



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 96/PUU-XIV/2016

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Yang Berhak Atau Kuasanya terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



1. Nama : **Rojiyanto**
Kewarganegaraan : Indonesia
Pekerjaan : Buruh harian lepas
Alamat : Jalan Sungai Tirem Nomor 907, RT 010, RW 008, Papanggo, Tanjung Priok, Jakarta Utara

sebagai-----**Pemohon I;**

2. Nama : **Mansur Daud P.**
Kewarganegaraan : Indonesia
Pekerjaan : Wiraswasta
Alamat : Guji Baru RT 004, RW 002, Duri Kepa, Kebon Jeruk, Jakarta Barat

sebagai-----**Pemohon II**

3. Nama : **Rando Tanadi**
Kewarganegaraan : Indonesia
Pekerjaan : Mahasiswa
Alamat : Jalan Patra Raya Nomor 82, RT 007, RW 002, Duri Kepa, Kebon Jeruk, Jakarta Barat

sebagai-----**Pemohon III;**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus, bernomor 1741/SKK.PUU/ADV.PMU/M.2016.09.17/IX/2016 bertanggal 13 September 2016, memberi kuasa kepada Alghiffari Aqsa, SH., Yunita, SH., LLM., Arif Maulana, SH., MH., Eny

Rofi'atul N. SH., MH., Atika Yuanita P. SH., MH., Revan H. Tambunan, SH., Aldo Fellix Januarydy, SH., Oky Wiratama Siagian, SH., Ayu Eza Tiara, SH., Gading Yonggar Ditya, SH., Muhamad Isnur, SH.I., Pratiwi Febry, SH., Tigor Gempita Hutapea, SH., Handika Febrian, SH., Nelson Nikodemus Simamora, SH., Wirdan Fauzi, SH., Bunga M.R. Siagian, SH., Matthew Michele, SH., Citra Referandum, SH., dan Uchok Shigit Prayogy, SH., para Advokat, Pengacara Publik, dan/atau Asisten Bantuan Hukum di Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, beralamat di Jalan Doponegoro Nomor 74, Menteng Jakarta Pusat, DKI Jakarta, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai-----**para Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
Membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
Mendengar dan membaca keterangan para Pihak Terkait;
Mendengar dan membaca keterangan ahli para pihak;
Memeriksa bukti-bukti para pihak;
Membaca kesimpulan para pihak.

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 27 September 2016 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 194/PAN.MK/2016 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 20 Oktober 2016 dengan Nomor 96/PUU-XIV/2016, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 15 November 2016, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. Pendahuluan

*“Demikianlah maka pada pokoknya tujuan Undang-Undang Pokok Agraria ialah:
a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria Nasional, yang akan*

merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur; b. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan; c. meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.”

(Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria)

Pada tahun 1968, Henri Lefebvre dalam *Le Droit à la ville* memperkenalkan terminologi hak atas kota. Hak atas kota, menurut Henri Lefebvre, tidak dapat dimaknai sebagai sekadar hak warga untuk tinggal di kota yang bersih, aksesibel terhadap fasilitas publik, atau dapat memberikan rasa aman bagi setiap warga yang tinggal di dalamnya. Lebih dari itu, konsep hak atas kota memaknai bahwa setiap lapisan masyarakat wajib diberikan ruang partisipasi untuk dapat turut mentransformasi dan memperbaharui suatu kota sesuai dengan konteks ekonomi politik kekinian.

Lebih lanjut, menurut David Harvey dalam *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, menguraikan bahwa kota harus dibangun bukan hanya berdasarkan inisiatif pemerintah sendiri sebagai administrator formal dari pemerintahan kota, tetapi juga berdasarkan inisiatif dan kerja kolektif dari rakyat yang menempatinnya. Partisipasi rakyat ini juga akan membangun kota yang berkeadilan, yang pembangunannya tidak mengesampingkan masyarakat miskin kota, tetapi justru menyejahterakan mereka.

Prinsip hak atas kota juga dimaknai penuh oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (“**UUPA**”). Pasal 2 ayat (3) menyatakan bahwa negara wajib menggunakan wewenangnya semata-mata untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat untuk mencapai masyarakat Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Bagian penjelasan umum UUPA juga menegaskan bahwa hukum agrarian Indonesia harus disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam Negara yang modern dan dalam hubungannya dengan dunia internasional.

Namun, pelaksanaan prinsip hak atas kota dan semangat UUPA untuk mengedepankan partisipasi masyarakat di dalam pembangunan seringkali tidak

sejalan dengan idealita yang ingin dicapainya. Hal itu disebabkan masih adanya ketidakpastian hukum di dalam perlindungan hak masyarakat miskin kota untuk menduduki dan memperoleh tanah yang menjadi haknya. UU PrP Nomor 51 Tahun 1960 adalah salah satu penyebab ketidakpastian hukum tersebut yang mengakibatkan masyarakat miskin kota menjadi terpinggirkan di dalam proses pembangunan.

UU PrP 51 Tahun 1960 memberikan wewenang yang sangat besar bagi pemerintah untuk mengambil lahan dari rakyat tanpa partisipasi dari warga, padahal peraturan tersebut sesungguhnya sudah tidak lagi relevan dengan kondisi saat ini. Ketentuan tersebut dahulu diterbitkan oleh pemerintah untuk memberikan wewenang bagi militer untuk melakukan penertiban tanah dalam situasi perang atau negara dalam keadaan bahaya (*Staat van Oorlog en Beled*).

UU PrP 51 Tahun 1960 juga menjustifikasi pemerintah untuk mengabaikan prinsip-prinsip HAM yang sepatutnya wajib dilindungi oleh negara di dalam melakukan pengadaan tanah yang mengarah kepada penggusuran paksa. Penggusuran paksa termasuk ke dalam kategori pelanggaran HAM berat berdasarkan Resolusi Komisi HAM PBB Nomor 2004/28.

Di wilayah DKI Jakarta sendiri, LBH Jakarta mencatat telah terjadi penggusuran paksa terhadap 8.145 kepala keluarga dan 6.283 unit usaha kecil menengah sepanjang tahun 2015. Penggusuran tersebut dilakukan dengan cara-cara yang tidak manusiawi, yaitu 84 persen warga menyatakan bahwa penggusuran dilakukan secara sepihak dan 72 persen kasus mengaku tidak mendapatkan ganti rugi yang layak atau tidak mendapatkan kompensasi sama sekali. Lebih dari setengah kasus-kasus yang terjadi juga melibatkan kekerasan dari aparat pemerintah, yaitu anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Satuan Polisi Pamong Praja.

Bila menilik ke belakang, penggusuran paksa dengan jalan intimidasi dan kekerasan telah menjadi bagian dari sejarah panjang penggusuran paksa di Indonesia. Laporan Human Rights Watch yang berjudul *Masyarakat yang Tergusur: Pengusiran Paksa di Jakarta* mencatat bahwa kekerasan dalam kasus-kasus penggusuran paksa telah lama dilanggengkan oleh pihak penguasa. Perbedaannya, pada administrasi pemerintahan terdahulu, penggusuran paksa kerap dilakukan oleh oknum aparat tidak resmi yang menerima suap, seperti

preman, dan pada pemerintahan saat ini, menggunakan kekuatan resmi dari aparat pemerintah.

Peristiwa-peristiwa penggusuran merupakan bentuk pelanggaran yang nyata terhadap hak konstitusional masyarakat korban penggusuran paksa. Selepas peristiwa naas tersebut, warga kehilangan hak mereka atas tempat tinggal, hak atas pekerjaan yang layak, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak atas rasa aman, dan hak atas pendidikan bagi anak-anak mereka. Kasus-kasus penggusuran paksa yang didasarkan pada UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya tidak hanya terjadi di wilayah DKI Jakarta, tetapi juga kota-kota besar lainnya di Indonesia.

Terdapat tiga buah pelanggaran besar yang disebabkan oleh UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya berdasarkan kasus-kasus penggusuran yang dialami oleh warga negara. *Pertama*, pemerintah daerah tidak beritikad baik untuk terlebih dahulu membuktikan kepemilikan lahan tersebut di pengadilan. *Kedua*, pemerintah menggunakan kekerasan untuk mengusir warga dari tanah yang masih berada pada status sengketa. *Ketiga*, pemerintah tidak menjalankan fungsinya untuk memberikan jaminan hak atas perumahan yang layak bagi warga negara. Sebagian besar warga yang tergusur biasanya tidak mendapatkan solusi yang memadai.

Pelanggaran-pelanggaran tersebut adalah ironi karena semangat pembaruan hukum agraria Indonesia telah lama sekali ingin menghapus asas *Domein Verklaring* sebagaimana dahulu diterapkan dalam *Agrarische Wet* tahun 1870, yaitu asas yang mengatur bahwa semua tanah jajahan yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya berdasarkan pembuktian hukum barat, maka tanah tersebut dinyatakan sebagai tanah milik negara atau milik penjajah Belanda. Namun, UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya justru malah mengadopsi kembali asas tersebut dengan memposisikan pemerintah seolah-olah memiliki kekuasaan yang sangat absolut untuk menentukan kepemilikan tanah dan menentukan secara sepihak prosedur penyelesaian sengketa.

Selain pelanggaran negara terhadap hak konstitusional warga negaranya sendiri dilegitimasi oleh UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya, undang-undang tersebut juga bertentangan dengan semangat reforma

agraria yang mendorong terciptanya pembaruan hukum agraria berdasarkan UUD 1945 dan juga Pancasila. Membatalkan UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya adalah langkah baru menuju reforma agraria yang mengedepankan perlindungan hak konstitusional warga negara sesuai dengan cita-cita dasar UUPA.

B. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menyatakan, "*Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan*" dan "*Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan, peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*";
2. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu*";
3. Bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi lebih lanjut termaktub dalam Pasal 10 ayat (1) butir a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi ("**UU Mahkamah Konstitusi**") yang menyatakan bahwa "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara pada tingkat pertama dan terakhir putusannya bersifat final untuk (a) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*";
4. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, karena objek permohonan ini adalah uji materi Undang-Undang, yaitu Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili dan memutus permohonan ini.

C. Kedudukan Hukum Para Pemohon

5. Bahwa Para Pemohon adalah perorangan yang oleh UUD 1945 diberikan hak konstitusional antara lain tapi tidak terbatas pada:
 - a. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”
 - b. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya*”
6. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa “*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (a) perorangan WNI, (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang, (c) badan hukum publik dan privat, atau (d) lembaga Negara;*”
7. Bahwa Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “Hak Konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diantaranya meliputi hak untuk tidak diperlakukan secara sewenang-wenang, dan hak untuk mendapatkan perlindungan Hak Asasi Manusia;
8. Bahwa Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 telah memberikan penjelasan mengenai hak konstitusional dan kerugian konstitusional sebagai berikut:
 - a. adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 - b. bahwa hak konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
 - c. bahwa kerugian konstitusional pemohon yang dimaksud bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji; dan

- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;
9. Bahwa selain syarat-syarat di atas, Mahkamah Konstitusi di dalam putusan-putusannya juga telah memuat syarat-syarat lain mengenai kriteria kedudukan hukum Pemohon, antara lain:
- a. Memiliki kualifikasi untuk bertindak sebagai pemohon karena mengalami kerugian langsung atas terbitnya sebuah Undang-Undang (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 133/PUU-VII/2009);
 - b. Perorangan warga negara Indonesia, terutama pembayar pajak (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009); dan
 - c. Berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang memiliki kepentingan dan kepedulian terhadap suatu Undang-Undang (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-I/2003);
10. Bahwa dengan mengacu pada syarat-syarat sebagaimana telah diuraikan di atas, para Pemohon yang (1) memiliki hak konstitusional untuk mengajukan permohonan selaku warga negara Indonesia, (2) pihak yang mengalami kerugian konstitusional langsung atas terbitnya sebuah Undang-Undang, (3) pihak yang mengalami kerugian yang bersifat spesifik dan aktual, (4) pembayar pajak, dan (5) pihak yang mengalami kerugian yang kerugiannya terkait dengan berlakunya Undang-Undang yang diajukan untuk diuji berhak untuk mengajukan permohonan uji materi ini. Rincian kerugian yang dialami oleh para Pemohon, antara lain:
- a. ROJIYANTO, PEMOHON I, adalah korban penggusuran paksa di wilayah Papanggo, Jakarta Utara, pada tahun 2008. Kawasan tempat tinggal Pemohon digusur paksa dengan alasan pembangunan Taman Bersih, Manusiawi, dan Berwibawa (BMW). Penggusuran paksa tersebut dilakukan oleh pemerintah dengan jalan kekerasan. Banyak warga Papanggo mengalami luka-luka. Pemohon sendiri mengalami kerugian konstitusional berupa terganggunya hak atas rasa aman, kehilangan hak atas tempat tinggal, kerusakan harta benda, dan kehilangan pekerjaannya. Pemerintah sama sekali tidak memberikan ganti rugi kepada Pemohon. Pemohon sempat mengajukan gugatan ke pengadilan dan gugatan tersebut menarik simpati banyak orang termasuk organisasi internasional *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE)* yang turut menjadi *Amicus Curiae* dalam

persidangan kasus penggusuran paksa tersebut. Namun, Pemohon tetap kalah hingga tingkat kasasi dengan alasan UU PrP Nomor 51 Tahun 1960 tidak mewajibkan pemerintah memberikan ganti rugi kepada warga korban penggusuran paksa.

b. MANSUR DAUD, PEMOHON II, adalah korban penggusuran paksa di kawasan Duri Kepa, Jakarta Barat. Dalam surat peringatan yang diberikan pemerintah, perintah untuk pindah dari lokasi penggusuran ditujukan untuk nama ASUN, dkk.dengan landasan UU PrP Nomor 51 Tahun 1960, padahal tidak ada satupun warga Duri Kepa memiliki nama ASUN dan hal ini sudah diklarifikasi oleh Pemohon kepada pihak pemerintah bahwa ancaman penggusuran paksa tersebut salah alamat. Pemohon belakangan mengetahui bahwa penggusuran paksa tersebut dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan pihak swasta dan bukan kepentingan umum. Akibat penggusuran paksa tersebut, Pemohon mengalami kerugian konstitusional berupa hilangnya hak atas tempat tinggal, rusaknya harta benda, dan hilangnya hak atas pekerjaan.

c. RANDO TANADI, PEMOHON III, adalah korban penggusuran paksa di kawasan Duri Kepa, Jakarta Barat. Waktu penggusuran paksa berlangsung, Pemohon masih menempuh pendidikan di Sekolah Menengah Atas dan terpaksa putus sekolah sementara waktu yang mengakibatkan ia mengalami kerugian konstitusional berupa kehilangan haknya atas pendidikan akibat penggusuran tersebut. Pemohon juga terlanggar haknya atas tempat tinggal dan hak atas rasa aman karena rumah orang tuanya dihancurkan pada waktu penggusuran paksa berlangsung.

11. Bahwa para Pemohon sebagai pembayar pajak juga memiliki kepentingan untuk mendorong perbaikan prosedur relokasi masyarakat yang manusiawi melalui permohonan uji materi ini, mengingat penggusuran paksa yang dilakukan oleh pemerintah dengan berlandaskan pada ketentuan UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya menggunakan anggaran dari APBN ataupun APBD yang salah satu sumbernya berasal dari pajak yang dibayarkan oleh para Pemohon;

D. Kerugian Konstitusional Yang Dialami Oleh Pemohon

12. Bahwa Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya telah menyebabkan tidak terwujudnya perlindungan hak konstitusional warga negara, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang mengatur tentang standar prosedur relokasi bagi setiap warga negara yang sesuai dengan prinsip-prinsip HAM;
13. Bahwa berlakunya Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya telah menimbulkan kerugian konstitusional yang nyata dari Para Pemohon karena kehilangan hak-haknya yang telah dijamin berdasarkan UUD 1945, yaitu hak atas tempat tinggal, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak atas pekerjaan, hak atas rasa aman, hak atas perlindungan harta benda, hak atas perlindungan dari perlakuan yang bersifat diskriminatif, hak untuk diperlakukan setara di hadapan hukum dan hak atas pendidikan bagi anak-anak para Pemohon;
14. Bahwa para Pemohon telah secara nyata mengalami pelanggaran hak-hak konstitusional akibat peristiwa penggusuran paksa yang mereka alami berdasarkan UU Prp tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya. Para Pemohon sempat mengalami kehilangan tempat tinggal, pekerjaan, intimidasi dari aparat pemerintah, terganggunya pendidikan anak-anak mereka, tidak diberikannya kompensasi yang memadai, tidak diberikan kesempatan untuk menggugat haknya di lembaga peradilan, dan ditelantarkan oleh pemerintah pasca relokasi;
15. Bahwa penggusuran paksa yang dilakukan dengan berlandaskan pada ketentuan UU Prp tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya tidak hanya berlangsung di wilayah DKI Jakarta, tetapi juga di berbagai kota lain di Indonesia dan telah melanggar hak konstitusional ribuan masyarakat korban penggusuran paksa selama puluhan tahun sejak awal diberlakukannya ketentuan ini;

E. Dampak Dikabulkannya Hak Uji Materiil Atas Undang-Undang Prp Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya

16. Bahwa jika permohonan ini dikabulkan, maka pasal-pasal yang diajukan uji materinya oleh pemohon tidak dapat diterapkan lagi kepada masyarakat yang rentan menjadi korban penggusuran paksa, mendorong pembaruan hukum agraria yang mengedepankan hak konstitusional warga negara sebagaimana dilindungi oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila, dan mendorong terciptanya perbaikan prosedur relokasi warga yang manusiawi yang berlandaskan pada prinsip-prinsip hak asasi manusia sehingga melindungi hak konstitusional warga negara.

F. Alasan-Alasan Permohonan

17. Bahwa pasal-pasal yang diajukan sebagai objek uji materi dalam permohonan Para Pemohon ini adalah Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya yang masing-masing berbunyi sebagai berikut:

Pasal 2 UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

Dilarang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah.

Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

(1) Penguasa Daerah dapat mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada didaerahnya masing-masing pada suatu waktu.

(2) Penyelesaian tersebut pada ayat (1) pasal ini diadakan dengan memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.

Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

- (1) Dalam rangka menyelesaikan pemakaian tanah sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 3, maka Penguasa Daerah dapat memerintahkan kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan dengan segala barang dan orang yang menerima hak dari padanya.
- (2) Jika setelah berlakunya tenggang waktu yang ditentukan didalam perintah pengosongan tersebut pada ayat (1) pasal ini perintah itu belum dipenuhi oleh yang bersangkutan, maka Penguasa Daerah atau pejabat yang diberi perintah olehnya melaksanakan pengosongan itu atas biaya pemakai tanah itu sendiri.

Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

- (1) Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam pasal 3,4 dan 5, maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000,00 (lima ribu rupiah);
 - a. barangsiapa memakai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah, dengan ketentuan, bahwa jika mengenai tanah-tanah perkebuan dan hutan dikecualikan mereka yang akan diselesaikan menurut pasal 5 ayat 1;
 - b. barangsiapa mengganggu yang berhak atau kuasanya yang sah di dalam menggunakan haknya atas suatu bidang tanah;
 - c. barangsiapa menyuruh, mengajak, membujuk atau menganjurkan dengan lisan atau tulisan untuk melakukan perbuatan yang dimaksud dalam pasal 2 atau sub b dari ayat 1 pasal ini;
 - d. barangsiapa memberi bantuan dengan cara apapun juga untuk melakukan perbuatan tersebut pada pasal 2 atau huruf b dari ayat 1 pasal ini;
- (2) Ketentuan-ketentuan mengenai penyelesaian yang diadakan oleh Menteri Agraria dan Penguasa Daerah sebagai yang dimaksud dalam pasal 3 dan 5 dapat memuat ancaman pidana dengan kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000,00 (lima ribu rupiah) terhadap siapa yang melanggar atau tidak memenuhinya.

(3) Tindak pidana tersebut dalam pasal ini adalah pelanggaran

18. Bahwa UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya telah diberlakukan sebagai Undang-Undang berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat dan Semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang Sudah Ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 Menjadi Undang-Undang.
19. Bahwa pada pokoknya terdapat 7 (tujuh) buah alasan pokok Permohonan yang menjadi landasan kerugian konstitusional Pemohon dan akan disampaikan dengan sistematika berikut ini, yaitu:
 - a. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya mengadopsi asas hukum kolonial yang sudah tidak berlaku lagi setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
 - b. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya mengakibatkan ketidakpastian hukum karena tetap digunakan meskipun negara tidak sedang berada dalam keadaan bahaya (*Staat van Oorlog en Beled*);
 - c. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya dijadikan landasan yang absah bagi pemerintah untuk tidak melaksanakan proses relokasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip HAM;
 - d. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk mengklaim kepemilikan tanah dari warga yang telah menduduki tanah dalam jangka waktu lama karena pemerintah tidak dibebankan kewajiban untuk membuktikan haknya atas suatu tanah;
 - e. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya bertentangan dengan prinsip negara hukum karena memberikan pemerintah wewenang untuk melampaui kewenangan lembaga yudikatif;
 - f. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya memberikan landasan bagi pemerintah untuk melakukan tindakan pengkriminalan ataupun pemidanaan ganda terhadap warga negara yang sedang menghadapi sengketa lahan atau menjadi korban pengusuran paksa; dan

g. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya mengakibatkan ketidakpastian hukum karena bertentangan dengan berbagai aturan lain terkait dengan pengurusan.

II. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya mengadopsi asas hukum kolonial yang sudah tidak berlaku lagi setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

20. Bahwa menurut Prof. Boedi Harsono dalam *Hukum Agraria: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, hukum agraria Indonesia dapat dibagi ke dalam 2 (dua) periode, yaitu:

- a. Masa sebelum kemerdekaan tahun 1945 yang terbagi menjadi: (1) masa sebelum diberlakukannya *Agrarische Wet* (tahun 1870) dan (2) masa setelah diberlakukannya *Agrarische Wet*, mulai dari tahun 1870 hingga proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia; dan
- b. Masa kemerdekaan yang terbagi menjadi: (1) masa sebelum berlakunya UUPA di antara tahun 1945 sampai tahun 1960 dan (2) masa setelah berlakunya UUPA sejak tahun 1960 dan seterusnya.

21. Bahwa pembentukan UUPA didasarkan pada semangat reforma agraria untuk menerapkan kebijaksanaan baru terhadap undang-undang keagrarian yang lama, melalui penafsiran baru yang sesuai dengan situasi kemerdekaan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;

22. Bahwa penjelasan umum UUPA merumuskan bahwa hukum agraria lama yang berlaku sebelum tahun 1960 menghambat pencapaian untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur karena:

- a. Hukum agraria lama sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah jajahan, dan sebagian lainnya dipengaruhi olehnya, hingga bertentangan dengan kepentingan rakyat didalam melaksanakan pembangunan nasional sebagai akibat dari politik pemerintah jajahan itu;
- b. Hukum agraria lama bersifat dualisme, yaitu berlakunya peraturan-peraturan hukum adat disamping peraturan-peraturan dari dan yang didasarkan atas hukum barat, yang akan menimbulkan pelbagai masalah antar golongan yang serba sulit juga tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa; dan

- c. Bagi rakyat asli hukum agraria penjajahan tidak menjamin kepastian hukum seluruh rakyat Indonesia.
23. Bahwa salah satu tujuan diperbaharunya UUPA adalah untuk menggantikan asas *Domein Verklaring* yang terkandung di dalam *Agrarische Wet* 1870, yaitu asas yang mengatur bahwa semua tanah jajahan yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya berdasarkan pembuktian hukum barat, maka tanah tersebut dinyatakan sebagai tanah milik negara atau milik penjajah Belanda;
24. Bahwa asas tersebut telah dimandatkan untuk dihapus dalam sejarah pembaruan hukum agraria Indonesia, antara lain melalui Panitia Agraria Yogyakarta pada tahun 1948, Panitia Agraria Jakarta tahun 1951, Panitia Soewahjo pada tahun 1956, Rancangan Soenarjo tahun 1958, Rancangan Sadjarwo pada tahun 1959, hingga akhirnya diberlakukan UUPA pada tahun 1960. Seluruh pembahasan pembaruan hukum agraria tersebut menyepakati untuk menghapus asas *Domein Verklaring* karena berpotensi merampas hak-hak masyarakat atas suatu tanah tanpa melalui proses pembuktian terlebih dahulu;
25. Bahwa Memori Penjelasan UUPA Bab A Bagian II ayat (2) secara tegas telah menyatakan bahwa "Azas domein yang dipergunakan sebagai dasar daripada perundang-undangan agraria yang berasal dari Pemerintah jajahan tidak dikenal dalam hukum agraria yang baru. Azas domein adalah bertentangan dengan kesadaran hukum rakyat Indonesia dan azas dari pada Negara yang merdeka dan modern. Berhubung dengan ini maka azas tersebut, yang dipertegas dalam berbagai "pernyataan domein", yaitu misalnya dalam pasal 1 Agrarisch Besluit (S.1870-118), S.1875-119a, S.1874- 94f, S.1888-58 ditinggalkan dan pernyataan-pernyataan domein itu dicabut kembali."
26. Bahwa meskipun UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya diterbitkan setelah lahirnya UUPA, UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya masih secara tidak langsung mengadopsi asas *Domein Verklaring* karena ketentuan-ketentuannya memposisikan pemerintah Republik Indonesia seolah memiliki hak yang sama dengan pemerintah kolonial di masa lampau untuk mengklaim kepemilikan tanah secara sepihak tanpa melalui proses pembuktian terlebih dahulu apakah pemerintah benar merupakan pihak yang berhak atau kuasanya;

27. Bahwa bagian 6 Penjelasan UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya mengukuhkan posisi sepihak pemerintah di dalam mengklaim suatu tanah karena menyatakan *“Agar supaya untuk memperoleh penyelesaian dapat diselenggarakan secara yang efektif, maka jika dipandang perlu Menteri Agraria dan Penguasa Daerah dapat memerintahkan kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan [pasal 4 dan pasal 5 ayat (3)]. Dengan demikian maka untuk mengadakan pengosongan tidaklah diperlukan perantaraan pengadilan. Sudah barang tentu jika memang perlu, selain perintah pengosongan dapat pula dilakukan tuntutan pidana.”*
28. Bahwa hingga hari ini hukum agraria masih terus diperbarui dan telah memiliki ketentuan yang memposisikan pemerintah dan masyarakat secara setara untuk masing-masing dapat membuktikan kepemilikannya sesuai dengan asas publisitas sebagaimana diatur di dalam Pasal 19 UUPA *juncto* Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 (**“UU Perbendaharaan Negara”**). Ketentuan tersebut mewajibkan pemerintah dan masyarakat untuk secara tertib mendaftarkan kepemilikannya atas tanah untuk memperoleh sertifikat.
29. Bahwa telah berlakunya ketentuan hukum agraria yang baru tentu secara konsisten berakibat kepada hapusnya wewenang sepihak pemerintah untuk mengklaim kepemilikan tanah secara sepihak tanpa melalui proses sengketa di pengadilan, apalagi sampai memidanakan orang yang menduduki tanah tersebut secara sepihak tanpa proses pembuktian apapun. Hal ini sejalan dengan semangat reformasi hukum pertanahan untuk menggantikan asas *Domein Verklaring* yang terbukti penerapannya telah merampas hak-hak masyarakat;
30. Bahwa ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya tidak merujuk secara rinci ketentuan UUPA yang menyatakan bahwa *“pihak yang berhak atau kuasanya”* adalah pihak-pihak yang telah memenuhi syarat untuk memiliki hak atas tanah sebagaimana telah diatur di dalam UUPA sehingga mengesankan bahwa pemerintah memiliki mandat penuh secara sepihak untuk melarang seseorang menduduki tanah tanpa membuktikan terlebih dahulu siapakah *“pihak yang berhak atau kuasanya”* melalui lembaga

peradilan. Hal ini tentu melanggar hak konstitusional warga negara untuk diperlakukan secara setara di hadapan hukum;

31. Bahwa ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya berpotensi untuk melanggar hak konstitusional warga negara karena mengesampingkan perlindungan prosedural bagi warga terdampak, yaitu apakah warga yang direlokasi tetap dipastikan pemenuhan hak atas tempat tinggal, hak atas pekerjaan, hak atas rasa aman, dan hak atas pendidikan bagi anak. Selain berpotensi melanggar hak-hak tersebut dalam proses relokasinya, Pasal tersebut juga memberikan wewenang bagi pemerintah untuk memidanakan para penghuni tanah;
32. Bahwa dengan demikian dapat disimpulkan bahwa ketentuan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya masih mengadopsi asas *Domein Verklaring* hukum kolonial yang telah lama dihapuskan. Pemberlakuan pasal-pasal tersebut di masa sekarang bertentangan dengan semangat reforma agraria karena berpotensi merampas hak-hak masyarakat yang sejatinya telah dilindungi oleh UUPA.

III. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya mengakibatkan ketidakpastian hukum karena tetap digunakan meskipun negara tidak sedang berada dalam keadaan bahaya (*Staat van Oorlog en Beled*)

33. Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa "*Negara Indonesia adalah negara hukum*". Ketentuan tersebut, menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, dapat dimaknai sebagai, antara lain, negara yang mengedepankan supremasi hukum, mengimplementasikan persamaan dalam hukum, mengupayakan perlindungan HAM, dan menjunjung tinggi demokrasi;
34. Bahwa UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat dalam konteks negara dalam keadaan bahaya (***Staat van Oorlog en Beled***). Hal ini tergambar dalam butir ke-7 Penjelasan UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya yang menyatakan:

“... dewasa ini Negara kita masih dalam keadaan bahaya dalam berbagai tingkatan (keadaan perang, keadaan darurat militer dan keadaan darurat sipil), maka selama keadaan bahaya itu masih berlangsung dipandang perlu untuk mengikutsertakan Penguasa-penguasa Keadaan Bahaya Daerah dalam pelaksanaannya (pasal 3 dan pasal 4)”

35. Bahwa penetapan negara dalam keadaan bahaya diatur di dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (“**UU PrP Keadaan Bahaya**”). Ketentuan tersebut mengatur bahwa menyatakan atau penghapusan situasi negara dalam keadaan bahaya merupakan wewenang mutlak dari Presiden sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang;
36. Bahwa Pasal 1 ayat (1) UU PrP Keadaan Bahaya mengatur mengenai 3 (tiga) buah syarat penetapan negara dalam keadaan bahaya. Syarat-syarat tersebut antara lain:
 - a. Keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
 - b. Timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
 - c. Hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.
37. Bahwa meskipun UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya telah mengatur bahwa ketentuan tersebut hanya dapat diterapkan pada konteks sebagaimana diatur UU PrP Keadaan Bahaya, UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya tetap digunakan dewasa ini oleh pemerintah sebagai landasan hukum untuk melakukan pengusuran paksa terhadap warga;
38. Bahwa Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya sama sekali tidak mengatur bahwa norma Pasal tersebut barulah dapat dilaksanakan setelah situasi pernyataan negara dalam keadaan bahaya oleh

Presiden RI sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang. Hal ini tentu mengakibatkan ketidakpastian hukum yang rentan melanggar hak konstitusional warga negara;

39. Bahwa Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya tersebut juga membuka peluang keterlibatan angkatan perang di dalam pengusuran paksa yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Penelitian LBH Jakarta menemukan bahwa 57 persen kasus pengusuran paksa yang terjadi kerap menggunakan tenaga aparat Tentara Nasional Indonesia dan rawan disertai tindakan intimidasi dan kekerasan terhadap warga negara yang menjadi korban pengusuran paksa;
40. Bahwa keterlibatan Tentara Nasional Indonesia di dalam membantu pelaksanaan pengusuran paksa oleh pemerintah daerah yang didasarkan pada UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya juga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain, yaitu Pasal 7 Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia ("**UU TNI**") *juncto* Pasal 33, Pasal 34, dan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial ("**UU Penanganan Konflik Sosial**");
41. Bahwa berdasarkan Penjelasan Pasal 7 ayat (2) angka 9 UU TNI dan Pasal 33 ayat (1) UU Penanganan Konflik Sosial, TNI hanya dapat dilibatkan membantu pemerintah daerah dalam hal terbatas:
 - a. Membantu mengatasi akibat bencana alam;
 - b. Merehabilitasi infrastruktur;
 - c. Mengatasi masalah akibat pemogokan dan konflik komunal; dan
 - d. Membantu penyelesaian konflik sosial.

Keseluruh hal di atas mewajibkan pemerintah daerah untuk meminta izin kepada Presiden selaku Panglima Angkatan Perang Tertinggi dengan terlebih dahulu meminta pertimbangan dari DPR-RI sesuai dengan Pasal 17 ayat (1) UU TNI *juncto* Pasal 33 ayat (1) dan ayat (3) UU Penanganan Konflik Sosial;

42. Bahwa terjadinya ketidakpastian hukum di dalam melaksanakan norma Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

diakibatkan karena ketentuan tersebut tidak mengatur secara tegas bahwa pemerintah dapat melarang penggunaan tanah yang tidak sah hanya dalam situasi negara dalam keadaan bahaya, bukan dalam situasi damai untuk melakukan pengusuran paksa terhadap warga negara;

43. Bahwa kerancuan norma Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya sebagaimana telah diuraikan di atas mengakibatkan kerugian konstitusional yang nyata bagi para Pemohon, yaitu:

- a. Tidak tegaknya supremasi hukum karena ketentuan tersebut membuka peluang penggunaan di luar situasi yang sepatutnya sebagaimana telah diatur;
- b. Tidak tegaknya persamaan di depan hukum karena ketentuan tersebut memposisikan para Pemohon sebagai hambatan yang harus dimusnahkan untuk menyelamatkan negara dari keadaan bahaya tanpa prosedur yang absah di mata hukum;
- c. Terabaikannya perlindungan HAM dari para Pemohon karena ketentuan tersebut melanggar praktik diskriminasi dan kekerasan yang dijustifikasi oleh hukum; dan
- d. Melanggar prinsip demokrasi karena Para Pemohon tidak diberi ruang untuk didengar pendapatnya untuk membela kepentingannya sesuai dengan koridor hukum;

44. Bahwa dengan demikian, berdasarkan uraian-uraian di atas, ketentuan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) patut dinyatakan inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum karena bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945;

IV. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya dijadikan landasan yang absah bagi pemerintah untuk tidak melaksanakan proses relokasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip HAM

45. Bahwa para Pemohon sebagai korban pengusuran paksa memiliki hak konstitusional yang rentan terlanggar karena terbitnya UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya. Hak-hak tersebut antara lain:

- a. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945: *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;*
 - b. Pasal 28G ayat (1) UUD 1945: *Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi;*
 - c. Pasal 28H ayat (1) UUD 1945: *Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan;*
 - d. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945: *Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan;*
 - e. Pasal 28C ayat (1) UUD 1945: *Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia;*
46. Bahwa Indonesia telah meratifikasi Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya ("**Kovenan Ekosob**") melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. Pasal 11 Kovenan Ekosob mengatur hak setiap orang untuk memperoleh penghidupan dan tempat tinggal yang layak—juga terbebas dari pengusuran paksa;
47. Bahwa berdasarkan resolusi Komisi HAM PBB Nomor 24/4008, pengusuran paksa termasuk ke dalam kategori pelanggaran HAM berat yang mengakibatkan setiap orang kehilangan seluruh hak-haknya pada saat yang bersamaan, yaitu hak atas tempat tinggal dan lingkungan yang baik dan sehat, hak atas perlindungan dan perlakuan yang sama di depan hukum, hak atas pekerjaan, hak atas perlindungan harta benda, dan hak atas pendidikan bagi anak-anak terdampak. Keseluruh hak tersebut juga dilindungi berdasarkan UUD 1945;
48. Bahwa untuk melindungi hak-hak tersebut, terdapat acuan pelaksanaan Pasal 11 Kovenan Ekosob mengenai prinsip-prinsip relokasi sesuai dengan standar

HAM. Ketentuan tersebut terdapat dalam instrumen Pendapat Umum Komisi Ekosob Nomor 7 Tahun 1997 tentang Penggusuran Paksa dan *UN Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions and Displacement*,

49. Bahwa ketentuan-ketentuan di atas mewajibkan negara untuk menerapkan standar-standar HAM untuk melindungi korban penggusuran paksa. Standar-standar tersebut meliputi setiap proses dalam penggusuran, mulai dari pra-penggusuran, saat penggusuran, dan pasca penggusuran. Standar HAM tersebut akan digambarkan secara rinci melalui tabel berikut:

Pra Penggusuran	Saat Penggusuran	Pasca Penggusuran
Pemerintah wajib menjelajahi semua kemungkinan alternatif selain pelaksanaan penggusuran.	Ada kehadiran perwakilan pemerintah pada saat penggusuran berlangsung untuk memastikan ketaatan prosedur.	Ada alternatif solusi pindah ke tempat tinggal baru yang menjamin kualitas hidup yang setidaknya sama baiknya, atau lebih baik, dari tempat tinggal warga terdampak sebelumnya.
Melakukan konsultasi, audiensi, dan musyawarah yang tulus kepada publik, beserta masyarakat yang akan terkena dampak.	Ada data-data korban yang lengkap dan transparan.	Ada pemulihan sesuai dengan ketentuan hukum bagi warga terdampak.
Melakukan penilaian terhadap dampak penggusuran secara holistik dan komprehensif, dan memperhitungkan dampak kerugian materil dan immateril yang akan dialami oleh	Tidak dilakukan pada saat cuaca buruk, malam hari, hari besar/ perayaan keagamaan, dan/atau saat sedang berlangsungnya ujian sekolah bagi anak-anak.	Ada bantuan hukum yang disediakan bagi warga yang ingin menuntut kompensasi setelah penggusuran dilaksanakan.

warga terdampak;		
Membuktikan bahwa mekanisme pengurusan sudah tidak bisa dihindarkan lagi;	Setiap penggunaan aparat penegak hukum harus sesuai dengan prinsip proporsionalitas HAM (tidak berlebihan menggunakan aparat atau senjata atau alat berat sehingga memperbesar potensi pelanggaran hak bagi warga terdampak)	Warga terdampak yang sedang sakit atau terluka harus mendapatkan penanganan kesehatan terbaik yang disediakan oleh pemerintah.
Memberikan surat pemberitahuan dalam bentuk tertulis dengan lengkap dengan menguraikan alasan-alasan yang rasional tentang rencana pengurusan;	Pemerintah harus memastikan tidak ada kekerasan yang terjadi terhadap warga terdampak.	Tempat tinggal baru harus sesuai dengan standar HAM, yaitu: (1) kepastian hukum mengenai status kepemilikan (ada sertifikat); (2) sarana prasarana (sanitasi, listrik, air, dsb.) yang memadai; (3) harga rumah yang terjangkau; (4) tempat yang patut untuk ditinggali (ruang cukup menampung keluarga, dapat melindungi dari dingin/panas/hujan/angin, bebas dari wabah penyakit, aman dan nyaman; (5) aksesibel, termasuk bagi kelompok

		<p>rentan (disabilitas, perempuan, anak, dsb.); (6) akses terhadap lapangan pekerjaan, pelayanan kesehatan, sekolah, tempat bermain anak, dan fasilitas sosial lain; (7) memenuhi kelayakan budaya (misal: ciri khusus desain, cukup tempat untuk melaksanakan ritual adat, dsb.)</p>
<p>Memastikan bahwa tidak ada orang yang akan kehilangan tempat tinggal; dan</p>		
<p>Menjamin terlebih dahulu akan adanya alternatif tempat tinggal yang memadai, yakni tempat tinggal yang dekat dengan lingkungan tempat warga terdampak bermata pencaharian.</p>		

50. Bahwa ketentuan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya mengabaikan prosedur relokasi warga negara—diwakili oleh para Pemohon—yang berlandaskan pada prinsip-prinsip HAM dan mengakibatkan terlanggarnya hak konstitusional para Pemohon sebagaimana dilindungi Pasal

27 ayat (2) Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945;

51. Bahwa tidak diaturnya norma-norma yang menjamin perlindungan HAM bagi para Pemohon cenderung memberikan ruang interpretasi yang sangat besar bagi pelaksana peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan pengusuran paksa sesuai dengan metode yang ditentukan secara subjektif oleh *Penguasa Daerah* (lihat Pasal 1 butir 4 UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya)—meskipun tidak sesuai pelaksanaannya dengan standar-standar yang terdapat di dalam instrumen HAM;
 52. Bahwa uraian di atas didukung dengan penelitian Human Rights Watch bertajuk *Masyarakat yang Tergusur: Situasi Pengusiran Paksa di Jakarta* dan penelitian LBH Jakarta yang bertajuk *Atas Nama Pembangunan: Laporan Pengusuran Paksa di Wilayah DKI Jakarta*. Penelitian menemukan bahwa pengusuran paksa yang dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya kerap dilakukan tanpa musyawarah, dengan jalan intimidasi dan kekerasan, dan tidak memberikan solusi yang layak bagi warga terdampak;
 53. Bahwa dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya telah melanggar hak konstitusional Para Pemohon dan patut dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum karena bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2) Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.
- V. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk mengklaim kepemilikan tanah dari warga yang telah menduduki tanah dalam jangka waktu lama karena pemerintah tidak dibebankan kewajiban untuk membuktikan haknya atas suatu tanah**
54. Bahwa perlindungan atas harta benda dan hak milik pribadi merupakan hak konstitusional yang dilindungi oleh UUD 1945:

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

Negara Indonesia adalah negara hukum.

Pasal 28G ayat (1) UUD 1945

Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.

Pasal 28H ayat (4) UUD 1945

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

55. Bahwa untuk mengukuhkan hak tersebut, hukum Indonesia mengenal asas publisitas hukum agraria sebagaimana diatur di dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (“**UU Pokok Agraria**”) yang menyatakan:

Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

56. Bahwa Pasal 19 ayat (4) UU Pokok Agraria melindungi hak para Pemohon sebagai warga negara untuk menempati lahan secara sah sesuai dengan asas publisitas hukum agraria, yaitu dengan membebaskan biaya pendaftaran tanah bagi rakyat yang tidak mampu untuk membayar biaya-biaya yang diperlukan untuk proses pendaftaran tanah tersebut;

57. Bahwa hak para Pemohon sebagai warga negara untuk mendaftarkan tanahnya juga dilindungi oleh asas *Rechtsverwerking* (pendudukan tanah dengan itikad baik) sebagaimana diatur di dalam Pasal 1963 *juncto* Pasal 1967 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (“**KUHPer**”):

Pasal 1963 KUHPer

Seseorang yang dengan itikad baik memperoleh suatu barang tak bergerak, suatu bunga, atau suatu piutang lain yang tidak harus dibayar atas tunjuk dengan suatu besit selama dua puluh tahun, memperoleh hak milik atasnya dengan jalan lewat waktu.

Seseorang yang dengan itikad baik menguasai sesuatu selama tiga puluh tahun memperoleh hak milik tanpa dapat dipaksa untuk menunjukkan alas haknya.

Pasal 1967 KUHPer

Semua tuntutan hukum, baik yang bersifat kebendaan maupun yang bersifat perorangan, hapus karena lewat waktu dengan lewatnya waktu tiga puluh tahun, sedangkan orang yang menunjuk adanya lewat waktu itu, tidak usah menunjukkan suatu alas hak, dan terhadapnya tak dapat diajukan suatu tangkisan yang didasarkan pada itikad buruk.

58. Bahwa alam berbagai putusan pengadilan, jangka waktu *rechtsverwerking* (perolehan tanah atas dasar pelepasan hak) bervariasi dan tidak perlu sampai dengan 30 (tiga puluh) tahun, misalnya seperti pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 695K/Sip/1973 tertanggal 21 Januari 1974 yang membenarkan kepemilikan tanah dan penghibahan tanah-tanah sengketa oleh Tergugat yang baru diduduki selama 9 (sembilan) tahun dalam perkara tersebut;
59. Bahwa kepemilikan tanah oleh Para Pemohon sebagai warga negara yang sudah mendayagunakan tanah tersebut dalam jangka waktu lama juga dilindungi oleh beberapa ketentuan yang menyatakan bahwa penelantaran tanah dapat mengakibatkan pada hapusnya kepemilikan, misalnya sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria karena tanah hendaknya memiliki fungsi sosial;
60. Bahwa di dalam kasus-kasus pengusuran paksa, termasuk yang dialami oleh para Pemohon, pemerintah sebagai pelaku pengusuran paksa juga tidak dapat menunjukkan bukti kepemilikannya yang sejalan dengan asas publisitas hukum agraria. Padahal Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 ("**UU Perbendaharaan Negara**") mewajibkan pemerintah untuk secara tertib mendaftarkan kepemilikannya atas tanah:
 - (1) *Barang milik negara/daerah yang berupa tanah yang dikuasai Pemerintah Pusat/Daerah harus disertifikatkan atas nama pemerintah Republik Indonesia/pemerintah daerah yang bersangkutan.*
 - (2) *Bangunan milik negara/daerah harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, apabila pemerintah ingin melakukan klaim terhadap kepemilikan tanah di suatu wilayah, pemerintah juga wajib memiliki bukti status kepemilikan berupa sertifikat yang terdaftar sebagai perbendaharaan negara.

61. Bahwa perlindungan hak konstitusional para Pemohon sebagai warga negara dari tindakan perampasan hak secara sewenang-wenang juga diatur di dalam Pasal 36 ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (“**UU HAM**”), yang menyatakan: *“tidak seorangpun boleh dirampas miliknya dengan sewenang-wenang dan secara melawan hukum”*;
62. Bahwa ketentuan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya mengesampingkan landasan-landasan hukum yang melindungi Para Pemohon sebagai warga negara untuk mendapatkan haknya atas tanah karena mengabaikan kewajiban pemerintah untuk: (a) mengakomodir pendaftaran tanah bagi para Pemohon selaku masyarakat miskin; dan (b) memposisikan pemerintah sebagai pihak yang tidak perlu membuktikan kepemilikan tanahnya sehingga bertentangan dengan asas kesamaan di hadapan hukum;
63. Bahwa ketentuan Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya juga menerapkan sanksi pidana terhadap para Pemohon sebagai warga negara yang menjustifikasi kesewenang-wenangan pemerintah melalui instrumen kekuasaan untuk merampas tanah warga tanpa perlu melalui proses pembuktian yang adil terlebih dahulu. Hal ini bertentangan dengan asas supremasi hukum dalam negara hukum;
64. Bahwa dengan demikian, Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya patut dinyatakan inkonstitusional dan tidak mengikat secara hukum karena bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945;

VI. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya bertentangan dengan prinsip negara hukum karena

memberikan pemerintah wewenang untuk melampaui kewenangan lembaga yudikatif

65. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*). Adapun salah satu prinsip *rechtsstaat* menekankan pentingnya pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Tujuan dari pemisahan tersebut untuk menegakkan prinsip *checks and balances* dan menghindari terjadinya absolutisme kekuasaan. Negara hukum menjunjung tinggi perlindungan HAM;
66. Bahwa untuk menghindari absolutisme kekuasaan tersebut, konstitusi Indonesia mengatur asas pemisahan kekuasaan. Adapun berdasarkan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan merupakan wewenang dari kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi;
67. Bahwa Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya berpotensi untuk menciptakan absolutisme kekuasaan dalam konteks penyelesaian sengketa karena pemerintah diberikan kewenangan untuk: (1) *menyelesaikan pemakaian tanah*; (2) *memerintahkan untuk mengosongkan tanah*; dan (3) *melaksanakan pengosongan tanah*. Hal ini merupakan bentuk penyerobotan kewenangan oleh lembaga eksekutif terhadap lembaga yudikatif;
68. Bahwa pelampauan kewenangan yang diatur di dalam Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya berpotensi mengakibatkan pelanggaran hak konstitusional bagi setiap warga negara, termasuk Para Pemohon, yang sedang mengalami sengketa tanah atau bahkan korban pengusuran paksa karena memposisikan pemerintah tidak perlu membuktikan kepemilikannya dan tidak memberikan ruang bagi para Pemohon sebagai warga negara untuk menguji haknya di badan peradilan;

69. Bahwa dengan demikian, Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya yang memberikan kewenangan bagi pemerintah melampaui kewenangan lembaga yudikatif bertentangan dengan prinsip negara hukum sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Inkonstitusionalitas tersebut juga berpotensi melanggar hak warga negara atas harta benda dan kepemilikannya sebagaimana dilindungi dalam Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945;

VII. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya memberikan landasan bagi pemerintah untuk melakukan tindakan pengkriminalan ataupun pemidanaan ganda terhadap warga negara yang sedang menghadapi sengketa lahan atau menjadi korban penggusuran paksa.

70. Bahwa Pasal 28D UUD 1945 melindungi hak konstitusional para Pemohon sebagai warga negara untuk mendapatkan hak atas pengakuan, *jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*;

71. Bahwa Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya membuka peluang pemidanaan bagi setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya:

Pasal 6 UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

(4) Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam pasal 3,4 dan 5, maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000,00 (lima ribu rupiah);

e. barangsiapa memakai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah, dengan ketentuan, bahwa jika mengenai tanah-tanah perkebuan dan hutan dikecualikan mereka yang akan diselesaikan menurut pasal 5 ayat 1;

- f. barangsiapa mengganggu yang berhak atau kuasanya yang sah di dalam menggunakan haknya atas suatu bidang tanah;
- g. barangsiapa menyuruh, mengajak, membujuk atau menganjurkan dengan lisan atau tulisan untuk melakukan perbuatan yang dimaksud dalam pasal 2 atau sub b dari ayat 1 pasal ini;
- h. barangsiapa memberi bantuan dengan cara apapun juga untuk melakukan perbuatan tersebut pada pasal 2 atau huruf b dari ayat 1 pasal ini;

(5) Ketentuan-ketentuan mengenai penyelesaian yang diadakan oleh Menteri Agraria dan Penguasa Daerah sebagai yang dimaksud dalam pasal 3 dan 5 dapat memuat ancaman pidana dengan kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000,00 (lima ribu rupiah) terhadap siapa yang melanggar atau tidak memenuhinya.

(6) Tindak pidana tersebut dalam pasal ini adalah pelanggaran

72. Bahwa sebagaimana telah diutarakan pada bagian sebelumnya, ketentuan hukum di dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya cenderung memposisikan pemerintah sebagai otoritas tunggal untuk menyelesaikan sebuah sengketa lahan. Dengan kesewenang-wenangan tersebut, pasal pidanaan yang terdapat di dalam Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya dapat dijadikan dasar untuk mengkriminalkan seseorang yang belum tentu bersalah di mata hukum, apalagi belum diputus status kepemilikan lahan tersebut apakah merupakan hak yang bersangkutan atau tidak;

73. Bahwa di samping itu, pidanaan terkait memasuki tanah yang bukan hak milik seseorang telah diatur di dalam peraturan perundang-undangan lain, yaitu Pasal 167 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP):

“Barang siapa memaksa masuk ke dalam rumah, ruangan atau pekarangan tertutup yang dipakai orang lain dengan melawan hukum atau berada di situ dengan melawan hukum, dan atas permintaan yang berhak atau suruhannya tidak pergi dengan segera, diancam dengan pidana penjara paling lima sembilan bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.”

74. Bahwa pemidanaan di dalam UU PrP Nomor 51 Tahun 1960 juga mengakibatkan ketidakpastian hukum di dalam penerapannya karena bila merujuk pada asas *Lex Specialis, Derogat Legi Generalis*, juga terdapat ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum yang sama sekali tidak mengatur norma pidana bagi pengadaan tanah oleh pemerintah;
75. Bahwa pengaturan ganda pada dua peraturan perundang-undangan untuk satu tindak pidana yang serupa dapat berpotensi mengakibatkan seseorang didakwa untuk kesalahan yang sama sebanyak dua kali. Hal ini bertentangan dengan asas *ne bis in idem* sebagaimana diatur di dalam Pasal 76 ayat (1) KUHP;
76. Bahwa ketentuan pemidanaan sebagaimana diatur di dalam Pasal 6 Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya: (1) rentan menjadi bahan pengkriminalan bagi seseorang tanpa melalui otoritas lembaga yudikatif karena kewenangan eksekutif yang terlampau besar; (2) rentan membuat seseorang dipidana dua kali atas tindak pidana yang sama, meski diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda. Hal tersebut berpotensi menjadi pelanggaran hak konstitusional warga negara sebagaimana dijamin di dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;
77. Bahwa dengan demikian, Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya yang dapat dijadikan landasan bagi pemerintah untuk melakukan tindakan pengkriminalan terhadap warga negara yang menghadapi sengketa lahan ataupun menjadi korban pengusuran paksa patut dinyatakan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum;

VIII. UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya mengakibatkan ketidakpastian hukum karena bertentangan dengan berbagai aturan lain terkait dengan pengusuran.

78. Bahwa di Indonesia telah diberlakukan beberapa ketentuan lain yang memiliki materi muatan yang sama dengan UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa

Izin yang Berhak atau Kuasanya yang mengatur tentang pengurusan bagi warga yang menduduki suatu tanah, antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- b. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- c. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan dan Gedung; dan
- d. Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya sebagaimana telah diratifikasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005.

79. Berlakunya serangkaian Undang-Undang sebagaimana telah diuraikan di atas menimbulkan ketidakpastian hukum di dalam pelaksanaan pengurusan bagi masyarakat karena setiap ketentuan tersebut mengatur norma yang saling bertentangan satu sama lain. Demikian ringkasan pertentangan norma-norma tersebut di dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan:

Standar HAM	Kovenan Ekosob	UU PrP 51/1960	UU 2/2012	UU 26/2007	UU 28/2002
Kewajiban Musyawarah Sebelum Relokasi	Ada	Tidak diatur mengenai tanah, hanya hutan & kebun.	Ada. Konsultasi publik wajib.	Tidak ada.	Tidak ada.
Kewajiban Transparansi	Ada	Tidak ada.	Ada.	Ada.	Ada.
Kewajiban Kompensasi	Ada	Tidak ada. Biaya dibebankan kepada penghuni tanah.	Ada. Sesuai harga pasar.	Tidak ada.	Tidak ada.
Kewajiban Relokasi	Ada	Tidak ada.	Tidak ada.	Tidak ada.	Tidak ada.

Hunian yang Layak					
Kewajiban Perlindungan Prosedural (Tidak Relokasi Saat Cuaca Buruk, Menghindari Kekerasan, dsb.)	Ada	Tidak ada.	Tidak ada.	Tidak ada.	Tidak ada.
Perlindungan Kekerasan	Ada	Tidak ada.	Tidak ada.	Tidak ada.	Tidak ada.
Kewajiban Pemberian Bantuan Hukum	Ada	Tidak ada.	Tidak ada.	Tidak ada.	Tidak ada.
Kewajiban proporsionalitas penegakan hukum.	Ada	Tidak proporsional. Warga diancam pidana.			

80. Bahwa pertentangan-pertentangan sebagaimana telah diuraikan di atas tentu menimbulkan kekacauan pada tahap implementasi ketentuan peraturan perundang-undangan terkait dengan pengusuran sehingga mengakibatkan ketidakpastian hukum.

G. Petitum

Berdasarkan uraian-uraian di atas, kami meminta agar majelis hakim konstitusi yang mulia agar menjatuhkan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

2. Menerima dan mengabulkan permohonan dari para Pemohon untuk seluruhnya;
3. Menyatakan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
4. Menyatakan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
5. Menyatakan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
6. Menyatakan Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d dan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

7. Memerintahkan pemuatan Putusan perkara ini dalam berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Bila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat berbeda, Para Pemohon memohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-31 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Surat Peringatan I Walikota Jakarta Barat Nomor 230/-1.711.31 kepada warga Duri Kepa tertanggal 24 Juni 2015.
2. Bukti P-2 : Surat Peringatan II Walikota Jakarta Barat Nomor 2379/-1.1711.31 kepada warga Duri Kepa tertanggal 3 Juli 2015.
3. Bukti P-3 : Surat sanggahan dari warga Duri Kepa kepada Walikota Jakarta Barat tertanggal 4 Juli 2015.
4. Bukti P-4 : Surat Peringatan III Walikota Jakarta Barat Nomor 2616/-1.711.31 kepada warga Duri Kepa tertanggal 10 Agustus 2015.
5. Bukti P-5 : Surat Perintah Bongkar Nomor 2673/-1.711.31 kepada warga Duri Kepa tertanggal 18 Agustus 2015.
6. Bukti P-6 : Surat Pemberitahuan Kecamatan Tanjung Priok Nomor 353/-1.754 tertanggal 10 Juli 2008 kepada warga Papanggo, Jakarta Utara.
7. Bukti P-7 : Seruan Camat Tanjung Priok Nomor 226/-1.171 tentang Larangan Memanfaatkan, Mendirikan Bangunan, dan Menyimpan Barang di Lokasi Taman BMW, Kelurahan Papanggo, Jakarta Utara.
8. Bukti P-8 : Surat Perintah Bongkar Walikotamadya Jakarta Utara Nomor 3242/-1.785 kepada warga Papanggo.
9. Bukti P-9 : Dokumen-dokumen terkait kepemilikan tanah dan kerugian yang diderita oleh warga korban penggusuran Duri Kepa.
10. Bukti P-10 : Penelitian "*Atas Nama Pembangunan: Laporan Penggusuran Paksa di Wilayah DKI Jakarta Tahun 2015*" oleh Alldo Fellix Januardy & Nadya Demadevina, Penerbit LBH Jakarta, 2016.
11. Bukti P-11 : Penelitian "*Masyarakat yang Tergusur: Pengusiran Paksa di Jakarta*" oleh Human Rights Watch, 2006.
12. Bukti P-12 : *Working Paper I: Evictions, Acquisition, Expropriation, and*

Compensation: Practices and Selected Case Studie soleh UN Habitat & Global Land Tool Network, Februari 2013.

13. Bukti P-13 : Jurnal ilmiah dari *International Planning Studies* berjudul “*The Change and Transformation of Indonesian Spatial Planning after Suharto’s New Order Regime: The Case of the Jakarta Metropolitan Area* oleh Deden Rukmana, Ph.D., Savannah State University, Penerbit Routledge, 2015.
14. Bukti P-14 : Jurnal Ilmiah dari *Pacific Affairs: Volume 88*, No. 3 berjudul *Water, Water Every where: Toward Participatory Solutions to Chronic Urban Flooding in Jakarta* oleh Rita Padawangi, Ph.D. & Mike Douglas, Ph.D., September 2015.
15. Bukti P-15 : Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Economic, Social, And Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya)
16. Bukti P-16 : Komentar Umum Kovenan Internasional Hak Sipil Dan Politik Dan Budaya
17. Bukti P-18 : Prohibition Of Forced Evictions, Commission On Human Rights Resolution : 2004/28;
18. Bukti P-19 : Laporan dari Pelapor Khusus PBB Di Bidang Hak Atas Perumahan Yang Layak Mengenai Misi Di Indonesia
19. Bukti P-20 : Surat dari LSM Internasional *Lawyers for Lawyers&Lawyers Rights Watch Canada* kepada Gubernur DKI Jakarta tertanggal 7 April 2016
20. Bukti P-21 : Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960;
21. Bukti P-22 : Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
22. Bukti P-23 : “Mereka Yang Terasing” Lapoaran Pemenuhan Hak Atas Perumahan Yang Layak Bagi Korban Penggusuran Paksa Jakarta Yang Menghuni Rumah Susun;
23. (Bukti Tambahan) Laporan Kunjungan Pelapor Khusus PBB tentang Pemenuhan Hak Atas Perumahan Yang Layak Sebagai Komponen Hak Atas Penghidupan Yang Layak : Misi Ke Indonesia;
24. Bukti P-24 : Catatan Akhir Tahun Konsorsium Pembaruan Agraria Tahun 2016;
25. Bukti P-25 : Artikel Kompas.com Berjudul “Jokowi: Prona Sudah 35 Tahun, Baru 44 Persen Tanah Warga Bersertifikat”;

26. Bukti P-26 : Laporan Penelitian LBH Jakarta Berjudul, "Mereka Yang Terasing: Laporan Pemenuhan Hak Atas Perumahan Yang Layak Bagi Korban Penggusuran Paksa Jakarta Yang Menghuni Rumah Susun";
27. Bukti P-27 : Laporan Komunitas Islam Bergerak Berjudul, "Menulis Untuk Mengingat: Catatan Penghuni Rusunawa Jatinegara Barat";
28. Bukti P-28 : Artikel Habitat International Coalition Dan Jakarta Globe Berjudul "Indonesia, Military Conducts Forced Evictions";
29. Bukti P-29 : Artikel Opini Dari Psikologi Universitas Indonesia, Dicky Pelupessy, Berjudul "Ahok's Evictions Ignore The Human Experience Of Displacement";
30. Bukti P-30 : Ensiklik Paus Fransiskus Dari Tahta Suci Vatikan Berjudul "Laudato Si: On Care For Our Common Home";
31. Bukti P-31 : Artikel Kompas.com Berjudul, "Ketua MUI Minta Pemprov DKI Tidak Usir Warga Luar Batang;"

Selain itu, para Pemohon menghadirkan beberapa orang ahli dan saksi yang didengar keterangannya di depan persidangan dan juga melalui *video conference*, serta juga menyerahkan keterangan tertulisnya, yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

AHLI PARA PEMOHON

1. JJ Rizal:

- Ahli sebagai sejarawan, terkait dengan Undang-Undang yang sedang diuji, ahli diminta untuk menjelaskan kata *keadaan bahaya* pada bagian menimbang;
- Keadaan bahaya sebenarnya bukan hal yang baru. Istilah ini pada zaman kolonial sudah digunakan pada tahun 1920-an dan tahun 1930-an, yang tersohor dengan singkatan *SOB/staat van oorlog en beleg* (negara dalam keadaan perang dan darurat).
- Kenapa setelah kita merdeka istilah tersebut dihidupkan kembali? karena memang situasinya dirasakan terutama setelah penyerahan kedaulatan pada akhir tahun 1949. Semua orang berpikir akan mendapatkan keadaan damai, aman, tenteram, tapi kenyataannya malah terbalik.
- Sebagaimana kita ketahui dari buku-buku pelajaran di sekolah. Disebutkan aneka macam pemberontakan di lingkup daerah. Pada tanggal 23 Januari di Bandung, Westerling melakukan peperangan hebat dengan membunuh

banyak orang. Dua bulan kemudian Andi Azis melakukan pemberontakan di Sulawesi Selatan. Kemudian terjadi pula pada bulan yang sama di Minahasa, yang disusul terjadinya proklamasi dari Republik Maluku Selatan. Pada tanggal 17 Agustus 1950, Republik Indonesia Serikat dibubarkan dan menyisakan pasukan KNIL yang pro kepada Belanda dan membuat serta merencanakan banyak kerusuhan. Situasi inilah yang kemudian mulai menghidupkan kembali istilah SOB tersebut. Situasi ini juga mengakibatkan ekonomi yang sangat buruk, kelaparan di mana-mana, dan wabah penyakit merajalela. Bukan hanya penyakit seperti busung lapar, tapi juga penyakit-penyakit sosial terutama tumbuh di kota. Setelah penyerahan kedaulatan, urbanisasi menjadi besar sekali, terutama di kota-kota karena masyarakat di desa-desa, di kampung-kampung mengalami ketakutan karena situasi perang dan pemberontakan. Sebagai contoh di Kota Jakarta, pada tahun 1948 penduduknya hanya 875.000 jiwa. Tapi pada tahun 1952, penduduknya meningkat dua kali lipat lebih menjadi 1.750.000, dan ini menimbulkan masalah-masalah yang tidak sederhana karena pemerintah waktu itu mengalami kemiskinan yang luar biasa. Mereka tidak sanggup menyediakan rumah, tidak sanggup menyediakan lahan, dan akhirnya mereka datang, mereka menempati lahan-lahan yang mereka temukan. Di situlah mulai masalah-masalah timbul;

- Di Kota Jakarta banyak masalah-masalah yang rumit karena Jakarta bagaimana pun dibayangkan sebagai ibu kota harus ada aspek keteraturan, aspek keindahan. Wilayah-wilayah yang kemudian menjadi penempatan yang disebut sebagai kampung-kampung ilegal, tentu tempat-tempat yang dianggap sangat mengganggu, tetapi yang menarik adalah mereka melakukan pendekatan untuk merapikan kampung-kampung tersebut tidak dengan tindakan-tindakan kekerasan, mereka datang dan mengajak dialog. Misalnya, Jalan Mohammad Hoesni Thamrin tidak selesai-selasai dibangun dari tahun 1946 sampai tahun 1953. Hanya sisa beberapa meter saja tidak bisa selesai karena ada kampung yang tidak bisa begitu saja digusur dan diambil tanahnya. Akhirnya, pemerintah kota menempuh jalan berdialog dan memberikan kompensasi mencari lahan baru. Mereka dipindahkan ke Keboh Sayur dan Dukuh Atas. Tetapi, pemukim ilegal ini pada tahun 1952,

jumlah penduduknya sampai 30.000, dan pada tahun 1957 meningkat menjadi 70.000.

- Penanganan dengan cara seperti di Jalan Mohammad Hoesni Thamrin pada tahun 1955 setelah pemilu berubah secara total. Karena pemerintah kota menemukan alasan baru. Yaitu keadaan darurat atau SOB yang diberlakukan pada awal tahun 1950-an, yang awalnya hanya berlaku di wilayah-wilayah di luar kota, kemudian masuk kota digunakan sebagai alat untuk tidak lagi melakukan negosiasi, tetapi langsung mengambil alih lahan;
- Bung Karno adalah salah satu orang yang mendukung habis-habisan pemberlakuan SOB atau keadaan bahaya. Bahkan dia melakukan Dekrit Tahun 1959, tanggal 5 Juli, hari Minggu, berdasarkan keadaan bahaya tersebut. Tapi ketika itu Bung Karno dalam konteks mempunyai ide besar yaitu membangun Stadion Senayan Gelora Bung Karno, dia tidak melakukan tindakan dengan menggunakan alasan SOB. Tapi, dia mendatangi kampung Senayan, dibantu oleh ketua kampung, bapaknya Pak Firman Muntaco, salah seorang sketsa sastrawan Jakarta untuk dipertemukan dengan orang kampung dan menjalani praktik seperti dilakukan pada tahun 1953. Orang kampung diajak dialog, kemudian disetujui apa saja yang mesti harus dilakukan. Pertama, harus dikompensasi, diganti lahan yang diambil. Kedua, mereka disediakan lahan baru. Bahkan, pohon-pohonnya yang produktif juga diganti, dan nama kampung tempat dia pindah di daerah Tebet, gang-gang, dan jalannya disesuaikan, disamakan dengan nama kampung ketika masih di Senayan. Tapi praktik ini tidak berjalan seperti yang Bung Karno laksanakan karena kemudian Walikota Sudiro dengan alasan SOB untuk menertibkan kota, menggunakan cara kekerasan. Dialah orang pertama yang terinspirasi oleh SOB, dengan menciptakan polisi pamong praja;
- Pada tahun 1963, Gubernur Sumarno yang juga dokter angkatan darat juga menggunakan SOB untuk mengambil lahan untuk keperluan penanggulangan masalah banjir di Pluit dan pengadaan proyek rekreasi kawasan Ancol. Hal tersebut menimbulkan konflik karena menggunakan keadaan bahaya;
- Konteks negara dalam keadaan bahaya sebenarnya ada umurnya, ada waktunya, ada lifetime-nya, tapi pada kenyataannya undang-undang ini terus hidup dan dijadikan alasan praktik yang sebenarnya bersamaan dengan

dibentuknya Kementerian Agraria pada tahun 1957, otomatis praktik-praktik pengambilan tanah dengan berbasis pada keadaan darurat, otomatis sebenarnya tidak berlaku lagi. Begitu juga ketika Undang-Undang Pembaharuan Agraria diberlakukan pada Tahun 1960 yang mengatur secara jelas bagaimana pengalihan lahan, seharusnya undang-undang yang berbasis pada keadaan bahaya tidak berlaku lagi.

- Ahli berpikir Bung Karno melakukan praktik politik secara langsung ketika mengambil lahan di Senayan menunjukkan bahwa dia memang mendukung SOB, tapi praktik SOB atau keadaan bahaya digunakan untuk mengambil tanah rakyat adalah praktik yang keliru karena secara esensial bagi Bung Karno itu punya kecenderungan menurunkan kadar hukum dan *rule of law*. Buat Bung Karno ini tidak boleh dilanggar karena itu Bung Karno melakukan praktik yang bertolak belakang sekali dengan sikap politik, dia mendukung SOB dalam konteks pengambilan lahan dan dia contohkan dengan baik di Senayan. Begitu juga yang dilakukan oleh Bung Hatta. Bung Hatta sempat berkonflik dan marah kepada Walikota Sudiro dan Walikota Sumarno, dia sudah tidak menjadi wakil presiden, dia sudah mundur dari tahun 1956, tapi ketika ada penertiban pemukiman-pemukiman yang dianggap ilegal dan dianggap menduduki tanah negara dan mereka diperlakukan seperti tidak layak, Bung Hatta menjadi marah dan mengatakan harusnya mereka diperhatikan karena mereka memanfaatkan untuk sosial dari tanah yang tidak dimanfaatkan oleh negara;
- Bahwa bagi Bung Hatta yang terpenting adalah mereka manusia Indonesia yang dijanjikan oleh kemerdekaan kita untuk punya rumah dan tanah, jadi kalau mereka tidak punya rumah dan tanah berarti kerja kita kurang maksimal atau kurang baik. Mereka adalah mesin peringatan supaya kita bekerja lebih giat lagi;

2. Yudi Bachriktora

Pendapat saya ini hanya terdiri atas satu bagian; yaitu perihal penggunaan "Keadaan Bahaya" di dalam bagian menimbang bagian a, b dan c, dan hubungannya dengan penggunaan UU Nomor 51 Tahun 1960 di bidang agraria. Penggunaan istilah "keadaan bahaya" harus dipahami dalam konteks semangat dan jiwa zaman (*Zeitgeist*) yang menjadi konteks sejarah saat peraturan tersebut digunakan, yang menyebabkan adanya klaim Hak Menguasai dari

Negara yang berbeda dengan asas *Domein Verklaring* sebagaimana diatur di dalam *Agrarische Wet 1870*.

Penjelasan ini diharapkan dapat membantu Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan permohonan uji materi ini.

ISU "KEADAAN BAHAYA" DAN HUBUNGANNYA DENGAN PENGGUNAAN UU NO.51 TAHUN 1960 DI BIDANG AGRARIA"

Peraturan Pemerintah No. 51/1960 mengacu pada peraturan penguasa perang tentang "Keadaan Bahaya". Penggunaan istilah "Keadaan Bahaya" atau yang dikenal juga dengan "*Staat van Oorlog en Beleg* (SOB)" dapat ditelusuri kembali sejak masa Kolonial. Tujuan pemerintah kolonial menyatakan "keadaan bahaya" adalah untuk mempertahankan dominasi mereka di seluruh wilayah Hindia Belanda, termasuk di daerah-daerah yang tidak mengalami perang. Melalui kebijakan keamanan dan ketertiban (*rust en orde*), pemerintah kolonial berusaha meredam gelombang gerakan kemerdekaan bangsa Indonesia, sehingga pada tahun 1939 dikeluarkan *regeling op de Staat van Oorlog en van Beleg* (SOB).

Menurut *regeling* SOB 1939, terdapat dua pemahaman mengenai istilah SOB, yaitu *Staat van Oorlog* (SvO) dan *Staat van Beleg* (SvB). SvO dapat diartikan sebagai negara dalam keadaan perang, sedangkan SvB dapat diartikan sebagai negara dalam keadaan pengepungan. Menurut *regeling* 1939, kedua hal tersebut memiliki tingkatan keadaan yang berbeda. SvO lebih rendah tingkatannya bila dibandingkan dengan SvB. Dalam situasi SvO, kekuasaan masih berada dalam pemerintahan sipil, sedangkan pada SvB kekuasaan dipegang oleh pemerintahan militer. Dalam pemahaman pemerintah kolonial, SvB merupakan suatu situasi untuk mengatasi perlawanan, pemberontakan dan/atau keresahan sosial. Pada kenyataannya, pemerintah kolonial sebelum 1939 telah menggunakan SvB untuk menaklukkan seluruh wilayah Hindia Belanda.

Penetapan keadaan bahaya berulang kali diterapkan oleh pemerintah Indonesia dan selalu berjangka waktu, misalnya pada peristiwa penangkapan pimpinan Persatuan Perjuangan (PP), penculikan Perdana Menteri Sjahrir, hingga pemberontakan PKI Madiun menggunakan UU Nomor 6 Tahun 1946. Demikian pula ketika terjadi berbagai peristiwa antara tahun 1950-1959, seperti

pemberontakan DI/TII, PRRI/Permesta, pertentangan antar partai-partai politik hingga dikeluarkannya Dekrit Presiden.

Selain itu, penetapan keadaan bahaya juga digunakan dalam bidang ekonomi. Hingga pertengahan tahun 1950an pemerintah Indonesia masih menghadapi dominasi penguasaan ekonomi di tangan perusahaan milik Belanda dan asing lainnya. Situasi ini jelas tidak menguntungkan bagi pemerintah Indonesia yang menghendaki agar dominasi ekonomi dikuasai oleh orang-orang Indonesia agar terbangun ekonomi nasional. Pada akhir tahun 1956, ketika hubungan pemerintah Indonesia dengan Belanda memburuk dimulailah aksi-aksi mengambil alih perusahaan dan perkebunan, baik milik Belanda maupun Indonesia Belanda. Awalnya aksi-aksi ini dilakukan oleh para buruh perusahaan, para petani dan pekerja perkebunan. Mereka menguasai pabrik-pabrik dan tanah-tanah perkebunan milik Belanda. Gerakan inilah yang kemudian dikenal dengan nasionalisasi perusahaan dan perkebunan milik Belanda di Indonesia.

