



East Timor Land Law Program



Centro Nacional de  
Investigaçao Científica



Ministério de Justiça  
Direcção de Terras e Propriedades

**LAPORAN HASIL PENELITIAN SERTA  
OPSI DAN REKOMENDASI KEBIJAKAN  
MENGENAI**

**KEPATUHAN PADA KONSTITUSI BAGI  
PENUNTUT NON-NASIONAL ATAS HAK MILIK  
DI TIMOR-LESTE YANG ADA SEBELUM  
BERLAKUNYA KONSTITUSI RDTL**

Dibuat oleh Land Law Program Timor-Leste  
Pendanaan dari USAID  
Juli, 2004

## UCAPAN TERIMA KASIH

Edwin Urresta sebagai Kepala Kantor dan ahli perUndang-Undangan di ARD Timor-Leste dan sebagai penulis utama dari laporan ini mengucapkan terima kasih kepada semua orang

Penulis utama, Edwin Urresta sebagai Ketua Program ARD di Timor-Leste/Ahli PerUndang-Undangan mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam proses penyiapan laporan ini dalam hal studi banding, opsi kebijakan dan rekomendasi mengenai kepatuhan pada Konstitusi RDTL bagi penuntut non-nasional atas hak milik yang ada sebelum berlakunya Konstitusi RDTL.

Departemen Kehakiman atau Ministério da Justiça Timor Leste memberikan informasi dan bimbingan dalam penyiapan laporan ini, kami ucapkan terima kasih.

Kami juga sangat berterima kasih kepada Ir. Pedro de Sousa Xavier, Kepala Direktorat Pertanahan Nasional<sup>1</sup> yang membagi pengalaman dan pengetahuan yang luas tentang administrasi pertanahan di Timor-Leste dan berpartisipasi dalam diskusi yang bersinambungan selama penyiapan laporan ini.

Beberapa studi perbandingan disiapkan oleh anggota tim ARD, Profesor Jon Unruh dari Indiana University, dan juga oleh Peter W. Hutchins dan Anjoli Choski dari HBW International, yang menyajikan pandangan umum yang sangat berguna mengenai negara-negara lain yang membatasi kepemilikan tanah.

Masukan yang sangat bermanfaat juga dari staf dan mahasiswa Universidade Nacional de Timor Lorosa'e (UNTL) yang bersama staf teknis ARD mengumpulkan data di bawah bimbingan Rod Nixon yang menjadi peneliti senior ARD.

Kami ucapkan terima kasih kepada berbagai pihak, termasuk jajaran instansi pemerintah, anggota Parlemen Nasional, kalangan NGO, tokoh masyarakat dan pengusaha asing yang berpartisipasi di *Roundtable on Land Rights and Title Restitution* yang diadakan di Dili pada tanggal 30 Juni 2004. Masukan dari semua orang tersebut sangat membantu persiapan draft terakhir dari laporan ini.

---

<sup>1</sup> Dalam laporan penelitian sebelumnya dan dokumen ARD lainnya, Direktorat Pertanahan disebut dengan singkatan 'LPU' (*Land and Property Unit*). Sekarang nama resmi dari instansi ini adalah *Direcção Nacional de Terras e Propriedades*, (DNTP) sehingga singkatan DNTP selalu dipakai di laporan ini.

## Daftar isi

Singkatan dan Daftar Kata	5
Pendahuluan	7
<b>Bagian 1</b>	<b>9</b>
<b>Pembatasan Hak Milik (Kepemilikan Tanah) bagi Warga Non-Nasional</b>	
I. Analisa terhadap Kerangka Hukum Timor-Leste	9
1. Konstitusi RDTL	9
2. UU Pertanahan no. 01-2003: Sistem Yuridis bagi Kepemilikan Harta Benda Tak Bergerak	10
3. UU Kewarganegaraan	12
4. Konstitusi RDTL dan UU Tentang Badan Usaha	13
II. Hasil Penelitian LLP	15
1. Mengenai Usaha Milik Investor Asing	15
2. Mengenai Tuntutan Tanah dan Harta Benda tak Bergerak yang Terdaftar	16
III. Studi Perbandingan Mengenai Pembatasan Kepemilikan Tanah di Negara Lain	18
a) Mosambik	18
b) Filipina	19
c) Kamboja	20
d) Vanuatu	20
e) Kepulauan Solomon	21
Tabel Hasil Studi Perbandingan	22
IV. Asas-asas hukum internasional	23
<b>Bagian 2</b>	<b>24</b>
<b>Opsi dan Rekomendasi Kebijakan mengenai Kepatuhan pada Konstitusi bagi Penuntut Non-Nasional atas Hak Milik di Timor-Leste</b>	
I. Ruang lingkup untuk UU tentang Kepatuhan pada Konstitusi bagi Pihak Non-Nasional yang Menuntut Hak atas Tanah	24
II. Perangkat Hukum untuk Mengatur Kepatuhan pada Konstitusi bagi Pihak Non-Nasional	25
III. Hal-hal yang Perlu Dipertimbangkan Mengenai Tuntutan Hak Milik yang Diajukan oleh Pihak Non-Nasional	26
1. Properti yang dituntut dan yang tidak dituntut	27
2. Properti milik negara dan properti milik pribadi	28
3. Tanah dan harta benda tak bergerak lainnya	29
4. Penuntut non-nasional yang berdomisili di Timor-Leste dan yang telah pergi dari Timor-Leste	31
5. Tuntutan berdasarkan hak <i>pakai</i> (bukan hak milik) yang ada sebelum berlakunya Konstitusi RDTL	32

6. Opsi untuk mengesahkan dan mengakhiri hak milik yang ada sebelumnya	34
7. ' <i>Persons</i> ' dalam arti orang dan badan hukum	36
8. Instansi yang berwenang melaksanakan restitusi sertifikat tanah	38
Komentar dan Rekomendasi Terakhir	40
Diagram Arus mengenai Tatacara Memproses Tuntutan Tanah yang Diajukan oleh Pihak Non-Nasional	41

## Singkatan dan Daftar Kata

### Singkatan

DNTP (bhs. Portugis)	<i>Direcção Nacional de Terras e Propriedades</i> atau Direktorat Pertanahan
LLP	<i>Land Law Program</i> (Program Hukum Tanah)
UNTAET (bhs. Inggris)	<i>United Nations Transitional Administration in East Timor</i> atau Administrasi Transisi Perserikatan Bangsa-Bangsa di Timor-Leste
UNTL (Portuguese/Tetum)	<i>Universidade Nacional Timor-Lorosa'e</i>

### Glossari/Daftar Kata

Dekret Undang-Undang	Undang-Undang yang disahkan oleh pemerintah melalui Dewan Menteri.
Hak Milik	Kepemilikan tetap atas harta-benda yang tak bergerak. Sama dengan <i>Propriedade Perfeita</i> (bhs. Portugis) dan <i>Freehold</i> (bhs. Inggris).
Hak Sewa	Status tanah dengan kontrak sewa. <i>Leasehold</i> (bhs. Inggris).
Konsesi	Hak pengusahaan tanah, yaitu hak atas tanah yang dikabulkan oleh pemerintah untuk fungsi tertentu.
<i>Person</i> (bhs. Inggris)	a) <i>Natural person</i> adalah orang yang sebenarnya (manusia) b) <i>Juridical person</i> adalah badan hukum yang dianggap sebagai 'orang buatan' yang diciptakan melalui hukum.
Properti	Harta benda yang tak bergerak, termasuk tanah dan bangunan serta obyek lain yang secara fisik dan permanen melekat atas tanah.
Undang-Undang	Undang-Undang yang dapat diberlakukan secara umum yang disahkan oleh Parlemen.
Warga negara	Orang yang melalui kelahiran maupun perolehan menjadi warga dari suatu masyarakat yang berdaulat, yang wajib menunjukkan kesetiiaannya pada masyarakat tersebut, dan berhak menikmati hak dan perlindungan yang diberikan kepada warga sipil di masyarakat yang berdaulat itu. <sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Definisi yang diambil dari *Black's Law Dictionary*. Seventh Edition. West Publishing Company. St. Paul, Minn. 1999

## **Pendahuluan**

### ***Land Law Program***

*Land Law Program* (LLP) untuk Timor-Leste adalah kegiatan yang didanai oleh USAID dan dijalankan oleh Direktorat Pertanahan (DNTP) di bawah Ministério da Justiça beserta Universitas Nasional Timor Lorosa'e (UNTL) dan didukung oleh tim teknis dari USAID dan ARD. LLP mendukung agenda legislatif Pemerintah Timor Leste di bidang pertanahan. Kegiatannya termasuk memberi dukungan teknis selama proses perancangan empat buah Undang-Undang utama di bidang pertanahan, yaitu Undang undang mengenai: 1) Kontrak sewa Properti Negara/Kontrak sewa Properti di antara Perorangan; 2) Mediasi Sengketa Tanah; 3) Restitusi Sertifikat Tanah; dan 4) Kepatuhan pada Konstitusi RDTL bagi pemilik asing.

LLP telah merampungkan dan menyebarkan laporan yang pertama tentang *Administrasi Properti Negara/Kontrak sewa Properti Negara dan Properti Pribadi* pada bulan Oktober 2003. Dewan Menteri sedang mendiskusikan dua rancangan Undang-Undang tentang Kontrak sewa yang dibuat berdasarkan temuan dan rekomendasi yang disertakan di dalam laporan tersebut.

