

KAJIAN HUKUM TERHADAP INKONSISTENSI VERTIKAL PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2021

Oleh :

Putri Maufiroh¹⁾, Bagus Renata Rachman²⁾, Ety Purnaningrum³⁾
^{1,2,3}Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Airlangga
¹putrimaufiroh13@gmail.com

Abstrak

Rancang bangun sistem hukum pertanahan di Indonesia telah dilakukanguna memenuhi tuntutan dan kebutuhan ekonomi negara guna mencapai tujuan pembangunan nasional dibidang percepatan investisasi yaitu dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Penguatan Pertanahan dalam Undang-Undang tersebut diatur pada bagian keempat pertanahan yaitu Pasal 125 sampai dengan 147. Guna melaksanakan amanat pasal 142 dan Pasal 185 huruf b UUCK, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Diterbitkannya Peraturan Pemerintah tersebut memberikan dampak positif dan terdapat pula isu krusial berkaitan dengan substansi yang diatur. Isu krusial tersebut berupa adanya inkonsistensi baik secara internal maupun vertikal. Beberapa Pasal yang dinyatakan inkonsistensi vertikal dari substansi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yaitu Pasal tersebut memiliki substansi yang kontradiktif atau bertentangan dengan substansi yang di atur di dalam ketentuan Undang-Undang Cipta Kerja dan Undang-Undang Pokok Agraria. Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah perlu mengkaji kembali mengenai pengaturan dari ketentuan pasal-pasal yang ada di dalam Peraturan Pemerintah tersebut guna memperoleh kepastian hukum. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang didasarkan pada pendekatan perundang-undangan, teori-teori hukum dan konsep-konsep hukum.”

Kata Kunci : Kajian Hukum, Inkonsistensi Vertikal, PP No. 18/2021

1. PENDAHULUAN

“Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pasal tersebut adalah amanat yang termanifestasi dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 2 ayat (2) UUPA menyebutkan atas dasar amanat tersebut negara diberikan wewenang untuk: (1) Mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (2) Menentukan dan mengatur, hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (3) Menentukan dan mengatur, hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”

“Pengelolaan sumberdaya agraria yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya dan menimbulkan berbagai konflik akibat keterbatasan lahan secara fisik. (Pasandaran et al, 2021). Harga tanah terus mengalami peningkatan setiap tahunnya sehingga mengakibatkan *urban sprawling* (fenomena perluasan lahan kota) akibat mahalnya lahan (Windayana S., 2021). Rendahnya pasokan (*supply*)

dan tingginya permintaan (*demand*) lahan juga berakibat timbulnya kesenjangan (*gap*) di Indonesia antara perumahan dan pemukiman kumuh (Windayana S., 2021).”

“Berdasarkan beberapa permasalahan yang telah disebutkan di atas tentu menghambat kinerja pemerintah dalam menjawab tantangan percepatan investasi di Indonesia, salah satunya dalam kebutuhan persediaan lahan untuk pembangunan infrastruktur (Windayana S. 2021). Guna meminimalisir persoalan berkaitan dengan pengelolaan lahan maka perlu adanya pengelolaan sumberdaya agraria yang adil, berkelanjutan, dan ramah lingkungan yang harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat serta menyelesaikan konflik (Pasandaran et al, 2021).”

“Bentuk upaya pemerintah dalam menanggulangi hal tersebut yaitu melakukan rancang bangun sistem hukum pertanahan. Rancang bangun sistem hukum pertanahan di Indonesia telah menjadi keharusan hukum tatkala tuntutan dan kebutuhan ekonomi negara menjadi pilar utama dalam mencapai tujuan pembangunan nasional (Pasandaran et al, 2021). Sistem hukum pertanahan dilakukan pembaruan kebijakan mengenai pengelolaan pertanahan yang dibuat guna menjawab tantangan percepatan investasi pertumbuhan ekonomi, pemerataan ekonomi, ketahanan ekonomi, daya saing ekonomi, kebutuhan lahan, pemberian hak ruang atas tanah/ruang bawah tanah, dan percepatan pendaftaran

seluruh bidang tanah di Indonesia yang selanjutnya dimuat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Selanjutnya disebut UUCK) (Windayana S., 2021).”