Untuk mengatasi situasi ini, secara cepat pimpinan militer di daerah mengambil alih aset yang sudah dikuasai oleh para buruh dan petani tersebut atas nama negara. Menurut pemimin Angkatan Darat, tindakan ini dilakukan agar aset-aset tersebut tidak dikuasai oleh pihak komunis. Dalam situasi inilah UU No.51 tahun 1960 hadir, mengingat sejak tahun 1957 hingga tahun 1960 proses pengambilalihan tanah-tanah perkebunan maupun milik menjadi penguasaan oleh negara belum sepenuhnya selesai.

Meskipun pada peristiwa-peristiwa tersebut pemerintah Indonesia menggunakan istilah "keadaan bahaya", tetapi pemaknaan Hak Menguasai Negara dalam konteks untuk kepentingan nasionalisasi berbeda dengan asas *Domein Verklaring* yang diatur dalam hukum kolonial *Agrarische Wet* 1870. Semangat HMN dalam konteks nasionalisasi adalah semangat menentang kolonialisme dan kapitalisme asing yang telah menyebabkan terjadinya "eksploitasi manusia terhadap manusia" (*exploitation de 1 'homme par 1 'homme*). Oleh karena itu, HMN dalam situasi ini digunakan untuk mengambil alih aset-aset tersebut untuk kemudian diberikan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat Indonesia. Semangat inilah yang dipertahankan dalam Undang-undang Pokok Agraria 1960, seperti yang dinyatakan oleh Mr. Sadjarwo selaku menteri agraria:

"...perjuangan perombakan hukum agraria nasional berjalan erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkaman,

pengaruh, dan sisa-sisa penjajahan; khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing...".

Kesimpulan

Berdasarkan uraian saya di atas, penggunaan Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya untuk saat ini tidak tepat. Pendapat ini didasari oleh berbedanya situasi di Indonesia antara saat UU tersebut dikeluarkan dengan situasi pada saat ini. Ketika diundangkan pada tahun 1960, dinamika politik nasional yang berkembang saat itu ditandai dengan belum selesainya perjuangan revolusi, sehingga negara selalu dalam keadaan bahaya. Namun, dalam situasi saat ini sudah berbeda. Bangsa dan negara Indonesia tidak lagi dalam keadaan bahaya (*Stoat von Oorlog en Beled*). Dengan demikian, tetap digunakannya UU PrP Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya mengakibatkan ketidakpastian hukum. Selain itu, UU PrP Nomor 51 Tahun 1960 adalah perangkat yang digunakan sebelum diberlakukannya UUPA 1960, sementara telah ada sejumlah ketentuan hukum yang mengatur tentang penatagunaan tanah dan lebih kontekstual dengan situasi saat ini.

3. Yance Arizona:

Pertama. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebagai Konstitusi Agraria

Penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam berlandaskan kepada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Ketentuan tersebut menjadikan konstitusi Indonesia sebagai konstitusi agraria karena berisi prinsip-prinsip dasar mengenai hubungan-hubungan keagrariaan. Dari rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut dapat ditelusuri beberapa konsepsi, yaitu mengenai objek, dua subjek, dan hubungannya dalam bentuk dua kata kerja.

Pertama, objeknya adalah bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Hal itu menunjuk kepada semua potensi sumber daya alam baik berupa tanah, air, udara, dan material yang terdapat di dalam dan pada

permukaan tanah yang memiliki nilai sosial, ekonomi dan ekologi bagi kelangsungan Negara Republik Indonesia.

Kedua, dua subjek yaitu negara dan rakyat. Negara dalam hal ini dijalankan oleh pemerintahan baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Sehingga amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bukan saja mandat yang diberikan untuk menjalankan tugas di bidang pembentukan perundang-undangan saja (legislasi), melainkan juga pelaksanaannya (eksekusi), bahkan penegakan keadilannya melalui pengadilan, termasuk dihadapan Mahkamah ini. Pengadilan pada berbagai tingkatan memiliki tanggungjawab untuk memegang teguh prinsip dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Subjek yang lain adalah rakyat. Dalam hal ini adalah semua warga negara Indonesia baik yang memiliki relasi langsung dengan keberadaan suatu sumber daya alam maupun secara tidak langsung. Mereka yang memiliki hubungan langsung dengan tanah dan sumber daya alam baik berupa hak maupun akses hams menjadi pihak yang paling pertama diperhatikan kepentingannya apabila negara hendak menjalankan kewenangan terhadap tanah dan sumber daya dimaksud.

Ketiga, dua kata kerja yaitu `dikuasai' dan `dipergunakan', atau apabila dibuat menjadi kata kerja aktif maka menjadi `menguasai' dan `mempergunakan'. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 001-21-**22/PUU-I/2003** mengenai **pengujian UU** Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan menjabarkan makna frasa `dikuasai oleh negara' turun dalam bentuk lima kewenangan yaitu:

- 1) Pengaturan (*regelendaad*). Pengaturan dilakukan oleh pemerintah maupun pemerintah daerah mulai dari pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan peraturan serta keputusan yang bersifat mengatur hubungan hukum antara pemerintah, swasta dan masyarakat terhadap tanah dan sumber daya alam lainnya.
- 2) Pengelolaan (*beheersdaad*). Pengelolaan dilakukan baik secara langsung oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah maupun oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Selain itu, pengelolaan dapat juga dilakukan dalam bentuk kepemilikan saham pemerintah pada badan-badan usaha swasta. Pada BUMN/BUMD, pemerintah haruslah menjadi pemegang saham mayoritas. Namun

kepemilikan saham pemerintah itu tidaklah hams mayoritas absolut (50%+ 1) melainkan boleh mayoritas relatif, yaitu negara menjadi pemilik saham mayoritas yang tidak hams melebihi 50% saham, asalkan kontrol negara terhadap BUMN/BUMD masih kuat.

- 3) Kebijakan (*beleid*). Pembuatan kebijakan dilakukan pemerintah dengan merumuskan dan mengadakan kebijakan tentang penguasaan, penyediaan, pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya. Kebijakan dapat pula dilakukan oleh pemerintah dengan menyusun perencanaan-perencanaan dalam menjalankan administrasi pertanahan dan sumber daya alam lainnya.
- 4) Pengurusan (*bestuursdaad*). Pengurusan dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan (*vergunning*), lisensi (*licentie*), dan konsesi (*concessie*). Pengurusan dapat dilakukan pula oleh pemerintah dengan menetapkan hubungan hukum berupa hak-hak atas tanah kepada individu masyarakat maupun hak ulayat masyarakat hukum adat.
- 5) Pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Pengawasan dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mengawasi, mengevaluasi, melakukan audit, melakukan pengendalian dan melakukan penegakan hukum agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas tanah dan sumber daya alam benar-benar dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Kelima kewenangan tersebut merupakan kewenangan publik di bidang **pemerintahan**. Sehingga instrument hukum dari **penguasaan** negara haruslah diwujudkan dalam bentuk hubungan hukum publik, bukan hubungan hukum perdata. Hal ini merupakan implikasi dari konsepsi bahwa negara bukan sebagai pemilik tanah dan sumber daya alam lainnya, melainkan sebatas sebagai penguasa. Oleh karena negara maupun pemerintah bukan pemilik tanah maka pemerintah tidak boleh menjual atau membeli, menyewa atau menyewakan, serta melakukan tukar menukar tanah dan sumber daya alam lainnya. Suatu perbuatan hukum di bidang perdata yang dilakukan oleh pemerintah bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 oleh karena itu tidak bersifat konstitusional.

Sementara dalam putusan yang lain, Mahkamah Konstitusi Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang

Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil menjabarkan bahwa frasa 'dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat' dapat diukur dengan menggunakan empat indikator, yaitu:

1. Kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat,
2. Tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat,
3. Tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta;
4. Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

KEDUA. PERBEDAAN *DOMEIN VERKLARING*, HAK MENGUASAI NEGARA, DAN KONSEPSI PENGUASAAN NEGARA ATAS TANAH DAN SUMBER DAYA ALAM

Pemohon dalam perkara ini mendalilkan bahwa UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya masih menganut Prinsip *Domein Verklaring* yang bertentangan dengan UUD 1945 dan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar **Pokok-pokok** Agraria (UUPA). Prinsip *Domein Verklaring* merupakan **konsepsi** penguasaan tanah pada masa **kolonial** yang diterapkan oleh pemerintah Hindia Belanda melalui ***Agrarische Wet***, ***Agrarische Berluit*** dan sejumlah ordonansi di bidang kehutanan untuk mempermudah pengambilalihan tanah penduduk pribumi demi kepentingan investasi yang membutuhkan tanah dalam skala luas.

Prinsip ini menjadi sumber ketimpangan penguasaan tanah dan ketidakadilan sosial selama pada masa kolonial sehingga menjadi sasaran kritik oleh aktivis dan ahli hukum pada masanya. Misalkan Soekarno dalam pledoi Indonesia Menggugat yang dibacakan di hadapan Landraad Bandung pada tahun 1930 mengkritik **undang-undang** yang melandasi prinsip ***Domein Verklaring*** guna memfasilitasi perusahaan-perusahaan swasta. Ia menyatakan:

".. maka sesudah **Undang-Undang** Agraris dan Undang-Undang Tanaman Tebu de Waal di dalam tahun 1870 diterima baik oleh Staten-Generaal di negeri Belanda, masuklah modal partikulir itu di Indonesia, mengadakan **paberik-paberik** gula dimana-mana, kebon-kebon teh, onderneming-onderneming tembakau dsb., ditambah lagi modal partikulir jang membuka **matjam-matjam** perusahaan tambang, **matjam-matjam** perusahaan kereta-api, trem, kapal, atau paberik-paberik jang lain. Imperialisme tua makin lama makin laju, imperialisme modern menggantikan tempatnja, tjara pengedukan harta jang menggali untung bagi negara Belanda itu, makin lama makin

berubah, terdesak oleh tjara pengedukan barn jang mengajakan model partikulir.

Tjara pengedukan berubah, - tetapi banjakkah perobahan bagi rakjat Indonesia? Tidak, Tuan-tuan Hakim jang terhormat, - bandjir harta jang keluar dari Indonesia malah makin besar, `pengeringan' Indonesia malah makin makan! "

Demikian pula Cornelis Van **Vollenhoven** dalam pamfletnya berjudul *De Indonesier en Zen Grond* (Orang Indonesia dan Tanahnya) pada tahun 1919 mengkritik Prinsip *Domein Verklaring* sebagai suatu kejahatan perampasan tanah-tanah penduduk pribumi. Van **Vollenhoven** menyatakan:

"Tetapi dengan keluarnya Domein Verklaring tersebut, yang menganggap semua tanah-tanah pertanian yang terletak di dalam daerah-daerah yang diperintah langsung di seluruh Hindia Belanda sebagai domein negeri, kejahatan apakah sesungguhnya yang telah terjadi?

Oleh karena itu, ketika *founding father and mother* mendirikan Republik Indonesia pada tahun 1945, konsepsi penguasaan tanah pada masa kolonial dan praktik kapitalisme agraria melalui penguasaan tanah skala besar oleh perusahaan swasta menjadi sasaran perombakan yang mendasar. Pendiri republik merumuskan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai anti-thesis terhadap hukum agraria kolonial. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menghendaki dilakukannya perombakan mendasar terhadap prinsip dan praktik agraria kolonial.

Namun untuk memahami Prinsip *Domein Verklaring*, keterangan ahli yang saya sampaikan ini akan memperbandingkannya dengan Konsepsi Hak Menguasai Negara atas tanah dan sumber daya alam yang berdasarkan kepada UUPA, beserta dengan Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara yang berdasarkan pada perkembangan hukum agraria yang terdapat di dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi. Mengenai perbandingan antara Prinsip *Domein Verklaring*, Hak Menguasai Negara, dan Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara tersebut pernah saya jelaskan dalam buku Konstitusionalisme Agraria yang diterbitkan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional pada tahun 2014. Pada intinya perbedaan ketiga konsepsi itu bisa dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 1. Perbandingan Tiga Konsepsi Penguasaan Negara

	Domein verklaring	Hak Menguasai Negara	Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara
Konteks ekonomi politik yang menaungi	Liberalisme	Nasionalisme	Neoliberalisme
Perkembangan Pengaturan	Kebijakan kolonial seperti Agrarische Wet, Agrarische Besluit, dan sejumlah ordonantie lainnya	UU Pokok Agraria dan sejumlah undang-undang lain pada masa Orde Baru	Putusan Mahkamah Konstitusi Yang menguji Undang-Undang terhadap pasal 33 UUD 1945
Corak hukum Agraria	Pluralistik, hukum agraria antar golongan	Sentralistik, unifikasi huku agraria	Pluralistik, desentralistik
Hubungan penguasaan negara dengan hak rakyat/masyarakat hukum adat	Penguasa/ negara adalah pemegang hak atas tanah. Penguasaan tanah oleh penguasa kolonial merupakan tanah sisa dari tanah hak milik (termasuk tanah yang dikuasai oleh pribumi)	Negara bukan pemilik tanah, tetapi penguasa atas tanah. Negara menguasai semua tanah dan sumber daya alam lainnya. Penguasaan masyarakat hukum adat dibatasi sepanjang masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional	Negara bukan pemilik tanah, tetapi penguasa atas tanah. Penguasaan negara dibatasi oleh keberadaan hak individu dan hak masyarakat hukum adat. Penguasaan masyarakat hukum adat dibatasi sepanjang masih ada, sesuai perkembangan zaman dan prinsip NKRI
Hubungan hukum dalam pengadaan tanah	Pengadaan tanah dilakukan oleh penguasa dengan membeli tanah hak milik dan tanah pribumi	Negara memberikan kompensasi dan ganti rugi dari tanah rakyat yang dijadikan untuk pembangunan	Negara memberikan kompensasi dan ganti rugi dari tanah rakyat yang dijadikan untuk pembangunan
Hubungan hukum dengan pihak swasta	Penguasa boleh menjual tanah serta dapat pula memberikan konsesi kepada swasta	Penguasa tidak boleh menjual tanah, melainkan memberikan konsesi dan lisensi kepada swasta	Penguasa tidak boleh menjual tanah, melainkan memberikan konsesi dan lisensi kepada swasta
Pembagian status tanah	Tanah negara bebas (<i>vrij landsdomein</i>) dan tanah negara tidak bebas	Semua tanah pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara	Tanah dibagi dalam tiga status, tanah negara, tanah ulayat, dan tanah hak

	(<i>onvrij landsdomein</i>)		
--	-----------------------------------	--	--

Prinsip Domain *Verklaring* menempatkan posisi **penguasa/negara/pemerintah** sebagai **pemegang hak** atas tanah (*eigenaar*). Dengan **demikian**, negara dapat **melakukan hubungan keperdataan** terhadap tanah dengan menjual dan membeli serta menyewa dan menyewakan tanah. Hal itu merupakan pembeda yang mendasar dengan konsepsi Hak Menguasai Negara dalam UUPA dan Konsepsi Konstitusional Penguasaan Negara yang berkembang dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi.

KETIGA. UU NOMOR 51 Prp TAHUN 1960 DITUJUKAN UNTUK MELINDUNGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH YANG SAH

UU Nomor 51 Prp Tahun 1960 dibuat untuk melindungi pemegang hak atas tanah yang sah dan menjamin terselenggaranya pembangunan. Pada masa itu dikarenakan terjadi banyak reklamasi tanah perkebunan, pabrik dan juga tanah-tanah milik perseorangan yang tidak dikelola yang dipandang oleh penguasa telah menjurus kepada ketidak-teraturan, maka dikeluarkan UU aquo. Sebagaimana dinyatakan dalam bagian Penjelasan UU Nomor 51 Prp Tahun 1960:

*"Pemakaian tanah secara tidak teratur, lebih-lebih yang melanggar norma-norma hukum dan tata-tertib, sebagaimana terjadi dibanyak tempat, benar-benar **menghambat**, bahkan **seringkali** sama sekali tidak **memungkinkan** lagi dilaksanakannya rencana pembangunan **dipelbagai** lapangan."*

Dalam keadaan darurat, pemegang hak atas tanah memiliki keterbatasan mempertahankan haknya atas tanah, misalkan melakukan penuntutan di pengadilan atau membuat laporan kepada polisi mengenai adanya seseorang menduduki tanahnya tanpa izin. Oleh karena itu, pemerintah campur tangan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah dengan melakukan penertiban. Namun dalam keadaan normal, keterlibatan aktif pemerintah untuk melakukan penertiban tidak lagi dibutuhkan. Apabila seseorang pemegang hak atas tanah menilai bahwa orang lain telah menduduki tanahnya tanpa izin, maka dia dapat melakukan tuntutan hukum secara pedata atau membuat laporan pidana.

Selain itu, di dalam UU No. 51 Prp Tahun 1960 terdapat beberapa norma yang tidak lagi dapat dipertahankan pada situasi norma yang sudah tidak lagi dalam

keadaan bahaya, misalkan dua poin dalam Penjelasan angka 6 UU No. 51 Prp Tahun 1960 yang bertentangan dengan UUD 1945, yaitu:

1. Penjelasan Angka 6 menerangkan bahwa: "

"Perpu ini menyatakan bahwa pemakaian tanah tanpa izin dari yang berhak atau kuasanya yang sah adalah perbuatan yang dilarang dan diancam pula dengan hukuman pidana [pasal 2 yo. pasal 6 ayat (1) huruf a]. **Mengingat akan sifat perbuatannya maka yang dapat dipidana itu tidak Baja terbatas pada pemakaian-pemakaian tanah yang dimulai sesudah berlakunya Perpu tetapi juga pemakaian yang terjadi (dimulai) sebelumnya dan kini masih tetap berlangsung.**"

Penjelasan yang menyatakan bahwa UU No. 51 Prp Tahun 1960 berlaku surut bertentangan dengan Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

"Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun."

2. Masih dalam Penjelasan angka 6 disebutkan bahwa:

"Agar supaya untuk memperoleh penyelesaian dapat diselenggarakan secara yang efektif, maka jika dipandang perlu Menteri Agraria dan Penguasa Daerah dapat memerintahkan kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan [pasal 4 dan pasal 5 ayat (3)]. **Dengan demikian maka untuk mengadakan pengosongan tidaklah diperlukan perantara pengadilan.** Sudah barang tentu jika memang perlu, selain perintah pengosongan dapat pula dilakukan tuntutan pidana."

Penjelasan yang menyatakan bahwa UU No. 51 Prp Tahun 1960 bahwa tindakan pengosongan tanah dapat dilakukan oleh Menteri Agraria dan Penguasa Daerah tanpa melalui perantara pengadilan memberikan kewenangan yang tak terbatas dan tak terkendali kepada pemerintah. Hal ini bertentangan dengan prinsip negara hukum dalam Pasal 1 angka 3 UU 1945 yang menghendaki bahwa setiap cabang kekuasaan pemerintahan harus diselenggarakan dengan prinsip *check and balances* yang artinya dapat diperiksa dan diimbangi oleh cabang kekuasaan lain. Lebih jauh penjelasan tersebut bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 bahwa Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum; dan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Setiap orang berhak mempunyai hak

mink pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.**)

KEEMPAT. PEMERINTAH DAERAH HARUS MEMILIKI BUKTI PENGUSAHAAN ATAU PEMILIKAN HAK ATAS TANAH

Bagaimana hubungan hukum antara pemerintah daerah dengan tanah dan apakah pemerintah daerah adalah pemegang hak atas tanah? Pertanyaan ini diajukan karena Pasal 2 dan Pasal 3 UU No. 51 Prp Tahun 1960 apabila ditafsirkan secara sistematis menempatkan Penguasa Daerah atau Pemerintah Daerah sebagai pemegang hak atas tanah.

Pasal 2.

Dilarang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah.

Pasal 3.

- (1) Penguasa Daerah dapat mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada di daerahnya masing-masing pada suatu waktu.
- (2) Penyelesaian tersebut pada ayat (1) pasal ini diadakan dengan memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.

Ketentuan di atas memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan penertiban tanah, yaitu tanah yang bukan perkebunan dan kehutanan dimana tanah tersebut dipakai oleh orang tanpa izin yang berhak atau pemegang kuasa atas tanah tersebut. Pertanyaan berikutnya adalah siapa yang dimaksud dengan yang berhak dan kuasanya? Untuk menjawab hal tersebut maka perlu diperjelas mengenai siapa saja subjek yang memiliki kualifikasi untuk menjadi pemegang hak atas tanah. Apakah Pemerintah Daerah merupakan subjek pemegang hak atas tanah?

Berdasarkan Bab II, terutama Pasal 16 UUPA, Pemerintah Daerah bukanlah pemegang hak atas tanah pada umumnya. Pasal 16 UUPA mengatur mengenai berbagai jenis hak atas tanah yang meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undang. Dari sejumlah hak atas tanah tersebut, pemerintah daerah dan instansi pemerintah lainnya hanya dapat menjadi

pemegang hak pakai. Hak pakai oleh instansi pemerintah diberikan sepanjang tanah yang dibutuhkan tersebut masih dipergunakan oleh instansi pemerintah yang bersangkutan, misalkan untuk keperluan mendirikan kantor pemerintah dan fasilitas pendukung lainnya. Termasuk dalam hal ini pemberian hak pakai atas tanah untuk pendirian kantor-kantor kedutaan asing di Indonesia.

Jadi, kedudukan pemerintah sebagai pemegang hak atas tanah sangatlah terbatas. Oleh karena pemerintah merupakan pemegang hak atas tanah yang sangat terbatas, maka tidak bisa kemudian pemerintah daerah mengusir masyarakat yang memakai tanah yang bukan hak atas tanah dari pemerintah daerah. Dalam arti lain, apabila suatu bidang tanah bukan merupakan hak pakai atas tanah dari pemerintah daerah, maka pemerintah daerah tidak punya wewenang untuk mengusir masyarakat yang memakai tanah tersebut.

Selain hak pakai, pemerintah daerah dapat menguasai tanah atas dasar hak pengelolaan. Hak pengelolaan tidak diatur secara eksplisit dalam UUPA, namun keberadaannya dipandang sebagai sempilan dari Hak Menguasai Negara. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1999, Hak Pengelolaan (HPL) diartikan sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997, hak pengelolaan merupakan objek pendaftaran tanah. Sehingga untuk membuktikan apakah pemerintah daerah sebagai pemegang HPL, maka harus diperiksa apakah tanah hak pengelolaannya tersebut sudah terdaftar atau belum.

Serupa dengan hak pengelolaan, instansi pemerintah juga dapat menjadi penguasa tanah negara yang tidak dibebani hak atas tanah, dengan kata lain sebagai penguasa tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah ini lazim disebut sebagai tanah negara. Baik UUPA maupun UU No. 51 Prp Tahun 1960 menempatkan pemerintah pusat, dalam hal ini kementerian yang mengurus agraria dan pertanahan sebagai penguasanya. Namun hal itu bisa saja dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997, tanah negara juga merupakan objek pendaftaran tanah, sehingga untuk memberikan kepastian hukum mengenai penguasaan tanah negara dan tidak ada hak atas tanah individu atau badan hukum di atasnya, maka tanah negara harus didaftarkan kepada instansi pertanahan.

Jadi, hubungan penguasaan dan pemilikan tanah oleh pemerintah daerah dapat terwujud dalam tiga bentuk, yaitu:

1. Penguasaan terhadap tanah yang dikuasai langsung oleh negara (tanah negara).
2. pemegang hak pengelolaan.
3. pemegang hak pakai.

Terhadap ketiga hubungan hukum penguasaan dan pemilikan tanah di atas harus dapat dibuktikan oleh pemerintah daerah sebelum menerapkan ketentuan larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya. Tanpa ada pembuktian sebagaimana tersebut, maka tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah daerah bertentangan dengan jaminan perlindungan terhadap hak milik, hak atas rasa aman dan lingkungan yang baik dari warga negara.

KELIMA. PENGERTIAN "TANPA IZIN YANG BERHAK DAN KUASANYA YANG SAH"

Ketentuan kunci yang menjadi jantung dari UU No. 51 Prp Tahun 1960 terletak pada frasa "tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah". Frasa yang memiliki makna serupa terdapat juga dalam beberapa peraturan perundang-undangan lain, misalkan frasa "secara tidak sah" yang terdapat di dalam UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan dan juga undang-undang penggantinya yaitu UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Terhadap rumusan ketentuan perundang-undangan yang demikian ini telah pernah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor **55/PUU-VIII/2010** dan Putusan Nomor **138/PUU-XIII/2015** mengenai pengujian ketentuan tindak pidana di bidang perkebunan. Ketentuan yang diuji tersebut berbunyi:

"Setiap Orang secara tidak sah dilarang:

- a. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Lahan Perkebunan;
- b. mengerjakan, menggunakan, menduduki, dan/atau menguasai Tanah masyarakat atau Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dengan maksud untuk Usaha Perkebunan;
- c. melakukan penebangan tanaman dalam kawasan Perkebunan; atau
- d. memanen dan/atau memungut Hasil Perkebunan.

Menurut Mahkamah Konstitusi frasa "secara tidak sah" dalam UU Perkebunan tersebut baru memiliki kekuatan hukum mengikat apabila konflik tanah perkebunan dan pemetaan tanah ulayat masyarakat hukum adat telah selesai dilakukan. [Halaman 270, 284-285 Putusan Nomor 138/PUU-XIII/20151. Artinya, apabila tanah yang menjadi objek dimana ketentuan tindak pidana tersebut hendak diterapkan, harus terlebih dahulu diselesaikan konflik tanahnya, dan apabila disana terdapat masyarakat hukum adat maka terlebih dahulu harus dilakukan pemetaan wilayah adat, sebelum diberlakukan ketentuan tindak pidana tersebut.

Dalam kaitannya dengan UU No. 51 Prp Tahun 1960, maka sebelum menerapkan ketentuan mengenai pemakaian tanah tanpa izin yang berhak dan kuasanya yang sah, maka terlebih dahulu yang harus dibuktikan adalah keabsahan penguasaan dan pemilikan tanah dari pemegang hak atas tanah atau kuasanya. Tanpa ada tahapan tersebut, maka frasa "tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah" semestinya tidak memiliki kekuatan hukum karena bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."

KEENAM. TANAH YANG DIKUASAI LANGSUNG OLEH NEGARA HARUS TERDAFTAR

Tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau sering disingkat menjadi Tanah Negara bukanlah tanah milik negara atau instansi pemerintah tertentu. Konsepsi dasar dari Hak Menguasai Negara menempatkan pemerintah sebagai penguasa atas tanah, bukan pemilik tanah. Hal inilah yang membedakan dengan Prinsip *Domein Verklaring* dalam *Agrarische Wet* dan sejumlah peraturan di bidang agraria dan kehutanan pada masa kolonial.

Tanah negara adalah tanah yang di atasnya tidak ada hak atas tanah dari individu maupun badan hukum. Pada masa kolonial tanah yang demikian ini disebut sebagai tanah negara bebas (*vrij landsdomein*) yang tidak ada hak atas tanah di atasnya yang dibedakan dengan tanah negara tidak bebas (*onvrij landsdomein*) yaitu tanah negara yang diberikan hak atas tanah di atasnya, seperti diberikan hak guns usaha, hak bangunan, hak pakai, dan hak atas tanah lainnya.

Bila tidak cermat mengamatinya, tanah negara itu bisa menjadi sama dengan tanah milik negara (*landsdomein*) yang berlaku berdasarkan peraturan kolonial karena keduanya sama-sama merupakan tanah sisa dimana pada bidang tanah

tersebut tidak ada pihak yang dapat membuktikan hak atas tanahnya. Setidaknya ada tiga pembeda utama untuk membedakan antara

Tanah Negara dengan Tanah Milik Negara (*Staat landsdomein*), yaitu:

1. Tanah Negara merupakan tanah yang dikuasai oleh negara melalui instansi pemerintah. Sementara Tanah Milik Negara (*Staat landsdomein*) adalah tanah kepunyaan instansi pemerintah yang setara dengan kepemilikan dari individu dan badan hukum lainnya.
2. Terhadap Tanah Negara, instansi pemerintah hanya dapat melakukan hubungan hukum publik, misalkan melakukan perencanaan, penataan, pemberian izin, dan melakukan pengawasan. Sementara pada Tanah Milik Negara (*Staat landsdomein*), penguasa dapat melakukan hubungan hukum perdata seperti melakukan jual-beli, sewa-menyewa dan tukar-menukar tanah.
3. Tanah Negara merupakan objek pendaftaran tanah. Berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997, tanah yang dikuasai langsung oleh negara merupakan salah satu objek pendaftaran tanah. Oleh karena itu bukti penguasaan dari instansi pemerintah terhadap Tanah Negara harus dapat dibuktikan berdasarkan buku tanah tempat dimana hak atas tanah didaftarkan. Dalam hal ini penting pula melakukan secara bersama-sama pendaftaran tanah hak milik warga negara bersamaan dengan pendaftaran tanah negara agar tidak terjadi kerugian bagi warga negara.

Sementara itu, pada masa kolonial pendaftaran Tanah Milik Negara (*Staat landsdomein*) dilakukan terhadap suatu bidang tanah dimana tidak ada pihak yang dapat membuktikan kepemilikannya. Berbeda dengan tujuan pendaftaran tanah negara, pendaftaran tanah milik negara (*Staat landsdomein*) pada masa kolonial dilakukan untuk memperkuat kontrol negara terhadap tanah agar bisa menerapkan pajak tanah, serta melakukan penyewaan tanah dengan berbagai skema hak dalam hukum agraria kolonial.

KETUJUH. PENDEKATAN HUKUM PIDANA SEBAGAI *ULTIMUM REMEDIUM* BAGI PENYELESAIAN KONFLIK AGRARIA

Tidak jarang penyelesaian permasalahan berkaitan dengan penguasaan dan pemilikan tanah berujung kepada kriminalisasi. Dikatakan sebagai kriminalisasi sebab pada dasarnya adalah pertikaian perdata berkaitan dengan penguasaan dan pemilikan, tetapi berujung kepada tindak pidana. Ketentuan tindak pidana di bidang pertanahan juga terdapat dalam Pasal 6 UU No. 51 Prp Tahun 1960.

Untuk menilai konstitusionalitas ketentuan pidana dalam Pasal 6 UU No. 51 Prp Tahun 1960 maka harus bercermin kepada beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu mengenai tindak pidana di bidang agraria. Dalam Putusan Nomor 55/PUU-VIII/2010 dan Putusan Nomor 138/PUU-XIII/2015 Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa konflik agraria yang terjadi hari ini telah sejak lama terjadi bahkan merupakan warisan penjajah kolonial. Maka untuk menyelesaikan konflik agraria tersebut harus dilakukan secara preventif sekaligus juga represif dalam penegakan hukum di bidang agraria. Dalam Putusan Nomor 95/PUU-XIII/2015 dalam kaitannya dengan tindak pidana di bidang kehutanan, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan pidana diadakan untuk melindungi dan mengelola lingkungan hutan Indonesia berdasarkan asas tanggung jawab negara, asas keberlanjutan, asas keadilan, juga pengelolaan hutan harus memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya yang dilakukan berdasarkan kehati-hatian, demokrasi lingkungan, desentralisasi, serta pengakuan terhadap kearifan lokal dalam mengelola lingkungan hidup. Dengan demikian, harus dapat dipahami bahwa ketentuan tindak pidana di bidang agraria diadakan untuk menjaga agar pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya dapat dilakukan secara maksimal demi kesejahteraan warga negara, bukan malah menjadi sarana untuk memenjarakan warga negara yang mencari penghidupan dari tanah dan pengelolaan sumber daya alam.

Untuk mencapai hak tersebut, maka tindakan preventif haruslah diutamakan. Sehingga upaya represif penegakan hukum di bidang agraria harus dipandang sebagai upaya terakhir (*ultimum remedium*), yaitu usaha terakhir guna mempengaruhi tingkah laku manusia serta memberikan tekanan psikologis agar orang lain tidak melakukan kejahatan. Pendekatan pertama yang harus dilakukan adalah pendekatan preventif yang mencegah terjadinya konflik agraria dengan membangun prosedur hukum yang partisipatif dan memberikan kepastian hukum. Namun dalam hal pemerintah sangat memerlukan tanah demi kepentingan umum yang lebih luas dan telah ditetapkan berdasarkan rencana tata ruang yang disusun secara partisipatif, maka terhadap orang yang menguasai dan memiliki tanah dapat diberikan ganti rugi maupun kompensasi atas kehilangan akses dan hak atas tanah.

KEDELAPAN. PENGECUALIAN TINDAK PIDANA TERHADAP MASYARAKAT YANG TINGGAL SECARA TURUN TEMURUN

Belum selesainya seluruh pendaftaran terhadap penguasaan dan pemilikan tanah menjadi sumber ketidakpastian hukum di bidang agraria. Sementara penggunaan tanah baik untuk pertanian maupun pemukiman semakin meningkat seiring dengan penambahan dan perpindahan penduduk dari suatu tempat ke tempat lain. Tidak sedikit masyarakat kemudian menduduki tanah yang belum memiliki landasan hukum formal untuk dijadikan sebagai tempat hidup maupun mencari sumber penghidupan.

Ketiadaan bukti formal tersebut sering menjadi alasan bagi pemerintah untuk menerapkan ketentuan pidana terhadap warga negara yang mengelola dan memanfaatkan tanah dan sumber daya alam, termasuk hutan dengan itikad baik. Dalam Putusan Nomor 95/PUU-XII/2014 mengenai Pengujian UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Mahkamah Konstitusi menghadirkan suatu prinsip penting berkaitan dengan ketentuan tindak pidana di bidang agraria. Prinsip tersebut adalah: Masyarakat yang hidup secara turun temurun di dalam kawasan hutan tidak dapat dipidana karena menebang pohon, memanen, memungut hasil hutan, menggembalakan ternak tanpa memiliki hak atau izin dari pejabat yang berwenang, sepanjang tidak ditujukan untuk kepentingan komersial. Dengan kata lain, masyarakat yang mengelola dan memanfaatkan sebidang tanah dengan itikad baik tidak boleh dipidana karena melangsungkan kehidupannya.

Alih-alih mempidana orang yang memanfaatkan tanah dengan itikad baik, hukum agraria di Indonesia malah menjadikan penguasaan tanah secara berturut-turut dengan itikad baik sebagai landasan dari hak milik atas tanah. Hal ini telah diatur dalam Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh Pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat:

- a. penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;
- b. penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh

masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

Dengan demikian, apabila pada suatu bidang tanah telah terdapat warga masyarakat yang menguasai tanah dengan itikad baik lebih dari dua puluh tahun yang dilakukan secara terbuka dan tidak dipermasalahkan oleh warga masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan, maka pemerintah perlu mendorong agar warga masyarakat memperoleh hak atas tanah karena pada dasarnya peran negara adalah untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat, yaitu situasi dimana masyarakat dapat secara leluasa berusaha mengelola dan memanfaatkan tanah bagi kesejahteraan hidupnya.

4. Deden Rukmana

Penggusuran Paksa terhadap Pemukiman Kumuh

Kita semua menyadari bahwa kemiskinan merupakan salah satu masalah sosial di Indonesia yang tidak mudah untuk diatasi. Beragam upaya dan program dilakukan untuk mengatasinya tetapi masih banyak kita temui permukiman masyarakat miskin hampir setiap sudut kota. Keluhan yang paling sering disampaikan mengenai permukiman masyarakat miskin tersebut adalah rendahnya kualitas lingkungan yang dianggap sebagai bagian kota yang mesti disingkirkan.

Pendekatan konvensional yang paling populer adalah menggusur permukiman kumuh dan kemudian diganti oleh kegiatan perkotaan lainnya yang dianggap lebih bermartabat. Cara seperti ini yang sering disebut pula sebagai peremajaan kota bukanlah cara yang berkelanjutan untuk menghilangkan kemiskinan dari perkotaan.

Kemiskinan dan kualitas lingkungan yang rendah adalah hal yang mesti dihilangkan tetapi tidak dengan menggusur masyarakat telah bermukim lama di lokasi tersebut. Menggusur adalah hanya sekedar memindahkan kemiskinan dari lokasi lama ke lokasi baru dan kemiskinan tidak berkurang. Bagi orang yang tergusur malahan penggusuran ini akan semakin menyulitkan kehidupan mereka karena mereka mesti beradaptasi dengan lokasi permukimannya yang baru.

Di Amerika Serikat, pendekatan peremajaan kota sering digunakan pada tahun 1950 dan 1960-an. Pada saat itu permukiman-permukiman masyarakat

miskin di pusat kota digusur dan diganti dengan kegiatan perkotaan lainnya yang dianggap lebih baik. Peremajaan kota ini menciptakan kondisi fisik perkotaan yang lebih baik tetapi sarat dengan masalah sosial. Kemiskinan hanya berpindah saja dan masyarakat miskin yang tergusur semakin sulit untuk keluar dari kemiskinan karena akses mereka terhadap pekerjaan semakin sulit.

Peremajaan kota yang dilakukan pada saat itu sering disesali oleh para ahli perkotaan saat ini karena menyebabkan timbulnya masalah sosial seperti kemiskinan perkotaan yang semakin akut, gelandangan dan kriminalitas. Menyadari kesalahan yang dilakukan masa lalu, pada awal tahun 1990-an kota-kota di Amerika Serikat lebih banyak melibatkan masyarakat miskin dalam pembangunan perkotaannya dan tidak lagi menggusur mereka untuk menghilangkan kemiskinan di perkotaan.

Saya memiliki satu studi kasus yang menunjukkan bahwa tanpa pengusuran pun kita masih bisa meningkatkan kualitas lingkungan di kawasan tersebut. Studi kasus ini berawal pada tahun 2007 lalu ketika dua masyarakat miskin di Jakarta yang melakukan aktivitas hijau untuk meningkatkan kualitas lingkungan sembari menciptakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat miskin. Masyarakat di Penjaringan, Jakarta Utara dan masyarakat kampung Toplang di Jakarta Barat mereka mengelola sampah untuk dijadikan kompos dan memilah sampah nonorganik untuk dijual.

Aktivitas hijau di Penjaringan, Jakarta Utara dilakukan melalui program Lingkungan Sehat Masyarakat Mandiri yang diprakarsai oleh Mercy Corps Indonesia. Masyarakat miskin di Penjaringan terlibat aktif tanpa terlalu banyak intervensi dari Mercy Corps Indonesia. Program berjalan dengan baik dan dapat meningkatkan kualitas lingkungan kumuh di Penjaringan. Masyarakat di Penjaringan sangat antusias untuk melakukan kegiatan ini dan mereka yakin untuk mampu mendaur ulang sampah di lingkungannya dan menjadikannya sebagai lapangan pekerjaan yang juga akan berkontribusi untuk mengentaskan kemiskinan di lingkungannya.

Sementara itu aktivitas hijau di kampung Toplang, Jakarta Barat diprakarsai oleh dua orang pemuda kampung tersebut yang juga adalah aktivis Urban Poor Consortium dan mengetahui bisnis pendaurulangan sampah. Kedua

orang ini mampu meyakinkan rekan-rekan di kampungnya untuk melakukan kegiatan daur ulang sampah. Seperti yang terjadi di Penjaringan, masyarakat kampung Toplang mendukung penuh dan antusias terhadap bisnis pendaurulangan sampah ini. Malahan mereka optimis bahwa kegiatan mereka juga dapat mendaurulang sampah dari luar kampung mereka dan menciptakan lebih banyak pendapatan bagi masyarakat kampung Toplang.

Kedua aktivitas hijau tersebut adalah wujud pemberdayaan masyarakat miskin untuk meningkatkan kualitas lingkungan permukiman dan sekaligus mengentaskan kemiskinan. Peranan Mercy Corps Indonesia yang memprakarsai program Lingkungan Sehat Masyarakat Mandiri di Penjaringan, Jakarta Utara dan dua orang aktivis pemuda asal kampung Toplang yang memprakarsai aktivitas hijau di Kampung Toplang adalah sangat vital dalam upaya pemberdayaan masyarakat ini. Tanpa inisiatif mereka, pemberdayaan masyarakat miskin tidak akan terjadi dan kemiskinan tetaplah menjadi masalah di kedua permukiman kumuh tersebut.

Penggusuran dan Pembangunan Kota yang Berkeadilan

Banyak kasus penggusuran yang dilakukan oleh pemerintah kota dengan mengatasnamakan pembangunan. LBH Jakarta melaporkan telah terjadi 113 penggusuran paksa di DKI Jakarta dan 84% penggusuran tersebut dilakukan tanpa prosedur musyawarah dengan warga. Penggusuran dilakukan dengan beragam tujuan diantaranya normalisasi sarana perairan, pembangunan taman kota dan ruang terbuka hijau, pembangunan jalan, pembangunan MRT dan pembangunan fasilitas umum lainnya.

Dari sekian banyak masalah perkotaan yang dihadapi oleh DKI Jakarta, saya mengamati bahwa banjir adalah salah satu masalah yang paling mendesak untuk ditangani oleh Pemda DKI Jakarta. Penanganan dampak dan pencegahan banjir yang dilakukan oleh Pemda DKI adalah juga dengan menggusur permukiman kumuh dan menggunakan dalih untuk normalisasi sarana perairan, serta pembangunan taman kota dan ruang terbuka hijau.

Saya berpendapat bahwa penggusuran permukiman kumuh dengan dalih untuk menangani dan mencegah banjir adalah tindakan yang tidak adil bilamana Pemda DKI Jakarta tidak melakukan hal yang serupa terhadap para pengembang yang membangun beragam kegiatan seperti perumahan mewah,

apartemen, mall, lapangan golf dan kegiatan lainnya di lahan yang diperuntukan sebagai ruang terbuka hijau atau kawasan resapan air dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Jakarta.

Saya telah melakukan penelitian tentang praktek perencanaan tata ruang di DKI Jakarta sebelum dan setelah reformasi. Penelitian saya ini telah dipublikasi dalam salah satu jurnal internasional terkemuka dalam bidang perencanaan, *International Planning Studies*, pada tahun 2015 lalu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa reformasi telah mengubah Indonesia menjadi yang lebih demokratis dan terdesentralisasi. Desentralisasi juga membuat pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang lebih besar termasuk dalam perencanaan ruang. Kekuasaan ini juga berpengaruh terhadap makin maraknya pelanggaran tata ruang di daerah termasuk di DKI Jakarta.

Dalam penelitian tersebut, saya mengumpulkan data pelanggaran-pelanggaran tata ruang di DKI Jakarta terhadap Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) DKI Jakarta 1985-2005. Tercatat paling sedikit lima kawasan di DKI Jakarta termasuk Kelapa Gading, Pantai Kapuk, Sunter, Senayan, dan Tomang yang memiliki pelanggaran tata ruang. Data yang lebih lengkap tentang pelanggaran tata ruang di kelima kawasan tersebut terhadap RUTR DKI Jakarta 1985-2005 disajikan dalam tabel di bawah ini.

Kawasan yang diperuntukkan sebagai ruang terbuka hijau dan/atau kawasan resapan air telah berubah menjadi kawasan terbangun. Saya berpendapat bahwa konversi kawasan-kawasan tersebut dari kawasan ruang terbuka hijau atau kawasan resapan air menjadi kawasan terbangun juga menjadi salah satu penyebab banjir di Jakarta.

Satu hal lainnya yang perlu saya sampaikan disini adalah terkait tingginya laju urbanisasi sebagai penyebab munculnya pemukiman kumuh di kota-kota di Indonesia khususnya Jakarta. Tingginya laju urbanisasi di Jakarta disebabkan oleh faktor pendorong dari kawasan miskin di luar Jakarta dan faktor penarik dari Jakarta. Ketimpangan wilayah yang terjadi di Indonesia adalah penyebab tingginya urbanisasi ke Jakarta.

Kota dengan faktor penarik yang tinggi bagi kaum pendatang seperti Jakarta seyogyanya juga menyiapkan dirinya untuk menyediakan kebutuhan perumahan dan fasilitas permukiman lainnya bagi pendatang. Maraknya

permukiman kumuh adalah juga karena ketidaksiapan Pemda DKI Jakarta untuk menampung mereka. Ini adalah fenomena yang sangat lazim di kota-kota metropolitan di negara-negara berkembang di Asia, Afrika dan Amerika Latin.

(tabel terdapat pada keterangan tertulis ahli)

Partisipasi Masyarakat dan Pembangunan Kota

Perencanaan dan pembangunan kota pada abad ke-21 ini memerlukan pendekatan yang berbeda dengan apa yang telah dilakukan pada tahun 1990-an atau sebelumnya. Pada abad ke-21 ini disebut juga era postmodern. Postmodern adalah suatu konsep atau fenomena yang muncul akibat keterbatasan konsep modernism dalam menjelaskan dan menguraikan dinamika kehidupan masyarakat modern yang kian beragam dan rumit. Banyak ahli telah menyampaikan bahwa era postmodern ini diwarnai oleh masyarakat yang kian pluralistik, fragmentasi politik dan kekuasaan, ketidakpercayaan terhadap pemerintah dan ilmuwan serta diskursi yang tidak berpadanan (*incommensurable discourse*).

Perencanaan kota sebagai suatu kegiatan sistematis dalam ranah publik untuk membentuk masa depan kota juga perlu merefleksikan fenomena-fenomena di era posmodern. Praktek-praktek perencanaan kota pada di posmodern menghadapi tantangan yang lebih besar dan kompleks. Perencanaan kota di era posmodern memerlukan pendekatan yang berbeda dibandingkan pendekatan yang dilakukan pada era sebelumnya. Fenomena-fenomena posmodern terjadi pula di Indonesia khususnya di DKI Jakarta.

Saya mengamati proses penyiapan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) DKI Jakarta dan pengajuan Raperda RTRW DKI Jakarta 2030 ke DPRD DKI. Proses penyusunan RTRW DKI Jakarta ini telah dimulai sejak bulan Februari 2008 setelah sebelumnya dilakukan evaluasi terhadap RTRW DKI Jakarta 2010. Sebuah tim beranggotakan para ahli perencanaan dan pembangunan kota ditunjuk untuk menyusun naskah akademis RTRW DKI Jakarta 2030.

Beragam upaya telah dilakukan sejak April 2009 untuk mendapatkan masukan bagi penyempurnaan naskah akademis ini termasuk kegiatan konsultasi dan koordinasi dengan instansi terkait di tingkat nasional, provinsi, kota dan kabupaten, perguruan tinggi, asosiasi profesi, asosiasi bisnis/swasta dan LSM.

Pemerintah DKI juga meluncurkan sebuah situs (www.rtrwjakarta2030.com) khusus pada bulan Desember 2009 untuk memberikan informasi lebih jauh tentang RTRW DKI Jakarta 2030 dan menerima masukan dari publik.

Meskipun upaya-upaya telah dilakukan untuk mendapatkan masukan bagi draf RTRW DKI Jakarta 2030, berbagai pihak masih mengkritik proses penyusunan dokumen rencana tata ruang tersebut yang cenderung eksklusif, tidak transparan, dan tidak melibatkan masyarakat luas. Wahana Lingkungan Hidup (Waihi) dan 28 LSM lainnya yang menyebut dirinya sebagai Jaringan Masyarakat Sipil untuk Tata Ruang Jakarta 2030 menolak Raperda RTRW DKI Jakarta 2030. Mereka khawatir bahwa ruang kota cenderung mengikuti keinginan kaum pemodal dan rentan terhadap manipulasi dan pengalihan fungsi ruang terbuka hijau (RTH).

Sejumlah warga Jakarta dari berbagai profesi dan latar belakang juga membentuk Koalisi Warga untuk Jakarta 2030 dan mengkritik proses penyusunan dan substansi Raperda RTRW DKI Jakarta 2030. Koalisi ini aktif mengadakan diskusi publik, survey opini publik, serta meluncurkan situs dan grup Facebook untuk menampung masukan dari masyarakat berkaitan dengan RTRW DKI Jakarta 2030. Mereka menuntut pemerintah DKI Jakarta untuk lebih proaktif dan akomodatif terhadap partisipasi warga dalam proses penyusunan RTRW DKI Jakarta. Setelah melalui proses yang panjang melibatkan berbagai pihak, akhirnya DPRD DKI Jakarta menetapkan RTRW DKI Jakarta 2030 menjadi Perda No. 1 tahun 2012 pada tanggal 12 Januari 2012.

Masyarakat pos modern tidak mempercayai apa yang telah dilakukan pemerintah dan para ahli untuk menentukan bentuk masa depan kota Jakarta. Masyarakat posmodern adalah sangat pluralistik dan sulit untuk menentukan satu kepentingan umum (public interest) yang dapat diterima oleh semua pihak. Perencanaan kota di era posmodern mesti mengenali keberadaan publik yang beragam berikut dengan kepentingannya yang berbeda dan mesti meninggalkan keyakinan adanya satu kepentingan publik yang dapat diterima oleh semua pihak. Perencana kota mesti dibekali oleh kemampuan membaca keragaman kepentingan dari masyarakatnya. Perencana kota di era posmodern mesti bergeser dari pendekatan atas-bawah ke pendekatan

berbasis komunitas (*community-based approach*) yang mengarah kepada pemberdayaan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang telah dengan tegas mengamanatkan pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan ruang. Penghuni permukiman kumuh di perkotaan juga merupakan komponen kota dan pemangku kepentingan kota yang mesti dilibatkan dalam proses perencanaan ruang. Keterlibatan mereka dalam proses perencanaan ruang akan memastikan bahwa kepentingan dan kebutuhan penghuni permukiman kumuh juga diakomodasi dalam rencana tata ruang yang menjadi acuan pembangunan di Jakarta.

Praktek perencanaan di kebanyakan kota-kota di Amerika Serikat dilakukan melalui kegiatan visioning dalam menyusun rencana komprehensif kotanya (*comprehensive plan*). Masyarakat dilibatkan untuk menentukan masa depan kotanya melalui pelibatan masyarakat yang intensif. Penyusunan rencana komprehensif kota tersebut dapat berlangsung lebih dari 3 tahun termasuk beragam kegiatan seperti pembentukan komisi penasihat yang melibatkan berbagai stakeholder, survey opini publik, pelatihan umum, diskusi publik, dan diseminasi informasi rencana kota melalui berbagai media seperti TV, radio, surat kabar dan internet. Kegiatan visioning ini tentunya menambah beban biaya penyusunan rencana kota tetapi sangat efektif sebagai katalis yang dapat membawa masyarakat kota dengan berbagai kepentingan untuk duduk bersama menentukan masa depan kotanya.

Solusi Pemenuhan Kebutuhan Perumahan Masyarakat Miskin

Landasan hukum bagi penyelenggaraan perumahan di Indonesia mencakup UUD 1945 Pasal 28H "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan", UU No. 1/2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman dan UU No. 20/2011 tentang Rumah Susun.

Meskipun telah memiliki landasan hukum yang kuat, pemenuhan kebutuhan perumahan bagi masyarakat miskin di perkotaan tetap menjadi salah satu tantangan terbesar dalam pembangunan perkotaan di Indonesia. Pemerintah Indonesia telah menerapkan beragam kebijakan termasuk (1) pembangunan perumahan berbasis swadaya masyarakat (*self-help housing policy*) seperti

Pembangunan Perumahan Bertumpu pada Komunitas (P2BPK), Perbaikan Kampung (Kampung Improvement Program) dan Bantuan Stimulan Perumahan Swadaya (BSPS), (2) Penyediaan perumahan murah oleh Perumnas, dan (3) Kebijakan Subsidi Silang Perumahan.

Kekurangan penyediaan perumahan bagi masyarakat miskin tetap tinggi meskipun beragam program dan kebijakan perumahan oleh pemerintah Indonesia. Hal ini disebabkan oleh keterbatasan kapasitas pengembang dan Perum Perumnas dalam penyediaan perumahan murah dan rendahnya keterjangkauan masyarakat miskin dalam membangun atau membeli rumah.

Mengingat keterbatasan kemampuan pengembang dan Perum Perumnas dalam penyediaan perumahan murah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) di kota-kota di Indonesia, maka pembangunan perumahan berbasis swadaya masyarakat mesti mendapatkan perhatian yang lebih besar. Saya melihat potensi dari pelaksanaan program P2BPK, KIP dan BSPS untuk memenuhi kebutuhan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR).

Saya melihat potensi dari pelaksanaan program Kampung Deret yang pernah digagaskan pada tahun 2013 dan 2014 lalu di Jakarta. Program Kampung Deret ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas kawasan pemukiman kumuh dengan memberikan bantuan stimulan kepada MBR untuk meningkatkan kualitas rumahnya. Pemda DKI Jakarta menyiapkan tenaga pendamping untuk membantu MBR dalam perencanaan dan pelaksanaan peningkatan kualitas rumah mereka. Proses peningkatan kualitas rumah MBR tersebut biasanya memakan waktu selama 3 bulan. Melalui program Kampung Deret ini, masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) di kawasan permukiman kumuh diberikan bantuan stimulan dan diberdayakan dengan bantuan tenaga pendamping untuk menyiapkan rumah bagi MBR.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, saya menyimpulkan bahwa ketentuan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya sudah tidak relevan dengan kondisi saat ini.

Pengusuran paksa bagi masyarakat miskin di pemukiman informal dengan dalih melanggar rencana tata ruang adalah tindakan yang melanggar hak konstitusional masyarakat miskin di perkotaan. Masyarakat miskin atau MBR adalah salah satu pemangku kepentingan (*stakeholder*) dan mesti menjadi salah satu pelaku yang mesti dilibatkan dalam perencanaan dan pembangunan kota di Indonesia.

5. Rita Padawangi:

Keterangan ahli susun ini terdiri atas tiga pokok bahasan sebagai berikut:

1. Pertama, UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia yang mengetengahkan prinsip dasar hubungan antara Pemerintah Negara Indonesia dan Rakyatnya. Pembukaan UUD 1945 menyatakan bahwa tujuan UUD 1945 adalah untuk membentuk Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pembukaan UUD 1945 pun menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan Pancasila. UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya mengandung elemen-elemen yang bertentangan dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, kesejahteraan umum serta keadilan sosial, khususnya dengan penekanan kekuasaan atas tanah bukan kepada rakyat melainkan kepada Penguasa Daerah.

2. Kedudukan Pemerintah Daerah sebagai pihak yang diasumsikan tertulis sebagai Penguasa Daerah dalam UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya. Pemerintah Daerah di Indonesia berwenang menyusun rencana tata ruang wilayah (RTRW), rencana detail tata ruang (RDTR) dan peraturan zonasi sebagai tata pemakaian tanah di daerah yang bersangkutan. Pada saat bersamaan, Pasal 3 dan 4 UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya mengkonsentrasikan otoritas penyelesaian pemakaian tanah dan perintah pengosongan di tangan Penguasa Daerah yang juga menyusun

rencana penggunaan lahan melalui RTRW, RDTR dan Peraturan Zonasi. Hal ini bertentangan dengan dasar Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan dengan membenarkan tidak adanya ruang dialog antara rakyat dengan Pemerintah Daerah dalam hal pemakaian tanah dan pengosongan tanah. Selain itu, penggunaan UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya Pasal 6 (1) b dan c dengan tidak jelasnya definisi "izin yang berhak dan kuasanya yang sah" berpotensi bertentangan dengan Pasal 28C (2) UUD 1945 yaitu setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

3. Tersedianya berbagai alternatif solusi yang telah secara sepihak dikesampingkan dan bahkan dilupakan dengan penggunaan UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya. Penggunaan UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya, seperti yang kita lihat di dua tahun terakhir di Jakarta, telah menunjukkan akibat yaitu dilanggarnya Konstitusi terutama Pasal 33 ayat 3 yaitu "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Selain Pasal 33 ayat 3, penggunaan UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya dalam kasus-kasus penggusuran paksa di Jakarta menjadi legitimasi pelanggaran pasal-pasal lain dalam Konstitusi yaitu Pembukaan UUD 1945, Pasal 27 (2), Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28I (4), serta Pasal 33 (3).

Pertama. Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Tujuan Diselenggarakannya Pemerintahan

Pembukaan UUD 1945 dengan jelas mengetengahkan tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia, yang antara lain adalah melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Namun, UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya sama

sekali tidak mencerminkan tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia ini dan bahkan membuka jalan untuk melanggar tujuan pembentukan Pemerintah Negara Indonesia menurut Pembukaan UUD 1945.

Pelanggaran terhadap keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia tercermin dalam beberapa segmen UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya. Dalam Penjelasan, Butir 6 tertulis "Dengan demikian maka untuk mengadakan barang tertentu jika memang perlu, selain perintah pengosongan dapat pula dilakukan tuntutan pidana." Dipadukan dengan Butir 2, yaitu "Pemakaian tanah secara tidak teratur, lebih-lebih yang melanggar norma hukum dan tats tertib, sebagaimana terjadi di banyak tempat, benar-benar menghambat", UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya ini menambah kerentanan warga miskin perkotaan terhadap direnggutnya kehidupan dan mata pencaharian mereka, karena deskripsi tempat yang "tidak teratur" tersebut seringkali adalah kampung-kampung kota yang tumbuh secara organik dan memadat ketika pemerintah tidak mampu menyediakan perumahan terjangkau baik secara harga maupun jaraknya. Hal ini dapat dilihat dalam tulisan Jo Santoso, *The Fifth Layer of Jakarta* (terbitan tahun 2011) atau Abidin Kusno, *After the New Order* (terbitan tahun 2013).

Pelanggaran terhadap tujuan negara yaitu memajukan kesejahteraan umum tercermin dalam fokus UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya ini yaitu "izin yang berhak atau kuasanya" terhadap pemakaian tanah. Karena "izin yang berhak atau kuasanya" menjadi fokus UU No. 51 Prp Tahun 1960 ini, kepentingan pribadi menjadi lebih utama ketimbang kesejahteraan umum yang bisa diperoleh dari tempat tersebut.

Hal ini dapat dilihat dari kekisruhan penggunaan istilah "tanah negara" dan "pendudukan tanah negara" dalam ranah komunikasi politik massa sebagai justifikasi pengusuran paksa yang merenggut penghidupan rakyat serta kesempatan untuk mempertahankan kehidupannya (Pasal 28A UUD 1945). Sebagai diketengahkan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat, Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, dan dalam Pasal 28D setiap orang berkedudukan yang sama di hadapan hukum.

Sementara itu, UU No. 51 Prp Tahun 1960 berulang kali dijadikan dasar untuk mengambil "tanah negara" ini di bawah sayap pemerintah daerah.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, penggusuran paksa yang belakangan ini gencar dilaksanakan oleh Pemprov DKI, yang menggunakan UU No. 51 Prp Tahun 1960 sebagai salah satu dasar hukumnya, selalu menimpa wilayah-wilayah yang kita kenal sebagai kampung kota. Kampung kota adalah bentuk permukiman yang terbentuk secara organik, baik dalam jangka waktu lama maupun singkat, dan menjadi ciri khas kehidupan kota-kota di Asia Tenggara. Penduduk sebuah kampung biasanya relatif saling mengenal satu sama lain dan dalam kampung terdapat ekonomi lokal yang sangat erat kaitannya dengan hubungan sosial dan kultural antar penduduknya (lihat buku *Patrick Guinness, Kampung, Islam and State in Urban Java*, 2009; dan *Lea Jellinek, The Wheel of Fortune: The History of a Poor Community in Jakarta*, 1991). Banyak kampung yang organik ini menjadi bertambah padat karena pertumbuhan ekonomi di tahun 1970-an dan kemudian setelah tahun 2000 ketika banyak pembangunan kembali setelah krisis ekonomi.

Kampung kota seperti yang banyak digusur belakangan ini, selain merupakan rumah bagi banyak penduduk lama yang sudah turun-temurun di sana, juga berfungsi sebagai penyangga kebutuhan pembangunan perkotaan. Bisa dibandingkan bahwa APBD DKI Jakarta adalah 67 triliun (2016), lebih dari empat kali lipat APBD Surabaya yang merupakan kota kedua terbesar di Indonesia. Akibatnya, Jakarta menjadi tanah impian, di mana uang dan investasi berputar, dan terus menyedot imigran dari seluruh penjuru Indonesia, sementara rumah terjangkau tidak tersedia. Ketika penyediaan rumah bergantung kepada pengembang swasta yang hanya menargetkan kelas menengah ke atas dan lokasi rumah yang semakin jauh dari pusat, kampung kota sebagai permukiman organik menyangga kebutuhan perumahan terjangkau ini dengan praktek penyewaan rumah dan kamar bagi pekerja pekerja berpenghasilan rendah. Penelitian saya dan berbagai sosiolog dan antropolog yang sudah bertahun-tahun berkecimpung dalam kampung kota baik di Jakarta maupun di kota-kota lainnya telah membuktikan bahwa sistem sosial budaya dalam sebuah kampung membuat masyarakatnya bisa bertahan dalam ekonomi kota karena tersedianya jejaring sosial saling menunjang, yang tidak bisa dinilai dengan uang. Sistem sosial dan budaya ini sangat spesifik

pada sebuah tempat, sebuah lokasi di mana permukiman organik ini bertumbuh.

Dengan kembalinya pembangunan-pembangunan skala besar di Jakarta, dan juga ketanggapan daerah-daerah Tingkat II di seluruh Indonesia untuk memfasilitasi investasi setelah desentralisasi pemerintahan, laju pembangunan seringkali bersaing secara tidak sehat dengan tanah-tanah kampung. Saya katakan tidak sehat, karena kekuatan yang bersaing tidak berimbang, di mana pengembang besar bermodal kapital yang juga besar sementara penduduk kampung kota tidak. Status kepemilikan dan sertifikat di tanah kampung kota biasanya bervariasi karena sejarah pembentukan permukiman yang organik dan juga mendahului keberadaan UU Agraria 5/1960. Walaupun demikian, banyak di antara mereka, terutama di perkampungan yang sudah tua seperti Bukit Duri (digusur 28 September 2016) dan Kampung Pulo (digusur 20 Agustus 2015), memiliki berbagai bentuk surat kepemilikan tanah, dari surat hak milik (SHM), akta jual beli, girik, dan sebagainya. Banyak di antara mereka yang membayar pajak bumi dan bangunan (PBB) berdasarkan surat-surat ini.

Walaupun tanah mereka kemudian digunakan untuk jalan inspeksi dan bukan dicaplok pengembang besar, kenyataan bahwa kondisi lingkungan sungai Jakarta telah terdegradasi sedemikian rupa adalah juga hasil dari pembiaran pembangunan berlebihan yang didominasi para pengembang, yang membebani tanah dan menyedot air tanah sehingga permukaan tanah turun, daerah aliran sungai (DAS) rusak, dan banjir menghebat. Ketika banjir menghebat, yang pertama dikorbankan justru adalah kampung kota karena keberadaan mereka yang "tidak teratur", sementara permasalahan banjir tidak bermula dari permukiman ini. Hal ini sudah saya tuliskan dengan lebih rinci dalam publikasi saya yang memenangi penghargaan *Holland Prize* di jurnal *Pacific Affairs* tahun lalu.

Sebagaimana diketengahkan di awal bagian ini, tujuan diselenggarakannya pemerintahan negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia, seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat, dan pemerintah adalah pelindung segenap bangsa. Oleh sebab itu, tanah negara adalah tanah yang

berkedaulatan rakyat, dan pemerintah adalah pelindungnya. Dalam kasus kampung kota yang terancam keberadaannya oleh desakan pembangunan, pemerintah sebagai pelindung berkewajiban untuk melindungi bangsanya terutama yang paling lemah dan memajukan kesejahteraannya. Namun, yang sekarang terjadi dengan penggusuran paksa kampung kota adalah pemutusan rantai sistem hubungan sosial budaya yang menjadi penyangga ekonomi lokal dan kekhasan kampung sebagai permukiman perkotaan Indonesia, yang berulang kali dilakukan dengan dasar hukum UU No. 51 Prp Tahun 1960 yang justru digunakan untuk menuding kampung sebagai bagian kota yang "tidak teratur". Kerusakan struktur sosial budaya, penghancuran penghidupan yang layak dan pemaksaan masyarakat berpenghasilan rendah untuk masuk ke rumah susun sewa yang berlokasi jauh dan berkualitas konstruksi rendah adalah berbagai kerugian yang tidak dapat dinilai dengan uang dan merupakan pelanggaran tujuan pemerintahan negara sebagaimana diketengahkan dalam Konstitusi.

Kedua. Kedudukan pemerintah daerah sebagai "penguasa daerah"

UU No. 51 Prp Tahun 1960 Pasal 3 ayat (1) menyatakan, "Penguasa Daerah dapat mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang bukan-perkebunan dan bukan-hutan tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada didaerahnya masing-masing pada suatu waktu." Pasal ini, yang juga terkait dengan Pasal 2 yaitu "Dilarang memakai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah", memusatkan kekuasaan kepada "Penguasa Daerah", yang dalam hal ini sering diinterpretasikan sebagai Pemerintah Daerah. Kekuasaan atas tanah di tangan Pemerintah Daerah sebagai Penguasa Daerah ini menjadi lebih sentral dengan tidak jelasnya defmisi "yang berhak atau kuasanya yang sah".

Yang selama ini terjadi di berbagai kota di Indonesia, khususnya di DKI Jakarta, adalah stigmatisasi sebagai "penduduk liar" yang mengokupasi lahan-lahan yang disebut oleh pemerintah provinsi sebagai "tanah negara". Berikut ini hanya beberapa contoh yang dapat dengan mudah ditemukan di dunia maya: Gubernur mengatakan bahwa Relokasi Penghuni Liar di Sekitar Masjid Luar Batang untuk Cegah Rob (Detik, 30 Maret 2016, sebelum penggusuran Kampung Aquarium); ustad Kholili dari Kampung Pulo mengatakan bahwa warga Kampung Pulo bukan warga liar seperti yang dituduhkan Gubernur

(Detiknews, 21 Agustus 2015, sehari setelah pengusuran Kampung Pulo). Pengamatan saya terhadap pola penyematan status "penduduk liar" ini telah diketengahkan dengan sangat baik oleh penggiat hak asasi manusia Sandyawan Sumardi di bukan Oktober 2016:

"Gubernur DKI didukung media *mainstream* dan industri-industri media akan membuat pernyataan publik bahwa daerah di mana warga yang dianggap miskin dan kumuh itu sebagai tanah negara. Media tidak mengecek kebenaran klaim ini meski pada kenyataannya banyak warga yang memiliki bukti surat kepemilikan tanah yang diakui negara: *verponding* Indonesia, girik, AJB, petuk pajak bumi, bahkan banyak yang sudah ditingkatkan melalui program Prona dan Larasita, menjadi sertifikat penuh.

Selanjutnya, Gubernur DKI akan menyematkan stigma: pemukim liar dan Regal. Bahkan tak jarang komunitas warga dan wilayah yang akan digusur, dikepung dulu dengan stigma-stigma sosial negatif seperti: "daerah narkoba", "daerah preman", "daerah pelacuran", "pengokupasi sungai", "pereklamasi sungai", "penyebab banjir Jakarta", "tempat TBC", "karena melawan kepentingan umum maka pelanggar HAM", atau "pelanggar tata ruang. "Yang perlu diingat adalah kota Jakarta telah tumbuh menjadi salah satu kota dengan ketimpangan sosial ekonomi tertinggi di Indonesia. Data BPS menunjukkan bahwa koefisien Gini di Jakarta selama empat tahun terakhir selalu di atas 0.4, yang berarti ketimpangan sangat besar. Ketimpangan ini juga berimbas pada akses terhadap ruang kota. Populasi yang marjinal lebih rentan dipersalahkan sebagai penyebab masalah, misalnya mampetnya saluran air karena sampah, sementara permasalahan sesungguhnya berakar pada ketimpangan akses.

Sebagai contoh, banjir Jakarta adalah sebuah permasalahan yang akut. Dalam mengatasi masalah banjir ini Bappenas melalui NAPDRR 2010-2012 mengidentifikasi masalah utamanya yaitu kekurangan sistem saluran air hujan. Akibatnya, berbagai kebijakan dan tindakan resmi di Jakarta berfokus kepada infrastruktur penanganan banjir, seperti Kanal Banjir Timur, *Jakarta Urgent Flood Mitigation Project/Jakarta Emergency Dredging Initiative* (JUFMP/JEDI), *Jakarta Comprehensive Flood Management* (JCFM), normalisasi, dan NCICD yang mengetengahkan "Tanggul Raksasa", "*The Great Garuda*". Walaupun semua proyek ini biasanya dianggap keniscayaan untuk mengatasi banjir akut, perspektif ini sangat sempit karena terbatas kepada solusi teknis seolah-olah

banjir ini adalah bencana alam, sementara banyak permasalahan seperti peralihan tata ruang di sepanjang Daerah Aliran Sungai (DAS) tidak disentuh kecuali jika menunjuk orang miskin kota di DAS sebagai penduduk liar.

Masalah banjir Jakarta telah memasuki politik tata guna lahan karena banjir telah menjadi justifikasi bagi penggusuran permukiman di daerah-daerah rawan banjir di mana penduduknya dilabeli sebagai "penduduk liar" - banyak di antara mereka telah tinggal di sepanjang sungai selama puluhan tahun, bahkan lebih dari satu atau dua generasi tanpa surat tanah formal. Walaupun penggunaan kata berubah dari "penggusuran" menjadi "relokasi", penggusuran paksa terus berlanjut. Untuk penanganan banjir di Ciliwung saja, Kementerian Pekerjaan Umum di tahun 2013 memperkirakan bahwa lebih dari 71.000 KK atau 350.000 jiwa akan direlokasi. (Rita Padawangi dan Mike Douglass, *Water, Water Everywhere: Toward Participatory Solutions to Chronic Urban Flooding in Jakarta*, *Pacific Affairs*, 2015). Sementara itu, perusakan DAS di hulu dan kelebihan beban bangunan di Jakarta, sebagaimana diidentifikasi secara ilmiah sebagai penyebab utama banjir Jakarta, tidak disentuh oleh proyek-proyek infrastruktur ini. Berbagai proyek pembangunan kota terus-menerus berlanjut, mengubah tanah-tanah adat-informal menjadi kepemilikan pribadi dan menjadi proyek-proyek berskala besar yang mengharuskan proyek-proyek infrastruktur ini melindungi aset mereka, sementara orang miskin kota yang sudah turun-temurun hidup di daerah aliran sungai menjadi terancam.

Jelaslah bahwa sentralisasi kekuasaan pada Pemerintah Daerah sebagai "Penguasa Daerah" yang dapat "mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah..." sangat berpotensi untuk dan telah digunakan dalam perenggutan tanah-tanah kehidupan rakyat yang adalah warga negara Indonesia. Hal ini diikuti dengan Pasal 4 yang memberikan otoritas kepada Penguasa Daerah untuk "memerintah kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan dengan segala barang dan orang yang menerima hak daripadanya." Pasal 4 ini memusatkan otoritas pengosongan di tangan Penguasa Daerah yang juga menyusun rencana penggunaan lahan melalui RTRW, RDTR dan Peraturan Zonasi. Dengan demikian, sebagai Penguasa Daerah seseorang yang duduk di tampuk pimpinan dapat mengotorisasi rencana maupun perubahan

penggunaan lahan melalui rencana-rencana tata ruang tersebut dan juga mengosongkan tanah-tanah untuk menyelaraskan kondisi lapangan dengan rencana yang digambarkan. Dengan demikian, UU No. 51 Prp Tahun 1960 memuluskan jalan untuk perencanaan kota secara teknokratik tanpa hares mengikutsertakan warganya. Dengan kata lain, apabila perencana menarik garis hijau di peta, apabila di kenyataannya tidak hijau, maka semua harus diubah menjadi hijau dalam kenyataan.

Hal ini bertentangan dengan dasar Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan dengan membenarkan tidak adanya ruang dialog antara rakyat dengan Pemerintah Daerah dalam hal pemakaian tanah dan pengosongan tanah. Selain itu, penggunaan UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya Pasal 6 (1) b dan c dengan tidak jelasnya defmisi "izin yang berhak dan kuasanya yang sah" berpotensi bertentangan dengan Pasal 28C (2) UUD 1945 yaitu setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

Ketiga. Solusi Alternatif Itu Ada

Kedua poin di atas, mengenai tujuan pemerintahan negara dan kritik terhadap sentralitas kekuasaan kepada "Penguasa Daerah" dalam UU 51 Prp Tahun 1960 telah memaparkan kontradiksi-kontradiksi dalam UU 51 Prp Tahun 1960 dari sisi penerapan Konstitusi maupun kondisi perkotaan Indonesia kontemporer, khususnya kota Jakarta. Seringkali kritik dan paparan seperti ini dianggap sebagai teori tanpa kemungkinan penerapan, sehingga kembali lagi ke UU 51 Prp Tahun 1960 sebagai suatu keniscayaan bagi Penguasa Daerah untuk merenggut tanah kehidupan warga negara Indonesia. Saya menyatakan bahwa solusi alternatif itu ada dan sangat banyak. Tidak diterapkannya solusi alternatif di Jakarta bukan berarti solusi alternatif ini tidak sesuai ataupun tidak memungkinkan.