Laporan yang kedua berfokus pada hasil penelitian dan rekomendasi kebijakan untuk pembuatan kerangka hukum tentang *Mediasi Sengketa Tanah*. Laporan ini telah diserahkan kepada pemerintah pada bulan Maret 2004. Rancangan Undang-Undang Mediasi Sengketa Tanah sedang didiskusikan di Ministério da Justiça.<sup>3</sup>

Laporan yang ketiga mengenai hak tanah dan restitusi sertifikat tanah diajukan berbarengan dengan laporan ini mengenai kepatuhan pada Konstitusi RDTL untuk penuntut asing. Laporan yang ketiga berjudul *Laporan mengenai Hasil Penelitian, Opsi Kebijakan dan Rekomendasi untuk Undang Undang tentang Hak Tanah dan Restitusi Sertifikat Tanah*.

Laporan yang keempat mengenai masalah kepatuhan pada Konstitusi RDTL yang melarang hak milik tanah bagi orang non-nasional, terutama bagi warga negara asing yang sebelum berlakunya Konstitusi RDTL mempunyai hak milik yang sah dan secara formal sudah mengajukan tuntutan agar hak tersebut diakui. Proses dan penyelesaian tuntutan-tuntutan tersebut perlu diatur menurut hukum. Sementara ini belum ditentukan apakah tuntutan-tuntutan itu akan apakah hak yang dituntut tersebut akan disahkan, dikembalikan atau dikompensasikan. Laporan ini yang berjudul bermaksud untuk memberikan opsi dan rekomendasi tentang pokok permasalahan dalam hal ini.

### **Latar Belakang**

Timor-Leste di bawah penguasaan bangsa Portugis selama lebih dari 400 tahun, hingga bulan November 1975 ketika kemerdekaannya dideklarasikan. Di awal bulan Desember

---

<sup>3</sup> Semua laporan LLP dalam versi elektronik dapat diambil dari [landlawprogram@hotmail.com](mailto:landlawprogram@hotmail.com)

1975, hanya dua minggu setelah proklamasi kemerdekaan, Timor-Leste kembali dikuasai oleh Indonesia hingga bulan Agustus 1999 ketika bangsa Negara ini berpartisipasi dalam referendum yang dikoordinasikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang hasilnya menolak otonomi khusus dan memilih kemerdekaan. Pada bulan Oktober 1999, UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*) dibentuk untuk membantu mendirikan Negara baru ini.

Dewan Konstituante dipilih dan diberi kuasa untuk menyiapkan dan mengesahkan Konstitusi Timor-Leste yang pertama. Konstitusi ini mulai berlaku tanggal 20 Mei 2002, ketika pemerintah yang terpilih secara demokratis mengambil alih pemerintahan dari UNTAET. Konstitusi Republik Demokratik Timor-Leste tahun 2002 membatasi kepemilikan tanah hanya bagi warga negara nasional. Keputusan ini diambil untuk melindungi kedaulatan negara dan hak penentuan nasib sendiri dengan mencerminkan apa yang dipelajari dari pengalaman selama zaman penjajahan Portugis dan penguasaan Indonesia, ketika tanah diambil dari penduduk pribumi dan dibagikan kepada pendatang baru dan elit-elit tertentu.

Dalam hal tuntutan tanah du Plessis dan Leckie menyatakan:

Hanya segilintir negara yang pernah mengalami pemindahan dan manipulasi hak pemukiman dan pertanahan seperti yang dialami bangsa Timor Leste selama 24 tahun di bawah penguasaan Indonesia. Skala kekacauan begitu besar sehingga hampir mustahil ada keluarga yang bisa lolos dari tindakan-tindakan itu....Sengketa tanah juga dapat muncul sekarang berdasarkan tuntutan bahwa penguasa Portugis pernah menyita atau mengambil alih rumah, tanah dan properti lain selama penjajahannya....<sup>4</sup>

Tujuan agar kepemilikan tanah dibatasi secara konstitusional bagi warga negara nasional saja dimaklumi, diakui sah, dan menurut banyak orang, dianggap benar. Namun, pelaksanaan suatu periode transisi dari sistem yuridis yang ada sebelumnya yang diganti dengan kerangka konstitusi dan hukum RDTL membutuhkan perhatian yang khusus. Walaupun tampaknya telah terjadi banyak transaksi yang tidak sah dan pencabutan kepemilikan penuh dengan paksa, tetapi rupanya juga telah dilakukan transaksi tanah yang sah oleh orang-orang yang menurut hukum yang berlaku sekarang ditetapkan sebagai orang asing. Situasi ini menimbulkan beberapa pertanyaan, seperti berikut:

- Bagaimana nasionalisasi atas harta tak bergerak semestinya diterapkan di Timor-Leste?
- Apakah penuntut yang kehilangan hak yang dimiliki sebelumnya juga berhak memperoleh kompensasi?

---

<sup>4</sup> Du Plessis, Jean dan Scott Leckie *Housing, Property and Land Rights in Timor Leste: Proposals for an Effective Dispute Resolution and Claim Verification Mechanism* (Hak perumahan, harta tak bergerak dan tanah di Timor-Leste: Proposal untuk sebuah Resolusi Sengketa yang Efektif dan Mekanisme Verifikasi Tuntutan) UNHABITAT, Mei 2002. halaman 7-8.

- Apakah semua warga non-nasional secara otomatis kehilangan hak milik setelah pengesahan Konstitusi RDTL disahkan, atau perlukah Undang-Undang yang khusus untuk menentukan bagaimana cara warga non-nasional mematuhi Konstitusi RDTL?
- Apa yang semestinya terjadi dalam kasus pemilik non-nasional yang menikah dengan warga negara Timor-Leste?
- Apa mestinya terjadi dalam kasus penuntut yang sementara ini belum menjadi warga negara Timor-Leste, tetapi mungkin akhirnya diakui sebagai warga negara?
- Dalam hal kewarganegaraan di atas dan ketentuan terkait di Konstitusi RDTL, apakah orang dan badan hukum semestinya dibedakan?

Pasal 13 dari Undang-Undang Pertanahan 1/2003 yaitu *Sistem Yuridis Harta Benda Tak Bergerak: Kepemilikan* disahkan pada tanggal 10 Maret 2003 sehingga mulai menanggulangi isu tuntutan tanah yang diajukan oleh warga negara asing. Pasal 13 menetapkan periode satu tahun bagi semua penuntut non-nasional untuk mengajukan informasi dan tuntutan tanah mereka. Pasal 13 juga menyatakan bahwa Undang-Undang yang dibuat selanjutnya akan menentukan hak dan akibat, jika ada, yang dapat diperoleh dari tuntutan-tuntutan tersebut. Oleh karena itu, menjadi urgen agar dipertimbangkan opsi kebijakan dan rekomendasi mengenai kepatuhan pada Konstitusi bagi penuntut asing yang mengajukan tuntutan hak milik. Sedangkan Undang-Undang Pertanahan nomor 01 telah menetapkan bahwa semua Properti Negara di bawah penguasaan Portugis maupun Indonesia sudah dikembalikan kepada Negara Timor-Leste.

Pemerintah Timor-Leste telah menyatakan komitmennya terhadap hukum internasional dan keinginannya untuk menjalin hubungan kerja sama dengan masyarakat internasional dan negara-negara tetangganya. Pemerintah juga berniat memfasilitasi pertumbuhan ekonomi dan investasi dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan dan transparansi. Oleh karena itu, laporan ini yang dibuat oleh Land Law Program menyajikan opsi dan rekomendasi untuk dipertimbangkan oleh para pembuat kebijakan dan juga sebagai bahan diskusi terbuka di antara semua pihak yang berkepentingan terhadap penyelesaian tuntutan tanah yang diajukan oleh warga non-nasional.

Dokumen ini terdiri dari dua bagian:

**Bagian 1** menyajikan analisa mengenai lingkungan hukum Timor-Leste yang berkaitan dengan warga non-nasional dan larangan kepemilikan tanah untuk orang asing. Bagian ini termasuk juga referensi studi-studi kasus perbandingan serta beberapa hasil penelitian LLP.

**Bagian 2** menyajikan opsi-opsi kebijakan yang spesifik dan rekomendasi untuk didebatkan dan dipertimbangkan di antara pihak-pihak yang berkepentingan dan pembuat kebijakan dalam rangka menentukan penyelesaian bagi tuntutan tanah yang diajukan oleh warga non-nasional.

Kesimpulan terakhir dan rekomendasi adalah hanya dari penulis utama sendiri Edwin Urresta.

## **Bagian 1**

# **Pembatasan Hak Milik (Kepemilikan Tanah) bagi Orang Non-Nasional**

## **I. Analisa Kerangka Hukum Timor Leste**

### **1. Konstitusi RDTL**

Pasal 54 dari Konstitusi RDTL mengatur tentang konsep-konsep kepemilikan pribadi. Harta tak bergerak yang dimiliki pribadi dapat dialihkan menurut hukum yang berlaku; harta tersebut tidak dapat dipakai dengan cara yang merugikan fungsi sosialnya, dan pembebasan tanah (baik pengadaan maupun pengambilan alih tanah) dapat dilakukan dengan kompensasi yang adil. Pasal 54.4 menetapkan bahwa: *Hanya warga Negara nasional yang berhak memiliki tanah secara pribadi.*<sup>5</sup>

Tidak ada referensi lain mengenai kepemilikan tanah dalam Konstitusi. Oleh karena itu, diperlukan Undang-Undang selanjutnya yang mengatur pedoman umum dari Pasal 54 di Konstitusi yang dapat dijadikan operasional melalui berbagai cara.