“Penguatan Pertanahan dalam UUCK diatur pada bagian keempat pertanahan yaitu Pasal 125 sampai dengan 147. Pasal 125 sampai dengan 135 mengatur tentang pembentukan bank tanah, Pasal 136 sampai dengan 142 tentang penguatan hak pengelolaan, Pasal 143 sampai dengan 145 membahas tentang satuan rumah susun untuk orang asing, Pasal 146 tentang pemberian hak pada ruang atas dan bawah tanah, dan yang terakhir Pasal 147 terkait dengan Dokumen elektronik.”

“Untuk melaksanakan amanat pasal 142 dan Pasal 185 huruf b UUCK, diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah (PP No. 18/2021) pada tanggal 2 Februari 2021. Tujuan penyusunan PP No. 18/2021 adalah kodifikasi dan simplikasi aturan dengan menyatukan beberapa peraturan, mengganti norma ketentuan yang sudah tidak relevan, serta mengatur hal-hal baru sesuai dengan kebutuhan hukum dan masyarakat. PP 18/2021 telah mencabut: Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (PP No. 40/1996), Peraturan Pemerintah 103 Tahun 2015 Tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia (PP No. 103/2015), dan ketentuan mengenai jangka waktu pengumuman pendaftaran tanah secara sistematis dan jangka waktu pengumuman pendaftaran tanah secara sporadis dalam pasal 26 ayat (1)” dan ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24/1997).

“Menurut Maria S.W. Sumardjono selaku Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada menerangkan bahwa PP No. 18/2021 memiliki berbagai segi positif yaitu regulasi ini merupakan rumusan pertama yang membahas secara detail mengenai ruang lingkup tanah negara secara garis besar serta pengaturan tentang pengelolaan dan pemanfaatannya yang bisa diatur dalam peraturan menteri, hal tersebut dijelaskan dalam ketentuan Pasal 2 PP No. 18/2021. Segi positif lainnya di atur dalam ketentuan Pasal 17 yang pada pokoknya membahas terkait penegasan tentang penyelesaian dalam permasalahan tanah reklamasi dan tanah musnah, Pasal 65 membahas tentang pemberian hak atas tanah di wilayah perairan, Pasal 74-83 membahas tentang pemberian Hak Pengelolaan (HPL) dan Hak Atas Tanah Pada Ruang Bawah Tanah dan Ruang Atas Tanah, Pasal 84-86 menjelaskan tentang penyelenggaraan pendaftaran tanah secara elektronik yang dapat dilakukan dan pelaksanaannya secara bertahap, Pasal 94 tentang perubahan rumah

toko/rumah kantor yang berstatus Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai (HP) atas nama Warga Negara Indonesia (WNI) atas permohonan pemegang hak, Pasal 95-97 membahas mengenai penegasan tidak berlakunya lagi alat bukti hak lama, dan Pasal 98 yaitu tentang status tanah swapraja dan pemberian hak selanjutnya Sumardjono, 2021).”

“Menurut Nurhasan Ismail (2021) selaku Guru Besar Hukum Agraria Universitas Gadjah Mada menjelaskan bahwa selain terdapat segi positif yang timbul karena adanya PP No.18/2021, terdapat pula beberapa isu krusial pada regulasi tersebut, salah satunya terdapat beberapa pasal yang inkonsistensi. PP No. 18/2021 apabila dikaji dan ditelaah dari konstensi-tidaknya substansi norma, dari 104 Pasal dapat ditemukan 90 pasal yang bisa dinyatakan mengandung konsistensi norma baik secara internal maupun vertikal dan horisontal, sedangkan 16 pasal lainnya bisa dinyatakan mengandung inkonsistensi baik secara internal maupun secara vertikal (Gloria, 2021).

“Berdasarkan uraian di atas, maka penulis ingin menganalisa terkait pasal-pasal mana saja yang substansi-substansinya tidak konsisten secara vertikal (peraturan-peraturan yang lebih tinggi). Hal tersebut bertujuan untuk memberikan masukan kepada pemerintah guna mengkaji beberapa pasal-pasal yang substansinya bertentangan dengan peraturan-peraturan yang ada di atasnya.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum yang bertujuan untuk memecahkan permasalahan hukum yang sedang dibahas yaitu mengenai kajian hukum terhadap inkonsistensi PP No. 18/2021. jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif yaitu didasarkan pada norma-norma hukum positif yang memiliki keterkaitan dalam penelitian ini agar memperoleh kebenaran bersifat koherensi (Marzuki, 2014).”

Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) serta pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Pendekatan Perundang-undangan dipakai guna mencermati semua peraturan/norma hukum yang membahas permasalahan hukum yang diteliti, sedangkan pendekatan konseptual dipakai dengan menelaah teori-teori hukum, doktrin-doktrin ilmu hukum, serta yurisprudensi (Marzuki, 2011).”

Metode pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menganalisis serta mengidentifikasi bahan hukum, kemudian diinventarisasi, selanjutnya bahan hukum diklasifikasikan, serta menggunakan internet untuk menunjang bahan hukum yang mempunyai relasi dengan isu hukum pada penelitian ini. Teknik analisis bahan hukum menggunakan metode deduktif yaitu penjabaran dimulai dari pernyataan umum selanjutnya dijabarkan pada pembahasan yang lebih khusus, kemudian disimpulkan (Marzuki,

2011). Analisis yang dipakai menggunakan pedoman UUPA, UUCK dan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi dasar pembahasan dalam penelitian ini.”

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Faktor Terjadinya Inkonsistensi Peraturan Perundang-Undang

Pembangunan materi hukum (*legal substance*) atau peraturan perundang-undangan di Indonesia sampai saat ini terus berlangsung (*never ending process*) sebab peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sendi utama dari sistem hukum nasional. Peraturan perundang-undangan yang telah diterbitkan masih ditemukan adanya suatu kesalahan, baik karena substansi, proses dan prosedur, maupun aspek legal drafting-nya.”

Inkonsistensi peraturan perundang-undangan mempunyai arti adanya ketidakpastian hukum dalam implementasinya. Hal tersebut tentu bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum baik secara formil maupun materiil (Susetio, 2013).” Secara formil dan materiil, maksudnya semua masyarakat Indonesia seharusnya mendapat jaminan perlindungan hukum dari ketidakpastian yang ditimbulkan oleh hukum itu sendiri, jaminan tersebut didasari oleh aturan hukum berupa Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi :”setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Setidaknya terdapat 3(tiga)faktor permasalahan utama di bidang ini, yaitu: (i) tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan; (ii) perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas; dan (iii) implementasi undang-undang yang terhambat peraturan pelaksanaannya (Soegiyono, 2015). Menurut L.M. Gandhi menjelaskan bahwa terdapat 8 (delapan) faktor penyebab munculnya disharmoni/inkonsistensi dalam praktek hukum di Indonesia, yakni: pertama, perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan, selain itu semakin banyaknya peraturan yang diterbitkan menyebabkan kesukaran untuk mengetahui semua peraturan tersebut. Kedua, pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan. Ketiga, perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Keempat, perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan surat Edaran Mahkamah Agung. Kelima, kebijakan-kebijakan instansi Pusat yang saling bertentangan. Keenam, perbedaan antara kebijakan Pemerintah Pusat dan Daerah.” Ketujuh, perbedaan antara ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu, dan ke delapan yaitu benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas (Sidharta,2006).

Inkonsistensi vertikal suatu aturan hukum seringkali terjadi karena faktor penambahan, pengurangan, atau perubahan norma yang lebih tinggi yang mengarah pada terjadinya ketidakpastian hukum dan ketidakadilan (Ismail, 2021). Hal tersebut sering terjadi apabila dalam merumuskan suatu peraturan, pembentuk peraturan yaitu *agents of social change* dan *agents of social control* tidak melibatkan publik secara optimal, selain itu dapat pula dipengaruhi oleh faktor cepatnya dalam waktu pengerjaan (kejar tayang) dan karena juga dapat dipengaruhi faktor ekonomi politik (Ismail, 2021).”

Sidharta (2006) menjelaskan bahwa terjadi inkonsistensi hukum merupakan suatu hal yang umum terjadi yaitu adanya benturan norma yang kemudian saling menderogasikan. Norma yang menderogasi, yaitu norma yang membatalkan keabsahan dari norma yang lain, hal ini dalam lingkup pengaturan suatu hirarki perundang-undangan masih dapat dilakukan penderogasian apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi berhadapan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (Susetio, 2013). Adanya asas *lex superiori derogate legi inferiori*, ketentuan yang lebih tinggi menderegosisikan peraturan yang lebih rendah. Berbeda, jika konflik tersebut terjadi antar sesama undang-undang, dimana *conflict of norm* atas suatu pengaturan yang bersifat kewajiban atau larangan sama-sama diatur terhadap obyek yang sama dalam undang-undang sektoral yang berbeda (Susetio. 2013).” Asas *lex special derogate lex generalis* tidak dengan mudah diterapkan, sebab sektor mana yang harus diunggulkan (Susetio, 2013).