Dari paparan poin pertama, sudah jelas bahwa kepadatan kampung-kampung kota dan kekurangan infrastrukturnya terutama disebabkan oleh ketidakmampuan pemerintah menyediakan rumah layak dan terjangkau ketika dibutuhkan. Kampung sebagai human organik inilah yang memenuhi kapasitas

pemerintah negara yang tidak mampu. Kampung-kampung yang harganya terjangkau ini membentuk sedikitnya dua level (*two-tier*) pasar perumahan (*housing market*) di Jakarta. Pasar perumahan yang pertama adalah yang "formal" yaitu yang biasa kita kenal dengan surat hak milik (SHM) dan hak guna bangunan (HGB) yang menjadi pasar properti swasta untuk kepemilikan pribadi (*private property market*) yang mengikuti harga pasar. Sedangkan yang kedua adalah sistem girik yang tercatat di kelurahan. Yang kedua ini lebih murah, tetapi tidak illegal karena sudah dikenal sejak sebelum adanya UUPA 5/1960. Warga pun membayar pajak, yaitu Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) karena tercatat, dan pencatatan ini yang menjadi dasar kuasa atas tanah. Transformasi dari sistem girik ke sistem formal di Indonesia belum pernah terkonsolidasi sepenuhnya, sehingga banyak tanah yang tidak bersertifikat. Bahkan Istana Negara pun sampai beberapa waktu belum bersertifikat, dan ribuan meter persegi tanah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pun belum bersertifikat. Hal ini adalah kenyataan yang perlu kita pahami di Indonesia.

Sebagai perbandingan, di Singapura pun ada dua level pasar perumahan (*two tiered housing market*). Yang pertama adalah yang kepemilikan pribadi (*private property*) yang harganya diserahkan kepada pasar. Bentuknya bisa rumah di atas tanah (*landed house / landed property*), apartemen atau kondominium, dan sebagainya. Yang kedua adalah pasar perumahan yang dikontrol pemerintah yaitu sistem perumahan publik (*public housing*) yang sekarang ini semuanya berbentuk apartemen. Harga apartemen publik ini setengah harga pasar properti pribadi, atau bahkan kurang dari setengah. Pajaknya pun jauh lebih murah. Apartemen publik ini dikuasai penduduk selama 99 tahun, dan penguasaan apartemen ini bisa diperjualbelikan dalam pasar kedua ini, yang peraturannya sangat dikontrol pemerintah dan harganya jauh lebih murah daripada yang kepemilikan pribadi.

Dalam kasus Singapura memang pemerintahnya berkapasitas mengontrol level/tier kedua yang lebih murah ini. Pasar perumahan publik / level kedua ini menjadi suplai hunian untuk khalayak ramai, mayoritas, sehingga mencapai kurang-lebih 80% dari penduduk Singapura. Karena itu, ekonominya bisa jalan seperti sekarang. Hunan adalah kebutuhan primer sehingga pemerintah bertanggung jawab, dan salah satu caranya adalah dengan membuat dua level pasar perumahan ini supaya semua penduduk bisa memiliki rumah.

Level pasar kedua ini bisa dibandingkan dengan sistem girik di Indonesia, dan juga di Jakarta pada khususnya. Dalam kasus Jakarta/Indonesia pemerintah tidak sepenuhnya mengontrol level kedua yang lebih murah ini, dan pada prakteknya pihak pemerintah adalah sebagai fasilitator, yaitu pencatat, sehingga dapat tetap dikenakan pajak PBB. Dengan demikian, sistem girik ini tidak berarti ilegal karena mereka tetap tercatat dan membayar pajak. Dalam negara yang bukan negara kapitalis murni, sistem dua level perumahan rakyat ini (atau lebih) harus ada, karena dengan ketimpangan pendapatan yang besar tidak mungkin seluruh rakyat mampu membeli rumah dengan harga pasar. Faktor ini pula salah satunya yang menjadikan koefisien Gini Singapura, walaupun tetap tinggi (sekitar 0.46), tetapi tidak setinggi New York atau Los Angeles (0.5) di mana perumahan rakyat sepenuhnya diserahkan kepada pengembang swasta, sementara peran pemerintah untuk hunian publik hanya sebatas rusunawa seperti di Jakarta dan voucher subsidi rumah, bukannya membantu menciptakan pasar rumah murah seperti di Singapura.

Seringnya referensi menjadikan Jakarta seperti Singapura, hanya dengan menunjukkan visualisasi rumah-rumah bertingkat tinggi, apartemen, rusunawa dan sungai-sungai yang dibeton adalah referensi yang dangkal karena kurangnya pemahaman bagaimana sistem sosial ekonomi kota terbentuk di sini. Di Singapura sertifikasi tanah sudah sejak lama mencapai 100%, dan dua level pasar perumahan (two-tier housing market) sudah terbentuk setidaknya sejak tahun 1970-an ketika sistem perumahan publik dibentuk. Penggusuran paksa kampung kota di Jakarta dan berbagai kota lainnya, serta tidak diakuinya berbagai hak atas tanah yang telah diwariskan turun-temurun adalah suatu kontradiksi pembangunan yang dijabarkan sebagai solusi tetapi sebenarnya telah membatalkan solusi organik yang telah terbentuk yang menyerupai dua level pasar perumahan yang membantu meringankan ketimpangan di negara maju. Penggusuran paksa adalah penggerusan sistem kepemilikan rumah dan tanah yang terjangkau, penggerusan suatu sistem yang telah terbentuk secara organik dan khas budaya Indonesia, dan merupakan cermin ketidakmampuan pemerintah daerah maupun nasional dalam memfasilitasi sistem organik ini.

Peranan Pemerintah Negara, baik Nasional maupun Daerah, perlu mengacu kepada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yaitu "Bumi dan air dan kekayaan alam

yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat." Kampung kota sebagai permukiman organik yang telah menyangga pembangunan sosial ekonomi saat ini tengah terancam tergerus, baik dengan laju pembangunan yang tidak memperhatikan sejarah kota serta yang mengancam kesejahteraan warga negara yang paling membutuhkan. Tanah dan air dan kekayaan slam di dalamnya dikuasai oleh negara yang berkedaulatan rakyat, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, tanpa terkecuali, termasuk rakyat yang tinggal di atasnya, yang telah mengelolanya, bahkan membayar pajaknya. Penggunaan UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya telah berakibat dilanggarnya Konstitusi. Selain Pasal 33 ayat (3), penggunaan UU No. 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya dalam kasus-kasus penggusuran paksa di Jakarta menjadi legitimasi pelanggaran pasal-pasal lain dalam Konstitusi yaitu Pembukaan UUD 1945, Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28I ayat (4), serta Pasal 33 ayat (3).

Selain solusi berupa dua level pasar perumahan (*two-tier housing market*), telah banyak solusi lain yang mengacu kepada perbaikan fisik kampung. Secara umum, tidak ada warga kampung yang ingin hidup dalam kekumuhan, dan semua ingin kehidupan yang lebih baik. Pemerintah berkewajiban untuk memfasilitasi kehidupan yang lebih baik ini, tetapi rusunawa bukanlah solusi. Penelitian LBH Jakarta di akhir 2016 lalu telah membuktikan bahwa mayoritas penghuni rusunawa secara sosial ekonomi tidak menjadi lebih baik. Hal ini tidak hanya terjadi di Jakarta ataupun Indonesia saja, tetapi di berbagai belahan dunia. Rusunawa di Paris menjadi tempat isolasi kaum miskin dan kaum Muslim, rusunawa di Amerika menjadi ghetto atau tempat isolasi kaum miskin dan masyarakat berkulit hitam. Mereka mengisolasi masyarakat karena menjauhkan penduduknya dari kesempatan-kesempatan ekonomi dan keuntungan pergaulan sosial dengan daerah tengah kota. Di kota-kota besar di Amerika seperti St. Louis dan Chicago, rusunawa-rusunawa ini justru telah dihancurkan dan diganti dengan permukiman *mixed-income*, walaupun itu memang membawa tantangan tersendiri yang terlalu lebar untuk dijelaskan di sini. Sementara itu, di Singapura rumah susun bisa relatif berhasil karena sistem dua level pasar perumahan yang saya jelaskan sebelumnya, selain

juga karena rumah susun ini merumahkan mayoritas, bukannya minoritas. Di Jakarta orang miskin penghuni rusunawa adalah minoritas, dan lebih berpotensi untuk mengisolasi daripada untuk menjadikan hidup lebih baik.

Solusi yang mengacu kepada perbaikan fisik kampung telah diketengahkan berbagai pihak, mulai dari Romo Mangun dengan Kali Code di Yogyakarta di tahun 1980-an hingga inisiatif-inisiatif Arsitektur Komunitas di berbagai kota di Indonesia kontemporer. Selain itu, *the Asian Coalition for Housing Rights* (ACHR) juga telah banyak berbagi program *Community Development Initiative* di Thailand yang mengaktifkan koperasi simpan-pinjam warga, bekerjasama dengan pemerintah, untuk membiayai perbaikan fisik rumah serta infrastruktur. Di Jakarta, beberapa usulan telah diajukan, antara lain oleh warga Kampung Pulo sebelum digusur di tahun 2015, oleh warga Bukit Duri di tahun 2012, dan oleh warga Muara Baru-Waduk Pluit. Semua usulan ini sifatnya partisipatif, mengikutsertakan warga dalam perencanaannya, serta melibatkan akademisi dan penggiat masyarakat. Hasilnya adalah desain-desain yang sah secara akademis dan juga lebih langgeng/ sustainable secara social, ekonomi dan lingkungan. Selain human, kawan-kawan penggiat Ciliwung Institute pun telah mengusulkan "*Ciliwung Biodiversity Park*" yaitu pendekatan hijau bagi kelestarian Sungai Ciliwung, mengembalikan kelestarian ekosistem yang sudah rusak. Solusi alternatif bagi Ciliwung ini pun mendapatkan perhatian dari ahli lansekap dan hidrologi di ETH Zurich, Swiss. Semua hal ini sangat memungkinkan untuk dijalankan apabila disediakan produk-produk hukum yang mendukung.

Penutup

Kampung adalah permukiman yang terbentuk secara organik, sementara formalisasi kepemilikan tanah di Indonesia tidak pernah tuntas. Sehingga spektrum status kepemilikan tanah di kampung sebenarnya mencerminkan sifat organik permukiman bukan ilegalitas. Tugas negara adalah melindungi segenap rakyat Indonesia dan rakyat berhak memilih jalan kehidupan dan penghidupannya (Pasal 28 UUD 1945) sehingga negara wajib melindungi kampung. Tolok ukur perlindungan kampung secara konstitusional adalah kenyataan sebagai warga negara Indonesia yang berhak untuk menentukan kehidupannya sendiri dan keberadaan pemerintah negara yang bertujuan untuk melindungi rakyatnya, tanpa terkecuali. Kepemilikan surat-surat

berfungsi untuk membantu perlindungan rakyat tersebut, dan apabila surat-surat belum dimiliki adalah peran pemerintah untuk memfasilitasi perlindungan warga negara Indonesia dan kehidupannya sesuai dengan Konstitusi. UU 51 Prp Tahun 1960 telah berulang kali berakibat dilanggarnya berbagai pasal dalam UUD 1945 serta pengabaian adanya solusi-solusi alternatif yang berdasarkan ilmu sosial, teknis dan ilmu alam yang kontemporer dan sah.

6. Kurnia Warman

Keterangan ini saya kemukakan ke dalam pokok bahasan sebagai berikut:

a. Indonesia adalah negara hukum bukan negara kekuasaan (Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau UUD 1945). Segala aspek penyelenggaraan negara diatur oleh hukum dan bukan atas kehendak pribadi dari pemerintah sebagai penyelenggara negara. Salah satu aspek yang diatur dalam negara hukum adalah hubungan hukum antara negara sebagai organisasi kekuasaan bangsa dengan wilayahnya meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam sistem hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia, hubungan hukum antara negara dengan bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hak menguasai negara yang memposisikan negara sebagai penguasa (bukan Pemilik). Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

b. Kalau begitu siapa sebagai pemilik atas bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam itu adalah bangsa Indonesia (milik bangsa). Ketentuan ini dicantumkan dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

(1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dan seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.

(2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional

c. Berdasarkan itu, jika status tanah disebut sebagai tanah negara, itu

bukanlah berarti tanah milik negara, tetapi tanah yang dikuasai langsung oleh negara karena sudah dibebaskan dari hak-hak keperdataan warga negara sebagai bangsa Indonesia. Di sinilah perbedaan antara asas *domein verklaring* (pernyataan domein), yang dipakai oleh hukum agraria colonial, dengan hak menguasai negara sebagai pengganti *domein verklaring* yang dipakai hukum agraria nasional. Domein verklaring mengandung prinsip bahwa seluruh tanah yang tidak dapat dibuktikan hak milik (*eigendom*) di atasnya adalah domein negara (milik negara). Sementara itu hak menguasai negara tidak menyatakan klaim domein seperti asas domein verkairing di atas, melainkan sebaliknya bahwa pada prinsipnya seluruh tanah di wilayah negara ini merupakan milik bersama bangsa Indonesia.

- d. Oleh karena itu jika ada warga negara sebagai bangsa Indonesia, yang memakai tanah yang belum pernah dibebaskan oleh negara dari hak keperdataan warga, tidak boleh diusir begitu saja oleh pemerintah. Jika negara membutuhkan tanah tersebut untuk pembangunan kepentingan umum maka hukum agraria telah menyediakan jaminan hukum untuk itu yaitu dengan cara pengadaan tanah untuk pembangunan saat ini diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum bahkan pencabutan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan hak-Hak Tanah Dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya. Kedua cara legal tersebut wajib disertai dengan pembayaran ganti kerugian. Perbedaannya hanya pada cara penentuan ganti kerugian. Dalam pengadaan tanah ganti kerugian ditentukan berdasarkan kesepakatan berdasarkan musyawarah, sedangkan dalam pencabutan hak ganti kerugian ditentukan secara sepihak oleh pemerintah (Presiden). Pencabutan hak tanpa ganti kerugian dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum dan dapat dimintakan pembatalannya melalui pengadilan. Dalam hal pengadaan tanah tidak bisa ditempuh maka dapat ditempuh cara pencabutan hak, dan itu pun tidak boleh sembarangan harus betul-betul untuk kepentingan umum yang lokasi pembangunannya tidak bisa dipindahkan dari tanah dimaksud. Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh rakyat terutama rakyat yang tanahnya dicabut. Dalam konteks ini pula pencabutan hak tidak bisa diserahkan kewenangannya

kepada yang lain selain hanya Presiden (UU No. 20 Tahun 1961). Di luar itu, negara juga dapat memperoleh tanah melalui cara penyerahan sukarela, tukar menukar, hibah dsb. Semua cara tersebut merupakan langkah hukum dalam negara hukum bukan negara kekuasaan.

e. Keberadaan tanah negara bagi pemerintah justeru dimaksudkan untuk kepentingan warga negara. Bahkan tanah negara itu pulalah yang dapat dijadikan sebagai obyek reforma agraria yang akan dibagikan kepada rakyat miskin tidak punya tanah untuk mewujudkan keadilan dalam pemilikan dan penguasaan tanah bagi seluruh rakyat. Jadi kepentingan pemerintah untuk adanya tanah negara adalah untuk peleyanan demi memenuhi kepentingan seluruh rakyat sebagai kepentingan umum terutama, atau setidaknya termasuk, kepentingan rakyat yang tinggal di lokasi tanah tersebut.

f. Sebagai negara hukum konstitusional, Indonesia telah menjamin hak setiap orang atas tanah dan hak tersebut tidak boleh diambil secara sewenang. Tindakan pengusuran atau perampasan hak-hak rakyat atas tanah merupakan perbuatan inkonstitusional karena bertentangan dengan UUD 1945 sebagai Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 menegaskan, bahwa setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. Dengan demikian dengan alasan apa pun, pemerintah atas nama negara tidak boleh mengusir atau menggusur warga yang tinggal di atas sebidang tanah begitu saja tanpa ada ganti kerugian. Tindakan pengusuran dapat dikategorikan sebagai perbuatan pemerintah yang otoritarian, dan tentu saja bertentangan dengan UUD 1945.

g. Sebagai negara hukum kita harus mendorong proses yudisial dalam menyelesaikan masalah hukum terutama terkait dengan sengketa hak atas tanah. Setiap orang memakai tanah kemungkinan besar mereka merasa berhak atas tanah tersebut, setidaknya hak bersifat sementara. Kalau tanah yang dipakai itu merupakan tanah milik orang lain, maka pemakaian tersebut kemungkinan besar disebabkan kelalaian pemilik tanah yang menelantarkan tanahnya. Kalau tidak akibat dari penelantaran tanah maka penguasaan tanah oleh pihak yang tidak berhak harus berdasarkan hubungan antara pemilik dan pemakai tanah. Dalam hal tidak ada

penelantaran tanah maka pemakaian tanah tanpa berdasarkan perbuatan hukum antara pemilik dan pemakai dapat digugat ke pengadilan dengan gugatan perbuatan melawan hukum. Atau kalau penguasaan tersebut berdasarkan perbuatan hukum tetapi tidak melaksanakan janjinya kepada pemilik tanah maka dia dapat digugat berdasarkan wanprestasi. Penyelesaian sengketa seperti ini tidak hanya bisa melalui proses ayudikatif tetapi juga melalui proses konsensual dengan kesepakatan baik negosiasi maupun mediasi.

- h. Kedua jenis tanah objek pengaturan UU 51/prp/1960 yaitu tanah negara dan tanah hak sudah dilindungi oleh hukum dari pemakaian orang lain. Pemerintah tidak perlu melakukan penggusuran terhadap warga, atau kalau pun pemerintah ingin menegakkan ketertiban tidak memerlukan UU ini.
- i. Dengan dibatalkannya UU ini tidak perlu lagi menghidupkan peraturan perundang-undangan yang dicabutnya, karena Hukum Agraria Nasional Indonesia telah mengatur kebutuhan hukum yang diatur di dalamnya. Ketiga peraturan perundang-undangan dimaksud adalah Ordonansi "*Onrechtmatige occupatie van gronden*" (Staatblaad 1948 No. 110; UU Darurat No. 8 Tahun 1954 (Lembaran Negara Tahun 1954 No. 65); dan UU Darurat No. 1 Tahun 1956 (Lembaran Negara Tahun 1956 No. 45).
- j. Tidak mudah menentukan siapa yang berhak atas tanah dalam kondisi sekarang apalagi dalam berkonflik. Penguasaan tanah oleh bukan berhak yang tidak sesuai dengan kesepakatan dengan pemilik tanah akan menimbulkan sengketa perdata. Masalah ini harus diselesaikan secara yudisial tidak bisa sepihak saja pemerintah membenarkan pengaduan klaim dari warga yang mengaku berhak, atau mengklaim sebagai tanah negara tanpa proses yudisial. Jadi jika ada upaya paksa terhadap kesalahan warga harus atas perintah yudisial sebagai eksekusi putusan hakim, bukan penggusuran. Tindakan penggusuran tidak sejalan dengan Undang-Undang Pokok Agraria yang menjadi dasar keluarnya UU No. 51 Prp Tahun 1960.
- k. Dalam konteks perlindungan terhadap pemegang hak atas tanah, UU No. 51/prp/1960 hanya relevan untuk melindungi kepentingan pemilik tanah dari rampasan pihak lain, bukan untuk tanah negara. Dalam kondisi darurat perang atau terjadinya huru hara, warga pemilik tanah bisa saja meninggalkan tanahnya begitu saja karena ketakutan untuk menyelamatkan

diri. Dalam hal inilah seharusnya negara hadir sebagai pelindung hak rakyat dari perbuatan pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab memanfaatkan kondisi. Lalu, siapa yang dimaksud dengan pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab tersebut? Kemungkinan besar mereka bukanlah rakyat biasa karena rakyat biasa pasti sama-sama ketakutan dan tentu ikut menyelamatkan diri dan sama-sama meninggalkan tanah miliknya. Oleh karena itu, urgensi dari UU No. 51 Prp Tahun 1960 ini adalah justeru untuk melindungi kepentingan warga pemilik tanah dari ancaman pihak lain dalam kondisi darurat. Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 menegaskan, bahwa "setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi".

- l. Berbeda dengan orang—termasuk badan hukum—negara tidak boleh absen atas tanah yang dikuasainya walaupun dalam keadaan darurat, karena negara tidak boleh ketakutan sehingga meninggalkan tanahnya. Dalam kondisi darurat perang orang dan badan hukum tentu harus mencari perlindungan untuk keselamatan dirinya, kapan perlu meninggal tanahnya untuk sementara sampai keadaan aman. Dalam hal inilah negara wajib melindungi kepentingan pemilik tanah agar tanah milik yang ditinggalkannya tidak dipakal oleh orang lain. Untuk itu perlindungan terhadap pemakaian tanah tanpa izin pemilik atau kuasanya hanya relevan melindungi tanah hak milik orang sebagai warga, bukan untuk tanah negara. Jadi sekali lagi bahwa UU No. 51 Prp Tahun 1960 tidak boleh dijadikan sebagai dasar hukum untuk mengusir rakyat di atas tanahnya berdasarkan klaim sepihak dari pemerintah bahwa tanah tersebut merupakan tanah negara. Karena UU ini rawan dijadikan legitimasi oleh pemerintah untuk mengusir rakyat maka untuk kepentingan bangsa Indonesia sebagai pemilik negara ini dan untuk kepastian hukum jaminan hak rakyat atas tanah yang ditentukan oleh Konstitusi Negara, sebaiknya UU ini dibatalkan. Di samping uraian di atas Pemberlakuan UU No. 51 Prp Tahun 1960 juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan bahwa, "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

m. Tindakan pemilik tanah meninggalkan tanahnya hanya boleh dilakukan dalam kondisi darurat sehingga terpaksa menyelamatkan diri. Dalam kondisi normal, perbuatan meninggalkan tanah milik terutama tanah pertanian justru dilarang oleh Hukum Agraria. Sebab, pada prinsipnya setiap pemilik tanah pertanian wajib mengolah sendiri tanah miliknya. Pasal 10 UUPA menentukan, bahwa "setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan". Meninggalkan tanah dapat mengakibatkan terjadinya tanah terlantar sehingga bertentangan dengan fungsi sosial hak atas tanah (Pasal 6 UUPA). Oleh karena itu Hukum Agraria mengkualifikasi perbuatan menelantarkan tanah dapat mengakibatkan hapusnya hak atas tanah baik hak milik maupun hak guna usaha dan hak guna bangunan (Pasal 27 huruf a angka 3, Pasal 34 huruf e, dan Pasal 40 huruf e UUPA).

n. Sebaliknya Hukum Agraria justru memberi apresiasi terhadap orang yang menguasai tanah dengan itikad baik, terus menerus dan secara terbuka. Penguasaan fisik tanah dengan itikad baik dalam jangka waktu tertentu justru menjadi dasar bagi yang bersangkutan untuk memperoleh hak milik. Ketentuan ini bahkan sudah tercantum dalam Pasal 24 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Secara filosofis ketentuan ini sebetulnya menunjukkan bahwa pemilik mutlak atas tanah adalah Tuhan Yang Maha Kuasa, kepemilikan manusia hanya bersifat relatif. Pembukaan UUD 1945, khususnya Aline Ketiga, mengakui bahwa kemerdekaan Indonesia yang membuat bangsa ini berdaulat atas bumi, air, dan kekayaan alamnya adalah anugerah Allah Tuhan Yang Maha Kuasa, bahwa "atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya. Nilai filosofis ini juga turun ke dalam Konsideran Menimbang huruf a dari UUPA, bahwa "di dalam Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupan rakyatnya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan

makmur". Kemudian, secara teoretis konseptual, ketentuan bahwa tanah tidak boleh diterlantarkan dan apresiasi terhadap penguasaan fisik tanah dengan itikad baik secara terbuka, merupakan perwujudan dari prinsip *rechtsverwerking* dalam Hukum Adat. Bahwa seseorang akan kehilangan hak jika dia meninggalkan atau menelantarkan tanahnya dalam waktu tertentu, dengan demikian tanah tersebut kembali kepada hak masyarakatnya, dan tentu saja dapat diberikan orang lain yang membutuhkan. Sebaliknya, seseorang akan memperoleh hak jika dia mengolah dan menguasai fisik tanahnya secara terus menerus dengan itikad.

- o. Penguasaan dan pemilikan tanah oleh warga masyarakat adat, yang menjadi komponen utama bangsa Indonesia, pada umumnya dilakukan secara turun temurun tidak tertulis berdasarkan hukum adat, tanpa izin dari negara (penguasa). Selama ini mereka merasa aman karena sudah mendapat perlindungan dari Hukum Agraria Nasional yang menyatakan bahwa Hukum Adat adalah hukum yang berlaku (hukum positif tidak tertulis) dalam Hukum Agraria (Pasal 5 UUPA); dan hak ulayat serta hak serupa itu juga diakui sepanjang masih ada (Pasal 3 UUPA). Jika UU No. 51 Prp Tahun 1960 ini tetap berlaku dapat saja dipakai oleh pemerintah untuk memaksakan kehendaknya lalu mengusir atau mengusir masyarakat adat di tanah ulayatnya, dan hal ini menjadi mala petaka bagi warga bangsa ini. UU ini sangat potensial membahayakan warga masyarakat yang menguasai tanah secara turun temurun berdasarkan hukum adat yang penguasaan tanahnya tidak berdasarkan bukti tertulis apalagi sertipikat. Di tangan penguasa yang zalim, dan tidak memahami atau mengabaikan prinsip dasar Hukum Agraria sebagai bagian dari sistem negara hukum Indonesia, UU ini sangat berbahaya bagi masyarakat adat di Nusantara ini baik masyarakat hukum adat maupun masyarakat tradisional sebagai orang asli Indonesia pemilik negara ini.

7. Marco Kusumawijaya

Nama ahli adalah Marco Kusumawijaya. Keahlian ahli adalah arsitektur dan tata ruang/tata kota. Saya adalah lulusan Jurusan arsitektur Universitas Katolik Parahyangan, Bandung dan Post Graduate Center Human Settlements, K.U. Leuven, Belgia. Seumur hidup profesionalnya, sejak 1983, ahli adalah pelaku

yang mengupayakan alternatif pembangunan tanpa penggusuran, terutama di bidang perumahan rakyat. Sesungguhnya, bagian utama pemaparan ahli akan bertumpu dan dimulai terutama dengan pengalaman keterlibatan ahli langsung dan tidak langsung pada beberapa kegiatan pembangunan perumahan rakyat tanpa menggusur. Ahli adalah satu dari empat warga negara Indonesia yang menjadi anggota "*Policy Units*" pada tahap akhir persiapan Konferensi Habitat III yang diselenggarakan oleh Perserikatan Bangsa-bangsa di Quito, Ecuador, bulan Oktober 2016 yang baru lalu. Konferensi Habitat diadakan setiap dua dasawarsa sekali dan merupakan puncak konsensus dunia untuk masalah permukiman dan perkotaan lestari (Berkelanjutan). Tugas ahli di *Policy Units* adalah merekomendasikan butir-butir kebijakan yang menjadi bagian utama deklarasi New Urban Agenda, hasil utama dari konferensi tersebut. Bapak Djoko Kirmanto, mantan Menteri Pekerjaan Umum, adalah salah satu dari empat WNI itu, yang kemudian mengundurkan diri karena alasan kesehatan. Hal tersebut ahli sampaikan ke Yang Mulia karena deklarasi New Urban Agenda adalah konsensus paling mutakhir seluruh anggota Perserikatan Bangsa-bangsa yang menentang penggusuran paksa, dan bilapun penggusuran sebagai pilihan terakhir harus dilakukan, maka ada syarat-syarat berat yang sebelumnya harus dipenuhi sebelum penggusuran dilakukan. Syarat-syarat ini antara lain: tempat tinggal baru yang lebih baik harus siap terlebih dahulu sebelum penggusuran dilakukan. Selain itu bahkan badan-badan dunia seperti Bank Dunia juga mensyaratkan yang sama.

Beberapa bulan sebelum Konferensi Habitat III, dalam tahun yang sama 2016, Paus Fransiskus mengeluarkan Ensiklik berjudul *Laudato Si* tentang lingkungan. Ensiklik ini juga dengan sangat jelas dengan argumentasi yang sangat kuat menentang penggusuran, menganjurkan hunian yang inklusif untuk berbagai golongan sosial-ekonomi, dan memberikan syarat-syarat yang sangat berat bagi penggusuran sebagai pilihan terakhir. Ensiklik ini layak ahli sebutkan karena merupakan ensiklik yang diterima sangat luas oleh berbagai golongan agama maupun kalangan ilmuwan dari berbagai bidang ilmu pengetahuan.

Kesimpulan yang ingin ahli sampaikan dengan menyebut serba sedikit konvensi dan konsensus mendunia di atas adalah: Penggusuran paksa sudah

dianggap bukan bagian dari dunia yang beradab serta melanggar prinsip-prinsip kemanusiaan.

Selanjutnya dengan contoh-contoh berikut ahli ingin menyampaikan bahwa bukan saja penggusuran paksa bukan solusi, tetapi juga tidak diperlukan, karena sudah banyak kesadaran dan praktik alternatif yang terdapat bukan saja di luar negeri saja, tetapi juga di dalam negeri.

Di Solo saat ini rekan-rekan ahli sedang berkerjasama dengan pemerintah kota itu memperbaiki permukiman rakyat di tepi Kali Pepe sambil juga merancang perbaikan tepian Kali Pepe. Kegiatan ini resmi dan didukung sepenuhnya oleh Walikota Kota Solo, terbukti dari kehadiran beliau yang berkali-kali dalam prosesnya. Ada sekitar 500 KK yang terlibat dalam proses ini. Sebagian mungkin akan memundurkan atau menggeser rumahnya beberapa meter. Beberapa mungkin akan tinggal dalam suatu bangunan rumah susun. Tapi intinya ada tiga hal. Pertama, mereka mundur atau geser, tapi relatif akan tinggal di dalam kampung yang sama, yang memiliki akses ke sarana prasarana perkotaan yang sama atau lebih baik. Kedua, hasil akhir ditentukan bersama-sama melalui proses kolaborasi. Ketiga, perbaikan lingkungan (dalam hal ini sungai) dan permukiman rakyat dilakukan secara bersama-sama sekaligus.

Di Pulau Bungkutoko, Kota Kendari, sekitar 60 KK nelayan telah pindah secara sukarela dan terencana ke lokasi baru yang berjarak sekitar 500 meter dari lokasi semula. Lokasi lama akan menjadi perluasan pelabuhan. Mereka pindah sukarela ke lokasi yang relatif memiliki konteks yang sama: tetap di tepi pantai sehingga mereka tetap punya akses ke laut untuk menjalankan profesinya sebagai nelayan. Mereka juga akan mendapatkan rumah yang lebih baik secara fisik dengan kepastian hak. Pemerintah Kota Kendari membantu dengan menalangi, membelikan tanah lokasi baru. Kementerian Sosial RI di bawah Menteri ketika itu, Salim Assegaf Al Jufri memberikan bantuan dana untuk membangun rumah panggung. Pelajaran dari kasus ini adalah: musyawarah, kolaborasi, perbaikan derajat hidup, serta pindah ke lokasi yang tidak mencerabut warga dari kehidupan sosial ekonominya.

Di Makassar, di Kampung Pisang masih berlangsung penyelesaian pembangunan rumah-rumah baru untuk sejumlah 40an keluarga di lokasi baru yang hanya bersebelahan dengan tempat mereka sebelumnya. Di sini

kasusnya adalah land-sharing. Tanah yang sebelumnya mereka tinggali didaku (*claim*) oleh pemegang hak, tetapi upaya mengusir mereka bertahun-tahun menghadapi jalan buntu.

Setelah ditemani sejumlah LSM, akhirnya walikota ketika itu, Ir. H. Ilham Arief Sirajuddin M.M, menengahi dengan mempertemukan pemilik lahan dan warga. Akhirnya dicapai kesepakatan warga pindah ke tanah sebelah, dan akan membayar dengan mencicil. Program ini kini dilanjutkan di bawah pimpinan walikota yang sekarang, Ir. H. Mohammad Ramdhan Pomanto. Pelajaran di sini adalah terjadinya terobosan atas kebuntuan sebelumnya, yang menguntungkan semua pihak dengan teknik yang sebenarnya sudah lazim dikenal, yaitu *land-sharing*. Selain itu, banyak pihak terlibat memberikan kontribusi sumber daya.

Di tepi Strenkali, Surabaya, sejumlah keluarga sepakat "memapas" rumahnya sejauh 3 hingga 5 meter dari tepian Strenkali. Selain itu rumah-rumah ini juga diubah menjadi menghadap ke sungai dari sebelumnya membelakanginya. Selain itu mereka memiliki kesepakatan dan organisasi untuk memperbaiki sanitasi, mengolah limbah sehingga yang akhirnya dialirkan ke Strenkali sudah bebas dari pencemaran.

Pada tahun 2005-2007 kami membangun kembali 23 desa di pantai barat Kota Banda Aceh dan Kabupaten Aceh Besar, yang terdiri dari antara lain 3,350 rumah, ribuan sumur, puluhan kilometer jalan, puluhan hektar sawah, dengan bentangan pantai 7 km. Sebelumnya pemerintah sempat melarang orang kembali ke kampung-kampung dengan alasan ancaman tsunami, sehingga kawasan sepanjang pantai selebar 2 km harus dikosongkan. Sekitar 20,000 KK harus direlokasi bila ini dituruti. Namun syukurlah akhirnya ini disadari tidak mungkin, tidak baik dan tidak perlu. Semua proses perencanaan (kampung, kawasan, prasaranan) dan perancangan (rumah) serta pembangunan maupun pengelolaan logistik dilakukan secara kolaboratif bersama warga dan LSM. Pelajaran: proses partisipasi menghasilkan gagasan solusi berbagai masalah, rasa memiliki dan kepuasan yang tinggi, tingkat hunian yang tinggi, kualitas konstruksi yang baik. UN-Habitat yang melakukan survei memberikan nilai tertinggi untuk proyek ini, yang juga menerima dua penghargaan: *Dubai International Award for Best Performance in Improvement of Human Settlement*, dan Penghargaan Ikatan Arsitek Indonesia, 2009.

Kami telah dan terus berjuang begitu keras beralaskan sejumlah konvensi internasional menolak penggusuran paksa karena hal itu menyebabkan dua derita yang oleh para ahli disebut proses "*dispossession*" dan "*displacement*". *Dispossession* adalah proses perudinan (pemiskinan yang sangat, yang habis-habisan), karena rumah bagi banyak keluarga miskin perkotaan adalah tabungan seumur hidup. *Displacement* adalah proses ketercerabutan dari jaringan sosial ekonomi. Sesudah puluhan tahun tinggal di suatu tempat, apalagi kampung yang bahkan sudah ada sebelum kota moderen hadir, orang dengan sendirinya membangun dan kemudian tergantung kepada hubungan-hubungan sosial dan ekonomi serta budaya di tempatnya dan lingkungan sekitarnya.

Relokasi adalah istilah umum yang digunakan untuk memindahkan orang. Dalam praktek di Jakarta, relokasi ini mengabaikan faktor "tempat" yang memiliki makna kerkaitan sosial-ekonomi di atas. Hunian bukanlah sekedar ruang fisik yang lebih kokoh sekalipun. Dalam perbaikan permukiman yang sekaligus memperbaiki lingkungan, misalnya sungai, tentu saja sebagian penduduk harus "bergeser" atau pindah dari hunian awalnya untuk memberikan ruang kepada (kegiatan) perbaikan sungai, misalnya. Pengertian bergeser adalah bahwa mereka akan bermukim kembali pada lokasi yang relatif tidak jauh dari lokasi awal hunian mereka. "Relatif" berarti memiliki konteks dan kondisi sosial ekonomi yang serupa dengan yang ada sebelumnya, misalnya akses kepada pekerjaan dan sumber daya sosial ekonomi, pelayanan perkotaan, dan lain-lain yang relatif sama, tidak menambah beban dan menimbulkan kesulitan adaptasi baru yang merepotkan. Pengertian penggusuran paksa adalah bila warga digusur tanpa persetujuannya ke tempat hunian baru yang tidak meningkatkan kesejahteraan mereka karena proses perudinan (*dispossession*) dan ketercerabutan (*displacement*) terurai di atas.

Dalam persaingan yang makin ketat, sekali orang tercerabut dari tempat awalnya, akan sulit sekali, bahkan hampir tidak mungkin ia akan mendapatkan kembali "nilai" ruang yang sama di tempat lain, kecuali yang relatif dekat dengan tempat awalnya. Relatif di sini diukur dari kedekatan dan akses ke sumber penghasilan dan pelayanan perkotaan, termasuk transportasi. Untuk diketahui, bagi kaum miskin perkotaan, segala sesuatu yang bersifat

mendasar, yaitu sandang-pangan-papan dan transportasi selalu memakan prosentasi lebih besar dari penghasilannya bila dibandingkan dengan kelompok berpenghasilan menengah dan tinggi.

Contoh terbaik di luar negeri yang belum lama ini berlangsung adalah apa yang disebut program CODI di bawah lembaga dengan nama yang sama. CODI: *Community Organising and Development Institute*, suatu unit setingkat direktorat jenderal di bawah kementerian sosial Thailand. Melalui program ini kelompok-kelompok keluarga warga diberikan bantuan yang dikelola secara berkelompok. Mereka memiliki kebebasan untuk memutuskan secara kolektif (karena itu pengorganisasian) bagaimana menggunakan uang itu untuk keperluan memperbaiki permukiman mereka: membeli/menyewa lahan, membangun rumah yang lebih baik, dan seterusnya. Mereka diwajibkan untuk membentuk tabungan bersama sebagai dana pendamping (*matching fund*) terhadap dana pemerintah yang mereka terima. CODI juga menyisihkan dana khusus untuk dampingan kelompok-kelompok warga, yaitu fasilitator dan arsitek. Hebatnya, pola CODI ini dikembangkan oleh Dr. Somsook Bunyabancha setelah secara mendalam mempelajari pengalaman Kampung Improvement Program di jaman Ali Sadikin. Pelajaran: penggusuran paksa menjadi tak perlu karena ada program perumahan rakyat yang komprehensif yang memberdayakan masyarakat.

Bahwa program perumahan yang komprehensif kita kenal di masa yang lebih lama di Eropa Barat, Jepang, Singapura, Taiwan dan Korea Selatan. Mereka membangun perumahan rakyat bukan ketika mereka sudah kaya, tetapi sejak awal membangun, bersama dengan sektor-sektor lainnya. Singapura yang sering disebut-sebut tetapi hanya bentuk fisik rumah susun-nya, membangun perumahan rakyat secara komprehensif dan terpadu dengan sistem perkotaannya, sehingga tiap unit hunian terjangkau oleh angkutan umum yang baik, terlayani oleh sarana dan prasarana perkotaan. Selain itu pemerintah membangun sistem pendanaan berupa tabungan nasional sehingga setiap keluarga dapat memiliki satuan rumah susun untuk jangka waktu 99 tahun. Harga hunian yang dibangun negara hanyalah separuh dari harga yang dibangun swasta.

Baiklah kita ingat juga bahwa dalam masyarakat-masyarakat tradisional kita, hingga sekarang pun (misalnya di Kajang, Provinsi Sulawesi Selatan, di

Baduy, Provinsi Banten, dan di Belu Selatan, Provinsi Nusa Tenggara Timur, dan lain-lain) tidak ada orang yang tak berumah, karena perumahan dianggap sebagai urusan bersama yang serius. Membangun rumah selalu dianggap sebagai tanggung jawab bersama dan dilakukan secara kolektif. Tidak akan ada orang yang dibiarkan tidak memiliki naungan atap. Bahkan seringkali memperbaiki rumahpun dilakukan bersama-sama. Di masyarakat yang sudah lebih majupun, misalnya di Jawa, kebiasaan ini masih ada. Dalam konteks ekonomi modern sekarang, cita-cita hunian untuk semua keluarga tak boleh luntur, hanya cara-caranya yang tentu harus berbeda. Komitmen pada cita-cita dasar dan abadi, dan kemampuan mencapainya dalam konteks moderen inilah yang sebenarnya ditunjukkan oleh Jepang, Taiwan, Singapura dan lain-lain, bukan ketika mereka sudah kaya, tetapi sejak awal ketika membangun, memulai proses modernisasi. Negara Republik Indonesia belum mampu memenuhi kebutuhan perumahan rakyatnya, karena itu 70 hingga 80% perumahan diupayakan sendiri oleh rakyat. Penggusuran paksa pada dasarnya merusak upaya masyarakat memenuhi kebutuhannya sendiri, yang seharusnya dipenuhi negara tapi belum sanggup dipenuhinya.

Kesimpulan: dengan dasar-dasar konsensus internasional, sudah cukup lama ada kesadaran dan praktik-praktik alternatif terhadap penggusuran paksa. Praktik-praktik itulah yang saya uraikan di atas melalui lima contoh kasus di dalam negeri kita sendiri dan beberapa di luar negeri, yang historis maupun yang kontemporer. Maka penggusuran paksa tidak lagi relevan, tidak lagi diperlukan, ketinggalan jaman, di samping bertentangan dengan nilai-nilai dunia yang beradab. Adanya pasal yang memungkinkan pemerintah melakukan penggusuran paksa hanya memberi peluang kepada pemerintah-pemerintah yang malas, zalim, tidak kreatif, tak mau repot meniru apa yang sudah banyak dilakukan di tempat lain.

Menjawab pertanyaan-pertanyaan

Pemohon bertanya bagaimana dengan sosialisasi yang selama ini diadakan oleh pemerintah sebelum melakukan penggusuran? Kenyataannya sosialisasi ini bukanlah partisipasi, apalagi kolaborasi, sebab umumnya keputusan telah diambil secara sepihak terlebih dahulu, dan "sosialisasi" ada upaya membujuk agar warga sekedar menerima keputusan sepihak itu.

Keputusan-keputusan itu sendiri umumnya berupa "solusi-solusi" teknokratik berdasarkan rencana-rencana yang ada, terutama rencana tata ruang (pada berbagai tingkatan) yang juga telah dibuat secara teknokratik tanpa keterlibatan warga. Studi kami pada tahun 2010-2011 menunjukkan bahwa 98% penduduk Jakarta tidak mengetahui adanya proses penataan ruang yang sedang berlangsung yang kemudian disahkan sebagai RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) Jakarta 2030. Kita lalu sering membaca berita: warga digusur atas dasar tata ruang yang ada yang ternyata telah menyatakan permukiman mereka sebagai "taman" atau "hijau" atau guna-lahan lainnya, yang mereka tidak ketahui sebelumnya, dan tidak memahami juga logikanya, mengapa tanahnya, mengapa bukan di tempat lain yang harus berubah itu?

Dasar tata ruang yang tidak partisipatif, secara substansi dan politik tak dapat dipertahankan. UU Tata Ruang 2007 mewajibkan proses partisipatif. Pada kenyataannya "tata ruang" adalah pemaksaan sepihak oleh pemerintah. Ini adalah warisan kolonial dan orde baru, yang menganggap penataan ruang adalah proses teknokratis. Ini tidak sepenuhnya benar, sebab proses penataan ruang pada dasarnya adalah juga proses distribusi dan alokasi nilai. Lahan, alas dari ruang, tidak bertambah dan berkurang. Nilai lahan terjadi karena atribut lokasi, akses ke sarana dan prasarana yang ada di sekitarnya, serta jumlah ruang yang boleh dibangun di atasnya. Semua itu bukanlah "terberikan" begitu saja, melainkan hasil dari intervensi "perencanaan". Mengapa Bangunan-bangunan di Jalan Thamrin lebih tinggi daripada di tempat lain? Jawaban teknis adalah: Jalan Thamrin lebar. Mengapa Jalan Thamrin lebih lebar? Karena ia ditetapkan demikian secara sadar oleh perencana kota, bukan pemberian alam. Namun akibatnya, sebagian orang memperoleh keuntungan besar, yaitu yang memiliki lahan di sepanjang jalan itu, sementara yang lain tidak. Negara biasanya kemudian menerapkan pajak besar dan teknik-teknik lain untuk "menangkap" keuntungan ini sehingga tidak semata-mata jatuh ke sebagian warga, tetapi dimanfaatkan untuk kepentingan publik.

Karena itu, selain secara teknis harus baik, maka penataan ruang juga harus dipikirkan secara adil sejak awal dan harus dicegah proses "*value capture*" secara diam-diam oleh pihak tertentu semata. Supaya bisa adil proses

haruslah terbuka dan partisipatif sebagaimana diamanatkan UU Penataan Ruang Tahun 2007.

Yang Mulia Hakim Konstitusi juga menanyakan tentang bagaimana apabila secara teknis dan legal pemukiman, misalnya pemukiman tepi sungai, toh bagaimana pun harus pindah untuk memberikan ruang kepada sungai? Kiranya uraian di atas telah memberikan setengah jawaban. Benar, solusi permukiman dan lingkungan harus sekaligus sebagai satu "proyek" untuk menghindari pengusuran paksa. Hunian rakyat dapat digeser atau dinaikkan ke atas, tetapi sebaiknya dalam kawasan yang "relatif" memiliki kondisi yang sama, masih berada di dalam jaringan sosial-ekonomi yang kurang lebih sama, yang mempunyai akses ke pelayanan perkotaan yang sama atau bahkan lebih baik. Skala kawasan perbaikan harus disesuaikan. Apabila hunian yang dimundurkan akan menabrak hunian lain di belakangnya, maka skala perbaikan harus diperluas mencakup juga yang di belakangnya. Hal-hal inilah yang sedang dicobakan di Solo. Pada kasus demikian ada teknik yang disebut "*land consolidation*": berbagai kavling lahan dengan pemilik yang berbeda dikumpulkan menjadi satu, lalu ditata dan bangunan lebih baik dibangun kembali di atasnya. Lalu para pemilik tanah akan memiliki hunian baru secara proporsional berdasarkan proyeknya "*future value*" dari alai lahan mereka masing-masing sebelumnya. Dalam kasus demikian maka perbaikan lingkungan dan sarana prasarana dapat sekaligus diperbaiki sehingga kesejahteraan warga meningkat.

Yang Mulia Hakim Konstitusi juga mempertanyakan, apakah kita tidak perlu suatu ambang toleransi? Secara teknis tiap-tiap negara memang menentukan semacam standar yang mencakup juga ambang toleransi, misalnya tepi sungai harus memiliki ruang sempadan untuk luapan air di musim penghujan yang lebih tinggi daripada biasanya. Namun standar-standar ini seringkali secara teratur diubah untuk disesuaikan dengan perkembangan. Selain itu kenyataan historis dan konteks sosial budaya hadirnya permukiman yang sudah ada lama di suatu tempat tidak bisa serta merta diabaikan. Banyaknya variasi keadaan, dan sangat beragamnya bagian-bagian kota kita justru menuntut proses partisipatif dalam kita mencari solusi-solusi yang kreatif tidak semata-mata memenuhi standar teknis semata. Sebagai contoh apa yang dulu dianggap sebagai solusi bagi sungai-sungai, yaitu "normalisasi" (pembetonan

dan pelurusan aliran sungai-sungai) sudah sejak tahun 1970an dianggap tidak baik dan konsep yang sekarang sudah populer adalah "naturalisasi" (mengalami kembali) tepian-tepian sungai dengan tanaman-tanaman. Untuk konsep terakhir ini (naturalisasi) tiap-tiap segmen menuntut solusi yang berbeda. Solusi kota-kota kita harus sekaligus ekologis dan sosial (eko-sosial): memperbaiki lingkungan dan kehidupan masyarakat sekaligus.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, ahli menyimpulkan bahwa ketentuan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa izin yang Berhak atau Kuasanya sudah tidak relevan dengan kondisi saat ini.

Alternatif sudah banyak dibuktikan. Kita perlu dan sudah bisa sekaligus menyatukan pembangunan prasarana, perbaikan lingkungan, dan sekaligus dengan pembangunan permukiman rakyat dan kebahagiaan kehidupan warganya. Dengan cara demikianlah kita membangun kota yang inklusif, tidak meninggalkan seorangpun, apalagi menumbalkan orang yang lemah. Setiap pembangunan berarti meningkatkan kesejahteraan semua yang terkena. Penggusuran paksa selain tidak perlu lagi juga tentu saja tidak baik serta bertentangan dengan nilai-nilai universal yang makin banyak dan luas disadari dan bahkan dipraktikkan. Meneruskan penggusuran paksa akan memanjakan pemerintah dan menghambat pencapaian pembangunan bangsa yang maju, karena penggusuran paksa menghancurkan aset rakyat dan menghambat pemenuhan hak rakyat atas perumahan baik oleh dirinya sendiri maupun oleh pemerintah.

8. Sri Palupi

Keterangan ahli terdiri dari tiga pokok bahasan, yaitu:

- (1) UUD 1945 sebagai Konstitusi Hak Asasi Manusia,
- (2) Hak Atas Tempat Tinggal dan Kaitannya dengan Hak Atas Tanah,
- (3) Tanggung Jawab Negara dan Standard HAM Dalam Penggusuran,

(1) UUD 1945 Sebagai Konstitusi Hak Asasi Manusia

Konstitusi sebagai hukum tertinggi lahir untuk melindungi Hak-Hak Asasi Manusia. UUD 1945 merupakan Konstitusi Hak Asasi Manusia, yang memberikan prinsip-prinsip dasar hak-hak warga negara yang harus

dilindungi. Hak Asasi Manusia adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia. Manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan hukum positif, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia. Perubahan Kedua UUD 1945 memuat materi penghormatan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia. Hak-Hak dasar yang dimuat merupakan bentuk pengakuan negara dan jaminan perlindungan negara atas hak-hak dasar warga negara. Konsekuensinya adalah bahwa setiap bentuk kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang diberlakukan tidak boleh melanggar atau meniadakan hak-hak asasi tersebut. Hak Asasi Manusia yang diakui dan dijamin perlindungan dalam UUD 1945 Perubahan Kedua, di antaranya adalah:

1. Hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupan [Pasal 28 A]
2. Hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah [Pasal 28B ayat (1)]
3. Hak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. [Pasal 28B ayat (2)]
4. Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan untuk mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif [Pasal 28I ayat (2)]
5. Hak untuk memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta untuk kembali [Pasal 28E ayat (1)]
6. Hak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya. [Pasal 28E ayat (2)]
7. Hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat [Pasal 28E ayat (3)]
8. Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia [Pasal 28F]

9. Hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hakasasi. [Pasal 28G ayat (1)]
10. Hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. [Pasal 28G ayat (2)]
11. Hak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.[Pasal 28H ayat (1)]
12. Hak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. [Pasal 28H ayat (2)]
13. Hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. [Pasal 28H ayat (3)]
14. Hak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. [Pasal 28H ayat (4)]
15. Hak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. [Pasal 28C ayat (1)]
16. Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. [Pasal 28C ayat (2)]
17. Hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. [Pasal 28D ayat (1)]
18. Hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. [Pasal 28D ayat (2)]
19. Hak atas status kewarganegaraan. [Pasal 28E ayat (4)]
20. Negara, dalam keadaan apapun, tidak dapat mengurangi hak setiap orang untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. [Pasal 28I ayat (1)]

21. Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa. [Pasal 28I ayat (3)]

22. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. [Pasal 28I ayat (4)]

Hak asasi manusia mengandung beberapa prinsip, di antaranya adalah universal (setiap orang memiliki martabat dan hak yang sama), kesetaraan dan non-diskriminasi (semua manusia memiliki martabat dan hak yang sama, dan tidak seorang pun boleh didiskriminasikan atas dasar apapun), saling tergantung dan tidak bisa dibagi (hak asasi punya posisi yang sama penting, pemenuhan hak yang satu mensyaratkan atau tergantung pada pemenuhan hak yang lain), tidak bisa dicabut (hak asasi melekat pada setiap manusia dan tidak seorangpun yang boleh mengurangi atau menghilangkan hak tersebut), partisipasi (setiap manusia berhak untuk berpartisipasi dan mendapatkan akses informasi terkait dengan proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka) dan akuntabilitas (negara bertanggung jawab untuk menegakkan hak asasi).

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 menciptakan persoalan terkait pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang dijamin dalam Konstitusi, diantaranya adalah hak atas tempat tinggal, yang dimuat dalam Pasal 28H ayat (1): Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Sebab pelaksanaan Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 membawa konsekuensi pada terjadinya penggusuran paksa yang meniadakan atau mengabaikan hak atas tempat tinggal dan karenanya melanggar hak atas asasi manusia.

Pelanggaran atas hak atas tempat tinggal membawa dampak bagi pelanggaran terhadap hak-hak asasi lainnya karena semua hak asasi saling bergantung, tak dapat dibagi dan saling terkait, di mana pemenuhan satu hak mensyaratkan terpenuhinya hak lain. Penggusuran paksa terhadap hak atas tempat tinggal berdampak pada memburuknya kondisi atau hilangnya hak-hak lain di antaranya adalah:

1. Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif atas dasar apapun dan untuk mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif [Pasal 28I ayat (2)]

2. Hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat [Pasal 28E ayat (3)]
3. Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia [Pasal 28F]
4. Hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. [Pasal 28G ayat (1)]
5. Hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. [Pasal 28G ayat (2)]
6. Hak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun. [Pasal 28H ayat (4)]
7. Hak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. [Pasal 28C ayat (1)]
8. Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. [Pasal 28C ayat (2)]
9. Hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. [Pasal 28D ayat (1)]
10. Hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. [Pasal 28D ayat (2)]
11. Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa. [Pasal 28I ayat (3)]
12. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. [Pasal 28I ayat (4)]

Penggusuran paksa pada umumnya juga berdampak pada kondisi di mana korban dipaksa untuk masuk dalam kondisi kemiskinan ekstrem yang beresiko pada hilangnya nyawa manusia, seperti yang sudah terjadi dalam banyak kasus penggusuran paksa. Artinya, penggusuran paksa juga berdampak pada

pelanggaran hak untuk hidup serta hak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya yang dijamin dalam Pasal 28A UUD 1945. Pengusuran paksa yang dilakukan dengan kekerasan juga merupakan bentuk pelanggaran atas hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia sebagaimana dijamin dalam Pasal 28G ayat (2) UUD 1945. Padahal hak untuk hidup dan hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan merendahkan derajat martabat manusia menurut UUD 1945 Pasal 28I ayat (1) adalah hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.

(2) Standard Kelayakan Hak Atas Tempat Tinggal Dan Kaitannya Dengan Akses Atas Tanah

2.1. Standard Kelayakan Hak atas Tempat Tinggal

Pasal 28I ayat (5) UUD 1945 menegaskan bahwa untuk memajukan, menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundangundangan.

Untuk pemajuan hak asasi manusia, pemerintah Indonesia telah meratifikasi perjanjian (Kovenan) Internasional Hak Ekonomi, Sosial, Budaya dan Kovenan Internasional Hak Sipil Politik yang mengikat secara hukum melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial, Budaya dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak Sipil Politik.

Hak atas tempat tinggal yang layak dimuat dalam Kovenan Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Budaya Pasal 11 ayat (1): Negara-negara peserta perjanjian mengakui hak setiap orang akan suatu standar penghidupan yang layak bagi diri dan keluarganya, termasuk makanan, pakaian dan tempat tinggal yang cukup dan perbaikan kondisi penghidupan yang terus menerus.

Sebagai pihak/anggota dari Konvensi Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Indonesia memiliki kewajiban untuk memastikan adanya realisasi progresif hak atas perumahan yang layak, sambil memastikan tidak adanya diskriminasi dengan alasan apapun.

Hak atas tempat tinggal yang layak, ditarik dari standar hidup yang layak dan mengacu tidak hanya pada tempat tinggal melainkan juga tempat tinggal yang layak. Hak atas tempat tinggal yang layak tidak boleh ditafsirkan dalam arti sempit atau terbatas, misalnya hanya memiliki atap di atas kepala seseorang.

Ukuran “layak” ditentukan berdasarkan faktor sosial, ekonomi, budaya, iklim, ekologi dan faktor-faktor lainnya sebagai berikut.

(a) Jaminan legalitas kepemilikan. Kepemilikan mencakup berbagai bentuk, termasuk di dalamnya sewa akomodasi (umum dan swasta), kerjasama perumahan, sewa beli, penguasaan hak, rumah darurat dan tempat tinggal sementara, termasuk juga penguasaan terhadap tanah dan properti. Selain jenis kepemilikan, semua orang seharusnya memiliki tingkat kepemilikan tertentu yang menjamin perlindungan hukum terhadap pengusiran paksa, gangguan dan bentuk ancaman lainnya. Negara-negara pihak semestinya secara sadar mengambil langkah-langkah segera yang bertujuan memberikan jaminan legalitas kepemilikan kepada orang-orang dan rumah tangga yang saat ini kurang mendapat perlindungan.

(b) Ketersediaan akan berbagai layanan, bahan-bahan, fasilitas dan infrastruktur (sarana dan prasarana). Tempat tinggal yang “layak” seharusnya terdiri dari berbagai fasilitas khusus untuk kesehatan, keamanan, kenyamanan dan nutrisi. Semua penerima manfaat dari hak tersebut semestinya memiliki akses yang berkelanjutan kepada seluruh sumber daya alam dan sumber daya umum, air minum yang sehat, energi untuk memasak, pemanas dan penerangan, sanitasi dan fasilitas mencuci, sarana penyimpanan makanan, pembuangan sampah, tempat drainase, dan layanan darurat.

(c) Keterjangkauan (biaya). Biaya pribadi atau rumah tangga yang terkait dengan tempat tinggal seharusnya sesuai dengan tingkat pendapatan masyarakat. Negara pihak semestinya menyediakan subsidi perumahan untuk mereka yang tidak mampu memiliki rumah yang terjangkau. Dalam kaitannya dengan prinsip keterjangkauan bagi rumah sewa, penyewa/penghuni semestinya mendapat perlindungan dari berbagai hal yang memungkinkan terjadinya tingkat sewa atau kenaikan tingkat sewa yang tidak sesuai dengan kemampuan warga. Negara juga menjamin ketersediaan bahan-bahan bangunan rumah.

(d) Layak huni. Tempat tinggal yang memadai haruslah layak dihuni, artinya dapat memberi penghuninya ruangan yang layak dan dapat melindungi mereka dari cuaca dingin, lembab, panas, hujan, angin, atau ancaman-ancaman bagi kesehatan, bahaya fisik bangunan, dan vektor penyakit. Keamanan fisik penghuni harus pula terjamin.

(e) Aksesibilitas. Tempat tinggal yang layak harus dapat diakses oleh semua orang yang berhak atasnya. Kelompok-kelompok yang kurang beruntung seperti halnya manula, anak-anak, penderita cacat fisik, penderita sakit stadium akhir, penderita HIV-positif, penderita sakit menahun, penderita cacat mental, korban bencana alam, penghuni kawasan rawan bencana, kelompok miskin dan lain-lain harus diprioritaskan dalam undang-undang dan kebijakan tentang masalah tempat tinggal. Perluasan akses tanah untuk segmen-segmen masyarakat yang tidak mempunyai tanah atau dimiskinkan harus dijadikan tujuan utama kebijakan itu. Kewajiban-kewajiban pemerintah harus dikembangkan dengan sasaran untuk memperkuat hak setiap orang atas hunian yang aman untuk hidup secara damai dan bermartabat, termasuk akses tanah sebagai sebuah hak. Negara harus memberikan prioritas pada kelompok-kelompok masyarakat yang kondisi kehidupannya memprihatinkan.

(f) Lokasi. Tempat tinggal yang layak harus berada di lokasi yang terbuka terhadap akses pekerjaan, pelayanan kesehatan, sekolah, pusat kesehatan anak, dan fasilitas-fasilitas umum lainnya. Hal ini berlaku baik di kota besar maupun kawasan pinggiran dimana tuntutan biaya transportasi dinilai terlalu tinggi. Di samping itu, rumah hendaknya tidak didirikan di lokasi-lokasi yang telah atau akan segera terpolusi, yang mengancam hak untuk hidup sehat para penghuninya.

(g) Kelayakan budaya. Cara rumah didirikan, material bangunan yang digunakan, dan

kebijakan-kebijakan yang mendukung kedua unsur tersebut harus memungkinkan pernyataan identitas budaya dan keragaman tempat tinggal. Berbagai aktivitas yang ditujukan bagi peningkatan dan modernisasi dalam lingkungan tempat tinggal harus dapat memastikan bahwa dimensi-dimensi budaya dari tempat tinggal tidak dikorbankan. Hak atas tempat tinggal yang layak tidak boleh dipandang lepas dari hak asasi manusia lain yang tercantum dalam dua Perjanjian Internasional (Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, Budaya dan Kovenan Hak Sipil Politik), yang memuat konsep martabat manusia dan prinsip-prinsip non-diskriminasi. Penikmatan penuh atas hak-hak lainnya – seperti hak untuk berekspresi, hak untuk berasosiasi/berserikat (misalnya, para penyewa dan kelompok-kelompok berbasis komunitas lainnya), hak untuk menetap, dan hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan publik – sangat

diperlukan supaya hak atas tempat tinggal yang layak dapat direalisasikan dan dipertahankan oleh seluruh kelompok masyarakat. Di samping itu, hak untuk menolak perlakuan yang sewenang-wenang atau tindakan yang melanggar hukum atas privasi, keluarga, rumah, atau korespondensi adalah dimensi yang paling penting dalam pengenalan hak atas tempat tinggal yang layak. Terkait dengan hak atas tempat tinggal yang layak, penggusuran paksa tidak sejalan dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam standard HAM internasional dan hanya dapat dibenarkan dalam keadaan-keadaan yang paling luar-biara serta dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum HAM internasional.

2.2. Kaitan Hak Atas Tempat Tinggal yang Layak dengan Akses Atas Tanah

Tanah merupakan elemen krusial dari hak atas tempat tinggal layak. Tempat tinggal yang tidak layak merupakan konsekuensi dari minimnya akses atas tanah dan fasilitas publik. Ketidakadilan dalam penguasaan lahan dan fenomena orang tak bertanah tidak hanya terkait erat dengan problem tempat tinggal tidak layak, tetapi juga berdampak pada minimnya sumber penghidupan, layanan kesehatan, rasa aman, ketidakamanan pangan dan kemiskinan akut.

Jaminan hak atas tanah krusial dan kritis bagi mayoritas warga yang hidup dan penghidupannya bergantung pada lahan, seperti pada masyarakat adat. Dalam konteks perkotaan, pengakuan legal hak atas tanah penting bagi perlindungan hak atas tempat tinggal layak, termasuk akses atas layanan dasar dan atas sumber penghidupan, terutama bagi kelompok miskin kota. Tanpa adanya pengakuan atas legalitas lahan individu dan kolektif, hak atas tempat tinggal layak tidak dapat direalisasikan secara efektif.

Di kota, minim sekali atau bahkan tidak ada ruang bagi masyarakat miskin karena tingginya harga lahan dan perumahan. Sementara hak atas tempat tinggal layak merupakan hak universal dan bukan hanya hak orang kaya. Ketersediaan tanah perkotaan yang terbatas merupakan salah satu dari hambatan utama bagi sektor perumahan di Indonesia, yang mempengaruhi ketersediaan dan keterjangkauan masyarakat yang paling miskin terhadap hak atas tempat tinggal layak. Ini terjadi karena adanya komersialisasi tanah yang diikuti oleh spekulasi tanah dan monopoli tanah yang tidak terkontrol. Sebagai gambaran, di Jabotabek saja pengembang swasta pada tahun 1995 menguasai 96.000 hektar tanah. Suatu jumlah yang baru dapat

dikembangkan secara keseluruhan pada tahun 2018. Lahan ini cenderung dijadikan obyek spekulasi. Bahkan menurut data Badan Pertanahan Nasional, di Jakarta ada satu warga yang memiliki tanah seluas 5,75 hektar, yang terdiri dari 22 persil. Pemiaraan penguasaan lahan oleh pihak swasta yang sedemikian luas itu menunjukkan, kebijakan pertanahan tak mampu mencegah usaha spekulasi tanah dan pemilikan lahan secara berlebihan. Situasi ini telah menjadi semakin parah dalam 15 tahun terakhir karena para pengembang swasta mendominasi pembangunan perkotaan di Indonesia.

Komersialisasi tanah perkotaan yang diikuti oleh spekulasi tanah dan monopoli tanah yang tidak terkontrol, memberikan kontribusi kepada harga tanah yang meroket tinggi, khususnya di pusat perkotaan sehingga mengurangi keterjangkauan tanah bagi rumah tangga dengan penghasilan rendah. Hanya kurang dari 7% produk perumahan untuk pasar perumahan yang seharga di bawah Rp 700 juta. Mayoritas penduduk perkotaan tidak dapat membeli rumah dari pasar properti. Sementara sebagian besar rumah yang dibangun oleh perusahaan real estate ditargetkan untuk investasi spekulatif oleh lebih dari 10% penduduk perkotaan. Studi yang dilakukan oleh Pusat Metropolitan Universitas Tarumanegara melaporkan bahwa di Jabodetabek pada dekade terakhir lebih dari 30 proyek real estate berskala besar, yang menempati lebih dari 30.000 hektar tanah mengakomodasikan hanya 7% dari total penduduk selama periode tersebut.

Pemerintah telah membuat beberapa peraturan pembangunan untuk mempromosikan

distribusi pembangunan tanah yang cukup kepada kelompok-kelompok berpenghasilan rendah, seperti kebijakan 1:2:3 (memandatkan bahwa setiap proyek pembangunan harus memenuhi suatu proporsi: 1 unit rumah untuk yang berpenghasilan tinggi, 2 unit rumah untuk yang berpenghasilan menengah dan 3 unit rumah untuk yang berpenghasilan rendah).

Suatu kebijakan yang sama memandatkan bahwa 20% dari tanah di setiap proyek pembangunan perumahan horisontal harus dialokasikan untuk unit berpenghasilan rendah.

Namun, peraturan-peraturan tersebut tidak dilaksanakan oleh para pengembang dan tidak ada monitoring dan penegakan yang efektif. Problem utama yang dihadapi pemerintah dalam mewujudkan hak atas tempat tinggal

layak bagi warga tidak mampu tidak terletak pada kurangnya sumberdaya lahan, melainkan ketimpangan dalam penguasaan lahan. Di bidang perumahan rakyat, ketergantungan yang berlebihan pada sektor formal tampak nyata dari kebijakan perumahan rakyat yang berpusat pada pembangunan perumahan massal dan subsidi kredit dalam pembiayaannya. Kebijakan ini sama sekali tidak mengenai sasaran, karena tidak melayani golongan rakyat termiskin yang pantas dibantu. Karena kredit hanya diberikan pada rakyat yang berpenghasilan tetap, yang mengimplikasikan keberadaan di sektor formal tertentu. Maka sebagian besar rakyat miskin perkotaan yang mencari nafkah di sektor informal sama sekali tidak mendapat perhatian. Terjadilah ketidakadilan, di mana masyarakat yang memiliki potensi bantuan diluar subdidi pemerintah, misalnya dari tunjangan tempat ia bekerja, justru mendapat prioritas di atas rakyat yang tidak memiliki akses bantuan apapun. Bisa dikatakan, pemerintah juga mensubsidi tempat mereka bekerja.

Dengan adanya krisis ekonomi, subsidi pemerintah untuk membangun rumah murah bagi golongan menengah ke bawah akhirnya dihentikan. Akibatnya, Perum Perumnas – satunya perusahaan BUMN yang ditugasi pemerintah untuk membangun rumah murah, menghadapi dua persoalan sulit. Di satu pihak, permintaan rumah murah semakin besar, di lain pihak munculnya masalah pendanaan. Masalah pendanaan muncul dengan dihentikannya subsidi suku bunga KPR-BTN yang besarnya 14 persen oleh pemerintah sejak Juni 1998 dan juga tingginya suku bunga. Tanah menjadi komponen utama masalah karena yang dominan menentukan harga rumah adalah tanah (sekitar 50 persen dari harga rumah). Karena harus bersaing dengan para pengembang swasta sesuai mekanisme pasar, sebagian besar rumah perumnas harus dibangun di lokasi-lokasi yang jauh, yang harga lahannya masih bisa dijangkau. Akibatnya, para penghuni yang penghasilannya pas-pasan, masih harus mengeluarkan biaya transportasi yang besar.

Gagalnya pengendalian spekulasi lahan, tidak optimalnya pemanfaatan lahan, dandiutamakannya pendekatan formal dan massal dalam pembangunan perumahan, berdampak pada diabaikannya hak komunitas miskin untuk mendapatkan tempat bermukim yang aman. Pengabaian hak ini membuat

warga miskin menempati ruang-ruang marjinal yang terancam penggusuran, seperti jalur hijau, bantaran sungai, dan tempat-tempat lainnya.

Data kementerian kesehatan menunjukkan, pada tahun 2010 diperkirakan ada 7,9 juta rumah berada dalam kondisi di bawah standar (Kementerian Kesehatan). Hanya 36% dari total populasi urban Indonesia pada saat ini memiliki akses pada air leding, dan hanya tujuh kota memiliki sistem pembuangan kotoran. Selain itu, kurang dari 10% dari keseluruhan penduduk tujuh kota ini terhubung dengan fasilitas pembuangan kotoran. Adapun mengenai limbah padat, hanya sekitar 50% -60% dari jumlah total yang dihasilkan, dikumpulkan oleh jasa pengumpulan sampah kota. Di balik angka-angka ini ada realitas ketidaklayakan dalam hal tempat tinggal, dari desa-desa di daerah pedesaan sampai kampung-kampung perkotaan, ada pemukiman legal dan ilegal yang dibangun secara swadaya.

Menurut perkiraan resmi, 80% dari perumahan di Indonesia dibangun secara informal termasuk perumahan swadaya – dan hanya kurang dari 20% perumahan yang dibangun melalui sistem formal. Perumahan informal ini *de facto* telah membantu negara dalam mengeksternalisasi biaya penyediaan rumah murah. Suatu bagian penting dari permukiman informal ini adalah kampung di perkotaan, yang sebagian besar dihuni oleh kelas menengah bawah dan orang-orang miskin di area padat penduduk. Pada permukiman informal ini rumah dimanfaatkan bukan hanya sebagai tempat tinggal tetapi juga untuk bekerja dan berusaha.

Kondisi perumahan di kampung bervariasi, namun secara umum kampung ditandai dengan perumahan berkualitas rendah, kurangnya jaminan kepemilikan lahan, dan kurangnya akses terhadap air bersih, sanitasi, drainase, dan fasilitas-fasilitas pengendalian banjir, serta dengan adanya penetapan status hukum yang ambigu. Laporan Pelapor Khusus PBB untuk Hak Atas Tempat Tinggal Layak di Indonesia pada tahun 2013 mencatat bahwa kampung dalam kota merupakan bagian hakiki dari sejarah perkotaan Indonesia dan merupakan hal yang penting dalam penyediaan perumahan bagi masyarakat berpendapatan rendah, dan berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi kota dan pasar tenaga kerja. Kampung merupakan hal yang sentral dalam struktur budaya dan sosial masyarakat Indonesia. Meskipun status administratif dan hukum dari permukiman permukiman tersebut bervariasi dari

kota ke kota, ada beberapa yang diakui dalam rencana kota dan ada pula yang tidak diakui. Yang tidak diakui dicap sebagai ilegal dan membuat mereka benar-benar "tak terlihat" dalam rencana kota dan karenanya rentan terhadap penggusuran dan tidak aman. Pemerintah cenderung tidak menerapkan kebijakan dan program perumahan di pemukiman seperti ini dan jarang melakukan investasi untuk membangun sarana dan prasarana. Akibatnya, kondisi kehidupan di pemukiman ini jelas lebih buruk dibandingkan dengan jenis-jenis lain yang ada di kampung. Pemukiman ini jelas merupakan rumah yang paling miskin di antara orang miskin perkotaan, termasuk para migran internal yang tidak memiliki KTP. Kebijakan umum terhadap pemukiman seperti ini di seluruh negeri adalah pembersihan, dan dalam beberapa kasus diikuti dengan relokasi ke rumah susun sewa (Rusunawa).

Pada saat lahan perkotaan mulai langka dan harga tanah perkotaan meroket (khususnya di Jabodetabek), kampung-kampung dalam kota menghadapi ancaman kekuatan ekonomi yang besar. Bangunan ritel dan komersial mengelilingi kampung tapi pemerintah kotamadya jarang menyertakan atau memprioritaskan kampung dalam rencana pembangunan mereka.

Pelabelan kampung sebagai "kumuh" mencerminkan kesalahpahaman atas kampung dalam struktur kota Indonesia. Terminologi "kumuh" meningkatkan ketidakamanan dan ambiguitas dalam pemukiman-pemukiman tersebut, yang membuka peluang untuk penggusuran berbasis pembangunan tetapi juga meningkatkan keterpaparan mereka pada tekanan pasar.

Dengan menelisik sejarah kampung dan sejarah kota, laporan Pelapor Khusus PBB untuk Hak Atas Tempat Tinggal Layak di Indonesia menemukan bahwa kampung-kampung dan para penghuninya (para buruh berpenghasilan rendah, para Pedagang Kaki Lima (PKL) dan pekerja sektor informal lainnya) sudah berada di sana selama beberapa dasawarsa bahkan abad, sebelum ada gedung-gedung pencakar langit dan pusat perbelanjaan. Dalam hal ini Pelapor Khusus PBB untuk Hak Atas Tempat Tinggal Layak di Indonesia juga menegaskan, tanah negara – termasuk di pusat-pusat kota – seharusnya diprioritaskan bagi warga miskin dan berpenghasilan rendah.

Selain itu, pemerintah juga harus menyediakan pelayanan bagi kampung-kampung dengan infrastruktur yang memadai dan layanan publik, termasuk pembangunan kembali bila diperlukan. Di kota-kota seperti Surabaya dan

dalam proyek-proyek berbasis masyarakat di seluruh negeri (Tanah Tinggi di Jakarta dan Strenkali Serta Boezem Morokrengan di Surabaya) terbukti layak dan diinginkan oleh warga. Namun dalam beberapa tahun terakhir hanya ada sedikit program dan sumber daya diarahkan pada perbaikan kawasan kumuh. Sebuah aspek penting dalam mengamankan keberadaan kampung adalah memastikan

keamanan kepemilikan dengan suatu tingkatan yang kuat. Ada beberapa kasus di mana warga kampung telah menginvestasikan usaha dan sumberdaya dalam meningkatkan kualitas kampung. Meski demikian mereka belum memiliki sertifikat tanah atau bentuk kepemilikan lainnya.

