konstitusi bisa saja dilaksanakan asalkan persyaratannya bisa terpenuhi, seperti yang diatur dalam pasal 37 UUD 1945.

Meskipun ketentuannya sama dari masa ke masa, tapi hukum politik pertanahan selalu berubah-ubah dalam pelaksanaannya bahkan hukum yang berkaitan dengan pertanahan sering bertabrakan satu sama lain, bahkan ada beberapa isi undang-undang atau secara keseluruhan dibatalkan oleh Mahkamah konstitusi karena bertentangan dengan UUD 1945.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai penwujudan politik hukum agraria yang didalamnya termasuk hukum pertanahan sesuai dengan pasal 33 UUD 1945, lahir pada tahun 1960 atas dasar menghapus dualisme kebijakan pertanahan antara hukum adat dan hukum kolonialisme. Kelahiran UUPA merupakan tonggak baru bagi sejarah Indonesia terkait pertanahan. , Kehadiran UUPA menghapus peraturan kolonial Belanda yang memberatkan rakyat Indonesia. Ketentuan-ketentuan pertanahan yang berlaku pada zaman Hindia Belanda yang bertentangan dengan cita-cita bangsa Indonesia harus segera dihapuskan, salah satu ketentuan yang bertentangan itu antara lain pengakuan tentang tanah-tanah partikular. Oleh karena itu maka dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1958, tanah-tanah partikular ini dihapuskan.

---

<sup>410</sup> Lihat Yance Arizona, Op. cit. hlm 52.

Yang dimaksud dengan tanah partikular dalam Undang-Undang inilah tanah eigendom di atas mana pemiliknya sebelum Undang-Undang berlaku mempunyai hak-hak pertuanan (Pasal 1 UU No. 1 Tahun 58) Yang dimaksud dengan hak pertuanan meliputi hak untuk mengangkat atau mengesahkan pemilikan serta memberhentikan kepala-kepala kampung atau desa dan kepala-kepala umum, hak untuk menuntut kerja paksa atau memungut uang pengganti kerja paksa dari penduduk, hak mengadakan pungutan-pungutan baik yang berupa biaya atau hasil tanah dari penduduk, hak untuk mendirikan pasar-pasar, memungut biaya pemakaian jalan dan penyeberangan, dan hak-hak yang menurut peraturan lain dan/atau adat setempat setempat sederajat dengan hak pertuanan.

Undang-Undang Pokok Agraria pada awal pembentukannya diharapkan menjadi payung hukum atau *Umbrella act* bagi semua peraturan yang terkait dengan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Banyak Undang-Undang baru bermunculan yang bertentangan dengan UUPA. Tetapi pasal-pasal yang terkanudng dalam UUPA sendiri cenderung membahas tentang pertanahan saja sedangkan apa yang dimaksud dengan agraria itu sendiri memiliki pengertian yang tidak hanya terbatas mengenai pertanahan saja.

#### Pengertian Agraria:

“ Sebutan ‘agraria’ tidak selalu dipakai dalam arti yang sama. Dalam Bahasa latin *ager* berarti tanah atau sebidang tanah. Agrarius berarti perladangan, persawahan, pertanian. ”<sup>411</sup>

---

<sup>411</sup> Prent K. Adisubrata, J. Poerwadarminta, W. J. S, 1960, *Kamus Latin Indonesia*, dikutip dari Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi dan pelaksanaannya, penerbit Djambatan, cet. Kelima 1994, hlm. 4.

Menurut Kamus besar bahasa Indonesia :

“agraria urusan pertanian atau tanah pertanian; urusan pemilikan Tanah”<sup>412</sup>

Menurut Black Law Dictionary :

“Agrarian of or relating to land, land tenure, or a division of landed Property”<sup>413</sup>

“ Agrarian Law the body of law governing the ownership, use, and distribution of rural land.”<sup>414</sup>

Pengertian agraria dalam Undang-Undang Pokok Agraria, sebagai berikut :

“ Hal ini dapat ditemukan jika membaca konsiderans dan pasal Pasal yang terdapat dalam ketentuan UUPA itu sendiri. Oleh Karena itu, pengertian agraria dan hukum agraria mempunyai arti atau makna yang sangat luas. Pengertian agraria meliputi Bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya (pasal 1 ayat 2). Sementara itu pengertian Bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut tanah), tubuh Bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air (pasal 1 Ayat (4) jo pasal 4 ayat (1). ”<sup>415</sup>

Selanjutnya pengertian tanah, tanah adalah permukaan bumi yang atau lapisan bumi yang di atas sekali <sup>416</sup>. Dalam Hukum tanah kita sebutan “tanah” dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA. Dalam pasal 4 dinyatakan, bahwa, *Atas dasar hak menguasai dari Negara...ditetapkan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan*

<sup>412</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Balai Pustaka, cetakan ke- 10, 199 hlm. 11

<sup>413</sup> Black Law Dictionary, Abridge ninth edition, Bryan A. Garner, Editor in chief, 2010, hlm. 60.

<sup>414</sup> *Ibid.*

<sup>415</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 1

<sup>416</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai Pustaka, cetakan kesepuluh, tahun 1999. hlm. 1000.

dipunyai oleh orang-orang.....Dengan demikian jelaslah bahwa *tanah* dalam pengertian yuridis adalah *Permukaan bumi* (ayat 1).<sup>417</sup> Artinya adalah permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang dapat dihaki oleh setiap orang atau badan hukum.