Inkonsistensi Vertikal Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021

Terkait dengan pengaturan bidang agraria, kondisi dinamis yang terdapat dalam pemaknaan/penggunaan lahan sangat erat hubungannya dengan kegiatan usaha yang ada. Oleh karena itu, setiap regulasi yang dibentuk berkaitan dengan agraria maka harus bertumpu pada aturan dasar yaitu UUPA.”Menurut Nurhasan Ismail (2021) PP No.18/2021 diterbitkan hanya bersandarkan pada UUCK dan tidak disebutkan UUPA sebagai pilar rujukan, meskipun UUPA tidak disebutkan sebagai dasar ”mengingat”, akan tetapi UUPA harus tetap menjadi rujukan dengan pertimbangan bahwa secara formal boleh saja politik hukum pembentuk PP No.18/2021 tidak memasukkan atau mengabaikan UUPA sebagai dasar rujukan namun secara materiil atau substantif PP tersebut wajib memperhatikan asas-asas hukum dalam UUPA karena tidak ada satu ketentuan dalam UUCK yang menghapus berlakunya UU No.5 Tahun 1960.“UUPA merupakan berisi asas hukum sebagai hukum yang khusus (*Lex Specialis*) sedangkan UUCK berkedudukan sebagai hukum yang umum (*Lex Generalis*) sehingga konsekuensinya UUCK tidak boleh mengandung substansi hukum yang bertentangan dengan UUPA dan begitu juga halnya PP No.18/2021 (Ismail,

2021). Artinya, substansi PP No.18/2021 harus menjabarkan ketentuan baik UUPA maupun UUCK sepanjang ketentuan UUCK tidak bertentangan dengan UUPA (Ismail, 2021).”

Berdasarkan 104 Pasal yang ada di dalam PP No. 18/2021, terdapat 16 pasal yang inkonsistensi baik itu secara internal maupun vertikal, Adapun pasal-pasal yang termasuk inkonsistensi vertikal yaitu : Pertama, Pasal 4 dan Pasal 5 PP No. 18/2021 yang bertentangan dengan Pasal 137 ayat (1) dan (3) UUCK dan Pasal 3 UUPA yang membahas mengenai asal tanah yang dapat diberikan Hak Pengelolaan (HPL).Pasal 4 dan Pasal 5 PP No. 18/2021 menerangkan bahwa asal tanah yang dapat diberikan untuk Hak Pengelolaan (HPL)di samping Tanah Negara, juga Tanah Ulayat yang hanya dapat diberikan kepada Masyarakat Hukum Adat, sedangkan di dalam ketentuan Pasal 137 UUCK menentukan bahwa tanah yang diberikan dengan HPL hanya berasal dari Tanah Negara dan tidak mengamankan Masyarakat Hukum Adat sebagai subyek yang dapat diberi HPL (Ismail, 2021). Hal senada juga ditentukan dalam Pasal 3 UUPA bahwa Tanah Ulayat hanya dapat dilekati Hak Ulayat yang diberikan kepada subyek hukum yaitu Masyarakat Hukum Adat (Ismail, 2021).”Konsepsi PP No. 18/2021 mengenai pengaturan atau penetapan HPL bagi Masyarakat hukum adat tidaklah jelas maksud dan tujuannya (Sumardjono, 2021). Labelisasi HPL bertentangan dengan Hak Milik Negara, Pasal 2 dan Penjelasan Umum II.2 UUPA yang menegaskan bahwa tanah hak ulayat merupakan entitas tersendiri, disamping tanah negara dan tanah hak. Penamaan tanah (hak) ulayat, tidak perlu “diberi nama” dengan HPL karena hakekat tanah ulayat berbeda dengan tanah HPL (Sumardjono, 2021).Pasal 4 PP No. 18/2021 yang berbunyi : “Hak pengelolaan dapat berasal dari tanah negara dan tanah ulayat” justru kontradiktif dengan Penjelasan Pasal 5 ayat (2) PP No. 18/2021 yang mengembalikan penetapan keberadaan Masyarakat Hukum Adat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (Sumardjono, 2021). Pengertian HPL tidak kompatibel dengan hak ulayat. Hak ulayat kewenangannya melekat/inheren pada dirinya dan tidak perlu mendapat “pelimpahan” wewenang dari siapapun , termasuk dari negara (Sumardjono, 2021). “Labelisasi HPL pada Masyarakat Hukum Adat menjadi janggal ketika dikaitkan dengan kewenangan pemegang HPL pada umumnya (Pemerintah, Pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara/Daerah, Badan Hukum Milik Negara/Daerah, Badan Bank Tanah, badan yang ditunjuk pemerintah pusat). Karakter Masyarakat Hukum Adat jelas berbeda dengan subjek HPL pada Pasal 5 PP No. 18/2021 tersebut (Sumardjono, 2021).Terkait pengakuan tentang Masyarakat Hukum Adat dan tanah ulayat maka jalan keluar yang dapat dilakukan adalah penetapan untuk masyarakat hukum adat sebaiknya tidak perlu diimplementasikan sebab selain tidak pas juga tidak ada dampaknya apabila