Aspek-aspek utama yang perlu ditetapkan dengan Undang-Undang meliputi persoalan-persoalan berikut:

- Konstitusi RDTL mulai berlaku pada tanggal 20 Mei 2002. Menjadi jelas bahwa pembatasan konstitusional bagi warga non-nasional berlaku sejak hari itu ke depan. Namun, apakah Konstitusi RDTL *berlaku surut*?
- Apakah semua warga non-nasional yang mendapatkan hak milik tanah sebelum tanggal 20 Mei 2002 secara otomatis kehilangan hak milik tersebut? Apakah diperlukan suatu perangkat hukum yang menetapkan proses konversi tertentu supaya hak milik orang non-nasional dapat dikonversi menjadi jenis hak lain yang sesuai dengan Konstitusi RDTL?
- Perlukah kompensasi jika terjadi bahwa harta tak bergerak yang dimiliki orang asing dinasionalisasikan?
- Perlukah opsi bagi orang non-nasional yang hak miliknya diperoleh sebelum bulan Mei 2002 untuk disahkan dengan Undang-Undang? Jika ya, bagaimana orang-orang non-nasional tersebut dapat mematuhi Konstitusi yang tidak memperbolehkan hak milik bagi orang asing?

---

<sup>5</sup> Dari terjemahan penulis ke bahasa Inggris dari versi resmi yang berbahasa Portugis.

## 2. Undang-Undang Pertanahan nomor 01-2003 sebagai Sistem Yuridis bagi Kepemilikan Harta-Benda Tak Bergerak

Undang-Undang Pertanahan nomor 01-2003 yang disahkan pada tanggal 10 Maret 2003 dimaksudkan sebagai Undang-Undang payung dengan ketentuan yang bersifat umum untuk dikembangkan selanjutnya melalui proses yang bertahap dan terstruktur sebagaimana diterapkan oleh Pemerintah RDTL. Oleh karena itu, Undang-Undang Pertanahan nomor 01-2003 tidak dimaksudkan untuk menetapkan semua aturan mengenai kepemilikan, jenis hak tanah lainnya, pengesahan sertifikat tanah dan lain-lain. Namun, Undang-Undang ini menetapkan aturan umum yang bertujuan untuk mempermudah pelaksanaan prosedur-prosedur administratif yang pokok, pengumpulan informasi dan pengaturan hak-hak tanah yang berkaitan dengan Properti Negara yang dikembalikan kepada Negara Timor-Leste

Di bawah sistem Indonesia, sebagaimana di banyak negara Asia lainnya, tanah biasanya dimiliki oleh Negara dan oleh karena itu dimungkinkan terdapat pemilik tanah (yaitu Negara) dan pihak yang lain yang memiliki bangunan atas bidang tanah itu (yaitu orang yang diijinkan untuk menempati tanah itu). Walaupun demikian, di bawah kebanyakan *sistem kepemilikan pribadi*, lazimnya ada satu pemilik pribadi yang memiliki tanah sekaligus elemen-elemen yang melekat secara permanen di atasnya. Sedangkan tidaklah lazim bagi satu pemilik tanah (si A) dengan lain pemilik bangunan (si B). Keadaan seperti itu menjadi pengecualian, bukan norma, menurut sistem kepemilikan pribadi.

Di Timor-Leste, seringkali menjadi lazim bahwa pemilik tanah mengizinkan orang lain untuk membangun rumah di atas tanahnya. Tidak ada biaya sewaan dan, dalam keadaan tertentu, kepemilikan tanah itu akan dialihkan kepada pihak yang menempatnya. Jika begitu, untuk apa hak atas tanah tetap dipisahkan, yaitu hak satu mengenai tanah dan hak lain mengenai bangunan, apabila si pemilik tanah jarang mendapatkan imbalan apapun dari tanah yang ia serahkan, sedangkan si pemakai tanah menjadi satu-satunya pihak yang dapat menggunakan tanah itu?

Dalam hal ini, Undang-Undang Pertanahan nomor 01-2003 berisi beberapa ketentuan yang relevan sebagai berikut:

### Pasal 1: (Definisi Harta-Benda yang Tak Bergerak)

- 1.- Demi tujuan daripada ketentuan Undang-Undang ini, harta-benda yang tak bergerak terdiri dari tanah perkotaan maupun tanah pedesaan, termasuk bagian-bagiannya yang tak terpisah dari harta-benda yang tak bergerak itu.
- 2.- Bagian-bagian tak terpisah adalah semua obyek yang dapat bergerak yang secara fisik dan permanent melekat pada properti/tanah.

Ketentuan ini mendefinisikan properti yang tak bergerak (*real estate*) sebagai properti *predial* dan obyek-obyek yang bergerak yang melekat atas tanah. *Predial* memiliki arti

yang sama dalam bahasa Portugis dan bahasa Inggris, yaitu didefinisikan sebagai *Dari, terdiri dari, berhubungan dengan, atau yang melekat pada tanah*.<sup>6</sup>

Maka dari itu, bukan hanya tanah yang merupakan harta tak bergerak, tetapi juga semua bangunan, perkebunan, tanaman, pohon, dan lainnya yang sama-sama melekat di atas tanah. Definisi ini bermaksud untuk menyatukan kepemilikan atas sebidang tanah beserta bangunan dan pelengkap lainnya yang melekat atas tanah itu. Oleh karena sistem kepemilikan pribadi memungkinkan kepemilikan atas semuanya sekaligus, maka logislah agar pemilik yang sama memiliki tanah beserta pelengkap yang melekat di atasnya.

Perbedaan di antara tanah dan harta-benda tak bergerak lainnya perlu dipertimbangkan dalam mengembangkan Undang-Undang tentang kepatuhan pemilik asing. Persoalan dapatkah orang non-nasional memiliki bangunan menjadi masalah penting yang perlu diselesaikan.

Pasal 4 dan 16: (*Harta-Benda Tak Bergerak yang menjadi Milik Negara dan Transaksi yang Adil*)

Pasal 4 Undang-Undang Pertanahan nomor 01-2003 menetapkan bahwa semua properti yang dulu menjadi milik negara Portugis beralih menjadi milik negara Timor-Leste. Sedangkan Pasal 16.2 dari Undang-Undang yang sama menetapkan bahwa semua properti milik negara yang diperoleh atau dibangun di bawah rezim Indonesia juga beralih menjadi milik negara Timor-Leste. Akan tetapi, ketentuan Pasal 16.3 melindungi hak tanah yang diperoleh atas properti tersebut melalui *transaksi yang adil* dengan pembayaran yang wajar.<sup>7</sup> Tidak ada perbedaan antara pemilik nasional dan pemilik non-nasional dalam ketentuan ini.

Maka timbul pertanyaan, di Timor-Leste akankah diakui transaksi tanah yang adil (sah) yang dulu mengalihkan hak milik kepada orang-orang yang sekarang ini dipandang sebagai orang non-nasional? Menurut LLP, semestinya begitu. Walaupun Konstitusi telah melarang kepemilikan tanah bagi orang asing, namun tidak ada kontradiksi dengan norma hukum tersebut apabila hak-hak atas tanah yang dulu ada sedemikian rupa hingga dikompensasikan (apabila diambil alih atau ditiadakan dengan cara lainnya) ataupun dikonversi (dirubah) menjadi jenis hak lain, sesuai dengan Undang-Undang yang belum dibuat.

---

<sup>6</sup> *Black's Law Dictionary* Edisi Ketuju. West Publishing Company. St. Paul, Minn. 1999

<sup>7</sup> Di bawah rezim Indonesia, beberapa perumahan dibangun di Timor-Leste dan rumah-rumah itu dijual kepada warga negara Timor-Leste, misalnya di kampung Farol, Dili. Sebagian besar pembelinya menjadi pegawai negeri. Pemerintah mendanai penjualan perumahan dengan menyediakan kredit cicilan yang berjangka panjang sehingga sesuai dengan kemampuan pembeli. Sebagian pembeli sudah menuntaskan semua utang melalui cicilan sebelum tahun 1999, sedangkan yang lainnya belum membayar kembali semua utangnya.