Permasalahan agraria tidak hanya menyangkut mengenai pertanahan tetapi meliputi sumber daya alam. Menurut UUPA pengertian agraria meliputi bumi (tanah adalah bagian permukaan bumi, air dan ruang angkasa beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya).

Mestinya UUPA juga mengatur secara lengkap tentang kehutanan, pertambangan mineral dan batubara, minyak dan gas bumi, sumber daya air, perikanan, penataan ruang, lingkungan hidup, dan lain-lain, namun faktanya tidak demikian, UUPA lebih dominan mengatur sektor pertanahan, dari 67 pasal di dalam UUPA, terdapat 53 pasal yang mengatur sektor pertanahan, hanya ada 4 pasal yang mengatur hal-hal di luar sektor pertanahan.

Kekuranglengkapan UUPA itu tidak segera dibenahi akibatnya lahirlah berbagai undang-undang sektoral, misalnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan dan berbagai undang-undang lain yang terbit kemudian yang dalam kenyataannya tidak satupun undang-undang sektoral tersebut merujuk pada UUPA,

---

<sup>417</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, Djambatan, 15.

melainkan masing-masing langsung merujuk pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>418</sup>

Keputusan Presiden (Keppres) No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Pertanahan Nasional yang merupakan penjabaran Ketetapan MPR No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam menegaskan perlunya penyempurnaan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) itu.

Kajian yang dilakukan Tim Penyusun RUU Pengelolaan Sumber Daya Alam mencatat lima karakteristik peraturan perundang-undangan sektoral yaitu :<sup>419</sup>

1. Orientasi pada eksploitasi, mengabaikan konservasi dan keberlanjutan fungsi SDA, digunakan sebagai alat pencapaian pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan pendapatan dan devisa negara;
2. Lebih berpihak pada pemodal besar;
3. Ideologi penguasaan dan pemanfaatan SDA terpusat pada negara sehingga bercorak sentralistik;
4. Pengelolaan SDA yang sektoral berdampak terhadap koordinasi antarsektor yang lemah;
5. Tidak mengatur perlindungan hak asasi manusia (HAM) secara proporsional.

---

<sup>418</sup> Anonim, dapat diakses di <http://harian.analisadaily.com/opini/news/uupa-gagal-sebagai-uu-pokok/473960/2017/12/22>, diakses pada 13 Januari 2018

<sup>419</sup> Maria SW Sumardjono, *Penyempurnaan UUPA dan Sinkronisasi Kebijakan*, dapat diakses di <http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F965/Penyempurnaan%20UUPA%20dan%20Sinkronisasi%20Kebijakan.htm>, diakses pada 17 Januari 2018

Ketidaksinkronan materi muatan yang terkandung di dalam Undang-Undang sektoral dengan materi muatan UUPA sebagaimana telah dijelaskan di atas, dapat menyebabkan terjadinya konflik hukum. Hal tersebut tidak hanya terjadi antara Undang-Undang sektoral dan UUPA, akan tetapi konflik hukum juga terjadi antara Undang-Undang sektoral itu sendiri. Salah satu penyebab utama kegagalan UUPA sebagai undang-undang payung (*umbrella act*) ataupun sebagai disebabkan karena materi muatan UUPA lebih dominan mengatur masalah pertanahan, sehingga menimbulkan kesan bahwa UUPA lebih tepat disebut sebagai Undang-Undang Pertanahan daripada Undang-Undang yang mengatur secara komprehensif dan proporsional tentang agraria. Meskipun harus diakui bahwa UUPA sesungguhnya juga mengatur tentang kehutanan, pertambangan, minyak dan gas bumi, penataan ruang, sumber daya air, dan lingkungan hidup. Namun pengaturan-pengaturan masalah tersebut belum jelas dan tegas sebagaimana halnya UUPA mengatur masalah pertanahan.

Wacana untuk mengamandemen UUPA mulai didengungkan. Pada dasarnya upaya untuk melakukan penyempurnaan, baik berupa perubahan maupun amandemen terhadap ketentuan-ketentuan UUPA sudah menjadi pembahasan sejak dulu. Amandemen maupun perubahan terhadap UUPA telah diamanatkan dalam TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam serta dalam Keputusan Presiden No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Maka amandemen perlu di perlukan untuk mengembalikan UUPA sebagai payung hukum dari peraturan-peraturan agraria dan sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Ketidaklengkapan Undang-Undang Pokok Agraria dan banyaknya Undang-Undang tentang Sumber Daya Alam yang bertentangan dengan UUPA menyebabkan tumpang tindih dan bahkan ada yang dicabut karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan UUPA sendiri.

Kurangnya peraturan yang mengatur Sumber Daya Alam dalam UUPA dan lebih banyak mengatur tentang pertanahan menyebabkan diperlukannya peraturan yang komperhensif dan menyeluruh sehingga UUPA dapat kembali menjadi payung hukum bagi peraturan-peraturan yang terkait agraria.

Rencana untuk mengesahkan RUU Pertanahan menjadi permasalahan dan perlu mendapat perhatian.