dilaksanakan, justru yang perlu diatur adalah hal-hal sebagai berikut (Sumardjono, 2021) :”

- a. Penetapan keberadaan Masyarakat Hukum Adat dalam bentuk Peraturan daerah yang menunjuk Masyarakat Hukum Adat tertentu atau dalam bentuk Surat Keputusan gubernur/bupati/walikota sesuai kewenangannya.
- b. Restitusi (pengembalian) tanah ulayat yang semula dilepas (menjadi tanah negara) untuk dapat diberikan suatu hak atas tanah di atasnya, yang setelah hak atas tanahnya berakhir, tidak diperpanjang dandiperbaharui, ternyata Masyarakat Hukum Adat yang semula melepaskan tanah ulayat tersebut masih eksis, agar dikembalikan kepada Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan dalam status sebagai tanah ulayat.
- c. Pemberian hak atas tanah di atas tanah ulayat secara langsung apabila dikehendaki oleh Masyarakat Hukum Adat sebagai pelaksanaan Pasal 2 UUPA dan operasionalisasi Permen ATR/Ka BPN No. 5 Tahun 1999.
- d. Perlu mengatur tentang bentuk /jenis kerugian Masyarakat Hukum Adat atas tanah ulayatnya jika diperlukan untuk kepentingan umum dan bentuk ganti kerugiannya.

Kedua, terkait pemberian Hak Guna Usaha (HGU) di atas Tanah HPL yang di atur di dalam ketentuan Pasal 138 ayat (2) UUCK serta Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 21 PP No.18/2021 yang bertentangan dengan Pasal 28 ayat (1) UUPA. Pasal 21 PP No.18/2021 mengatur bahwa HGU dapat diberikan di atas Tanah HPL dan ini didukung oleh Pasal 138 UUCK. Pasal 8 ayat (1) PP No.18/2021 berbunyi :

“**Hak Pengelolaan** yang penggunaan dan pemanfaatan seluruh atau sebagian tanahnya untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) huruf b dapat diberikan Hak Atas Tanah berupa **hak guna usaha**, hak guna bangunan dan/atau hak pakai di atas Hak Pengelolaan sesuai dengan sifat dan fungsinya, kepada: pemegang Hak Pengelolaan sepanjang diatur dalam Peraturan Pemerintah; atau pihak lain, apabila Tanah Hak pengelolaan dikerjasamakan dengan perjanjian pemanfaatan Tanah.”

Pasal 21 PP No. 18/2021 menerangkan bahwa : “Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha meliputi: Tanah Negara; dan Tanah Hak Pengelolaan”, ketentuan tersebut didukung oleh ketentuan Pasal 138 UUCK, sedangkan bunyi pasal 28 ayat (1) UUPA menerangkan bahwa “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”. Berdasarkan bunyi pasal-pasal di atas, Inkonsistensi ini sudah terjadi antar Undang-Undang yang bersifat horisontal, UUPA mengatur HGU hanya dapat