*Pasal 13 (Pendaftaran informasi mengenai tuntutan dari pemilik non-nasional)*

Pasal 13 Undang-Undang Pertanahan nomor 01 menetapkan norma yang sangat penting mengenai tuntutan tanah dari orang non-nasional. Pasal 13.1 menentukan bahwa *Warga Negara asing harus, dalam periode satu tahun terhitung dari tanggal berlakunya Undang-Undang ini (tanggal 10 Maret 2003), memberikan semua data yang perlu kepada DNTP tentang harta benda tak bergerak yang mereka miliki hingga 19 Mei 2002, agar dapat ditentukan menurut hukum yang berlaku.*<sup>8</sup>

Akibat dari Pasal ini sebagai berikut:

- a) Warga negara asing yang memiliki harta tak bergerak hingga tanggal 19 Mei 2002 harus mendaftarkan tuntutan mereka sebelum batas waktu tanggal 10 Maret 2004. Apabila persyaratan ini tidak dipenuhi, sebagai akibat properti dalam kategori ini dianggap terlantar/ditinggalkan dan dialihkan kepada Negara, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 13.2.
- b) Proses ini termasuk pendaftaran informasi mengenai tuntutan bagi semua orang non-nasional yang menyatakan memegang hak atas tanah sebelum tanggal 25 Oktober 1999 sebagai akibat pengesahan Regulasi UNTAET nomor 27/2000 yang melarang transaksi tanah bagi warga negara non-nasional. Pendaftaran tuntutan tanah oleh warga Negara non-nasional tidak berarti bahwa tuntutan-tuntutan tersebut secara otomatis diakui.
- c) Tuntutan yang diajukan oleh orang non-nasional akan diatur menurut Undang-Undang yang akan dibuat mengenai Hak Tanah & Restitusi Sertifikat Tanah dan juga Undang-Undang tentang Kepatuhan pada Konstitusi RDTL bagi Penuntut Non-Nasional. Kedua Undang-Undang tersebut akan menentukan cara penyelesaian tuntutan, dan menentukan apakah ada pengesahan, kompensasi ataupun konversi hak serta caranya. Apabila ditentukan akan ada pengesahan, kompensasi atau konversi, maka semua warga negara asing yang diterima sebagai pemegang hak milik yang sah dulu, (karena hak miliknya sudah disahkan menurut Undang-Undang Hak Tanah & Restitusi Sertifikat Tanah yang akan dibuat,) kemudian harus mematuhi Undang-Undang Kepatuhan pada Konstitusi bagi Penuntut Non-nasional.

### 3. Undang-Undang Kewarganegaraan

Sebagaimana diketahui, hanya warga negara nasional yang boleh memiliki tanah, maka penting untuk meninjau kembali siapa yang dapat memenuhi syarat menjadi warga negara nasional. Hal ini berkaitan dengan pertimbangan opsi kebijakan tentang persoalan hak milik.

---

<sup>8</sup> Dari terjemahan penulis dari naskah resmi yang berbahasa Portugis ke bahasa Inggris.

Undang-Undang Kewarganegaraan Timor-Leste disahkan pada tanggal 30 Oktober 2002. Undang-Undang ini menetapkan siapa yang dianggap sebagai warga negara nasional sehingga orang yang tidak memenuhi syarat otomatis ditentukan menjadi warga negara asing.

Undang-Undang ini hanya mengarah pada perorangan, yaitu 'orang' dalam arti manusia. Kewarganegaraan Timor-Leste dapat terwujud dari asal-usul atau perolehan.

Kewarganegaraan berdasarkan asal-usul didefinisikan sebagai orang yang lahir di Timor-Leste yang menjadi:

- a) Anak dari ayah atau ibu orang Timor-Leste;
- b) Anak yang keturunannya tak dikenal dan kewarganegaraan yang tak dikenal;
- c) Anak dari ibu atau ayah orang asing, berusia 17 tahun ke atas, yang menyatakan keinginannya untuk menjadi orang Timor-Leste;

Kewarganegaraan berdasarkan asal-usul juga berlaku bagi anak dari ayah atau ibu orang Timor-Leste yang lahir di luar negeri.

Warga negara perolehan berlaku untuk orang yang mendapatkan kewarganegaraan dengan kasus:

- a) Anak yang di bawah umur dari ayah dan ibu yang telah memperoleh kewarganegaraan Timor-Leste;
- b) Orang yang diadopsi (anak angkat dari warga negara Timor-Leste);
- c) Orang menikah dengan warga negara Timor-Leste, asalkan: telah menikah lebih dari lima tahun; telah tinggal di Timor-Leste selama sedikitnya dua tahun; dan dapat berbicara dalam salah satu bahasa resmi Timor-Leste;
- d) Warganegara perolehan, bagi orang yang telah berdiam di Timor-Leste sedikitnya 10 tahun sebelum tanggal 7 Desember 1975, atau mulai sejak tanggal 20 Maret 2002,<sup>9</sup> asalkan dapat berbicara dalam salah satu bahasa resmi.

#### 4. Konstitusi RDTL dan Undang-Undang tentang Badan Usaha

Pasal 54.4 Konstitusi RDTL membatasi kepemilikan tanah hanya bagi warga negara nasional. Istilah *warga negara* biasanya mengacu kepada orang dalam arti manusia dan bukan identitas lain yang diakui hukum, yaitu *juridical persons* atau lembaga yang berbadan hukum. Dua kamus terkenal mendefinisikan warga negara sebagai:

Seorang yang berdasarkan kelahiran ataupun kewarganegaraan perolehan, menjadi warga suatu masyarakat yang berdaulat yang menunjukkan kesetiannya kepada masyarakat itu dan berhak menikmati semua hak sipil dan perlindungan yang diberikan dalam masyarakat itu...<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Orang yang telah berdiam di Timor-Leste selama 10 tahun hingga tanggal 20 Maret 2012 akan memenuhi syarat mulai dari tanggal tersebut untuk menjadi warga negara perolehan apabila dikehendaknya.

<sup>10</sup> *Black's Law Dictionary*. Edisi ketujuh. West Publishing Company. St. Paul, Minn. 1999

Seseorang yang menikmati semua hak sipil dan politiknya di dalam suatu negara merdeka, dan tunduk pada semua kewajiban yang melekat pada status tersebut.<sup>11</sup>

Kedua definisi di atas memberi indikasi bahwa hanya orang (*persons*) dalam arti manusia yang dapat menjadi warga negara, karena *juridical persons* dalam arti lembaga yang berbadan hukum tidak bisa mempraktekkan hak-hak politik (hak memilih wakil rakyat dan hak dipilih menjadi wakil rakyat).

Tafsiran seperti itu dapat menambah pembatasan untuk kepemilikan tanah di Timor-Leste apabila ketentuan Konstitusi terkait ditafsirkan dengan arti hanya 'orang' dalam arti manusia yang dapat berstatus warga negara Timor-Leste. Apabila tafsiran itu yang diterapkan, maka bukan hanya orang asing dan badan hukum asing yang dilarang memiliki tanah, tetapi larangan itu juga berlaku bagi 'orang' Timor-Leste dalam arti lembaga yang berbadan hukum di Timor-Leste (termasuk perusahaan Timor-Leste).

Apabila kepemilikan tanah dilarang bagi semua perusahaan, maka investasi asing maupun investasi nasional di Timor-Leste dapat dihambat, termasuk investasi berjangka panjang dan investasi yang berkapasitas besar. Lagi pula, warga negara Timor-Leste juga akan berkecil hati untuk membentuk perusahaan. Bagaimana mungkin warga negara nasional mau membentuk suatu badan hukum yang seringkali memerlukan kepemilikan tanah yang terjamin, apabila usaha mereka tidak boleh memiliki tanah? Apakah menarik bagi perusahaan nasional kalau harus menyewa harta tak bergerak? Jika tanah yang bersangkutan dimiliki oleh salah satu pemegang saham yang berwarga negara Timor-Leste, apakah pemegang saham lainnya di perusahaan itu tidak dirugikan jika mereka harus menyewa tanah itu dari si pemegang saham yang menjadi pemiliknya?

Dalam membahas persoalan ini, ada manfaat menganalisa *Lei 4/2004 Sobre Sociedades Comerciais* (Undang-Undang tentang Badan Usaha) yang disahkan pada tanggal 5 April 2004 untuk melihat apakah ada definisi atau ketentuan hukum yang dapat memberikan pengertian tentang masalah ini.

Pasal 2 dari *Lei Sobre Sociedades Comerciais* menetapkan bahwa status *juridical person* yang berbadan hukum sebagai perusahaan ditentukan menurut hukum negara yang menjadi lokasi kantor pusat perusahaan itu. Dalam konteks ini, status *juridical person* menyangkut 'kewarganegaraan' perusahaan. Penting diingat bahwa badan hukum sebagai *juridical person* yang berstatus sendiri sehingga mempunyai kewarganegaraan sendiri yang belum tentu sama dengan kewarganegaraan pemegang-pemegang saham dari badan hukum itu.

Doktrin yuridis dan legislasi di kebanyakan negara juga menetapkan bahwa 'kewarganegaraan' perusahaan ditentukan menurut hukum negara di mana perusahaan tersebut dibentuk menjadi badan hukum.

---

<sup>11</sup> *Diccionário da Lingua Portuguesa Contemporânea*. Academia das Ciências de Lisboa e Editorial Verbo. 2001. Diterjemahkan oleh penulis ke bahasa Inggris dari bahasa Portugis.

Oleh sebab itu, jika suatu perusahaan berbentuk badan hukum di Timor-Leste dengan kantor pusat di Timor-Leste, maka dapat dianggap sebagai perusahaan ‘nasional’ atau perusahaan dalam negeri. Persoalan hak perusahaan untuk memiliki tanah dibahas lebih lanjut pada Bagian 2 dokumen ini yang mempertimbangkan opsi kebijakan dalam hal ini.

## II. Hasil Penelitian LLP

### 1. Mengenai Usaha Milik Investor Asing

Pada bulan Oktober 2003, Land Law Program (LLP) menyerahkan laporan kepada Pemerintah tentang *Hasil Penelitian dan Opsi Kebijakan mengenai Administrasi Properti Negara/Kontrak sewa Properti Negara dan Properti Pribadi*. Sekitar 400 usaha bisnis yang terdaftar di Distrik Dili terpilih secara acak untuk survei wawancara yang dilaksanakan oleh tim peneliti LLP. Sebanyak 223 dari sekitar 400 usaha bisnis itu berhasil diwawancarai. Banyak informasi yang relevan dikumpulkan mengenai profil badan usaha tersebut serta status tanah yang ditempatinya.