Terdapat empat kelemahan yang terkandung dalam materi RUU SDA ini.<sup>420</sup> *Pertama*, RUU SDA dinilai tidak mempertegas tentang pengakuan hak-hak masyarakat adat. Keberadaan hak ulayat dalam masyarakat adat nantinya akan didelegasikan kepada instansi pemerintah. Ini berbeda dengan UUPA dimana pengelola hak ulayat adalah masyarakat itu sendiri. Pengakuan hak masyarakat adat dalam RUU SDA tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengakuan keberadaan masyarakat

---

<sup>420</sup><http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol12511/kpa-ruu-sumber-daya-agraria-dinilai-memiliki-empat-kelemahan>, diakses pada 26 Januari 2018

adat sudah diatur secara jelas dalam amandemen UUD 1945 khususnya pasal 18 B (2) dan 28 (i).

*Kedua*, RUU SDA menonjolkan sektoralisme dalam pengelolaan sumber daya agraria. Dalam RUU SDA, baik pembatasan pemilikan, penguasaan tanah, penggunaan dan pemanfaatan tanah diserahkan pengaturannya kepada masing-masing instansi pengelola. Ketentuan ini dinilai justru akan memperumit peraturan bidang agraria karena pengaturan dikembalikan lagi kepada masing-masing instansi. Artinya, berdasarkan kajian KPA, potensi tumpang tindih antara satu peraturan dengan lainnya akan makin terbuka.

*Ketiga*, RUU SDA dinilai membuka peluang monopoli dalam penguasaan sumber-sumber agraria. Selama ini, monopoli sendiri sudah terlihat dengan adanya hak-hak seperti hak pengelolaan hutan, hak guna usaha danlainnya. Sehingga posisi tawar masyarakat kecil semakin tidak diperdulikan.

*Keempat*, penyederhanaan hak dalam RUU SDA justru mengacaukan sistem hukum dari hak yang sudah dikenal selama ini. Dalam RUU SDA yang diusulkan BPN, hak atas tanah disederhanakan menjadi dua jenis hak saja yaitu hak milik dan hak pakai.

Dalam amanat Tap MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaharuan Argaria dan Sumber Daya Alam, salah satunya mengamanatkan tentang mengadakan pembaharuan agrarian dan sumber daya alam, dengan

menginventarisir dan merevisi peraturan perundang-undangan bidang Pertanahan.<sup>421</sup>

Dalam beberapa substansi yang mendasari perubahan UUPA ini adalah:<sup>422</sup>

#### 1. Pengaturan Hak Pengelolaan (HPL)

HPL diartikan sebagai pendelegasian dari Hak menguasai dari negara di bidang pertanahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Republik Indonesia yang dilaksanakan oleh Menteri Agraria. Berdasarkan Hak Menguasai dari Negara di bidang Pertanahan sebagaimana dimaksud Menteri Agraria dapat memberikan kewenangan pengelolaan kepada instansi pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan badan-badan khusus yang ditunjuk, untuk :

- a. Merencanakan peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;
- b. Menggunakan tanah tersebut untuk keperluan sendiri;
- c. Menyerahkan bagian-bagian dari tanah tersebut untuk digunakan pihak ketiga.

Instansi pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan badan-badan khusus yang ditunjuk dapat diberikan kewenangan pengelolaan :

- a. Apabila tugas pokok dan fungsinya berkaitan dengan pengelolaan tanah;

---

<sup>421</sup> *Ibid.*

<sup>422</sup> <https://omtanah.com/2013/10/25/amandemen-uupa-perluakah/>, diakses pada 26 Januari 2018.

- b. Apalagi pengelolaan tanah tersebut dapat mendukung pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya;
  - c. Dalam hal badan hukum milik negara atau badan hukum milik daerah, seluruh sahamnya dimiliki oleh pemerintah atau pemerintah daerah yang bersangkutan
  - d. Kewenangan pengelolaan sebagaimana dimaksud tidak dapat dialihkan, dijadikan objek jaminan hak tanggungan dan dibebani dengan hak atas tanah sebagaimana;
  - e. Ketentuan lebih lanjut tentang kewenangan pengelolaan diatur diatur oleh Menteri Agraria.
2. Pengaturan Hak Ulayat<sup>423</sup>
- Hak Ulayat ditetapkan masih ada apabila :
- a. Terdapat kelompok orang yang terikat dalam suatu persekutuan masyarakat hukum adat;
  - b. Terdapat wilayah tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan masyarakat hukum adat tersebut sebagai tempat menyelenggarakan dan mengambil keperluan hidupnya sehari-hari;
  - c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah yang berlaku dan ditaati oleh warga persekutuan tersebut;
  - d. Penetapan masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud dilakukan oleh Menteri Agraria berdasarkan pertimbangan Kepala Daerah;

---

<sup>423</sup>*Ibid.*

- e. Penetapan Hak Ulayat sebagaimana dimaksud tidak dapat dilaksanakan di atas tanah yang sudah dipunyai oleh perorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai peraturan perundang-undangan atau yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, pemerintah daerah, badan hukum atau perorangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

### 3. Pengaturan Tanah Pertanian

Pemerintah melindungi tanah-tanah pertanian beririgasi serta sarana dan prasarannya. Pemerintah mengawasi pengalihfungsian tanah-tanah yang menurut sifat dan fungsinya dipergunakan untuk jenis tanam-tanaman tertentu yang secara teknis tidak dapat dipindahkan ke lokasi lain, tidak dapat dialih fungsikan

### 4. Pengaturan kewajiban pendaftaran tanah

Semua penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah harus dilandasi dengan sesuatu hak atas tanah:

- a. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Undang-undang;
- b. Pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran peralihan dan pembebanan hak atas tanah, pemberian tanda bukti dalam bentuk surat-surat, atau buktielektronik sebagai alat pembuktian yang kuat, penyusunan informasi pertanahan;

- c. Pengukuran dan perpetaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dapat dilakukan atas permukaan air untuk menentukan batas-batas pada permukaan air untuk keperluan tertentu.
5. Pengaturan terhadap Hak Guna Ruang Atas tanah dan Hak Guna Ruang Bawah Tanah

Hak Guna Ruang Atas Tanah sebagaimana dimaksud dalam merupakan kesatuan hak atas tanah, hak atas pemilikan bangunan dan hak atas penggunaan ruang diatas tanah.<sup>424</sup>

Hak Guna Ruang Bawah Tanah sebagaimana dimaksud dalam merupakan kesatuan hak atas tanah, hak atas pemilikan bangunan dan hak atas penggunaan ruang diatas tanah.<sup>425</sup>

Bahwa atas hak-hak tersebut diatas wajib untuk didaftarkan dan diterbitkansertifikat. HGRAT dan HGRBT dapat dialihkan, diwariskan, dan dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan, kecuali yang berada diatas tanah dengan status Hak Pakai selama dipakai atas instansi Pemerintah.

Kini yang diperlukan adalah keberadaan UU yang menjadi platform bersama bagi berbagai UU sektoral. UUPA yang semula diniatkan jadi UU platform, baik karena obyek pengaturan maupun falsafah, orientasi, dan prinsip dasarnya, bernilai strategis untuk berperan dalam harmonisasi undang-undang sektoral. Penyempurnaan UUPA dalam

---

<sup>424</sup>Pasal 16 ayat (2a) huruf a UUPA

<sup>425</sup>Pasal 16 ayat (2a) huruf b UUPA

rangka harmonisasi undang-undang sektoral dititikberatkan pada hal-hal berikut:<sup>426</sup>

- a. Pertama, pilihan paradigma adalah penghormatan dan perlindungan HAM, keberlanjutan kapasitas produktif masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat melalui pengembangan *good governance*;
- b. Kedua, falsafah UU Agraria nanti adalah penggunaan bumi, air, ruang udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (SDA) guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- c. Ketiga, orientasi UU Agraria mendatang adalah pencapaian keadilan sosial, efisiensi, pelestarian lingkungan, dan penggunaan SDA berkelanjutan;
- d. Keempat, prinsip-prinsip dasar UUPA perlu didefinisi dan diselaraskan dengan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan SDA yang termuat dalam Tap IX/2001.

Kedudukan UU Agraria mendatang adalah sebagai cantelan pengaturan lebih lanjut berbagai kebijakan dan peraturan perundang-undangan sektoral. Secara garis besar, struktur UU Agraria nanti akan memuat: (1) ketentuan umum berisi falsafah, orientasi, dan prinsip-prinsip dasar; (2) hubungan hukum dan perbuatan hukum berkenaan SDA (tanah, hutan, tambang, air, dsb) yang akan memuat ketentuan penguasaan atau pemanfaatan dan pengaturan

---

<sup>426</sup>Maria SW Sumardjono, *Op. cit.*

SDA yang dapat berwujud hak atau izin dengan implikasi kewenangan, hak, kewajiban, dan pembatasannya.<sup>427</sup>

Dalam kaitan dengan prinsip dasar diperlukan ketegasan sikap tentang, antara lain, hubungan antara hak perorangan dan hak bersama berkenaan penguasaan dan pemanfaatan SDA, akomodasi terhadap keanekaragaman hukum yang masih berlaku dan dijunjung tinggi di lingkungan masyarakat adat, dan alternatif penyelesaian konflik berkenaan dengan SDA.

Beberapa prinsip atau pokok pikiran yang akan menjadi acuan materi pengaturan dalam penyusunan RUU tentang Pertanahan adalah sebagai berikut:<sup>428</sup>

- a. Substansi RUU fokus pada pengaturan pertanahan dengan mendasarkan pada amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, Ketetapan MPR RI No. IX Tahun 2001 tentang Reformasi Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, dan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b. RUU mampu mengatasi permasalahan sektoral di bidang agraria, khususnya berkaitan dengan tumpang tindih peraturan di bidang agraria yang berkaitan dengan pertanahan;
- c. Pengaturan berorientasi ke depan dengan mengantisipasi perkembangan pembangunan bidang pertanahan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi;
- d. Menyelesaikan agenda Reformasi Agraria;

---

<sup>427</sup> *Ibid.*

<sup>428</sup> <https://jurnaltoddoppuli.wordpress.com/2012/06/24/draft-rencana-uu-pertanahan>, diakses pada 26 Januari 2018

- e. Memberikan solusi pengaturan atas permasalahan pertanahan dan dampak dari pengaturan permasalahan tersebut.

Dengan kata lain, bahwa dengan menjadikan Undang-undang Pokok Agraria sebagai payung hukum, maka reforma Agraria (reforma agraria dan acces reform sudah berada didalamnya. Reforma Agraria itu sendiri sebenarnya sudah dimulai sejak lahirnya UUPA yakni dalam pasal 7, 10 dan 17, namun demikian maknanya masih sangat sempit, hanya sebatas landreform saja.<sup>429</sup>

Seharusnya, secara operasional, reforma agraria dilaksanakan melalui dua langkah sekaligus, yakni penataan kembali sistem politik hukum berdasarkan UUD 1945 dan UUPA; serta proses penyelenggaraan landreform plus, yaitu penataan asset tanah (asset reform) bagi masyarakat dan penataan acces masyarakat (acces reform) terhadap sumber-sumber ekonomi dan politik yang memungkinkan masyarakat memanfaatkan tanahnya dengan baik.<sup>430</sup>

## **B. Penguatan Politik Hukum Pertanahan dalam Pemanfaatan FDI**

Dalam Undang-Undang Pokok Agraria terdapat prinsip-prinsip yang mendasari UUPA. Prinsip-prinsip yang terkandung didalam UUPA yaitu Prinsip Nasionalitas mengandung makna bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah karunia Tuhan YME, kesatuan tanah air dari bangsa Indonesia, kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa Indonesia, sehingga menjadi hak dari bangsa Indonesia. Hak yang dimaksud sifatnya abadi, yang artinya selama

---

<sup>429</sup> Muhamad Ilham Ari Saputra, Reforma Agraria Indonesia, Sinar Grafika, Jl Sawo Raya No. 18 Rawa mangun Jakarta Timur, 13220. Hlm. 4

<sup>430</sup> Pendapat Hermanto Desoto, dalam Saeful Zafar, dikutip kembali dari Ibid, hlm. 7.

bangsa Indonesia masih ada tidak ada hal apapun yang bisa memutuskan hubungan Bangsa Indonesia dengan tanah airnya<sup>431</sup>. Sehingga dengan prinsip ini ditentukan bahwa hanya warga negara Indonesia saja yang dapat mempunyai hak atas tanah atas dasar hak milik tanpa membedakan jenis kelamin laki-laki maupun perempuan<sup>432</sup>, sementara bagi warga negara asing dilarang. Untuk menyeimbangkan prinsip ini juga diuraikan mekanisme perlindungan terhadap warganegaranya, misalnya dengan melakukan pengawasan pada setiap peralihan hak milik (khususnya untuk warga negara yang lemah ekonominya), serta untuk menjaga asas keadilan sosial pemerintah diwajibkan untuk mencegah adanya organisasi atau usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta warga Negara.

Dalam melaksanakan Investasi di Indonesia harus mementingkan keadilan baik itu bagi masyarakat Indonesia maupun investor asing, dikembangkan sebuah teori yang disebut Middle Path Theory oleh Sornarajah, dalam Hualala Adolf yang dikutip oleh Salim HS. yaitu : Mendamaikan adanya polarisasi dari dua teori yang bersilangan yaitu teori klasik (*classical Theory*) yang berpendapat bahwa semua PMA, baik sifatnya dan teori yang kedua, yaitu teori ketergantungan (*dependency theory*) yang beranggapan bahwa semua PMA sifatnya adalah membahayakan<sup>433</sup>

Teori ini adalah yang paling cocok untuk diterapkan di Indonesia, karena memang keadaannya dari dulu selalu ada tarik ulur kepentingan

---

<sup>431</sup> Penjelasan UUPA

<sup>432</sup> Pasal 9 UUPA

<sup>433</sup> Salim HS. dan Erlies Septiana Nurbani, 2016, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta. Hlm. 65

membuka investasi asing dan mempertahankan kedaulatan sebagai suatu bangsa yang merdeka.

#### 1. Prinsip Hak Menguasai Negara;

Bermakna bahwa asas domeinyang menjadi dasar undang-undang kolonial dihapuskan, sehingga praktek-praktek negara yang memiliki tanah pada wilayahnya tidak diakui lagi. HMN menempatkan negara tidak menjadi pemilik tanah melainkan sebagai organisasi tertinggi dari bangsa Indonesia yang diberi kekuasaan untuk (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan dan pemeliharaannya; (2) menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa; (3) mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. Pelaksanaan HMN ini berada pada wewenang Presiden sebagai mandataris yang dibantu oleh Menteri Agraria dengan jajaran aparatusnya. Di daerah, penyelenggaraan HMN dapat didelegasikan kepada daerah-daerah swatantra (propinsi, kabupaten/kotamadya, kecamatan dan desa) dan bahkan pada suatu komunitas adat yang masih kuat keyakinan norma-norma adatnya. Batasan HMN adalah bahwa HMN tidak boleh mengesampingkan hak-hak atas tanah yang telah dipunyai oleh warga negara Indonesia ataupun badan hukum-badan hukum. Sementara untuk yang tidak dipunyai hak, maka berdasarkan HMN, negara mempunyai kekuasaan penuh dan luas untuk

dapat memberikannya dengan suatu hak kepada warga negara ataupun badan hukum menurut keperluan maupun peruntukannya;

## 2. Prinsip Tanah Mengandung Fungsi Sosial

Prinsip ini berarti bahwa setiap hak atas tanah yang ada pada seseorang tidak dibenarkan untuk dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata demi kepentingan pribadi, apalagi sampai merugikan masyarakat.

## 3. Prinsip Land Reform;

Prinsip ini adalah gambaran dari tujuan menciptakan suatu struktur pemilikan tanah yang baru. Land reform bertujuan, seperti yang diuraikan Menteri Agraria, Mr Sadjarwo dalam pidatonya tanggal 12 September 1960 didepan DPR-GR, yaitu (1) untuk mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat petani yang berupa tanah, dengan cara merombak struktur pertanahan secara revolusioner, guna merealisasi keadilan sosial; (2) untuk melaksanakan prinsip tanah untuk petani, agar tidak terjadi lagi objek spekulasi dan pemerasan; (3) untuk memperkuat dan memperluas hak milik atas tanah bagi setiap warga negara Indonesia yang berfungsi sosial; (4) untuk mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan penguasaan tanah secara besar-besaran dengan tak terbatas; dan (5) untuk mempertinggi produksi nasional dan mendorong terselenggaranya pertanian yang intensif secara gotong royong dalam bentuk koperasi dan bentuk gotong royong lainnya.

#### 4. Prinsip Perencanaan Agraria

Prinsip ini berhubungan dengan prinsip HMN, dimana dalam rangka menciptakan sosialisme Indonesia. Negara diharuskan membuat tata guna agraria dengan menyusun suatu perencanaan umum secara nasional khususnya mengenai persediaan, peruntukkan dan penggunaan tanah dan kekayaan alam.

Prinsip nasionalisme yang terdapat dalam UUPA berkaitan dengan hak menguasai negara dan hak milik atas tanah yang hanya boleh dimiliki oleh warganegara Indonesia yang terdapat dalam Pasal 1 UUPA. Hal ini juga berhubungan dengan Pasal 9 ayat 1 UUPA yang menegaskan bahwa hanya bumi, air, runag angkasa dan kekayaan yang terkandung didalamnya hanya dapat penguasaannya dimiliki oleh warga negara Indonesia. Hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hubungan sepenuhnya. Pasal 9 ayat 1 UUPA menegaskan kedudukan warga negara Indonesia dalam hubungan dengan penguasaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang terkandung didalamnya.

Hal ini dimaksudkan untuk melindungi warganegara Indonesia untuk memiliki hak milik atas tanah dan menyatakan bahwa warganegara asing tidak dilarang memiliki hak milik atas tanah dan setelah UUPA disahkan maka WNA yang masih memiliki hak milik atas tanah tersebut harus melepasnya dan akan batal demi hukum atas kepemilikan tersebut.

Pasal 9 ayat 1 jo. Pasal 21 ayat 1 UUPA yang menyatakan bahwa “Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa.

Pasal 21 yang dengan tegas UUPA menyatakan bahwa hanya Warga Negara Indonesia (WNI) dan badan-badan hukum yang telah ditetapkan oleh Pemerintah yang dapat memiliki tanah.

Selain menganut konsepsi *komunalistik religious* yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, UUPA juga menganut prinsip nasionalitas. Dimana hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan tanah sebagai bagian dari bumi sebagaimana termuat dalam ketentuan pasal 9 ayat (1) UUPA dan Pasal 21 ayat (1) UUPA, yang kemudian pelaksanaannya merupakan usaha untuk mewujudkan frasa yang termuat dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Amandemen IV Undang-Undang Dasar 1945. Hubungan yang dimaksud untuk hal ini adalah wujud dari hak milik.<sup>434</sup>

Bagi mereka yang mempunyai status Warga Negara Asing (WNA) hanya diperbolehkan menguasai hak atas tanah dengan status hak pakai. Dasar dari penguasaan tanah oleh Warga Negara Asing (WNA) dan Badan Hukum Asing (BHA) yang mempunyai perwakilan di Indonesia secara garis besar telah diatur dalam Pasal 41 & Pasal 42 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan diatur lebih lanjut dalam PP No. 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai (HP) atas

---

<sup>434</sup> Ida Bagus Gede Wdhi Wiratama Rai Djaja, *Pengaturan Mengenai Perjanjian Nominee dan keabsahannya (Ditinjau Dari UUPA)*, Hukum Bisnis. Universitas Udayana

tanah. peraturan perundangan yang berlaku tersebut, maka Warga Negara Asing (WNA) yang berkedudukan di Indonesia atau Badan Hukum Asing (BHA) yang memiliki perwakilan di Indonesia hanya diberi Hak Pakai (HP). Dengan demikian tidak dibenarkan Warga Negara Asing (WNA) atau Badan Hukum Asing (BHA) memiliki tanah dan bangunan dengan status Hak Milik (HM).<sup>435</sup>

Hak milik kepada orang asing dilarang (Pasal 26 ayat 2 UUPA), dan pelanggaran terhadap pasal ini mengandung sanksi “Batal Demi Hukum”.

Pemerintah juga telah menerbitkan PP No. 41 tahun 1996 yang mengatur tentang pemilikan Rumah Tinggal atau hunian oleh WNA.

Namun demikian UUPA tidak menutup sama sekali kesempatan Warga Negara Asing dan badan hukum asing untuk mempunyai hak atas tanah di Indonesia. Warga Negara Asing dapat mempunyai hak atas tanah di Indonesia, tetapi terbatas, yakni hanya boleh dengan status hak pakai. Sehingga dari prinsip nasionalitas ini, semakin jelas kepentingan warga negara Indonesia diatas segala-galanya baik dari segi ekonomi, sosial, politis dan malahan dari sudut Hankamnas untuk menciptakan asas perlindungan bagi warga negara Indonesia untuk mempunyai hak milik atas tanah.

Jadi bisa ditegaskan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya (Pasal 9(1) ). Ketentuan ini mendapat penerapan lebih lanjut dalam pengaturan Hak Milik sebagai Hak Atas Tanah terkuat dan

---

<sup>435</sup><http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2010/04/hukum-agraria-2/>, diakses pada 26 Januari 2018

terpenuhi yang dapat dipunyai atas tanah. Hanya WNI yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah (Pasal 21(1) ). Konsekuensinya adalah penguasaan hak atas tanah oleh WNA dibatasi, yakni hanya dimungkinkan diberikan Hak Pakai atau Hak Sewa.

Asas tersebut di atas tidak berarti meniadakan peran WNA dalam pembangunan Nasional. Indonesia sebagai Negara berkembang masih sangat membutuhkan investasi asing. Oleh karena itu, untuk mengimbangi pesatnya kebutuhan hukum dalam praktek dan untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi WNA yang ingin memperoleh hak atas tanah di Indonesia telah dikeluarkan beberapa peraturan, diantaranya PP No. 40 Tahun 1996, PP No. 41 Tahun 1996, dan PMNA/KBPN No. 7 Tahun 1996 Jo. PMNA/KBPN No. 8 Tahun 1996. Peraturan-peraturan tersebut merupakan kebijakan Pemerintah dalam melaksanakan amanat UUPA yang memperkenankan WNA yang berkedudukan di Indonesia untuk memperoleh tanah dengan status Hak Pakai.

436

Kepemilikan tanah terselubung merupakan model kepemilikan tanah yang secara formal diatasnamakan orang lain berdasarkan suatu perjanjian tertentu. Bentuk perjanjiannya ada yang secara lisan dan ada pula yang tertulis yang dibuat dihadapan notaris. Model ini marak dilakukan oleh Warga Negara Asing yang ingin memperoleh hak milik atas tanah di Indonesia. Hal ini tentunya sangat bertentangan dengan hukum positif di Indonesia. dimana warga negara asing melakukan kesepakatan atau perjanjian atau perikatan jual

---

<sup>436</sup>*Ibid.*

beli dengan warga negara Indonesia pemegang hak milik atas tanah yang diperjanjikan. Ada juga dengan modus Warga Negara Indonesia memberikan kewenangan melalui 'surat kuasa' kepada Warga Negara Asing untuk menguasai dan melakukan perbuatan hukum di atas tanah hak milik tersebut. Secara administratif tanah hak milik dimaksud terdaftar atas nama Warga Negara Indonesia, tetapi fakta di lapangan Warga Negara Asing-lah yang menguasai dan melakukan aktifitas di atas tanah hak milik tersebut.

Tindakan demikian secara yuridis bertentangan dengan Undang-Undang, dalam hal ini UUPA, dan karena itu merupakan tindakan yang disebut penyelundupan hukum. Menurut Pasal 26 (ayat 2) UUPA, yang menyatakan setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga negara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum, adalah batal karena hukum dan tanahnya jatuh kepada negara.

Kepemilikan tanah terselubung yang dilakukan oleh WNA tersebut di atas, dapat dikatakan merusak administrasi pertanahan. Dalam Pasal 4 ayat 1 UUPA, yaitu :

“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”.<sup>437</sup>

---

<sup>437</sup>Urip Santoso. 2008, *Hukum Agraria dan Hak Hak Atas Tanah*, Jakarta. Kencana, Hlm. 10

Disamping itu, apabila WNA memperoleh tanah yang dikuasai dengan hak milik akibat percampuran harta, maka hak milik tersebut harus dilepaskan dalam jangka waktu 1 tahun sejak diperolehnya hak tersebut. Apabila hal itu tidak dilaksanakan, hak milik atas tanah tersebut menjadi hapus karena hukum dan tanahnya menjadi tanah negara (Pasal 21 ayat (3) UUPA).

Perjanjian nominee jelas merupakan suatu bentuk penyelundupan hukum untuk menghindari peraturan yang mengatur bahwa orang asing adalah tidak memenuhi syarat sebagai subyek pemegang hak milik atas tanah di Indonesia sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 9 ayat (1) jo. Pasal 21 ayat (1) UUPA dengan jelas menyebutkan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta dengan jelas mengatur bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik.

Hal ini kemudian dipertegas kembali dalam Pasal 26 ayat (2) UUPA yang menyebutkan bahwa setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung atau tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warga Negara disamping kewarganegaraan Indonesianya mempunyai kewarganegaraan asing adalah batal karena hukum.

Pemda Bali dan negara rugi besar dari penerimaan pajak akibat maraknya penyelundupan hukum tanah oleh orang asing dan konglomerat asing. Secara *de facto* sudah terjadi jual beli akan tetapi secara *de jure*

direkayasa, seolah hanya perjanjian sewa tanah jangka panjang (ada yang hampir 100 tahun) dan rekayasa nominee.<sup>438</sup>

Dalam praktek di lapangan nominee digunakan bagi Warga Negara Asing untuk dapat menguasai tanah dengan meminjam nama Warga Negara Indonesia dan dibuatlah perjanjian Nominee dengan akta dibawah tangan antara Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing tersebut, dimana dengan menggunakan perjanjian tersebut Warga Negara Asing dapat memiliki tanah dengan hak milik dengan cara mendaftarkan tanah tersebut atas nama Warga Negara Indonesia yang ditunjuknya sebagai Nominee.<sup>439</sup>

Perwujudan Nominee ini ada pada surat perjanjian yang dibuat oleh para pihak, yaitu antara Warga Negara Asing dan Warga Negara Indonesia sebagai pemberi kuasa (Nominee) yang diciptakan melalui satu paket perjanjian itu pada hakekatnya bermaksud untuk memberikan segala kewenangan yang mungkin timbul dalam hubungan hukum antara seseorang dengan tanahnya kepada Warga Negara Asing selaku penerima kuasa untuk bertindak layaknya seorang pemilik yang sebenarnya dari sebidang tanah yang menurut hukum tidak dapat dimilikinya (Hak Milik atau Hak Guna Bangunan). Perjanjian dengan menggunakan pihak Warga Negara Indonesia sebagai Nominee merupakan penyelundupan hukum karena substansinya bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).<sup>440</sup>

---

<sup>438</sup> www. SiagaIndonesia. com, diakses pada 29 Desember 2017

<sup>439</sup> Putra, G. Agus Permana. 2010, *Wanprestasi Dalam Penggunaan Nominee Pada Perjanjian Yang Dibuat Dibawah Tangan Berkaitan dengan Kepemilikan Tanah Di Bali*. Masters thesis, Univesitas Diponegoro

<sup>440</sup>Vide Maria S. W. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, 2007, Kompas, Jakarta, h. 18).

Bahwa dalam Pasal 1320 Pasal (4) dan Pasal 1337 KUH Perdata dengan jelas menyebutkan bahwa para pihak tidak bebas untuk mengadakan perjanjian yang menyangkut kausa yang dilarang oleh undang-undang atau bertentangan dengan kesusilaan dan ketertiban umum. Konsekuensi hukum bila perjanjian dibuat bertentangan dengan kausa tersebut adalah dapat menjadi penyebab perjanjian bersangkutan tidak sah.<sup>441</sup>

Untuk menyelamatkan kepemilikan atas tanah bagi warganegara Indonesia dan terlihat dalam UUPA tersebut adanya asas nasionalis yang menyebutkan bahwa hanya warganegara Indonesia yang boleh memiliki hak milik atas tanah dan melarang warga negara asing untuk memiliki hak milik atas tanah di Indonesia.

UUPA juga menyebutkan WNA tidak boleh memiliki hak milik atas tanah di Indonesia namun tetap dapat memanfaatkan hak pakai yang diberikan pemerintah Indonesia. Namun dalam prakteknya banyak ditemukan bahwa terdapat penyalundupan hukum yang dilakukan warganegara asing yang secara *de facto* memiliki hak milik atas tanah tersebut namun secara *de jure* milik warga negara Indonesia yang mereka lakukan dengan melakukan perjanjian nominee.

Hal ini jelas merugikan, padahal jelas perjanjian nominee tersebut merupakan bentuk penyalundupan hukum dan secara hukum sebenarnya perjanjian nominee tersebut batal demi hukum karna tidak memenuhi salah satu syarat sah perjanjian yaitu kausa yang halal.

---

<sup>441</sup>Lihat Mariam Badruzaman, "Asas Kebebasan Berkontrak dan Kaitannya Dengan Perjanjian Baku (Standar)", 1994, Alumni, Bandung, hal. 43

Dari uraian tersebut diatas, dapatlah disimpulkan, bahwa untuk menjawab pertanyaan, bagaimana mengembangkan Politik Hukum Pertanahan yang dapat memanfaatkan FDI untuk peningkatan perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi pancasila ?.

Yaitu, dengan menjadikan Konstitusi sebagai dasar politik hukum pertanahan (konstitusi politik hukum pertanahan) di Indonesia sehingga tidak ada lagi aturan hukum atau perundang-undangan yang dibatalkan oleh mahkamah konstitusi, dengan cara menyempurnakan Undang Pokok Agraria dan menumbuhkan rasa cinta tanah air atau nasionalisme bangsa Indonesia.

Artinya bahwa semua regulasi mengenai hal yang mengatur pertanahan baik itu peraturan daerah maupun perundang-undangan atau regulasi lain yang dibuat ditingkat pusat harus secara cerdas diramu dengan isi pasal 33 UUD 45, sehingga mampu mengantisipasi trend kepentingan investasi asing juga kepentingan daerah atau nasional, sehingga mampu merealisasikan amanat konstitusi agar pertumbuhan ekonomi yang dihasilkan oleh FDI dapat sebesar-besarnya dipergunakan untuk kemakmuran rakyat, bukan untuk kepentingan asing atau konglomerat, atau dengan kata lain Konstitusi Politik Hukum Petanahan yaitu politik hukum pertanahan yang berkiblat kepada UUD 1945.