diberikan di atas Tanah Negara dan bukan di atas Hak Pengelolaan. Menurut pendapat Maria S.W. Sumardjono selaku Guru Besar Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjadarda, menerangkan bahwa pemberian HGU di atas HPL perlu dilakukan pertimbangan kembali, jika alasannya diberlakukan ketentuan pasal tersebut agar aset berupa HGU yang telah berakhir jangka waktunya tidak hilang, dengan jalan “menyorongkan” HPL di bawah HGU supaya hak/aset tetapnya tidak akan berakhir kecuali HPL-nya dilepaskan, maka alasan yang “*pars pro toto*” ini jelas tidak relevan untuk dirumuskan secara umum. Apalagi jika konstruksi hukum itu dikaitkan dengan redistribusi tanah dalam rangka reforma agraria, karena bidang tanah sudah diduduki pihak ketiga.

Ketiga, ketentuan saat lahirnya Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai di atas Hak Milik, Pasal 39 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (2) PP No.18/2021 bertentangan dengan Pasal 37 huruf b dan Pasal 43 ayat (2) UUPA. Pasal dalam PP No.18/2021 tersebut menjelaskan bahwa HGB dan HPJW di atas Tanah Hak Milik lahir atau terjadi sejak didaftarkan Akta Pemberian Haknya di Kantor Pertanahan, sedangkan dalam ketentuan Pasal 43 ayat (2) UUPA menernagkan bahwa HGB di atas Tanah Hak Milik lahir/terjadi sejak ditandatanganinya Akta Pemberian Haknya yang dibuat PPAT.”

Keempat, Pemilikan HGB oleh Warga Negara Asing (WNA) yang diatur di dalam ketentuan Pasal 71 ayat (1) huruf b dan ayat (2) PP No.18/2021 sebagai penjabaran lebih ketentuan Pasal 144 dan Pasal 145 UUCK bertentangan dengan Pasal 36 ayat (1) UUPA. Pasal 71 ayat (1) huruf b dan ayat (2) menerangkan bahwa WNA boleh mempunyai HGB yang digunakan untuk bangunan Rusun dan berada di Kawasan Khusus (kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, kawasan industri, dan kawasan ekonomi lainnya) dan ini memang dibuka kemungkinannya oleh Pasal 144 & Pasal 145 UUCK.” Pengaturan tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 36 ayat (1) UUPA yang menyatakan menutup kemungkinan WNA untuk mempunyai HGB untuk semua penggunaan. Menurut pendapat Maria S.W. Sumardjono (2021) mengatakan bahwa pengaturan mengenai Orang Asing boleh memiliki satuan rumah susun/apartemen/flat/unit dalam rusun yang tanah-bersamanya berstatus HGB (atas tanah negara, atas tanah Hak Milik atau HPL) jelas bertentangan dengan UUPA dan konsep universal tentang “*strata title*” yang mengenal individual sekaligus *co-ownership* atas tanah, benda dan bagian dari rusun. Berdasarkan asas nasionalitas dalam hukum pertanahan yang diatur dalam UUPA, orang asing tidak diperkenankan memiliki hak atas tanah tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) UUPA. Hak atas tanah yang mungkin dimiliki warga negara asing adalah Hak Pakai. “Peraturan peraturan dalam UUPA tidak memperkenankan warga negara

asing untuk memiliki hak atas tanah kecuali hak pakai dan hak sewa untuk bangunan, namun karena pengaruh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) yang selalu melekatkan rumah kepada hak atas tanah maka orang asing hanya dapat memiliki rumah di atas hak pakai maupun hak sewa untuk bangunan (Jaya Utama, 2018).”

Selanjutnya pencermatan mengenai ketentuan Pasal 71 ayat (2) yang apabila dikaitkan dengan Penjelasan Pasal 67 ayat (1) mementahkan perumusan bahwa “pelanggaran” yang dilegalkan untuk Orang Asing itu hanya untuk rusun yang dibangun di kawasan tertentu. Penjelasan Pasal 67 ayat (1) mengindikasikan jika di luar kawasan tertentu pun, pelanggaran itu dilegalkan.” Menurut analisa Maria S.W. Sumardjono menjelaskan bahwa Diskon” tanah-bersama dalam sertifikat Hak Milik Satuan Rumah Susun jika Orang Asing membeli satuan rumah susun (sarusun) yang berdiri di atas tanah HGB menunjukkan kejanggalanyaitu apabila sarusun dimiliki oleh WNI, “diskon” tidak berlaku lagi, kemudian apa yang membedakan dengan membeli sarusun di atas tanah sewa (aset atau tanah wakaf). Konstruksi PP No. 18/2021 lebih pas digunakan untuk sarusun yang berdiri di atas tanah sewa, bukan di atas tanah hak. Orang Asing yang membeli sarusun yang berdiri di atas di tanah HGB tidak dapat menjadikan sarusunnya sebagai jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan (HT) karena tidak memiliki tanah-bersama. Kerancuan dan ketidakpastian hukum ini perlu diklarifikasi (antara PP No. 18 Tahun 2021 dengan PP No. 13 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Rusun).