Tabel-tabel berikut ini yang diambil dari Bab II laporan LLP yang pertama tentang Administrasi Properti Negara sangat berguna untuk menganalisa rekomendasi kebijakan tentang kepatuhan pada Konstitusi bagi penuntut non nasional atas hak tanah.

**Tabel 2: Kepemilikan badan-usaha yang dilibatkan dalam survei, sebagaimana dinyatakan oleh pemilik yang diwawancarai**

Kepemilikan Usaha Bisnis	Jumlah Usaha Bisnis	Persentase Usaha Bisnis
Timor-Leste	160	72%
Luar negeri	40	18%
Campuran	23	10%
<b>Total:</b>	223	100%

Informasi di atas menunjukkan indikasi bahwa sekitar 28% dari jumlah badan usaha yang ada di Timor-Leste menjadi milik orang asing sendiri (18%) atau milik kemitraan antara pemilik asing dan nasional (10%). Hasil ini konsisten dengan Tabel 3 dari laporan yang sama yang menampilkan data yang diambil dari daftar resmi di Departemen Pengembangan Usaha. Tabel 3 juga menunjukkan adanya investasi asing dengan jumlah yang penting dalam usaha bisnis di Timor-Leste, meskipun (dan juga karena) kehancuran dan kejadian menyusul referendum pada tahun 1999. Menurut database resmi, sekitar 25% dari semua usaha bisnis yang terdaftar adalah milik asing.

**Tabel 3: Kepemilikan usaha yang dilibatkan dalam survey menurut Daftar Bisnis**

Kepemilikan berdasarkan Daftar Usaha	Jumlah Usaha Bisnis	Persentase Usaha Bisnis
Milik Timor-Leste	167	75%
Milik asing	56	25%
<b>Total:</b>	223	100%

Tabel di atas menunjukkan bahwa ada komponen investasi asing dalam seperempat dari semua usaha yang terdaftar. Hasil ini menekankan pentingnya investasi asing bagi

pembangunan Timor-Leste di masa depan. Ada indikasi bahwa investor asing sering menanam modal di ekonomi Timor-Leste yang *lebih besar* daripada investor nasional. Figur 4 di laporan LLP yang pertama tentang *Administrasi Properti Negara: Kontrak sewa Properti Negara dan Properti Pribadi* juga menunjukkan pentingnya investor asing bagi ekonomi Timor-Leste. Dengan adanya kerangka hukum dan fasilitas yang tepat, investasi asing dapat diarahkan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, pengembangan komersial dan industri serta penciptaan lapangan kerja.

Oleh karena itu, dalam rangka menentukan strategi bagi penyelesaian tuntutan tanah yang diajukan oleh warga non-nasional, perlu selalu diingat dampak terhadap investasi di negara ini di masa depan. Tabel 5 di bawah menggambarkan tipe properti (milik pemerintah, pribadi, dan tanah lainnya) yang ditempati oleh perusahaan milik orang Timor, milik asing dan milik campuran. Dari 222 responden, 63 di antaranya menyatakan bisnis mereka sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh orang asing. Terdapat 17 dari 63 bisnis ini (27%) yang menyatakan bahwa tanah yang ditempatinya dimiliki bisnis mereka.

**Tabel 5: Lokasi usaha dengan tanah sewaan atau tanah non sewaan (tidak dibedakan di antara tanah pemerintah dan yang bukan)**

Status kepemilikan usaha bisnis	Tipe Tanah						
	Tanah yang disewa oleh usaha (tanah pemerintah maupun tanah pribadi)		Tanah pribadi milik pemilik usaha		Lain-lain <sup>12</sup>		Total jawaban menurut kategori
	Jumlah total	% of kategori	Jumlah total	% of kategori	Jumlah total	% of kategori	
<b>Keseluruhan</b>	105	47%	103	46.5%	14	6.5%	222
<b>Milik orang TL</b>	63	40%	86	54%	10	6%	159
<b>Milik asing</b>	30	75%	8	20%	2	5%	40
<b>Milik campuran</b>	12	52%	9	39%	2	9%	23
<b>Saham asing (2 kategori di atas dikombinasikan)</b>	42	67%	17	27%	4	6%	63

## 2. Mengenai Tuntutan Tanah dan Harta-Benda tak Bergerak yang Terdaftar

Baik peraturan UNTAET maupun Undang-Undang Pertanahan nomor 01-2003, *Sistem Yuridis Harta-Benda tak Bergerak*, pada Pasal 12 dan 13, menetapkan jangka waktu untuk melaksanakan pendaftaran tuntutan tanah. Undang-Undang Pertanahan nomor 01 dengan jelas menetapkan bahwa penuntut non-nasional diberikan hak untuk mendaftarkan informasi yang disampaikan dengan tuntutan non-nasional supaya tuntutan mereka dapat diputuskan berdasarkan Undang-Undang yang akan dibuat. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, batas waktu untuk mengajukan tuntutan bagi penuntut non-nasional telah berakhir pada tanggal 10 Maret 2004.

<sup>12</sup> Termasuk (a) tanah ulayat di mana orang yang bersangkutan ikut mempunyai hak atas tanah; (b) tanah yang disewa oleh pengusaha dari masyarakat setempat.

Sejumlah tuntutan tanah telah terdaftar di Direktorat Pertanahan dalam negeri maupun di Kedutaan Besar Timor-Leste di Jakarta. DNTP sedang dalam proses mengupdate (memperbaharui) informasi dari tuntutan yang telah diajukan di dalam database tuntutan tanah. Maka hingga sekarang di database resmi DNTP hanya tersedia sebagian dari semua tuntutan tanah yang diajukan, yaitu sedikit lebih dari 4000 tuntutan tanah dari jumlah yang diperkirakan sekitar 10,000 tuntutan. Sekitar 6000 tuntutan diajukan di Jakarta pada hari-hari menjelang batas waktu dari periode satu tahun untuk mengajukan tuntutan. Menurut informasi dari Departemen Luar Negeri Timor-Leste, semua tuntutan yang diajukan di Jakarta itu belum diserahkan kepada DNTP untuk dimasukkan ke dalam database.

LLP telah menganalisa 4.269 tuntutan yang terdaftar, yaitu semua tuntutan yang dimasukkan dalam database hingga saat dilaksanakan penelitian ini. Jumlah ini lebih dari 40% dari total yang diperkirakan.<sup>13</sup> Tabel berikut yang disiapkan oleh tim peneliti LLP menyediakan informasi latar belakang yang bermanfaat untuk mengembangkan opsi kebijakan bagi kepatuhan pada Konstitusi bagi penuntut tanah yang orang asing.

**Database Terbaru tentang Tuntutan Properti  
(tanah dan harta tak bergerak lainnya) hingga bulan April 2004**

Distrik	Kewarga negeraan tak dikenal	Perusahaan (kewarga negeraan tak jelas)	Orang asing	Warga negara Timor-Leste	Total tuntutan menurut distrik
Ailieu		1	27	39	67
Ainaro			32	3	35
Baucau			41	2	43
Bobonaro			286	91	377
Covalima			276	11	287
Dili	1	42	2016	571	2630
Ermera		1	74	113	188
Lautem			51	25	76
Liquica		14	108	133	255
Manatuto			46	28	74
Manufahi			38	9	47
Oecusse			122	1	123
Viqueque			24	43	67
<b>Total Tuntutan menurut Kewarganegaraan</b>	<b>1</b>	<b>58</b>	<b>3141</b>	<b>1069</b>	<b>4269</b>

Dari 4.269 tuntutan, sebanyak 1.069 (hampir 25%) diajukan oleh warga Negara Timor-Leste sedangkan 3.141 (sekitar 73%) yang diajukan oleh warga negara asing. Walaupun sebagian tuntutan orang Timor-Leste yang belum diperbaharui, namun kebanyakan dari 6.000 tuntutan yang belum dimasukkan ke database adalah tuntutan non-nasional. Oleh karena itu, persentase tuntutan yang diajukan oleh orang asing akan naik menjadi sekitar 90% dari semua tuntutan. Sekali lagi hal ini menunjukkan perlunya suatu kerangka hukum untuk menyelesaikan tuntutan yang diajukan oleh warga non-nasional.

<sup>13</sup> Analisa yang lebih rinci tentang informasi ini tertulis di laporan LLP tentang Hasil Penelitian dan Rekomendasi Kebijakan untuk Pembuatan suatu Undang-Undang tentang Hak Tanah dan Restitusi Sertifikat Tanah. Juli 2004

Selanjutnya, sebanyak 58 penuntut tanah yang terdaftar sebagai perusahaan, namun tanpa keterangan mengenai kewarganegaraan badan hukum tersebut. Pada saat semua tuntutan tersebut diajukan oleh perusahaan, belum ditetapkan ketentuan hukum yang mengatur cara menentukan 'kewarganegaraan' perusahaan, baik untuk perusahaan yang baru dibentuk menjadi badan hukum maupun yang sudah berbadan hukum sebelumnya.

### III. Studi Perbandingan Mengenai Pembatasan Kepemilikan Tanah di Negara-Negara Lain

Larangan kepemilikan tanah bagi orang asing bukan hanya berlaku di Timor-Leste saja. Negara-negara lain pernah menghadapi masalah yang sejajar dengan pengalaman di Timor-Leste sehingga menerapkan kebijakan yang serupa. Namun, perangkat hukum yang mengatur pelaksanaan kebijakan yang serupa berbeda-beda di antara negara-negara tersebut. Dalam rangka mempertimbangkan opsi-opsi kebijakan, studi perbandingan dalam hal kebijakan pertanahan dilakukan oleh LLP dengan meliputi Moçambique, Filipina, Cambodia, Vanuatu dan Kepulauan Solomon. Berikut adalah hasil yang relevan dari studi perbandingan yang dilakukan.<sup>14</sup>

#### 1. Mosambik

Sebagaimana halnya Timor-Leste, Mosambik menjadi jajahan Portugis selama hampir 500 tahun hingga mendapatkan kemerdekaannya pada tahun 1975. Pada tahun itu, negara merdeka ini memilih untuk menasionalisasikan harta-benda tak bergerak dan membatasi secara penuh kepemilikan pribadi atas tanah. Bagian 46 dari *Konstitusi Mosambik tahun 1975*, *Dekrit Undang-Undang 5/76* dan Bagian 3 *Undang-Undang Pertanahan 1997* melarang kepemilikan pribadi atas tanah.

Kebijakan nasionalisasi ini dengan jelas bermaksud membebaskan sumber daya alam dari kepentingan asing dan bermaksud melucuti pihak yang memiliki tanah luas dan menguasai sumber daya dengan jumlah yang berlebihan. Reformasi Pertanahan dimaksudkan untuk mempermudah akses perolehan tanah bagi warga negara yang lemah.

Harta benda yang tak bergerak yang dimiliki oleh orang atau perusahaan asing *yang tidak berdomisili* dalam negeri dikembalikan kepada Negara, sehingga tidak ada ketentuan yang mengatur kompensasi apapun untuk pengambilan alih harta benda yang tak bergerak yang dimiliki oleh orang non-nasiona yang berdomisili di luar Mosambik.

---

<sup>14</sup> Hutchins, Peter W. *Comparative Study. Addressing the pre-existing rights of foreigners with land holdings under current regimes that limit property ownership to citizens. (Menanggulangi hak orang asing atas pemilikan tanah ada sebelumnya berdasarkan sistem yang berlaku sekarang yang membatasi hak milik properti hanya bagi warga negara nasional.)* East Timor Land Law Program, May 2004.

Sebagai akibat dari strategi nasionalisasi ini, terjadi pelarian modal asing maupun dalam negeri dari negara tersebut. Hal ini ikut menyebabkan krisis sosial, ekonomi dan politik di Mosambik.<sup>15</sup>

Karena semua tanah dinasionalisasikan pada saat kemerdekaan di tahun 1975, maka sebenarnya tidak ada lagi hak milik tanah bagi orang asing. Namun, sebelumnya hingga sekarang hak lain tertentu seperti hak pakai, hak bangun dan hak guna usaha tetap diberikan kepada orang asing. Ada kerangka waktu yang spesifik untuk pengalihan hak-hak tersebut dari kepentingan asing kembali kepada Negara atau kepentingan nasional lainnya.<sup>16</sup>

Penting diperhatikan bahwa Mosambik mengizinkan warga negara asing yang berdomisili di negara tersebut selama 5 tahun atau lebih dan perusahaan yang berbadan hukum di luar negeri untuk memohon hak pakai atas tanah, asalkan pihak asing tersebut mengajukan rencana kerja atau rencana usaha yang telah disetujui. Hak-hak pakai seperti ini dapat dialihkan dari pihak asing tersebut kepada pihak lain atas persetujuan Negara.

## 2. Filipina

Konstitusi Filipina tahun 1935 maupun Konstitusi 1987 melarang kepemilikan tanah bagi warga asing. Sudah hampir 70 tahun berlalu tanpa adanya ketentuan hukum yang mengatur hak-hak orang non-nasional. Inilah contoh nasionalisasi harta-benda tak bergerak tanpa kompensasi.

Meskipun demikian, menarik untuk memperhatikan cara Filipina menyelesaikan kasus tanah yang diperoleh orang asing selama penguasaan Amerika Serikat sebelum 1935.

Undang-Undang Tydings-McDuffie disahkan untuk menanggulangi masalah ini. Singkatnya, meskipun norma Konstitusi 1935 melarang kepemilikan tanah bagi warga asing yang akan mulai berlaku setelah Amerika Serikat tidak berdaulat lagi atas negara Filipina, tetapi Undang-Undang Tydings-McDuffie menetapkan bahwa warga negara maupun perusahaan Amerika Serikat tetap menikmati semua hak sipil yang dinikmati oleh warga negara Filipina.<sup>17</sup>

Pada tanggal 18 September 1946, ketentuan dari Undang-Undang Tydings-McDuffie tersebut diperpanjang hingga tanggal 13 Juli 1974 melalui ketetapan Kongres yang dikenal sebagai *Parity Rights Amendment* (Amandemen Persamaan Hak). Walaupun demikian, dalam suatu kasus perdata, Pengadilan Tinggi Filipina memutuskan bahwa

---

<sup>15</sup> Myers, G. *Land Tenure Development in Mozambique, Implications for Economic Development* di milis: <http://www.gtz.de/orboden/myers>

<sup>16</sup> Unruh, Jon D. *Foreign Owner Compliance with Laws Reserving the Right to Ownership of Land to Nationals/The State; dan Land Title Restitution Experiences, Strategies and Options*. Timor-Leste Land Law Program. May, 2004.

<sup>17</sup> *Philippine real estate acquisition and disposition laws*. Di milis: <http://megamanila.topcities.com/philippinelaws.htm>

amandemen ini hanya berlaku untuk hak guna usaha dan hak pakai atas tanah negara serta operasi penyedia jasa dan sarana umum (seperti pemasok listrik, air bersih dsb.) Hak milik tidak dimaksudkan dalam putusan tersebut sehingga dilarang secara konstitusional.

Pengecualian bagi warga negara asing untuk memperoleh tanah hanya dalam kasus berikut:

- d) Warga negara asing yang semula menjadi warga negara kelahiran Filipina yang berhak memiliki tanah pemukiman maupun tanah pertanian dengan jumlah yang terbatas;
- e) Bila ada warisan; dan
- f) Orang asing dapat memiliki hingga 40% dari saham modal perusahaan *joint venture*.

Pada saat ini, kepemilikan tanah hanya diperbolehkan bagi warga negara Filipina dan badan hukum yang modalnya paling sedikit 60% dimiliki oleh warga negara Filipina.

### **3. Kambodia**

Secara tradisional di Kambodia, penggunaan tanah menjadi hak orang yang mengolah tanah tersebut. Setelah tahun 1975 semua tanah diumumkan menjadi milik bersama. Pada tahun 1989, hak milik pribadi atas tanah diterima kembali.

Larangan kepemilikan tanah bagi orang asing ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Pertanahan pada tahun 1992 dan berdasarkan Konstitusi Kerajaan Kambodia pada tahun 1993. Konstitusi itu menetapkan bahwa semua tanah adalah 'tanah negara' dan bahwa hak milik atas tanah yang diperoleh sebelum tahun 1979 tidak diakui. Dalam hal ini tidak ada ketentuan hukum untuk kompensasi.

Pasal 44 dalam Konstitusi Kambodia menyatakan bahwa hanya badan hukum yang dibentuk di Kambodia dan warga negara Kambodia yang berhak memiliki tanah.

### **4. Vanuatu**

Kepulauan Vanuatu sebelumnya di bawah kekuasaan Perancis dan Inggris di mana hak milik pribadi ditetapkan oleh kedua rezim tersebut sehingga mengganggu sistem pertanahan tradisional yang berdasarkan pada hak milik komunal.

Pasal 73 dari *Konstitusi Republik Vanuatu* menetapkan bahwa tanah dimiliki oleh pemilik tanah ulayat pribumi dan, dalam batas-batas tertentu, oleh pemerintah.

Terdapat perbedaan yang menarik antara *warga negara* dan *pemilik tanah ulayat pribumi* sebagaimana bunyi Bagian 9 dan 10 dalam Konstitusi Vanuatu. Sedangkan Bagian 75 dan 79 dari Konstitusi ini membedakan antara warga negara pribumi dan warga negara yang non-pribumi. Oleh karena itu, status warga negara belum cukup untuk berhak memiliki tanah di Vanuatu.

Sebelum pengesahan Konstitusi ini, orang non-nasional sudah memiliki tanah. Oleh karena itu perlu ditetapkan cara untuk mulai menerapkan peraturan baru yang melarang hak milik bagi pihak asing.

Dalam menghadapi situasi ini Vanuatu menemukan suatu pendekatan inovatif, yang dikenal sebagai Undang-Undang Reformasi Pertanahan. Undang-Undang ini yang disahkan pada bulan Juli 1980 menetapkan kategori untuk orang atau pihak yang berdasarkan hukum disebut *alienator* ('pihak yang menyita'), yaitu orang non-nasional yang memperoleh tanah sebelum kemerdekaan. Para *alienator* ini berhak untuk tetap tinggal di atas tanah tersebut dengan diberi opsi untuk menyewa tanah itu dari pemilik ulayat atau untuk menerima kompensasi atas perbaikan atas properti tersebut yang dilakukan si *alienator*.

Pasal 13 dari Undang-Undang Reformasi Pertanahan menyatakan: Setiap *alienator* yang menempati tanah negara berhak untuk tetap memakai tanah itu mulai dari waktu tanah tersebut menjadi tanah negara hingga ia membuat kontrak kontrak sewa atas seluruh atau sebagian dari tanah tersebut dengan pemerintah atau hingga ia menerima kompensasi atas perbaikan-perbaikan yang dilakukannya pada atau atas tanah tersebut.

Hal ini selanjutnya diatur berdasarkan *Undang-Undang Tanah yang Diasingkan* pada tahun 1982. Semua *alienator* harus mendaftarkan tanahnya yang diasingkan dalam batas waktu 3 bulan terhitung sejak mulai berlakunya Undang-Undang tersebut. Kompensasi untuk perbaikan harus disesuaikan dengan harga pasar yang berlaku pada saat dilakukan evaluasi, dan *alienator* harus membayar sewaan untuk penggunaan tanah tersebut mulai dari hari kemerdekaan sampai hari ia meninggalkan tanah tersebut.

Karena adanya kewajiban untuk membayar sewaan atas tanah itu, maka kompensasi yang sebetulnya dibayarkan kepada *alienator* mungkin menjadi kecil.

## 5. Kepulauan Solomon

Negara lainnya di mana hanya warga negara nasional yang boleh memiliki tanah adalah kepulauan Solomon. Kepulauan Solomon menjadi *Protectorate* ('Wilayah Perlindungan') Inggris sebelum menjadi negara merdeka pada tahun 1978. Kepulauan Solomon memilih kebijakan bahwa hak milik yang merupakan hak tetap hanya berlaku bagi warga negara nasional. Ketentuan ini termuat di Pasal 110 *Konstitusi Kepulauan Solomon*.

Meskipun demikian, Pasal 111, butir (a) menetapkan bahwa hak apapun dari pihak asing yang bersifat tetap atas tanah yang pernah diasingkan dari kepemilikan adat (tanah ulayat), boleh dikonversi menjadi hak berjangka mati. Dengan kata lain, dimungkinkan konversi dari hak milik yang ada sebelumnya menjadi hak sewa atau hak pakai lainnya.

Hal ini diperluas berdasarkan *Undang-Undang Tanah dan Sertifikat Tanah Kepulauan Salomon*, yang menetapkan syarat dan kondisi untuk konversi hak tersebut yang pada intinya sebagai berikut:

- Tanah sudah tidak menjadi tanah ulayat (adat) lagi;
- Orang non-nasional yang sebelumnya menjadi pemilik telah mendaftarkan tanah yang bersangkutan dalam batas waktu 3 bulan setelah pengesahan Undang-Undang ini;
- Konversi hak milik ditetapkan dirubah menjadi hak guna berjangka 75 tahun;
- Tidak ada pembayaran sewa selama 7 tahun pertama, dan uang sewa akan dibayarkan mulai dari tahun ke-8, dihitung sebagai persentase yang tidak lebih 8% dari nilai modal properti yang tidak pernah diperbaiki;
- Pihak yang memegang hak guna berjangka-mati atas tanah harus mematuhi persyaratan mengenai pengembangan tanah tersebut di masa mendatang sebagaimana ditentukan oleh instansi yang bersangkutan.
- Pihak yang menikmati hak guna berjangka-mati itu berhak mendapatkan kompensasi apabila haknya dicabut.

Tabel berikut diambil dari studi perbandingan kasus yang dilakukan LLP dan meringkas semua informasi yang dibahas di atas:

**Tabel Hasil Studi Perbandingan**

Negara	Pembatasan	Mekanisme	Kompensasi	Peraturan Transisi	Opsi untuk Konversi Hak Milik yang Sebelumnya Ada
Kambodia	Larangan hak milik bagi pihak asing	Hak milik yang sebelum 1979 tidak diakui hukum	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada
Mosambik	Pembatasan penuh atas hak milik pribadi apapun	Hanya hak guna dan hak pakai yang diakui hukum	Tidak ada secara konsisten	Ada beberapa, namun penerapannya tidak jelas	Tidak ada
Vanuatu	Hanya warga negara pribumi yang berhak menjadi pemilik tanah ulayat	Hak milik yang dipegang sebelumnya secara otomatis dikonversi menjadi hak sewa dengan kompensasi atas perbaikan	Ada kompensasi yang terbatas, yaitu hanya untuk perbaikan yang dilakukan terhadap tanah saja	Konversi ke hak sewa; pemilik asing sebelum kemerdekaan disebut sebagai <i>alienator</i>	Konversi ke hak sewa atau kompensasi atas perbaikan yang dilakukan
Negara Kepulauan Solomon	Larangan hak milik bagi pihak asing	Hak milik yang dipegang sebelumnya secara otomatis dikonversi menjadi hak sewa berjangka 75 tahun yang bebas ongkos sewa selama 7 tahun pertama	Kompensasi ditentukan oleh Komisaris (dengan hak banding ke Pengadilan Tinggi)	Konversi ke hak sewa berjangka mati	Konversi ke hak sewa berjangka mati
Filipina	Larangan hak milik bagi pihak asing mulai dari 1935 dan mekanisme terkait untuk reformasi pertanahan setelah 1935	Reformasi pertanahan setelah 1935 termasuk perolehan tanah (baik yang wajib maupun sukarela) dan pembagian tanah kepada pihak-pihak lain oleh Pemerintah	Kompensasi tersedia dengan memperhatikan faktor termasuk: nilai pembukuan; nilai pasaran; dan penilaian oleh pemilik.	Tidak ada aturan transisional yang relevan	Tidak ada ketentuan yang relevan karena merupakan program pembagian tanah kepada pihak-pihak lain

#### IV. Asas-asas Hukum Internasional

Salah satu sumber informasi tambahan adalah hukum internasional. Dalam hal ini, kami mengutip resolusi-resolusi yang disahkan oleh PBB yang mana Timor-Leste menjadi anggota pada tanggal 27 September 2002.

Resolusi 1803, tahun 1962 tentang kedaulatan permanen atas sumber daya alam mengakui hak negara untuk menasionalisasikan tanah, selain dari sumber daya yang lain. Alinea 4 menetapkan bahwa: *Nasionalisasi atau pembebasan tanah yang berbentuk pengambilan ataupun perolehan harus berdasarkan alasan manfaat umum atau demi keamanan atau kepentingan nasional yang mana diakui mengesampingkan hak yang murni bersifat perorangan atau kepentingan pribadi, baik nasional maupun asing. Dalam kasus yang demikian, pemilik akan dibayar dengan kompensasi yang sepantasnya sesuai dengan aturan yang berlaku di Negara yang melaksanakan tindakan-tindakan ini dalam menjalankan kedaulatannya dan sesuai dengan hukum internasional.*

Hak Negara untuk menasionalisasikan dan mengambil alih kepemilikan properti asing juga dimasukkan dalam Piagam PBB 1974 tentang Hak dan Kewajiban Ekonomi Negara. Sekali lagi, kompensasi harus dibayarkan oleh negara kepada pihak yang propertinya dinasionalisasikan ataupun diambil alih dengan cara lainnya.

*Menurut hukum internasional, tampak jelas bahwa nasionalisasi, atau pengambilan hak kepemilikan orang asing, sebagai bagian dari proses de-kolonisasi, dianggap suatu tujuan publik yang sah dan oleh karena itu ada pembenaran terhadap pengambilan alih. Biasanya perlu ada kompensasi yang adil, namun tidak ada konsensus yang memadai tentang standard yang cocok untuk kompensasi.*<sup>18</sup>

---

---

<sup>18</sup> Hutchins, Peter W. Comparative Study. *Addressing the pre-existing rights of foreigners with land holdings under current regimes that limit property ownership to citizens*. Timor-Leste Land Law Program. May, 2004.

## **BAGIAN 2**

### **Opsi dan Rekomendasi Kebijakan mengenai Kepatuhan pada Konstitusi bagi Penuntut Non-Nasional atas Hak Milik di Timor-Leste**

Opsi kebijakan dan rekomendasi yang disampaikan di bawah ini berdasarkan pada kerangka hukum Timor Leste yang ada sekarang, hasil penelitian LLP, studi perbandingan kasus yang dilakukan ARD dan asas-asas umum dari hukum internasional, seperti yang dibahas dalam Bab 1. Beberapa pihak yang berkepentingan juga memberi masukan dalam diskusi langsung dengan anggota tim LLP dan melalui partisipasinya di forum umum (*public roundtable*) yang diadakan di Dili pada bulan Juni 2004 dengan maksud tersebut.

Menurut pendapat penulis, Bagian 2 ini menyajikan semua opsi yang dapat dipertimbangkan guna menanggulangi persoalan-persoalan yang dibahas di Bab 1. Opsi-opsi tersebut disajikan di bawah.

#### **I. Ruang lingkup untuk Undang-Undang tentang Kepatuhan pada Konstitusi bagi Pihak Asing yang Menuntut Hak atas Tanah**

Tampak jelas bahwa ruang lingkup untuk Undang-Undang mengenai kepatuhan pada Konstitusi bagi warga negara asing atas menuntut hak yang ada sebelumnya atas tanah adalah Pasal 54.4, Konstitusi RDTL. Diperlukan proses hukum dan administrasi untuk periode transisi dari masa sebelum berlakunya Konstitusi menuju pada sistem baru yang melarang kepemilikan tanah di negara ini bagi warga negara asing.