Salah satu program utama bagi keluarga berpenghasilan rendah yang dilaksanakan pemerintah pada saat ini adalah Rumah Susun Sewa terjangkau yang memasok rumah susun

sewa (rusunawa) yang disubsidi. Program ini dilaksanakan oleh beberapa instansi pemerintah (termasuk pemerintah daerah, Kementerian Perumahan Rakyat dan Perumnas) yang memiliki dua kelompok sasaran - permukiman informal yang direlokasi dan pegawai negeri atau mahasiswa. Namun demikian, sampai saat ini program ini baru diimplementasikan pada skala yang kurang memadai (antara tahun 2010 dan 2013 ada 3800 unit atau 380 bangunan) yang dibangun oleh Kementerian Perumahan Rakyat, badan nasional atau provinsi lainnya yang juga sangat sederhana.

Salah satu persoalan dengan rusunawa berkaitan dengan kesulitan dalam hal penyediaan perawatan untuk blok-blok rusunawa tersebut. Skema sewa bersubsidi hanya bisa berhasil dalam jangka panjang ketika anggaran pemerintah tersedia untuk juga mensubsidi agen-agen pengelola. Walaupun ada beberapa Pemda (Surabaya) memberi subsidi untuk pemeliharaan, namun subsidi untuk agen-agen pengelola bukanlah kebijakan nasional. Suatu isu penting lain berkaitan dengan program Rusunawa adalah lokasi. Keberlanjutan dari proyek-proyek tersebut sangat bergantung pada lokasinya, yaitu kedekatan dengan peluang kerja dan pelayanan publik.

Perbaikan daerah kumuh dan skema perumahan yang terjangkau seperti rusunawa saat ini mendapatkan prioritas anggaran yang rendah. Menurut Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, investasi terbesar saat ini untuk perumahan adalah subsidi pajak bagi para pengembang serta subsidi

uang muka dan bunga bagi para pembeli (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan–FLPP tahun 2010). Namun, FLPP hanya diprioritaskan bagi mereka yang berpenghasilan relatif stabil, bekerja di sektor formal dan tidak memasukkan mereka yang bekerja di sektor informal (yang mewakili 60% dari angkatan kerja) dan para pekerja dengan penghasilan tidak tetap. Walaupun rumah tangga dengan penghasilan rendah dan para pekerja sektor informal tidak termasuk dalam FLPP, mereka ikut terkena dampaknya, yaitu peningkatan permintaan tanah dan rumah serta harga tanah dan rumah yang meningkat. Masalah lainnya adalah proses desentralisasi telah memindahkan sebagian tanggung jawab penyediaan perumahan kepada pemerintah daerah. Namun, hal ini tidak didukung oleh peningkatan kapasitas kelembagaan dan finansial di propinsi dan kabupaten.

Persoalan tanah tidak hanya terjadi di perkotaan, tetapi juga di desa-desa. Menurut BPN (Badan Pertanahan Nasional), tanah non hutan terdiri atas sekitar 89 juta bidang tanah dan hanya 30% tanah tersebut memiliki hak tanah secara formal. Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960 merupakan perundang-undangan utama yang mengatur pengelolaan dan registrasi tanah. Walaupun Pasal 56 dari Undang-Undang Pokok Agraria mengakui keberlanjutan keabsahan hak yang berasal dari *adat*¹, atau hukum adat, pemegang hak tidak dapat mendaftarkan haknya atau membuatnya sepenuhnya diakui oleh Negara sampai yang bersangkutan membeli suatu sertifikat dari Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang mengkonfirmasi bahwa tanah tersebut bukan tanah Negara. Perangkat parallel dari hukum adat dan hukum Negara di Indonesia telah menyebabkan kebingungan, konflik tanah, masalah bagi masyarakat adat, penggusuran dan kerusakan hutan. Tambahan lagi, hak ulayat (yang dapat diterjemahkan sebagai suatu “alokasi hak komunal”) tidak dapat diregistrasi. Hal ini menghalangi masyarakat untuk secara kolektif memohon sertifikat tanah. Biaya registrasi tanah yang sangat tinggi juga menghindarkan akses bagian terbesar dari populasi Indonesia dari sistem registrasi resmi. Lemahnya akses atas sistem registrasi resmi hak atas tanah membuat mayoritas rakyat – terutama masyarakat adat rentan terhadap penggusuran tanah. Desentralisasi membuat pemerintah kabupaten dan kotamadya memiliki kuasa untuk mengelola tanah dan menentukan penggunaan sumberdaya dan perencanaan tata ruang maupun untuk

mengelola penerimaan dan anggaran. Kondisi ini berdampak bahwa dalam banyak hal korporasi memperoleh izin untuk perkebunan, pertambangan atau industri lainnya dari Pemerintah Daerah, tanpa diketahui oleh warga dan masyarakat yang sebenarnya bertempat tinggal di atas tanah tersebut dan tidak sedikit yang bertentangan dengan rencana *1 Adat* merupakan suatu pendekatan komunal dalam mengatur hak tanah, termasuk hak tanah yang digunakan oleh perorangan dengan persetujuan masyarakat.

tataruang atau peraturan zona. Konflik antara masyarakat di satu sisi serta pemerintah daerah, Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertambangan dan perusahaan perkebunan swasta di sisi lain, kini semakin fenomenal. Dalam konteks ini, keputusan-keputusan dari Mahkamah Konstitusi yang memberikan pengakuan terhadap hak adat atas tanah hutan dan daerah pesisir kepada masyarakat yang secara tradisional hidup disana sangatlah berarti bagi masyarakat dan bagi penyelesaian masalah konflik agraria.

Konflik atas tanah tersebar luas di Indonesia dan mencegah jaminan registrasi dan kepemilikan. Laporan Pelapor Khusus PBB untuk Hak Atas Tempat Tinggal Layak di Indonesia mencatat, 65 persen dari kasus pengadilan tata usaha negara melibatkan perselisihan tanah. Dua pertiga dari pengaduan yang disampaikan ke Kementerian Hukum dan HAM menyangkut persoalan tanah. Masalah tanah juga menempati urusan teratas dari daftar pengaduan ke Ombudsman. Sementara itu, tidak ada otoritas tunggal yang berwenang untuk menyelesaikan perselisihan tanah serta pengaturan formal dan informal untuk mengatasi konflik terkait tanah. Penyelesaian masalah tanah melalui jalur pengadilan menghabiskan waktu dan sangat mahal bagi kelompok miskin, terutama bilamana tidak ada bantuan hukum cuma-cuma yang berkualitas dan tidak adanya suatu sistem informasi tanah yang transparan dan dapat diakses. Maraknya investasi di berbagai daerah semakin memperlemah akses warga dan masyarakat atas tanah dan membuat warga dan masyarakat semakin rentan kehilangan hak atas tanah. Yang tanahnya jelas-jelas bersertifikat saja masih digusur oleh pihak perusahaan atau oleh pemerintah daerah karena tanah bersertifikat itu belakangan menjadi area HGU Perusahaan Perkebunan Sawit atau perubahan tata ruang yang dilakukan secara sepihak oleh pemerintah daerah mengubah peruntukan lahan. Studi yang dilakukan *Institute for Ecosoc Rights* terkait Industri

Perkebunan Sawit di lima provinsi (Riau, Bengkulu, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah dan Sulawesi Tengah) menunjukkan, konflik lahan marak terjadi di daerah-daerah sentra industri perkebunan sawit. Lahan-lahan milik transmigran yang bersertifikat diambil paksa pihak perusahaan perkebunan sawit karena lahan tersebut masuk dalam area HGU perusahaan. Di Bengkulu bahkan terjadi bahwa seluruh desa dan warga transmigran tiba-tiba dibatalkan sertifikat kepemilikan lahan mereka karena pemerintah daerah secara sepihak mengubah tata ruang dan peruntungan lahan. Area yang dulu menjadi area desa transmigran berubah menjadi hutan lindung.

Karut marutnya sistem perijinan dan pengelolaan tanah serta sistem pengelolaan sumberdaya tanah yang condong berpihak pada kepentingan pemodal atau korporasi telah menciptakan ketidakpastian hukum dalam kepemilikan atau penguasaan tanah, baik oleh warga, masyarakat maupun perusahaan. Di berbagai daerah telah terjadi tumpang tindih perijinan yang berdampak pada tingginya angka konflik agraria dan kian rentannya masyarakat kehilangan hak atas tanah mereka. Sebagai gambaran, hasil studi yang dilakukan Institute for Ecosoc Rights di Provinsi Kalimantan Tengah menunjukkan, luasan ijin yang dikeluarkan sejumlah kabupaten untuk perusahaan perkebunan dan pertambangan sangat tidak wajar karena melebihi atau menyamai luas wilayah kabupaten. Dampaknya adalah bahwa lahan dan permukiman masyarakat berada di area konsesi perusahaan dan warga kehilangan rasa aman dan kian rentan terhadap pengusuran. Misalnya, di Kabupaten Barito Utara total ijin yang diberikan pada perusahaan seluas 1.452.468 hektar, sementara luas kabupatennya hanya 830.000 hektar. Di Kabupaten Kapuas total luas ijin 1.761.579 hektar sementara luas wilayahnya hanya 1.499.900 hektar. Di Kabupaten Gunung Mas total total ijin mencapai 996.251 hektar dengan luas wilayah 1.080.400 hektar. Kabupaten Barito Timur total ijin 359.043 hektar dengan luas wilayah 383.400 hektar. Kabupaten Lamandau total ijin seluas 530.526 hektar dengan luas wilayah 641.400 hektar. Kondisi lebih parah ditemukan JATAM di provinsi Kalimantan Timur, di mana total luasan ijin yang diberikan pada perusahaan melebihi luasan area Kalimantan Timur, seperti tampak dalam peta berikut.

(gambar terdapat pada keterangan tertulis)

Padat dan maraknya investasi di Indonesia terlihat dari peta area pengelolaan lahan oleh perusahaan yang dibuat oleh WALHI sebagai berikut.

(gambar terdapat pada keterangan tertulis)

2.3. Dampak Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 Terhadap Hak Atas Tanah dan Tempat Tinggal Layak

Selama satu-satunya prinsip pemberian hak atas tanah adalah siapa yang bisa membayar paling tinggi, maka selama itu pula distribusi lahan – termasuk lahan kota – akan berjalan tanpa keadilan. Ketidakadilan dalam distribusi lahan menciptakan kondisi di mana sebagian besar masyarakat – khususnya yang miskin dan berpenghasilan rendah – tidak akan mampu memiliki lahan dan miskin akses atas tempat tinggal layak. Kondisi ketidakadilan dalam distribusi tanah ini terlihat jelas dari data BPN yang menunjukkan bahwa 56% aset nasional (87% diantaranya adalah tanah) dikuasai hanya oleh 0,2% penduduk. Di Jakarta saja, dalam kurun waktu 2000 – 2005 ruang komersial untuk mall dan pusat perbelanjaan meningkat 300%, dari 1,4 juta meter persegi di tahun 2000 menjadi 4,2 juta meter persegi di tahun 2005.

Ruang untuk mall tumbuh 31,4% per tahun. Sementara itu studi yang dilakukan Universitas Trisakti menunjukkan, lebih dari 80% penggunaan ruang di Jakarta menyalahi peruntukan.

Lahan yang diperuntukkan untuk ruang terbuka hijau (RTH) diubah menjadi kawasan perumahan elit dan pusat perbelanjaan. Pemprov DKI inkonsisten terhadap tata ruangnya sendiri. Tata ruang juga dibuat tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Bukan hanya di Jakarta, kebijakan pertanahan dan tata ruang secara nasional yang dilaksanakan pemerintah selama ini cenderung melayani kalangan menengah atas. Pelanggaran tata ruang oleh pihak pengembang dilegalkan dengan menyusun tata ruang baru. Sementara penegakan hukum secara keras contong diterapkan terhadap pelanggaran yang dilakukan kalangan bawah. Data berikut sekadar contoh.

(bagan terdapat pada keterangan tertulis)

Bandingkan dengan alasan penggusuran terhadap pemukiman dan tempat usaha warga miskin di bawah ini, yang disusun *Institute for Ecosoc Rights* berdasarkan hasil investigasi *Institute Sosial Jakarta*, Forum Warga Kota Jakarta, LBH Jakarta dan dari pemberitaan media massa ibukota tahun 2001 – 2003. **(bagan terdapat pada keterangan tertulis)**

Di Jakarta, ada banyak pelanggaran tata ruang yang dilakukan pengembang kemudian dilegalkan atau diputihkan dengan menyusun tata ruang baru. Sementara kalangan bawah yang menempati ruang-ruang marjinal dan tidak memiliki akses dalam pengambilan keputusan menyangkut pertanahan dan tata ruang akan terus menghadapi situasi tidak aman.

Cap “ilegal” membuat mereka kian rentan terhadap ancaman penggusuran. Mereka tidak kuasa untuk mengubah status ilegal permukiman mereka menjadi legal. Bahkan desakan kekuatan modal dan pasar membuat warga yang memiliki sertifikat dan kepemilikan legal atas tanah mereka juga tidak terlepas dari ancaman penggusuran paksa. Banyak kasus perampasan lahan dan penggusuran di berbagai wilayah di Indonesia dialami oleh mereka yang lahannya bersertifikat, seperti yang dialami oleh masyarakat di desa-desa transmigran di berbagai daerah di Indonesia. Masyarakat berkonflik dengan pihak perusahaan karena lahan bersertifikat mereka berada di area HGU perusahaan. Pemerintah memberikan ijin HGU meskipun di lokasi tersebut ada lahan masyarakat yang bersertifikat. Kalau tanah yang legal saja bisa dengan mudah digusur, apalagi yang dicap sebagai ilegal.

Dalam kondisi ketidakadilan dalam distribusi lahan dan penataan ruang, maka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak atau Kuasanya akan memperburuk kondisi ketidakadilan dalam distribusi lahan, dan meningkatkan ketimpangan dalam penguasaan lahan. Sebab Undang-Undang tersebut memberi kuasa besar pada pemerintah (daerah) untuk melakukan dan melegalkan penggusuran paksa. Undang-undang tersebut memperlemah akses kelompok miskin terhadap tanah dan tempat tinggal layak, dan membuat kelompok miskin dan berpenghasilan rendah semakin rentan terhadap ancaman penggusuran. Penggusuran paksa membuat yang termajinalkan kian termajinalkan dan yang miskin menjadi semakin miskin.

Hak rakyat atas lahan dijamin dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Terkait dengan frasa “sebesar-besar kemakmuran rakyat”, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau

Kecil menjabarkan bahwa frasa “dipergunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat dapat diukur dengan menggunakan empat indikator, yaitu:

- (1) Kemanfaatan sumberdaya alam bagi rakyat
- (2) Tingkat pemerataan manfaat sumberdaya
- (3) Tingkat partisipasi rakyat menentukan manfaat sumberdaya
- (4) Penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumberdaya alam

Penerapan Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 bisa menutup peluang bagi negara untuk mewujudkan pengelolaan sumberdaya alam yang ditujukan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebab Undang-Undang tersebut, bisa dipakai atau dijadikan dasar untuk melegalkan pemanfaatan sumberdaya alam demi kepentingan kalangan berduit tanpa menghormati hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumberdaya alam sehingga hanya sekelompok kecil kaum berduit saja yang dapat berpartisipasi dalam menentukan manfaat sumberdaya, tak terkecuali tanah. Kondisi ini bisa berdampak pada memburuknya ketidakmerataan dalam pemanfaatan sumberdaya dan melemahnya partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumberdaya, termasuk tanah.

(3) Standard HAM Dan Tanggung Jawab Negara Terkait Penggusuran

Menurut hukum hak asasi internasional, kewajiban negara terhadap pelaksanaan hak asasi manusia mencakup penghormatan, perlindungan dan pemenuhan semua hak asasi manusia. Ini berarti bahwa negara harus menahan diri dari pelanggaran hak asasi manusia dalam negeri dan ekstrateritorial – termasuk melindungi warga dari penggusuran paksa, memastikan bahwa pihak lain dalam yurisdiksi negara dan dalam kontrol efektif negara tidak melanggar hak asasi orang lain, dan mengambil langkah-langkah pencegahan dan perbaikan untuk menegakkan hak asasi manusia serta memberikan bantuan bagi mereka yang haknya telah dilanggar.

Kewajiban negara untuk menahan diri dari pelanggaran HAM dan melindungi warga dari penggusuran paksa rumah dan tanah, muncul dari beberapa instrumen HAM internasional, di antaranya adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, Konvensi Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya [Pasal 11 ayat (1)], Konvensi Hak Anak [Pasal 27 ayat (3)], ketentuan-ketentuan non-diskriminasi yang ditemukan dalam Pasal 14, ayat (2) h dalam

Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, dan Pasal 5 e dari Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Ras, Pasal 17 dari Konvensi Internasional tentang Hak Sipil dan Politik yang menyatakan bahwa "tidak seorang pun akan terkena gangguan yang sewenang-wenang atau melanggar hukum dalam hal privasi, keluarga, rumah atau korespondensi," dan juga bahwa "setiap orang berhak atas perlindungan hukum terhadap gangguan atau serangan tersebut", Pasal 16, ayat (1) Konvensi Hak Anak berisi ketentuan yang serupa, Pasal 21 dari Konvensi tahun 1951 sehubungan dengan Status Pengungsi, Pasal 16 Konvensi *International Labour Organization* (ILO) No. 169 tentang masyarakat pribumi dan adat di negara-negara yang telah merdeka (1989); dan Pasal 49 dari Konvensi Jenewa tentang Perlindungan terhadap Masyarakat Sipil ketika Perang (Konvensi Jenewa Keempat, 12 Agustus tahun 1949).

3.1. Definisi Penggusuran Paksa

Penggusuran paksa dapat diartikan sebagai pemindahan secara permanen atau sementara, yang bertentangan dengan kemauan individu, keluarga dan/atau komunitas, dari rumah dan/atau tanah yang ditematinya tanpa penyediaan, dan akses terhadap, perlindungan hukum atau perlindungan layak yang lain. Penggusuran paksa adalah penggusuran yang terjadi secara sewenang-wenang dan yang tidak dilakukan menurut hukum HAM internasional atau hukum domestik. (Komentar Umum Nomor 7 Kovenan Hak Ekonomi, Sosial, Budaya). Definisi penggusuran paksa terdiri atas beberapa elemen, yaitu"

- Pemindahan permanen atau sementara dari rumah dan atau tanah
- Pemindahan dilakukan hanya dengan melawan/bertentangan dengan kehendak dari yang dipindahkan, baik dengan atau tanpa paksaan
- Dilaksanakan tanpa penyediaan rumah dan relokasi yang sesuai, kompensasi yang memadai dan atau akses ke lahan produktif
- Dilaksanakannya peluang untuk menuntut pertanggungjawaban atas alasan keputusan maupun proses penggusuran dan mengabaikan tanggung jawab nasional dan internasional negara.

Sesuai dengan prinsip Hak Asasi Manusia, hak atas perumahan yang layak (dan larangan terhadap penggusuran paksa) melindungi individu yang menempati rumah dan tanah. Perlindungan ini tidak ditentukan oleh bentuk

kepemilikan atau penguasaan rumah atau tanah, dan juga tidak tergantung pada sah tidaknya penempatan rumah atau tanah itu. Resolusi Komisi HAM PBB Nomor 1993/77 dan 2004/28 menetapkan bahwa penggusuran paksa merupakan pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia, khususnya hak atas tempat tinggal layak. Sebab penggusuran berdampak terhadap pada segenap spektrum hak asasi manusia yang diakui secara internasional, termasuk hak atas standard penghidupan layak (yang mencakup tempat tinggal yang layak, sandang, pangan dan air), hak atas kesehatan, pendidikan, pekerjaan, keamanan pribadi, keamanan rumah, kebebasan dari perlakuan yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan, serta kebebasan bergerak. Penggusuran paksa meningkatkan kesenjangan, konflik sosial, diskriminasi dan "pengucilan", dan tanpa terkecuali mempengaruhi sektor masyarakat termiskin, yang paling rentan dan terpinggirkan secara sosial dan ekonomi, khususnya perempuan, anak-anak, kaum minoritas dan masyarakat adat. Penggusuran paksa seringkali dikaitkan dengan tidak adanya jaminan keamanan legal atas kepemilikan tanah, yang menjadi elemen penting bagi hak atas tempat tinggal layak. Penggusuran paksa menimbulkan banyak dampak dan masalah sebagaimana yang terjadi pada pemindahan secara sewenang-wenang, termasuk pemindahan penduduk, pengusiran massa, eksodus massa, pembersihan etnis dan praktek lainnya yang melibatkan pemindahan orang secara paksa dan tidak secara sukarela dari rumah, tanah dan komunitas mereka. Berdasarkan Pasal 7 Statuta Roma tentang Pengadilan Pidana Internasional, penggusuran paksa bisa merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan bila terjadi secara meluas, sistematis dan ditujukan pada warga sipil. Walaupun Indonesia belum meratifikasi Statuta Roma, namun pemerintah sejak tahun 2000 telah mengakui pentingnya untuk ikut serta memelihara perdamaian dunia dan menjamin pelaksanaan hak asasi manusia melalui pembentukan pengadilan khusus untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat. Dalam rangka ini, pada tahun 2000 Indonesia memberlakukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Menurut penjelasan, Undang-Undang ini berlaku untuk kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan sesuai dengan Pasal 7 Statuta Roma. Dalam banyak kasus, korban penggusuran paksa berasal dari kelompok tertentu, yaitu kelompok miskin dan kelompok marjinal yang tidak

memiliki pengaruh untuk mengubah keputusan dan desain atas proyek yang mengarah pada penggusuran paksa. Sering bahwa kemiskinan merekalah yang membuat mereka menjadi target karena ketidakmampuan mereka untuk melawan atau bertahan. Diskriminasi seringkali adalah faktor dari penggusuran paksa. Karena penggusuran bisa merupakan kejahatan serius dalam hukum hak asasi, maka dalam kerangka hak asasi manusia penggusuran hanya dapat dibenarkan dalam keadaan luar biasa untuk tujuan peningkatan kesejahteraan, dilakukan secara sah dan sesuai dengan ketentuan yang relevan dari hukum hak asasi manusia dan humaniter internasional. Terkait dengan penggusuran, pemerintah memiliki tanggung jawab hak asasi sebagai berikut.

3.2. Kewajiban Negara Terkait Dengan Penggusuran

A. Kewajiban untuk Mencegah atau Menghindari Penggusuran Paksa

1. Negara harus memastikan bahwa penggusuran hanya terjadi dalam keadaan luar biasa. Penggusuran membutuhkan pembenaran penuh karena memiliki dampak negatif pada berbagai spektrum hak asasi manusia yang diakui secara internasional. Karenanya untuk menghindarkan terjadinya pelanggaran HAM dalam penggusuran, setiap penggusuran harus memenuhi ketentuan: (a) sah secara hukum; (b) dilakukan sesuai dengan hukum hak asasi manusia internasional; (c) dilakukan semata-mata untuk tujuan memajukan kesejahteraan umum; (d) wajar dan proporsional; (e) diatur sedemikian rupa untuk memastikan kompensasi dan rehabilitasi yang adil dan menyeluruh; dan (f) dilakukan sesuai dengan standard HAM. Perlindungan yang diberikan oleh standard HAM terkait penggusuran berlaku untuk semua orang yang rentan dan kelompok yang terkena dampak, terlepas dari apakah mereka memegang hak atas rumah dan harta benda di bawah naungan hukum domestik.
2. Negara harus mengambil langkah-langkah legislatif dan kebijakan yang melarang pelaksanaan penggusuran yang tidak sesuai dengan kewajiban hak asasi manusia internasional. Negara semaksimal mungkin menghentikan tindakan mengklaim atau menyita rumah atau tanah, dan khususnya bila tindakan tersebut tidak memberikan kontribusi pada penikmatan hak asasi manusia. Negara seyogyanya menerapkan hukuman perdata atau pidana yang sesuai terhadap masyarakat umum atau orang

atau badan yang dalam yurisdiksinya melakukan penggusuran yang tidak sepenuhnya sesuai dengan hukum yang berlaku dan standar hak asasi manusia internasional. Negara harus memastikan bahwa hukum yang sesuai dan efektif atau solusi layak lainnya tersedia untuk semua orang yang menjalani atau mempertahankan diri terhadap penggusuran paksa.

3. Negara harus mengambil langkah-langkah, dengan sumber daya maksimum yang tersedia, untuk memastikan perlakuan yang sama terhadap hak atas tempat tinggal layak bagi semua orang. Kewajiban negara untuk mengambil langkah-langkah legislatif dan kebijakan yang tepat untuk memastikan perlindungan terhadap individu, kelompok dan masyarakat dari penggusuran yang tidak sesuai dengan standar hak asasi manusia internasional.
4. Negara harus segera mengambil langkah yang bertujuan untuk memberikan keamanan hukum bagi kepemilikan atas orang-orang, rumah tangga dan masyarakat yang saat ini kurang mendapatkan perlindungan tersebut, termasuk semua yang tidak memiliki hak formal atas rumah dan tanah.
5. Negara harus mengambil cara pencegahan yang khusus untuk menghindari dan/atau mengurangi penyebab utama dari penggusuran secara paksa, seperti spekulasi harga tanah dan properti. Negara harus meninjau kembali operasional dan peraturan perumahan dan harga persewaan pasar dan, jika dibutuhkan, Negara ikut campur tangan untuk memastikan bahwa kekuatan pasar tidak menambah kerentanan penduduk yang memiliki pendapatan rendah dan kelompok terpinggirkan lainnya untuk melakukan penggusuran secara paksa. Dalam kejadian adanya peningkatan harga rumah atau tanah, Negara juga harus memastikan perlindungan yang cukup terhadap tekanan fisik dan ekonomi terhadap penduduk untuk meninggalkan perumahan yang layak atau tanah.
6. Negara harus mengambil cara-cara khusus untuk memastikan bahwa kebijakan dan program tidak dibuat atau dilaksanakan dengan cara-cara yang diskriminatif, dan tidak lebih jauh memarjinalkan mereka yang hidup dalam kemiskinan, baik itu di area perkotaan maupun di area pedesaan.

B. Kewajiban Negara Sebelum Penggusuran

1. Melakukan perencanaan dengan mempertimbangkan semua kemungkinan yang akan terjadi, termasuk di antaranya: (a) memberikan

informasi yang cukup dan sesuai bagi semua orang yang potensial akan terkena penggusuran, bahwa penggusuran sedang dipertimbangkan dan akan ada dengar pendapat mengenai rencana yang diusulkan serta alternatif-alternatifnya; (b) Penyebaran informasi yang efektif atas informasi yang relevan disampaikan oleh pihak yang berwenang, termasuk laporan tanah dan rencana yang diusulkan mengenai program permukiman kembali secara komprehensif khususnya ditujukan pada usaha-usaha untuk melindungi kelompok-kelompok yang rentan; (c) Jangka waktu yang tepat untuk mendengar dan membicarakan pendapat masyarakat, dan/atau keberatan terhadap rencana yang diusulkan; (d) kesempatan dan usaha untuk memfasilitasi pengaturan secara legal, teknis dan nasihat-nasihat lain kepada masyarakat yang terkena penggusuran mengenai hak dan pilihan mereka; dan (e) melakukan dengar pendapat dengan masyarakat untuk membahas alternatif-alternatif yang mungkin untuk menghindari penggusuran dan upaya-upaya untuk meminimalkan resiko apabila penggusuran tak dapat dihindarkan.

2. Negara harus menggali sepenuhnya semua pilihan-pilihan yang mungkin terkait penggusuran. Semua kelompok dan orang yang potensial terkena penggusuran termasuk wanita, penduduk asli dan penyandang cacat serta para pekerja yang mengatasmakan pihak-pihak yang tergusur, memiliki hak akan adanya informasi yang relevan, konsultasi dan partisipasi menyeluruh atas proses yang berjalan dan untuk memberikan pilihan-pilihan lain dimana para pejabat secara sungguh-sungguh memerhatikannya. Dalam kondisi kesepakatan tidak dapat dicapai pada usulan alternatif dengan pihak-pihak terkait, badan independen memiliki kekuasaan lewat undang-undang, seperti pengadilan hukum, pengadilan atau ombudsman harus melakukan mediasi, arbitrase atau bertindak sebagai hakim untuk memutuskan perkara tersebut.
3. Memastikan bahwa penggusuran benar-benar tidak dapat dielakkan dan sesuai dengan tanggung jawab hak asasi manusia internasional untuk meningkatkan kejahatan umum.
4. Setiap keputusan yang berkaitan dengan penggusuran harus diumumkan secara tertulis dengan bahasa setempat kepada semua individu.

Pengumuman/informasi mengenai penggusuran tersebut harus berisi dasar kebenaran secara rinci untuk pengambilan keputusan, termasuk (a) tidak adanya pilihan lain yang dapat dijalankan; (b) usulan alternatif lainnya yang diberikan secara rinci, dan (c) disaat tidak ada lagi alternatif lain, semua cara telah diambil dan diperhitungkan untuk meminimalkan kerugian terhadap korban penggusuran. Semua keputusan akhir harus tunduk pada tinjauan administrasi dan hukum. Pihak – pihak yang terkena penggusuran harus dijamin aksesnya secara tepat pada konseling hukum, tanpa bayar, jika dibutuhkan.

5. Surat pemberitahuan penggusuran harus mengizinkan dan memberikan kesempatan kepada korban penggusuran untuk menginventarisasi dan guna menghitung nilai properti, investasi dan barang-barang material lainnya yang mungkin saja akan hancur. Subjek penggusuran tersebut juga memberikan kesempatan untuk menilai dan mendokumentasikan hal-hal dibidang non material untuk dikompensasikan.
6. Semua tindakan permukiman kembali, seperti konstruksi bangunan rumah, air, listrik, sanitasi, sekolah, akses jalan dan alokasi tanah serta tempat yang terkait dengan akses atas pekerjaan dan penghidupan harus sesuai dengan pedoman serta prinsip prinsip hak asasi manusia dan selesai sebelum mereka yang terkena penggusuran berpindah dari area asal mereka.

C. Kewajiban Negara Selama Penggusuran

1. Memastikan adanya penghormatan standar hak asasi manusia, termasuk kehadiran pejabat-pejabat yang berwenang atau wakil mereka selama penggusuran. Pejabat Negara, wakil mereka dan orang-orang yang melaksanakan penggusuran harus memperkenalkan diri mereka kepada orang-orang yang terkena penggusuran, dan pejabat resmi yang ada untuk melaksanakan penggusuran tersebut.
2. Pengamat netral, termasuk pengamat regional dan internasional harus diizinkan akses untuk memastikan transparansi dan sejalan dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia selama pelaksanaan penggusuran.
3. Penggusuran tidak boleh dilakukan dalam bentuk yang melanggar kehormatan dan hak asasi manusia untuk hidup dan memiliki rasa aman. Negara juga harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa

wanita tidak mengalami pelecehan gender dan diskriminasi dalam pengusuran tersebut, dan bahwa hak-hak anak terlindungi.

4. Setiap penggunaan sah kekuatan yang dipakai harus menghormati prinsip-prinsip kebutuhan dan proporsionalitas serta Prinsip-prinsip Dasar Penggunaan Kekuatan dan Senjata Api oleh Pejabat Penegak Hukum dan Aturan Lokal atau Nasional selaras dengan Penegakan Hukum Internasional dan Standar Hak Asasi Manusia.
5. Pengusuran harus tidak dilaksanakan dalam cuaca buruk, pada malam hari, selama libur keagamaan, sebelum pemilihan umum, atau selama/sebelum ujian sekolah.
6. Memastikan bahwa tidak satupun orang menjadi subyek serangan langsung dan tanpa pandang orang, atau tindakan kekerasan lainnya, khususnya pada wanita dan anak, atau dengan sewenang-wenang membuang property/ barang-barang milik korban pengusuran akibat dari pengusuran, pembakaran, dan bentuk lain atas penghancuran secara bebas, kelalaian, atau setiap bentuk hukuman kolektif lainnya. Properti/ barang barang kepemilikan lainnya yang tertinggal harus diamankan dari kehancuran, kesewenang-wenangan dari pemberian ilegal, penempatan dan pemakaian.
7. Pejabat yang berwenang dan agen mereka tidak boleh meminta atau mendesak para korban pengusuran untuk menghancurkan bangunan rumah mereka sendiri atau bangunan – bangunan lainnya. Pilihan untuk melakukan hal tersebut harus diberikan kepada korban pengusuran, namun demikian, hal ini akan mempermudah penyelamatan barang-barang dan bahan bangunan

D. Kewajiban Negara Paska Pengusuran

1. Negara dan pihak-pihak lainnya bertanggungjawab untuk menyediakan kompensasi yang adil dan alternatif tempat tinggal yang layak, atau penggantian rugi ketika hal tersebut memungkinkan, harus segera dilakukan kecuali jika terjadi keadaan yang tidak dapat dihindarkan. Pada taraf terendah, tanpa memandang keadaan dan tanpa adanya diskriminasi, pejabat yang berwenang harus memastikan bahwa orang atau kelompok yang terkena pengusuran, khususnya bagi mereka yang tidak bisa membantu diri mereka sendiri, memiliki akses untuk: (a)

makanan secukupnya, air minum dan kebersihan; (b) tempat berlindung dan perumahan; (c) pakaian yang baik; (d) layanan medis (e) sumber-sumber mata pencarian; (f) makanan bagi ternak; dan (g) pendidikan bagi anak dan fasilitas perawatan untuk anak. Negara juga harus memastikan bahwa anggota keluarga atau masyarakat tidak terpecah sebagai akibat dari terjadinya penggusuran.

2. Untuk memastikan perlindungan atas hak asasi manusia sampai pada standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan mental dan fisik, semua korban penggusuran yang terluka dan sakit, dan juga bagi mereka yang cacat harus menerima perawatan medis dan perhatian yang mereka butuhkan sampai pada tingkat sepenuhnya yang dapat diberikan dan dengan penundaan sekecil mungkin, tanpa adanya perbedaan pada layanan non medis yang dibutuhkan. Saat dibutuhkan, korban penggusuran harus mendapatkan akses layanan psikologi dan sosial. Perhatian khusus yang harus diberikan: (a) kesehatan bagi perempuan dan anak-anak, termasuk akses penyedia perawatan kesehatan wanita saat dibutuhkan, dan layanan-layanan seperti perawatan kesehatan reproduksi dan konseling yang sesuai bagi korban seksual atau kekerasan lainnya; (b) memastikan perawatan medis yang sedang berjalan tidak terganggu karena penggusuran atau relokasi; dan (c) pencegahan dari penyakit menular dan infeksi, termasuk penyakit HIV/AIDS di tempat relokasi.

3. Relokasi yang dituju harus memenuhi kriteria bagi perumahan layak huni sesuai dengan standard HAM. Hal ini meliputi: (a) jaminan keamanan legal atas lahan; (b) layanan, bahan material, fasilitas dan infrastruktur seperti air minum, sumber-sumber listrik untuk memasak, kesehatan dan listrik, sanitasi dan fasilitas tempat cuci, peralatan makanan dan tempat penyimpanan makanan, saluran pembuangan air, drainase, dan layanan emergensi, dan sumber-sumber alam serta umum, (c) perumahan layak huni; (d) tempat tinggal yang memiliki ruangan yang cukup, perlindungan dari dingin, hujan, panas, angin atau ancaman kesehatan lainnya, bahaya terstruktur dan penyakit, dan memastikan keselamatan fisik dari penghuni rumah; (e) adanya akses bagi kelompok penyandang cacat; (f) akses bagi pilihan pekerjaan, layanan perawatan kesehatan, sekolah, pusat

perawatan anak, dan fasilitas sosial lainnya, baik di area perkotaan maupun pedesaan; dan (g) perumahan yang sesuai secara kultur. Untuk memastikan keamanan rumah, perumahan yang layak juga harus memiliki elemen-elemen penting berikut ini: privasi dan keamanan; partisipasi dalam membuat keputusan; bebas dari kekerasan; dan akses perbaikan bagi setiap korban kekerasan.

4. Pejabat Negara setempat serta pengamat yang netral, secara cermat mengidentifikasi, harus hadir selama proses program Permukiman kembali tersebut untuk memastikan bahwa tidak terjadi paksaan, kekerasan atau intimidasi.
5. Orang, kelompok atau masyarakat yang terkena penggusuran tidak boleh menderita kerugian atas hak-hak asasi mereka, termasuk hak untuk mendapatkan perumahan yang layak dan penghidupan yang lebih baik. Hal ini diterapkan secara merata bagi penduduk asli tempat permukiman kembali yang dituju.
6. Semua manusia yang terancam oleh atau menjadi korban penggusuran paksa memiliki hak atas perbaikan tepat pada waktunya. Bantuan yang sesuai termasuk dengar pendapat, akses untuk konseling masalah hukum, bantuan hukum, keuntungan, penggantian permukiman kembali, rehabilitasi serta kompensasi
7. Ketika penggusuran tak terhindarkan demi kebutuhan akan peningkatan kesejahteraan umum, Negara harus menyediakan atau memastikan kompensasi yang adil bagi setiap orang yang terkena penggusuran, barang atau hak milik lainnya atau barang-barang, termasuk hak atau kepentingan dalam properti. Kompensasi harus disediakan bagi setiap kerusakan yang dapat dihitung nilainya, secara adil dan proporsional atas situasi yang gawat karena terjadinya kekerasan dan keadaan dari setiap kasus, seperti: kematian atau kehilangan salah satu anggota tubuh, terluka secara fisik maupun mental, hilangnya kesempatan, termasuk pekerjaan, pendidikan dan keuntungan sosial, kerusakan material dan hilangnya pekerjaan, termasuk pemasukan potensial, kehancuran moral; dan biaya yang dibutuhkan untuk bantuan hukum atau pendampingan dari ahli, layanan obat-obatan serta medis, dan layanan psikologi dan sosial. Kompensasi dengan uang dalam keadaan apapun tidak dapat

menggantikan kompensasi sesungguhnya dalam bentuk tanah maupun sumber-sumber hak milik yang sesuai dengan kualitas, ukuran dan nilai, atau bahkan lebih baik.

8. Pada level tidak adanya penggantian untuk relokasi, penilaian atas kehancuran ekonomi harus dimasukkan dalam kehilangan dan biaya, sebagai contoh, sebidang tanah dan bangunan rumah, isi rumah, infrastruktur, sewa atau batas hutang lainnya; perumahan sementara, biaya birokrasi dan hukum; perumahan alternatif, upah dan pemasukan yang hilang; hilangnya kesempatan pendidikan, perlindungan kesehatan dan perawatan; biaya transportasi dan permukiman kembali (dalam kasus ini khususnya perpindahan tempat yang jauh dari sumber mata pencarian). Saat rumah dan tanah juga menyediakan sumber mata pencarian bagi penduduk yang terkena gusur, penilaian dampak dan kehilangan harus dihitung berdasarkan bisnis, perlengkapan/inventarisasi, ternak, tanah, pohon/hasil panen, dan hilang/turunnya upah/pendapatan.
9. Ketika kompensasi memungkinkan ataupun permukiman kembali yang layak sesuai dengan pedoman-pedoman ini tidak tersedia, pihak-pihak yang berkompeten harus mempertahankan kondisi dan menyediakan cara, termasuk keuangan, untuk pengembalian secara sukarela dengan cara yang aman, dan dengan cara yang bermartabat, kepada rumah atau tempat tinggal mereka. Otoritas yang bertanggung jawab harus membuka jalan bagi penggabungan kembali atas orang-orang yang kembali dan usaha-usaha yang mendesak untuk memastikan partisipasi penuh dari orang-orang yang terkena penggusuran, kelompok maupun masyarakat dalam perencanaan dan manajemen proses pengembalian. Cara-cara yang khusus mungkin dapat dilakukan untuk memastikan persamaan wanita dan partisipasi yang efektif dalam proses restitusi/pengembalian untuk mengatasi bias jender di rumah tangga, komunitas, institusi, administrasi, hukum atau bias gender lainnya yang meminggirkan atau mengeluarkan wanita.
10. Pejabat yang berwenang memiliki tugas dan tanggung jawab untuk mendampingi orang, kelompok atau masyarakat yang kembali untuk melakukan pemulihan, pada tingkat yang setinggi mungkin, barang milik dan

kepemilikan lainnya yang ditinggalkan atau diadopsi pada saat pengusuran tersebut.

11. Saat pengembalian tempat tinggal seseorang dan adanya pemulihan barang milik lainnya tidak memungkinkan, pejabat yang berwenang harus menyediakan kompensasi bagi para korban pengusuran atau mendampingi mereka dalam mendapatkan kompensasi yang sesuai atau bentuk lain dari reparasi yang adil.
12. Negara harus mengawasi secara aktif dan menjalankan evaluasi untuk menentukan jumlah, tipe dan konsekuensi jangka panjang dari pengusuran tersebut, termasuk pengusuran paksa yang terjadi dalam yurisdiksi dan wilayah pengawasan efektif. Laporan dan penemuan dari hasil pengawasan harus tersedia bagi publik dan pihak-pihak internasional yang terkait di bidang ini sehingga dapat meningkatkan pengembangan atas praktek yang baik dan pengalaman memecahkan masalah yang didasarkan atas ilmu yang telah dipelajari. Negara harus mempercayakan badan nasional independen, seperti lembaga hak asasi manusia nasional, untuk mengawasi dan menyelidiki pengusuran secara paksa dan kepatuhan Negara atas standard HAM dan hukum hak asasi manusia internasional.

3.3. Bagaimana Pengusuran Yang Dilaksanakan Di Indonesia Dan Jakarta Khususnya ?

Data dan fakta terkait pengusuran yang terjadi di berbagai kota dan daerah di Indonesia merupakan pengusuran paksa atau pengusuran yang tidak sesuai dengan standard HAM dan mengarah pada pelanggaran berat hak asasi manusia. Secara singkat, pengusuran paksa yang merupakan pelanggaran berat HAM terjadi apabila memenuhi kriteria berikut.

- (1) Cara pengusuran diputuskan. Pengusuran diputuskan tanpa konsultasi atau partisipasi, tanpa informasi memadai atau tanpa ada dengar pendapat untuk membahas dan menemukan berbagai alternatif untuk menghindari pengusuran atau meminimalkan resiko/kerugian
- (2) Cara pengusuran direncanakan. Pengusuran direncanakan tanpa pemberitahuan memadai, tanpa relokasi memadai, tanpa kompensasi dan adanya kondisi ketidakadilan
- (3) Cara pengusuran dilaksanakan. Pengusuran dilaksanakan pada malam hari, saat cuaca buruk, tak ada perlindungan bagi orang dan hak miliknya

- (4) Penggunaan kekuatan. Penggusuran dilakukan dengan menggunakan kekuatan yang tidak proporsional dalam bentuk gangguan, ancaman, kekerasan atau tekanan (memaksa orang menandatangani perjanjian, gangguan bulldozer saat warga masih menyelamatkan barang-barangnya)
- (5) Akibat dari penggusuran. Penggusuran berdampak pada terganggunya atau putusnya pendidikan, terputusnya layanan kesehatan/tindakan medis, trauma mental, kehilangan pekerjaan dan sumber penghidupan, tak bisa menggunakan hak pilih karena tak memiliki tempat tinggal, tak memiliki akses atas layanan dasar, tak bisa mengakses keadilan karena identitas dan dokumen hancur saat penggusuran.

Penggusuran yang dilaksanakan di kota-kota besar di Indonesia merupakan penggusuran paksa yang masuk kategori pelanggaran berat HAM. Ini terlihat dari data berikut:

(bagan terdapat pada keterangan tertulis)

Penggusuran paksa yang abai terhadap penghormatan hak asasi manusia masih berlangsung sampai sekarang. Kajian LBH Jakarta terhadap penggusuran menunjukkan, pada tahun 2015

di Jakarta terjadi penggusuran terhadap 113 komunitas dengan korban sebanyak 8.145 KK dan 6.283 unit usaha. Dari jumlah kasus tersebut, 72 kasus (63 persen) tidak ada solusi apapun bagi warga korban. Sementara pada 37 persen kasus yang korbannya mendapatkan solusi pun, tidak semua warga korban gusuran mendapatkannya. Seperti yang terjadi pada penggusuran Kampung Pulo, dari 1.041 KK korban gusuran, hanya 500 KK yang tertampung di rumah susun. Sebagian besar lainnya tidak jelas nasibnya. Penelitian Gusti Ayu Ketut Suartiani (peneliti LIPI) juga menunjukkan, tidak semua korban gusuran tertampung di rumah susun.

Paska penggusuran, korban yang ter/dipaksa pindah ke rumah susun pun mengalami kondisi ekonomi sulit. Berbagai liputan jurnalistik terhadap kondisi warga di rusun melaporkan hal yang sama, yaitu terjadinya pemiskinan pada penghuni rusun akibat kehilangan pekerjaan dan tempat usaha. Dampaknya, mereka tak mampu membayar sewa dan terancam digusur dari rusun. Di Rusun Jatinegara, misalnya, ada 149 warga yang mendapat surat peringatan karena menunggak pembayaran uang sewa hingga 6 – 8 bulan. Hal serupa dialami oleh banyak warga di berbagai rusun, seperti rusun Daan Mogot, dari

640 KK terdapat 206 KK yang menunggak hingga 6-8 bulan, rusun Cipinang Besar, Rawa Bebek dan lainnya. Bahkan ada rusun yang warganya benar-benar mengalami kelaparan karena kesulitan mendapatkan pekerjaan dan sumber penghidupan lain dalam waktu yang cukup lama. Di Rusun Cakung, anak-anak korban gusuran juga mengalami putus sekolah. Banyak dari mereka yang kemudian melakukan tindak kriminal karena ketiadaan pekerjaan. Hasil riset Institute Ecosoc tahun 2007 terhadap korban penggusuran paksa di Jakarta yang terjadi tahun 2001 -2003 menunjukkan, paska penggusuran korban penggusuran yang tidak hanya kehilangan tempat tinggal tetapi juga pekerjaan dan atau tempat usaha mengalami kemerosotan kualitas hidup. Mereka tidak mampu lagi mendapatkan tempat tinggal layak. Bahkan untuk menyewa kamar atau ruang yang paling murah sekalipun mereka tidak mampu hingga terpaksa tinggal di kolong tol atau di bawah jembatan. Di Jakarta ini kita bisa dengan mudah menemukan para korban gusuran yang tinggal di kolong-kolong tol atau di bawah jembatan karena sulitnya mendapatkan tempat tinggal.

“Sampai sekarang warga korban penggusuran Tanjung Duren masih ada yang tinggal di kolong jembatan. Disana mereka selalu diusir-usir sama Dinas Tramtib.”

(Budiarto, April 2007)

Paska penggusuran kualitas hidup warga merosot karena hilangnya akses terhadap pekerjaan dan pasar untuk usaha. Warga rusun Jatinegara Barat, misalnya, dijanjikan mendapatkan rusun yang dilengkapi fasilitas tempat tidur, lemari dan peralatan lainnya. Namun yang mereka dapatkan adalah ruangan kosong yang banyak bocor saat musim hujan. Kamar mandi dan wastafel airnya merembes ke lantai. Sebelum penggusuran warga juga dijanjikan bebas bayar sewa selama 6 bulan. Nyatanya, bebas bayar sewa berlaku hanya untuk 3 bulan. Setelah tiga bulan, warga menghadapi kehidupan yang jauh lebih berat daripada sebelumnya. Banyak warga mengaku, kehidupan sosial ekonomi di tempat kumuh jauh lebih baik karena di sana mereka memiliki pekerjaan, tempat usaha, solidaritas antar warga dan ruang cukup untuk bermain dan bermasyarakat. Rusun memang menyediakan tempat berdagang, namun pembelinya adalah sesama penghuni rusun yang sama-sama miskin dan kesulitan keuangan. Hasil riset terhadap korban penggusuran yang tinggal

di 18 rusun di Jakarta yang dilakukan LBH Jakarta tahun 2016 juga menemukan hal serupa, di mana korban gusuran menghadapi kesulitan membiayai kehidupan sehari-hari setelah tinggal di rusun akibat tingginya biaya tinggal di rusun, hilangnya pekerjaan atau menurunnya pendapatan.

Kajian yang dilakukan LBH Jakarta menyebutkan, dalam Pasal 1963 *juncto* 1967 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata diatur tentang hak warga yang sudah menduduki

tanah/lahan selama 30 tahun atau lebih untuk mengajukan kepemilikan tanah. Kepemilikan tanah bisa diperoleh melalui pemberian lahan oleh negara atau mengajukan permohonan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah. Ini menegaskan adanya alternatif lain yang jauh lebih manusiawi ketimbang penggusuran paksa. Kalau pemerintah selama ini gencar memberikan hutan lindung, daerah resapan air atau ruang terbuka hijau pada pengembang untuk membangun mall, hotel dan rumah mewah, kenapa pemerintah enggan memberikan hak atas seculil lahan untuk kaum miskin?

3.4. Bagaimana Dengan UU Nomor 51 Prp Tahun 1960?

Penggusuran paksa yang terjadi di berbagai kota dan daerah di Indonesia sudah berlangsung lama, hingga kini masih terus terjadi dan masih akan terus terjadi karena belum ada aturan hukum di Indonesia yang dengan tegas melarang terjadinya penggusuran paksa. Meskipun Konstitusi menjamin hak atas tempat tinggal yang layak dan hak atas tanah sesuai dengan pasal 33 UUD 1945, namun kebijakan dan aturan perundangan terkait pertanahan dan perumahan diskriminatif terhadap kelompok miskin dan marjinal yang rentan terhadap pelanggaran HAM. Penggusuran yang terjadi di DKI Jakarta dan di berbagai daerah di Indonesia dilaksanakan dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 sebagai dasar pertimbangan atau pijakan/basis legitimasi. Sementara substansi Undang-Undang tersebut sangat jelas bertentangan dengan nilai-nilai hak asasi manusia yang dijamin dalam Konstitusi.

Sebab terkait dengan hak atas tempat tinggal layak dan hak atas tanah yang menjadi komponen utama terpenuhinya hak atas tinggal layak, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 sangat jelas membuka peluang dan bahkan

melegitimasi terjadinya pelanggaran berat HAM dalam bentuk penggusuran paksa atas rumah dan atau tanah.

Penutup

Yang mulia Majelis Hakim Konstitusi, demikian keterangan ahli ini saya utarakan, semoga memberikan sumbangan bagi perkembangan pembaruan hukum melalui Mahkamah Konstitusi serta terwujudnya langkah progresif bagi pelaksanaan hak asasi manusia, terutama hak atas tempat tinggal layak yang menjadi sumber penikmatan hak ekonomi, sosial, budaya dan hak sipil politik.

Saksi Para Pemohon

1. Evi Mariani Sofian

- Saksi adalah seorang wartawan dan saat ini menjabat sebagai redaktur harian berbahasa Inggris di The Jakarta Post. Saksi menjadi wartawan selama kurang lebih 15 tahun dan pada tahun 2003 dan 2004 meliput belasan penggusuran di Jakarta yang saat itu dilakukan di bawah pemerintahan Gubernur Sutiyoso;
- Saksi meliput sendiri penggusuran komunitas nelayan di Kali Adem Muara Angke, penduduk di dekat Taman Angrek yang sekarang menjadi Podomoro City, dan warga Jakarta di Waduk Ria Rio di Jakarta Timur, serta beberapa tempat lainnya;
- Pada tahun 2014 hingga tahun 2016, saksi menjadi redaktur desk perkotaan di The Jakarta Post dan memimpin enam wartawan yang telah meliput beberapa peristiwa penggusuran di Jakarta, seperti penggusuran di Pinangsia Jakarta Barat, Kampung Pulo Jakarta Timur, Pasar Ikan Jakarta Utara, Kalijodo Jakarta Utara dan Jakarta Barat, dan Bukit Duri di Jakarta Selatan.
- Dalam beberapa kejadian, saksi turun sendiri ke lapangan untuk meliput penggusuran. Saksi juga meliput keadaan warga sesudah penggusuran, baik yang tidak mendapat rusunawa maupun yang mendapatkan Rusunawa (Rumah susun sederhana sewa). Dari pengalaman profesional saksi sebagai wartawan, ada beberapa perbedaan dari satu penggusuran ke penggusuran yang lain, juga ada beberapa perbedaan antara penggusuran di awal tahun 2003 di zaman Sutiyoso dengan penggusuran yang baru-baru ini, ada pola yang sama dan berulang. Pertama, di kebanyakan penggusuran ada kekerasan dalam bentuk alat yang menghancurkan rumah

dengan paksa. Dalam beberapa kasus bahkan ada kekerasan fisik, terdapat baju masih dijemur tapi sudah dihancurkan rumahnya. Penggusuran juga hampir selalu dilakukan dengan pengiriman ratusan bahkan ribuan aparat gabungan. Dalam beberapa kasus juga melibatkan tentara. Misalnya untuk menggusur Kalijodo, pemda mengirimkan 6.000 satpol PP, polisi, dan tentara untuk mengosongkan wilayah yang dihuni 3.000 orang.

- Kedua, di banyak kasus. Warga tidak diberi kesempatan yang cukup luang untuk mengajukan keberatan di pengadilan. Contohnya di dalam kasus Kampung Pulo, keberatan diajukan setelah rumah mereka rata dengan tanah. Dalam beberapa kasus penggusuran bahkan ada yang tidak sempat menyelamatkan barang mereka sendiri.
- Saksi pernah mewawancarai seorang ibu, yang bernama Saliyem. Ia digusur tahun 2013 dari Rawa Buaya, Jakarta Barat. Ia dan suaminya memiliki bengkel reparasi elektronik. Namun karena penggusuran dilakukan mendadak, keluarga ini tidak sempat menyelamatkan barang-barang. Akibatnya, 10 TV milik pelanggan yang sedang diperbaiki ikut dihancurkan. Lalu barang-barang mereka termasuk ijazah anak mereka juga tertumpuk puing. Sehingga dari pagi hingga sore suami Ibu Saliyem mengais di tumpukan puing rumah mereka untuk mencari ijazah S1 anak mereka yang telah lulus dari Universitas Gunadarma Depok;
- Ketiga, ada proses pemiskinan yang terjadi. Dalam kasus penggusuran komunitas nelayan di Muara Angke tahun 2003, saksi mendapat cerita dari warga nelayan bahwa keluarga mereka telah mengalami penggusuran selama tiga generasi. Kakek mereka digusur dari Ancol untuk pembangunan Ancol, lalu mereka pindah ke Muara Baru, lalu digusur lagi dari Muara Baru, lalu mereka pindah ke Muara Angke, dan tahun 2003 mereka digusur lagi dari Muara Angke. Dalam hal warga atau keluarga yang mendapat hak menyewa Rusunawa pun kemiskinan tetap terjadi. Karena warga yang tadinya memiliki aset berupa rumah yang kerap dijadikan ruang produksi, misalnya ada beberapa yang memasak makanan untuk dijual, ada juga yang membuka warung kecil-kecilan di depan rumah mereka, tapi mereka jadi harus menyewa Rusunawa. Sementara banyak di antara mereka yang akibat penggusuran kehilangan mata pencaharian. Di Rusunawa, ada beberapa Rusunawa yang juga peraturannya cukup ketat, seperti misalnya

di Jatinegara Barat, mereka tidak boleh buka warung di dalam rumah. Jadi mereka memang beberapa yang biasanya buka warung kemudian harus kucing-kucingan dengan petugas;

- Tahun lalu, saksi membantu warga Rusunawa Jatinegara Barat yang merupakan korban penggusuran dari Kampung Pulo untuk menuliskan sendiri kisah mereka setelah penggusuran. Hasilnya sudah menjadi buku digital. Di salah satu halaman di buku tersebut terdapat foto Pak Uming yang bercerita sendiri tentang kisahnya yang ditulis sendiri olehnya. Pak Uming sendiri menulis bahwa ia digusur dua kali. Pertama pada bulan Agustus 2014 adalah usaha dia di pinggir jalan, lalu tahun berikutnya pada bulan Agustus 2015 rumahnya dia di Kampung Pulo digusur. Anaknya kehilangan pekerjaan akibat toko tempat dia bekerja digusur di tahun 2014. Pada tahun yang sama ketika usaha kecil-kecilan dia juga digusur, Pak Uming bekerja serabutan dan mengalami penurunan pemasukan, sementara pengeluaran dia bertambah untuk membayar sewa rusunawa. Waktu di Kampung Pulo mereka tidak perlu membayar sewa rusunawa. Ketika pindah mereka harus membayar Rp300.000,00 per bulan untuk sewa saja;
- Keempat, dalam liputan-liputan tim *The Jakarta Post* saksi juga menemukan bahwa penggusuran juga telah melanggar hak anak atas pendidikan karena kerap tidak menimbang tahun akademis. Bahwa salah satu liputan *The Jakarta Post*, terdapat beberapa wawancara dengan anak-anak, contohnya, Maharani, pada liputan tahun 2015 ketika diwawancarai dia berumur 14 tahun, dia mengatakan, "Penggusuran atas rumahnya di Pinangsia di Jakarta Barat terjadi sehari sebelum ujian akhir di sekolah."
- Selain tidak ada pertimbangan tahun akademis, penggusuran juga mengubah hidup anak-anak secara negatif. Misalnya, Pandu umur 13 tahun mengatakan, ia kehilangan banyak teman-teman di Pinangsia setelah penggusuran. Sementara dari rusun Jatinegara Barat, bekas gusuran Kampung Pulo juga mengatakan kesulitan bermain di rumah susunnya. Ayu Fitriazinatu mengatakan kucingnya mati dilindas backhoe ketika penggusuran di Kampung Pulo pada Agustus 2015.
- Kelima, banyak keluarga yang digusur menolak rusunawa karena mereka menganggap rusunawa sebagai kompensasi yang kurang layak. Akibatnya, ada beberapa warga yang bertahan di atas puing-puing, seperti misalnya

warga di Pinangsia pada tahun 2015 bertahan di tenda selama beberapa bulan, kemudian mereka digusur untuk kedua kalinya. Dan sampai hari ini warga Pasar Ikan masih bertahan di tenda sampai hari ini;

- Seharusnya ada tenda Pasar Ikan juga, mereka menolak rusunawa karena jaraknya yang lebih dari 20 km dari tempat kerja mereka. Di rusunawa Marunda sendiri misalnya ada bantuan pelatihan kerja, tetapi beberapa warga yang saksi temui mengatakan mereka kesulitan menjual produknya karena rusunawa yang mereka tempati lokasinya kurang strategis secara ekonomi sehingga mereka tidak bisa mendapatkan pembeli yang cukup;
- Saksi juga mendapati banyak warga yang tidak tahu alasan pasti kenapa mereka digusur. Ada beberapa kasus dimana peta pengusuran berubah-ubah. Misalnya warga Pinangsia yang telah bernegosiasi untuk merelakan 5 meter tanah dari pinggir kali ke belakang, mendadak mendapat info semalam sebelum pengusuran bahwa Pemda berubah pikiran dan dari 5 meter berubah menjadi 10 meter. Demikian pula, warga Pasar Ikan yang tidak mengetahui secara pasti dan tidak pernah mendapat informasi secara resmi mengenai mengapa mereka digusur meski mereka membayar PBB setiap tahun.
- Saksi juga pernah mewawancarai warga Kampung Tongkol di Ancol Jakarta Utara yang terancam digusur. Ketika wartawan bertanya kapan akan digusur, jawaban salah satu warga yang bernama Gugun Muhammad mengatakan, "Ini seperti kematian, tidak ada yang tahu kapan datangnya pengusurannya";
- Bahwa berdasarkan liputan yang saksi lakukan, saksi mendapati salah satu dasar hukum yang digunakan untuk menggusur adalah Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin. Namun, dalam beberapa kasus saya mendapati ada beberapa warga yang merasa mereka bukanlah penduduk liar karena ada KTP sesuai alamat rumah yang digusur. Ada juga yang membayar PBB sesuai alamat yang digusur, ada juga yang memiliki verponding, namun tidak ada kesempatan bagi warga tersebut untuk mengajukan buktinya ke pengadilan. Yang Mulia, demikian kesaksian yang bisa saya berikan;

2. Hendri Yanepi

- Saksi adalah warga korban gusuran dari Kampung Pulo, Kampung Melayu, Jakarta Timur, yang digusur pada tanggal 20 Agustus 2015;
- Saksi adalah orang tua tunggal yang masih harus menghidupi dua orang anak yang berpendidikan SMP dan SMK.
- Saat ini saksi tinggal dengan terpaksa di rumah susun Jatinegara Barat karena sudah tidak memiliki rumah lagi;
- Saksi tinggal di Kampung Pulo sejak usia 9 bulan, Adapun orang tua saksi sejak tahun 1960. Kampung Pulo ini sudah banyak penghuni dari tahun 1930, masa pemerintahan kolonial Belanda. Kampung Pulo juga mempunyai sejarah, dengan bukti adanya makam leluhur kami yang berdiri tahun 1800-an;
- Oleh karena dengan adanya bukti tersebut, sehingga Kampung Pulo menjadi arsip nasional Negara Republik Indonesia. Sebagaimana besar warga Kampung Pulo mempunyai hak kepemilikan yang beragam, di antaranya adalah sertifikat, hak jual-beli, dan verponding, serta girik.
- Orang tua saksi membeli rumah pada orang asli Kampung Pulo yang bernama Bapak H. Husein, yang diketahui RT/RW dan langsung dilegalkan di kelurahan setempat dengan mengeluarkan surat kepemilikan yang masih disimpan oleh saksi. Namun oleh karena pada saat itu saksi dan orang tua saksi tidak mengerti tentang hukum pertanahan, dan pemerintah juga tidak pernah memberikan pengetahuan tentang hukum tanah sehingga saksi tidak mengerti kalau tanah saksi sudah tidak dianggap;
- Pada tahun 1960-an warga Kampung Pulo ingin meningkatkan hak kepemilikan tanah menjadi sertifikat, namun banyak proses yang berbelit dan memerlukan biaya yang cukup besar;
- Pada tahun 2012, Gubernur DKI Jakarta, Bapak Joko Widodo pernah datang dan berkunjung ke Kampung Pulo hendak beramah tamah dengan warga yang dihadiri oleh tokoh masyarakat;
- Bapak Jokowi berencana akan menormalisasi kali Ciliwung, dan bagi warga yang terkena dampak rencana tersebut akan diberi penggantian baik rumah, pohon, sampai kandang ayam;
- Rencana tersebut tegaskan lagi pada saat sosialisasi oleh Bapak Jokowi di kantor kecamatan;

- Pada tahun 2015, saat kepemimpinan gubernur Bapak Ahok, rencana tersebut berubah total. Warga diundang ke kantor kecamatan dan semua perkataan yang pernah dijanjikan oleh Bapak Jokowi sangat bertolak belakang. Bahwa bagi warga yang terkena normalisasi hanya yang bersertifikat saja yang akan diganti. Bagi yang tidak bersertifikat akan dipindahkan ke rumah susun Jatinegara Barat dan membayar tiap bulannya yang disebut IPL (Iuran Pemeliharaan Lingkungan) sebesar Rp300.000,00 per bulan, belum termasuk air dan listrik. Pada saat itu, warga memprotes dan tidak terima dengan keputusan sepihak dari pemerintah tersebut, namun semua tidak dianggap sampai terjadilah penggusuran pada tanggal 20 Agustus 2015;
- Warga Kampung Pulo sepakat untuk membawa permasalahan tersebut ke jalur hukum yang difasilitasi oleh Bapak Sandyawan dari LSM Ciliwung Merdeka;
- Pada bulan Juli warga mendapat ganjaran SP1, lanjut ke SP2, sampai ke SP3, dan yang anehnya yaitu permasalahan tersebut masih dalam proses persidangan patau roses jalur hukum, namun pihak pemerintah masih melakukan penggusuran terhadap warga. Hingga pada tanggal 20 Agustus terjadilah penggusuran, dimana masyarakat tidak ada yang tahu. Ketika itu banyak aparat kurang-lebih 4.000 sampai 5.000 aparat gabungan antara TNI, Polri, Satpol PP untuk menggusur rumah warga.
- Warga menemui perwakilan dari aparat dengan mengatakan bahwa permasalahan tersebut masih dalam proses hukum (sengketa) dan belum ada keputusan dari PTUN. Namun hal tersebut tidak dihiraukan, rumah warga tetap dihancurkan sampai terjadi konflik, yang menyebabkan warga ada yang luka-luka dan ada yang ditangkap sebanyak tujuh orang yang dituduh sebagai provokator, padahal sedang mempertahankan rumahnya sendiri;
- Kehidupan yang dirasakan oleh saksi setelah menempati rumah susun sangat tertekan karena penghasilan saksi sebagai seorang orang tua tunggal yang penghasilan sehari-harinya menjual pakaian batik dan berbisnis online nasi tumpeng mini hanya untuk mencukupi untuk kebutuhan sehari-hari saja;
- Saksi dan kurang lebih 135 warga menunggak untuk membayar IPL di rumah susun karena tidak sanggup untuk membayar;

- Untuk mengatasi masalah tersebut, saksi dibantu oleh lembaga Bazis pada bulan November, namun untuk ke depannya, dari mulai Desember sampai sekarang, saksi masih memikirkan karena belum mampu untuk membayarnya, karena pekerjaan saksi sebagai penjual nasi tumpeng online, dan menjual baju dalam tempo tiga bulan, dengan kehidupan sekarang yang sangat tinggi untuk biaya hidup, maka habislah modal untuk jualan;
- Beberapa bulan saksi istirahat dan pada tanggal 27 Desember 2016 saksi ditawarkan bekerja di laundry rusun, Beji, Depok;
- Oleh karena jarak tempat tinggal saksi ke tempat kerja sangat jauh, dan setiap hari memerlukan biaya transport yang tinggi, sementara saksi digaji sebanyak Rp. 1.500.000,- perbulan, maka saksi meninggalkan anak saksi di rusun dan saksi menginap di laundry samspai saat ini;
- Saksi tinggal di rusun sangat tertekan, apalagi adanya SP (Surat Peringatan), apabila saksi dan penghuni tidak mematuhi aturan. Bagaimana misalnya jika saksi tidak sanggup membayar, bagaimanakah nasib saksi dan keluarga, apakah saksi akan diusir dari rusun? Sementara tadinya saksi memiliki rumah, dan tidak memikirkan sewa;

3. Gandi Yacop Hamid

- Saksi bertempat tinggal di Jalan Patra Raya, Nomor 95, Tanjung Duren, Jakarta Barat, Kelurahan Duri Kepa, Kecamatan Kebun Jeruk;
- Pekerjaan saksi sehari-hari adalah sebagai pedagang material atau bahan bangunan;
- Saksi adalah korban gusuran di Kawasan Duri Kepa oleh pihak swasta yang mengaku bernama Haji Ramli, tetapi pelaksanaannya dibantu oleh pihak Walikota Jakarta Barat;
- Saksi dan seluruh warga Duri Kepa telah menghuni kawasan tersebut selama lebih dari 20 tahun yang dibeli dari seorang jawara yang menduduki lahan tersebut.
- Dari jual beli tanah tersebut saksi mendapatkan akta jual beli, dan pajak bumi dan bangunannya rutin dibayar setiap tahunnya.
- Saksi dan warga memiliki KTP yang berlokasi di tempat tinggal yang digusur, sehingga saksi dan warga bukanlah warga illegal, dengan bangunan rumah

yang permanen, ada beberapa rumah yang bertingkat dan menghadap ke jalan utama.

- Selama 10 tahun terakhir, saksi dan warga sudah beberapa kali mencoba mendaftarkan tanahnya ke Badan Pertanahan Nasional, namun selalu ditolak dengan berbagai macam alasan. Misalnya, diharuskan mempunyai 1000 meter tanah dan itu digunakan untuk kepentingan umum. Saksi merasa bingung karena sama sekali tidak mengetahui apa sebabnya sehingga menjadi korban pengusuran.
- Saksi mendapatkan informasi yang simpang siur. Terdapat berbagai versi informasi, ada yang bilang bahwa lahan tersebut untuk proyek normalisasi mengembalikan lahan Haji Ramli ataupun penertiban aset pemerintah daerah. Dengan adanya informasi tersebut, saksi dan warga mencoba mengklarifikasi kebenarannya dengan menuliskan surat kepada lurah setempat dan juga Biro Hukum Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta agar dapat bertemu, namun sama sekali kita tidak pernah digubris oleh aparat.
- Ketika saksi dan warga berhasil bertemu dengan lurah, lurah malah menunjukkan sikap yang tidak menyenangkan dan mengusir serta bahwa saksi dan warga adalah warga ilegal yang tanpa memberikan keterangan sedikitpun;
- Saksi dan warga belakangan mengetahui bahwa Haji Ramli yang mengklaim tanah warga dan saksi juga memiliki girik, sehingga menurut Undang-Undang Pokok Agraria hal tersebut merupakan bukan bukti kepemilikan yang kuat karena belum didaftarkan, sama seperti bukti kepemilikan saksi dan warga. Tapi anehnya hanya dengan bukti kepemilikan tersebut Pemprov DKI Jakarta bersedia untuk menjadi pelaksana pengusuran paksa terhadap saksi dan warga dengan mengatasmakan girik dari Haji Ramli tersebut;
- Saksi dan warga merasa awam akan hukum, dan menyadari bahwa jika para pihak yang bersengketa bersama-sama memiliki klaim yang sama kuat sebaiknya ditempuh dengan proses musyawarah atau pengadilan terlebih dahulu untuk menyelesaikan sengketa tanah, tetapi hal tersebut tidak dilakukan oleh pihak yang mengklaim tanah saksi dan warga. Padahal saksi dan warga telah mencoba pendekatan musyawarah untuk menyelesaikan sengketa tersebut, baik dengan pemprov maupun perwakilan Haji Ramli, tetapi itikad baik kami tidak dipedulikan dan itikad kami hanya dibalas dengan

surat perintah bongkar dari Pemprov DKI Jakarta yang datang mendadak tanpa proses musyawarah terlebih dahulu. Sehingga kami bahkan tidak sempat mempertimbangkan membawa perkara ini ke pengadilan negeri;

- Pada saat proses penggusuran yang berbarengan dengan penggusuran Kampung Pulo pada tanggal 20 Agustus 2015, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengancam akan menurunkan 700 aparat gabungan TNI, Polri, serta Satpol PP. Mereka juga membawa excavator yang menurut saksi intimidasi ini sungguh berlebihan mengingat jumlah warga Duri Kepa hanya 22 kepala keluarga dan sebagian dari warga cuma hanya bisa berpasrah.
- Akibat dari penggusuran tersebut, saksi dan warga tidak dapat menyelamatkan barang-barang dagangan, sehingga terpaksa mencari kontrakan-kontrakan yang bisa dibilang menambah biaya ekstra buat saksi sebagai pedagang;
- Saat ini sebagian warga masih ada yang belum bekerja akibat penggusuran tersebut begitu juga dengan anak-anak yang masih sekolah, dan mereka terkadang bertanya “rumah kami yang digusur itu bagaimana?”
- Seusai penggusuran, Pemrov tidak sama sekali memberikan kompensasi apa pun. Saksi dan warga juga tidak diberikan bantuan hukum dan akhirnya terpaksa datang ke LBH Jakarta yang bersedia mendampingi hak-hak kami;
- Pada saat ini saksi dan warga sedang mengajukan gugatan di pengadilan. Pemprov DKI Jakarta selalu berdalih sebagai pemilik lahan tersebut. Hal tersebut tentu saja sangat tidak konsisten karena penggusuran didasarkan pada girik milik H. Ramli;
- Pemprov DKI Jakarta menyatakan bahwa saksi dan warga tidak berhak atas kompensasi apa pun karena Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak dan Kuasanya telah mengatur demikian.
- Saksi dan warga tidak terima disamakan dengan warga ilegal karena saksi dan warga membeli tanah dan rumah tersebut dengan uang sendiri.
- Saksi dan warga juga membayar pajak dengan rutin dan sudah tinggal lebih daripada 20 tahun di tempat tersebut sehingga seharusnya saksi dan warga berhak atas sertifikat tanah berdasarkan hukum yang berlaku;
- Memahami kondisi yang saksi dan warga alami diakibatkan adanya aturan hukum yang tidak adil dan tidak berpihak kepada masyarakat awam.