4. KESIMPULAN

PP No.18/2021 merupakan peraturan pelaksana yang mengatur mengenai persoalan agraria yang hanya bersandarkan pada UUCK dan tidak menyebutkan UUPA sebagai pilar rujukan. Meskipun demikian, UUPA harus tetap menjadi rujukan karena tidak ada satu ketentuan dalam UUCK yang menghapus berlakunya UU No. 5 Tahun 1960, artinya substansi daripada PP No. 18/2021 tidak boleh bertentangan dengan peraturan pokok yang mengatur terkait dengan agraria itu sendiri yaitu UUPA. Hasil telaah para pakar hukum agraria ditemukan beberapa pasal yang substansinya saling kontradiktif dengan peraturan yang lebih tinggi (inkonsistensi vertikal), yaitu Pasal 4 dan Pasal 5 PP No. 18/2021 yang bertentangan dengan Pasal 137 ayat (1) dan (3) UUCK dan Pasal 3 UUPA yang membahas mengenai asal tanah yang dapat diberikan Hak Pengelolaan (HPL). Pasal 138 ayat (2) UUCK serta Pasal 8 ayat (1) dan Pasal 21 PP No.18/2021 yang bertentangan dengan Pasal 28 ayat (1) UUPA. Pasal 39 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (2) PP No.18/2021 bertentangan dengan Pasal 37 huruf b dan Pasal 43 ayat (2) UUPA, dan Pasal 71 ayat (1) huruf b dan ayat (2) PP No.18/2021 sebagai penjabaran lebih ketentuan Pasal 144 dan Pasal 145

UUCKbertentangan dengan Pasal 36 ayat (1) UUPA. Berdasarkan ketentuan di atas, diharapkan pemerintah dapat menguji ulang kembali substansi-substansi peraturan tersebut.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Gloria. 2021. Pakar UGM: Terdapat Sejumlah Inkonsistensi dalam PP No. 18 Tahun 2021, <https://www.ugm.ac.id/id/berita/21701-pakar-ugm-terdapat-sejumlah-inkonsistensi-dalam-pp-no-18-tahun-2021> (diakses 07 Oktober 2021)
- Ismail, Nurhasan. 2021. Catatan Terjadinya Inkonsistensi Internal dan Vertikal Substansi PP No. 18 Tahun 2021, Materi Presentasi Webinar 20 September 2021 yang Diselenggarakan Oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- Jaya Utama, I.W.K. 2018. Hak Kepemilikan Atas Satuan Rumah Susun Di Atas Tanah Hak Guna Bangunan Yang Berdiri Diatas Tanah Hak Milik Berdasarkan Perjanjian Sewa Menyewa, *Jurnal Kertha Wicaksana*, Vol. 12 No. 2
- Marzuki, Peter Mahmud. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana.
- Sidharta, A. 2006. *Hukum dan Logika*. Bandung : Alumni
- Soegiyono. 2015. Pentingnya Harmonisasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurnal Lapan Kajian Kebijakan dan Hukum Kedirgantaraan*, <https://doi.org/10.30536/9786023181339.1>
- Sumardjono, Maria S.W. 2021. *Quo Vadis* Regulasi Pengelolaan Pertanahan Pasca UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ?, Materi Presentasi Webinar 20 September 2021 yang Diselenggarakan Oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- Susetio, Wasis. 2013. Disharmoni Perturan Perundang-Undangan di Bidang Agraria, *Jurnal Lex Jurnalica*, Vol. 10 No. 3
- Windayana, Suyus. 2021. Latar Belakang Penyusunan PP No. 18 Tahun 2021, Materi Presentasi Webinar 20 September 2021 yang Diselenggarakan Oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
- Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah