

POLEMIK PENUNDAAN PENGESAHAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG (RUU) PERTANAHAN

Ana Silviana

Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Email: silvianafhundip@gmail.com

Abstrak

UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Poko-Pokok Agraria sebagai payung hukum peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang agraria/pertanahan dalam pokok-pokoknya perlu dilengkapi, disempurnakan untuk memenuhi kebutuhan dan perkembangan masyarakat serta mewujudkan keadilan dan kepastian hukum. Maka, perlu dibentuk peraturan pelaksanaannya berbentuk UU Pertanahan. Namun pada detik-detik terakhir pengesahan RUU Pertanahan tersebut, terjadi polemik untuk dimintakan penundaan. Ada beberapa pasal yang dianggap krusial apabila RUU tersebut disahkan. Tulisan ini akan mengkaji tentang pasal-pasal krusial khususnya tentang Hak Pengelolaan (HPL) dan kriminalisasi penguasaan tanah. Metode pendekatan yang dipergunakan adalah yuridis normatif melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan studi dokumen melalui bahan-bahan hukum. Penundaan pengesahan RUU Pertanahan akibat terdapat setidaknya empat persoalan pokok yang terdapat pada pasal-pasal bermasalah antara lain upaya penghilangan hak-hak masyarakat atas tanah, mempermudah penguasaan tanah atas nama investasi, menutup akses masyarakat atas tanah, kriminalisasi bagi warga yang memperjuangkan hak atas tanahnya.

Kata Kunci : *RUU Pertanahan, Penundaan Pengesahan*

Abstract

UU No.5 of 1960 concerning UUPA as a legal umbrella for the laws and regulations governing the agrarian / land sector in its principal needs to be supplemented, refined to meet the needs and development of society and to realize justice and legal certainty. Therefore, it is necessary to establish implementing regulations in the form of the Land Law. But in the last seconds of the ratification of the Land Bill, there was a polemic to ask for a delay. There are several articles which are considered crucial if the bill is passed. This paper will examine crucial articles, especially regarding Management Rights (HPL) and the criminalization of land tenure. The approach method used is normative juridical through library research by using document studies through legal materials. The postponement of the ratification of the Land Bill is due to at least four main issues contained in the problematic articles, among others efforts to eliminate community rights to land, facilitate land tenure in the name of investment, close community access to land, criminalization of citizens who fight for their land rights.

Keywords: Land Bill, Postponement of Endorsement

A. Pendahuluan

Undang-Undang Nomo: 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), merupakan UU yang mengatur dan menyelesaikan permasalahan Agraria/Pertanahan yang hanya bersifat pokok-pokoknya saja, sehingga masih diperlukan peraturan pelaksanaannya. UUPA tersebut adalah hukum administratifnya bidang pertanahan sebagai pelaksanaan dari konstitusi Pasal 33 Ayat (3) UUD RI Tahun 1945. Dalam UUPA termuat segala prinsip dan strategi pengaturan, pemanfaatan dan pemeliharaan terhadap sumber daya agraria/pertanahan yang disusun sebagai alat untuk menyelenggarakan kebijakan pemerintah terhadap Agraria/Pertanahan di Indonesia demi terwujudnya tanah untuk keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Tanah sebagai Karunia Tuan Yang Maha Esa diberikan kepada bangsa Indonesia sebagai kekayaan nasional yang harus dikelola, diusahakan dan diberdayakan agar memberikan manfaat dan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia. Sebagaimana amanat dari konstitusi, maka pengaturan dan pengelolaan serta perencanaan penggunaan sumber daya agraria/tanah dikuasakan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi bangsa Indonesia. Negara diberi tugas dan tanggung jawab untuk mewujudkan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat secara adil dan sejahtera.

Tanah sebagai salah satu aset dan faktor produksi yang utama dalam rangka memenuhi hajat hidup orang banyak harus berada dalam kekuasaan negara. Hak Menguasai dari Negara yang diamanatkan oleh Pasal 2 UUPA memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan agraria/tanah. Kewenangan Negara dibidang pertanahan tersebut merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.

UUPA sebagai produk yuridis pengaturan pertanahan di Indonesia sifatnya hanya pokok-pokoknya saja, sehingga masih diperlukan peraturan pelaksanaannya yang bertujuan untuk melengkapi dan menyempurnakan isi UUPA tersebut untuk memenuhi kebutuhan dan perkembangan masyarakat serta mewujudkan kepastian hukum dan sejalan dengan tujuan dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD RI Tahun 1945 dan UUPA.

Pembentukan UU Pertanahan sebagai pelengkap dan melaksanakan ketentuan UUPA adalah merupakan keniscayaan dalam rangka untuk mewujudkan sistem pertanahan nasional yang utuh terpadu serta untuk melaksanakan Ketetapan Majelis

Permasyarakatan Rakyat (TAP MPR) RI No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, diperlukan penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, dan percepatan penyelesaian sengketa tanah dan konflik pertanahan, dalam mengelola sumber daya agraria untuk menuju sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Pembentukan UU Pertanahan merupakan pelengkap dari UUPA, sehingga bersifat *lex specialis* dari UUPA yang bersifat *lex generalis*. Pembentukan UU pertanahan sudah dimulai sejak tahun 2010 dan pada tahun 2015 diusulkan untuk memasukkan draf RUU Pertanahan ke dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas 2015-2019).