4. Anzori

- Saksi tinggal di Papanggo Jakarta Utara;
- Saksi adalah korban pengusuran paksa oleh Pemprov DKI Jakarta di wilayah RT 010, RW 08, Kelurahan Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok, Jakarta Utara;
- Saksi digusur pada tanggal 25 Agustus 2008, dengan cara Petugas Pemprov DKI Jakarta datang secara mendadak untuk melakukan pengusuran tahap kedua. Padahal menurut informasi bagian rumah saksi tidak termasuk yang digusur pada awalnya. Saksi sempat bertanya kepada Satpol PP, “bagaimana perasaan bapak kalau ini terjadi kepada keluarga bapak?” yang dijawab, “bahwa ini perintah atasan”.
- Pada saat pengusuran terjadi saksi merasa sedih sekali, karena saksi masih mempunyai anak yang masih bayi. Ketika itu saksi baru membuat tempat tidur bayi dari kayu bekas, namun tempat tidur tersebut tetap dihancurkan juga oleh Satpol PP. Ketika itu bayi dan istri saksi menangis karena tidak punya apa-apa lagi;
- Rumah saksi yang tadinya berdiri tegap, tiba-tiba menjadi tenda penampungan karena Pemprov DKI Jakarta tidak memberikan solusi apa pun. Padahal saksi sebagai warga negara haknya dijamin oleh Undang-Undang Dasar untuk mendapatkan tempat tinggal yang layak. Namun Pemprov DKI Jakarta mengatakan bahwa saksi dan warga adalah warga ilegal dan melanggar hukum. Bahkan bantuan untuk makan selama penampungan saja hanya diberikan pada hari pertama. Selanjutnya saksi dan warga terlantar. Ketika itu suasananya sangat mencekam dan menakutkan;
- Saksi juga kehilangan pekerjaan setelah pengusuran. Hidup di tenda penampungan tidak mungkin bagi saksi bekerja. Saksi buruh lepas yang mencari nafkah di kawasan pabrik Jakarta Utara. Oleh karena rumah tidak ada maka saksi tidak tenang meninggalkan anak dan istri.
- Banyak anak-anak yang terpaksa putus sekolah. Mereka trauma atas kejadian pengusuran paksa yang menimpa mereka. Ada beberapa anak yang dihina teman-teman sekolahnya karena orang tuanya menjadi korban pengusuran. Anak-anak sekarang kalau melihat aparat berseragam masih ketakutan dan trauma;

- Warga sempat mengajukan gugatan ke pengadilan dibantu teman-teman LBH Jakarta secara cuma-cuma, tetapi sudah kasasi, namun tetap kalah, dan dinyatakan tidak berhak mendapatkan kompensasi apa pun. Hakim juga mengatakan bahwa saksi dan warga adalah warga illegal;
- Saksi dan warga bersedia untuk bekerja sama dengan Pemprov DKI Jakarta untuk menjalankan program menata kota menjadi lebih baik jika menggunakan cara yang manusiawi, namun tidak perlu menggunakan jalan kekerasan;

5. Yosep Bangun

- Saksi bertempat tinggal di Jalan Sungai Tiram, RT 10, RW 08, Kelurahan Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok, Jakarta Utara;
- Sehari-hari saksi bekerja sebagai buruh dan pengurus sebuah yayasan sosial yang bergerak di bidang pemberdayaan pendidikan, yaitu Yayasan Lima Roti Dua Ikan Indonesia;
- Saksi menyaksikan sendiri dan sempat melibatkan diri untuk membantu para korban penggusuran, di dua wilayah di DKI Jakarta, yaitu:
 1. Penggusuran paksa yang terjadi pada tanggal 24 Agustus 2008 di wilayah Papanggo, Kecamatan Tanjung Priok, yang biasa dikenal dengan Penggusuran Taman BMW. Dimana warga yang bermukim di luar Taman BMW yang tidak pernah mendapat sosialisasi, maupun surat perintah bongkar, rumahnya dibongkar paksa oleh pemerintah daerah.
 2. Penggusuran pemukiman warga pada tanggal 22 Desember 2014 di Kelurahan Kapuk, Jakarta Utara, atau biasa disebut Penggusuran Proyek Normalisasi Kali Apuran.
- Peristiwa penggusuran paksa yang saksi saksikan, baik di wilayah Papanggo, Jakarta Utara, maupun di wilayah Kedaung Kali Angke, Jakarta Barat, sama-sama dilaksanakan tanpa proses sosialisasi atau administrasi yang jelas. Warga sama sekali tidak pernah diajak untuk bermusyawarah secara seimbang mengenai pelaksanaan proyek pemerintah tersebut, tetapi tiba-tiba pemerintah menerbitkan surat perintah bongkar atau SPB untuk mengancam warga agar segera berpindah dari huniannya yang akan digusur. Di dalam SPB tersebut undang-undang yang sedang diajukan uji materi ini digunakan sebagai dasar hukum;

- Akibat tidak diadakannya musyawarah, warga mengalami perasaan takut akan ketidakpastian nasibnya karena akan menjadi korban penggusuran paksa. Warga juga sama sekali tidak mendapatkan informasi yang transparan mengenai tujuan utama dilaksanakannya penggusuran tersebut. Batas-batas wilayah yang diklaim oleh pemerintah, sertifikat kepemilikan, siapa pihak yang berkepentingan, dan bagaimana penggusuran akan dilaksanakan, Pemerintah juga tidak memberikan jaminan bahwa warga akan dilindungi selama dan setelah proses penggusuran dilakukan;
- Waktu penggusuran, pemerintah mempersiapkan berbagai alat berat dan menugaskan aparat untuk mengawasi, bahkan beberapa hari sebelum penggusuran terjadi. Peristiwa ini mengakibatkan trauma, terutama bagi ibu-ibu dan anak-anak yang bertempat tinggal di wilayah penggusuran;
- Pada saat proses saat dilangsungkannya penggusuran paksa, saksi ingat betapa mengerikannya peristiwa penggusuran Papanggo waktu itu. Warga sempat berteriak meminta tolong dan memohon kepada para pemerintah agar dapat menyelamatkan harta bendanya, tetapi pemerintahan tersebut sama sekali tidak digubris. Rumah dan harta benda warga hancur menjadi puing-puing dan tidak sempat diselamatkan;
- Saksi juga menyaksikan bahwa aparat pemerintah sama sekali tidak memberikan informasi yang akurat terkait dengan lokasi penggusuran. Sesaat sebelum dilaksanakan, aparat menyatakan secara lisan dan menjamin bahwa penggusuran hanya akan dilakukan terhadap rumah yang berada di dalam Taman BMW saja, sementara yang di luar tidak akan digusur. Penggusur tersebut atau di dalam Taman BMW selesai pada pukul 13.00 WIB. Namun beberapa jam kemudian tepatnya pada sekitar pukul 16.00 WIB, aparat dan alat berat berdatangan kembali dan rumah yang berada di luar kawasan proyek Taman BMW juga turut dihancurkan. Warga yang tidak menyangka bahwa rumahnya akan digusur tidak sempat menyelamatkan barang-barang mereka. Aparat pemerintah yang melakukan penggusuran waktu itu benar-benar tidak punya hati. Saksi menyaksikan ada beberapa warga yang pingsan karena trauma melihat rumahnya dihancurkan. Anak-anak menangis dan ibu-ibu menjerit, tetapi mereka tetap menghancurkan rumah tanpa rasa iba sedikitpun.

- Penggusuran paksa yang dilakukan oleh pemerintah juga sama sekali tidak memperhatikan hak-hak anak-anak atas pendidikan. Waktu penggusuran Papanggo dilaksanakan anak-anak baru menempuh tahun ajaran baru dan tentunya sangat memerlukan tempat tinggal agar mereka dapat belajar secara kondusif dan mencapai cita-cita mereka. Saksi juga mengetahui ada beberapa anak yang tidak dapat bersekolah selama beberapa hari karena seragam mereka tertimbun puing-puing bangunan;
- Hal yang sama juga terjadi di penggusuran Kali Apuran. Di dekat wilayah tersebut yayasan yang saksi kelola, tempat saksi bekerja, ada sebuah lembaga pendidikan sosial bernama Rumah Belajar Anak Pemenang, lembaga tersebut telah saksi dirikan sejak tahun 2011 dan bertempat di salah satu rumah penduduk yang saksi sewa, yaitu rumah Cim Timbul seorang warga Kali Apuran. Lembaga sosial turut turut dihancurkan saat penggusuran berlangsung dan kini anak-anak kehilangan haknya untuk memperoleh akses terhadap pendidikan. Disamping itu, seluruh peralatan belajar yang kami miliki tidak terselamatkan akibat penggusuran yang dilaksanakan;
- Kondisi korban penggusuran paksa justru semakin mengenaskan pasca penggusuran dilakukan. Dihari-hari pertama, warga terpaksa menginap hanya dengan berlantaikan puing bangunan dan beratapkan langit yang kelam. Di malam hari anak-anak sering tidak bisa tidur, kondisi dingin, dan badan mereka kotor karena tidak dapat mandi;
- Saksi dari Yayasan Lima Roti Dua Ikan Indonesia memiliki sebuah ruangan belajar berukuran 9x11 meter dan sebelahnya ada tanah kosong berukuran 12x12 meter. Ruang tersebut sempat dijadikan tempat penampungan sementara untuk anak-anak, kelompok lansia, dan ibu hamil. Saksi juga sempat membangun dapur umum untuk menyediakan makanan dan minuman bagi para korban;
- Saksi juga mengetahui bahwa sebagian besar warga tidak bisa bekerja seperti biasa atau kehilangan mata pencaharian mereka karena sebagian yang dahulu berwira usaha di rumahnya masing-masing tidak dapat lagi dilaksanakan;
- Saksi gelisah karena situasi yang menimpa warga yang sudah seperti keluarga saksi sendiri ternyata disebabkan oleh ketidakadilan aturan hukum

di Indonesia undang-undang yang sedang diajukan uji materi oleh para warga korban penggusuran ini, memberikan ruang yang sangat besar bagi pemerintah untuk memperlakukan mereka secara sewenang-wenang. Aturan tersebut tidak mewajibkan pemerintah melindungi warga dalam proses penggusuran, juga tidak menjamin kehidupan warga sebagai korban, padahal saksi meyakini bahwa seluruh warga negara Republik Indonesia dilindungi oleh Undang-Undang Dasar 1945.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Presiden memberi keterangan dalam persidangan dan juga memberikan keterangan tertulis yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

I. Pokok Permohonan Pemohon

1. Bahwa Rojiyanto (Pemohon I) adalah korban penggusuran paksa wilayah Papanggo Jakarta Utara Tahun 2008, Pemohon pernah menggugat ke Pengadilan akan tetapi tetap kalah sampai tingkat kasasi. Mansur Daud (Pemohon II) korban penggusuran Paksa di kawasan Duri Kepa Jakarta Barat, menurut Pemohon II penggusuran paksa tersebut adalah salah alamat. Rando Tanadi (Pemohon III) adalah juga korban penggusuran paksa di kawasan Duri Kepa. Para Pemohon memiliki kepentingan untuk mendorong perbaikan prosedur relokasi masyarakat yang manusiawi mengingat penggusuran paksa yang dilakukan Pemerintah berlandaskan pada ketentuan UU Prp *a quo* menggunakan anggaran APBN ataupun APBD.
2. Bahwa pada pokoknya ada 7 (tujuh) alasan pokok para Pemohon yang menjadi landasan kerugian konstitusional Pemohon yaitu:
 - a. UU Prp mengadopsi asas hukum kolonial yang sudah tidak berlaku lagi setelah berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA). UU Prp *a quo* masih secara tidak langsung mengadopsi Domein Verklaring karena ketentuannya memosisikan Pemerintah RI seolah memiliki hak yang sama dengan pemerintah kolonial untuk mengklaim kepemilikan tanah secara sepihak tanpa pembuktian terlebih dahulu.
 - b. UU Prp *a quo* mengakibatkan ketidakpastian hukum karena tetap digunakan sebagai landasan hukum untuk melakukan penggusuran paksa meskipun negara tidak sedang berada dalam keadaan bahaya. Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) *a quo* sama

sekali tidak mengatur bahwa norma tersebut baru dapat dilaksanakan setelah situasi pernyataan keadaan bahaya oleh Presiden. Pasal *a quo* juga membuka peluang keterlibatan TNI dalam membantu pengusuran paksa oleh pemerintah yang bertentangan dengan Pasal 7 UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI *juncto* UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

- c. UU Prp *a quo* dijadikan landasan yang absah bagi pemerintah untuk tidak melaksanakan proses relokasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip HAM. Bahwa pasal *a quo* tidak sesuai dengan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang telah diratifikasi melalui UU No. 11 Tahun 2005 yang mengatur mengenai standar prosedur relokasi bagi setiap warga negara yang sesuai dengan prinsip-prinsip HAM.
- d. UU Prp *a quo* memberikan legitimasi bagi pemerintah untuk mengklaim kepemilikan tanah dari warga yang telah menduduki tanah dalam jangka waktu lama karena pemerintah tidak dibebankan kewajiban untuk membuktikan haknya atas suatu tanah. Bahwa Pasal 19 ayat (4) UUPA melindungi hak para Pemohon sebagai warga negara untuk menempati lahan secara sah sesuai dengan asas publisitas hukum yaitu dengan membebaskan biaya pendaftaran tanah bagi rakyat tidak mampu.
- e. UU Prp *a quo* bertentangan dengan prinsip negara hukum karena memberikan pemerintah wewenang untuk melampaui kewenangan lembaga yudikatif. Bahwa pasal *a quo* berpotensi menciptakan absolutisme kekuasaan dalam konteks penyelesaian sengketa.
- f. UU Prp *a quo* memberikan landasan bagi pemerintah untuk melakukan tindakan pengkriminalan ataupun pidanaan ganda terhadap warga negara yang sedang menghadapi sengketa lahan atau menjadi korban pengusuran paksa. Bahwa dengan kesewenang-wenangan pemerintah tersebut, pasal pidanaan yang terdapat di dalam Pasal 6 ayat (1) butir a, b, c, dan d serta Pasal 6 ayat (2) UU Prp *a quo* dapat dijadikan dasar untuk mengkriminalkan seseorang yang belum tentu bersalah dan diputus status kepemilikan lahannya. Pidanaan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum, di dalam penerapannya terdapat ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan

Untuk Kepentingan Umum yang tidak mengatur norma pidana bagi pengadaan tanah oleh pemerintah.

- g. UU Prp *a quo* mengakibatkan ketidakpastian hukum karena bertentangan dengan berbagai aturan lain terkait dengan pengurusan. Bahwa ada beberapa ketentuan yang memiliki materi sama dengan Undang-Undang Prp *a quo* yang mengatur tentang pengurusan yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan dan Gedung dan Kovenan Internasional yang diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor Nomor 11 tahun 2005. Menurut Para Pemohon ketentuan tersebut mengatur norma yang saling bertentangan.

II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, menurut Pemerintah pada dasarnya permasalahan yang dihadapi para Pemohon merupakan implementasi norma, seharusnya para Pemohon mengajukan gugatan ke Peradilan Umum untuk menyelesaikan kasus yang dihadapi oleh para Pemohon. Selain itu, menurut Pemerintah permasalahan para Pemohon lebih merupakan constitutional complaint daripada *constitutional review* sehingga menurut Pemerintah hal ini tidak menjadi kompetensi Mahkamah Konstitusi untuk mengujinya.

Terkait objek tanah para Pemohon dalam permohonan uji materi ini tidak jelas, apakah merupakan tanah milik Negara/BMD/BUMN/BUMD maupun tanah milik perorangan atau Badan Hukum.

Berdasarkan hal tersebut menurut Pemerintah adalah tepat dan sudah sepatutnyalah jika Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelidjke verklaard*).

Namun demikian, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang ditentukan oleh ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, maupun

berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang terdahulu (vide Putusan Nomor 006/PUU-111/2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007).

III. Keterangan Pemerintah Atas Materi Permohonan Yang Dimohonkan Untuk Diuji

Sebelum Pemerintah menyampaikan keterangan terkait materi yang dimohonkan untuk diuji oleh para Pemohon, Pemerintah terlebih dahulu menyampaikan landasan filosofis UU Prp 51/1960 sebagai berikut:

1. Tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa, tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti yang sangat penting untuk kehidupan serta memiliki nilai religius. Selain mempunyai arti penting bagi manusia, tanah juga mempunyai kedudukan yang strategis bagi pembangunan bangsa, atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yaitu "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".
2. Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA) menyatakan bahwa "Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung dalam itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Berdasarkan hal tersebut, maka menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk:
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Bahwa UU Prp *a quo* merupakan pelaksanaan atas amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" Dengan demikian tujuan dari penguasaan oleh negara atas bumi, air, dan kekayaan alam

yang terkandung di dalamnya adalah untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia dengan memberikan jaminan dan perlindungan hukum atas hak-hak warga negaranya serta tercapainya tujuan hukum yaitu ketertiban, keadilan dan kepastian hukum termasuk di dalamnya perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Salah satu tujuan hukum adalah ketertiban (*order*), tertib hukum dimaksudkan adalah tertib pemakaian atas kepemilikan tanah. Bahwa Pendudukan tanah dikenal ada 2 (dua) jenis, yakni: pendudukan yang sah (*wettige occupatie*) dan yang tidak sah (*onwettige occupatie*), sedangkan yang diatur dalam UU Prp *a quo* adalah penguasaan pemakaian tanah yang tidak sah (ilegal). Terhadap larangan penguasaan atau pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya tidak hanya saat Negara sedang berada dalam keadaan bahaya (*Staat Van Oorlog en Beled*), namun bersifat mengikat juga kepada Negara tidak sedang berada dalam keadaan bahaya atau keadaan damai. Penggunaan tanah haruslah dengan cara yang teratur, pemakaian tanah secara tidak teratur dan melanggar norma-norma hukum dan tata tertib dapat menghambat dan bahkan mengakibatkan tidak dapat dilaksanakannya pembangunan yang merupakan pendorong bagi perekonomian Negara. Bahwa larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya mencegah adanya perbuatan mengambil hak seseorang dengan sewenang-wenang atau dengan tidak mengindahkan hukum dan aturan, seperti menempati tanah atau rumah orang lain, yang bukan merupakan haknya. UU Prp *a quo* merupakan tindakan Pemerintah dalam melakukan pencegahan yang menyatakan larangan pemakaian tanah tanpa izin dari yang berhak atau kuasanya dan dikenakan sanksi pidana atas perbuatan-perbuatan dimaksud.

Sehubungan dengan dalil para Pemohon yang pada intinya menganggap ketentuan pasal *a quo* bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD, Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

1. Para Pemohon menganggap UU Prp *a quo* mengadopsi asas hukum kolonial yang sudah tidak berlaku lagi setelah berlakunya UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA). UU *a quo* masih secara tidak langsung mengadopsi *Domein Verklaring* karena

ketentuannya memposisikan Pemerintah RI seolah memiliki hak yang sama dengan pemerintah kolonial untuk mengklaim kepemilikan tanah secara sepihak tanpa pembuktian terlebih dahulu. Terhadap dalil tersebut Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

Bahwa anggapan para Pemohon tersebut menurut Pemerintah merupakan suatu kekeliruan, karena dalam UU Prp *a quo* tidak menggunakan asas *Domein Verkiaring* seperti yang dinyatakan dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit* (S.1870-118) yang pada intinya menyatakan bahwa terhadap semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendommenya adalah domain (milik) Negara. Sedangkan tanah yang menjadi objek UU Prp *a quo* adalah tanah yang sudah ada hubungan hukumnya dengan pemilik tanah, baik yang sudah bersetipikat maupun yang belum bersetipikat, yang dijamin oleh konstitusi dalam Pasal 28H UUD 1945 yang menyatakan "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun"

UU Prp *a quo* merupakan amanah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945; Pasal 1, Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUPA yang memberikan kewenangan Negara untuk mengatur (*ragelen*) mengurus (*bestuuren*), dan mengawasi (*toezichthouden*). Pemerintah diberi kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan serta mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang-angkasa.

Dengan demikian dalil para Pemohon yang menganggap bahwa UU Prp *a quo* mengadopsi asas hukum kolonial *Domein Verklaring* merupakan anggapan yang keliru karena dengan jelas UU Prp *a quo* menghapus ketentuan-ketentuan lama berupa ordonansi "*Onrechtmatige occupatie van gronden*" (S. 1948-110) dan mendukung amanat yang terkandung dalam Pasal 2 UUPA untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan mengatur dan memberikan perlindungan terhadap hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum atas tanah agar tidak terjadi pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya (*vide* Penjelasan UU Prp *a quo*).

2. Bahwa para Pemohon mendalilkan UU Prp *a quo* mengakibatkan ketidakpastian hukum karena tetap digunakan sebagai landasan hukum untuk melakukan penggusuran paksa meskipun negara tidak sedang berada dalam keadaan bahaya. Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU

Prp *a quo* sama sekali tidak mengatur bahwa norma tersebut baru dapat dilaksanakan setelah situasi pernyataan keadaan bahaya oleh Presiden. Pasal *a quo* juga membuka peluang keterlibatan TNI dalam membantu pengusuran paksa oleh pemerintah yang bertentangan dengan Pasal 7 UU No. 34 Tahun 2004 tentang TNI *juncto* UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial. Terhadap dalil tersebut Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

Bahwa larangan penguasaan atau pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya tercantum dalam Penjelasan UU Prp *a quo* tidak hanya Negara sedang berada dalam keadaan bahaya (*Staat Van Oorlog en Beled*) namun juga bersifat mengikat ketika Negara sedang tidak berada dalam keadaan bahaya atau keadaan damai (*vide* Pasal 1 angka 4 UU Prp *a quo*). Larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya bertujuan mencegah adanya perbuatan mengambil hak seseorang dengan sewenang-wenang atau dengan tidak mengindahkan hukum dan aturan yang bukan merupakan haknya. UU Prp *a quo* merupakan tindakan pemerintah dalam melakukan pencegahan yang menyatakan larangan pemakaian tanah tanpa izin dari yang berhak atau kuasanya dan dikenakan sanksi pidana atas perbuatan-perbuatan dimaksud.

Bahwa terkait dengan keterlibatan TNI yang dimaksud oleh para Pemohon telah sejalan dengan tugas pokok dan fungsi TNI yang tertera dalam Pasal 7 ayat (2) huruf b angka 9 dan angka 10 UU 34/2004 yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 7

(2) *Tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:*

b. operasi militer selain perang, yaitu untuk:

9. membantu tugas pemerintahan di daerah.

10. membantu Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang.

Bahwa yang dimaksud dengan membantu tugas pemerintah di daerah adalah membantu pelaksanaan fungsi pemerintah dalam kondisi dan situasi yang memerlukan sarana, alat dan kemampuan TNI untuk menyelesaikan permasalahan yang sedang dihadapi, antara lain membantu mengatasi akibat bencana alam, merehabilitasi infra struktur, serta mengatasi masalah akibat pemogokan dan konflik komunal.

3. Para Pemohon mendalilkan UU Prp *a quo* dijadikan landasan yang absah bagi Pemerintah untuk tidak melaksanakan proses relokasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip HAM. Bahwa pasal *a quo* tidak sesuai dengan Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang telah diratifikasi melalui UU Nomor 11 Tahun 2005 yang mengatur mengenai standar prosedur relokasi bagi setiap warga negara yang sesuai dengan prinsip-prinsip HAM. Terhadap dalil tersebut Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

Bahwa dalam UU Prp *a quo* hanya mengatur larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya dan tidak mengatur relokasi karena hal tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Daerah untuk menyelesaikannya sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah lampiran huruf j mengenai penyelesaian sengketa tanah garapan. Bahwa pada dasarnya, dalam penertiban pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya, Pemerintah selalu memperhatikan prinsip-prinsip HAM, yakni universal dan tidak dapat dicabut, saling terkait, tidak dapat dibagi, kesetaraan dan non diskriminatif, partisipasi dan inklusi, dan akuntabilitas dan rule of law serta proses penertiban dan penyelesaiannya (*due process of law*).

4. Bahwa Para Pemohon mendalilkan UU Prp *a quo* memberikan legitimasi bagi Pemerintah untuk mengklaim kepemilikan tanah dari warga yang telah menduduki tanah dalam jangka waktu lama karena Pemerintah tidak dibebankan kewajiban untuk membuktikan haknya atas suatu tanah. Bahwa Pasal 19 ayat (4) UUPA melindungi hak para Pemohon sebagai warga negara untuk menempati lahan secara sah sesuai dengan asas publisitas hukum yaitu dengan membebaskan biaya pendaftaran tanah bagi rakyat tidak mampu. Terhadap dalil tersebut Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

Bahwa UU Prp *a quo* dengan jelas dan limitatif mengatur tentang penguasaan tanah yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh Negara dan tanah yang sudah dilekati oleh suatu hak (vide Pasal 1 angka 1).

Bahwa ketentuan Pasal 19 ayat (4) UUPA sebagaimana yang didalilkan oleh Para Pemohon tidak relevan dengan argumentasi pemohon karena Pasal tersebut hanya mengatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah dan pembebasan pembayaran biaya-biaya untuk rakyat tidak mampu saja, tidak dimaksudkan untuk melindungi penguasaan pendudukan tidak sah.

5. Bahwa para Pemohon mendalilkan UU Prp *a quo* bertentangan dengan prinsip negara hukum karena memberikan Pemerintah wewenang untuk melampaui kewenangan lembaga yudikatif. Bahwa pasal *a quo* berpotensi menciptakan absolutisme kekuasaan dalam konteks penyelesaian sengketa. Terhadap dalil tersebut Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

Bahwa UU Prp *a quo* tidak melampaui kewenangan lembaga yudikatif tetapi justru memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak yang sah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dengan mencegah pemakaian tanah oleh pihak yang tidak berhak. Tidak benar bahwa UU Prp *a quo* menciptakan absolutisme kekuasaan, karena terhadap pihak yang keberatan atas pelaksanaan ketentuan dalam UU Prp *a quo* terbuka kesempatan untuk mengajukan gugatan melalui peradilan umum, seperti halnya dalam kasus ini Pemohon telah mengajukan gugatan ke Pengadilan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

6. Bahwa Para Pemohon mendalilkan pasal pidana dalam Pasal 6 ayat (1) butir a, b, c, dan d serta Pasal 6 ayat (2) UU Prp *a quo* memberikan landasan bagi pemerintah untuk melakukan tindakan pengkriminalan ataupun pidana ganda terhadap warga negara yang sedang menghadapi sengketa lahan atau menjadi korban penggusuran paksa. Pidana tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum, di dalam penerapannya terdapat ketentuan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum yang tidak mengatur norma pidana bagi pengadaan tanah oleh pemerintah. Terhadap dalil tersebut Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

Bahwa UU Prp *a quo* tidak mengandung unsur kriminalisasi hal ini telah jelas termuat dalam penjelasan UU Prp *a quo* dinyatakan bahwa sebagai dasar kebijaksanaan di dalam menggunakan wewenang-wewenang yang dimaksud terlebih dahulu haruslah diusahakan tercapainya dengan jalan musyawarah dengan pihak-pihak yang bersangkutan (vide Pasal 5 ayat (4) UU Prp *a quo* dan vide Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah lampiran huruf j mengenai penyelesaian sengketa tanah garapan).

UU Prp *a quo* memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum atas kepemilikan tanah yang sah dan sebaliknya memberikan sanksi pidana kepada

pihak-pihak yang secara tidak sah dan/atau melawan hukum menguasai tanah milik orang lain tanpa izin yang berhak atau kuasanya.

Bahwa UU Prp *a quo* mengandung ketentuan pidana adalah dalam rangka penegakan hukum, selain itu telah sesuai dengan ketentuan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu materi muatan mengenai ketentuan pidana dapat dimuat dalam undang-undang.

Bahwa penyertaan UU Nomor 2 Tahun 2012 adalah tidak relevan dengan permohonan uji materi yang diajukan karena fokus UU 2/2012 adalah untuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum sementara UU Prp *a quo* untuk perlindungan kepemilikan tanah dari pendudukan/penggunaan yang tidak sah.

7. Bahwa Para Pemohon mendalilkan UU Prp mengakibatkan ketidakpastian hukum karena bertentangan dengan berbagai aturan lain yang terkait dengan pengurusan seperti UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan dan Gedung dan Kovenan Internasional yang diratifikasi dengan UU No. 11 Tahun 2005. Terhadap dalil tersebut Pemerintah memberikan penjelasan sebagai berikut:

Bahwa penyertaan UU 2/2012, UU 26/2007, UU 28/2002 dan Kovenan Internasional yang diratifikasi dengan UU 11/2005 tersebut adalah tidak relevan dengan permohonan uji materi yang diajukan.

Menurut Pemerintah, UU Prp *a quo* justru memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak yang sah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan dengan mencegah pemakaian tanah oleh pihak yang tidak berhak. Selain itu, pihak yang keberatan atas pelaksanaan ketentuan dalam UU Prp *a quo* terbuka kesempatan untuk mengajukan gugatan melalui peradilan umum, seperti halnya dalam kasus ini Pemohon telah mengajukan gugatan ke Pengadilan.

IV. Petitum

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Konstitusi yang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian (*constitutional review*) ketentuan *a quo* Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya terhadap Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet onvankelijk verklaard*);
3. Menerima Keterangan Presiden secara keseluruhan;
4. Menyatakan ketentuan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c dan butir d, serta Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2.4] Menimbang bahwa Presiden telah menghadirkan 4 (empat) orang ahli yang didengar keterangannya di bawah sumpah dalam persidangan yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Nurhasan Ismail:

- Ada 4 hal yang akan menjadi keterangan Ahli saya berkenaan dengan uji materi Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 ini yang tidak lebih dari 1 bulan pada waktu itu sudah disetujui oleh DPR-GR menjadi undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961;
- Yang pertama, berkaitan dengan kedudukan dari Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 ini. Pertama, memang kita tidak bisa mengingkari bahwa kelahiran dari Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 tidak lepas dari kondisi yang ada pada saat itu terutama kondisi darurat dalam ujud, terjadinya gelombang pendudukan, pemakaian, penguasaan tanah yang kemudian digunakan istilah pemakaian tanah tanpa izin yang berhak, yang terjadi terutama setelah berakhirnya perang kemerdekaan. Ditambah lagi, setelah adanya perbedaan pendapat dari hasil perjanjian meja bundar tentang pengembalian tanah-tanah yang ditinggalkan selama perang

kemerdekaan kepada pemiliknya, terutama perusahaan-perusahaan asing dan orang-orang asing yang harus menyingkir selama perang kemerdekaan;

- Bahwa kondisi tersebut menjadi begitu sangat massif. Gelombang pemakaian tanah-tanah tanpa izin yang kemudian pada tahun 1958, penguasa perang pusat mengeluarkan peraturan, bahkan tahun 1959 kemudian disempurnakan. Tetapi apa yang sudah diupayakan oleh Pemerintah tetap tidak bisa menyelesaikan persoalan-persoalan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak ini;
- Bahwa oleh karena itu dasar pembentukan undang-undang tersebut dapat dibaca dalam bagian menimbang poin A dan poin B dari Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960;
- Bahwa yang kedua, adalah sampai terbentuknya UUPA, penyelesaian pemakaian tanah berdasarkan peraturan penguasa perang pusat tidak mampu menyelesaikan, maka kemudian Pemerintah memandang perlu diterbitkan perpu untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang belum dapat diselesaikan sampai terbentuknya UUPA. Oleh karena itulah, kalau kita baca di dalam bagian menimbang C dan D dari undang-undang tersebut tercermin bahwa disamping dikehendaki adanya penyelesaian pemakaian tanah tanpa izin yang berhak, yang sudah berlangsung pada saat itu, tetapi Pemerintah memandang bahwa pemakaian tanah tanpa izin ini terbuka untuk terus terjadi di masa-masa yang akan datang karena faktor penyebab utamanya adalah ketimpangan di dalam penguasaan kepemilikan tanah. Artinya, kalau faktor penyebab utamanya, yaitu ketimpangan kepemilikan tanah belum dapat diatasi, maka persoalan-persoalan yang mendorong terjadinya pemakaian tanah tanpa izin yang berhak terus terjadi. Artinya, Pemerintah ke depan pasti akan terjadi Pemakaian-pemakaian tanah tanpa izin yang berhak. Oleh karena itu Pemerintah kemudian membentuk Perpu yang kemudian perpu tersebut disetujui oleh DPR-GR, pada bulan Januari tahun 1961. Artinya, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 bukan hanya sekadar untuk mengatasi persoalan-persoalan darurat pemakaian tanah tanpa izin yang begitu sangat massif pada waktu itu. Tetapi juga dimaksudkan sebagai instrumen untuk mencegah dan mengatasi pemakaian-pemakaian tanah tanpa izin yang

berhak yang terbuka untuk terjadi di masa-masa yang akan datang. Bahkan kalau ahli mengamati, sampai sekarang ini pemakaian-pemakaian tanah tanpa izin yang berhak itu masih terus berlangsung. Tidak hanya di Jakarta, tetapi di semua wilayah Indonesia, baik itu di kota-kota besar maupun di wilayah-wilayah perdesaan, terutama di kawasan perkebunan ataupun di kawasan-kawasan hutan;

- Yang kedua adalah berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 lahir pada saat transisi. Transisi dari politik pemerintahan kolonial di bidang agraria dengan politik yang ada di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 itu. Oleh karena itu, di dalam undang-undang ini dapat ditemui penggunaan konsep-konsep yang merupakan penggabungan, pencampuradukan antara politik kolonial dengan politik hukum agraria yang ada pada konstitusi kita;
- Di dalam undang-undang tersebut terdapat dua penggunaan konsep yang berkaitan dengan objek dari larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak, yaitu tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Tanah yang langsung dikuasai negara itu hanya satu bagian dari tanah yang kebijakan, pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan harus dilakukan oleh negara berdasarkan hak menguasai negara. Istilah tanah yang langsung dikuasai negara itu mencerminkan konsep di dalam konstitusi kita Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Objek yang kedua adalah tanah hak. Tanah hak ini tanah yang sudah dipunyai oleh warga masyarakat atau oleh badan hukum tertentu;
- Konsep yang kedua, yaitu konsep yang berhak. Tentu konsep yang berhak tersebut dikaitkan dengan objek dari larangan pemakaian tanah tanpa izin. Yang berhak, yang pertama untuk tanah yang sudah berstatus hak, maka itu tepat yang berhak. Tetapi, ketika konsep yang berhak itu dilekatkan kepada tanah yang langsung dikuasai oleh Negara, di situ ada pencampuradukan konsep kolonial dan konsep di dalam konstitusi kita;
- Jika istilah yang berhak dilekatkan kepada tanah yang langsung dikuasai oleh negara, hal tersebut kurang tepat. Seharusnya untuk yang berhak bagi tanah yang langsung dikuasai negara digunakan istilah instansi yang berwenang atau penguasa yang wajib atau yang berwenang. Dan penggunaan istilah yang berhak untuk tanah yang langsung dikuasai oleh

negara inilah yang menimbulkan kesalahpahaman, seolah-olah undang-undang ini merevitalisasi konsep domain negara. Padahal di dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 angka 1, dengan jelas dibedakan dua istilah untuk yang istilah berhak. Istilah yang berhak, pertama adalah untuk tanah yang sudah berstatus hak, baik hak perseorangan maupun badan hukum. Tetapi di dalam angka 1 penjelasan umum itu dikatakan, "Untuk tanah yang langsung dikuasai oleh negara, maka istilah yang disebut di dalam penjelasan umum itu adalah penguasa yang berwajib." Itu artinya, kalau menggunakan istilah sekarang adalah pejabat yang berwenang. Ya, tentu yang berkaitan dengan bidang keagrariaan atau bidang pertanahan. Oleh karena itu, di sinilah perlunya pemberian makna yang lebih tepat untuk istilah yang berhak bagi tanah yang langsung dikuasai oleh negara, seperti yang ada di dalam Penjelasan Umum angka 1 Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960;

- Permasalahan yang ketiga, atau aspek yang ketiga yaitu mengenai kekuatan berlaku atau kekuatan mengikat dari pasal-pasal yang diajukan uji materi sekarang ini. Jika merujuk kepada kedudukan dari Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 seperti sudah diuraikan tadi, bahwa untuk mengatur, mencegah, mengatasi terjadinya tindakan-tindakan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak, maka pasal-pasal tersebut masih relevan untuk diberlakukan pada kondisi sekarang dan bahkan pada kondisi yang akan datang. Kenapa begitu? bahwa pertama, undang-undang ini masih diperlukan untuk memberikan perlindungan atau dukungan perlindungan terhadap hak-hak atau kepentingan perseorangan atau badan hukum pemegang hak atas tanah yang tidak menelantarkan tanah, dari tindakan pemakaian-pemakaian tanah tanpa izin pemegang haknya. Hak perseorangan, baik yang perseorangan dalam arti individu maupun badan hukum.
- Tindakan pendudukan, tindakan pemakaian-pemakaian tanah masih berlangsung sampai sekarang;
- Di dalam beberapa kasus, ahli mengamati bahwa ada tindakan-tindakan pemakaian tanah yang berpola mafia di dalam pemakaian tanah tanpa izin yang berhak. Bahkan sekelompok orang yang dengan sangat sistematis

melakukan tindakan-tindakan tersebut, kemudian menjual secara informal tanah-tanah tersebut kepada siapa pun yang berminat;

- Yang kedua, kita masih menyaksikan penguasaan-penguasaan pengambilan tanah ataupun pengambilan bahan tambang yang ada di bawah, sebelum ada persetujuan-persetujuan dari pemegang hak. Kasus-kasus seperti ini bisa kita cermati dari sejumlah penelitian-penelitian teman-teman LSM;
- Yang ketiga adalah penguasaan-penguasaan penguatan oleh pihak lain atas bagian-bagian dari tanah yang sudah diberikan izin pemanfaatan hutan, khususnya hutan tanaman industri ataupun yang sudah diberikan izin usaha perkebunan, juga masih berlangsung;
- Fakta yang kedua adalah undang-undang ini masih diperlukan untuk memberikan perlindungan atau dukungan perlindungan terhadap hak-hak dan kepentingan warga masyarakat hukum adat dari tindakan pemakaian tanpa izin;
- Fakta yang terakhir, Undang-undang ini masih diperlukan untuk memberikan perlindungan atau dukungan perlindungan terhadap hak, atau kepentingan publik, atau kepentingan yang lebih besar, kepentingan warga masyarakat yang lebih luas, tanpa izin pejabat yang berwenang atau instansi yang berwenang atas bagian-bagian tanah yang langsung dikuasai oleh negara, terutama yang berfungsi untuk mencegah terjadinya bencana, apakah itu bencana banjir, atau bencana longsor;
- Untuk tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh negara undang-undang ini masih bisa difungsikan. Pertama untuk mencegah penggunaan, pemakaian tanah yang bisa berdampak kepada terjadinya bencana dan hal tersebut pasti mengancam hak-hak warga masyarakat yang lebih luas lagi. Yang kedua adalah untuk memberikan ruang terbuka hijau perkotaan yang sangat diperlukan oleh warga masyarakat dengan mencegah agar tidak terjadi pemakaian tanah tanpa izin di instansi yang berwenang. Yang ketiga, tentu kalau ini bisa dilakukan dengan lebih tepat, maka pemerintah mampu melakukan cadangan-cadangan atau objek reforma agraria, sehingga dapat digunakan untuk menciptakan pemerataan di dalam pemilikan dan penggunaan tanah. Bahwa yang terakhir, penyelesaian pemakaian tanah tanpa izin, jika membaca secara komprehensif, baik pasal-pasal maupun

penjelasan umum dari Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 penyelesaian yang diharapkan oleh undang-undang tersebut bukan sifatnya hitam-putih, ada yang kalah, ada yang menang. Hal tersebut bisa diumpamakan pemerintah atau pemerintah daerah sebagai pelaksana kewenangan hak menguasai negara, harus bersikap sebagai kepala keluarga yang harus mengayomi semua anggota keluarganya, rakyat keseluruhan. Atau dalam bahasa yang lain, negara sebagai alat perlengkapan dan beserta alat perlengkapannya, yang lahir dari seorang ibu yang namanya bangsa Indonesia, rakyat Indonesia, harus menunjukkan baktinya kepada sang ibu yang sudah melahirkan dalam bentuk menjaga kemakmuran, kesejahteraan dari semua ibu yang sudah melahirkan. Dalam konteks ini, semangat mengayomi dan berbakti itu tercermin dalam penjelasan umum angka 7, alenia ketiga, yang merupakan penegasan dari Pasal 5 ayat (4) bahwa penyelesaian pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya, harus dilakukan melalui musyawarah. Dalam musyawarah, tentu tidak ada yang menang, tidak ada yang kalah. Hal tersebut sangat jelas di dalam penjelasan umum angka 7 tersebut. Yang kedua adalah penjelasan umum angka 6. Bahwa dengan musyawarah hendaknya tuntutan pidana adalah pikiran yang paling akhir. Jadi, tidak serta-merta tuntutan pidana dilakukan. Yang ketiga adalah bahwa di dalam penjelasan umum angka 4, alenia 4. Bahwa penyelesaian pemakaian tanah tanpa izin harus disertai dengan adanya kebijakan-kebijakan yang lebih luas. Apakah itu transmigrasi? tentu dalam konteks yang terjadi di Jakarta tidak mau mungkin ditransmigrasikan, ataukah ini berkaitan dengan pembangunan industri dan lain-lain? Termasuk tentunya pelaksanaan reforma agraria, baik di perkotaan maupun di pedesaan, termasuk penyediaan-penyediaan rumah, dan tanah yang tertata, serta terjangkau oleh kelompok masyarakat yang sungguh butuh tanah, bukan sekadar orang yang melakukan pemakaian tanah dengan spekulatif ataupun yang bersifat mafioso. Kalau seperti ini, tidak perlu diberi kesempatan untuk menduduki atau diberi kesempatan untuk memiliki tanah karena pasti mereka sudah punya tanah. Jadi, konkretnya, penyelesaian-peyelesaian yang bisa memenuhi semangat filosofis konstitusi dan sosiologis adalah dilakukannya pengosongan tanah kalau sudah menyangkut hak-hak

perseorangan atau badan hukum sebagai pemegang hak atas tanah. Sepanjang mereka tidak melakukan penelantaran tanah. Yang kedua, untuk memberikan perlindungan kepada warga masyarakat yang lebih luas agar terbebas dari bencana banjir, kebakaran, atau tanah longsor, yang diakibatkan oleh pemakaian-pemakaian tanah, yang langsung dikuasai oleh negara tanpa izin dari pejabat yang berwenang atau dalam istilah Undang-Undang *a quo* adalah penguasa yang berwajib. Termasuk agar supaya warga masyarakat yang lebih luas memperoleh ruang terbuka hijau perkotaan dengan cara mengembalikan fungsi tanah yang sudah dilakukan pemakaian tanah tanpa izin melalui pengosongan tanah;

- Bahwa bagi pemakai tanah tanpa izin yang benar-benar butuh tanah karena mereka memang tidak mempunyai tanah sebagai tempat tinggal dan tidak melakukan bukan tindakan spekulatif dan bukan tindakan mafioso, maka pemerintah harus menyediakan tanah dan/atau rumah sebagai tempat tinggal mereka. Kenapa? Hal tersebut adalah bentuk tanggung jawab konstitusional negara, cq pemerintah/pemerintah daerah untuk menjamin kemakmuran setiap orang, dan wujud dari pemerintah untuk mengurangi tingkat ketimpangan penguasaan yang sudah mendekati ketimpangan sempurna. Jika hal tersebut tidak pernah diatasi melalui program-program revorma agraria, maka tindakan-tindakan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau tanpa izin dari instansi yang berwenang akan terus berlanjut. Sebagai pembanding, satu undang-undang yang lahir pada generasi yang sama dengan Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak atas Tanah. Dalam Undang-Undang tersebut semangat musyawarah, semangat untuk memakmurkan semua orang diwujudkan dalam bentuk bahwa ganti rugi di samping diberikan kepada yang berhak atas tanah, tapi juga harus diberikan kepada orang yang memakai tanah, tetapi tidak punya tanah. Semangat tersebut sama dengan semangat yang ada di dalam Undang-Undang 51 PRP Tahun 1960;

2. Roos Akbar:

- Sebetulnya kota selalu berkembang. Dulu kota hanya bisa ditempuh dengan berjalan kaki, kemudian perkembangan teknologi, kereta api, mobil, dan sekarang dengan ICT. Karakteristiknya tentunya juga berubah. Tetapi satu

yang pasti adalah kota tentunya harus direncanakan. Karena bagaimanapun juga lahan terbatas, penduduk bertambah, dan aktifitas berubah. Jadi, tanah yang hanya segitu-gitunya saja harus mengakomodasikan pertumbuhan penduduk;

- Perencanaan kota adalah untuk mewujudkan peningkatan kualitas lingkungan kehidupan dan penghidupan masyarakat kota untuk mencapai kesejahteraan. Paradigma perencanaan juga berubah. Kalau dulu perencanaan memang sekadar disusun hanya pada aspek fisik, kita kenal dengan istilah *city beautiful*, *garden city*, dan sebagainya. Kemudian, bergeser menjadi manajemen. Harus realistis bisa diterapkan dan terutama adalah untuk kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Sehingga kemudian perencanaan bukan hanya pembangunan infrastruktur, tapi harus dilihat bagaimana konteks sumber daya manusia, keuangan, dan sebagainya. Di dalam merencanakan kota, ada beberapa prinsip yang selalu harus diikuti, yaitu adalah pengambilan keputusan untuk menentukan pemilihan karena banyak sekali, tidak mungkin kota itu bisa disepakati ataupun disetujui oleh semua pihak 100%, pasti ada pro dan kontra. Ada pemilihan sumber daya yang akan dimanfaatkan. Ada usaha yang harus ditetapkan untuk pencapaian sasaran dan tujuan pembangunan. Tapi intinya juga adalah untuk mencapai keadaan yang lebih baik pada masa yang akan datang;
- Paradigma perencanaan kota dalam konteks ICT sekarang ini sudah bergeser. Kalau dulu tahun 1960-an, kita hanya sekadar aplikasi sains saja. Tapi pada tahun 1990-an, sejak tahun 1990-an sampai sekarang, perencanaan itu adalah harus merupakan sebuah kesepakatan bersama. Sehingga dengan adanya teknologi informasi, memfasilitasi interaksi sosial, komunikasi antarmanusia, dan perdebatan tentunya, untuk mencapai tujuan bersama. Artinya ketika perencanaan kota disusun, masyarakat dilibatkan dalam keseluruhan proses perencanaan dan penataan ruang. Karena tanpa adanya kesamaan, maka proses yang terjadi bisa anarkis, masing-masing akan mementingkan kepentingannya sendiri. Kota itu sebetulnya tercerminnya di dalam land use (bahasa akademik), penggunaan lahannya, hal tersebut yang harus diatur. Oleh karena jumlahnya terbatas maka akan terjadi kompetisi atau kerja sama. Karena luas lahan tadi tetap, penduduk bertambah, dan kegiatan juga selalu bertambah. Semua aspek atau apa

pun yang direncanakan, pada akhirnya akan tercermin di dalam penggunaan lahan tersebut;

- Jika kita mencoba memahami *land use*, *land use* itu tidak bisa dilihat sekedar hanya permukaan tanahnya saja. Tetapi juga lautan, bawah tanah, dan udara. Semua itu adalah bagian dari sebuah sistem yang saling terkait. Jadi, kita memahami pengertian di sini adalah *land use* atau tanah adalah sistem. Sama seperti mobil, yang merupakan sistem. Kalau tidak ada BBM-nya, itu bukan mobil, tetapi rongsokan. Jadi sebagai sistem, dia akan saling terkait;
- Di dalam perencanaan, ketika kita membuat perencanaan guna lahan, maka banyak sekali pertimbangan-pertimbangan yang harusnya dilakukan. Karena di situlah bermain berbagai macam aktor, ada pemerintah, ada interest, ada perencana, ada pasar. Ada pemilik, ada builders, ada developer. Skalanya juga demikian, ada pada skala nasional, provinsi, maupun lokal. Ada pula pressure di dalam penyusunannya dan sebagainya;
- Kota bukan sekedar sebuah lahan kosong. Ada penghuni dan ada pemilik lahan. Negara mengatur semua itu karena harus mengakomodasikan kepentingan semua pihak melalui perencanaan;
- Terdapat beberapa prinsip, yaitu tanah adalah aset bangsa, merupakan modal dasar dalam pembangunan masyarakat adil dan makmur. Artinya, harus didasarkan pada prinsip yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Harus dihindari menjadikan tanah sebagai barang dagangan, objek spekulasi yang bertentangan dengan prinsip yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3). Kebijakan pertanahan juga didasarkan pada upaya konsisten untuk menjalankan amanat ayat (3) tersebut. Bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jadi, artinya merupakan tugas negara untuk melindungi hak-hak rakyat atas tanah dan memberikan akses yang adil atas sumber daya agraria termasuk tanah. Dengan demikian, kebijakan pertanahan itu diletakkan sebagai dasar bagi pelaksanaan program pembangunan dalam upaya mempercepat pemulihan ekonomi. Kebijakan pertanahan juga merupakan dasar dan pedoman bagi

seluruh pembangunan sektor yang memiliki kaitan, baik secara langsung maupun tidak, dengan pertanahan. Kebijakan pertanahan, itu juga dibangun atas dasar partisipasi seluruh kelompok masyarakat sebagai upaya mewujudkan prinsip *good governance* dalam pengelolaan pertanahan. Jadi, kebijakan pertanahan merupakan pedoman bagi pemerintah untuk menjalankan pengelolaan pertanahan secara berkeadilan;

- Jika kita melihat secara teori, ada enam hak status yang terkait dengan tanah. Yang pertama, dikenal dengan istilah *surface right* (mengatur hal-hal yang berkaitan dengan permukaan lahan. Hak diberikan sebagai izin untuk menikmati penggunaan lahan, tetapi dibatasi). Kemudian, ada yang disebut dengan *productive right*. Izin untuk mencari keuntungan produksi merupakan subjek pajak. *Development right* yang dimiliki oleh pemerintah yaitu izin untuk mengembangkan tanah yang harus diatur dengan perencanaan. *Pecuniary right* (hak untuk melakukan komersialisasi dari nilai pengembangan lahan), tetapi juga ada *restrictive right* (larangan untuk membangun). Yang terakhir, ada yang disebut dengan *disposal right* (hak untuk mengalihkan atau pun mentransfer penggunaan lahan). Biasanya ini akan dikenai pajak;
- Jika kita melihat dalam konteks acara persidangan pengujian undang-undang ini, bahwa di sini ada yang disebut dengan *property right*, yang dihadapi dengan *development right*. *Property right* adalah hak individu dari si pemilik lahan. Sedangkan *development right*, itu adalah pemerintah ketika ingin mengatur perencanaan kota. Jadi, hak atas kepemilikan lahan atau pun individu harus diimbangi dengan hak pengawasan yang dimiliki oleh pemerintah untuk menghindari penelantaran tanah, termasuk spekulasi. Hak atas pemilikan lahan juga harus diimbangi oleh kewenangan pemerintah menerapkan aturan atau *land development* agar rencana yang dibuat sesuai dengan yang disepakati oleh semua pemangku kepentingan. Misalnya, melalui sistem insentif, disinsentif, peningkatan pajak, penertiban, transfer *development right*, konsolidasi lahan, dan sebagainya. Kesemuanya itu tentunya harus bisa dilakukan secara bersama-sama;
- Jika disimpulkan pandangan dari sisi akademik terkait tentang persoalan ini, maka pelanggaran terhadap pemakaian lahan tanpa hak akan berpengaruh terhadap hak orang lain, aktivitas ekonomi, sosial, politik, atau

pun lingkungan. Jadi, sebagai sebuah sistem, lahan itu tidak berdiri sendiri. Penggunaan lahan, baik yang betul atau pun yang tidak betul akan mempunyai dampak pada hak orang lain, pada lingkungan, aktifitas ekonomi, sosial, politik, dan sebagainya. Semua diatur melalui perencanaan tata ruang.

3. Maria Immaculatus Djoko Marihandono:

- Berdasarkan sejarahnya, prinsip demokrasi yang tercetus dalam Revolusi Prancis 14 Juli 1879 adalah pengakuan bahwa hak milik adalah suci. Oleh karena itu, hak tersebut harus dilindungi dan diamankan oleh penguasa dalam hal ini pemerintah (negara). Untuk melaksanakan prinsip itu, harus dibuat aturannya, sehingga apabila terjadi pengambilalihan hak itu demi kepentingan umum (kepentingan masyarakat) dapat diberikan ganti rugi. Oleh karena itu, prinsip negara yang menganut paham demokrasi harus menjalankan prinsip ini;
- Dengan demikian, semua tindakan melawan hukum yang melanggar hak milik (termasuk nyawa seseorang) harus diproses oleh penguasa (dalam hal ini negara) tanpa harus menunggu laporan pihak yang dirugikan.
- Hak-hak yang dimiliki oleh masing-masing pihak (pribadi, kelompok/ organisasi atau bahkan negara sekalipun) dilindungi oleh negara berdasarkan status kepemilikan dari benda/harta yang dimilikinya.

Dengan demikian semua peraturan baik dari tingkat undang-undang hingga peraturan yang tingkatnya paling bawah sekalipun ditujukan untuk mengatur masyarakatnya agar tidak terjadi perselisihan pada pihak-pihak yang merasa berkepentingan sesuai hak yang dimilikinya.

Selanjutnya dalam kaitannya dengan permohonan pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 tahun 1960, dari sudut pandang sejarahnya dapat disampaikan sebagai berikut:

1. Dalam kaitannya dengan Kemerdekaan Republik Indonesia, berdasarkan Konferensi Meja Bundar, pemerintah Belanda mengakui kemerdekaan Republik Indonesia pada 27 Desember 1949. Dengan pengakuan itu, terdapat beberapa konsekuensi:
 - a. Wilayah bekas kekuasaan Pemerintah Kolonial Belanda mulai tanggal itu menjadi milik negara Republik Indonesia;

- b. Semua perusahaan milik negara, seluruh assetnya menjadi milik negara Republik Indonesia;
 - c. Pengambilalihan perusahaan-perusahaan Swasta Belanda oleh negara akan diselesaikan tersendiri oleh Pemerintah Republik Indonesia;
2. Dengan dikuasainya seluruh wilayah bekas kekuasaan Pemerintah Kolonial Belanda (kecuali Papua), Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 1953 tentang "Penguasaan Tanah-Tanah Negara" di luar tanah-tanah yang sudah diserahkan kepada suatu Kementerian, Jawatan, atau Daerah Swatantra, maka penguasaan atas tanah negara ada pada Menteri Dalam Negeri (Pasal 2). Pemerintah berhak menyerahkan penguasaan itu kepada suatu kementerian (dalam hal ini Menteri Dalam Negeri), atau Jawatan, atau Daerah Swatantra untuk keperluan tertentu.
 3. Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 86 Tahun 1958 tentang "Nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda" akan mengambil alih semua asset perusahaan swasta Belanda termasuk tanahnya. Undang-undang ini kemudian diikuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tentang "Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda" (berisi tentang nasionalisasi 10 perusahaan kereta api swasta) dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1959 tentang "Nasionalisasi Perusahaan Kereta Api dan Telepon milik Belanda". Keputusan yang diambil dalam Peraturan Pemerintah ini adalah pengambilalihan asset kereta api dan telepon milik NV. Deli Spoorweg Maatschappij di Medan (termasuk asset tanahnya). Peraturan Pemerintah juga dikeluarkan untuk ranah perlistrikan, perkapalan, pertambangan, dll.
 4. Dengan dikeluarkannya UU Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, menyatakan bahwa tanah eks hak Barat harus dikonversi menjadi hak baru dan apabila batas waktu tertentu tidak dikonversi maka akan menjadi tanah negara bebas. (Ketentuan ini tidak berlaku bagi tanah yang dikuasai oleh instansi pemerintah/BUMN dan tetap dikuasai oleh negara). Undang-Undang menetapkan bahwa walaupun ada tanah negara bebas, bukan berarti bahwa tanah negara bebas itu boleh diambil oleh siapa pun tanpa izin. Status tanah itu tetap menjadi tanah negara. Bahkan Tanah Swapraja atau bekas Swapraja berdasarkan dictum IV huruf A UUPA nomor 5 tahun 1960 beralih menjadi milik negara.

5. Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya. Undang-Undang ini memperkuat status tanah-tanah negara yang dikuasai oleh instansi maupun tanah negara bebas. Pasal 1 Perpu ini menyatakan bahwa yang dimaksudkan dengan tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara (Pasal 1 a) dengan pengecualian tanah yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perorangan atau suatu badan hukum. Perpu Nomor 51 Tahun 1960 hingga kini tidak pernah dicabut. bahkan pemerintah memperkuat dengan beberapa undang-undang atau peraturan pemerintah atau surat dari kementerian untuk penyelamatan asset-asset yang dimiliki oleh negara.
6. Kepres Nomor 32 Tahun 1979 dalam rangka pemberian hak baru atas tanah asal konversi hak-hak Barat (hasil nasionalisasi) apabila tidak dikonversikan akan dikuasai langsung oleh negara (Pasal 1). Bagi bekas pemegang hak akan diberikan hak baru atas tanahnya. Berhubung tanah negara sangat luas dan biaya pengelolaannya sangat tinggi (sementara pemerintah belum memiliki anggaran khusus untuk pensertifikatannya), belum semua tanah negara dapat dikelola, dipelihara. diawasi sesuai peruntukannya;
7. Pada 4 September 1990. Nomor S-1069/HK.03/1993 Menteri Keuangan Sumarlin selaku pengelola kekayaan negara mengirimkan surat kepada Kepala BPN sehubungan dengan adanya Kepres 32/79 tentang pokok-pokok kebijaksanaan dalam rangka pemberian hak baru atas tanah asal konversi hak Barat meminta kepada kepala BPN agar:
 - a. Tanah-tanah hak Barat yang dikuasai/dimiliki oleh Instansi pemerintah Badan-Badan Negara dan BUMN baik yang ada di pusat maupun di daerah yang telah berakhir haknya berdasarkan Kepres 32/79 agar tetap dimantapkan statusnya menjadi milik negara;
 - b. Apabila tanah-tanah asal konversi hak Barat tersebut akan diberikan hak baru kepada pihak lain, terlebih dahulu memperoleh izin dari Menteri Keuangan;
8. Menteri Keuangan Mari Muhammad pada 6 Juni 1994 Nomor SE-25/MK/1994 mengeluarkan Surat Edaran yang intinya mengatakan bahwa setiap pemindahtanganan (*ruislag*, penjualan, penghibahan, atau sejenisnya), pemanfaatan (penyewaan, peminjaman, KSO, Bangun Guna

Sarah, dan sejenisnya) harus mendapatkan persetujuan Menteri Keuangan atau Presiden atas usul Menteri Keuangan (Nomor 2). Oleh karena itu, setiap pemindahtangan dan pemanfaatan kekayaan Negara tanpa persetujuan Menteri Keuangan dinyatakan tidak sah.

9. Pengertian Tanah Negara.

a. Tanah negara atau tanah yang dikuasai negara, sebagaimana ditegaskan dalam penjelasan UUPA (UU No. 5 Tahun 60)

Penjelasan umum, angka II Nomor 2 Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Bangsa) bertindak selaku badan penguasa dari sudut inilah, harus dilihat arti ketentuan pasal 2 ayat 1 "yang menyatakan bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai negara. Sesuai dengan pangkal pendirian tersebut pengertian dikuasai dalam pasal ini bukanlah dimiliki, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia pada tingkat tertinggi. Selanjutnya sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) UUPA hak menguasai dari negara memberi 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 dan bumi luar angkasa.
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

b. Pengertian tanah milik Negara (asset Negara)

Tanah milik negara (asset negara) dahulu diatur ICW (*Indhische Comptabiliteitswet*) *Staatsblad* Tahun 1925 Nomer 448, dan sekarang diatur dengan Undang-Undang Nomer 1 Tahun 2004 tentang perbendaharaan negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 angka 10, "barang milik negara/daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/APBD atau berasal dari perolehan" Jo Pasal PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang milik Negara dan Daerah). yaitu tanah yang diperoleh dari hibah/sumbangan/yang sejenis; Tanah yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian kontrak;

Tanah yang diperoleh sesuai dengan ketentuan dan perundangan yang berlaku;

Tanah yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

- c. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN No. 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan Pasal 1 ayat (9) menyebutkan: "Tanah Asset adalah tanah Barang Milik Negara/Daerah dan/atau aset Badan Usaha Milik Negara/Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Sedangkan Tanah Negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, yang selanjutnya disebut Tanah Negara adalah tanah yang tidak dilekati sesuatu hak atas tanah dan bukan merupakan Barang Milik Negara/Daerah dan Badan Usaha Milik Negara/Daerah.

10. Kesimpulan

- a. Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 masih relevan balik sekarang maupun yang akan datang untuk melindungi pemegang hak kepemilikan perorangan, badan hukum maupun pemerintah pusat/daerah dari penyerobotan orang-orang yang tidak berhak.
- b. Bahwa larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya mencegah adanya perbuatan untuk mengambil tanah kepemilikan seseorang, badan hukum, pemerintah pusat/daerah dengan sewenang-wenang dan tidak mengindahkan hukum dan aturan.
- c. Undang-Undang No. 56 PRP Tahun 1960 merupakan tindakan pemerintah dalam melakukan pencegahan dan negara mempunyai peran untuk tidak ada pembiaran (*nalatigheid*) atas penyerobotan hak atas tanah yang mengakibatkan ketidaktertiban dalam masyarakat, karena sesuai dengan Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun."

[2.5] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) sebagai berikut:

A.Ketentuan Pasal/Ayat UU 51 PRP 1960 Yang Dimohonkan Pengujian Terhadap UUD 1945

Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian pasal-pasal *a quo* yang berketentuan sebagai berikut:

1. Pasal 2:

“Dilarang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah.”

2. Pasal 3 ayat (1):

“Penguasa Daerah dapat mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada di daerahnya masing-masing pada suatu waktu.”

3. Pasal 3 dan (2):

“Penyelesaian tersebut pada ayat (1) pasal ini diadakan dengan memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.”

4. Pasal 4 ayat (1)

“Dalam rangka menyelesaikan pemakaian tanah sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 3, maka Penguasa Daerah dapat memerintahkan kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan dengan segala barang dan orang yang menerima hak dari padanya.”

5. Pasal 4 dan (2):

“Jika setelah berlakunya tenggang waktu yang ditentukan di dalam perintah pengosongan tersebut pada ayat (1) pasal ini perintah itu belum dipenuhi oleh yang bersangkutan, maka Penguasa Daerah atau pejabat yang diberi perintah olehnya melaksanakan pengosongan itu atas biaya pemakai tanah itu sendiri.”

6. Pasal 6 ayat (1) butir a, b, c, dan d,

“Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam pasal-pasal 3, 4 dan 5, maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak- banyaknya Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah);

a. barangsiapa memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, dengan ketentuan, bahwa jika mengenai tanah-tanah perkebunan dan hutan dikecualikan mereka yang akan diselesaikan menurut pasal 5 ayat (1);

- b. barangsiapa mengganggu yang berhak atau kuasanya yang sah di dalam menggunakan haknya atas suatu bidang tanah;
- c. barangsiapa menyuruh, mengajak, membujuk atau menganjurkan dengan lisan atau tulisan untuk melakukan perbuatan yang dimaksud dalam Pasal 2 atau huruf b dari ayat (1) pasal ini;
- d. barangsiapa memberi bantuan dengan cara apapun juga untuk melakukan perbuatan tersebut pada Pasal 2 atau huruf b dari ayat (1) pasal ini.”

7. Pasal 6 ayat (2) :

“Ketentuan-ketentuan mengenai penyelesaian yang diadakan oleh Menteri Agraria dan Pengusaha Daerah sebagai yang dimaksud dalam pasal-pasal 3 dan 5 dapat memuat ancaman pidana dengan hukuman kurungan selamalamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah) terhadap siapa yang melanggar atau tidak memenuhinya.”

B. Hak Dan/Atau Kewenangan Konstitusional Yang Dianggap Para Pemohon Telah Dirugikan Oleh Berlakunya Ketentuan *a quo* UU 51 PRP Tahun 1960

Para Pemohon dalam permohonannya mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya ketentuan pasal-pasal *a quo* UU 51 PRP Tahun 1960 yang pada intinya sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon mendailikan sebagai korban penggusuran paksa di wilayah Papanggo, Jakarta Utara pada tahun 2008, kawasan Duri Kepa Jakarta Barat, dan mengalami kerugian konstitusional berupa terganggunya hak atas rasa aman, kehilangan hak atas tempat tinggal, kerusakan harta benda, dan kehilangan pekerjaannya. Bahwa Pemohon I sempat mengajukan gugatan ke pengadilan hingga tingkat kasasi namun kalah dengan alasan Undang-Undang *a quo* tidak mewajibkan pemerintah memberikan ganti rugi kepada warga korban penggusuran paksa.
2. Bahwa menurut para Pemohon dengan berlakunya Undang-Undang *a quo*, menimbulkan kerugian konstitusional yang nyata dari para Pemohon karena kehilangan hak-haknya yang telah dijamin berdasarkan UUD 1945, yaitu hak atas tempat tinggal, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak atas pekerjaan, hak atas rasa aman, hak atas perlindungan harta benda, hak atas perlindungan dari perlakuan yang bersifat diskriminatif, dan hak atas pendidikan bagi anak-anak para Pemohon;

Bahwa pasal-pasal *a quo* dianggap bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

1. Pasal 1 ayat (3):
“Negara Indonesia adalah negara hukum”
2. Pasal 24:
 - (1) *Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.*
 - (2) *Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*
 - (3) *Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.*
3. Pasal 28D ayat (1):
 - (1) *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.*
4. Pasal 28G ayat (1):
 - (1) *Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.*
5. Pasal 28H ayat (4):
 - (4) *Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.*

C. Keterangan DPR RI

Terhadap dalil para Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR RI dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon.

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh Para Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

(selanjutnya disebut Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa "*Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

- a. *perorangan warga negara Indonesia;*
- b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. *badan hukum publik atau privat; atau*
- d. *lembaga negara.*

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional*" adalah "*hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*" Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD 1945 saja yang termasuk "*hak konstitusional*".

Oleh karena itu, menurut Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam "Penjelasan Pasal 51 ayat (1)" dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang *a quo*.

Mengenai batasan kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (*vide Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007*) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Jika kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh para Pemohon dalam perkara pengujian undang-undang *a quo*, maka para Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon. Menanggapi permohonan para Pemohon *a quo*, DPR RI berpandangan bahwa para Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

Terhadap dalil-dalil yang dikemukakan para Pemohon, DPR RI berpandangan bahwa patut untuk dipertanyakan apakah berbagai peristiwa yang dinyatakan para Pemohon di dalam permohonannya (*vide* Perbaikan Permohonan hal 6-7) benar-benar dialami oleh para Pemohon. Terhadap pernyataan para Pemohon tersebut harus dapat dibuktikan terlebih dahulu bahwa apa yang dialami oleh para Pemohon benar adanya, dan dilakukan oleh Pemerintah karena menerapkan ketentuan pasal-pasal dalam UU No. 51 PRP Tahun 1959. Siapa yang mendalilkan harus bisa membuktikan (*hukum pembuktian/Law of Evidence*). Seharusnya para Pemohon mengajukan bukti-bukti tersebut ke Mahkamah Konstitusi pada saat mengajukan permohonan

ini (baik berupa putusan Pengadilan/surat peringatan pengusuran, dsb), terhadap apa yang dinyatakan atau diinformasikan dalam permohonannya atau apa yang telah dialami tersebut agar dapat terlihat jelas apakah benar para Pemohon mengalami kesewang-wenangan pengusuran paksa oleh pemerintah karena menerapkan ketentuan-ketentuan UU No. 51 PRP Tahun 1960 atau tidak. Jika para Pemohon tidak memberikan bukti-bukti yang konkrit ke Mahkamah Konstitusi maka tidak terdapat hubungan spesifik (khusus), maupun hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara para Pemohon dengan konstusionalitas keberlakuan pasal-pasal *a quo* UU No. 51 PRP Tahun 1960.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstusional.

2. Pengujian Atas Pasal-Pasal A Quo UU No. 51 PRP Tahun 1960

- 1) Bahwa pada saat Indonesia mulai merdeka, banyak terjadi penguasaan tanah tanpa hak sehingga diperlukan antisipasi dan jalan keluar untuk menyelesaikan masalah yang sering muncul. Secara historis pada awalnya pengaturan mengenai penguasaan atau pendudukan tanah secara illegal telah ada yaitu Undang-Undang Darurat Nomor 8 Tahun 1954 tentang Penyelesaian Soal Pemakaian Tanah Perkebunan oleh Rakyat dan diubah dengan Undang-Undang Darurat Nomor 1 Tahun 1956 (selanjutnya disebut UU DRT 1 Tahun 1956) yang berlaku bagi tanah-tanah perkebunan. Setelah itu diundangkanlah Undang-Undang Nomor 74 Tahun 1957 tentang Keadaan bahaya (selanjutnya disebut UU 74 Tahun 1957). Berdasarkan UU 74 Tahun 1957 tersebut dikeluarkan Peraturan Penguasa Perang Pusat No.Prt/Paperpu/011/1958 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin Yang Berhak Atau Kuasanya (selanjutnya disebut Paperpu 011 Tahun 1958) yang kemudian ditambah dan diubah dengan Peraturan Penguasa Perang Pusat No.Prt/Paperpu/041/1959

(selanjutnya disebut Paperpu 041 Tahun 1959. Setelah itu diundangkan Undang-Undang 23 PRP Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (selanjutnya disebut UU 23 PRP Keadaan Bahaya) dimana di dalam Pasal 61 menyatakan bahwa seluruh Paperpu berakhir pada tanggal 16 Desember 1960.

- 2) Bahwa pasca berlakunya UU No. 23 PRP Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya barulah keluar UU No. 51 PRP Tahun 1960 (UU *a quo*). Di dalam UU No. 51 PRP Tahun 1960 ini mencantumkan UUPA sebagai ketentuan "Meningat". Sedari awal memang amanat dari UU No. 51 PRP Tahun 1960 bukanlah secara langsung sebagai pelaksana UUPA tetapi sebagai pelaksana dari UU No. 51 PRP Tahun 1960 yaitu untuk memberikan pengaturan terhadap aset negara khususnya tanah dan perlindungan kepada pemilik-pemilik tanah dalam keadaan darurat/bahaya. Namun meskipun demikian, substansi pengaturan ruang lingkup yang ada di dalam UU No. 51 PRP Tahun 1960 dapat diterapkan baik dalam lingkup negara dalam keadaan bahaya maupun tidak dalam keadaan bahaya.
- 3) Bahwa perlu dipahami oleh Para Pemohon, selama negara tidak dalam status keadaan bahaya, maka pengaturan UU *a quo* yang memberikan wewenang kepada penguasa daerah/pemerintah daerah (sipil) untuk menerapkan undang-undang ini tetap relevan dan dapat dilaksanakan. Ketentuan ini dapat dilihat di dalam definisi tentang Penguasa Daerah yang ada di dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 51 PRP Tahun 1960 yaitu, "*Penguasa Daerah ialah:*
 - a. Untuk daerah-daerah yang **tidak berada dalam keadaan bahaya** seperti yang dimaksudkan di dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1959: *Bupati atau Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan, sedang untuk Daerah Tingkat I Jakarta Raya: Gubernur/Kepala Daerah Jakarta Raya.*
 - b. Untuk daerah-daerah yang **berada dalam keadaan bahaya** dengan tingkatan keadaan darurat sipil, darurat militer atau keadaan perang, masing-masing Penguasa Darurat Sipil Daerah, Penguasa Darurat Militer Daerah atau Penguasa Perang Daerah yang bersangkutan seperti yang dimaksudkan dalam peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1959.

Bahwa jika Para Pemohon ternyata mengalami kesewang-wenangan dari pemerintah daerah dalam menerapkan Undang-Undang ini karena melibatkan militer meskipun negara dalam keadaan damai (tidak dalam status keadaan bahaya) maka hal tersebut merupakan penerapan atau implementasi Undang-Undang di lapangan, dan bukan persoalan konstitusional norma.

- 4) Bahwa Para Pemohon salah dalam memahami tentang hak menguasai negara dan menyamakan dengan asas *domein verklaring* yang terkandung dalam *Agrarische Wet 1870* (vide perbaikan permohonan halaman 11). Penetapan hak menguasai dari negara berbeda dengan asas *domein* yang berlaku sebelum adanya UUPA. Perbedaan yang sangat mendasar adalah bahwa pada asas *domein*, meskipun tidak disebutkan secara eksplisit, tujuannya adalah untuk keuntungan kolonialisme Belanda. Hal ini dapat dicermati dari klaim pemerintah kolonial atas tanah yang tidak bisa dibuktikan sebagai hak *eigendom* oleh warga negara sebagai tak bertuan dan dinyatakan sebagai *domein* atau milik negara. Asas Hak Menguasai Negara tujuannya jelas untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (*Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia*).
- 5) Bahwa menurut penjelasan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat memang bukan pemilik, melainkan bertindak selaku badan penguasa yang pada tingkatan tertinggi menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Lebih tepat apabila negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku penguasa yang diberi wewenang untuk pada tingkatan tertinggi melakukan wewenang, seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. (*Maria S.W. Sumardjono, Puspita Serangkum: Aneka Masalah Hukum Agraria.*). Ketentuan Hak Menguasai Negara ini, jika dilihat dari Memori Penjelasan UUPA angka II/2 memberi kesimpulan bahwa dasar pemikiran yang dipergunakan mengenai hubungan hukum antara negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa adalah hubungan di mana negara dianggap sebagai personifikasi seluruh rakyat, seperti yang dikemukakan oleh Notonagoro (*Maria S.W. Sumardjono, Puspita Serangkum: Aneka Masalah Hukum Agraria.*).

- 6) Bahwa Notonagoro merumuskan, salah satu bentuk hubungan tersebut, yaitu hubungan antara negara langsung dengan bumi dan sebagainya tidak sebagai subjek perorangan, dan tidak dalam kedudukannya sebagai negara yang memiliki, akan tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi rakyat seluruhnya, sehingga dalam konsepsi ini negara tidak terlepas dari rakyat, negara hanya menjadi pendiri, pendukung daripada kesatuan-kesatuan rakyat (*Notonagoro, Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*).
- 7) Bahwa Hak Menguasai Negara tidak secara *inheren* sudah melekat dengan sendirinya pada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Wewenang dari hak menguasai Negara diberikan oleh rakyat yang bersatu sebagai bangsa Indonesia agar dilaksanakan untuk mewujudkan tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Dalam pelaksanaannya, wewenang tersebut didelegasikan kepada daerah-daerah dan masyarakat hukum adat sebagai pelaksanaan asas *medebewind* (*Maria S.W. Sumardjono, "Redefinisi Hak atas Tanah: Aspek Yuridis dan Politis Pemberian Hak di Bawah Tanah dan Ruang Udara*).
- 8) Berlandaskan ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA, arti menguasai adalah "*mengatur*" dan "*menyelenggarakan*" yang oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya memberikan ketegasan lingkup makna "*menguasai*" yaitu membuat kebijakan, mengatur, mengurus, mengelola, dan mengawasi. Wewenang tersebut berkaitan dengan:
- a) penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*), dan pemeliharannya (*maintenance*) atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI);
 - b) penentuan dan pengaturan macam hak atas tanah; dan
 - c) penentuan dan pengaturan hubungan-hubungan hukum antar orang dan/atau badan hukum yang berobyekkan tanah. wewenang tersebut harus ditujukan pada upaya mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal.

Hak menguasai dari negara ini merupakan hak rakyat pada tingkat negara (*A. P. Parlindungan, Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*).

- 9) Bahwa para Pemohon beranggapan selama ini ada keterlibatan TNI dalam membantu pengusuran paksa oleh pemerintah daerah yang didasarkan

pada UU No. 51 PRP Tahun 1960 sehingga bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (selanjutnya disebut UU TNI) dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial (selanjutnya disebut UU Penanganan Konflik Sosial) dimana dalam hal keterlibatan TNI mewajibkan Pemerintah Daerah untuk meminta izin Presiden dan meminta pertimbangan DPR RI (vide Perbaikan Permohonan hal 14). Terhadap anggapan para Pemohon tersebut, DPR RI berpandangan bahwa Para Pemohon tidak memahami secara utuh ruang lingkup pengaturan di dalam UU Penanganan Konflik Sosial dan menyamakan dengan pengaturan yang ada di dalam UU No. 51 PRP Tahun 1960. Ruang lingkup UU Penanganan Konflik Sosial adalah konflik yang terjadi secara horizontal yaitu antara masyarakat dengan masyarakat, bukan antara masyarakat dengan pemerintah (vertical). Hal ini dapat kita lihat dalam definisi "Konflik Sosial" di dalam Pasal 1 angka 1 UU Penanganan Konflik Sosial yang berketentuan sebagai berikut: "*Konflik Sosial yang selanjutnya disebut Konflik adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan **antara dua kelompok masyarakat atau lebih** yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi social sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional*".

- 10) Bahwa jika ada potensi terjadinya konflik berdasarkan UU No. 51 PRP Tahun 1960 maka konflik tersebut adalah konflik yang bersifat *vertical* antara pemerintah dengan masyarakat. Tidak ada korelasi atau pertentangan dengan UU Penanganan Konflik Sosial karena kedua undang-undang tersebut mengatur hal yang berbeda. *In casu* tidak diperlukan izin kepada Presiden dan pertimbangan DPR RI karena di dalam UU No. 51 PRP Tahun 1960 sudah memberikan dasar hukum. Jika Para Pemohon merasa dirugikan haknya karena adanya keterlibatan militer dalam kasus yang dialaminya, maka para Pemohon dapat menempuh jalur hukum yang telah tersedia.
- 11) Bahwa dengan lahirnya UU No. 51 PRP Tahun 1960 terlihat bahwa ada upaya dari Negara untuk melakukan pengaturan terhadap aset Negara khususnya dalam bidang pertanahan. UU No. 51 PRP Tahun 2016

menyatakan bahwa pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah adalah perbuatan yang dilarang dan diancam dengan hukuman pidana (Pasal 2 dan Pasal 6) tetapi tidak selalu harus dilakukan tuntutan pidana. Menurut Pasal 3 dan Pasal 5 UU *a quo*, dapat diadakan penyelesaian secara lain dengan mengingat kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan dan rencana peruntukan serta penggunaan tanah yang bersangkutan. Jika dipandang perlu dapat diadakan pengosongan dengan paksa. Perintah pengosongan tanah bersangkutan jika mengenai tanah perkebunan diberikan oleh Menteri Agraria/Kepala BPN atau instansi yang ditunjuknya. Jika mengenai tanah-tanah lainnya perintah tersebut diberikan oleh apa yang di dalam UU *a quo* disebut “penguasaan daerah”.

12) Pengosongan tanah yang bersangkutan tidak diperlukan perantara dan putusan pengadilan (Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (3) UU *a quo*). Jika diperlukan, selain perintah pengosongan dapat pula dilakukan tuntutan pidana. Dengan demikian tindakan untuk mengatasi dan menyelesaikan soal pemakaian tanah secara tidak sah tersebut dapat disesuaikan dengan keadaan dan keperluannya dengan mengingat faktor tempat, waktu, keadaan tanah, dan kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan. Dalam UU *a quo* dinyatakan bahwa pemecahan masalah pemakaian tanah secara tidak sah memerlukan tindakan-tindakan dalam cakupan luas dengan bermacam-macam aspek yang tidak saja terbatas pada bidang agraria dan pidana melainkan juga bidang sosial, perindustrian, transmigrasi dan lain-lainnya. Karena persoalannya tidak sama di semua daerah maka titik berat kebijakannya diserahkan kepada penguasa daerah, sehingga dapat lebih diperhatikan segi-segi dan coraknya yang khusus sesuai dengan situasi dan kondisi daerah.

13) Bahwa aset Negara ada dua kelompok, pertama adalah aset Negara yang dikuasai Negara (bersifat publik) dalam hal ini Negara bertindak sebagai penguasa sedangkan pengelolaannya diserahkan kepada lembaga yang berwenang. Aset yang dikuasai Negara bersumber pada Pasal 33 UUD 1945. Disamping itu ada aset yang dikuasai Negara ada juga aset yang dimiliki Pemerintah. Aset Negara yang dimiliki pemerintah dibagi 2 yaitu aset yang dipisahkan dan aset yang tidak dipisahkan. Aset

yang tidak dipisahkan atau yang disebut Barang milik Negara/daerah adalah barang yang diperoleh/dibeli atas beban APBN/APBD dan barang yang berasal dari perolehan lain yang sah meliputi barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau sejenis, diperoleh sebagai pelaksanaan perjanjian/kontrak, diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang dan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

- 14) Bahwa pengelolaan aset negara yang tidak dipisahkan diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan yaitu: Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU 17 Tahun 2003), Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU 1 Tahun 2004) dan pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (selanjutnya disebut PP 6 Tahun 2006).
- 15) Bahwa selain aset Negara yang tidak dipisahkan tersebut ada aset Negara yang dipisahkan yang disebut investasi pemerintah yang terdiri penyertaan modal pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara/Daerah, PT lainnya dan badan hukum milik pemerintah lainnya. Landasan hukumnya adalah UU 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU 19 Tahun 2003), dan UU 1 Tahun 2004.
- 16) Bahwa dalam perspektif yuridis, perbuatan hukum penguasaan sangat berbeda dengan pemilikan, kepunyaan, maupun penyerahan. Dalam konsep yuridis penguasaan memiliki dimensi tertinggi tidak sekedar dan sebatas pada wujud milik tetapi lebih daripada itu penguasaan adalah konsep publik dimana penguasaan tersebut melahirkan wewenang mengatur dan menentukan (*Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia*). Perbuatan hukum penguasaan dalam segi hukum administrasi Negara adalah perbuatan Negara yang tidak membutuhkan persetujuan lembaga manapun karena tercipta atribusi dalam peraturan perundang-undangan.
- 17) Bahwa wewenang yang diberikan negara untuk melakukan pengaturan aset Negara khususnya tanah sebenarnya lebih diarahkan untuk menguatkan kembali posisi kolektivitas perekonomian yang dipegang

Negara. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang memberikan jalan kepada negara untuk mengambil peran dalam penguasaan bumi, air, dan kekayaan alam lainnya dengan jalan tindakan hukum “*menguasa*”. Secara yuridis historis tafsiran tindakan hukum penguasaan Negara terhadap bumi, air, dan kekayaan alam bukan dimaksudkan sebagai pemilikan negara, melainkan sebagai wujud pengaturan agar bumi, air, dan kekayaan alam lainnya dapat didayagunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Selain itu pengaturan aset negara khususnya tanah yang dilakukan Negara juga lebih merupakan terapi ekonomi menyeluruh terhadap adanya penyimpangan dalam penguasaan tanah tanpa hak yang bertujuan untuk mendukung tertatanya pengelolaan aset negara khususnya tanah secara baik dan terintegrasi

- 18) Bahwa larangan pemakaian tanah tanpa izin sesuai dengan UU *a quo* menjelaskan bahwa negara wajib melindungi aset-aset negara baik yang terlantar atau yang berada di tangan pihak lain untuk dapat digunakan untuk kemakmuran rakyat. Implikasi jika ada seseorang atau badan hukum yang memakai tanah tanpa ijin dapat dikenakan sanksi pidana. Dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945 dapat diketahui bahwa negara yang menguasai seluruh tanah yang ada di Indonesia, namun rakyat boleh mempergunakan sesuai dengan peruntukannya.

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia memberikan amar putusan sebagai berikut:

- 1) Menyatakan Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
- 2) Menyatakan permohonan ditolak *a quo* untuk seluruhnya atau setidaknya permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
- 3) Menyatakan Keterangan DPR RI diterima secara keseluruhan;
- 4) Menyatakan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) tidak bertentangan

- dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1) Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat;
- 5) Menyatakan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1) Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat;
 - 6) Menyatakan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1) Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat;
 - 7) Menyatakan Pasal 6 ayat (1) butir a, Butir b, butir c, dan butir d dan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) tidak bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1) Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

Apabila Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.6] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Pihak Terkait I (Forum Warga Kota Jakarta) memberikan keterangan lisan di depan persidangan dan keterangan tertulis sebagai berikut:

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menciptakan sebuah lembaga baru yang berfungsi untuk mengawasi konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi, selanjutnya disebut 'MK' sebagaimana tertian dalam Pasal 7B, Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 selanjutnya disebut "UU MK"
2. Bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MK adalah melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang Dasar..."

3. Selanjutnya Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK menyatakan:

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

a. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945..."

Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076)

Selanjutnya disebut Undang-Undang MK menyatakan:

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

a. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"

4. Bahwa mengacu kepada Ketentuan tersebut di atas, MK berwenang untuk melakukan pengujian konstitusionalitas suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945.
5. Dalam hal ini, para Pemohon agar MK melakukan pengajuan terhadap Ketentuan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2)

Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

B. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pihak Terkait

1. Bahwa berdasarkan *website* Mahkamah Konstitusi, kami melihat bahwasanya Mahkamah Konstitusi tengah menyelenggarakan sidang panel perbaikan permohonan II untuk perkara dengan register Nomor 96/PUU-XIV/2016 yang menguji **Permohonan Uji Materi Ketentuan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;**
2. Bahwa Pemohon sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat didirikan oleh beberapa orang yang memiliki keprihatinan terhadap masalah-masalah kehidupan kaum miskin kota Jakarta serta keinginan membangun sebuah pemerintahan kota Jakarta yang bersih, partisipatif dan transparan. Keprihatinan itu lahir dan hidup terus bersama pengalaman warga Jakarta yang sedang mengalami marginalisasi dan penggusuran yang sering dilakukan oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta terhadap tempat tinggal dan pekerjaan. Penggusuran tersebut seperti **penggusuran pemukiman warga miskin, penggusuran tempat berusaha para pedagang kaki lima, penangkapan dan penahanan secara sewenang-wenang terhadap anak-anak jalanan.** Keprihatinan lainnya adalah lemahnya kapasitas para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi DKI Jakarta dalam mengawasi kinerja para birokrat di jajaran pejabat pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Kapasitas dan kinerja yang lemah inilah akhirnya membuay kondisi kehidupan dan pembangunan di Jakarta semakin memburuk. Berangkat dari keprihatinan dan kepedulian inilah maka Pemohon di deklarasikan pendiriannya pada tanggal 30 Mei 2000 di Jakarta;
3. Bahwa sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat, Pemohon memiliki Jaringan Kerja yang terdiri dari kelompok-kelompok atau komunitas kaum

miskin kota, akademisi, pengacara publik, aktifis LSM serta aktifis perempuan dari berbagai etnis dan beragam agama. Melalui pembentukan dan kerja bersama ini diharapkan dapat membangun kesadaran dan kepedulian warga Jakarta lainnya terhadap kebijakan-kebijakan publik dan pembangunan kota Jakarta yang akan mempengaruhi hidup mereka. Berkaitan dengan mulai dibuatnya kebijakan pemerintah Indonesia tentang Otonomi Daerah maka diharapkan Pemohon dapat menjadi salah satu Organisasi atau Lembaga yang berperan terhadap pembangunan kotanya dengan mengacu pada dasar-dasar atau prinsip-prinsip independent, pluralitas, partisipasi, solidaritas, anti kekerasan, non sekretarian, non partisan dan transparansi. Prinsip-prinsip ini dipilih oleh Pemohon dalam membangun kota Jakarta yang lebih baik, Pemerintah Daerah Jakarta yang bersih dan lebih berpihak pada rakyatnya. **Pemohon** merupakan Lembaga Swadaya Masyarakat yang memiliki Badan Hukum sebagai Perkumpulan Forum Warga Kota Jakarta yang didirikan berdasarkan Akta Notaris No. 03 tanggal 07 April 2014 yang dibuat dan ditanda tangani di hadapan YULITA HARASTIATI, S.H. di Jalan Pemuda No. 33, Tanah Sereal, Bogor yang telah mendapat pengesahan sebagai badan hukum berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM Nomor AHU-00003.60.10.2014 TANGGAL 10 April 2014; Dengan demikian ketentuan seperti diatur di Pasal 51 ayat (1) huruf a dan huruf c UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sudah terpenuhi, akan tetapi Pemohon menyadari untuk membuktikan terpenuhinya legal standing harus dijelaskan hubungan Kausalitas (*causa verband*) dengan potensi kerugian konstitusional yang nyata akibat keberadaan atau diberlakukannya sebuah bagian dari Undang-undang, yakni, **Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2006) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusional Dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:**

(a) perorangan WNI

- (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang.
 - (c) badan hukum publik dan privat, atau
 - (d) lembaga negara
4. Kemudian Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) *juncto* Pasal dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang berbunyi:
- (1) *Pihak Terkait yang dimaksud Pasal 13 ayat (1) huruf g adalah pihak yang berkepentingan langsung dengan pokok permohonan.*
 - (2) *Pihak Terkait yang berkepentingan langsung adalah pihak yang hak dan/atau kewenangan terpengaruh pokok permohonan;*
5. Bahwa sesuai dengan Pasal 10 ayat (1) Anggaran Dasar dinyatakan “perkumpulan dijalankan oleh suatu pengurus yang terdiri paling sedikit terdiri dari 3 (tiga) orang dengan susunan, ‘sebagai berikut: seorang Ketua, Seorang sekretaris dan seorang bendahara” *juncto* ayat (7) huruf d dan huruf e pasal yang sama “Dewan Pengurus bertugas untuk mewakili FAKTA di dalam maupun di luar Pengadilan ... yang dalam pelaksanaannya hanya dapat dilakukan oleh dan dengan tanda tangan Ketua/ Wakil Ketua dan Sekretaris Jendral/ Wakil Sekretaris Jenderal”;
6. Bahwa sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat, maka kedudukan Pemohon yang memiliki kepentingan dan kedudukan hukum untuk mewakili masyarakat dalam memperjuangkan haknya telah diakui secara eksplisit dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 100 yang menyatakan bahwa:
- “setiap orang, kelompok, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat atau lembaga kemasyarakatan lainnya, berhak berpartisipasi dalam perlindungan, penegakan, dan kemajuan hak asasi manusia”

Begitu pula dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004; Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman menyebutkan sebagai berikut “Peradilan dilakukan dengan sederhana,

cepat dan biaya ringan”; *juncto* Pasal 4 ayat (2): “Pengadilan membantu para pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan”; *juncto* Pasal 10 ayat (1): “ Pengadilan dilarang menolak unntuk memeriksa, mengadili, dan memutu suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, melainkan wajib untuk memeriksa dan mengadilinya”; *juncto* Pasal 5 ayat (1): “Hakim dan Hakim Konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat” ;

7. Bahwa keberadaan Lembaga Swadaya Masyarakat sebagai Pemohon yang memiliki kepentingan dan kedudukan hukum untuk mewakili masyarakat dalam memperjuangkan haknya juga telah diakui dalam berbagai putusan pengadilan, seperti:

- a. Putusan Pengadilan Nomor 820/Pdt/G.IV/1988/PN.JKT.PST.:(kasus Inti Indorayon Utama) antara Yayasan Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) melawan Badan Koordinasi Penanaman Modal Pusat (BKPM Pusat), Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Utara, Menteri Perindustrian, Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup, Menteri Kehutanan RI, PT INTI INDORAYON UTAMA;
- b. Putusan Pengadilan Nomor 71/G.TUN/2001/PTUN-JKT (kasus kapas transgenik) antara KOALISI ORNOP UNTUK KEAMANAN HAYATI DAN PANGAN yang terdiri dari ICEL, YLKI, KONPHALINDO, Biotani Indonesia, YLKSS, LPPM melawan MENTERI PERTANIAN REPUBLIK INDONESIA beralamat di Jl. Harsono RM No. 3 Jakarta Selatan;
- c. Putusan Pengadilan Nomor 154/PDT.G/2001/PN.JKT.PST: antara (kasus menggugat APBD DKI Jakarta 200) Koalisi ORNOP untuk Transparasi Anggaran (KOTA) yang terdiri dari *International NGO’s Forum Indonesia Development (INFID)*, *Urbban Poor Consortium (UPC)*, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Forum Indonesia Untuk Transparasi Anggaran (FITRA), Perhimpunan Jaringan Independen Masyarakat Sipil Untuk Transparasi dan Akuntabilitas Pembangunan (JARI) Indonesia, Komisi Perempuan Indonesia (KPI), *Indonesia Couroption Watch (ICW)*, Yayasan Sekretariat Bina Desa, Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif dan Kemitraan Masyarakat Indonesia

(YAPIKA) melawan DPRD Provinsi DKI Jakarta dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I DKI Jakarta;

- d. Putusan Pengadilan Nomor 213/PDT.G/2001/PN.JKT.PST (Kasus Sampit) antara Komisi untuk Orang Hilang dan Tindak Kekerasan (KONTRAS), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia (PBHI), Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), dan Asosiasi Penasehat Hukum dan Hak Asasi Manusia (APHI) melawan Presiden RI, Kepala Kepolisian Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Daerah Kalimantan Tengah, Kepala Kepolisian Resort Kotawaringin Timur, Gubernur Kepala Daerah TK I Kalimantan Tengah, Bupati Kepala Daerah Tingkat II Kotawaringin Timur;
- e. Putusan Pengadilan Nomor 212/PDT.G/2002/PN.JKT.PST tertanggal 27 Januari 2003 antara Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Jakarta melawan Gubernur Jakarta, Walikota Jakarta Timur, Kepala Suku Dinas Tramtib dan Linmas Jakarta Timur, Dapot Manihuruk;
- f. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 476/Pdt.G/PN JKT PST. Antara, Forum Warga Kota Jakarta (FAKTA) melawan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Tertanggal 10 Juni 2004;
- g. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 129/Pdt. G/2007/PN.JKT.PST. antara Forum Warga Kota Jakarta melawan Gubernur Sutiyoso;
- h. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor. 204/PDT.G/2008/PN. JKT.PST. antara Forum Warga Kota Jakarta (FAKTA), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) melawan Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI);
- i. Putusan Negeri Jakarta Pusat Nomor. 403/PDT.G/2011/PN. JKT.PST. antara Forum Warga Kota Jakarta (FAKTA), melawan Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (BPLHD) DKI Jakarta, PT. DUTA PERTIWI dan Manager Pengelola Mall ITC CEMPAKA MAS ;
- j. Putusan Mahkamah Konstitusi **Forum Warga Kota Jakarta (FAKTA)** sebagai Pihak Terkait dalam perkara Uji Materil terhadap ketentuan Pasal 113 ayat (2) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang

diajukan Pemohon Sdr. Bambang Soekarno, sebagaimana teregister perkara Nomor 19/PUU-VIII/2010;

k. Putusan Mahkamah Konstitusi **Forum Warga Kota Jakarta (FAKTA)** sebagai Pihak Tekait dalam perkara Uji Materil terhadap Ketentuan Pasal 113 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 114 dan Pasal 199 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan pada Mahkamah Konstitusi yang diajukan Pemohon Sdr Nurtanto Wisnu Brata S.E, Amin Subarkah, Abdul Hafidz Aziz S.pd, Drs Thalabudin Muslim KH, Moh. Tafri H, H. Parmuji, Timbul, H Supriadi, Salim, Suparno, Suryadi, Hodri, Ahmad Maftuh, Mashadi Waluyo, Sosiowati dan Hanif sebagaimana teregister perkara Nomor 34/PUU-VIII/2010.

l. Putusan Mahkamah Konstitusi atas Uji Materil **Forum Warga Kota Jakarta (FAKTA)** terhadap ketentuan Pasal 114 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 sepanjang "DAPAT" bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dalam perkara Nomor 43/PUU-IX/2011

8. Bahwa Pemohon adalah Badan Hukum yang memiliki kepedulian atas kepentingan rakyat untuk penegakan hukum dan hak asasi manusia oleh pemerintah kota;

9. Dalam pandangan Pemohon secara hukum pengusuran sangat bertentangan dengan hukum nasional terutama **Pasal 28B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (2), Pasal 28H ayat (4), Pasal 33D ayat (3) UUD 1945;**

yang menyatakan bahwa:

- a. Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi
- b. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.
- c. Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.
- d. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih sewenang-wenang oleh siapapun.

- e. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
10. Bahwa sebagai Lembaga Swadaya Masyarakat, maka kedudukan pemohon yang memiliki kepentingan dan kedudukan hukum untuk mewakili masyarakat dalam memperjuangkan haknya;
11. Bahwa demikian juga Pemohon menyatakan bahwa UU Prp Pasal 2 yang berbunyi Dilarang memakai tanah tanpa ijin berhak atau kuasanya yang sah. Hal tersebut sangat bertentangan dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menyatakan tanah memiliki fungsi sosial.
12. Bahwa Pemohon adalah sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat berbentuk perkumpulan yang bertujuan untuk menyuarakan hak-hak dasar asasi warga miskin Jakarta yang seringkali diabaikan. Maka dalam hal ini, hak masyarakat yang dirampas lewat kegiatan penggusuran merupakan perbuatan yang sangat merugikan Masyarakat kota Jakarta baik secara materi dan Psikologis.
13. Bahwa semua manusia yang terancam dengan atau menjadi korban penggusuran paksa memiliki hak atas perbaikan tepat pada waktunya. Bantuan yang sesuai termasuk dengar pendapat, akses untuk konseling masalah hukum, bantuan hukum, keuntungan, penggantian kompensasi, permukiman kembali, rehabilitasi serta kompensasi dan seharusnya tunduk, sebagaimana diterapkan, dengan prinsip-prinsip dasar dan Pedoman atas Hak Perbaikan bagi Korban atas Pelanggaran Hukum Hak Asasi Manusia.
14. Bahwa Pemohon adalah organisasi yang telah dikenal secara konsisten secara terus menerus melakukan advokasi untuk memperjuangkan masalah perkotaan dalam hal ini termasuk hak atas pemukiman warga miskin Jakarta, yang telah terbukti secara luas integritasnya, sehingga tidak perlu diragukan lagi keberpihakannya kepada masyarakat miskin kota.
15. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, jelaslah Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk permohonan sebagai Pihak Terkait dalam perkara Uji Materiil terhadap ketentuan Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor

2106) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Permohonan Uji Materi Ketentuan pada Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang diajukan Pemohon LEMBAGA BANTUAN HUKUM JAKARTA;

C. PERIHAL KETERKAITAN PEMOHON DALAM PERKARA A QUO

KETENTUAN PASAL 2, PASAL 3 AYAT (1) DAN AYAT (2), PASAL 4 AYAT (1) DAN AYAT (2), PASAL 6 AYAT (1) BUTIR A, BUTIR B, BUTIR C, DAN BUTIR D, DAN PASAL 6 AYAT (2) UNDANG-UNDANG NOMOR 51 PRP TAHUN 1960 TENTANG LARANGAN PEMAKAIAN TANAH TANPA IZIN YANG BERHAK ATAU KUASANYALEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1960 NOMOR 158, TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR 2106 BERTENTANGAN DENGAN PASAL 28B AYAT (2), PASAL 28D AYAT (1), PASAL 28G AYAT (2), PASAL 28H AYAT (4) DAN PASAL 33D AYAT (3) UNDANG-UNDANG DASAR 1945

1. Bahwa pasal-pasal yang diajukan sebagai objek uji materi dalam permohonan Para Pemohon ini adalah Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya yang masing-masing berbunyi sebagai berikut:

Pasal 2 UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

Dilarang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah.

Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

(1) Penguasa Daerah dapat mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada didaerahnya masing-masing pada suatu waktu.

(2) Penyelesaian tersebut pada ayat (1) pasal ini diadakan dengan memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.

Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

- (1) *Dalam rangka menyelesaikan pemakaian tanah sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 3, maka Penguasa Daerah dapat memerintahkan kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan dengan segala barang dan orang yang menerima hak dari padanya.*
- (2) *Jika setelah berlakunya tenggang waktu yang ditentukan didalam perintah pengosongan tersebut pada ayat (1) pasal ini perintah itu belum dipenuhi oleh yang bersangkutan, maka Penguasa Daerah atau pejabat yang diberi perintah olehnya melaksanakan pengosongan itu atas biaya pemakai tanah itu sendiri.*

Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya

- (1) *Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam pasal 3, 4 dan 5, maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000,00 (lima ribu rupiah);*
 - a. *barangsiapa memakai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah, dengan ketentuan, bahwa jika mengenai tanah-tanah perkebuanan dan hutan dikecualikan mereka yang akan diselesaikan menurut pasal 5 ayat 1;*
 - b. *barangsiapa mengganggu yang berhak atau kuasanya yang sah di dalam menggunakan haknya atas suatu bidang tanah;*
 - c. *barangsiapa menyuruh, mengajak, membujuk atau menganjurkan dengan lisan atau tulisan untuk melakukan perbuatan yang dimaksud dalam pasal 2 atau sub b dari ayat 1 pasal ini;*
 - d. *barangsiapa memberi bantuan dengan cara apapun juga untuk melakukan perbuatan tersebut pada pasal 2 atau huruf b dari ayat 1 pasal ini;*
- (2) *Ketentuan-ketentuan mengenai penyelesaian yang diadakan oleh Menteri Agraria dan Penguasa Daerah sebagai yang dimaksud dalam*

pasal 3 dan 5 dapat memuat ancaman pidana dengan kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp 5.000,00 (lima ribu rupiah) terhadap siapa yang melanggar atau tidak memenuhinya.

(3) Tindak pidana tersebut dalam pasal ini adalah pelanggaran

2. Bahwa Undang-Undang Dasar 1945 merupakan dasar pembentukan seluruh produk hukum yang dalam Pasal 28B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (2), Pasal 28H ayat (4) dan Pasal 33D ayat (3):
 - a. Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
 - b. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
 - c. setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.
 - d. Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih sewenang-wenang oleh siapapun.
 - e. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

namun dalam kenyataannya seluruh ketentuan didalam pasal tersebut sangat jauh dari kata terlaksana. Masyarakat miskin menjadi korban dari tindakan kesewenang-wenangan pemerintah.
3. Bahwa **Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria** merupakan suatu produk hukum. **Pasal 2 ayat (3)** menyatakan bahwa negara wajib menggunakan wewenangnya semata-mata untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat untuk mencapai masyarakat Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur. Namun dalam kenyataan yang ditemukan dilapangan sekarang ini prinsip tersebut tidak berjalan semestinya, partisipasi masyarakat dihilangkan dan digantikan oleh kekuasaan pemerintah, terutama UU PrP Nomor 51 Tahun 1960 yang menyebabkan suatu ketidakpastian tersebut.
4. Bahwa besarnya pengaruh UU PrP Nomor 51 Tahun 1960 tersebut menciptakan efek **superioritas** kepada pemerintah untuk melakukan tindakan semena-mena kepada rakyat yang dalam hal ini melakukan

penggusuran paksa. Pemerintah menjadi semakin merasa memiliki kekuasaan penuh untuk merampas hak rakyat kecil yang sepatutnya harus dilindungi hak-haknya....

5. Bahwa **Pengaturan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya** menimbulkan pertentangan dengan **Pasal 28B ayat (2)** yang menyatakan *"Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi"*.

Pasal 28D ayat (1) yang menyatakan *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum"*.

Pasal 28G ayat (2) yang menyatakan *"setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari Negara lain"*.

Pasal 28H ayat (4) yang menyatakan *"Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih sewenang-wenang oleh siapapun"*

Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa *"bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat"*.

6. Bahwa **Pasal 28B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (2), Pasal 28H ayat (4), Pasal 33D ayat (3) UUD 1945** tersebut harus menjadi dasar pembentukan Undang-undang dibawahnya serta tidak bisa bertentangan sesuai asas Hukum *lex superiori derogat legi inferiori* .
7. Bahwa **Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya** adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang penetapannya dilakukan oleh presiden dalam hal kepentingan yang memaksa tanpa melalui

persetujuan DPR sehingga dapat diartikan bahwa berlakunya Undang-Undang PrP tersebut Hanya saat Negara dalam keadaan Genting (darurat).

8. Bahwa adalah sebuah fakta, Penggusuran yang dilakukan Pemerintah menggunakan Dasar Hukum **Undang-Undang Prp Tahun 1960** tidak memperhatikan pemenuhan Hak Asasi Manusia Masyarakat korban Penggusuran.
9. Bahwa dengan dinyatakan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. sudah seharusnya Pemerintah lebih memperhatikan Pemenuhan Kemakmuran Rakyat.
10. Bahwa dengan demikian ketentuan **Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya** saling bertentangan dengan **Pasal 28B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (2), Pasal 28H ayat (4), Pasal 33D ayat (3) UUD 1945;**
11. Bahwa dengan demikian memperbolehkan Pemerintah melakukan penggusuran dengan menggunakan dasar hukum **Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960** merugikan masyarakat baik secara ekonomi maupun non ekonomi.
12. Bahwa adalah suatu fakta yang tidak terbantahkan sebagai akibat dari penggusuran pemerintah yang semena-mena tersebut mengakibatkan banyak warga terlantar, tidak mendapat tempat tinggal baru,, kesulitan dalam mencari lapangan kerja baru bahkan hingga meninggal dunia.
13. Di samping itu penggusuran menyebabkan perubahan hidup, perubahan dalam kehidupan seserang adalah *stressor* yang sangat berarti (Morgan, 2006). Dari daftar stressor perubahan tempat tinggal menempati urutan ke 3 stressor setelah kehilangan pasangan dan anggota keluarga.
14. Bahwa setelah itu, Pemohon mengetahui melalui website Mahkamah Konstitusi perihal adanya permohonan uji materiil **Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya** terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 Pasal 28B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (2), Pasal 28H ayat (4), Pasal 33D ayat (3). **dengan Register Perkara Nomor 96/PUU-XIV/2016 yang diajukan oleh Rojiyanto, Mansur Daud P, dan Randi Tanadi;**

15. Bahwa pada intinya permohonan dari **Rojiyanto, Mansur Daud P, dan Randi Tanadi** meminta agar adanya pelarangan perampasan Hak Asasi Manusia melalui Penggusuran Paksa. Bahwa dengan adanya Permohonan Uji Materiil dalam perkara *a quo* di atas, Pemohon berkepentingan untuk mengajukan diri sebagai pihak terkait yang diperkenankan dalam hukum acara pengujian materiil Undang-undang pada Mahkamah Konstitusi;
16. Bahwa perlindungan warga negara atas Tindakan penggusuran paksa yang dilakukan Pemerintah harus dihentikan karena kerugian yang ditimbulkan kepada masyarakat sebagai korban merupakan sebuah fakta yang tidak dapat dibantah lagi.

PETITUM

Berdasarkan seluruh uraian di atas, kami meminta agar majelis hakim konstitusi yang mulia agar menjatuhkan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
2. Menerima dan mengabulkan permohonan dari para Pemohon untuk seluruhnya;
3. Menyatakan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Pasal 28 B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (2), Pasal 28H ayat (4), dan Pasal 33 D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
4. Menyatakan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan Pasal 28B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (2), Pasal 28H ayat (4),

- dan Pasal 33D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
5. Menyatakan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Pasal 28B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (2), Pasal 28H ayat (4), dan Pasal 33D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
 6. Menyatakan Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d dan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Pasal 28B ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (2), Pasal 28H ayat (4), dan Pasal 33D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
 7. Memerintahkan pemuatan Putusan perkara ini dalam berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Bila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat berbeda, para Pemohon memohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.7] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, Pihak Terkait I (Forum Warga Kota Jakarta) telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti PT-1 sampai dengan bukti PT-6 sebagai berikut:

- 1 Bukti PT-1 : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2 Bukti PT-2 : Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Forum Miskin Warga Kota (FAKTA)
- 3 Bukti PT-3 : Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960
- 4 Bukti PT-4 : Buku "ALTERNATIF PEMUKIMAN MISKIN KOTA" forum warga kota Jakarta (FAKTA) 2006

- 5 Bukti PT-5 : Catatan akhir tahun FAKTA, Desember 2013
Gambaran Stress pada Korban Penggusuran di DKI Jakarta, Study Kualitatif pada Korban Penggusuran di Wilayah DKI Jakarta.
- 6 Bukti PT-6 : Undang-Undang Nomor 51 PrP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanpa Izin yang berhak atau Kuasanya

Selain itu Pihak Terkait I menyerahkan keterangan tertulis Ahli yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

1. Patricia Rinwigati

Titik Tolak:

- Pertanyaan Apakah UU PRP melanggar HAM? Terutama Pasal 4 dan Pasal 6 mengenai Penggusuran.
- Pembahasan:
- Hak atas tempat tinggal sebagai hak asasi manusia: isi, prinsip dan kewajiban negara;
- Penggusuran Paksa;
- UU PRP dan HAM?
- Rekomendasi

Kata kunci: HAM adalah

- **DUHAM:** hak yang melekat dalam diri manusia tanpa memandang warga negara, tempat tinggal, jenis kelamin, etnis, warna kulit, agama, bahasa, dan status lainnya. Hak-hak ini saling berhubungan, saling ketergantungan, dan tidak dapat dipisahkan.
- Menurut **UU No 39/1999, HAM** adalah seperangkat hak yang melekat pada manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Tempat Tinggal yang Layak sebagai HAM: Pembeneran

- Tempat tinggal merupakan bagian penting yang tidak dapat dipisahkan dalam hidup manusia.

- Pada tempat tinggal melekat dimensi budaya dan sosial sehingga makna rumah tidak dapat diartikan secara sempit sebagai tempat berlindung yang memiliki atap di atas kepala;
- Tempat tinggal bukan merupakan komoditas tetapi dapat menjadi bagian investasi.
- Tempat tinggal harus diartikan sebagai hak untuk tinggal di suatu tempat dengan aman, damai, dan bermartabat.
- Sebagian masyarakat di Indonesia menganggap tempat tinggal adalah sakral yang juga harus dihargai dan dihormati.
- Tempat tinggal merupakan salah satu bagian dari hak atas kehidupan yang layak dan berhubungan dengan HAM lainnya.
- Tempat tinggal merupakan hak utama dalam perlindungan HAM lainnya terutama hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Pelanggaran hak atas

Tempat Tinggal yang layak sebagai HAM: Dasar Hukum

- **UUD 1945, Pasal 28H ayat (1)**, *“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”*
- UU No. 7 tahun 1984 tentang Pengesahan Kovensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita (Convention on the Elimination of all Form of Disscrimination Against Women – CEDAW), *Pasal 14 ayat (2) huruf g dan h: Negara-negara Pihak wajib untuk melakukan upaya-upaya yang tepat untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan di pedesaan dalam rangka memberi kepastian, berdasarkan persamaan antara laki-laki dan perempuan, bahwa mereka turut berpartisipasi dan mendapat keuntungan dari pembangunan desa dan terutama harus memberi kepastian bagi perempuan tersebut hak:*
 - g. *Untuk memperoleh akses atas pinjaman atau kredit pertanian, fasilitas pemasaran, teknologi yang tepat dan perlakuan yang sama dalam masalah pertanian pertanian, demikian pula perumahan.*
 - h. *Untuk menikmati keadaan kehidupan yang layak, terutama yang berhubungan dengan perumahan, sanitasi, pengadaan listrik dan air, angkutan dan komunikasi.*
- Keputusan Presiden Nomor 36 tahun 1990 tentang Pengesahan *Convention on the Right of the Child* (Konvensi tentang Hak Anak) tentang Pengesahan

Konvensi Hak Anak, Pasal 27 ayat (3): "Sesuai dengan kondisi nasional dan dalam batas kemampuan mereka, Negara-negara Pihak harus mengambil langkah-langkah yang layak guna membantu orangtua dan orang-orang lain yang bertanggung jawab atas anak untuk melaksanakan hak ini, dan bila diperlukan, memberi bantuan material dan program bantuan, terutama yang menyangkut gizi, pakaian dan perumahan.

- UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, Pasal 40: "Setiap orang berhak untuk **bertempat tinggal** serta berkehidupan yang layak".
- UU No. 11 Tahun 2005 tentang Hak Ekonomi Sosial Budaya (Ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi Sosial Budaya – ICESCR), Pasal 11 ayat (1): "Negara mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak bagi keluarganya, termasuk cukup pangan, sandang dan **papan yang layak**, dan atas perbaikan kondisi yang berkelanjutan."
- UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik), Pasal 17 ayat (1): "Tidak boleh seorang pun yang dapat secara sewenang-wenang atau secara tidak sah dicampuri masalah-masalah pribadinya, keluarganya, rumah atau hubungan surat-menyuratnya, atau secara tidak sah diserang kehormatan dan nama baiknya."
- UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman
Pasal 5 ayat (1): "Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang pembinaannya dilaksanakan oleh pemerintah".

Pasal 19:

- (1) Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat
- (2) Penyelenggaraan rumah dan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur.

Pasal 129: *Dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman, setiap orang berhak:*

- a. *Menempati, menikmati, dan/atau memiliki/memperoleh rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur;*
- b. *Melakukan pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;*
- c. *Memperoleh informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;*
- d. *Memperoleh manfaat dari penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;*
- e. *Memperoleh penggantian yang layak atas kerugian yang dialami secara langsung sebagai akibat penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; dan*
- f. *Mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan terhadap penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang merugikan masyarakat.*

Instrumen Lainnya

- **Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia, Pasal 25 ayat (1):** *“Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk hak atas pangan, sandang, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan social yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjadi janda/duda, mencapai usia lanjut atau keadaan lainnya yang mengakibatkanannya kekurangan nafkah, yang berada di luar kekuasaannya.”*
- **Komentar Umum No. 4 (1991) ICESCR** tentang Hak atas Tempat Tinggal yang Layak (Pasal 11 ayat (1)) menegaskan bahwa *“hak asasi atas tempat tinggal yang layak bersumber dari hak atas kehidupan yang layak dan merupakan hak yang penting untuk pemenuhan hak-hak ekonomi, social, dan budaya lainnya”*.
- **Komentar Umum No. 7 (1997) ICESCR** tentang Hak atas Tempat Tinggal yang Layak: Pengusiran Paksa, (Pasal 11 ayat (1)): *“Pengusiran tidak boleh menjadikan individu-individu tunawisma atau rawan terhadap pelanggaran hak-hak asasi manusia lainnya. Bagi korban pengusuran yang tidak mampu menyediakan berbagai kebutuhan mereka sendiri, negara harus mengambil langkah-langkah yang tepat dengan memaksimalkan sumber daya tersedia,*

untuk menjamin tersedianya tempat tinggal alternatif atau akses terhadap tanah yang produktif.”

Makna Hak Atas Tempat Tinggal yang Layak

- Mengandung kebebasan yang meliputi:
 - Perlindungan dari penggusuran paksa dan pengrusakan sewenang-wenang;
 - Bebas dari intervensi sewenang-wenang terhadap tempat tinggal, privasi dan keluarga;
 - Bebas memilih tempat tinggal dan bebas bergerak (move).
- Mengandung hak yang meliputi:
 - Perlindungan kepemilikan lahan; Pendekatan HAM tidak dapat menimbulkan hak milik atas suatu lahan atau properti walaupun pengecualian selalu ada.
 - Restitusi tempat tinggal, tanah dan properti;
 - Akses yang setara dan tidak diskriminatif terhadap tempat tinggal yang layak;
 - Partisipasi dalam pembuatan keputusan terkait tempat tinggal di tingkat nasional dan masyarakat.

Makna Tempat Tinggal yang Layak

- Adanya Perlindungan hukum terhadap kepemilikan dan perlindungan dari penggusuran paksa, pelecehan, dan ancaman lainnya;
- Ketersediaan layanan, bahan-bahan baku, fasilitas, dan infrastruktur;
- Keterjangkauan – Biaya yang dikeluarkan seseorang / rumah tangga untuk kebutuhan perumahan hendaknya berada pada tingkat yang tidak mengancam dan selaras dengan pencapaian dan pemenuhan kebutuhan dasar lainnya.
- Layak huni artinya dapat menyediakan ruang yang cukup bagi penghuninya dan dapat melindungi mereka dari cuaca dingin, lembab, panas, hujan, angin, atau ancaman-ancaman bagi kesehatan, bahaya fisik bangunan, dan faktor penyakit.
- Aksesibilitas: tempat tinggal yang layak harus dapat diakses oleh semua orang yang berhak atasnya.

- Lokasi: tempat tinggal yang layak harus berada di lokasi yang terbuka terhadap akses pekerjaan, pelayanan kesehatan, sekolah, pusat kesehatan anak, dan fasilitas-fasilitas umum lainnya.
- Kelayakan budaya: cara rumah didirikan, bahan baku bangunan yang digunakan, dan kebijakan-kebijakan yang mendukung kedua unsur tersebut mencerminkan identitas budaya dan keragaman tempat tinggal.

Kewajiban Negara terhadap Hak atas Tempat Tinggal yang Layak

Negara wajib mengambil semua langkah-langkah yang dipandang perlu dan penting untuk:

- Menghormati (*to respect*): tidak melanggar hak atas tempat tinggal yang layak serta tidak mengganggu/intervensi akses masyarakat yang sudah ada terhadap tempat tinggal. Satu cara yang jelas dalam menghormati hak atas tempat tinggal adalah tidak melakukan pengusiran paksa.
- Melindungi (*to protect*): negara harus melindungi pelanggaran HAM dari seseorang/masyarakat yang dilakukan oleh pihak ketiga, seperti perusahaan dan tuan tanah. Hal ini termasuk kewajiban negara untuk melindungi masyarakat dari penggusuran paksa yang dilakukan oleh pihak swasta. Negara tidak boleh membiarkan perusahaan mencemari sumber air bersih atau sumber-sumber kehidupan yang digunakan untuk umum sehingga tempat tinggal menjadi tidak layak.
- Memenuhi (*to fulfil*): mengambil langkah-langkah sesuai dengan keadaan negaranya untuk memastikan bahwa setiap orang akan mewujudkan hak mereka atas tempat tinggal yang memadai termasuk pembuatan rencana aksi nasional dalam hal perumahan dan tata kota. Perhatian diberikan kepada mereka yang miskin dan tuna wisma. Kewajiban ini termasuk dalam pencegahan terhadap penggusuran dan relokasi korban penggusuran dimana negara sedapat mungkin menyediakan tempat tinggal pengganti yang layak bagi korban penggusuran.

Azas yang berlaku: non-diskriminasi, proporsionalitas dan subsidiaritas, partisipasi masyarakat. ---- kewajiban negara terhadap proses dan hasil (process and result), secepatnya dan bertahap (immediately & programmatic)

Pengusuran Paksa

- Pengertian: tindakan yang memindahkan atau mengusir seseorang atau sekelompok dari tempat tinggal atau lahannya yang bertentangan dengan keinginan mereka sendiri dan tanpa memberikan perlindungan yang sesuai.
- Pengusuran Paksa adalah pelanggaran HAM yang berat karena pengusuran paksa menimbulkan pengalaman yang traumatis: harta benda sering kali dirusak, nilai aset berkurang atau tidak berharga, jaringan sosial menjadi terganggu, kehidupan menjadi tidak stabil, akses terhadap fasilitas umum sering kali terputus, dan pengusuran sering kali disertai dengan tindakan kekerasan.
- Korban pengusuran paksa bersifat individu maupun kolektif karena menyangkut orang peresorangan dan keluarga termasuk anak-anak dan perempuan.

Pengecualian

Dalam “keadaan yang luar biasa” pengusuran paksa dapat dilakukan tanpa melanggar prinsip internasional. Keadaan luar biasa meliputi:

- (a) Tindakan rasis atau diskriminasi oleh salah satu penghuni terhadap penghuni lain.
- (b) Pengrusakan properti sewaan yang tidak dapat dibenarkan;
- (c) Tidak membayar sewa meskipun terbukti mampu membayar;
- (d) Perilaku anti sosial yang terus-menerus yang mengancam, melecehkan atau mengintimidasi penghuni, atau perilaku terus-menerus yang mengancam kesehatan atau keselamatan masyarakat;
- (e) Perilaku kriminal yang nyata, seperti yang didefinisikan oleh undang-undang, yang mengancam hak orang lain;
- (f) Pendudukan ilegal harta benda yang dihuni pada saat pendudukan;
- (g) Pendudukan tanah atau rumah penduduk yang diduduki oleh warga negara dari kekuasaan pendudukan.

Pengusuran Paksa harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- ❖ Diatur dalam undang-undang negara yang bersangkutan;
- ❖ Sesuai dengan prinsip-prinsip hukum HAM internasional dan Panduan Umum PBB mengenai Penggusuran Paksa;
- ❖ Hanya bertujuan untuk kesejahteraan umum;
- ❖ Tidak ada jalan lain. Pemerintah harus memastikan bahwa sebelum ada penggusuran – terutama yang melibatkan banyak orang – semua kemungkinan lain telah ditelusuri dengan melakukan perundingan bersama korban penggusuran dengan tujuan untuk menghindari atau sedikitnya memperkecil kemungkinan menggunakan kekuatan paksa.
- ❖ Mendapatkan kompensasi dan rehabilitasi yang penuh dan adil;
- ❖ (Non-diskriminasi: Pemerintah harus memberlakukan perlakuan yang sama untuk seluruh wilayah negara – tidak ada pembedaan tertentu.
- ❖ Kualitas yang sama sebelum atau sesudah penggusuran. Penggusuran seharusnya tidak membuat seseorang menjadi tunawisma atau rentan terhadap pelanggaran hak-hak manusia lainnya. Pemerintah dengan demikian harus memastikan bahwa alternatif tempat tinggal atau lahan yang memadai harus tersedia bagi orang terkena penggusuran.
- ❖ Terakhir, di dalam kasus-kasus yang jarang terjadi di mana penggusuran paksa dianggap dapat dibenarkan, penggusuran tersebut harus dilaksanakan dengan mematuhi ketentuan-ketentuan tambahan hukum hak asasi manusia internasional terkait dan sesuai dengan prinsip-prinsip umum kewajaran dan kesebandingan (*general principles of reasonableness and proportionality*).

SOP Penggusuran Paksa:

1. Pemberitahuan yang wajar dan patut harus diberikan kepada semua orang yang akan digusur sebelum tanggal penggusuran;
2. Informasi tentang pengusiran yang akan dilakukan dan peruntukkan lahan dari tempat yang akan digusur harus disediakan di dalam waktu yang cukup kepada semua yang terkena penggusuran;
3. Pejabat pemerintah atau pewartuanya harus hadir selama proses penggusuran;

4. Semua orang yang melakukan pengusiran harus memiliki pengenal yang jelas dan sesuai;
5. Penggusuran tidak boleh dilakukan ketika cuaca sangat buruk atau di malam hari, kecuali para penghuni menyetujuinya;
6. Bantuan hukum harus diberikan bagi mereka yang memerlukannya; dan
7. Bilamana mungkin, bantuan hukum harus disediakan bagi yang membutuhkannya supaya mereka dapat memperoleh penggantian melalui peradilan.

UU PrP No. 51/1960 dan HAM?

- Ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya tidak sesuai dengan Ham atas Perumahan terutama berkaitan dengan beberapa hal:
- Tahun 1960, HAM atas perumahan belum berkembang seperti saat ini. Interpretasi pasal 11(1) ICESCR dan instrumen penduduk dikembangkan kemudian berdasarkan kasus-kasus yang ditemukan. Indonesia meratifikasi tahun ICESCR melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya.
- UU Prp tidak mencantumkan perlindungan HAM terhadap korban penggusuran sebagaimana diatur dalam instrumen internasional, UUD dan/atau UU lainnya. Sehingga pelanggaran HAM dapat menimbulkan pelanggaran HAM yang lain (double violations)
- Banyak peraturan perundang-undangan yang sebenarnya memberikan arti baru atau mengubah pengertian dan makna UU PRP sehingga menimbulkan kebingungan dan jelas ketidakpastian hukum.
- Rekomendasi: UU Prp No. 51/1960 perlu ditinjau ulang untuk dicabut.

2. Aully Grashinta

A. Latar Belakang

Tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar manusia (*basic needs*) yang tergolong sebagai *physiological and safety needs*. Kebutuhan dasar berarti

kebutuhan utama yang harus dipenuhi oleh seseorang sebelum kebutuhan-kebutuhan lain terpenuhi. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar membuat ketidakstabilan dalam hidup seseorang sehingga kesulitan untuk mencapai tingkat kebutuhan yang lebih tinggi yakni *psychological needs*. Dengan demikian kebutuhan akan tempat tinggal menjadi factor utama yang mempengaruhi kesehatan jiwa seseorang. Dan karenanya negara berkewajiban untuk memenuhi hak seluruh warga negaranya atas perumahan yang layak. Indonesia juga telah meratifikasi Konvenan Ekosob yang mengatur hak warga negara atas perumahan yang layak. Lahirnya tunawisma baru akan menyebabkan dampak sosial yang tidak baik bagi suatu kota ataupun negara.

Namun demikian, apa yang kita lihat dari tahun-tahun tidak banyak perubahan. Penggusuran paksa di tanah air dewasa ini menjadi ancaman serius terhadap pemenuhan hak tidak warga atas perumahan yang layak. Hal ini jelas mengancam kesejahteraan psikologis masyarakat. Lebih lagi, sebagian besar penggusuran dilakukan secara paksa. Penggusuran paksa dapat didefinisikan sebagai adanya pemindahan individu, keluarga dan/atau komunitas secara paksa (di luar kehendak) dari rumah dan/atau tanah yang telah mereka tempati untuk selamanya atau sementara, tanpa penyediaan atau akses pada prosedur hukum yang benar maupun perlindungan yang diperlukan

Kegiatan penggusuran paksa di Indonesia seringkali dilakukan dengan beberapa alasan, antara lain:

- **Penggusuran paksa yang dilakukan dengan pembangunan infrastruktur kota dan upaya untuk memindahkan tata kota.**

Saat ini pembangunan infrastruktur sedang dilakukan secara massif. Pencegahan banjir seringkali menjadi alasan pemerintah DKI Jakarta untuk memindahkan masyarakat dari tempat tinggalnya. Pembangunan infrastuktur jalan sebagai sarana transportasi dan mobilisasi masyarakat perkotaan juga menjadi alasan kuat untuk memindahkan masyarakat agar lahan dapat digunakan untuk mendukung pembangunan tersebut. Selain itu, peruntukkan lahan yang tidak sesuai juga menjadi alasan kuat. Beberapa wilayah *diclaim* sebagai tanah milik Pemprov dan diperlukan untuk membuat ruang terbuka hijau demi keindahan dan

kesehatan kota. Kondisi ini tidak hanya terjadi di Jakarta tetapi juga di kota-kota lain yang sedang bergerak membangun kotanya. Meski demikian, beberapa fakta menemukan alasan-alasan ini banyak digunakan oleh Pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pihak tertentu misalnya para pengembang yang berdalih membantu pemerintah dalam menata kota, walaupun ujungnya adalah agar dapat melakukan 'pengembangan' dan mendapat keuntungan dari 'pengembangan' tersebut.

Di Jawa Barat, pengembangan waduk Jatigede yang menenggelamkan beberapa desa juga berasal pembangunan infrastruktur dan mengatasi banjir yang mungkin akan terjadi.

- **Penggusuran sebagai akibat konflik sumber daya alam.**

Sumber daya alam seringkali menjadi potensi konflik. Semakin besar nilai sumber daya alam tersebut semakin banyaklah pihak yang berkepentingan untuk menguasai sumber daya alam tersebut. Berbagai kasus perebutan lahan untuk pengembangan lahan perkebunan sawit terjadi di Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi serta beberapa daerah lain di Indonesia. Kasus Mesuji di Lampung yang menelan korban jiwa atau perebutan lahan antara masyarakat dan pemerintah di Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara karena adanya penetapan hutan lindung, membuat masyarakat harus berpindah dari tempat tinggal yang secara turun temurun telah ditempati selama lebih dari 20 tahun.

- **Penggusuran sebagai akibat konflik sosial**

Sebagai negara dengan variasi perbedaan yang sangat tinggi menjadikan Indonesia sebagai negara dengan konflik sosial yang cukup tinggi. Salah satu perbedaan yang menjadi aspek utama terjadinya konflik sosial adalah agama dan keyakinan. Contoh nyata terjadinya penggusuran adalah pada sekelompok masyarakat yang memiliki keyakinan yang dianggap menyimpang oleh anggota masyarakat yang lain seperti kelompok ajaran Ahamdiah. Kelompok ini telah mengalami beberapa kali penggusuran paksa karena tidak diterima di lingkungan tempat mereka tinggal. Penggusuran terhadap kelompok ini terjadi di Bogor dan Lombok Nusa Tenggara Barat.

- **Penggusuran akibat konflik bersenjata**

Meski saat ini sudah tidak banyak terjadi konflik senjata di Indonesia namun pengusuran akibat konflik bersenjata namun kasus pengusuran paksa pernah terjadi di daerah konflik seperti di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Konflik antara pemerintah dan GAM mencatat menimbulkan lebih dari 100.000 warga kehilangan tempat tinggal karena rumah warga sipil tersebut dihancurkan dan dibakar. Sementara operasi militer untuk mempertahankan kedaulatan Indonesia dari kelompok separatis yang menimbulkan hilangnya tempat tinggal warga sipil juga terjadi di Papua dan Timor.

- **Pengusuran akibat bencana alam**

Sebagai negara yang cukup rentan terhadap bencana alam seperti gempa bumi, gunung meletus, tsunami, banjir ataupun tanah longsor, kehilangan tempat tinggal dan pengusuran paksa seringkali dialami oleh warga sipil. Perubahan yang terjadi pada kontur tanah akibat bencana membuat warga tidak dapat kembali ke tempat tinggalnya dan terpaksa berpindah ke tempat lain. Dengan alasan keselamatan warga, pemerintah juga seringkali tidak memberikan ijin kembali kepada warga untuk menempati kembali tempat tinggalnya yang rawan dengan bencana alam

B. Dampak Psikologis Pengusuran Paksa

Dengan berbagai alasan di atas pada dasarnya pengusuran adalah memindahkan manusia di mana memindahkan manusia tidak saja memindahkan raganya tetapi juga memindahkan jiwanya. Pengusuran menyebabkan perubahan hidup yang sangat signifikan bagi seorang individu. Perubahan dalam kehidupan seseorang adalah *stressor* yang sangat berarti (Morgan, 2006). Perubahan akan menuntut penyesuaian diri pada diri seseorang. Penyesuaian diri dari sesuatu yang sebelumnya sudah stabil dalam diri seseorang menjadikan sumber stress atau *stressor*. Dari daftar *stressor*, perubahan tempat tinggal menempati urutan ke 3 sebagai *stressor* setelah kehilangan pasangan, dan kehilangan anggota keluarga (Davidson & Naile, 2010). Tingkat stress pada perubahan tempat tinggal yang diteliti di sini adalah perubahan tempat tinggal dalam kondisi normal atau tanpa paksaan. Dengan adanya paksaan dan kondisi-kondisi penyerta sebelum – saat – dan setelah pengusuran tentunya tingkat *stressor*

menjadi semakin tinggi. Tingkat stress yang tinggi menjadi potensi timbulnya berbagai masalah kejiwaan pada individu mulai dari gejala stress ringan, depresi, depresi berat, hingga kematian. Seorang warga di Surabaya, Anik Marwati (27 tahun) salah satu korban penggusuran Stren Kali Jagir Wonokromo Surabaya pada tahun 2009 meninggal diduga akibat stress yang dialami pasca penggusuran karena melihat rumahnya dihancurkan.

Term 'stress' sendiri telah banyak kita dengar di kehidupan sehari-hari. Terdapat beberapa definisi stress yang dikemukakan oleh beberapa ahli, sebagai berikut:

- Stress adalah ketegangan, tegangan batin dan konflik. Stress adalah satu stimulus yang menegangkan kapasitas psikologis dan fisiologis dari suatu organisme. Stress merupakan satu kondisi ketegangan fisik atau psikologis disebabkan oleh adanya persepsi ketakutan dan kecemasan (*anxiety*). Stress juga muncul akibat frustrasi yang berkelanjutan di mana aktivitas yang terarah pada pencapaian tujuan telah diganggu atau dihalang sehingga menimbulkan perasaan was-was dan khawatir akan gagalnya mencapai tujuan (Chaplin, 2009)
- Stress sebagai respon tubuh yang sifatnya non spesifik terhadap setiap tuntutan (*the non specific response of the body to any demand*)(Selye, 2001). Dengan demikian stimulus lingkungan yang mengakibatkan stres tidak tunggal, tetapi semua tergabung dalam suatu susunan total yang mengancam keseimbangan (homoistatis) individu. Selye mengembangkan konsep yang dikenal dengan Sindrom Adaptasi Umum (General Adaptation Syndrom) yang menjelaskan bila seseorang pertama kali mengalami kondisi yang mengancam, maka mekanisme pertahanan (*defense mechanism*) pada tubuh diaktifkan. Kelenjar-kelenjar tubuh memproduksi sejumlah *adrenalin cortisone* dan hormon-hormon lainnya serta mengkoordinasikan perubahan-perubahan pada sistem saraf pusat. Jika tuntutan-tuntutan berlangsung terus, maka mekanisme pertahanan diri berangsur-angsur akan melemah, sehingga organ tubuh tidak beroperasi secara adekuat. Jika reaksi-reaksi tubuh kurang berfungsi dengan baik, maka hal itu merupakan awal kemunculan penyakit gangguan adaptasi. Penyakit-penyakit tersebut

muncul dalam bentuk maag, serangan jantung, tekanan darah tinggi atau keluhan-keluhan psikosomatik lain.

- Stres adalah proses penilaian suatu peristiwa dan dianggap mengancam, menantang atau membahayakan dan individu merespon peristiwa itu pada level fisiologis, emosional, kognitif dan perilaku Fieldman (1989). Peristiwa yang memunculkan stres dapat saja positif (misalnya merencanakan pernikahan) atau negatif (misal kematian keluarga). Sesuatu didefinisikan sebagai peristiwa yang menekan (*stressful event*) atau tidak tergantung pada respon yang diberikan oleh individu
- Lazarus dan Folkman (1998) mendefinisikan stress psikologis sebagai sebuah hubungan antara individu dengan lingkungan yang dinilai sebagai beban, sangat melampaui kemampuan seseorang dan membahayakan kesejahteraannya. Stress merupakan hasil proses interaksi timbal balik antara individu dengan lingkungan yang melibatkan peran kognisi individu untuk menilai dan bila lingkungan tersebut dinilai membahayakan kesejahteraan individu, maka akumulasi ketegangan, kekalutan dan beban muncul dalam psikis individu.

Dari berbagai definisi di atas dapat disimpulkan bahwa stres merupakan hubungan timbal balik antara individu dengan sebuah peristiwa yang dianggap menekan, mengancam dan membahayakan kesejahteraan individu baik secara fisiologis, emosional, kognitif maupun perilaku. Dengan demikian, mengacu pada teori tersebut bila peristiwa pengusuran dianggap mengancam dan membahayakan kesejahteraan warga, maka peristiwa tersebut menjadi pemicu stres warga yang menjadi korban pengusuran.

Pengusuran menimbulkan ancaman yang menyebabkan ketakutan tersendiri. Ancaman yang muncul antara lain

- Pengancaman terhadap kebutuhan fisiologis (*physiological needs*) seperti makan, minum, mandi, mencuci baju, dan lain sebagainya
- Pengancaman terhadap kebutuhan akan rasa aman (need for self security)
- Pengancaman terhadap kehilangan pekerjaan atau penurunan penghasilan (11 – 15%)

Sehingga sangat perlu diimbangi dengan mekanisme pertahanan diri (*defensemechanism*) untuk dapat tetap bertahan secara psikologis

Selanjutnya akan dibahas mengenai sumber stress. Menurut Sarwono (1998) *stressor* dapat dibagi menjadi tiga macam, yakni

1. Stressor fisik – bersumber dari lingkungan fisik seperti suhu udara, suara bising, kondisi dan peralatan kerja yang buruk, polusi udara, makanan dan obat-obatan
2. Stressor sosial – bersumber dari lingkungan fisik seperti tingkat sosial ekonomi, tekanan politik dan budaya, peran gender, hubungan interpersonal, hubungan kerja, dan sebagainya.
3. Stressor Psikologis – bersumber dari rasa frustrasi (kegagalan dalam meraih apa yang diharapkan), ketidakpastian atau keraguan akan masa depan, rasa bersalah, rasa khawatir, dan rasa inferior.

Sedangkan menurut Robbins (2004) ada tiga sumber utama yang dapat menyebabkan timbulnya stress yaitu:

- Faktor Lingkungan

Keadaan lingkungan yang tidak menentu akan dapat menyebabkan pengaruh pembentukan struktur organisasi (pemerintah kota; baca) yang tidak sehat terhadap warga.

Dalam faktor lingkungan terdapat tiga hal yang dapat menimbulkan stres bagi masyarakat yaitu ekonomi, politik dan teknologi. Perubahan yang sangat cepat karena ada penyesuaian terhadap ketiga hal tersebut membuat seseorang mengalami ancaman terkena stres. Hal ini dapat terjadi, misal perubahan teknologi yang begitu cepat. Perubahan terhadap teknologi akan membuat keahlian seseorang dan pengalamannya tidak terpakai karena hampir semua pekerjaan dapat terselesaikan dengan cepat dan dalam waktu singkat dengan menggunakan teknologi.

- Faktor Organisasi

Didalam organisasi terdapat beberapa yang dapat menimbulkan stres yaitu *role demands*, *interpersonal demands*, *organizational structure* dan

organizational leadership. Pengertian dari masing-masing faktor organisasi adalah sebagai berikut:

- a. *Role Demands* – Peraturan dan tuntutan dalam tata kehidupan kota yang tidak jelas dalam suatu sistem negara akan mempengaruhi peranan seorang untuk memberikan hasil akhir yang ingin dicapai bersama
- b. *Interpersonal Demands* – Mendefinisikan tekanan yang diciptakan oleh orang lain dalam kehidupan bersama. Hubungan komunikasi yang tidak jelas antara warga dengan birokrasi (eksekutif dan legislatif) akan dapat menyebabkan komunikasi tidak sehat.
- c. *Organizational Structure* dalam hal ini adalah struktur pemerintahan – Mendefinisikan tingkat perbedaan dalam pemerintahan dimana keputusan tersebut dibuat dan jika terjadi ketidakjelasan dalam struktur pembuat keputusan atau peraturan maka akan dapat mempengaruhi psikologi warga
- d. *Organizational Leadership* – Berkaitan dengan peran yang akan dilakukan oleh seorang pimpinan daerah. Karakteristik pemimpin dibagi dua yaitu karakteristik pemimpin yang lebih mengutamakan atau menekankan pada hubungan langsung antara pemimpin dengan yang dipimpin serta karakteristik pemimpin yang hanya mengutamakan atau menekankan pada pencapaian visi misi dan program kerjanya.

Pada kasus pengusuran paksa ini, pengusuran menjadi sumber stress psikologis yang disebabkan oleh faktor stress maupun factor organisasi.

Stress yang dialami oleh individu yang mengalami pengusuran terdiri dari 3 tahap, yakni

1. Stress pra pengusuran

Berita mengenai perubahan akan membuat siapapun merasa kaget. Kaget dalam tingkatan rendah maupun tinggi. Pada warga yang akan mengalami pengusuran, informasi mengenai pengusuran merupakan stressor yang kuat. Ketidakjelasan informasi dan tidak adanya akses pada sumber informasi yang terpercaya membuat tingkat stressor menjadi lebih tinggi. Instabilitas dalam waktu pelaksanaan pengusuran

menyebabkan munculnya kekhawatiran (*anxiety*) yang tinggi. Kondisi *anxiety* ini termanifestasi dengan perilaku agresif warga korban penggusuran dalam mempertahankan tempat tinggalnya. Bentuk agresifitas yang muncul adalah penolakan menempati rusun yang disediakan atau bertahan di tempat tersebut dengan melakukan pemukulan atau pengrusakan pada aparat dan alat-alat penggusur. Ketidakpastian akan masa depan juga menimbulkan stress yang tinggi. Mau kemana setelah digusur? Apakah penggusuran akan mempengaruhi akses terhadap mata pencaharian? Apakah penggusuran akan menimbulkan dampak bagi pendidikan anak-anak? Apakah di tempat yang baru terdapat lingkungan yang sosial seperti yang selama ini telah dijalin? Berbagai pertanyaan muncul dari dalam diri individu yang menyebabkan timbulnya kekhawatiran jika kondisi yang ditemui akan lebih buruk daripada apa yang sekarang dimiliki. Kejelasan mengenai penggusuran, kesepakatan berdasarkan komunikasi dua arah yang intensif serta adanya waktu dalam mempersiapkan perpindahan merupakan langkah yang dapat diambil untuk meminimalisir tingkat stress pra penggusuran.

2. Stress saat terjadinya penggusuran

Kondisi saat terjadinya penggusuran menimbulkan stress yang tinggi. Dalam penggusuran pemerintah biasanya mengedepankan kekuatan aparat dan alat-alat berat yang sudah dipersiapkan. Roboh atau hancurnya bangunan tempat tinggal yang selama ini ditinggali –yang menyimpan berbagai kenangan, suasana bising dan *chos*, debu yang mengepul akibat runtuhnya bangunan, teriakan dan tangisan akan menimbulkan kondisi traumatik (membekas lama) pada siapapun yang terlibat. Selain kehilangan rumah tinggalnya tidak jarang warga juga kehilangan harta benda yang dimilikinya karena penggusuran paksa. Harta benda yang dikumpulkan dari waktu ke waktu dengan jerih payah biasanya hancur atau hilang dalam proses ini karena warga tidak sempat memindahkan atau tidak tahu harus pindah ke mana dengan membawa barang-barang yang ada tersebut. Kondisi *chaos* saat penggusuran paksa membuat individu merasa takut, terancam, namun tak berdaya. Penggunaan aparat yang kasar, dengan menggunakan kata-kata yang

kasar, alat berat yang kuat, bahkan gas air mata terkadang digunakan dalam proses pengusiran paksa. Hal ini jelas menimbulkan tekanan psikologis yang berat. Pengusiran paksa yang dilakukan tanpa kekerasan, akan meminimalisir tingkat stress pada saat terjadinya pengusiran.

3. Stress pasca pengusiran

Setelah pengusiran, stress yang dialami juga berbeda. Stress yang muncul adalah penyesuaian pada trauma saat terjadinya pengusiran serta penyesuaian diri di lingkungan yang baru. Mudah sulitnya serta lama cepatnya penyesuaian diri memang sangat individual, sangat tergantung pada pribadi dan pengalaman masa lalu yang dimiliki oleh individu. Semakin besar tingkat stress pra dan saat pengusiran akan menyebabkan semakin tingginya kondisi stress pasca pengusiran. Tempat tinggal yang baru –jika ada- akan menuntut adanya perubahan pola hidup pada setiap individu baik secara fisik maupun psikologis. Misalnya perubahan pola transportasi antara tempat tinggal dan tempat bekerja, tempat memenuhi kebutuhan (pasar, rumah sakit, dan sebagainya), serta hubungan dengan lingkungan sosial masyarakat. Memberikan lingkungan yang lebih baik seperti memindahkan ke rumah susun dengan fasilitas yang lebih memadai memang dapat memberikan solusi untuk menurunkan tingkat stress pasca pengusiran. Menurut penelitian Rice (1999) dari Harvard University, 11 – 15% korban pengusiran juga kehilangan sumber penghasilannya. Hal ini jelas menimbulkan masalah kesejahteraan sosial yang baru.

Untuk dapat bertahan sehat secara psikologis dalam menghadapi stress, individu harus memiliki strategi dalam menghadapi perubahan yang terjadi dalam hidupnya. Strategi ini disebut *coping stress* yang terdiri dari dua bentuk yakni *problem focused coping* (*coping* yang terfokus pada penyelesaian masalah) dan *emotional focused coping* (*coping* yang terfokus pada perasaan). Strategi coping yang efektif dalam menurunkan tingkat stress adalah *problem focused coping*.

Bentuk coping stress yang dilakukan adalah *direct action* di mana individu mencari informasi, menarik diri atau mencoba menghentikan stressor, menggunakan *palliative* (merasionalisasi, meditasi, menilai ulang situasi). Jika respon coping tidak adekuat dalam mengatasi stressor padahal semua sudah dikerahkan maka individu akan mengalami kelelahan secara psikologis. Tahap selanjutnya adalah memasuki tahap reaksi tanda bahaya, resistensi dan tahap kelelahan. Tahap reaksi adalah tahap dimana tubuh secara otomatis menerima tanda-tanda bahaya stressor hasil dari proses penilaian. Tahap resistensi atau proses stres tidak hanya bersifat otomatis hubungan antara stimulus respon, tetapi peran-peran kognisi sudah mulai muncul

Namun demikian strategi untuk meningkatkan resiliensi warga terhadap stress dan trauma pasca penggusuran belum banyak dilakukan apalagi difasilitasi oleh Negara. Warga korban penggusuran yang mengalami stress berulang kali ini seolah dibiarkan menyelesaikan masalahnya sendiri tanpa diberikan pendampingan yang dibutuhkan.

Beberapa penelitian yang dilakukan untuk melihat dampak psikologis penggusuran paksa menunjukkan bahwa terdapat beberapa respon stress yang muncul. Respon stress dikategorikan menjadi dua yakni respon fisiologis dan respon psikologis yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Respon Fisiologis yang meliputi proses-proses organis dari makhluk hidup. Respon ini ditandai dengan terganggunya beberapa hal, yaitu:
 - Kehilangan nafsu makan
 - Terkena penyakit maag, sakit kepala, jantung dan darah tinggi
 - Ekspresi wajah kusut dan selalu serius
2. Respon Kognitif yang meliputi semua proses aktivitas mental yang terjadi di otak, dapat terlihat dari terganggunya beberapa proses kognitif individu
 - Tidak dapat berpikir dengan runtut
 - Pikiran sering melompat-lompat
 - Pikiran sering kosong/melamun
 - Gangguan konsentrasi

3. Respon Emosi yang meliputi perasaan yang disertai dengan perubahan-perubahan dalam tubuh, yaitu:
 - Cemas, khawatir, dan takut terus menerus
 - Tensi emosi meningkat (mudah marah)
 - Mengalami mimpi buruk
 - Insomnia – sulit tidur pada jam yang seharusnya
4. Respon Behavioral yang meliputi setiap tindakan yang dapat terlihat, yaitu
 - Malas bekerja – ada ketakutan jika ditinggal bekerja akan digusur kembali, sehingga akhirnya dipecat dari tempat kerja
 - Malas melakukan aktivitas yang biasa dilakukan

Timbulnya respon-respon ini jelas membuat individu menjadi kurang dapat berfungsi sebagai manusia dengan baik.

Meski memberikan dampak psikologi yang berat bagi semua individu, pihak yang paling rentan dalam menghadapi penggusuran adalah perempuan dan anak-anak. Penelitian yang dikembangkan oleh Rice (1999) dari Harvard University menemukan bahwa Ibu yang pernah mengalami peristiwa penggusuran memiliki level stress 20% lebih tinggi dari pada mereka yang tidak memiliki pengalaman digusur. Studi tersebut berfokus pada ibu dengan penghasilan rendah dan ibu di perkotaan yang rentan jadi korban penggusuran. Hasilnya menunjukkan tingkat stres ibu yang tinggi sangat berpengaruh pada kesehatan fisik dan mental anak. Berdasarkan studi tersebut, satu dari dua ibu korban penggusuran mengalami depresi, dibandingkan dengan satu dari empat ibu yang tidak pernah mengalami penggusuran. Satu dari lima ibu korban penggusuran memiliki anak dengan kesehatan yang buruk, dibandingkan dengan satu dari 10 ibu yang tidak pernah mengalami penggusuran.

Sebagian ibu yang mengalami penggusuran paksa juga mengalami kekacauan internal sebagai respon stress. Dengan mengalami kondisi stress, fungsi ibu dalam mengawal tumbuh kembang anak menjadi lemah. Beban psikologis dari ancaman kehilangan tempat tinggal akan berdampak hingga 2 tahun ke depan (Loot, 2015). Dengan melemahkan fungsi ibu

dalam keluarga, maka pihak yang paling terdampak selanjutnya adalah anak-anak.

Anak-anak yang mengalami penggusuran juga bertumbuh dengan ketidakstabilan. Ketidakstabilan tempat tinggal akan mempengaruhi perkembangan kepribadian maupun akademik anak. Tak sedikit anak korban penggusuran yang harus berhenti sekolah sementara waktu karena proses penggusuran ini. Hilangnya barang-barang kelengkapan sekolah bersamaan dengan hancurnya rumah mereka, menjadi salah satu penyebabnya. Belum lagi perbedaan jarak tempat tinggal dan sekolah. Hal ini banyak dirasakan oleh warga termasuk yang dipindahkan 'dengan baik' ke rusun. Proses perpindahan sekolah ternyata tidak semudah dan selancar yang diharapkan. Perpindahan tempat tinggal juga menyebabkan anak mengalami stress dan kebingungan dalam melakukan proses adaptasi kembali. Anak yang belum sepenuhnya memahami kondisi yang ada selalu bertanya-tanya dan terkaget-kaget dengan kondisi yang ditemui. Hilangnya akses pada kebutuhan seperti air, tempat tidur, dan makanan dialami oleh anak-anak warga korban penggusuran. Pola hidup yang harus berubah harus dihadapi anak tanpa pemahaman yang komprehensif mengenai apa yang terjadi dengannya, keluarganya, dan lingkungan sekitarnya. Lemahnya fungsi orang tua yang juga sedang mengalami stress membuat anak kesulitan untuk mencari bantuan akan masalahnya. Hal ini diperparah dengan kondisi lingkungan yang tidak jarang melakukan *bullying* pada anak-anak korban penggusuran, misalnya karena mereka tidak punya seragam atau sepatu sekolah dan buku-buku lagi. Sehingga anak-anak ini menjadi malu dan tidak ingin kembali ke sekolah. Hal ini tentu melanggar haknya sebagai anak untuk mendapat pendidikan dari negara. Bentuk traumatic yang dirasakan anak dan tidak dapat diungkapkan akan menjadi potensi konflik di masa mendatang. Dengan demikian, anak akan berkembang menjadi pribadi dengan potensi bermasalah di masa mendatang. Misalnya menjadi pribadi yang agresif dan pemberontak, atau malah menjadi pribadi yang tertutup dan kurang dapat menyesuaikan diri dengan lingkungan sosial.

Dampak negatif ketidakstabilan tempat tinggal berbeda-beda pada anak, tergantung usianya. Misalnya pada anak lima tahun, dampak yang terjadi

adalah lambatnya menyerap kosa kata dibanding mereka yang punya tempat tinggal tetap. Penurunan nilai akademik, kesulitan bersosialisasi, dan berkurangnya ikatan dengan orangtua biasanya dialami oleh anak usia sekolah dasar. Sedangkan untuk anak usia SMP, dampak yang biasanya terjadi adalah bertambahnya sensitivitas dan perubahan sikap.

Jika semakin banyak anak-anak mengalami kondisi seperti ini dapat dibayangkan bagaimana generasi muda Indonesia di masa mendatang yang tumbuh sebagai generasi pemarah, sensitif, dan tidak stabil.

Pada akhirnya, pengusuran bukanlah hal yang mudah untuk siapapun. Jika kondisi psikologis warga yang serba tidak stabil ini tidak segera ditangani, maka kemungkinan terjadinya dampak sosial yang negatif akan makin besar di masa mendatang.

C. Kesimpulan

Pengusuran yang dilakukan secara fisik, membawa dampak negatif yang luas secara psikologis yang membawa luka bagi individu yang mengalaminya. Relokasi yang dilakukan seringkali hanya memindahkan manusia secara fisik tetapi tidak secara psikologis. Kondisi traumatik pra – saat- dan pasca pengusuran seharusnya diatasi dengan tuntas dengan berbagai intervensi psikologis sehingga tidak menimbulkan dampak yang lebih besar di masa mendatang. Kebutuhan psikologis seperti kestabilan, mata pencaharian, pola hidup, sosial kemasyarakatan adalah aspek yang perlu dipikirkan selain hanya memindahkan fisik manusia dari satu tempat ke tempat yang lain. Meminimalisir stress karena harus melakukan penyesuaian diri perlu dipikirkan pemerintah agar tidak terjadi kondisi depresif yang lebih jauh.

Pemicu stress pada korban pengusuran paksa secara umum dapat disimpulkan sebagai berikut:

- Pengusuran adalah STRESSOR yang mengancam kesejahteraan dan kesehatan jiwa. Merupakan stressor dari LINGKUNGAN
- Faktor lingkungan ekonomi → menggantungkan hidup dari daerah tempat pengusuran (tempat kerja dekat, menjadi buruh cuci, buruh pabrik ikan, pemulung, satpam di kompleks terdekat, dll)

- Ketidakjelasan landasan hukum dan informasi yang minim, tidak jelas, dan selalu merasa dibohongi oleh aparat
- Penggusuran menyebabkan munculnya problem-problem baru seperti kehilangan tempat tinggal, tempat usaha/mata pencaharian. Kelihatan orang yang dicintai, menambah biaya hidup untuk pengobatan (terkena pukulan petugas dan sakit karena kedinginan, kepanasan, jarang mandi, dll).

Penggusuran paksa yang jelas menimbulkan masalah psikologis bagi warga Indonesia yang mengalami sudah seharusnya dihentikan. Kondisi psikologi dan kesejahteraan warga terutama anak-anak perlu menjadi prioritas pemikiran dalam hal penataan ruang kota. Semua warga harus dilibatkan dalam proses pembangunan kota dan harus bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan warga bukan malah meninggalkan luka mendalam dan kondisi traumatic yang akan menjadi bom waktu di masa mendatang. Pemulihan psikologis bagi warga yang mengalami stress akibat penggusuran paksa memang perlu menjadi agenda pemerintah, namun akan jauh lebih baik jika penggusuran paksa memang tidak pernah terjadi.

[2.8] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Pihak Terkait II (Ratnawati, Daniel A. Setiyadi, dan Waridin Bin Takwadi) memberikan keterangan tertulis dan keterangan lisan di depan persidangan sebagai berikut:

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan” dan “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;
2. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang

- kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu”;
3. Bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi lebih lanjut termaktub dalam Pasal 10 ayat (1) butir a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara pada tingkat pertama dan terakhir putusannya bersifat final untuk (a) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;
 4. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, karena objek permohonan ini adalah uji materi Undang-Undang, yaitu Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU PrP Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili dan memutus permohonan ini.

B. Kedudukan Dan Kepentingan Hukum Pemohon Sebagai Pihak Terkait Yang Berkepentingan Langsung

1. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa *“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: (a) perorangan WNI, (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, (c) badan hukum publik dan privat, atau (d) lembaga negara.”*
2. Bahwa dengan mengacu pada syarat-syarat sebagaimana telah diuraikan di atas, para Pemohon memiliki hak konstitusional untuk mengajukan permohonan sebagai Warga Negara Indonesia. Adapun rincian kerugian negara yang dialami oleh Para Pemohon, antara lain:
 - a. Pemohon I adalah merupakan salah satu korban pengusuran Kelurahan Merkasari Kecamatan Neglasari, Kota Tangerang dalam rentang waktu 2009 sampai dengan 2010.

- b. Pemohon II adalah warga Kebun Sayur, Ciracas Jakarta Timur yang menempati tanah yang diklaim dimiliki oleh Perum Perusahaan Pengangkutan Djakarta. Pemohon II sejak tahun 2011 sudah diancam untuk mengosongkan lahan, dikarenakan hal tersebut Pemohon II mengalami diskriminasi untuk mendapat hak atas identitas.
- c. Pemohon III adalah korban penggusuran yang terjadi di wilayah RT 03 RW 03 Kelurahan Semper, Cilincing Jakarta Utara yang dilakukan oleh Walikota Jakarta Utara pada tanggal 18 November 2009 pada pukul 05.00 WIB.

C. Alasan-Alasan Permohonan

1. Bahwa alasan kerugian konstitusional terkait Permohonan Perkara Nomor 96/PUU-XIV/2016 terhadap kepentingan langsung Pemohon akan disampaikan sebagai berikut:

**UU No. 51/1960 Bertentangan dengan Asas Kepastian Hukum
sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945**

Bahwa dalam menguraikan argumentasi terkait UU No. 51/1960 yang bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945, akan disampaikan dengan sistematika sebagai berikut:

- a. UU No. 51/1960 menjadi dasar bagi pemerintah untuk tidak melakukan upaya pembuktian penguasaan atau kepemilikan hak atas tanah melalui proses pengadilan
 - b. UU No. 51/1960 menjadi legitimasi pemerintah untuk bertindak kekerasan dan melampaui hukum.
 - c. UU No. 51/1960 tidak memuat pengaturan secara jelas dalam pelaksanaan pengosongan pemakaian tanah tanpa izin
 - d. UU No. 51/1960 mengatur sanksi pidana berdasarkan norma yang tidak memiliki kepastian hukum
 - e. Asas *Domein Verklaring* adalah Jantung dari UU No. 51/1960 adalah sebuah asas yang tidak memiliki relevansi dengan semangat kemerdekaan Indonesia
2. Bahwa UU No. 51/1960 dianggap bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12-16-19/PUU-IV/2006 tentang Pengujian

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD 1945, menafsirkan makna kepastian hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, adalah suatu ketentuan tersebut harus memuat asas *lex scripta* (ketentuan itu harus tertulis), *lex certa* (ketentuan itu harus jelas) dan *lex stricta* (ketentuan itu tidak ditafsirkan secara analogi atau harus ditafsirkan secara sempit) dalam perumusan norma. Suatu aturan hukum yang berlaku mengikat secara tegas karena tidak ada keragu-raguan dalam pemberlakuannya termasuk juga dilarang untuk dimuatkan bahasa sumir atau juga terdapat kata yang multitafsir dalam pengaturan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun rincian pendapat pemohon mengenai UU No. 51/1960 yang tidak memiliki kepastian hukum adalah sebagai berikut:

a. UU No. 51/1960 Menjadi Dasar Bagi Pemerintah Untuk Tidak Melakukan Upaya Pembuktian Penguasaan atau Kepemilikan Hak Atas Tanah Melalui Proses Pengadilan

3. Bahwa Pasal 2 UU No. 51/1960 menyatakan “dilarang memakai tanah tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah”. Ketentuan tersebut memberikan makna hanya sebatas pada “melarang siapapun yang menggunakan tanah terlepas dari apapun keperluannya tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah”. Dari pernyataan tersebut muncul pertanyaan, yaitu apakah yang dimaksud dengan “.....**yang berhak atau kuasanya yang sah**”. Sehingga jika kita pahami secara seksama norma tersebut mengandung “keragu-raguan” jika direalisasikan. Tidak hanya itu, ketentuan tersebut juga terdapat multitafsir substansi normanya dikarenakan frasa “.... Yang berhak atau kuasanya yang sah” tersebut membutuhkan penafsiran lebih lanjut”. Tafsir lanjutan atas substansi norma tersebut mengakibatkan norma ini bertentangan dengan asas kepastian hukum. Karena merujuk pada kualifikasi asas kepastian hukum bahwa suatu ketentuan tidak boleh bermuatkan bahasa sumir dan multitafsir, sehingga menurut Pemohon Pasal 2 UU No. 51/1960 jelas bertentangan dengan asas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

4. Bahwa Pasal 2 UU No. 51/1960 dimaknai oleh pemerintah daerah secara keliru. Hal ini dikarenakan ketentuan tersebut dijadikan sebagai landasan untuk menggusur warga. Jika kita pahami secara seksama bahwa frasa “... Yang berhak atau kuasanya yang sah” sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 2 UU No. 51/1960 tersebut berkaitan dengan subjek pemegang hak atas tanah. Terkait subjek pemegang hak atas tanah itu memiliki kualifikasi. Kalau kita merujuk pada Pasal 16 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut “UUPA”) bahwa jenis hak atas tanah yang meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak lain yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Dari kesemua jenis hak tersebut, bahwa Pemerintah memiliki hak yang sangat terbatas, yakni sebatas hak pakai dan hak pengelolaan. Hak pakai yang diberikan kepada pemerintah itupun digunakan sepanjang untuk keperluan instansi pemerintah yang bersangkutan. Hak pengelolaan tidak diatur secara eksplisit dalam UUPA, namun keberadaannya dipandang sebagai sempilan dari Hak Menguasai Negara. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1999, Hak Pengelolaan (“HPL”) diartikan sebagai hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. **Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, hak pengelolaan merupakan objek pendaftaran tanah. Sehingga untuk membuktikan apakah pemerintah daerah sebagai pemegang HPL, maka harus diperiksa apakah tanah hak pengelolaannya tersebut sudah terdaftar atau belum.**
5. Bahwa selain daripada hak pengelolaan, instansi pemerintah juga dapat menjadi penguasa tanah negara yang tidak dibebani hak atas tanah, dengan kata lain sebagai penguasa tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah ini lazim disebut sebagai tanah negara. Baik UUPA maupun UU No. 51 Prp Tahun 1960 menempatkan pemerintah pusat, dalam hal ini kementerian yang mengurus agraria dan pertanahan sebagai penguasanya. Namun hal itu bisa saja dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997, tanah negara juga merupakan objek pendaftaran tanah, sehingga untuk memberikan kepastian hukum

mengenai penguasaan tanah negara dan tidak ada hak atas tanah individu atau badan hukum di atasnya, maka tanah negara harus didaftarkan kepada instansi pertanahan. Pada pokoknya, bahwa terkait hubungan penguasaan dan pemilikan tanah oleh pemerintah daerah tersebut terbagi menjadi tiga, yakni penguasaan secara langsung terhadap tanah, penguasaan dengan cara hak pakai dan penguasaan dengan hak pengelolaan. **Ketiga hak tersebut harus dibuktikan terlebih dahulu sebelum memberlakukan “larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah”.** Namun faktanya bahwa pemerintah daerah menggunakan ketentuan tersebut sebagai landasan hukum untuk menggusur warga tanpa pernah melalui proses pembuktian di forum yudisial. Padahal tindakan menjadikan ketentuan tersebut sebagai landasan hukum untuk menggusur warga adalah bentuk kekeliruan dalam hal pemaknaan Pasal 2 UU No. 51/1960. Bentuk kekeliruan ini, menurut Pemohon adalah dikarenakan frasa “..... yang berhak atau kuasanya yang sah” sebagaimana dimuatkan dalam Pasal 2 UU No. 51/1960 yang mengakibatkan terjadinya multitafsir dalam hal pemaknaannya. **Sehingga, menurut Pemohon Pasal 2 UU No. 51/1960 tidak memenuhi syarat ketiga kepastian hukum,** yakni mengenai fakta-fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan. Oleh karenanya, Pemohon berpendapat Pasal 2 UU No. 51/1960 adalah bertentangan dengan asas kepastian hukum atau bertentangan dengan pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tentang kepastian hukum yang adil.

6. Bahwa atas fakta penguasaan atas tanah antara masyarakat dan pemerintah, Pemohon memaknai hal tersebut sebagai sebuah tindakan hukum yang dilakukan antara subjek hukum orang perorang (*natuurlijk person*) dan badan hukum (*rechtspersoon*), dimana subjek hukum badan hukum terbagi menjadi badan hukum publik (negara) dan badan hukum privat. Keterkaitan dalam hal menggunakan tanah dengan Frasa “.....tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah “ dalam Pasal 2 UU No. 51/1960 adalah dengan melakukan pembuktian klaim. Pasal 2 UU No. 51/1960 secara tegas tidak mengatur upaya baik dari masyarakat pengguna tanah atau pemerintah untuk melakukan pembuktian atas klaim sekalipun kedua

belah pihak memiliki dasar klaim masing-masing atas penguasaan tanah. Seharusnya jika terdapat kondisi demikian, upaya yang harus dilakukan adalah dengan mengajukan penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Namun nyata Pasal 2 UU No. 51/1960, telah dirasa cukup secara norma bagi Pemerintah untuk melakukan tindakan terlebih dahulu tanpa harus bersusah payah melakukan pembuktian melalui proses pengadilan. Menurut pemohon apabila proses pembuktian klaim penguasaan dan pemilikan oleh suatu subjek hukum terhadap suatu objek hukum berupa tanah tanpa melalui forum yudisial, dengan demikian frasa "...tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah" dalam pasal 2 UU No 51/1960 adalah bertentangan dengan pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum".

b. UU No. 51/1960 Menjadi Legitimasi Pemerintah Untuk Bertindak Kekerasan dan Melampaui Hukum.

7. Bahwa UU No. 52/1960 yang dianggap oleh Pemohon tidak memiliki kepastian hukum terlihat dalam Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 52/1960 yaitu dengan memberikan hak pada Penguasa Daerah untuk mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah dan penyelesaian (atas tindakan-tindakan tersebut) dilakukan dengan memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan. Pasal tersebut terlihat sumir sehingga dalam pemaknaannya para pembaca cenderung akan menafsirkan kembali pasal tersebut sesuai dengan kepentingannya. Dalam berdasarkan pasal tersebut, menjadi dasar bagi Pemerintah untuk melakukan tindakan kekerasan dan melampaui hukum. Penafsiran atas pasal tersebut, berpotensi menjadikan Penguasa Daerah atau Pemerintah, sebagai pelanggar hak asasi manusia. Menurut Pemohon, Pasal tersebut berpotensi merugikan hak konstitusionalnya, karena berdasarkan Pasal tersebut, Pemerintah mendapatkan kewenangan besar untuk memilih metode penyelesaian permasalahan sesuai dengan kebutuhannya sendiri.
8. Bahwa ketidakpastian hukum dalam memaknai pasal tersebut dapat terlihat dari tindakan-tindakan pengusuran yang dilakukan oleh Pemerintah. Di Jakarta misalnya, berdasarkan penerlitan Lembaga Bantuan Hukum

Jakarta yang berjudul ***Atas Nama Pembangunan: Laporan Penggusuran Paksa di Wilayah DKI Jakarta Tahun 2015***, pola yang dilakukan oleh pemerintah daerah tidak sama dalam berbagai penggusuran. Adakalanya Pemerintah DKI Jakarta melakukan penggusuran dengan diawali musyawarah dan seringkali tidak. Selain itu pemerintah dalam melakukan penggusuran juga kerap memanfaatkan pihak lain seperti misalnya Tentara Nasional Indonesia. Disebutkan dari 113 kasus penggusuran di DKI Jakarta, hanya 18 kasus (16%) yang dilakukan dengan diawali musyawarah. Selebihnya sebanyak 95 kasus (84%) tanpa musyawarah. Dalam melaksanakan penggusuran tersebut Pemerintah Provinsi DKI Jakarta bekerjasama dengan unsur eksternal seperti Tentara Nasional Indonesia (TNI). Keterlibatan TNI dalam penggusuran cukup massif hingga mencapai 65 kasus sepanjang tahun 2015.

9. Bahwa selain menggunakan alat negara, Pemerintah juga menggunakan kelompok urban dalam melakukan penggusuran. Hal tersebut terungkap dalam Laporan Human Right Watch (2016) yang berjudul “***Comdemned Communities: Forced Eviction in Jakarta***” yang diterbitkan dwi-bahasa Indonesia-Inggris, menyatakan kelompok urban tersebut berasal dari latar belakang sosial baik pendatang maupun pribumi Betawi. Kelompok urban tersebut disebutkan sengaja dibentuk oleh Pemerintah untuk berhadapan langsung terhadap masyarakat yang akan digusur. Pada saat yang sama, alat negara seperti Polri dan TNI hanya diam dan tidak melindungi. Penggunaan kelompok urban dalam melakukan penggusuran akan menambah risiko bagi korban, hal ini membuktikan bahwa Pemerintah tidak pernah menakar risiko dan hanya mengharapkan penggusuran terjadi lebih cepat.
10. Bahwa atas penerapan frasa “....Mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah..” membuat Pemerintah tidak mengindahkan langkah hukum yang sedang dilakukan oleh korban penggusuran. **Sebagaimana terjadi dalam Penggusuran pemukiman Warga Bukit Duri (12/Januari/2016)**, disaat warga tengah mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta dan pada akhirnya dimenangkan warga Bukit Duri, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta tidak memperdulikannya dan bahkan Pemerintah bersama Satuan Kepolisian

Pamong Praja, Polri dan TNI melakukan penganiayaan terhadap Pengacara warga Bukit Duri. Fakta tersebut membuktikan bahwa Pemerintah berdasarkan frasa“.... Mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah..” dilegitimasi untuk melakukan tindakan melampaui hukum dan kekerasan.

11. Bahwa tindakan Pemerintah yang didasarkan pada frasa“.... Mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah..” membuat Pemerintah memiliki standar tersendiri dalam melakukan penggusuran dengan terlebih dahulu menyesuaikan dengan urgensi pemerintah terhadap pemanfaatan tanahnya. Tindakan yang tidak didahului dengan pengujian bukti kepemilikan di pengadilan tersebut, juga menjadikan Pemerintah memiliki posisi yang lebih dominan untuk menggerakkan alat negara seperti Polisi dan TNI untuk terlibat dalam penggusuran seperti pengalaman Pemohon III saat Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melakukan penggusuran di daerah Budi Dharma yang dilaksanakan aparat gabungan TNI, Polri dan Satpol PP pada malam hari sehingga tidak memungkinkan persiapan warga untuk bernegosiasi. Frasa tersebut telah membuat posisi korban penggusuran tidak berimbang dikarenakan tidak diketahuinya mekanisme penggusuran.

12. Bahwa berdasarkan uraian diatas, frasa “.... Mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah..” bertentangan dengan mengenai hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (Pasal 28D ayat (1) UUD 1945); sekaligus terhadap Perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya (Pasal 28 G Ayat (1) UUD 1945); dan hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28H ayat (1) UUD 1945);

c. UU No. 51/1960 Tidak Memuat Pengaturan Secara Jelas dalam Pelaksanaan Pengosongan Pemakaian Tanah Tanpa Izin

13. Bahwa Pasal 4 Ayat (1) dan (2) UU No. 51/1960 mengatur Penguasa Daerah dapat melakukan pengosongan tanah dengan segala barang dan orang yang menerima dari padanya serta pengosongan tersebut dilaksanakan atas biaya pemakai tanah itu sendiri. Menurut Pemohon,

Frasa “....dilaksanakan atas biaya pemakai tanah itu sendiri” selanjutnya berkembang menjadi ketentuan yang melegitimasi Pemerintah untuk melakukan penggusuran tanpa harus mengeluarkan biaya ganti kerugian yang layak;

14. Bahwa frasa “....dilaksanakan atas biaya pemakai tanah itu sendiri” adalah *a contrario* dari penerapan pemberian kompensasi atau ganti rugi yang layak. Pemberian kompensasi yang layak adalah salah satu praktek Penggusuran atau relokasi yang berlandaskan HAM sebagaimana diatur dalam ***Pendapat Umum Komisi Ekosob Nomor 7 Tahun 1997 tentang Penggusuran Paksa dan United Nation Basic Principles and Guidelines on Development-Based Evictions dan Displacement***. Sehingga pengingkaran Pemerintah untuk memberikan kompensasi yang layak adalah bentuk penggusuran yang tidak diperkenankan dan secara langsung merupakan bentuk pelanggaran hak asasi manusia;
15. Bahwa seandainya korban penggusuran tidak memungkinkan untuk melakukan tindakan yudisial untuk menuntut kompensasi yang layak dikarenakan sesuatu alasan diluar kemampuannya, adalah bentuk dari pengabaian hak korban karena tindakan yudisial dalam menuntut kompensasi dalam pemaknaan frasa “....dilaksanakan atas biaya pemakai tanah itu sendiri”, diposisikan sebagai perbuatan pilihan atau opsional yang dapat atau tidak dipergunakan. Dengan demikian, Frasa tersebut berpotensi membatasi upaya pemenuhan rasa keadilan secara adil dalam kedudukan yang sama di hadapan hukum bagi korban penggusuran.
16. Bahwa pemberian kompensasi yang layak seharusnya menjadi tanggung jawab Pemerintah dalam hal melakukan penggusuran. Mahkamah Konstitusi dalam ***Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian***, terdapat Hakim Konstitusi menyampaikan pendapat berbeda (*dissenting opinions*) diantara Maruar Siahaan, Abdul Mukhtie Fadjar dan Soerdarsono yang mensyaratkan pentingnya memberi kompensasi atas pengambilalihan hak milik orang lain:

[6.1.15] Secara universal, pengambilalihan hak milik perorangan oleh negara untuk kepentingan umum diakui, asalkan dengan tiga syarat, (i) adanya undang-undang yang mensyahkan

pengambilalihan tersebut (ii) milik yang diambil alih harus digunakan untuk kepentingan umum, (iii) ganti rugi yang adil harus diberikan (V.N Sukhla, 1997:238). Demikianpun telah diterima menjadi asas umum dalam pengambilalihan milik atau penguasaan melalui nasionalisasi harus dengan ganti rugi yang bersifat “**prompt, adequate and effective**”. (Sudargo Gautama, Buku Keempat 1989:159, 160 dan 2015; Martin Dixon and Robert McCorquodale 1991: 511) maupun **appropriate compensation**.

17. Bahwa frasa “dilaksanakan atas biaya pemakai tanah itu sendiri” mengandung permasalahan berupa tidak dijaminnya keadilan, kedudukan hukum yang sama dan merupakan bagian dari tindakan pelanggaran HAM berat, dikarenakan frasa tersebut tidak secara jelas mengatur tindakan-tindakan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah dalam hal melakukan pengurusan. Dengan demikian frasa “....dilaksanakan atas biaya pemakai tanah itu sendiri” dalam Pasal 4 Ayat (2) jo. Ayat (1) UU No. 52/1960 adalah bertentangan dengan mengenai hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (Pasal 28D ayat (1) UUD 1945); Perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya (Pasal 28 G Ayat (1) UUD 1945); hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28H ayat (1) UUD 1945);

d. UU No. 51/1960 Mengatur Sanksi Pidanaan Berdasarkan Norma yang Tidak Memiliki Kepastian Hukum

18. Bahwa ditengah ketidakjelasan norma dalam pasal tersebut, Pasal 6 UU No. 51/1960 juga mengatur bahwa tindakan dalam Pasal 3 dan 4 UU No. 51/1960 dapat dikenai pidana. Pasal pidanaan tersebut membuka peluang bagi pemerintah untuk tidak hanya melakukan tindakan-tindakan dalam hubungan pengosongan tanah, namun juga dapat saja melakukan tindakan kriminalisasi bagi pihak-pihak yang dianggap “menghalang-halangi” proses pengosongan tanah. Tindakan demikian adalah bentuk pelanggaran hak asasi manusia, dimana pihak masyarakat yang menguasai tanah berada dalam posisi yang tidak seimbang. Rentetan norma mulai dari

tindakan pengingkaran upaya pembuktian dalam forum yudisial, ketidakpastian mendapatkan ganti rugi dan potensi tindakan kekerasan hingga ancaman pidana bagi masyarakat menjadikan UU No. 51/1960 bukan hanya tidak memiliki kepastian hukum, namun dapat menjadi instrumen bagi Pemerintah untuk melanggar hak asasi manusia. Oleh karenanya, Pemohon berpendapat Pasal 6 UU No. 51/1960 adalah bertentangan dengan asas kepastian hukum atau bertentangan dengan pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tentang kepastian hukum yang adil.

e. Asas *Domein Verklaring* adalah Jantung dari UU No. 51/1960 adalah Sebuah Asas yang Tidak Memiliki Relevansi dengan Semangat Kemerdekaan Indonesia

19. Bahwa penerapan UU No. 51/1960 tersebut tidak sesuai lagi dengan kondisi bangsa Indonesia saat ini. Hal ini dikarenakan asas yang masih dianut UU No. 51/1960 tersebut ialah asas "*domein verklaring*". Asas tersebut merupakan asas yang diterapkan melalui kebijakan agraria kolonial untuk mempermudah penguasaan tanah bagi kepentingan kolonialisme agraria kolonial. Asas ini bermaknakan bahwa semua tanah yang tidak bisa dibuktikan kepemilikannya adalah tanah negara. Tanah negara yang dimaksud di sini adalah harus ditafsirkan lebih lanjut, yakni apakah tanah negara dengan penguasaan langsung dari negara, tanah dengan hak pakai atau juga tanah dengan hak pengelolaan. Sepanjang belum menentukan pilihan atas opsi tersebut maka penerapan UU 51/1960 belum dapat untuk dilaksanakan.

20. Bahwa kenyataannya pemerintah daerah tetap juga menjadikan UU 51/1960 sebagai landasan hukum untuk menggusur warga, padahal sebagaimana kita ketahui asas yang dimuatkan dalam UU 51/1960 tidak sesuai lagi dengan kondisi dan keadaan bangsa Indonesia. Pemerintah daerah dalam menggusur warga selalu beralasan agar menginginkan untuk menciptakan kawasan bebas banjir. Alasan ini tentunya harus mengacu pada rencana tata ruang yang ada. Peruntukan rencana tata ruang yang melandasi kebijakan pemerintah tersebut adalah Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah 2030 DKI Jakarta. Peraturan tersebut mengacu pada UU 51/1960 dimana asas yang dianut oleh UU No. 5 Tahun 1960 adalah asas Hak Menguasai Negara. Hubungan

penguasaan negara dengan hak rakyat dalam hak menguasai negara ini adalah negara bukan pemilik tanah, tetapi penguasa atas tanah. Sifat keberlakuan asas ini sesuai dengan keadaan dan kondisi bangsa Indonesia saat ini. Dikarenakan sifatnya ialah unifikasi hukum agraria. Sementara asas *domein verklaring* sebagaimana yang dianut oleh UU 51/1960 adalah terdapatnya hukum antar-golongan. Pahal sejak kemerdekaan bangsa Indonesia, tidak ada lagi pengolongan atas bangsa Indonesia. Semuanya adalah sama. Tidak ada yang dibeda-bedakan. Bahkan asas yang dianut UU 51/1960 memiliki konsekuensi hukum bahwa penguasa tanah boleh menjual tanah serta dapat pula memberikan konsesi kepada swasta.

21. Bahwa asas hukum itu merupakan yang paling mendasar dari sebuah hukum. Namunmen asas hukum belum mendapatkan perhatian yang memadai dengan kedudukannya sebagai jantung hukum. Oleh karenanya banyak sekali bentuk-bentuk pengabaian terhadap asas hukum ini. Pengabaian terhadap arti penting dari asas hukum ini menyebabkan badan legislatif tidak memberikan perhatian penuh terhadap asas-asas hukum ini. Sehingga badan legislatif lebih pantas disebut sebagai produsen dari pasal-pasal saja ketimbang asas-asas hukum. Masih terlalu sering dijumpai asas-asas hukum yang tidak memberikan panduan pada waktu hukum itu dilaksanakan. Pembuatan asas hukum masih sering dilakukan secara salah. Hal inilah yang mengakibatkan fatal ketika hukum itu hendak dilaksanakan.

22. Bahwa asas hukum merupakan kelengkapan vital dan legislasi. Asas hukum merupakan bagian integral dengan peraturan yang dibentuk. Ia memiliki dampak yang sangat vital ketika aturan itu hendak dilaksanakan. Asas hukum menjadikan hukum lebih daripada sekadar peraturan yang dibuat dengan sengaja dan rasional, tetapi juga berupa dokumen moral-etis. Asas hukum bukan sebagai norma yang konkret tetapi lebih kepada sebagai kaidah di balik peraturan. Asas hukum menjelaskan dan memberi ratio legis mengapa harus ada peraturan tersebut. Asas hukum itu menjebatani antara peraturan hukum dan cita-cita sosial serta pandangan etis masyarakatnya. Lalu bagaimana dengan asas hukum yang termuat dalam UU 51 Prp Tahun 1960? Apakah asas *domein verklaring* tersebut telah menjebatani cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat?

Bukankah asas hukum yang baik tersebut seharusnya malah menyelamatkan dan/atau melindungi hak-hak konstitusional masyarakat? Dengan kedudukan asas hukum yang penting tersebut berdampak pula kepada masyarakat ketika pembentuk legislatif hanya sebagai “produsen” dalam melahirkan pasal-pasal saja tanpa memperhatikan peran asas hukum sebagai kaidah penentu peraturan tersebut. Hal inilah yang menurut Pemohon dengan mengatributnya asas *domein verklaring* UU 51 Prp Tahun 1960 tersebut mengakibatkan hak-hak konstitusional Pemohon dirugikan atas eksistensi ketentuan tersebut. Dikarenakan asas *domein verklaring* tersebut merupakan jantungnya UU 51/1960 maka dengan sendirinya kehadiran UU 51/1960 sudah merenggut hak-hak konstitusional masyarakat.

23. Bahwa sejak awal Pemohon berpendapat asas *domein verklaring* sudah tidak sesuai dengan kondisi dan situasi bangsa Indonesia saat ini. Terlebih lagi asas *domein verklaring* yang ada dalam peraturan UU 51/1960 sudah bertentangan dengan asas hak menguasai negara dalam UUPA. Jika jantungnya peraturan tersebut telah mati maka sudah otomatis UU tersebut tidak bisa diberlakukan. Apalagi dijadikan sebagai landasan hukum dalam menggusur warga. Bahkan penggusuranpun tidak adanya ganti kerugian yang layak. Hal ini ditandai dari Pemda yang menjanjikan warga yang direlokasi untuk tinggal di Rusunami yang dibangun selesai satu tahun. Namun pada kenyataannya pembangunan Rusunami tersebut selesai selama lima tahun. Hal inilah yang mengakibatkan Pemohon mengalami kerugian konstitusional, yakni Pemohon tidak mendapatkan hak untuk bertempat tinggal, hak untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta hak untuk mendapatkan pelayanan kesehatan. Oleh karenanya menurut Pemohon UU 51/1960 adalah bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (1) UUD 1945.

D. Petitum

Berdasarkan alasan-alasan hukum yang telah diuraikan diatas, maka Permohon yang Berkepentingan Langsung dalam hal ini memohon agar Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dapat mengabulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Menyatakan Para Pemohon Pihak Terkait Berkepentingan Langsung memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan
2. Menerima dan mengabulkan permohonan dari Para Pemohon untuk seluruhnya;
3. Menyatakan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak dan Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
4. Menyatakan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak dan Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertentangan dengan pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
5. Menyatakan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak dan Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28 G Ayat (1), Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
6. Menyatakan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 51 Prp Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak dan Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bertentangan dengan pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
7. Memerintahkan pemuatan Putusan perkara ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya

[2.9] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, Pihak Terkait II telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti PT-1 sampai dengan bukti PT-12 sebagai berikut:

1. Bukti PT-1 : Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya;
2. Bukti PT-2 : Putusan Mahkamah Agung Nomor 3201 K/Pdt/2012;
3. Bukti PT-3 : Surat Perusahaan Umum Pengangkutan Penumpang Djakarta, Nomor 10/RTP/VI/2009, tanggal 4 Juni 2009;
4. Bukti PT-4 : Surat dari Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Nomor 149/R/Mediasi/VII/2010, tanggal 6 Juli 2010;
5. Bukti PT-5 : Surat dari Walikota Jakarta Timur, Nomor 381/-1.86, tanggal 31 Januari 2011;
6. Bukti PT-6 : Surat dari Team Sembilan Perwakilan Warga Kebun Sayur Ciracas, Nomor 03/25/05/2015, tanggal 25 Mei 2015;
7. Bukti PT-7 : Surat dari PT PLN Distribusi Jakarta Raya dan Tangerang Area Ciracas, Nomor 0090/A6A.0101/A.CRS/2015, tanggal 3 Juni 2015;
8. Bukti PT-8 : Surat dari Walikota Tangerang, Nomor 300/779-Kesbang Linmas/2010, tanggal 15 April 2010;
9. Bukti PT-9 : Surat dari Forum Masyarakat Kampung Benteng, Perihal Pengajuan Permohonan Hak Atas Tanah, tanggal 1 Agustus 2011;
10. Bukti PT-10 : Ringkasan Laporan Human Rights Watch, "Masyarakat Yang Tergusur: Pengusiran Paksa di Jakarta"
11. Bukti PT-11 : Laporan Penggusuran Paksa Di Wilayah DKI Jakarta Tahun 2015, Atas Nama Pembangunan;
12. Bukti PT-12 : Berita on line, Tempo.co, tanggal 12 Januari 2016, Penggusuran Bukit Duri Rusuh, Pengacara LBH Dipukuli,;

Selain itu Pihak Terkait II memberikan keterangan tertulis Ahli yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

Al Araf:

I. Militerisme dan Reformasi Militer

Proses reformasi militer yang berjalan di Indonesia adalah sebuah proses yang panjang dan berliku. Dinamika proses reformasi militer berjalan secara bertahap dan realisasinya sudah dimulai paska jatuhnya Soeharto dari kekuasaannya

pada 1998. Dinamika gerakan masyarakat sipil yang berada di jalanan maupun diluar jalanan yang mendesak agar militer kembali ke barak menjadi salah satu faktor pendorong dalam proses reformasi militer.

Dalam perjalanannya, proses reformasi militer memang telah menghasilkan capaian-capaian positif, diantaranya pencabutan Dwi-fungsi ABRI dan pembagian tugas dan wewenang yang jelas antara TNI dan Polri, yakni TNI untuk tugas pertahanan negara sementara Polri untuk tugas keamanan negara.

Meski reformasi militer sudah menghasilkan beberapa capaian positif, namun pekerjaan rumah untuk menata militer dalam kehidupan negara yang demokratis belumlah selesai. Masih terdapat beberapa agenda reformasi militer yang krusial yang hingga kini belum tuntas semisal agenda reformasi peradilan militer dan agenda restrukturisasi komando teritorial (koter).

Di sisi lain, dinamika perkembangan militer belakangan ini sedang menunjukkan wajah lamanya kembali. Ada kecenderungan militer mencoba kembali masuk dan terlibat dalam masalah keamanan dalam negeri sebagaimana pernah terjadi pada masa orde baru. Dalam beberapa kasus, tanpa adanya keputusan politik negara, militer terlibat langsung dalam operasi militer selain perang secara berlebihan seperti terlibat dalam menangani aksi masa, menangkap pelaku narkoba, menangkap pupuk ilegal, dan terlibat dalam penggusuran yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Kondisi ini menyebabkan proses reformasi militer berjalan stagnan, kalau tidak boleh dikatakan mundur.

Parahnya lagi, para elit sipil cenderung mengambil manfaat atau setidaknya membiarkan tindakan TNI yang jelas-jelas melanggar undang-undang. Bahkan, dalam beberapa kasus, justru pemimpin sipil lah yang menjadi sponsor keterlibatan militer diluar tugas-tugas pokoknya itu. Pemimpin sipil masih menarik-narik militer untuk terlibat dalam berbagai kegiatan yang bukan domainnya TNI karena menganggap jika melibatkan militer maka setiap persoalan dapat diselesaikan secara cepat. Padahal pemimpin sipil tersebut sedang tidak menyadari tentang bahaya pelibatan militer dalam tugas-tugas diluar tugas pokoknya dapat membawa Indonesia kembali ke dalam praktek militerisme.

Secara teoritik "militerisme" adalah sebuah paham/ keyakinan yang menempatkan militer sebagai elemen utama (primary) dari Negara yang digunakan untuk mencapai kepentingan/ tujuan nasional Negara tersebut. Ini berarti, segala aspek kehidupan bernegara, termasuk sosial, ekonomi, politik,

budaya, hukum, dan keamanan melibatkan institusi militer secara aktif. Dalam mekanisme keterwakilan pada badan legislatif pula misalnya, militer mempunyai perwakilannya sendiri di badan legislatif (DPR).

Di Indonesia, praktek militerisme pernah menjadi ujung tombak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu pada masa pemerintahan Presiden Soeharto zaman Orde Baru. Militer begitu berkuasa di segala bidang, baik itu politik, ekonomi, sosial, budaya, serta keamanan dan ketertiban masyarakat. Dampak dari diterapkannya praktek militerisme pada masa ini adalah terjadinya berbagai peristiwa pelanggaran hak asasi manusia dan hilangnya wibawa hukum dalam masyarakat karena penguasa pada saat itu lebih tinggi dari hukum itu sendiri.

II. Operasi Militer Selain Perang (OMSP)

Tugas utama militer (TNI) sebagaimana yang diamanatkan dalam UU Pertahanan Negara dan UU TNI adalah pada bidang pertahanan negara (perang). Namun demikian, dalam situasi damai TNI dimungkinkan untuk terlibat dalam tugas-tugas selain perang (pertahanan) sebagaimana dijelaskan dalam pasal 7 ayat (2) UU TNI. Secara legal, pelibatan militer dalam OMSP (Operasi Militer Selain Perang) hanya bisa dilakukan jika ada keputusan politik negara sebagaimana di maksud dalam pasal 7 ayat 3 UU TNI. Itu artinya, segala tindakan TNI di lapangan yang menjalankan tugas OMSP tanpa keputusan politik negara adalah tindakan yang bertentangan dengan undang-undang.

UU No 34 tahun 2004 mengamanatkan pembentukan aturan hukum terkait pelibatan militer untuk tugas-tugas selain perang. Aturan ini penting mengingat pelibatan militer tidak bisa dilakukan secara serta merta dan harus berdasar pada keputusan politik negara, Bahkan secara teknis pelibatan militer dalam operasi selain perang harus dijabarkan secara spesifik ruang lingkup serta jangka waktu pelibatangannya. Jadi, pelibatan TNI dalam banyak peristiwa pengusuran jelas tidak memiliki landasan hukum yang kuat dan merupakan bentuk pelanggaran terhadap UU TNI.

Dalam sistem negara demokrasi, keinginan untuk pelibatan TNI dalam operasi selain perang harusnya didasarkan atas penilaian eskalasi ancaman dari otoritas politik dan harus didasarkan atas keputusan politik negara sebagaimana ditegaskan dalam UU TNI sendiri. Pasal 7 Ayat (3) UU TNI menyebutkan, dalam menjalankan tugas operasi militer selain perang, yang salah satunya adalah

membantu kepolisian dalam urusan keamanan negara, harus didasarkan atas kebijakan dan keputusan politik negara.

III. Bahaya Militer Terlibat Dalam Penggusuran

Belum adanya payung hukum pelibatan TNI dalam operasi militer selain perang (OMSP) membuat keterlibatan tersebut menjadi rawan akan penyalahgunaan dan rentan terhadap masalah hak asasi manusia. Terlebih, mekanisme hukum jika terjadi pelanggaran dalam operasi selain perang tersebut tidak dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang adil sesuai dengan standar hak asasi manusia. Jamak diketahui bahwa jika terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh anggota militer satu satunya mekanisme yang tersedia adalah peradilan militer. Padahal peradilan militer selama ini dikenal sebagai sarana impunitas bagi anggota militer yang dituduh melakukan pelanggaran hak asasi manusia.

Atas alasan ini pula, perubahan sistem peradilan militer menjadi penting sebagaimana ditegaskan dalam UU TNI sendiri. Pasal 65 Ayat (2) UU TNI menyebutkan bahwa "prajurit tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum pidana militer dan tunduk pada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum yang diatur dengan undang-undang". Upaya mewujudkan reformasi peradilan militer merupakan sebuah kewajiban konstitusional yang harus dijalankan pemerintah dan parlemen. Upaya mengubah peradilan militer adalah suatu langkah konstitusional untuk menerapkan prinsip persamaan di hadapan hukum secara konsisten. Konsekuensi dari asas sama di hadapan hukum yang ditegaskan konstitusi itu adalah bahwa anggota militer yang melakukan tindak pidana umum perlu diadili dalam peradilan yang sama dengan warga negara lain yang melakukan tindak pidana umum, yakni melalui mekanisme peradilan umum.

Selama ini anggota militer yang melakukan tindak pidana umum masih diadili di peradilan militer. Atas dasar hal tersebut penggunaan institusi militer dalam berbagai peristiwa penggusuran sangat rentang dan rawan akan ketidak-adilan dan pelanggaran hak asasi manusia. Pelibatan militer dalam penggusuran itu sendiri masih sangat mungkin terjadi, mengingat masih ada celah yang memberikan ruang bagi keterlibatan militer di dalamnya. Salah satunya adalah UU No. 51 (Prp) tahun 1960 ini yang tidak memberikan rumusan yang rigid dan ideal dalam menyelesaikan persoalan lahan di masyarakat.

Frasa "...mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah.." sebagai mana disebutkan dalam pasal 3 ayat (1) adalah bersifat multi interpretatif karena di dalam UU PRP No 51 itu sendiri tidak dijelaskan jenis tindakan apa yang dapat diambil dan dalam gradasi permasalahan apa tindakan tersebut dapat dilakukan. Ketidak jelasan rumusan dalam pasal tersebut menjadikannya rentan terhadap penyalahgunaan (penyimpangan) oleh penguasa daerah. Akibatnya, seringkali dalam kasus penggusuran pemerintah daerah mengabaikan pendekatan persuasif kepada masyarakat yang akan menjadi objek penggusuran. Lebih jauh pasal tersebut juga berpotensi mengembalikan sistem negara yang demokratis kembali kepada sistem militerisme seperti jaman Orde Baru.

[2.10] Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon, Pihak Terkait III (I. Sandyawan Sumardi) memberikan keterangan tertulis dan keterangan lisan di depan persidangan sebagai berikut:

A. Pendahuluan

Wilayah Bukit Duri khususnya pinggir Kali Ciliwung dan tempat tinggal Pemohon di wilayah RW. 12, Kelurahan Bukit Duri, Kecamatan Tebet, Kota Administrasi Jakarta Selatan telah terjadi penggusuran Paksa karena wilayah tersebut akan digunakan oleh Pemerintah Pusat untuk pelaksanaan proyek Normalisasi Kali Ciliwung. Proyek Normalisasi Kali Ciliwung mempunyai buku perencanaan proyek dan AMDAL Proyek Normalisasi Kali Ciliwung. Di dalam buku perencanaan proyek dan AMDAL proyek itu dikatakan bahwa tanah-tanah yang digunakan untuk pelaksanaan proyek Normalisasi Kali Ciliwung merupakan tanah-tanah milik warga yang sudah dimiliki dan dihuni secara turun temurun. Oleh karena itu pelaksanaan pembebasan lahan untuk proyek Normalisasi Kali Ciliwung harus dilaksanakan dengan mekanisme pembebasan lahan berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Tapi Pemohon digusur oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah DKI Jakarta dengan menggunakan UU No. 1 Tahun 1961. Alasan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah karena tanah Pemohon tidak bersertifikat. Hak Konstitusi Pemohon sebagai pemilik tanah dan bangunan yang beritikad baik dengan bukti kepemilikan tanah berupa jual beli di bawah tangan tidak diakui oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengambil paksa tanah milik Pemohon dan

menghancurkan bangunan rumah Pemohon dengan alasan bahwa tanah Pemohon adalah tanah negara. Pemohon harus digusur tanpa mendapatkan ganti untung yang layak berdasarkan UU No. 2 Tahun 2012. Karena Pemohon tidak mempunyai sertifikat hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria.

Merujuk pada sejarah kampung di Bukit Duri, Kecamatan Tebet, Jakarta Selatan, bahwa kampung Bukit Duri ada sejak zaman VOC menduduki wilayah Indonesia. Bukit Duri merupakan bagian dari Daerah Aliran Sungai (DAS) Ciliwung. Sejak saat itu, wilayah di pinggir DAS Ciliwung sudah dibangun perumahan. Pembangunan rumah-rumah di pinggir DAS Ciliwung dimulai sejak gagalnya invasi Mataram di Batavia. Pada 1656, banyak rumah-rumah orang Belanda yang dibangun dengan menggunakan pagar sebagai perlindungan dari pelarian gerilya Mataram dan Banten.



Sumber foto: Perpustakaan Nasional (Bukit Duri abad 17).

Pada abad 17, wilayah Jatinegara termasuk Bukit Duri merupakan permukiman para Pangeran Kesultanan Banten. Tanah-tanah di Bukit Duri dimiliki oleh warga pribumi dari etnis Banten dan Betawi. Orang-orang Banten dan Betawi ini telah tinggal turun temurun di Bukit Duri dan memiliki tanah-tanah di Bukit Duri.



Sumber foto: warga Bukit Duri (Bukit Duri tahun 1999).

Tanah-tanah yang dimiliki oleh orang-orang Banten dan Betawi tersebut, pada sekitar abad 18 dibeli oleh Cornelis Senen (yang lebih dikenal dengan sebutan Meester Cornelis) seluas tanah 5 km². Semenjak jalan raya Daendels dibangun, tanah yang dikuasai oleh Meester Cornelis, swasta (partikelir) ini berkembang pesat menjadi pemukiman dan pasar yang ramai. Hingga kini masyarakat menyebutnya dengan Meester Cornelis atau Mester.

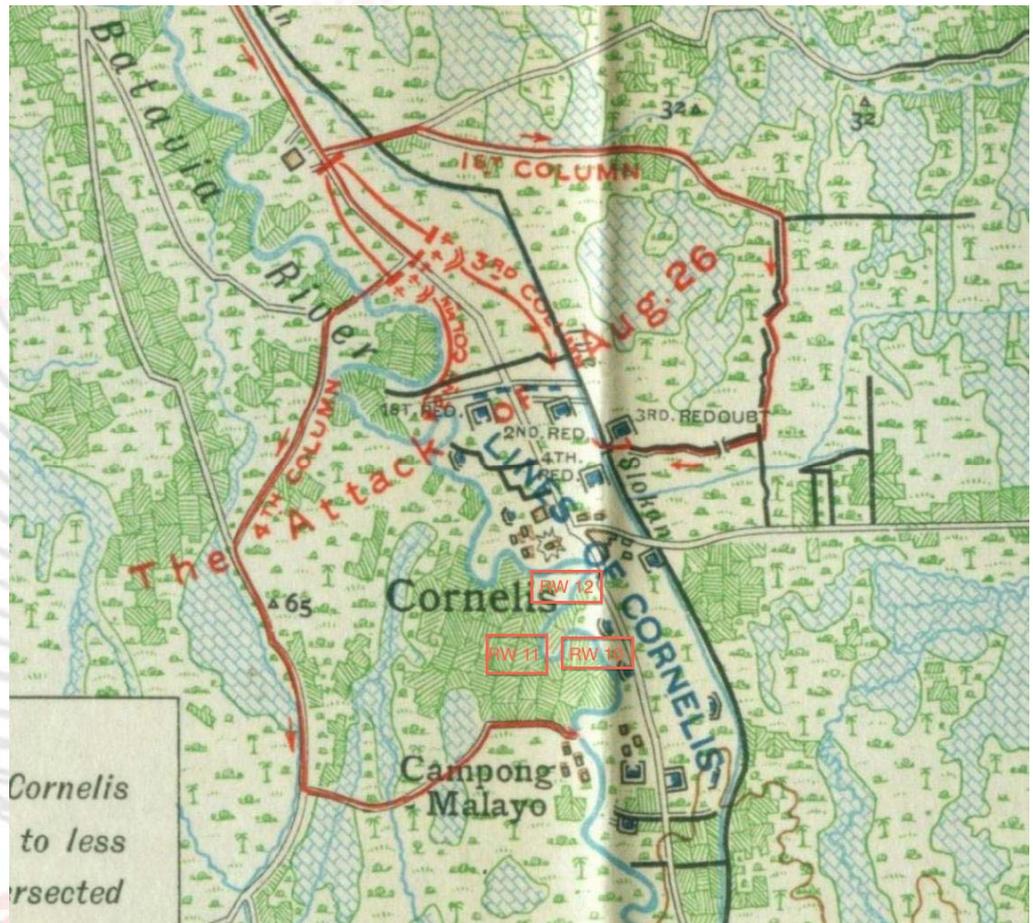
Pada abad 19, Meester Cornelis merupakan Gemeente Batavia yang terkemuka. Tanah-tanah di pinggir Kali Ciliwung khususnya di wilayah Kampung Bukit Duri dikuasai oleh Meester Cornelis. Orang-orang pribumi sebagai pemilik tanah dibebani pajak oleh Meester Cornelis. Meester Cornelis membentuk *afdeeling* (bagian tersendiri) dari Residentie Batavia. Antara 1905 dan 1936, Meester menjadi *Stadsgemeente* (kota) tersendiri yang kemudian digabungkan dengan Kota Batavia. Tanah-tanah partikelir yang dikuasai oleh Meester Cornelis dicatat sebagai tanah milik pribumi yang dibebani pajak oleh Belanda. Pencatatan tanah-tanah orang pribumi dilakukan di *Groundbedrijf Stadsgemeente* Batavia (atau dalam struktur administrasi pemerintahan saat ini setingkat dengan kecamatan). Pembayaran pajak disetorkan ke *Groundbedrijf Stadsgemeente* Batavia.

Kampung Bukit Duri sejak jaman penjajahan Belanda hingga masa Indonesia Merdeka, digunakan sebagai:

- a. Rumah para penebang hutan dan tukang kebun. Rumah-rumah mereka dikelilingi pagar bambu runcing;

- b. Rumah prajurit tentara Belanda. Rumah Prajurit ini dikelilingi pagar bambu runcing. Pagar bambu runcing ini dibangun guna melindungi para tentara Belanda dari serangan gilyawan tentara Mataram dan Banten.
- c. Sebagian lagi digunakan untuk tempat Penjara Wanita Bukit Duri. Setelah Indonesia merdeka, Penjara Wanita Bukit Duri ini digunakan oleh Pemerintah RI untuk menampung tahanan politik pada tahun 1968. Tahanan politik yang pernah dipenjarakan di Penjara Wanita Bukit Duri adalah Gerakan Wanita Indonesia (Gerwani) dan tokoh-tokoh Partai Komunis Indonesia (PKI). Kemudian pada tahun 1984 Penjara Wanita ini dibongkar karena kelebihan penghuni.
- d. Pabrik senapan yang didirikan oleh Herzog K.B. von Sachsen-Weimar-Eisenach.
Di sebagian wilayah dibangun Dipo (bengkel kereta api).
- e. Sebagian besar perumahan warga dan tempat usaha kecil menengah.

Berdasarkan sebuah peta terbitan abad 19 M, daerah Manggarai dan Kampung Melayu sudah menjadi permukiman di tepi Kota Batavia. Sudah ada jalan dari pusat kota melalui Manggarai ke Depok, dan jalan dari Mester lewat Kampung Melayu terus ke jalan antara Tanah Abang dan Pasar Minggu. Ketika Stasiun Kereta Api Manggarai sudah difungsikan, Manggarai sudah menjadi permukiman yang tertata rapi. Maka bisa dianggap daerah terbangun pertama di daerah yang kemudian menjadi Kecamatan Tebet adalah daerah yang sekarang termasuk dalam Kelurahan Manggarai dan Kelurahan Bukit Duri. Peta topografi terbitan Dinas Topografi Angkatan Darat Amerika Serikat sekitar tahun 1945 menunjukkan bahwa daerah-daerah lainnya di wilayah bakal kecamatan ini masih berupa perkampungan dan persawahan.



Merujuk pada sejarah kampung Bukit Duri dan sejarah tanah di kampung Bukit Duri tidak tepat bila Pemerintah DKI Jakarta dan Pemerintah Pusat menganggap tanah-tanah tersebut sebagai tanah negara. Anggapan Pemerintah Pusat dan Pemerintah DKI Jakarta karena tanah-tanah warga tidak memiliki sertifikat hak atas tanah. Kemudian Pemerintah mengusir para warga tanpa memberikan ganti untung yang layak dan menerapkan UU No. 1 Tahun 1961.

B. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

81. Bahwa Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 menyatakan “Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan” dan “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan, peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

82. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu*”.
83. Bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi lebih lanjut termaktub dalam Pasal 10 ayat (1) butir a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (“**UU Mahkamah Konstitusi**”) yang menyatakan bahwa “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara pada tingkat pertama dan terakhir putusannya bersifat final untuk (a) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”.
84. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, karena objek permohonan ini adalah uji materi Undang-Undang, yaitu Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1961 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili dan memutus permohonan ini.

C. Kedudukan Hukum Pemohon

85. Bahwa Pemohon adalah perorangan yang oleh UUD 1945 diberikan hak konstitusional antara lain tapi tidak terbatas pada:
- c. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”
 - d. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya*”
86. Bahwa dalam proses sidang Uji Materi (*Judicial Review*) di Mahkamah Konstitusi, dimungkinkan adanya keterlibatan pihak terkait yang dirinya merasa

terkait atau terpengaruh oleh proses pengujian suatu undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

87. Bahwa dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PMK/2005 menyatakan Pihak Terkait yang dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf (g) adalah pihak yang berkepentingan langsung atau tidak langsung dengan pokok permohonan.
88. Bahwa kemudian dalam Pasal 14 Ayat (2) menyatakan Pihak Terkait yang berkepentingan langsung adalah pihak yang hak dan/atau kewenangannya terpengaruh oleh pokok permohonan. Pihak terkait langsung dalam ayat (3) dinyatakan dapat diberikan hak-hak yang sama dengan Pemohon dalam persidangan dalam hal keterangan dan alat bukti yang diajukannya belum cukup terwakili dalam keterangan dan alat bukti yang diajukan oleh Presiden/Pemerintah, DPR, dan/atau DPD.
89. Bahwa Pemohon adalah orang yang selama ini telah bekerja memberikan pendampingan dan pemberdayaan warga dalam gerakan kemanusiaan yang diselenggarakan oleh Komunitas Kerja yang terdiri dari anak, remaja dan warga Bukit Duri bantaran sungai Ciliwung RT 005, 006, 007, 008 RW 012, Kel. Bukit Duri, Kec. Tebet, Jakarta Selatan dan Kampung Pulo RT 009, 010, 011 RW 003 Kel. Kampung Melayu, Kec. Jatinegara, Jakarta Timur bersama pendamping Jaringan Kerja Kemanusiaan Ciliwung Merdeka.
90. Bahwa Pemohon selama ini menjalankan aktivitas organisasi sehari-harinya melakukan program pemberdayaan terhadap masyarakat khususnya warga Bukit Duri dengan bertujuan tumbuhnya kesadaran, solidaritas dan sikap swadaya komunitas warga untuk mewujudkan kualitas hidup yang lebih baik. Hal tersebut dilakukan untuk menghadapi tantangan utama kehidupan anak, remaja dan warga Bukit Duri yaitu hambatan, kepingan dan ketidakadilan struktural-vertikal dalam bidang sosial-ekonomi-politik-budaya, dalam wujud proses pembodohan, pemiskinan dan ketidakpastian hidup di bidang pendidikan, pekerjaan dan lingkungan hidup, yang mereka hadapi setiap hari di setiap lini kehidupan.
91. Bahwa kemudian sejak tahun 2000, Pemohon menggunakan tanah dan rumahnya untuk mendirikan Sanggar Ciliwung. Tujuan dibuatnya Sanggar

Ciliwung adalah Rumah Terbuka bagi siapa saja yang miskin, tidak mempunyai rumah tinggal, tidak mempunyai orang tua dan memerlukan tempat tinggal sementara. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh Pemohon bersama dengan warga di Sanggar Ciliwung adalah:

- a). Kegiatan kemanusiaan: memberikan bantuan sembako, bantuan tanggap bencana seperti bencana banjir, tsunami di Aceh, Padang dan Yogyakarta, serta kegiatan sosial lainnya.
- b). Pemberdayaan ekonomi warga-warga miskin urban di Jakarta dan sekitarnya.
- c). Pelatihan membuat kerajinan sebagai kegiatan ekonomi warga.
- d). Pendidikan alternatif bagi anak-anak dan remaja.
- e). Pemberian beasiswa pada anak tidak mampu.
- f). Pelayanan kesehatan umum tanpa biaya.
- g). Pendidikan ekonomi, kepekaan sosial dan pendidikan kebudayaan bagi warga disekitar kampung Bukit Duri;
- h). Pada bulan September-Oktober 2012, Komunitas Sanggar Ciliwung dan Yayasan Ciliwung Merdeka juga ikut memfasilitasi kampanye calon Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta (Joko Widodo dan Basuki Tjahaja Purnama). Kedua calon Gubernur dan Wakil Gubernur tersebut datang ke Sanggar Ciliwung dan berjanji:
 - i. Tidak akan menggusur warga pinggir kali Ciliwung.
 - ii. Akan menata kampung Bukit Duri dengan konsep Kampung Susun.

92. Bahwa Pemohon merupakan pihak yang terkait langsung dengan pokok perkara dikarenakan pada 28, 29, 30 September, 1 dan 3 Oktober 2016 Sanggar Ciliwung bersama dengan rumah dan tanah milik warga Bukit Duri menjadi korban pengusuran paksa yang dilakukan oleh Walikota Jakarta Selatan dengan alasan Normalisasi Sungai Ciliwung. Pengusuran Paksa tersebut dilakukan oleh Pemerintah Kota Administrasi Jakarta Selatan dengan klaim sepihak bahwa tanah yang diduduki oleh Pemohon adalah Tanah Negara dan Pemohon beserta warga lainnya dianggap penghuni liar dan tidak mempunyai hak terhadap tanah dan bangunan milik Pemohon. Akibat Pengusuran Paksa tersebut Pemohon bersama dengan warga tidak bisa lagi melakukan pemberdayaan warga dan melaksanakan kegiatan rutin yang biasa dilakukan, hal ini sangat merugikan Pemohon dan tentunya warga sekitar juga

terdampak hal tersebut. Atas pengusuran paksa tersebut Pemohon juga telah memenangkan perkara di Pengadilan Tata Usaha Negara melawan Kepala Satpol PP Kota Administrasi Jakarta Selatan yang menyatakan Surat Peringatan III yang dikeluarkan batal demi hukum. Selain itu Pemohon saat ini bersama dengan warga Bukit Duri yang terkena Pengusuran Paksa sedang dalam proses mengajukan gugatan Perbuatan Melawan Hukum dengan mekanisme *Class Action* di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat.

93. Bahwa oleh karena penting bagi Pemohon untuk memberikan permohonannya sehingga dapat melengkapi rangkaian pengujian UU No. 1 Tahun 1961 yang tengah berlangsung di Mahkamah Konstitusi agar Mahkamah memiliki berbagai perspektif dalam memeriksa dan mengambil keputusan perkara *a quo* yang sesuai dengan UUD 1945.

D. Kerugian Konstitusional Yang Dialami Oleh Pemohon

94. Bahwa Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1961 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya telah menyebabkan tidak terwujudnya perlindungan hak konstitusional warga negara, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang mengatur tentang standar prosedur relokasi bagi setiap warga negara yang sesuai dengan prinsip-prinsip HAM;
95. Bahwa berlakunya Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1961 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya telah menimbulkan kerugian konstitusional yang nyata dari Pemohon karena kehilangan hak-haknya yang telah dijamin berdasarkan UUD 1945, yaitu hak atas tempat tinggal, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak atas pekerjaan, hak atas rasa aman, hak atas perlindungan harta benda, hak atas perlindungan dari perlakuan yang bersifat diskriminatif, hak untuk diperlakukan setara di hadapan hukum;
96. Bahwa Pemohon telah secara nyata mengalami pelanggaran hak-hak konstitusional akibat peristiwa pengusuran paksa yang mereka alami

berdasarkan UU No. 1 Tahun 1961 Tentang tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya. Pemohon sempat mengalami kehilangan tempat tinggal, pekerjaan, intimidasi dari pemerintah, tidak diberikannya kompensasi yang memadai, tidak diberikan kesempatan untuk menggugat haknya di lembaga peradilan, dan ditelantarkan oleh pemerintah pasca relokasi;

97. Bahwa penggusuran paksa yang dilakukan dengan berlandaskan pada ketentuan UU No. 1 Tahun 1961 Tentangtentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya tidak hanya berlangsung di wilayah DKI Jakarta, tetapi juga di berbagai kota lain di Indonesia dan telah melanggar hak konstitusional ribuan masyarakat korban penggusuran paksa selama puluhan tahun sejak awal diberlakukannya ketentuan ini;

E. Alasan-Alasan Permohonan

Alasan Dan Pokok Permohonan

i. Alasan Pengujian Kembali UU No. 1 Tahun 1961

A. Pembentukan UU No. 1 Tahun 1961 Di Tinjau Dari Aspek Yuridis Pembentukannya.

A.1. Merujuk pada konsideran menimbang UU No. 1 Tahun 1961 ditetapkan berdasarkan Undang-Undang No. 74 Tahun 1957 tentang Keadaan Bahaya (L.N. 1957 – 16) telah dikeluarkan Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Peperpu/011/1958 tentang “Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Ijin yang berhak atau kuasanya”, yang kemudian ditambah dan diubah dengan Peraturan Penguasa Perang Pusat No. Prt/Peperpu/041/1959.

A.2. Pasal 12 UUD NRI 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya. Pasal 12 UUD NRI 1945 merupakan hak prerogative Presiden. Hak ini merupakan konsekuensi dari kecenderungan menganut paham okum material (*welfare state*) dan berdasarkan isi dari pembukaan dan batang tubuh UUD 1945, Negara Indonesia menganut konsep negara hukum material yang memungkinkan pemerintah (dalam arti luas) memperluas jaringan tugas-tugasnya di Indonesia yang meliputi bidang-bidang pemerintahan dan perundang-undangan. Dalam kondisi mendesak, presiden dapat

mengeluarkan perpu. Setelah kondisi cukup stabil dan pada siding DPR selanjutnya, perpu perlu dimintakan persetujuan DPR agar dapat ditetapkan menjadi undang-undang.

A.3. Kewenangan Presiden ini dilakukan melalui keputusan presiden dengan merujuk pada syarat-syarat negara dapat diklasifikasikan dalam keadaan bahaya. Keputusan ini harus ditetapkan berdasarkan undang-undang. Penetapan Negara dalam keadaan bahaya harus memenuhi persyaratan yang ditetapkan berdasarkan Perpu No. 23 Tahun 1959 jo Perpu No. 22 Tahun 1960.

A.4. Bahwa dalam konsideran menimbang kedua, penetapan UU No. 1 Tahun 1961 berdasarkan “Pasal 61 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya (L.N. 1959-139) jo Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1960 (L.N. 1960 – 66) Peraturan-Peraturan Penguasa Perang Pusat tersebut waktu berlakunya akan berakhir pada tanggal 16 Desember 1960”.

A.4. Sehingga dengan mengacu pada dasar hukum tersebut Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara tertinggi memiliki pedoman yang tepat dalam menyatakan bahwa negara berada dalam keadaan bahaya. Dalam situasi demikian Presiden memegang tanggung jawab utama untuk menyelamatkan dan mengamankan negara.

A.5. Perpu tersebut ditentukan tiga macam tingkatan keadaan bahaya dengan syarat sebagai berikut: (1) keadaan darurat sipil; **apabila keamanan atau ketertiban hukum** diseluruh wilayah atau sebagian wilayah republik Indonesia terancam oleh **pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan negara secara biasa.** (2) keadaan darurat militer; apabila timbul perang atau dikawatirkan perampasan wilayah RI dengan cara apapun. (3) keadaan perang; apabila **hidup negara berada dalam keadaan** bahaya atau dari keadaan khusus

ternyata ada dikawatirkan ada gejala-gejala yang dapat **membahayakan kehidupan negara.**

A.6. Yang penting dan yang menjadi ukuran bagi presiden untuk menyatakan sesuatu keadaan bahaya, yaitu **tingkatan keadaan bahaya yang setimpal, ialah intensitas peristiwa/keadaan yang mengkhawatirkan bagi berlangsungnya kehidupan negara dan masyarakat.** Selain daripada sebab-sebab/alasan-alasan yang lazim dipakai untuk menentukan apabila keadaan bahaya dapat dinyatakan, juga disebut sebagai sebab/alasan **terancamnya ketertiban hukum oleh kerusuhan-kerusuhan atau gangguan-gangguan lain,** "hidup negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup negara" dapat merupakan alasan atau alasan tambahan mengenai kekhawatiran akan terjadinya ancaman-ancaman yang demikian.

A.7. Keadaan bahaya adalah suatu keadaan terganggunya keamanan atau ketertiban umum oleh adanya kerusuhan yang disertai dengan kekerasan, pemberontakan bersenjata, atau keinginan memisahkan diri dari wilayah negara dengan kekerasan atau timbul ancaman perang atau terjadi perang yang tidak dapat diatasi oleh aparaturnegara secara biasa.

A.8. Ketertiban hukum yang harus dilindungi dalam aturan tentang kejahatan terhadap keamanan negara. Ketertiban hukum yang harus dilindungi dalam hal ini meliputi:

1. Keamanan kepala negara terancam;
2. Keamanan wilayah negara terancam; dan
3. Keamanan bentuk pemerintahan terancam.

Sehingga negara memerlukan ketertiban hukum dan menerapkan darurat sipil atau militer.

Faktor waktu dan tempat menjadi faktor yang dominan untuk melihat perbuatan yang dianggap mengganggu atau mengancam kepentingan negara. Sehingga kejahatan itu dianggap sebagai

kejahatan terhadap berlangsungnya kehidupan ketata-negaraan atau delik ketata-negaraan.

A.9 Bahwa konsideran menimbang huruf (c) dalam UU No. 1 Tahun 1961 memberikan “perlindungan tanah-tanah terhadap pemakaian tanpa ijin yang berhak atau kuasanya yang sah masih perlu dilangsungkan”.

A.10 Bahwa substansi UU No. 1 Tahun 1961 mengatur mengenai:

- (a) larangan untuk menggunakan tanah tanpa ijin yang berhak (Pasal 2):
- (b) memberikan dasar hukum atau kewenangan kepada kepala daerah untuk menyelesaikan pemakaian tanah [Pasal 3 ayat (1), (2), Pasal 4 ayat (1), dan (2)]; dan
- (c) aturan pidana terhadap pelanggarannya [Pasal 6 ayat (1), (2) dan (3)].

A.11 Bahwa ketiga substansi UU No. 1 Tahun 1961 tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai suatu keadaan yang menyebabkan terganggunya keamanan atau ketertiban umum yang disebabkan oleh adanya kerusuhan yang disertai dengan kekerasan, pemberontakan bersenjata, atau keinginan memisahkan diri dari wilayah negara dengan kekerasan atau timbul ancaman perang atau terjadi perang yang tidak dapat diatasi oleh aparaturnya secara biasa.

A.12 Bahwa substansi UU No. 1 Tahun 1961 mengenai larangan orang menggunakan tanah tanpa ijin yang berhak tidak termasuk dalam klasifikasi tindakan yang dapat membahayakan negara. Bahwa ketiga substansi UU No. 1 Tahun 1961 tidak masuk dalam unsur-tindakan kejahatan yang membahayakan keamanan negara sebagaimana diatur dalam Perpu No. 23 Tahun 1959 jo. Perpu No. 22 Tahun 1960.

A.13 Bahwa penggunaan tanah tanpa ijin yang berhak bukan termasuk dalam tindakan kejahatan yang mengakibatkan negara dalam kondisi bahaya. Karena tindakan itu tidak menyebabkan terganggunya keamanan negara dan ketertiban umum. Tindakan ini bukan merupakan tindakan kerusuhan dengan kekerasan,

bukan tindakan pemberontakan bersenjata, atau bukan tindakan untuk memisahkan diri dari wilayah negara Republik Indonesia.

A.14 Bahwa kewenangan Presiden untuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya sebagaimana diatur dalam Pasal 12 UUD NRI 1945 tidak dapat digunakan untuk mengambil paksa tanah-tanah warga Negara Indonesia dengan alasan apapun juga.

A.15 Bahwa kewenangan Presiden berdasarkan Pasal 12 UUD NRI 1945 dibatasi oleh waktu penerapan, keadaan-keadaan tertentu, dan persetujuan dari lembaga legislatif (DPR).

A.16 Bahwa kewenangan Presiden berdasarkan Pasal 12 UUD NRI 1945 telah disalahmaktai dalam Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1961 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya. Seolah-oleh kewenangan Presiden ini dapat digunakan dalam UU No. 1 Tahun 1961 untuk menyatakan negara dalam keadaan bahaya atas ancaman penggunaan tanah-tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya.

A.17 Bahwa nyata dan terang penerapan dan pemberlakuan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d, dan Pasal 6 ayat (2) UU No. 1 Tahun 1961 Tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya telah menimbulkan kerugian konstitusional yang nyata dari Pemohon karena kehilangan hak-haknya yang telah dijamin berdasarkan UUD 1945. UU No. 1 Tahun 1961 telah menimbulkan kerugian konstitusional yang nyata bagi Pemohon karena kehilangan hak-haknya yang telah dijamin berdasarkan UUD 1945.

B. Pembentukan UU No. 1 Tahun 1961 ditinjau dari aspek Historis.

B.1. Bahwa UU No. 1 Tahun 1961 dibentuk pada saat Bangsa Indonesia ditetapkan sedang dalam keadaan bahaya. Penetapan ini disampaikan dalam konsideran menimbang UU No. 1 Tahun 1961.

- B.2. Pada saat UU No. 1 Tahun 1961 diberlakukan yaitu pada tanggal 16 Desember 1960, kondisi di Indonesia sedang mengalami ancaman disintegrasi. Beberapa peristiwa seperti: (1) RPP Westerling di Bandung pada 23 Januari 1950; (2) Maret 1950 terjadi pemberontakan Andi Azis di Sulawesi Selatan; (3) diproklamkan Republik Maluku Selatan (RMS) oleh Soumokil; (4) 17 Agustus 1950 kondisi di Indonesia memanas karena Republik Indonesia Serikat (RIS) warisan van Mook dibubarkan; (5) keselamatan bangsa sedang di ujung tanduk, bahkan, ada usaha untuk membunuh presiden yang dikenal dengan “Peristiwa Cikini”.
- B.3. Beberapa peristiwa-peristiwa tersebut di atas menyebabkan kondisi negara dalam keadaan bahaya. Sehingga Presiden Soekarno, presiden saat itu, menganggap perlunya penerapan perpu okum dalam kondisi bahaya.
- B.4. Penerapan perpu negara dalam kondisi bahaya menjadi solusi yang tepat saat itu.
- B.5. Namun kondisi Bangsa Indonesia saat ini dalam keadaan aman terkendali. Tidak ada ancaman serius yang dapat membahayakan sistem ketata-negaraan Indonesia. Melihat pada kondisi Bangsa Indonesia dalam tahap pembangunan menuju negara maju, maka penerapan UU No. 1 Tahun 1961 menjadi tidak relevan lagi. Karena UU No. 1 Tahun 1961 digunakan oleh Pemerintah DKI Jakarta dan Pemerintah Pusat untuk mengambil paksa tanah-tanah penduduk dan digunakan untuk pembangunan proyek-proyek pemerintah. Dengan menggunakan UU No. 1 Tahun 1961, pengambilalihan tanah-tanah warga untuk proyek-proyek pemerintah tanpa dibarengi pemberian ganti rugi yang layak.
- B.6. UU No. 1 Tahun 1961 dibentuk untuk mengatasi situasi keamanan yang mendesak. Karena ada ancaman disintegrasi Bangsa Indonesia. Penerapan UU No. 1 Tahun 1961 pada masa dimana Bangsa Indonesia saat ini sedang dalam kondisi aman dan ketertiban hukum dapat berjalan dengan baik, maka

pemberlakuan UU No. 1 Tahun 1961 saat ini tidak tepat dan tidak relevan lagi.

C. Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 “Negara Indonesia ialah Negara hukum”.

C.1. Sebelum kemerdekaan, para pendiri Negara (*the founding fathers*) Indonesia sudah memikirkan konsep negara hukum. Konsep ini dirumuskan dengan tegas dalam UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950. Rumusan Indonesia sebagai negara hukum tercermin dalam UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 1945 pada Pasal 4 ayat (1) berbunyi “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal 27 ayat (1) “segala warga okum bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tiada kecualinya.”

C.2. Penjelasan UUD 1945 pada bagian sistem pemerintahan negara mengatakan bahwa (1) Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*); (2) pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolut (kekuasaan yang tidak terbatas).

C.3. Perubahan UUD NRI 1945 dalam Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Negara hukum yang dimaksud ialah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan (*akuntable*).

C.4. Paham negara hukum yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) atau paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi keempat pembukaan dan ketentuan pasal 34 UUDNRI 1945. Pelaksanaan paham negara hukum materiil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia.

C.5. F.J. Stahl mengemukakan empat ciri negara hukum (*rechtstaat*) sebagai berikut :

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan kekuasaan Negara;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
4. Adanya Peradilan Administrasi (PTUN).

C.6. A.V. Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu:

1. Supremacy of Law.
2. Equality before the law.
3. Due Process of Law.

C.7. Disamping perumusan ciri-ciri negara hukum seperti di atas, ada pula berbagai pendapat mengenai ciri-ciri negara hukum yang dikemukakan oleh para ahli. Menurut Montesquieu, negara yang paling baik adalah negara hukum, sebab di dalam konstitusi di banyak negara terkandung tiga inti pokok, yaitu :

1. Perlindungan HAM;
2. Ditetapkan ketatanegaraan suatu negara; dan
3. Membatasi kekuasaan dan wewenang organ-organ negara

C.8. Prof. Sudargo Gautama mengemukakan 3 (tiga) ciri atau unsur dari negara hukum, yakni sebagai berikut:

1. Terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan, maksudnya negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang. Tindakan negara dibatasi oleh hukum, individual mempunyai hak terhadap negara atau rakyat mempunyai hak terhadap penguasa.
2. Asas legalitas. Setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum yang telah diadakan terlebih dahulu yang harus ditaati juga oleh pemerintah atau aparturnya.
3. Pemisahan kekuasaan. Agar hak-hak asasi warganya betul-betul terlindungi, diadakan pemisahan kekuasaan yaitu badan yang membuat peraturan perundang-undangan,

melaksanakan dan badan yang mengadilin harus terpisah satu sama lain tidak berada dalam satu tangan.

C.9. Disebutkan dalam beberapa unsur negara hukum diatas adalah adanya pembatasan dan pemisahan kekuasaan dengan tujuan negara tidak bertindak secara sewenang-wenang terhadap rakyatnya dan hak masyarakat tetap terlindungi. Jimly Ashidique menjelaskan dalam uraian 12 negara hukumnya, pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan kedalam organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

C.10. Negara hukum dalam pandangan Ahmad Syahrizal adalah ketika negara melaksanakan kekuasaannya maka negara tunduk terhadap peraturan hukum. Ketika hukum eksis terhadap negara maka kekuasaan negara menjadi terkendali dan selanjutnya negara akan dijalankan berdasarkan hukum yang berlaku.

C.11. Hukum ada karena tiga alasan sebagaimana dinyatakan oleh radbruch yakni keadilan, kemanfaatan, dan kepastian serta alasan keempat yaitu kebenaran. Dalam kehidupan negara hukum cita-cita atau tujuan utamanya adalah mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

C.12. Bahwa untuk mengatur urusan pertanahan, Bangsa Indonesia sudah memiliki Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (untuk selanjutnya disingkat dengan UUPA).

C.13. Pemberlakuan UU No. 1 Tahun 1961 pada prinsipnya bertentangan dengan norma-norma hukum: (1) tanah memiliki fungsi sosial. Tanah memiliki fungsi sosial agar tanah dapat digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. (2) dan

karenanya tanah-tanah tidak boleh ditelantarkan. Bila tanah ditelantarkan tanah tidak bisa digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.(3) norma yang dilanggar oleh UU No. 1 Tahun 1961 adalah asas pemanfaatan dan penghormatan terhadap penguasaan tanah yang beritikad baik. Melalui UU No. 1 Tahun 1961 masyarakat tidak diberi kesempatan untuk mengajukan pembuktian terhadap tanah yang ia kuasai dengan itikad baik, sebaliknya Pemerintah diberikan kewenangan seluas-luasnya untuk mengklaim tanah-tanah yang berada di wilayahnya sebagai tanah milik negara, walaupun pemerintah tidak menguasai tanah tersebut secara langsung dan tidak melakukan pengelolaan dengan itikad baik.

C.14 Bahwa pemberlakuan UU No. 1 Tahun 1961 jelas bertentangan dengan prinsip demokrasi. Prinsip pemisahan kekuasaan. Pemerintah selaku pelaksana peraturan perundang-undangan tidak bisa melakukan kewenangan yudikatif untuk mengeksekusi tanah-tanah milik warga negaranya. Pemerintah tidak bisa diberi kewenangan untuk mengeksekusi langsung tanah-tanah milik warga tanpa melalui proses pemeriksaan di Pengadilan.

C.15 Bahwa pemberlakuan dan penerapan UU No. 1 Tahun 1961 tidak menghormati hak-hak asasi warga negaranya selaku pemilik tanah yang beritikad baik. Pasal 28H ayat (4) UUD NRI 1945 "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun."

C.16 Bahwa UU No. 1 Tahun 1961 melanggar prinsip kepastian hukum. Prinsip kepastian hukum merupakan prinsip yang fundamental dalam negara berdasarkan pada hukum. Kepastian hukum selaku pemilik tanah yang tidak mempunyai sertifikat telah dilanggar dengan penerapan UU No. 1 Tahun 1961. UU No. 1 Tahun 1961 tidak memberikan perlindungan hukum bagi Pemohon selaku pemilik tanah yang sah. Dengan

diberlakukannya UU No. 1 Tahun 1961, hak Konsitusi Pemohon yang diberikan berdasarkan Pasal 28H ayat (4) telah dilanggar.

Petitum

Berdasarkan uraian-uraian di atas, kami meminta agar majelis hakim konstitusi yang mulia agar menjatuhkan putusan sebagai berikut:

Menyatakan Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan a quo;

1. Menerima dan mengabulkan permohonan dari Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
3. Menyatakan Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
4. Menyatakan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
5. Menyatakan Pasal 6 ayat (1) butir a, butir b, butir c, dan butir d dan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Larangan Pemakaian Tanah

Tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 158, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2106) bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

6. Memerintahkan pemuatan Putusan perkara ini dalam berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Bila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat berbeda, Para Pemohon memohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.11] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, Pihak Terkait III telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti PT-1 sampai dengan bukti PT-15 sebagai berikut:

1. Bukti PT-1 : Kartu Tanda Penduduk atas nama I Sadyawan Sumardi;
2. Bukti PT-2 : Surat Keterangan Nomor 0074/1.755.05/09;
3. Bukti PT-3 : Surat Jual Beli Rumah Dan Pekarangan;
4. Bukti PT-4 : Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi Dan Bangunan Tahun 2012;
5. Bukti PT-5 : Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi Dan Bangunan Tahun 2014;
6. Bukti PT-6 : Tabel mengenai PBB yang harus dibayar/jatuh tempo dan jumlah pembayaran;
7. Bukti PT-7 : Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 163 Tahun 2012, tentang Penguasaan Perencanaan/Peruntukan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Rencana Trace Kali Ciliwung Dari Pintu Air Manggarai-Kampung Melayu;
8. Bukti PT-8 : Keputusan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 2181 Tahun 2014 tentang Perpanjangan Penetapan Lokasi Untuk Pelaksanaan Pembangunan Trace Kali Ciliwung Dari Pintu Air Manggarai Sampai Dengan Kampung Melayu;
9. Bukti PT-9 : Surat dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Administrasi Jakarta Selatan, bertanggal 30 Agustus 2016, perihal Surat Peringatan I (SP I);

10. Bukti PT-10 : Surat dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Administrasi Jakarta Selatan, bertanggal 7 September 2016, perihal Surat Peringatan II (SP II);
11. Bukti PT-11 : Surat dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Administrasi Jakarta Selatan, bertanggal 20 September 2016, perihal Surat Peringatan III (SP III);
12. Bukti PT-12 : Peta Terdampak Penggusuran RW 12;
13. Bukti PT-13 : Putusan Nomor 205/G/2016/PTUN-JKT;
14. Bukti PT-14 : - Politik Hukum Rusunawa Dalam Penggusuran Paksa, Studi Kasus Rusunawa Rawa Bebek;
- Tulisan Berjudul "Analisis Dampak Lingkungan, Kegiatan Normalisasi Kali Ciliwung Dari Pintu Air Manggarai Sampai Jembatan Tol TB. Simatupang"
16. Bukti PT-15 : Tulisan Berjudul, "Politik Hukum Rusunawa Dalam Penggusuran Paksa", oleh Yayasan Ciliwung Merdeka.

Selain itu Pihak Terkait III menyerahkan keterangan tertulis Ahli yang pada pokoknya memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Feri Amsari:

Dalam keterangan ahli ini, sebelum menyampaikan perihal hak-hak konstitusional warga negara, terutama yang berkaitan dengan hak bertempat tinggal, maka terlebih dulu kami hendak mengutip bagian preambule UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

"Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan..."

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia."

Bagian preambule tersebut adalah "jantungnya" UUD 1945. Dalam bagian preambule di atas ditegaskan bahwa tujuan bernegara Republik Indonesia adalah memerdekakan rakyat Indonesia dari penjajahan yang tidak berperilaku kemanusiaan dan berperilaku keadilan. Itu sebabnya tugas pokok pemerintahan Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia yang meletakkan kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi yang salah satunya berlandaskan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Itu sebabnya, dalam konteks ini, UUD 1945 adalah "rumah perlindungan" bagi seluruh warga negara tumpah darah Indonesia. Konstitusi berfungsi untuk menaungi seluruh kepentingan seluruh bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Dengan demikian Indonesia bukanlah negara individual atau negara atas nama kelompok tertentu. Bagi konstitusi, perlindungan hak warga negara merupakan pokok utama dari produk perundang-undangan tertinggi tersebut.

Salah satu perlindungan konstitusi terhadap hak warga negara adalah perlindungan untuk bertempat tinggal. Dalam perkara ini, esensi perlindungan terhadap hak bertempat tinggal itu yang akan Ahli ulas berdasarkan kajian konstitusi dan hukum tata negara.

Mengutip pendapat John Chesterman dan Brian Galligan bahwa: *Citizenship has traditionally been an exclusory category because citizens have basic rights and privileges that non-citizens do not share [Citizens without Rights, Cambridge University Press, 2003].* Pandangan tersebut memperlihatkan bahwa gagasan pengistimewaan warga negara tidak hanya dianut UUD 1945 tetapi juga oleh banyak negara lain di dunia.

Pengistimewaan tidak hanya diperoleh bagi warga negara kelas satu tetapi bagi seluruh warga negara. Tidak terkecuali warga Duri Kepa, Jakarta Barat, yang semestinya juga diperlakukan istimewa sebagai warga negara. Namun memang fakta di dunia bahwa kalangan minoritas mengalami tekanan terhadap dampak kekuasaan kapital. Masyarakat jenis tersebut, menurut Eghosa E. Osaghae, selalu berupaya menemukan persamaan hak antar warga negara, kekuasaan yang berimbang, dan kemampuan untuk menentukan

nasibnya sendiri [Lisa Thompon dan Chris Tapscott (edt), i, Zed Books, London & New York, 2010]. Kasus warga Duri Kepa bukan tidak mungkin adalah bukti dari thesis Osaghae tersebut.

UUD 1945 tentu tidak bertujuan agar warga Duri Kepa, Jakarta Barat itu sebagai bagian masyarakat marjinal di Tanah Airnya sendiri. UUD 1945 "berjanji" untuk melindungi hak-hak mereka sebagai bagian dari bangsa dan tumpah darah Indonesia. Setidaknya hal itu diurai dalam pasal-pasal konstitusi sebagai berikut:

1. Hak bertempat tinggal bagi warga negara

Jaminan konstitusional terhadap warga negara untuk memperoleh tempat tinggal berasal dari perlindungan hak asasi manusia. Itu sebabnya perlindungan itu menggunakan frasa "setiap orang". Artinya, tidak hanya warga negara yang memperoleh jaminan hak bertempat tinggal.

Dalam Pasal 28A UUD 1945 disebutkan bahwa, "Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya." Ketentuan itu menjamin hak setiap orang untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya. Tentu saja dalam konteks perkara ini, salah satu bentuk untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya adalah mendapatkan tempat tinggal. Sebagai ketentuan mengenai hak, maka tugas negara adalah untuk memenuhi dan melindungi hak tersebut.

Jaminan hak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya yang berkaitan dengan tempat tinggal secara eksplisit diatur pula dalam Pasal 28E Ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:

"Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali."

Bahkan jaminan hak untuk bertempat tinggal tersebut diuraikan lebih jelas dalam Pasal 28H Ayat (1) UUD 1945, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

"Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."

Dengan demikian bahwa jaminan hak bertempat tinggal itu dijamin UUD 1945 dengan amat baik. Namun pemerintah kerap kali demi kepentingan tertentu mengabaikan jaminan tersebut. Tidak terkecuali warga Duri Kepa yang jaminan hak bertempat tinggalnya diabaikan Pemerintah DKI Jakarta dengan melakukan pengusuran meskipun sertifikat hak milik atas tanah tempat mereka tinggal telah ada sejak 1902, jauh sebelum negara ini merdeka.

Tindakan pengusuran yang dilakukan terhadap hak milik warga negara itu bertentangan dengan UUD 1945. Menurut Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945 bahwa: "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun."

Tindakan pengusuran terhadap warga Duri Kepa, Jakarta Barat, merupakan bagian dari upaya untuk mengambil-alih hak milik warga negara dengan sewenang-wenang oleh Pemerintah DKI Jakarta. Pada pokoknya, setiap tindakan yang bertentangan dengan kehendak konstitusi adalah tindakan yang tidak sah. Negara bertanggung-jawab untuk menjalankan konstitusi dan mengembalikan hak-hak konstitusional warga Duri Kepa, Jakarta Barat tersebut sebaik-baiknya.

Tindakan pengusuran warga Duri Kepa oleh Pemerintah DKI Jakarta pada dasarnya bertentangan dengan prinsip dasar hak menguasai negara. Konsep hak menguasai negara kerap pula disalah gunakan oleh penyelenggara negara untuk membenarkan tindakan yang salah. Oleh karena itu penting kiranya bagi Ahli untuk menguraikan terlebih dulu mengenai hak menguasai negara tersebut dan kaitannya dengan penyalahgunaan wewenang oleh Pemerintah DKI Jakarta dalam pengusuran warga Duri Kepa, Jakarta Barat.

2. Hak menguasai negara dalam keadaan bahaya

Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PrP) Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah tanpa Izin yang Berhak atau Kuasanya memperlihatkan bagaimana negara menguasai hak atas tanah. Ketentuan tersebut lahir dalam kondisi dan situasi bernegara yang sangat berbeda dengan kondisi saat ini di bawah UUD 1945 hasil reformasi konstitusi 1999-2002.

Pemberlakuan PrP Nomor 51/1960 itu berkaitan dengan keadaan bahaya. Kondisi yang dianggap "keadaan bahaya" itu diatur dalam Pasal 1 ayat (1)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PrP) Nomor 23 Tahun 1959 tentang Keadaan Bahaya, yang selengkapnya sebagai berikut:

(1) Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:

1. keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
2. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
3. hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

Dari ketentuan tersebut maka jelaslah bahwa pemberlakuan PrP Nomor 51/1960 tidak sesuai dengan kondisi saat ini yang tidak termasuk kondisi bahaya sebagaimana ditentukan dalam PrP Nomor 23/1959. Artinya, segala kewenangan pemerintah maupun aparat pertahanan dan keamanan negara yang melekat dalam kondisi keadaan bahaya sebagaimana ditentukan dalam peraturan itu.

Kasus Duri Kepa, Jakarta Barat tidak terdapat korelasinya dengan pemberlakuan PrP Nomor 51/1960. Sehingga penggunaan ketentuan keadaan bahaya yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan tersebut tentu saja bertentangan dengan tatanan yang telah dirumuskan di dalam UUD 1945.

Itu sebabnya hak menguasai negara dalam keadaan bahaya tidak dapat dibenarkan dengan cara-cara pengusuran yang terjadi di Duri Kepa. Dalam kajian hukum tata negara dalam keadaan bahaya pun pemerintah tidak dapat mengabaikan nilai-nilai konstitusional yang menjadi hak warga negaranya. Emily Hartz menjelaskan bahwa bahkan pemerintahan darurat sekalipun yang mengelola pemerintahan dalam keadaan bahaya harus menjalankan kebijakannya sesuai dengan standar hak-hak konstitusional [From the

merican Civil War to the War on Terror, Three Models of Emergency Law in the United States Supreme Court, Springer, 2013].

Jika dalam keadaan bahaya saja pemerintah diharuskan untuk menjalankan standar hak-hak konstitusional, tentu saja keharusan itu menjadi sesuatu yang wajib dilakukan dalam kondisi di luar keadaan bahaya. Hak untuk bertempat tinggal tentu tidak dapat dikecualikan dalam konteks ini. Negara tidak dapat mengambil hak warga negaranya dengan alasan keadaan bahaya sekalipun karena berdasarkan Pasal 28H Ayat (4) UUD 1945 negara tidak dapat mengambil-alih hak milik pribadi warga Duri Kepa dalam keadaan apapun.

Ahli merasa bahwa penggunaan ketentuan PrP Nomor 51/1960 merupakan penyalahgunaan hukum demi kepentingan sesaat pemerintahan. Penyalahgunaan tersebut tidak diperkenankan di dalam Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." Penerapan aturan keadaan bahaya dalam kondisi di luar yang ditentukan mengenai syarat-syarat keadaan bahaya itu tentu saja memperlihatkan perlakuan yang tidak adil dan dapat menimbulkan ketidak-pastian hukum. Itu sebabnya perlu diperhatikan aspek konstitusional yang diatur dalam sebuah peraturan perundang-undangan.

3. Inkonstitusional pemberlakuan hukum keadaan bahaya untuk pengusuran
Menurut Bonnie Honig yang mengutip Habermas menjelaskan bahwa terdapat relasi yang paradoks antara penerapan demokrasi dan konsep *rule of law* yang kemudian diberikan resolusinya melalui konstitusi yang berlaku dari generasi ke generasi [Emergency Politics, Paradox, Law, Democracy, Princeton University Press, 2009]. Pernyataan itu tegas dan jelas bahwa paradoks demokrasi dan penerapan negara hukum yang kadang-kadang menimbulkan perdebatan dan/atau perselisihan, baik antara warga negara dengan warga negara, warga negara dan negara, maupun antara lembaga negara, dapat diselesaikan dengan mengacu kepada ketentuan konstitusi. Dalam hal pemberlakuan hukum keadaan bahaya yang kemudian mengenyampingkan perlindungan konstitusi terhadap hak bertempat tinggal warga negara maka tentu terdapat hal yang salah. Menurut Ahli ketentuan

apapun tidak boleh mengabaikan pasal-pasal konstitusi yang telah memberikan jaminan bagi warga negaranya. Upaya-upaya yang mengenyampingkan hak warga negara untuk bertempat tinggal dengan menggunakan dalih apapun, apalagi yang menyalahgunakan peraturan perundang-undangan, tidak dapat dibenarkan dan merupakan tindakan yang inkonstitusional.

Jika dilakukan perbandingan hak-hak konstitusional terhadap warga negara, maka menarik melihat konsep perlindungan tempat tinggal yang diberikan Pemerintahan Jepang [bekas negara yang menjajah Indonesia] kepada non-warga negaranya. Bagi pemerintahan Jepang, jaminan untuk bertempat tinggal tidak hanya menjadi hak warga negara, bahkan setiap orang, termasuk orang asing. Para zainichi [warga asing di Jepang] berhak mendapat jaminan tempat tinggal [Atsushi Kondo, *Citizenship in a Global World, Comparing Citizenship Rights for Aliens*, Palgrave Macmillan, 2001]. Tentu saja, jaminan bertempat tinggal lebih didahulukan untuk warga negara Jepang sendiri.

Jika Jepang yang merupakan negara yang pernah menjajah bangsa ini telah menerapkan perlakuan yang sangat manusia terhadap setiap orang, apalagi terhadap warga negaranya, maka tentu saja sebagai negara yang beradab yang menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila, Indonesia tidak dapat membiarkan pengusuran terhadap hak bertempat tinggal atas nama dan dalih apapun.

Hak-hak konstitusional tentu perlu penjabaran. Di tangan hakimlah keadilan konstitusional itu akan dapat diwujudkan dengan baik. Pemerintah dapat saja menjalankan kepentingannya yang kerap bertentangan dengan UUD 1945, namun kepada hakimlah perlindungan hak-hak konstitusional itu diadakan.

Demikian keterangan saya yang terfokus kepada hak-hak konstitusional terkait hak memperoleh bertempat tinggal. Kasus warga Duri Kepa, Jakarta Barat yang digusur Pemerintah tentu memperlihatkan wajah Pemerintah yang tidak berpihak kepada kepentingan warga negara. Pemerintah harus menyadari bahwa hak konstitusional untuk bertempat tinggal telah mereka peroleh di tempat mereka digusur saat ini jauh sebelum negara ini merdeka. Semoga Hakim Konstitusi Yang Mulia berkenan mengembalikan hak-hak konstitusional warga Duri Kepa, Jakarta Barat.

2. Franz Magnis-Suseno

Perkenalkanlah saya hadir dalam kapasitas saya sebagai ahli Etika (Filsafat Moral) untuk mengemukakan pandangan saya terkait dengan permohonan uji materi tersebut di atas. Saya masih aktif mengajar serta membimbing penulisan tesis dan disertasi oleh mahasiswa di Sekolah Tinggi Filsafat Driyarkara di Jakarta. Saya juga mengajar di Universitas Pertahanan.

Perkenankanlah saya di sini mengajukan beberapa pertimbangan atas dasar etika berkaitan dengan perkara tersebut di atas.

1. Kewajiban Negara terhadap para warga miskin

Adalah tujuan, tugas, dan kewajiban negara untuk menyediakan sarana dan prasarana agar seluruh masyarakat dapat hidup secara manusiawi. Secara khusus dalam Pancasila ditegaskan bahwa penyelenggaraan negara harus atas dasar "Kemanusiaan yang adil dan beradab" (sila ke-2) dan mewujudkan "suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" (sila ke-5).

Kewajiban itu menyangkut semua warga, tetapi terutama warga-warga yang miskin atau kurang berdaya. Asas kekeluargaan (UUD Pasal 33) mengandaikan pandangan bahwa semua warga bangsa Indonesia merupakan satu keluarga. Tetapi dalam sebuah keluarga tidak boleh ada yang miskin yang terlantar.

Hal itu secara khusus ditegaskan dalam UUD Pasal 34 ayat (1): "Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara".

Kesimpulan: Negara berkewajiban berat - serta UUD Republik Indonesia menegaskannya dengan amat jelas! - untuk tidak membiarkan warganya yang miskin dan terlantar, melainkan menciptakan kondisi agar mereka dapat hidup secara manusiawi dan sejahtera.

2. Kewajiban Negara terhadap para warga miskin dalam pembangunan perkotaan

Dari butir 1 harus ditarik kesimpulan, bahwa negara, dalam membangun perkotaan, wajib memberi prioritas kepada orang-orang miskin dan terlantar. Artinya, pembangunan harus menunjang usaha mereka untuk ke luar dari keadaan miskin dan terlantar dan dapat hidup sesuai dengan kemanusiaan yang adil dan beradab serta merasakan adanya keadilan sosial.

3. Kepentingan umum dan para warga miskin

Kepentingan umum, karena umum, memang perlu didahulukan oleh negara terhadap segenap kepentingan individual. Akan tetapi ada syarat:

- (1) Demi kepentingan umum hak-hak asasi manusia tidak boleh dilanggar. Itulah inti paham hak-hak asasi manusia. Mengurbankan hak asasi manusia sama dengan mengorbankan manusianya.
- (2) Kepentingan umum tidak boleh dilaksanakan dengan membebankan rugi pada pihak-pihak yang satu demi keuntungan pihak-pihak yang lain-lain. Itulah tuntutan keadilan. Maka kalau pelaksanaan kepentingan umum menuntut kurban, kurban itu harus dibebankan pada semua.
- (3) Butir (2) dilaksanakan dengan memberikan ganti rugi seimbang dengan rugi yang disebabkan. Ganti rugi itu termasuk biaya pelaksanaan kepentingan umum.
- (4) Sama sekali tidak dapat dibenarkan, kalau kepentingan umum, misalnya kenyamanan 95 persen penduduk suatu kota, dilaksanakan dengan menghancurkan kehidupan orang-orang miskin. Itu barbar, tidak manusiawi, tidak beradab dan ekstrem tidak adil.
- (5) Kesimpulannya: pembangunan suatu kota tidak boleh atas dasar penghancuran kehidupan orang-orang miskin. Malu hidup dalam kota nyaman di mana kenyamanan-misalnya kebebasan dari banjir-dibeli dengan menghancurkan kehidupan beberapa orang miskin.

4. Warga miskin dan tempat tinggal

Salah satu unsur dalam kesejahteraan seseorang dan suatu keluarga adalah adanya tempat tinggal. Sejak manusia tinggal di gua-gua ratusan ribu tahun lalu tempat tinggal terlindung terhadap cuaca, yang memungkinkan untuk berkumpul, beristirahat, tidur (sekarang juga: bekerja) merupakan kebutuhan paling dasar manusia.

Itu berlaku bagi orang besar-kaya maupun orang miskin. Karena itu hak-hak asasi manusia dan UUD kita di pasal 28H ayat (1) mengakui bahwa "setiap orang berhak bertempat tinggal".

Perlu diperhatikan bahwa hak amat asasi itu tidak mempersyaratkannya pada adanya "hak atas tanah yang diduduki", "kelengkapan surat" dlsb. Melainkan: setiap manusia "berhak atas tempat tinggal".

5. Hak para warga miskin atas tempat tinggal tidak boleh dirampas

Di sini perlu beberapa pertimbangan:

- (1) Sering dikemukakan bahwa tempat tinggal orang miskin kumuh. Tetapi kenyataan itu justru merupakan dakwaan terhadap komunitas bangsa, kok tidak menyediakan tempat tinggal tidak kumuh kepada mereka yang tidak mampu mengusahakannya.
- (2) Tempat tinggal kumuh, 20 m², dad tripleks tetap masih memberikan sedikit kenyamanan kepada para penguninya. Kalau merka dikeluarkan daripadanya, kenyamanan sisa itu juga hancur.
- (3) Mengeluarkan orang dari tempat tinggalnya sehingga duduk di tempat terbuka adalah tak kurang suatu kejahatan serta, di Indonesia, suatu pengkhianatan terhadap Pancasila dan asas kekeluargaan bangsa.

6. Syarat-syarat penggusuran terhadap para warga miskin

- (1) Ada kepentingan umum yang begitu penting, sehingga membenarkan penggusuran, baik orang berada maupun orang miskin (kasus orang berada di sini dikesampingkan).
- (2) Tetapi orang miskin hanya boleh digusur kalau penggusuran itu bukan hanya tidak menghancurkan kehidupan mereka, melainkan tidak membawa pengurangan mutu/kenyamanan/keamanan hidup mereka. Itu berbeda dengan orang kaya. Orang kaya dikurangi kenyamanan tidak membuat mereka menderita. Tetapi orang miskin sudah hidup di garis bawah segala kenyamanan, maka mereka tidak boleh rugi sama sekali. Maka syarat-syarat kenyamanan seperti ada tempat tinggal wajar baru, ada kemungkinan menjamin nafkah hidup, anak bisa dimasukkan ke sekolah di tempat baru dan lain-lain harus dijamin.
- (3) Maka jangan menggusur orang miskin secara murahan.
- (4) Amat tidak benar: orang-orang miskin yang surat-suratnya tidak beres, digusur begitu saja. Karena mereka orang miskin, mereka selalu rawan mencari surat-surat yang perlu. Bahwa mereka tak punya Surat lengkap adalah kelalaian negara/masyarakat sebagai keseluruhan, maka tidak boleh menjadi alasan untuk menggusur mereka secara tak wajar.

7. Mulai kapan warga miskin tak boleh diusir?

Tentu kalau orang/keluarga memasang tenda di karangan/halaman milik orang lain atau milik instansi, dia boleh begitu saja - melalui alat negara yang berwajib - diusir, tak ada hak atas ganti rugi.

Akan tetapi kalau orang/keluarga (miskin) dibiarkan di tempat itu, misalnya selama 24 bulan, tanpa teguran, bahkan barangkali dari mereka ditarik sumbangan/pajak macam-macam, mereka tidak boleh diusir lagi tanpa ganti rugi. Bahwa mereka begitu lama dibiarkan membuktikan bahwa pemilik tanah itu tidak mempunyai kepentingan vital atasnya.

Itu lebih lagi berlaku bagi orang miskin di tanah negara (juga BUMN dlsb.): Karena negaralah yang wajib memelihara orang miskin [UUD pasal 34 (1)]. Maka kalau orang miskin bermukim di tanah negara, sudah jelas negara tidak boleh mengusir mereka kecuali menjamin tempat tinggal lain serta menjamin, agar mutu kehidupan mereka tidak lebih menurun lagi.

Itu lebih lagi berlaku bagi mereka yang secara tradisional, barangkali sejak puluhan tahun, tinggal di bantaran kali dan lain tempat terbuka.

8. Kesimpulan

Adalah memalukan dan suatu kejahatan kalau suatu negara atau pemerintahan propinsi atau kota mau membangun kehidupan lebih nyaman bagi masyarakatnya dengan sekaligus mengorbankan/menghancurkan kehidupan orang miskin.

Karena itu perlu UUD pasal 28 H (1) dan pasal 34 (1) dituangkan ke dalam perundangan dan peraturan yang melindungi hak asasi orang miskin atas tempat tinggal yang nyaman, serta semua UU dan peraturan yang dapat disalahgunakan penguasa untuk menggusur orang miskin dieliminasi.

[2.12] Menimbang bahwa para pihak telah menyampaikan kesimpulan yang pada pokoknya para pihak menyatakan tetap dengan pendiriannya;

[2.13] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945),

Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin Yang Berhak Atau Kuasanya yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1961 tentang Penetapan Semua Undang-Undang Darurat Dan Semua Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Yang Sudah Ada Sebelum Tanggal 1 Januari 1961 Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2124, selanjutnya disebut UU 51/PrP/1960), terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.3] dan [3.4] di atas, Mahkamah selanjutnya mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

Bahwa para Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia yang terdiri dari:

1. Bahwa Pemohon I, Rojiyanto, mendalilkan dirinya sebagai korban penggusuran paksa di wilayah Papanggo, Jakarta Utara, pada tahun 2008. Kawasan tempat tinggal Pemohon digusur paksa oleh Pemerintah dengan cara kekerasan yang beralasan untuk pembangunan Taman Bersih, Manusiawi, dan Berwibawa (BMW). Terhadap kejadian tersebut Pemohon mengalami kerugian konstitusional berupa terganggunya hak atas rasa aman, kehilangan hak atas tempat tinggal, kerusakan harta benda, dan kehilangan pekerjaannya. Pemerintah sama sekali tidak memberikan ganti rugi kepada Pemohon. Pemohon sempat mengajukan gugatan ke pengadilan hingga tingkat kasasi namun kalah dengan alasan UU 51/PrP/1960 tidak mewajibkan Pemerintah memberikan ganti rugi kepada warga korban penggusuran paksa.
2. Bahwa Pemohon II, Mansur Daud, mendalilkan dirinya sebagai korban penggusuran paksa di kawasan Duri Kepa, Jakarta Barat. Sebelumnya terdapat surat peringatan dari Pemerintah yang ditujukan kepada **Asun** dan kawan-kawan untuk pindah dari lokasi penggusuran berlandaskan UU 51/PrP/1960, padahal di Duri Kepa tidak ada warga yang bernama **Asun**. Hal tersebut sudah diklarifikasi oleh Pemohon II kepada Pemerintah bahwa ancaman penggusuran paksa tersebut salah alamat. Pemohon II akhirnya mengetahui bahwa penggusuran paksa tersebut dilakukan oleh Pemerintah untuk kepentingan pihak swasta dan bukan kepentingan umum. Akibat penggusuran paksa tersebut, Pemohon II mengalami kerugian konstitusional berupa hilangnya hak atas tempat tinggal, rusaknya harta benda, dan hilangnya hak atas pekerjaan.
3. Bahwa Pemohon III, Rando Tanadi, mendalilkan dirinya sebagai korban penggusuran paksa di kawasan Duri Kepa, Jakarta Barat. Waktu terjadi penggusuran tersebut Pemohon III masih duduk di bangku Sekolah Menengah Atas. Dengan adanya penggusuran tersebut Pemohon III terpaksa putus sekolah sementara waktu yang mengakibatkan mengalami kerugian konstitusional berupa hilangnya hak atas pendidikan dan terlanggarnya hak atas tempat tinggal dan rasa aman;

Para Pemohon juga adalah pembayar pajak dan beranggapan bahwa Pemerintah telah menggunakan APBN/APBD yang salah satu sumbernya dari

pajak para Pemohon untuk melakukan penggusuran paksa dengan menggunakan landasan UU 51/PrP/1960.

Bahwa dari hal-hal tersebut di atas, para Pemohon pada pokoknya mendalilkan memiliki hak konstitusional yang diberikan oleh Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan:

1. Pasal 28D ayat (1):

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

2. Pasal 28C ayat (2):

Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.

Para Pemohon merasa dirugikan dengan berlakunya Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, serta Pasal 6 ayat (2) UU 51/PrP/1960 yang menyatakan:

1. Pasal 2:

Dilarang memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah.

2. Pasal 3 ayat (1):

Penguasa Daerah dapat mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada di daerahnya masing-masing pada suatu waktu.

3. Pasal 3 ayat (2):

Penyelesaian tersebut pada ayat (1) pasal ini diadakan dengan memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.

4. Pasal 4 ayat (1):

Dalam rangka menyelesaikan pemakaian tanah sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 3, maka Penguasa Daerah dapat memerintahkan kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan dengan segala barang dan orang yang menerima hak dari padanya.

5. Pasal 4 ayat (2):

Jika setelah berlakunya tenggang waktu yang ditentukan di dalam perintah pengosongan tersebut pada ayat (1) pasal ini perintah itu belum dipenuhi oleh yang bersangkutan, maka Penguasa Daerah atau pejabat yang diberi perintah olehnya melaksanakan pengosongan itu atas biaya pemakai tanah itu sendiri.

6. Pasal 6 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d:

Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam pasal-pasal 3, 4 dan 5, maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah) ;

- a. barangsiapa memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, dengan ketentuan, bahwa jika mengenai tanah-tanah perkebunan dan hutan dikecualikan mereka yang akan diselesaikan menurut pasal 5 ayat (1);
- b. barangsiapa mengganggu yang berhak atau kuasanya yang sah di dalam menggunakan haknya atas suatu bidang tanah;
- c. barangsiapa menyuruh, mengajak, membujuk atau menganjurkan dengan lisan atau tulisan untuk melakukan perbuatan yang dimaksud dalam pasal 2 atau huruf b dari ayat (1) pasal ini;
- d. barangsiapa memberi bantuan dengan cara apapun juga untuk melakukan perbuatan tersebut pada pasal 2 atau huruf b dari ayat (1) pasal ini.

7. Pasal 6 ayat (2):

Ketentuan-ketentuan mengenai penyelesaian yang diadakan oleh Menteri Agraria dan Pengusaha Daerah sebagai yang dimaksud dalam pasal-pasal 3 dan 5 dapat memuat ancaman pidana dengan hukuman kurungan selamalamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah) terhadap siapa yang melanggar atau tidak memenuhinya.

Dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Bahwa Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, dan Pasal 6 ayat (2) UU 51/PrP/1960 telah menyebabkan tidak terwujudnya perlindungan hak konstitusional warga negara, sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya yang mengatur tentang standar prosedur relokasi bagi setiap warga negara yang sesuai dengan prinsip-prinsip HAM;
- b. Bahwa berlakunya Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, dan Pasal 6 ayat (2) UU 51/PrP/1960 telah menghilangkan hak para Pemohon yang telah dijamin UUD 1945, yaitu hak atas tempat tinggal, hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat, hak atas pekerjaan, hak atas rasa aman, hak atas perlindungan harta benda, hak atas perlindungan dari perlakuan yang bersifat diskriminatif, hak untuk diperlakukan setara di hadapan hukum dan hak atas pendidikan bagi anak-anak Para Pemohon;
- c. Bahwa para Pemohon telah mengalami pelanggaran hak-hak konstitusional akibat peristiwa pengusuran paksa yang didasari oleh UU 51/PrP/1960, karena para Pemohon sempat mengalami kehilangan tempat tinggal, pekerjaan, intimidasi dari aparat Pemerintah, terganggunya pendidikan anak-anak mereka, tidak diberikannya kompensasi yang memadai, tidak diberikan kesempatan

untuk menggugat haknya di lembaga peradilan, dan ditelantarkan oleh Pemerintah pasca relokasi;

- d. Bahwa penggusuran yang dialami oleh para Pemohon tidak hanya berlangsung di wilayah DKI Jakarta, tetapi juga di berbagai kota lain di Indonesia dan telah melanggar hak konstitusional ribuan masyarakat korban penggusuran paksa selama puluhan tahun sejak awal diberlakukannya ketentuan ini;

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan alasan tersebut serta dihubungkan dengan dalil-dalil permohonan para Pemohon di atas, Mahkamah berpendapat bahwa para Pemohon yang merupakan korban penggusuran yang dilakukan berdasarkan UU 51/PrP/1960 telah dengan jelas menerangkan anggapannya mengenai kerugian hak konstitusionalnya yang disebabkan oleh berlakunya norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, demikian pula hubungan sebab-akibat antara norma yang dimohonkan pengujian dan kerugian faktual yang diderita para Pemohon, sehingga apabila permohonan *a quo* dikabulkan kerugian demikian tidak lagi terjadi. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon dalam permohonan *a quo*;

[3.7] Menimbang, oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak selaku Pemohon, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, serta Pasal 6 ayat (2) UU 51/PrP/1960 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945, dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut (uraian selengkapnya termuat pada bagian Duduk Perkara):

- a. Bahwa pasal-pasal yang diuji oleh para Pemohon masih mengadopsi asas *domein verklaring* hukum kolonial yang telah lama dihapuskan. Pemberlakuan

pasal-pasal tersebut di masa sekarang bertentangan dengan semangat reforma agraria karena berpotensi merampas hak-hak masyarakat yang sejatinya telah dilindungi oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Selain itu, UU 51/PrP/1960 juga memposisikan Pemerintah seolah-olah memiliki hak yang sama dengan Pemerintah kolonial untuk mengklaim kepemilikan tanah secara sepihak tanpa pembuktian terlebih dahulu;

- b. Bahwa UU 51/PrP/1960 adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat dalam konteks negara dalam keadaan bahaya (*Staat van Oorlog en Beleg*). Hal ini tergambar dalam huruf ke-7 Penjelasan UU 51/PrP/1960 yang menyatakan: “... dewasa ini Negara kita masih dalam keadaan bahaya dalam berbagai tingkatan (*keadaan perang, keadaan darurat militer dan keadaan darurat sipil*), maka selama keadaan bahaya itu masih berlangsung dipandang perlu untuk mengikutsertakan Penguasa-penguasa Keadaan Bahaya Daerah dalam pelaksanaannya (*pasal 3 dan pasal 4*)”. Penerapan UU 51/PrP/1960 tersebut tentu mengakibatkan ketidakpastian hukum yang rentan melanggar hak konstitusional warga negara dan membuka peluang keterlibatan Tentara Nasional Indonesia di dalam pengusuran paksa yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang rawan disertai tindakan intimidasi dan kekerasan terhadap warga negara yang menjadi korban pengusuran paksa, dan juga menimbulkan ketidakpastian hukum karena pasal tersebut tidak mengatur secara tegas bahwa pemerintah dapat melarang penggunaan tanah yang tidak sah hanya dalam situasi negara dalam keadaan bahaya, bukan dalam situasi damai untuk melakukan pengusuran paksa terhadap warga negara;

Bahwa terdapat kerancuan beberapa norma yang dimohonkan pengujiannya oleh para Pemohon yang mengakibatkan, antara lain, tidak tegaknya supremasi hukum karena ketentuan tersebut membuka peluang penggunaan di luar situasi yang sepatutnya sebagaimana telah diatur; tidak tegaknya persamaan di depan hukum karena ketentuan tersebut memposisikan para Pemohon sebagai hambatan yang harus dimusnahkan untuk menyelamatkan negara dari keadaan bahaya tanpa prosedur yang absah di mata hukum; terabaikannya perlindungan HAM dari Para Pemohon karena ketentuan tersebut melanggar praktik diskriminasi dan kekerasan yang dijustifikasi oleh hukum; dan melanggar prinsip demokrasi karena para

- Pemohon tidak diberi ruang untuk didengar pendapatnya untuk membela kepentingannya sesuai dengan koridor hukum;
- c. UU 51/PrP/1960 telah dijadikan landasan bagi Pemerintah untuk tidak melaksanakan proses relokasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip HAM sehingga mengakibatkan terlanggarnya hak konstitusional para Pemohon sebagaimana dilindungi oleh Pasal 27, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1) dan Pasal 28C ayat (1) UUD 1945. Dengan tidak diaturnya norma-norma yang menjamin perlindungan HAM bagi para Pemohon, hal tersebut cenderung memberikan ruang interpretasi yang sangat besar bagi pelaksana peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan penggusuran paksa sesuai dengan metode yang ditentukan secara subjektif oleh Penguasa Daerah, meskipun tidak sesuai pelaksanaannya dengan standar-standar yang terdapat di dalam instrumen HAM, antara lain, prinsip relokasi yang tertuang dalam Pendapat Umum Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Ekosob) Nomor 7 Tahun 1997 tentang Penggusuran Paksa dan *UN Basic Principles And Guidelines On Development-Based Evictions And Displacement*. Ketentuan tersebut mewajibkan negara menerapkan standar dalam proses penggusuran, mulai dari pra penggusuran, saat penggusuran dan pasca penggusuran;
- d. UU 51/PrP/1960 memberikan legitimasi bagi Pemerintah untuk mengklaim kepemilikan tanah dari warga yang telah menduduki tanah dalam jangka waktu lama karena Pemerintah tidak dibebani kewajiban untuk membuktikan haknya atas suatu tanah. Padahal kepemilikan tanah oleh para Pemohon sebagai warga negara yang sudah mendayagunakan tanah tersebut dalam jangka waktu lama juga dilindungi oleh beberapa ketentuan yang menyatakan bahwa penelantaran tanah dapat mengakibatkan hapusnya kepemilikan, misalnya sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 27, Pasal 34, dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, karena tanah hendaknya memiliki fungsi sosial;

Selain itu ketentuan Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU 51/PrP/1960 mengesampingkan landasan-landasan hukum yang melindungi para Pemohon sebagai warga negara untuk mendapatkan haknya atas tanah karena mengabaikan kewajiban Pemerintah untuk: (a) mengakomodir pendaftaran tanah bagi para Pemohon selaku masyarakat miskin; dan (b) memposisikan Pemerintah sebagai pihak yang tidak perlu

membuktikan kepemilikan tanahnya sehingga bertentangan dengan asas kesamaan di hadapan hukum;

- e. UU 51/PrP/1960 bertentangan dengan prinsip negara hukum karena memberikan Pemerintah wewenang untuk melampaui kewenangan lembaga yudikatif. Hal ini tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d, dan Pasal 6 ayat (2) UU 51/PrP/1960 yang menerapkan sanksi pidana terhadap para Pemohon sebagai warga negara yang menjustifikasi kesewenang-wenangan pemerintah melalui instrumen kekuasaan untuk merampas tanah warga tanpa perlu melalui proses pembuktian yang adil terlebih dahulu. Hal ini bertentangan dengan asas supremasi hukum dalam negara hukum;

Selain itu, Pasal 2, Pasal 3 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) UU 51/PrP/1960 berpotensi untuk menciptakan absolutisme kekuasaan dalam konteks penyelesaian sengketa karena Pemerintah diberikan kewenangan untuk: *(1) menyelesaikan pemakaian tanah; (2) memerintahkan untuk mengosongkan tanah; dan (3) melaksanakan pengosongan tanah*. Hal ini merupakan bentuk penyerobotan kewenangan oleh lembaga eksekutif terhadap lembaga yudikatif;

- f. UU 51/PrP/1960 dapat dijadikan landasan bagi Pemerintah untuk melakukan tindakan pengkriminalan terhadap warga negara yang menghadapi sengketa lahan ataupun menjadi korban penggusuran paksa patut dinyatakan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum;
- g. UU 51/PrP/1960 mengakibatkan ketidakpastian hukum karena bertentangan dengan berbagai peraturan lain yang terkait dengan penggusuran bagi warga yang menduduki suatu tanah, antara lain:
1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum;
 2. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
 3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan dan Gedung;
 4. Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, Budaya sebagaimana telah diratifikasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005;

Dengan berlakunya serangkaian peraturan-peraturan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum di dalam pelaksanaan pengurusan bagi masyarakat karena setiap ketentuan tersebut mengatur norma yang saling bertentangan satu sama lain.

[3.9] Menimbang bahwa setelah membaca dan mendengar dengan saksama permohonan para Pemohon, Keterangan Presiden, Keterangan DPR, keterangan para Pihak Terkait, keterangan ahli para pihak, memeriksa bukti-bukti para pihak, dan kesimpulan para pihak, maka terhadap dalil-dalil para Pemohon Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.9.1] Bahwa apabila disistematisasikan materi muatan yang terkandung dalam norma UU 51/PrP/1960 yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah sebagai berikut:

- a. seseorang dilarang memakai tanah yang bukan haknya tanpa izin pihak yang berhak atas tanah itu atau kuasanya yang sah;
- b. larangan sebagaimana dimaksud pada huruf a berlaku terhadap tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan;
- c. apabila terjadi keadaan yang dilarang, sebagaimana disebut pada huruf a, maka kepada Penguasa Daerah diberi kewenangan untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan persoalan tersebut dengan memperhatikan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan, memerintahkan kepada pihak pemakai tanah yang tanpa hak tersebut untuk mengosongkan tanah itu beserta barang dan orang yang menerima hak darinya dalam suatu tenggang waktu tertentu dimana apabila tenggang waktu dimaksud telah terlampaui dan pengosongan tersebut belum juga dilaksanakan maka penguasa daerah akan melaksanakan pengosongan dimaksud dengan biaya yang ditanggung oleh pemakai tanah itu;
- d. terhadap larangan sebagaimana dimaksud pada huruf a diberlakukan ketentuan pidana meskipun berupa pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang *a quo*.

Dengan memperhatikan uraian pada huruf a sampai dengan huruf d di atas, jika dihubungkan dengan esensi permohonan *a quo*, persoalan konstiusionalitas yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah apakah pengaturan demikian

bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang juga disinggung dalam uraian kedudukan hukum para Pemohon. Terhadap persoalan tersebut Mahkamah berpendapat:

1. Negara hukum mempersyaratkan kepastian hukum, persamaan di hadapan hukum, dan keadilan. Oleh karena itu, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menegaskan, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”. Dengan demikian, pengakuan jaminan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum tersebut adalah hak asasi yang dijamin oleh Konstitusi dan karenanya sekaligus merupakan hak konstitusional. Oleh karena itu, sesuai dengan amanat Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 maka menjadi tanggung jawab negara untuk melindungi, memajukan, dan memenuhinya. Salah satu cara negara dalam melaksanakan tanggung jawabnya untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak konstitusional tersebut adalah dengan mengaturnya dalam Undang-Undang. Maka, dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, apakah tanggung jawab negara dimaksud telah terpenuhi dalam rumusan undang-undang yang dimohonkan pengujian ini. Terhadap persoalan ini, dengan memperhatikan secara saksama sistematisasi yang diuraikan pada huruf a sampai dengan huruf d di atas terlihat bahwa:

- (i) norma undang-undang *a quo* secara tegas melarang siapapun untuk memakai tanah tanpa izin pihak yang berhak atas tanah itu atau kuasanya yang sah. Artinya, negara melindungi hak dari pihak yang berhak atas tanah itu dari perbuatan menguasai tanah tersebut secara melawan hukum serta merumuskan ancaman sanksi berupa pidana terhadap pelanggarnya;
- (ii) larangan dan ancaman pidana tersebut berlaku terhadap setiap orang yang melakukan perbuatan yang dilarang itu tanpa pengecualian, sehingga siapapun yang melanggar larangan tersebut akan diberlakukan ketentuan dan ancaman pidana yang sama, sekalipun bentuknya berupa pelanggaran;
- (iii) larangan dan ancaman pidana terhadap pelanggaran tersebut adalah juga adil secara hukum sebab asas hukum mengatakan bahwa hukum harus melindungi pihak yang berhak dan salah satu pengertian dasar keadilan

adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya (*justitia est ius suum cuiquere tribuere*).

2. Sementara itu, dengan mendalilkan norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, berarti secara *a contrario* para Pemohon mendalilkan bahwa demi alasan memajukan diri dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya, maka memakai tanah yang bukan hak para Pemohon tanpa izin dari yang berhak secara sah atas tanah itu atau kuasanya haruslah dianggap sebagai perbuatan yang konstitusional dan berdasar hukum. Penalaran demikian jelas tidak dapat diterima. Hak asasi dan sekaligus hak konstitusional yang diatur dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 adalah bagian dari hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Benar bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak demikian adalah menjadi tanggung jawab negara. Namun, hal itu tidaklah memberikan legitimasi *legal* apalagi konstitusional kepada negara maupun suatu kelompok masyarakat untuk mengambil alih hak orang atau pihak lain secara melawan hukum. Maksud yang terkandung dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 tersebut adalah bahwa negara tidak boleh menghalangi atau melarang sekelompok masyarakat yang dengan sah dan berdasar hukum melakukan upaya-upaya kolektif untuk memajukan dirinya dan memperjuangkan haknya jika upaya-upaya itu dilakukan untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Sebaliknya, jika upaya-upaya tersebut dilakukan dengan melanggar hukum, lebih-lebih melanggar hak konstitusional orang atau kelompok masyarakat lainnya, maka justru menjadi kewajiban negara untuk mencegah dan memberantasnya.

[3.9.2] Bahwa lebih lanjut perlu dipertimbangkan Penjelasan dari UU 51/PrP/1960 yang merupakan latar belakang diterbitkannya undang-undang *a quo*, yang antara lain menyatakan:

1. Dengan ini banyak sekali tanah-tanah, baik yang ada di dalam maupun di luar kota-kota besar, dipakai oleh orang-orang tanpa izin dari penguasa yang berwajib atau yang berhak. Pemakaian tanah tersebut meliputi pula tanah-tanah perkebunan.
Pemerintah pada umumnya dapat memahami keadaan yang tidak sewajarnya itu, yang disebabkan karena sangat kurangnya persediaan tanah bagi rakyat, baik untuk perumahan maupun untuk bercocok tanam.
2. Dalam pada itu untuk pembangunan negara, penggunaan tanah haruslah dilakukan dengan cara yang teratur. Pemakaian tanah secara tidak teratur, lebih-lebih yang melanggar norma-norma hukum dan tata-tertib, sebagaimana

terjadi di banyak tempat, benar-benar menghambat, bahkan seringkali sama sekali tidak memungkinkan lagi dilaksanakannya rencana pembangunan di pelbagai lapangan. Pembuatan bangunan-bangunan di dalam kota untuk tempat tinggal, berjualan dan lain sebagainya yang berjejal-jejal dan tidak teratur letak dan tempatnya, dari bahan-bahan yang mudah terbakar, tidak saja menambah besarnya kemungkinan kebakaran, tetapi dipandang dari sudut kesehatan dan tata-tertib keamanan sungguh tidak dapat dipertanggung-jawabkan. Belum lagi diperhitungkan berapa kerugian yang diderita negara dan masyarakat, misalnya dari tindakan-tindakan yang berupa perusakan tanah-tanah perkebunan, yang merupakan salah satu cabang produksi yang penting bagi perekonomian negara dewasa ini, pun telah sama-sama kita maklumi pula.

Demikianlah maka bagaimanapun juga pemakaian tanah-tanah secara demikian itu, sunguhpun dapat dipahami sebab-musababnya tetapi tidaklah dapat dibenarkan, dan karena itu harus dilarang.

3....

4....

5. Pemerintah menginsyafi, bahwa pemecahan masalah pemakaian tanah secara tidak sah itu memerlukan tindakan-tindakan dalam lapangan yang luas yang mempunyai bermacam-macam aspek, yang tidak saja terbatas pada bidang agraria dan pidana, melainkan juga mengenai lapangan-lapangan sosial, perindustrian, Pemerintah memandang perlu mengambil tindakan untuk mencegah meluasnya perbuatan yang dimaksudkan di atas dan mengeluarkan peraturan sebagai dasar hukumnya dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini.

6. Pertama-tama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (disingkat: Perpu) ini menyatakan bahwa pemakaian tanah tanpa izin dari yang berhak atau kuasanya yang sah adalah perbuatan yang dilarang dan diancam pula dengan hukuman pidana [pasal 2 yo. pasal 6 ayat (1) huruf a].

Mengingat akan sifat perbuatannya maka yang dapat dipidana itu tidak saja terbatas pada pemakaian-pemakaian tanah yang dimulai sesudah berlakunya Perpu ini, tetapi juga pemakaian yang terjadi (dimulai) sebelumnya dan kini masih tetap berlangsung.

Dalam pada itu tidaklah selalu harus dilakukan tuntutan pidana menurut pasal 6 tersebut. Menteri Agraria dan Penguasa Daerah menurut pasal 3 dan pasal 5 dapat mengadakan penyelesaian secara lain, dengan mengingat kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan, pula dengan mengingat rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang dipakai itu. Pemakaian tanah tanpa izin yang berhak tidak diperbolehkan. Tetapi juga tidak dibenarkan jika yang berhak itu memberikan tanahnya dalam keadaan terlantar. Bahkan menurut pasal-pasal 27, 34 dan 40 Undang-Undang Pokok Agraria hak milik, hak-guna bangunan dan hak guna-usaha hapus jika tanahnya diperlantarkan.

Agar supaya untuk memperoleh penyelesaian dapat diselenggarakan secara yang efektif, maka jika dipandang perlu Menteri Agraria dan Penguasa Daerah dapat memerintahkan kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan [pasal 4 dan pasal 5 ayat (3)].

Dengan demikian maka untuk mengadakan pengosongan tidaklah diperlukan perantaraan pengadilan. Sudah barang tentu jika memang perlu, selain perintah pengosongan dapat pula dilakukan tuntutan pidana.

Dengan demikian maka tindakan-tindakan untuk mengatasi dan menyelesaikan soal pemakaian tanah-tanah secara tidak sah itu dapat disesuaikan dengan

keadaan tanah dan keperluannya, dengan mengingat faktor-faktor tempat, waktu, keadaan tanah dan kepentingan pihak-pihak yang bersangkutan.

7...

8...

[3.9.3] Bahwa dari Penjelasan UU 51/PrP/1960 butir 1 yang antara lain menyatakan, *“Dengan ini banyak sekali tanah-tanah, baik yang ada di dalam maupun di luar kota-kota besar, dipakai oleh orang-orang tanpa izin dari penguasa yang berwajib atau yang berhak”*, tanah yang dimaksud dalam Penjelasan tersebut adalah: (a) tanah yang langsung dikuasai oleh negara dan (b) tanah yang tidak termasuk huruf a yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perseorangan atau badan hukum (vide Pasal 1 UU 51/PrP/1960). Adapun arti/maksud dari “yang berhak” dalam hal ini adalah Negara, yaitu Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya dan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah itu (vide Pasal 1 ayat (2) UU 51/PrP/1960). Dari Penjelasan UU 51/PrP/1960 tersebut Mahkamah dapat memahami bahwa diterbitkannya UU 51/PrP/1960 dilatarbelakangi oleh permasalahan pemakaian tanah tanpa izin yang begitu masif pada saat itu dan seringkali terjadi seseorang atau badan hukum mengklaim bahwa sebidang tanah adalah miliknya tanpa dasar kepastian hukum yang kuat. Hal tersebut terjadi dikarenakan kurangnya pemahaman masyarakat tentang peraturan bidang pertanahan atau keadaan ekonomi yang mendesak sehingga mereka sering berbuat semaunya untuk menguasai/memiliki sebidang tanah secara perseorangan atau berkelompok tanpa memiliki alas hak yang kuat untuk menguasainya, dan/atau terkadang untuk mendapatkan hak kepemilikan tanah, mereka membuat sertifikat tanah ganda yang akhirnya berujung konflik di pengadilan. Untuk mengatasi permasalahan itu, maka diterbitkanlah UU 51/PrP/1960 oleh Pemerintah. Dengan terbitnya UU 51/PrP/1960, menurut Mahkamah, negara dalam hal ini Pemerintah sudah mengambil perannya yaitu untuk mengatur kepemilikan tanah oleh orang/badan hukum sebagaimana yang diamanatkan secara khusus dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, *“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”* yang memiliki makna bahwa negara dalam menguasai bumi, dalam hal ini tanah, adalah dalam rangka mengatur dan mengawasi segala macam kepemilikan tanah yang ada di negara Indonesia, agar kepemilikannya dan penggunaannya tidak dilakukan dengan secara semena-mena atau melawan hukum. Terkait dengan konsepsi

dikuasai oleh negara, Mahkamah telah menegaskan dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, bertanggal 15 Desember 2004, yang menyatakan, antara lain:

“... perkataan ‘dikuasai oleh negara’ haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan ‘bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya’, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad) dan pengawasan (toezichthoudensdaad) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat ...”

Hal tersebut sebelumnya telah ditegaskan di dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menyatakan:

- (1) *Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.*
- (2) *Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:*
 - a. *mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;*
 - b. *menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,*
 - c. *menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*
- (3) *Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.*
- (4) *Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.*

[3.9.4] Bahwa dari pertimbangan tersebut di atas, dengan melihat latar belakang diterbitkannya UU 51/PrP/1960 yaitu karena maraknya pengambilan dan penguasaan tanah tanpa ijin dari pemegang hak maupun dari kuasanya, maka UU 51/PrP/1960 merupakan salah satu instrumen hukum negara dalam hal pertanahan/bumi dari beberapa instrumen hukum lainnya untuk mengatur

kepemilikan tanah oleh warga negara agar tidak dikuasai secara semena-mena atau melawan hukum. Dengan kata lain, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat Pemerintah diberikan kewenangan untuk memberikan perlindungan dan mengatur terhadap hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum atas tanah agar tidak terjadi pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya masih sangat diperlukan keberadaannya pada saat ini maupun di masa yang akan datang dalam rangka memberikan perlindungan terhadap hak-hak dan kepentingan perseorangan atau badan hukum pemegang hak atas tanah dari tindakan pemakaian tanah tanpa izin pemegang haknya.

[3.9.5] Bahwa dalam hal warga negara yang ingin memiliki tempat tinggal yang layak bagi kemanusiaan sebagaimana dijamin oleh UUD 1945, menurut Mahkamah hal tersebut menjadi kewajiban dan tanggung jawab negara untuk mengaturnya, karena kepemilikan tanah/tempat tinggal yang layak merupakan hak asasi manusia dan hak konstitusional, yang sekaligus merupakan kebutuhan dasar manusia yang mempunyai peranan penting dalam pembentukan watak serta kepribadian bangsa yang perlu dibina serta dikembangkan demi kelangsungan dan peningkatan kehidupan dan penghidupan masyarakat yang perlu diatur sedemikian rupa demi kepastian hukum. Hal tersebut telah diatur dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945, Pasal 40 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 11 Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, serta Pasal 19 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman, yang masing-masing menyatakan:

- Pasal 28H ayat (1) UUD 1945:

Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan".

- Pasal 40 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia:

Setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.

- Pasal 11 Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya:

"Negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas standar kehidupan yang layak baginya dan keluarganya, termasuk pangan, sandang dan perumahan, dan atas perbaikan kondisi hidup terus menerus..."

- Pasal 19 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman:

- (1) *Penyelenggaraan rumah dan perumahan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan rumah sebagai salah satu kebutuhan dasar manusia bagi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan rakyat.*
- (2) *Penyelenggaraan rumah dan perumahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah dan/atau setiap orang untuk menjamin hak setiap warga negara untuk menempati, menikmati, dan/atau memiliki rumah yang layak dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, dan teratur.*

Dari ketentuan tersebut di atas, pada satu sisi sangat jelas bahwa negara menjamin hak warga negara untuk memiliki tempat tinggal yang layak untuk kemanusiaan. Namun pada sisi lain, negara juga mempunyai tanggung jawab dalam hal kepemilikannya, dalam hal ini tanah/tempat tinggal, karena setiap orang dalam memenuhi haknya juga wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan dalam undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan dan kepastian hukum bagi pemegang haknya yang sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas, dan kesusilaan serta ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis. Dari penjabaran tersebut, menurut Mahkamah, UU 51/PrP/1960 merupakan salah satu instrumen hukum yang ditetapkan Pemerintah sebagai bagian dari upaya pengaturan penguasaan hak atas tanah yang dilakukan dengan cara-cara yang tidak berdasar hukum. Karena bagaimanapun setiap warga negara dalam memenuhi haknya, khususnya untuk memiliki tempat tinggal, tetap dibatasi kewajiban-kewajiban yang juga harus dipatuhinya.

Bahwa dalam hal terjadi pelanggaran yang telah ditentukan dalam UU 51/PrP/1960 tersebut, maka Pemerintah, melalui pemerintah daerah setempat bisa saja mengambil kembali tanah tersebut (yang dimiliki tanpa izin yang berhak atau kuasanya) dengan cara-cara yang berdasarkan kepada UU 51/PrP/1960, khususnya dalam Pasal 3, Pasal 4, dan Pasal 5 yang menyatakan:

Pasal 3:

- (1) *Penguasa Daerah dapat mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah yang bukan perkebunan dan bukan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang ada di daerahnya masing-masing pada suatu waktu.*

- (2) *Penyelesaian tersebut pada ayat (1) pasal ini diadakan dengan memperhatikan rencana peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.*

Pasal 4:

- (1) *Dalam rangka menyelesaikan pemakaian tanah sebagai yang dimaksudkan dalam pasal 3, maka Penguasa Daerah dapat memerintahkan kepada yang memakainya untuk mengosongkan tanah yang bersangkutan dengan segala barang dan orang yang menerima hak dari padanya.*
- (2) *Jika setelah berlakunya tenggang waktu yang ditentukan di dalam perintah pengosongan tersebut pada ayat (1) pasal ini perintah itu belum dipenuhi oleh yang bersangkutan, maka penguasa Daerah atau pejabat yang diberi perintah olehnya melaksanakan pengosongan itu atas biaya pemakai tanah itu sendiri.*

Pasal 5:

- (1) *Pemakaian tanah-tanah perkebunan dan hutan yang menurut Undang-undang Darurat No. 8 tahun 1954 (Lembaran Negara 1954 No. 65) jo. Undang-undang Darurat No. 1 tahun 1956 (Lembaran Negara tahun 1956 No. 45) harus diselesaikan, dan yang pada tanggal mulai berlakunya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini belum diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan dalam undang-undang darurat tersebut, selanjutnya akan diselesaikan menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Menteri Agraria, setelah mendengar Menteri Pertanian.*
- (2) *Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam ayat (1) pasal ini, maka Menteri Agraria dengan mendengar Menteri Pertanian, dapat pula mengambil tindakan-tindakan untuk menyelesaikan pemakaian tanah-tanah perkebunan dan hutan tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, yang dimulai sejak tanggal 12 Juni 1954.*
- (3) *Di dalam rangka menyelesaikan pemakaian tanah-tanah perkebunan dan hutan itu Menteri Agraria dan instansi yang ditunjuknya mempunyai wewenang pula sebagai yang dimaksud dalam pasal 4.*
- (4) *Di dalam menggunakan wewenangnya sebagai yang dimaksud dalam pasal ini, maka mengenai penyelesaian pemakaian tanah-tanah perkebunan Menteri Agraria harus memperhatikan kepentingan rakyat pemakai tanah yang bersangkutan, kepentingan penduduk lainnya di daerah tempat letaknya perusahaan kebun dan luas tanah yang diperlukan perusahaan itu untuk menyelenggarakan usahanya, dengan ketentuan, bahwa terlebih dahulu harus diusahakan tercapainya penyelesaian dengan jalan musyawarah dengan pihak-pihak yang bersangkutan.*

Berdasarkan ketentuan di atas, tindakan yang dilakukan oleh penguasa daerah sebagaimana termaktub dalam Pasal 3 UU 51/PrP/1960 merupakan konsekuensi yuridis Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 1 ayat (3) *juncto* Pasal 2 ayat (1) UUPA yang menyatakan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar–

besarnya kemakmuran rakyat”. Penafsiran atas “hak dikuasai negara” dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, 15 Desember 2004, memberikan makna dikuasai oleh negara bukan hanya sebagai hak mengatur, namun lebih dari itu bahwa rakyat memberikan kekuasaan kepada negara untuk melakukan serangkaian tindakan pengelolaan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat meliputi lima fungsi negara, yakni (1) fungsi kebijakan (*beleid*), (2) fungsi pengurusan (*bestuurdaad*), (3) fungsi pengaturan (*regelendaad*), (4) fungsi pengelolaan (*beheerhad*), dan (5) fungsi pengawasan (*toezichthoudensdaad*). Kelima fungsi negara tersebut, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013, tanggal 18 Februari 2015, harus pula memperhatikan fungsi-fungsi lingkungan hidup.

Sementara itu, apabila dikaitkan antara ketentuan Pasal 4 UU 51/PrP/1960 dengan dalil para pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan *a quo* melanggar prinsip negara hukum karena memberi wewenang kepada pemerintah untuk melampaui kewenangan lembaga yudikatif. Berkenaan dengan hal ini, seandainya dibaca dan dimaknai secara benar dan komprehensif pengaturan dalam Pasal 4 *a quo*, tidaklah tepat untuk menilai bahwa ketentuan *a quo* menciptakan absolutisme kekuasaan karena Pasal 4 UU 51/PrP/1960 sama sekali tidak menutup kesempatan bagi pihak yang dirugikan untuk melakukan proses hukum ke pengadilan. Dengan demikian, ketentuan Pasal 4 khususnya dan UU 51/PrP/1960 umumnya tidak menutup kesempatan untuk menempuh jalur hukum. Artinya, Undang-Undang *a quo* tidak menegasikan prinsip Negara Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

UU 51/PrP/1960 juga mengatur sanksi apabila ada warga negara yang dengan sengaja mengambil atau menyerobot tanah tanpa seizin yang berhak atau kuasanya seperti yang dinyatakan dalam Pasal 6 sebagai berikut:

- (1) *Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam pasal-pasal 3, 4 dan 5, maka dapat dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah);*
 - a. *barangsiapa memakai tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya yang sah, dengan ketentuan, bahwa jika mengenai tanah-tanah perkebunan dan hutan dikecualikan mereka yang akan diselesaikan menurut pasal 5 ayat (1);*
 - b. *barangsiapa mengganggu yang berhak atau kuasanya yang sah didalam menggunakan haknya atas suatu bidang tanah;*

- c. barangsiapa menyuruh, mengajak, membujuk atau menganjurkan dengan lisan atau tulisan untuk melakukan perbuatan yang dimaksud dalam pasal 2 atau huruf b dari ayat (1) pasal ini;
- d. barangsiapa memberi bantuan dengan cara apapun juga untuk melakukan perbuatan tersebut pada pasal 2 atau huruf b dari ayat (1) pasal ini.
- (2) Ketentuan-ketentuan mengenai penyelesaian yang diadakan oleh Menteri Agraria dan Penguasa Daerah sebagai yang dimaksud dalam pasal-pasal 3 dan 5 dapat memuat ancaman pidana dengan hukuman kurungan selamalamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 5.000,- (lima ribu rupiah) terhadap siapa yang melanggar atau tidak memenuhinya.
- (3) Tindak pidana tersebut dalam pasal ini adalah pelanggaran.

Dari ketentuan tersebut, menurut Mahkamah, pengaturan tentang penguasaan tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya dalam UU 51/PrP/1960 sudah memberikan kepastian hukum bagi warga negara. Dalam hal kepemilikan tanah, warga negara tetap harus memperhatikan instrumen hukum yang sudah ada, jangan sampai menyerobot tanah tanpa seizin yang berhak ataupun kuasanya sebagaimana dimaksud oleh undang-undang *a quo*. Apabila terdapat penyerobotan tanah, maka pengambilalihan tanah yang dilakukan oleh Pemerintah tetap menempuh cara-cara yang memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan. Artinya Pemerintah tidak secara langsung membongkar paksa rumah atau tanah yang dihuninya. Di samping memberikan kesempatan atau tenggang waktu kepada penghuni/warga untuk mengosongkan tanah/rumah yang dihuninya terlebih dahulu, pemerintah juga tidak serta-merta menutup kemungkinan memberikan kompensasi atau relokasi dengan memperhatikan situasi dan kondisi konkrit di lapangan terutama mereka yang telah tinggal lama secara turun temurun dan memperoleh hak tersebut dengan itikad baik termasuk menjalankan kewajiban-kewajiban yang dibebankan negara seperti membayar PBB.

Sementara itu, apabila cara persuasif yang intens telah ditempuh tidak berhasil dan terjadi perlawanan dari warga, maka menurut Mahkamah tindakan pemerintah untuk melibatkan TNI meskipun dibenarkan namun harus menjadi pilihan terakhir, dan pelibatan tersebut semata-mata dalam rangka membantu pelaksanaan fungsi pemerintahan. Terlepas dari konteks historis lahirnya Undang-Undang *a quo*, pertimbangan pelibatan TNI sebagai upaya terakhir didasarkan pada perubahan paradigma pelibatan TNI dalam penyelenggaraan negara. Dalam pemahaman demikian, maka pelanggaran terhadap larangan pemakaian tanah tanpa izin yang berhak atau kuasanya bukanlah masalah pertahanan negara

melainkan persoalan keamanan dalam negeri. Dengan demikian, ketentuan Pasal 6 UU 51/PrP/1960 merupakan bentuk perlindungan secara spesifik dan konkret untuk melakukan pencegahan atas adanya pelanggaran pidana terhadap hak atas tanah, yang berupa pembiaran, penyerobotan hak atas tanah (penggunaan tanah secara *illegal*) di mana hal ini dapat menimbulkan ketidaktertiban dan ketidakteraturan tatanan hukum pertanahan dalam masyarakat. Dengan demikian, Pasal 2 dan Pasal 6 UU 51/PrP/1960 tidak bertentangan dengan Konstitusi, terutama Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945.

[3.10] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, pengusuran kawasan hunian yang menimpa kawasan pemukiman para Pemohon yang dilakukan berdasarkan pasal-pasal dalam UU 51/PrP/1960 yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon tidak serta-merta membuat pasal-pasal dalam UU 51/PrP/1960 tersebut menjadi bertentangan dengan UUD 1945, karena Pemerintah dalam hal ini pemerintah daerah dalam melakukan tindakan yaitu mengambil alih tanah yang dikuasai oleh orang tanpa izin yang berhak atau kuasanya dengan mendasarkan kepada UU 51/PrP/1960 merupakan tindakan negara/pemerintah untuk tidak melakukan pembiaran adanya penyerobotan hak atas tanah yang mengakibatkan ketidaktertiban dalam masyarakat.

Dengan demikian ketentuan mengenai pengusuran kawasan pemukiman oleh Pemerintah yang selama ini dilakukan berdasarkan kepada UU 51/PrP/1960 tidaklah bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945 sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon;

[3.11] Berdasarkan seluruh pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

- [4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon tidak beralasan hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Suhartoyo, Maria Farida Indrati, I Dewa Gede Palguna, Aswanto, Manahan MP Sitompul, Wahiduddin Adams, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh**, bulan **November**, tahun **dua ribu tujuh belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Selasa**, tanggal **dua puluh delapan**, bulan **November**, tahun **dua ribu tujuh belas**, selesai diucapkan **pukul 10.12 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Suhartoyo, Maria Farida Indrati, I Dewa Gede Palguna, Aswanto, Manahan MP Sitompul, Wahiduddin Adams, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Saiful Anwar sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang

mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan para Pihak Terkait/kuasanya.

KETUA,

ttd.

Anwar Usman

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Suhartoyo

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

Aswanto

ttd.

Manahan MP Sitompul

ttd.

Wahiduddin Adams

ttd.

Saldi Isra

PANITERA PENGANTI,

ttd.

Saiful Anwar