UUPA hanya mengatur hal-hal yang bersifat pokok-pokoknya saja, dalam perjalanan waktu berbagai hal perlu dilengkapi sesuai dengan perkembangan di bidang ilmu, teknologi, sosial-ekonomi, dan budaya untuk menampung perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks. Penerapan peraturan pelaksanaan dari UUPA dalam mengatur bidang pertanahan, sebagai kebijakan bidang pertanahan disusun sesuai dengan politik hukum pemerintahan yang berkuasa dan tidak jarang saling tumpang tindih, dan bersifat sektoral serta tidak jarang menyimpang dari falsafah dan prinsip-prinsip UUPA. Berdampak dengan terjadinya banyak tumpang tindih peraturan perundang-undangan dibidang sumber daya alam dengan UUPA terkait di bidang pertanahan. Dan bahkan UUPA semakin terdegradasi didudukkan sejajar dengan UU lain yang mengatur Agraria, yang seharusnya UUPA adalah *lex generalis* sifatnya. RUU Pertanahan yang telah disusun selama ini diharapkan menjadi pelengkap dalam mengatur bidang pertanahan sehingga diharapkan juga dapat meminimalkan ketidak sinkronan antara UUPA dengan peraturan perundang-undangan terkait bidang pertanahan.

Pada detik-detik terakhir RUU Pertanahan akan diundangkan menjadi Undang-Undang, yang rencananya diundangkan pada saat ulang tahun kelahiran UUPA, tanggal 24 September 2019, ternyata mendapat kritik dan penolakan dari berbagai pihak termasuk masyarakat. RUU Pertanahan yang diharapkan dapat memberi kepastian hukum terhadap peruntukan, penggunaan, pemanfaatan, pengelolaan dan pemilikan tanah, ternyata dinilai sangat tidak berpihak kepada rakyat,

petani dan Masyarakat Adat.¹ Namun malah berpihak kepada korporasi untuk berinvestasi secara luas. Sebagaimana juga disampaikan oleh Dewi Sartika Sekretaris Jenderal Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) bahwa dia menilai ada sejumlah pasal karet dalam RUU Pertanahan yang dapat memberikan legitimasi bagi aparat untuk memidanakan masyarakat yang ingin membela hak tanahnya.²

Ada beberapa isu krusial yang diatur dalam RUU Pertanahan terkait dengan kedudukan Hak Pengelolaan, kedudukan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, hak atas tanah untuk Warga Negara Asing (WNA), dan isu-isu krusial lainnya. Makalah ini akan mengkaji terhadap dua isu krusial di atas, yaitu isu krusial tentang Hak Pengelolaan (HPL) dan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (MHA). Metode yang dipergunakan adalah metode pendekatan doktrinal, memakai sumber data sekunder melalui studi dokumen dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dalam menganalisis permasalahan dalam kajian ini. Hasil kajian disajikan dalam bentuk narasi menggunakan penarikan kesimpulan secara deduktif.³

B. Pembahasan

Tanah dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa bagi seluruh bangsa Indonesia merupakan sumber daya alam yang terbatas dan merupakan kebutuhan dasar manusia, yang mempunyai nilai perekat bangsa, ekonomi, sosial, budaya, religius serta ekologis yang harus digunakan untuk mewujudkan keadilan dalam pemilikan dan penguasaan tanah dalam rangka mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 33 Ayat (3) UUD RI Tahun 1945 merupakan politik agraria Indonesia yang menentukan bahwa bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi

¹ *Nasional.kompas.com/read/2019/09/09/17234231/kpa-sebut-banyak-masalah-pada-ruu-pertanahan-apa-saja*

² <https://tirto.id/download-pdf-isi-ruu-pertanahan-2019-yang-riskan-kriminalisasi-eiQe>

³ Penalaran deduktif adalah sebuah proses penalaran untuk menarik kesimpulan berupa prinsip atau sikap yang berlaku khusus berdasarkan atas fakta – fakta yang bersifat umum. Proses penalaran ini disebut deduksi, kesimpulan deduktif di bentuk dengan cara deduksi. Di mulai dari hal – hal umum menuju kepada hal – hal yang khusus atau hal – hal yang lebih rendah proses pembentukan kesimpulan deduktif tersebut dapat di mulai dari suatu dalil atau hukum menuju kepada hal – hal yang kongkrit. <https://naringgoyudo.wordpress.com/2015/03/24/perbedaan-deduktif-dan-induktif/>, diunduh 15 Okt 2019, 20.00 wib.

kekuasaan seluruh rakyat, dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pelaksanaan dari Pasal 33 Ayat (3) UUD RI Tahun 1945, diterbitkan UU yang mengatur bidang agraria, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai payung hukum dalam menyelesaikan persoalan agraria termasuk tanah di seluruh wilayah Indonesia yang berfungsi sebagai *lex generalis*. Dalam rangka pembaruan agraria kemudian dikeluarkan TAP MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaharuan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Agraria. Untuk melaksanakan TAP MPR tersebut, dalam rangka mewujudkan sistem pertanahan yang utuh dan terpadu, maka diperlukan penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, dan percepatan penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan dalam mengelola sumber daya agraria yang mendasarkan pada prinsip-prinsip UUPA.

UUPA yang mengatur bidang agraria/pertanahan hanya mengatur pokok-pokoknya saja, sehingga perlu dilengkapi, disempurnakan untuk memenuhi kebutuhan dan perkembangan masyarakat serta mewujudkan kepastian hukum, maka perlu dibentuk Undang-Undang Pertanahan sebagai *lex specialis*-nya.

Kedudukan keberadaan Undang-Undang Pertanahan nantinya adalah dalam rangka untuk melengkapi UUPA yang terkait dengan ketidakadilan terhadap akses untuk pemilikan dan penguasaan tanah, pengaturan tentang alih fungsi penggunaan tanah, Resolusi konflik dan sengketa tanah, hak atas penggunaan ruang di atas dan di bawah tanah, *Good Governance* dalam pengelolaan tanah, fungsi ekologis dari tanah, disamping fungsi sosial, tanggung jawab atas dokumen pendaftaran tanah dan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.⁴

Undang-Undang Pertanahan (RUUP) diharapkan juga untuk meluruskan/menegaskan tentang Hak Menguasai Negara, Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan (HPL), Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (esensi dan oiperasionalisasi/implementasi serta pluralisme hukum. Kedudukan UU Pertanahan adalah juga sebagai “jembatan antara” terhadap berbagai pengaturan sektoral yang tidak harmonis.⁵ Pembuatan RUUP harus didasarkan pada pertimbangan filosofis, yuridis dan sosiologis, tidak hanya mendasarkan pada kepentingan jangka pendek

⁴ Maria SW Sumardjono, “Issue-issue Krusial Dalam RUU Pertanahan dan Perkembangan Terkini Hukum Pertanahan”, *Makalah* disampaikan pada acara *Up-Grading Dosen Hukum Agraria/Pertanahan se Indonesia*, Bagian Hukum Admindsitrasi Negara, Fakultas Hukum Trisakti, Jakarta, Selasa 29 Juli 2019.

⁵ Loc.cit

tanpa memperhitungkan dampaknya, artinya bagaimana dampak sosialnya apabila diterapkan dalam praktek.

RUUP yang pada tahun 2012 – 2013 merupakan usulan dan inisiatif DPR RI dan dirancang dengan melibatkan para pakar, dalam pembahasan RUUP pada tahun 2018-2019 dari pihak pemerintah diwakili oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dimana pembahasan terhadap draft RUUP didasarkan pada Daftar Isian Masala (DIM) Pemerintah, sehingga usulan/masukan melalui DIM terkesan dihasilkan dengan cara berfikir reaktif dan berdaya jangkau pendek serta berpotensi menimbulkan ketidak pastian hukum dan ketidakadilan. Dan disayangkan pembahasan rumusan draft tersebut tidak didukung naskah akademik, sehingga rumusan yang diusulkan dalam DIM tidak jelas landasan konseptual, bahkan menabrak prinsip UUPA dan mengandung konflik antar norma.⁶

RUUP yang agendanya akan disahkan pada tanggal 24 September 2019 waktu itu, namun yang terjadi RUUP yang pada tahun 2019 masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai program prioritas 2019 diusulkan oleh empat (4) Fraksi dalam Komisi II DPR, yaitu Fraksi PKS, PAN, PKB dan PDIP, serta Komite I Dewan Perwakilan Daerah (DPD) akhirnya ditunda pengesahannya RUUP ini, karena masih menjadi polemik. RUUP dinilai bermasalah, karena mengandung pasal-pasal karet yang dianggap krusial karena multitafsir yang dapat meresahkan masyarakat. Makalah ini akan mengkaji beberapa pasal yang krusial dan multitafsir tersebut.

1. Kedudukan Tanah Negara, Tanah Ulayat, Tanah Hak, dan Tanah Hak Pengelolaan (HPL) menurut UUPA.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa politik hukum Agraria/ Pertanahan telah diamanatkan dalam Konstitusi Pasal 33 Ayat (3) UUD RI Tahun 1945. Konstitusi menetapkan bahwa Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi diberi kuasa oleh bangsa Indonesia untuk mengatur dan mengelola sumber daya agraria termasuk tanah demi mencapai kesejahteraan dan kemakmuran bangsanya. Dalam arti bahwa segala sumber daya agraria termasuk tanah “dikuasai” oleh Negara, bukan “dimilik”, karena ada perbedaan makna dalam kata dikuasai dan dimiliki. Kekuasaan Negara yang dimaksud itu mengenai bumi, air dan ruang angkasa, adalah baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai oleh

⁶ Loc.cit

orang dengan sesuatu hak dibatasi dari isi hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya sampai disitulah batas kekuasaan Negara tersebut. adapun isi hak-hak tersebut dan pembatasan-pembatasannya dinyatakan dalam Pasal 4 dan pasal-pasal berikutnya serta pasal-pasal dalam Bab II.⁷

Kekuasaan Negara atas tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas, Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk digunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 ayat 4). Dalam pada itu kekuasaan Negara atas tanah-tanah inipun sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada.⁸

Menurut UUPA entitas tanah itu ada tiga yaitu Tanah Negara, Tanah (hak) Ulayat dan tanah Hak. Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan di atasnya tidak/belum dilekati oleh suatu hak apapun, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak ulayat dan tanah wakaf. Ruang lingkup tanah Negara, meliputi: a. Tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya. b. Tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi. c. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris. d. Tanah-tanah yang ditelantarkan. e. Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum.⁹ Apabila di atas tanah Negara tersebut dapat diberikan/dimohonkan hak tertentu oleh perorangan, Badan Hukum maupun Instansi Pemerintah. Tata cara permohonan Tanah Negara menjadi tanah Hak diatur dalam PERMENAG/Ka BPN No. 9 Tahun 1999. Apabila tanah hak pihak tertentu tersebut dihapus maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara kembali. Lembaga yang memberikan hak atas

⁷ Penjelasan Umum II.2 UUPA

⁸ Penjelasan Umum II.2 UUPA

⁹ Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 62.

tanah (tanah Hak), perpanjangan dan/atau pembaruannya diberilan oleh instansi ATR/ BPN.

Subjek Tanah Negara adalah Negara/Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA, bahwa atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1 UUPA, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. UUPA memberi sebutan dikuasai oleh negara dengan Hak Menguasai dari Negara (HMN), dimana dalam hal ini Negara diberi wewenang untuk:

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

Wewenang yang bersumber dari HMN digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur. Pelaksanaan HMN tersebut dapat dikuasakan kepada Daerah-Daerah Swatratnta dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah. Kewenangan Negara ini adalah kewenangan bersifat publik.¹⁰

Entitas yang kedua adalah Tanah Ulayat. Hak Ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.¹¹ Hak Ulayat tersebut meliputi semua tanah yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun belum,¹² yang kemudian disebut dengan Tanah Ulayat.

¹⁰ Pasal 2 UUPA

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Jambatan, 1997), hlm.179

¹² *Ibid*, hlm, 180

Subjek Hak Ulayat adalah masyarakat hukum adat, sebagai penjelmaan dari seluruh anggotanya, bukan orang perorangan. Hak Ulayat mengandung unsur kewenangan privat dan kewenangan publik. Wewenang dan kewajiban yang berhubungan dengan hak bersama kepunyaan atas tanah tersebut termasuk bidang hukum perdata (privat), sedangkan bidang hukum publik berupa tugas dan kewenangan untuk mengelola, mengatur dan memimpin peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya.

Dalam UUPA keberadaan hak Ulayat diatur dalam Pasal 3 yang menyatakan bahwa : “Dengan mengingat ketentuan Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat –masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi. UUPA perlakuannya terhadap hak Ulayat berdasarkan ketentuan Pasal 3 tersebut adalah mengakui keberadaan hak ulayat , hal ini membaharui ketentuan hukum jaman penjajahan yang mengabaikan atau tidak mengakui adanya hak Ulayat. Pengakuan keberadaan hak ulayat oleh UUPA berdasarkan 2 (dua) persyaratan yaitu sepanjang dalam kenyataan masih ada dan berlaku, yang kedua dalam pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut harus tunduk pada dan sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara yang lebih luas.¹³

Entitas ketiga adalah Tanah Hak. Tanah Hak adalah tanah yang di atasnya sudah dilekati dengan hak atas tanah tertentu, yaitu HM, HGU, HGB dan Hak Pakai. Kewenangan Negara terhadap tanah hak adalah dibatasi saat diberikan hak tersebut kepada pihak lain.

Tanah hak yang kemudian disebut dengan hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada pemegang hak untuk memakai dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakinya. Hubungan kewenangan dalam tanah Hak adalah merupakan kewenangan Privat dalam hukum keperdataan antara pemilik tanah dengan tanah yang diwakinya. Kewenangan pemegang hak atas tanah adalah 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 dalam batas-

¹³ Penjelasan Umum UUPA II angka 3

batas menurut UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi. Hak atas tanah memberi kewenangan kepada pemegang haknya untuk mempergunakan tanah yang dihaki, ini merupakan kewenangan umum, artinya merupakan isi tiap hak atas tanah. Dan kewenangan tersebut ada pembatasannya.¹⁴

Batasan kewenangan pemegang hak atas tanah bersifat umum dan bersifat khusus. Bersifat umum bahwa penggunaan tanah tidak boleh menimbulkan kerugian atau mengganggu bagi pihak lain. Batasan tentang Rencana Tata Ruang/Tata Guna Tanah, ketentuan garis sempadan, dan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah. Pembatasan Kewenangan yang bersifat khusus adalah dibatasi oleh jenis, dan sifat dari haknya itu sendiri. Misalnya tanah Hak Guna Bangunan tidak dibenarkan untuk digunakan bagi usaha pertanian, karena hak tersebut khusus untuk penyediaan tempat untuk bangunan.¹⁵

Pasal 4 UUPA menentukan bahwa: atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Jadi subjek hak atas tanah adalah perorangan WNI, dan WNA, orang bersama dengan orang lain dan badan hukum baik publik (BUMN, BUMD) atau badan hukum privat (Perseroan Terbatas). Dasar hukum pengaturan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 jo Pasal 16 UUPA. Pasal 16 UUPA mengatur tentang macam-macam hak atas tanah, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

2. Kedudukan Hak Pengelolaan (HPL) dan Hak Guna Usaha (HGU) dalam UUPA dan RUU Pertanahan.

Hak Pengelolaan (HPL) dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan, adalah hak menguasai dari negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

UUPA tidak menyebut secara tegas tentang Hak Pengelolaan, tetapi hanya menyebut pengelolaan dalam Penjelasan Umum Angka II Nomor 2 UUPA, disebutkan bahwa : “Dengan berpedoman pada tujuan yang disebut di atas

¹⁴ Boedi Harsono, op.cit, hlm 259

¹⁵ Ibid, hlm 260

Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai atau **memberikannya dalam pengelolaan** kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Pasal 2 Ayat 4)”

Hak Pengelolaan pertama kali disebut dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan Kebijakan selanjutnya jo Peraturan Menetri Agraria No. 1 Tahun 1966 tentang Pendaftaran Hak Pakai dan Hak Pengelolaan dan dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1953 tentang Prnguasaan Tanah-Tanah Negara. Dalam penegasan konversi hak-hak penguasaan atau “beheer” yang ada pada Departemen-Departemen dan Daerah-Daerah Swatantra berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut dikonversi menjadi Hak Pakai apabila dipergunakan sendiri oleh pemegang haknya dan dikonversi menjadi Hak Pengelolaan apabila akan diberikan haknya kepada pihak lain.

Menurut Boedi Harsono Hak Penglolaan (HPL) dalam sistematika hak-hak penguasaan atas tanah tidak dimasukkan dalam golongan hak-hak atas tanah. pemegang HPL memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihakinya bagi keperluan usahanya, tetapi hal tersebut bukan tujuan pemberian haknya. Tujuan utamanya adalah bahwa tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukan. Dalam penyediaan dan pemberian tanah tersebut pemegang hak diberi kewenangan untuk melakukan kegiatan yang merupakan bagian dari kewenangan negara.¹⁶ Bordi Harsono HPL menyebutkan sebagai “gempilan” dari Hak Menguasai dari Negara.

Bagian-bagian tanah dari HPL dapat diberikan kepada pihak lain dengan HM, HGB atau Hak Pakai, yang pemberiannya dilakukan oleh Pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang berwenang, atas usul pemegang HPL. Setelah jangka waktu HGB dan Hak Pakai habis maka tanah kembali ke dalam penguasaan pemegang HPL.

¹⁶ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya, (Jakarta: universitas Trisakti, 2016), hlm.277.

HPL wajib didaftar dan diterbitkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya, tetapi sebagai “gempilan” dari HMN maka HPL tidak dapat dipindahtangankan dan tidak dapat dijadikan jaminan utang. Dalam UUPA, Hak Pengelolaan memang tidak disebutkan secara eksplisit, baik dalam dictum, batang tubuh maupun penjelasannya. Namun demikian, dalam praktik, keberadaan Hak Pengelolaan berikut landasan hukum telah berkembang sedemikian rupa dengan berbagai eksese dan permasalahannya.¹⁷

Dalam RUU Pertanahan Hak Pengelolan diatur dalam Pasal 41 sampai dengan 44 RUUP. HPL diberikan di atas tanah Negara dengan keputusan pemberian hak (Pasal 41 Ayat (3)). Bagian-bagian dari tanah HPL pemanfaatannya dapat diserahkan kepada pihak ketiga dilakukan dengan perjanjian pemanfaatan tanah (SPPT).

Pasal 42 Ayat (2) ditentukan bahwa : “ Di atas tanah Hak Pengelolaan yang pemanfaatannya diserahkan pada pihak ketiga baik sebagian atau seluruhnya, dapat diberikan di atasnya dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan /atau Hak Pakai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Kemudian Ayat (3) mengatur bahwa: “Dalam keadaan tertentu, pemegang Hak Pengelolaan dapat memberikan rekomendasi pemberian hak atas tanah pertama kali dan perpanjangan diberikan sekaligus atas persetujuan Menteri”

Menurut UUPA HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu tertentu, untuk perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan (Pasal 28 aya 1). Artinya bahwa asal tanah HGU adalah tanah Negara, apabila asal tanah dari tanah hak maka tanah hak tersebut harus dilepaskan dulu menjadi tanah Negara oleh pemegang hak dengan pemberian ganti rugi dari calon pemegang HGU selanjutnya mengajukan permohonan pemberian HGU atas tanah Negara tersebut kepada BPN. Sedangkan apabila berstatus kawasan hutan, maka tanah tersebut harus dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan (Pasal 4 PP 40 Tahun 1996).

Konstruksi terjadinya hak atas tanah khususnya Hak Guna Usaha (HGU), menurut UUPA, HGU hanya dapat diberikan di atas Tanah Negara. Demikian juga hak atas tanah yang di berikan di atas tanah Hak Milik, UUPA jo PP 40 Tahun 1996 menentukan di atas Hak Milik dapat diberikan hak atas tanah lain,

¹⁷ Maria S.W. Sumardjono, “Hak Pengelolaan: Perkembangan, Regulasi, dan Implementasinya”, *Mimbar Hukum*, Edisi Khusus, September 2007, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 29.

yaitu Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai berdasarkan Perjanjian yang dibuat dihadapan Pejabat yang ditunjuk, dalam hal ini pejabat yang ditunjuk adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

RRUP rancu dalam memposisikan kedudukan Tanah Negara, Tanah Hak Milik dan Tanah HPL, dalam pemberian hak atas tanah di atasnya /terjadinya hak atas tanah. terkait dengan pemberian HGU yang hanya dapat diberikan di atas Tanah Negara, namun RUUP memberi peluang bahwa HGU dapat diberikan di atas tanah HPL yang mana HPL tersebut ada pemegang haknya yang diberi limpahan wewenang HMN dari Pemerintah. Hal ini sangat bertentangan dengan apa yang diatu dalam UUPA sebagai payung hukum dari peraturan pertanahan. HGU diberikan dengan surat keputusan pemberian hak oleh BPN, namun dalam RUU Pertanahan HGU dapat diberikan melalui perjanjian penggunaan tanah dengan pemegang HPL.

RUU Pertanahan juga memberikan ketentuan bahwa Hak Milik dapat diberikan di atasnya dengan Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai dengan jangka waktu (Pasal 17 Ayat (2). Pemberian hak atas tanah di atas tanah HM dilakukan dengan Akta Pemberian Hak Atas Tanah. Hal ini menunjukkan bahwa adanya kerancuan dalam memahami pemberian hak atas tanah dengan HGU. Pemberian HGU di atas tanah HM dan di atas Tanah HPL, dapat dilakukan secara langsung dengan akta perjanjian tanpa melalui pelepasan hak menjadi tanah negara dahulu kemudian calon pemegang HGU mengajukan permohonan HGU atas Tanah Negara tersebut, serta pemberiannya melalui Surat Keputusan Pemberian Hak bukan dengan akta perjanjian. Hal ini sangat bertentangan dengan amanah yang diberikan oleh UUPA dalam Pasal 2 UUPA beserta penjelasannya khususnya Penjelasan Umum II angka 2.

Maria SW Sumardjono bahkan menyebut RUU Pertanahan tidak mengemban misi untuk melengkapi UUPA tetapi justru bertentangan dengan prinsip UUPA.¹⁸ Perpanjangan HGU dalam Pasal 25 Ayat (3) ditentukan bahwa : “BUMN dapat diberikan kekhususan dalam hal pendaftaran tanah pertama kali dan perpanjangan hak atas tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Pasal ini dapat diterjemahkan bahwa ada perlakuan khusus untuk BUMN terhadap

¹⁸ Maria SW Sumardjono, “Issue-issue Krusial Dalam RUU Pertanahan dan Perkembangan Terkini Hukum Pertanahan”, *Makalah* disampaikan pada acara *Up-Grading Dosen Hukum Agraria/Pertanahan se Indonesia*, Bagian Hukum Admnsitrasi Negara, Fakultas Hukum Trisakti, Jakarta, Selasa 29 Juli 2019.

pemberian perpanjangan HGU sekaligus diberikan saat pemberian HGU pertamakali hingga total 90 tahun. Aturan tersebut juga membuat celah untuk menafsirkannya oleh siapapun dengan penafsiran seluas-luasnya, sehingga menimbulkan asumsi bahwa pemberian perpanjangan HGU dinilai akan menutup kemungkinan warga lokal untuk memperoleh hak atas tanah miliknya. Menurut Maria SW Sumardjono pasal ini hanya berpihak pada kepentingan investor dan menutup kemungkinan bagi masyarakat untuk memperoleh hak atas tanah, walaupun tidak secara eksplisit menyebut pemilik HGU dirahasiakan, namun pasal tersebut terdapat celah untuk menyembunyikan nama pemilik HGU. (Pasal 48 ayat 8 RUU Pertanahan).

3. Pengaturan tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (MHA) dalam RUU Pertanahan dan UUPA

Berdasarkan kewenangan dari Masyarakat Hukum Adat (MHA) maka Hak Ulayat mengandung dua (2) unsur kewenangan yaitu kewenangan privat dan kewenangan publik. Kewenangan publik adalah kewenangan untuk mengatur secara bersama hak ulayat terkait dengan :¹⁹

1. Penggunaan, pemanfaatan, persediaan dan pemeliharaan hak ulayat MHA yang bersangkutan; dan
2. Hubungan hukum antara MHA dengan hak ulayat;
3. Hubungan hukum dan perbuatan hukum terkait hak ulayat.

Kewenangan privat adalah kewenangan untuk secara bersama-sama menggunakan dan memanfaatkan tanah dan Sumber Daya Alam di atas wilayah MHA yang bersangkutan.

Prinsip pengaturan tentang Hak Ulayat, sebagai kewenangan publik-privat adalah kewenangan mengatur, yang dalam Masyarakat Hukum Adat kewenangan ini ada pada Tetua Adat. Keberadaan MHA dengan Tanah Ulayatnya sudah mendapat pengakuan dari Konstitusi Pasal 18 B (2) UUD 1945, yaitu: “ Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam

¹⁹ Maria SW Sumardjono, “Issue-issue Krusial Dalam RUU Pertanahan dan Perkembangan Terkini Hukum Pertanahan”, *Makalah* disampaikan pada acara *Up-Grading Dosen Hukum Agraria/Pertanahan se Indonesia*, Bagian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Trisakti, Jakarta, Selasa 29 Juli 2019.

undang-undang”. Konstitusi telah mengakui keberadaan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat bersama hak tradisionalnya. Pengukuhan terhadap keberadaan MHA dan Hak Ulayatnya dilakukan melalui Penetapan yang bersifat *declarator*. Sedangkan pedoman pengaturan tentang subjek, objek, prosedur dan mekanisme, hak dan kewajiban, dan lain-lain dapat diatur dalam bentuk Peraturan Daerah, dan pengakuan keberadaan MHA tertentu beserta wilayahnya dapat dinyatakan dalam Surat Keputusan Kepala Daerah.²⁰ Sedangkan tanah ulayat yang bersifat privat/hanya mempunyai kewenangan privat, maka tidak memerlukan penetapan, yaitu untuk tanah hak kepemilikan bersama/komunal.

RUU Pertanahan mengatur bahwa pengukuhan keberadaan hak ulayat MHA dimuali usulan dari Pemerintah Daerah dan ditetapkan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri. Skema demikian inilah yang sulit dilakukan dan sarat politis dengan melalui tindakan-tindakan penetapan pemerintah, padahal jelas dalam Konstitusi sudah ada pengakuan terhadap hak ulayat MHA, sehingga penetapan tersebut hanya bersifat *declaratoir* sebagai pengakuan oleh Negara, yang menyatakan sesuatu yang sudah ada.

Pengakuan Hak Ulayat MHA berdasarkan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 yang mengakui hak ulayat MHA yang sudah ada sebelum Proklamasi 17 Agustus 1945. Pengakuan oleh Negara melalui SK Bupati/Walikota adalah bertujuan dalam rangka untuk menuntaskan “Pengakuan HMA yang dapat dilakukan atas inisiatif MHA atau Pemerintah Daerah setempat.

Dalam memberikan kepastian hukum terhadap Hak Ulayat MHA yang mempunyai kewenangan publik-privat perlu didaftarkan, namun tidak diterbitkan sertipikat. Hak Ulayat MHA didaftar dan dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi, dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah. Untuk Hak Ulayat yang hanya mempunyai kewenangan privat, sebagai tanah hak kepemilikan bersama/komunal wajib didaftarkan sebagai kepemilikan bersama dengan diterbitkan sertipikat tanahnya.

Isu krusial yang muncul tentang hubungan MHA dengan tanah dalam pemberian hak atas tanah di atas tanah Hak Ulayat. Pasal 6 ayat (1) RUU

²⁰ Ibid

Pertanahan mengatur bahwa: “Pemberian Hak Atas Tanah kepada perorangan atau badan hukum di wilayah kesatuan Masyarakat Hukum Adat dilakukan setelah memperoleh pelepasan menjadi Tanah Negara dari Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sesuai dengan tata cara hukum adat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan”.

Di atas tanah Hak Ulayat MHA dapat diberikan hak lain, yaitu HM, HGU, HGB dan Hak Pakai, yang dilakukan dengan pelepasan Hak Ulayat menjadi Tanah Negara, kemudian dimohonkan oleh perorangan atau badan hukum yang membutuhkannya. Sementara Pasal 4 ayat (2) dan (3) Permenag/Ka BPN No.5 Tahun 1999 menentukan bahwa : “Sementara Pengelepasan tanah ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan Hak Guna Usaha atau Hak Pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi atau diterlantarkan sehingga Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang bersangkutan hapus, maka penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada sesuai ketentuan Pasal 2. Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang diberikan oleh Negara dan perpanjangan serta pembaharuannya tidak boleh melebihi jangka waktu penggunaan tanah yang diperoleh dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Sedangkan penjelasan Umum UUPA menegaskan kekuasaan Negara terhadap tanah-tanah hak sedidkit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari MHA sepanjang dalam kenyataannya masih ada (Penjelasan Umum UUPA II angka 2).

Konstruksi tersebut hanya diperuntukan bagi pemberian HGU dan Hak Pakai namun dalam RUU Pertanahan berlaku untuk semua hak atas tanah termasuk Hak Milik dan HGB.

Terhadap pengaturan tentang Hubungan Hukum antara orang dengan Tanah, Pasal 8 ayat (2) RUU Pertanahan mengatur bahwa “hak atas tanah terjadi karena penetapan pemerintah merupakan Hak Atas Tanah berdasarkan keputusan pemberian hak oleh Pemerintah yang berasal dari Tanah Negara, **Tanah Hak Milik**, dan tanah Hak Pengelolaan.

Pasal 37 ayat (2) dan Pasal 43 ayat (2) UUPA mengatur bahwa terjadinya HGB dan Hak Pakai di atas tanah Hak Milik adalah karena perjanjian yang berbetuk akta otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh HGB atau Hak Pakai. PP Nomor 40 Tahun 1996 telah mengatur bahwa pemberian hak atas tanah di atas tanah Hak Milik adalah berdasarkan pada perjanjian yang dilakukan di hadapan Pejabat yang berwenang (PPT). Pemberian di atas tanah HM tidak dapat diperpanjang, namun apabila masih diinginkan untuk dimanfaatkan berdasarkan kesepakatan dapat dibuat perbaharuan perjanjian pembebanan hak di atas tanah milik orang lain. Adanya kerancuan dalam pengaturan mengenai pemberian hak atas tanah yang berasal dari tanah hak yaitu Hak Milik antara UUPA dan RUU Pertanahan.

UUPA sebagai *lex generalis* yang mengatur Pokok-Pokok dibidang Agraria, hanya memuat pokok-pokoknya saja, sehingga masih diperlukan peraturan perundang-undangan dan regulasi pelaksanaannya yang melengkapi UUPA tersebut (*lex specialis*). Hal tersebut disadari bahwa dengan perkembangan jaman dan perkembangan kebutuhan terkait dengan agraria-pertanahan dan banyaknya permasalahan yang timbul mendorong untuk disusunnya UU yang bersifat khusus, sehingga UU Pertanahan merupakan keniscayaan.

Dalam penyusunan UU Pertanahan maka filosofi dan prinsip-prinsip mendasar dari UUPA (UU No. 5 Tahun 1960), Tam MPR No. IX Tahun 2001 dan Putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan harus secara konsisten menjadi pijakan dalam merumuskan isi UU Pertanahan. Penyusunan UU Pertanahan tanpa didasarkan pada perimbangan filosofis, yuridis, dan sosiologis akan menimbulkan kerancuan dan menimbulkan permasalahan baru yang lebih besar. RUU Pertanahan yang telah dihasilkan oleh Rapat Panitia Kerja RUU Pertanahan DPR RI 2014 – 2019, akhirnya menuai protes dan berbagai unjuk rasa oleh masyarakat, karena dinilai menjadi semakin jauh dari prinsip keadilan agraria-pertanahan dan keadilan egologis bagi kesejahteraan rakyat Indonesia, yang akhirnya diputuskan untuk ditunda pengesahannya.

C. Kesimpulan

Terhadap Polemik ditundanya RUU Pertanahan yang akhirnya ditunda pengesahaannya terkait permasalahan yang akan dikaji dalam Makalah ini adalah

1. Terkait dengan kedudukan Tanah Negara, Tanah Ulayat, Tanah Hak dan Tanah Hak Pengelolaan (HPL) dalam RUU Pertanahan yang diharapkan dapat melengkapi dan menyempurnakan UUPA, hasilnya ternyata jauh dari prinsip UUPA, dimana menentukan bahwa entitas tanah itu ada tiga yaitu Tanah Negara, Tanah Hak Ulayat dan Tanah Hak. Sedangkan posisi tanah HPL adalah derivasi dari Tanah Negara dan tidak berdiri sendiri sebagai tanah Hak. Sehingga terjadi kerancuan pengaturan dalam pasal-pasal terjadinya hak atas tanah, karena kerancuan mendudukan Tanah Negara, Tanah Hak Milik dan Tanah HPL. Pemberian HGU si atas Tanah HM dan Tanah HPL yang dilaksanakan secara langsung tanpa melalui proses pelepasan hak merupakan insinkronisasi yang jelas terhadap ketentuan UUPA, bahwa HGU diberikan diatas tanah yang langsung dikuasai oleh Negara, sehingga posisi awal tanah harus berstatus Tanah Negara.
2. Terhadap pengukuhan keberadaan hak ulayat MHA dalam RUU Pertanahan terlalu syarat dengan nuansa politis, karena harus dimuali dari usulan Pemerintah Daerah dan ditetapkan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri. Skema demikian inilah yang sulit dilakukan padahal jelas dalam Konstitusi sudah ada pengakuan terhadap hak ulayat MHA, sehinggak penetapan tersebut hanya bersifat *declaratoir* sebagai pengakuan oleh Negara, yang menyatakan sesuatu yang sudah ada. Pengakuan Hak Ulayat MHA berdasarkan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 adalah mengakui hak ulayat MHA yang sudah ada sejak sebelum Proklamasi 17 Agustus 1945. Pengakuan oleh Negara melalui SK Bupati/Walikota adalah bertujuan dalam rangka untuk **menuntaskan** pengakuan HMA yang dapat dilakukan atas inisiatif MHA atau Pemerintah Daerah setempat.

DAFTAR PUSTAKA