Sebagai akibat, dalam hal hak tanah yang diperoleh dengan sah oleh warga non-nasional sebelum pengesahan Konstitusi Timor Leste, Undang-Undang yang diperlukan harus menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Apa yang semestinya terjadi terhadap hak milik tanah yang secara sah diperoleh oleh warga negara asing sebelum tanggal 20 Mei 2002?
- Apakah semua warga negara asing secara otomatis kehilangan haknya ketika Konstitusi disahkan? Ataukah diperlukan Undang-Undang yang menentukan cara bagaimana orang non-nasional dapat mematuhi ketentuan Konstitusi tentang kepemilikan tanah?
- Apa yang menjadi konsekuensi praktis bagi tuntutan tanah dari warga negara asing yang diajukan sesuai dengan aturan Undang-Undang Pertanahan No.01-2003?
- Tuntutan tanah dari warga negara asing semestinya diproses dengan cara bagaimana?
- Apakah hak tanah yang diperoleh warga negara asing dengan cara yang sah semestinya diakui? Jika demikian, apakah warga negara asing tersebut berhak menuntut kompensasi apabila hak sebelumnya diserahkan?

- Tuntutan tanah dari pemilik asing yang menikah dengan warga negara Timor Leste semestinya diproses dengan cara bagaimana?
- Apa yang terjadi dengan pemilik tanah yang tidak terdaftar sebagai warga negara Timor Leste, tetapi akhirnya mungkin diakui sebagai warga negara Timor-Leste?
- Persyaratan administrasi dan hukum seperti apa yang harus dipenuhi dalam memproses tuntutan tanah dari warga negara asing?
- Apakah ada opsi untuk lembaga berbadan hukum (perusahaan) untuk mempunyai akses pada tanah dengan cara yang tidak bertentangan dengan Konstitusi?

### *Rekomendasi*

LLP menganjurkan agar semua masalah yang disebutkan di atas diatur berdasarkan Undang-Undang yang akan dibuat mengenai kepatuhan pada Konstitusi bagi orang non-nasional. Hendaknya fokus utama dari Undang-Undang itu untuk menentukan apakah disahkan atau tidak hak milik yang dipegang dengan sah oleh orang non-nasional sebelum berlakunya larangan Konstitusi dalam hal ini. Apabila ditentukan demikian, maka undang-undang itu juga perlu menanggulangi aspek-aspek lain, yaitu: Bagaimana konsekuensi praktis dari pengesahan hak tersebut? Apakah hak yang disahkan perlu dikonversi menjadi jenis hak lain? Apakah ada jangka waktu transisi agar orang non-nasional dapat mengalihkan propertinya kepada warga negara Timor-Leste? Perlu juga dirumuskan bentuknya instansi administratif atau badan peradilan yang akan berwenang dalam pengesahan hak-hak tersebut beserta proses terkait.

Perlu juga diperjelas apakah lembaga berbadan hukum (baik yang dimiliki warga negara Timor-Leste maupun milik warga negara asing) mempunyai opsi untuk memiliki tanah di masa depan. Seperti dibahas di atas, Pasal 54 dari Konstitusi secara spesifik membatasi bahwa hanya warga negara Timor-Leste yang berhak memiliki tanah. Opsi untuk lembaga berbadan hukum, baik badan hukum nasional maupun yang asing, perlu diperjelas. Mungkin saja Undang-Undang yang akan dibuat mengenai kepatuhan pada Konstitusi bagi orang non-nasional dapat memuat ketentuan yang mengatur hal ini, karena tidak ada ketentuan mengenai masalah ini dalam *Undang-Undang tentang Badan Usaha*.

## **II. Perangkat Hukum untuk Mengatur Kepatuhan pada Konstitusi bagi Pihak Non-Nasional**

Berhubungan dengan tipe dan bentuk perangkat hukum yang diperlukan, para pembuat kebijakan pertama hendaknya menentukan apakah masalah ini sebaiknya diatur berdasarkan Undang-Undang parlemen atau dekrit Undang-Undang. Seperti yang telah dibahas di laporan-laporan sebelumnya, terpilihnya opsi untuk Undang-Undang parlemen atau menerapkan dekrit Undang-Undang selanjutnya menentukan lembaga negara yang mana (Parlemen atau Dewan Menteri) yang akan mengesahkan kerangka hukum terkait sehingga menentukan luasnya jangkauan dan kuatnya penegakan Undang-Undang yang dihasilkan melalui salah satu dari kedua opsi tersebut.

## *Opsi Kebijakan*

Karakteristik pokok dari dua opsi di atas, yaitu Undang-Undang dan dekrit Undang-Undang, adalah:

1. *Undang-Undang yang disahkan oleh Parlemen:* Undang-Undang yang dibuat oleh Parlemen memerlukan proses yang lebih kompleks dan lebih banyak debat dan diskusi. Pada umumnya, proses seperti itu menjunjung tinggi demokrasi dan pemerintahan yang transparan. Undang-Undang Parlemerter hanya tunduk pada Konstitusi. Undang-Undang Parlemerter berlaku secara umum dan dapat berdampak pada hak-hak perorangan sejauh sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Konstitusi.

2. *Dekret Undang-Undang yang disahkan oleh Dewan Menteri:* Dekrit Undang-Undang lebih rendah daripada Konstitusi maupun Undang-Undang yang disahkan oleh Parlemen. Jenis Dekrit Undang-Undang merupakan perangkat hukum yang efisien bagi Pemerintah Eksekutif guna mengatur masalah-masalah administrasi-eksekutif yang dimandatkan kepadanya menurut hukum. Sebagai akibat, pada umumnya dekrit Undang-Undang tidak berlaku terhadap semua lembaga negara dan hanya dapat menetapkan aturan-aturan terbatas yang tidak dapat mengesampingkan hak perorangan berdasarkan Konstitusi dan hukum yang berlaku.

Tujuan untuk mengembangkan kebijakan dan legislasi mengenai kepatuhan pada Konstitusi bagi penuntut tanah yang berwarga negara asing adalah untuk mengembangkan norma dan memperluas penerapan ketentuan Pasal 54.4 dalam Konstitusi.

## *Rekomendasi*

LLP merekomendasikan Opsi 1 di atas, yaitu dengan mengesahkan Undang-Undang parlemerter untuk penyelesaian tuntutan tanah yang diajukan oleh warga negara asing. Hanya Undang-Undang yang berlaku secara umum yang dapat menentukan hasil daripada tuntutan tersebut, dengan mematuhi dengan ketat Konstitusi dan melalui kordinasi dengan norma-norma yang termuat di Bagian 1, 4, 13 dan 16 dari Undang-Undang Pertanahan No. 01-2003. Opsi 1 ini didukung dengan luas oleh peserta forum yang diadakan oleh LLP pada bulan Juni 2004 mengenai Hak-Hak atas Tanah dan Kepatuhan dengan Konstitusi.

### **III. Hal-hal yang Perlu Dipertimbangkan Mengenai Tuntutan Hak Milik yang Diajukan oleh Pihak Non-Nasional**

Masalah utama dalam rangka mengembangkan kebijakan dan legislatif mengenai kepatuhan pada Konstitusi bagi warga negara asing yang menuntut hak atas tanah adalah untuk menentukan opsi dan hak, jika ada, yang mungkin menjadi hak penuntut warga negara asing itu. Guna menyelesaikan masalah ini, beberapa unsur perlu dibedakan dan dipertimbangkan. Sebenarnya Undang-Undang Pertanahan No.01-2003 telah menyangkut

beberapa unsur tersebut. Meskipun demikian, menjadi relevan untuk menganalisa keterkaitan di antara unsur-unsur itu seperti berikut:

- 1) Menjadi relevan untuk membedakan di antara tanah yang dituntut dan yang tidak dituntut, sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Pertanahan No.01-2003.
- 2) Properti negara perlu dibedakan dari properti pribadi.
- 3) Perbedaan antara tanah dan harta tak bergerak lainnya seperti bangunan perlu diatur.
- 4) Apakah menjadi penting apakah penuntut warga negara asing berdomisili di Timor-Leste atau tidak.
- 5) Tuntutan yang berdasarkan hak atas tanah yang ada sebelumnya selain dari hak milik (yaitu hak sewa, hak pengusahaan (konsesi) dan lainnya) semestinya juga dipandang penting dalam mengembangkan kebijakan.
- 6) Perlu dibedakan antara *person* dalam arti manusia dan *juridical person* dalam arti lembaga yang berbadan hukum.

Masing-masing aspek tersebut dianalisa di bawah beserta opsi dan rekomendasi terkait:

## 1. Properti yang dituntut dan yang tidak dituntut

Administrasi transisi PBB di Timor-Leste (UNTAET) melalui resolusi Dewan Menteri tertanggal 27 Oktober 2000 menetapkan hak warga nasional maupun non-nasional untuk mengajukan tuntutan tanah pada DNTP. Sekitar 874 tuntutan tanah telah diajukan hingga bulan Mei 2002, ketika Pemerintah Timor-Leste yang dipilih secara demokratis mulai menjalankan pemerintahan.<sup>19</sup>

Pasal 13 Undang-Undang Pertanahan no. 01-2003 yang disahkan pada tanggal 10 Maret 2003 menetapkan periode satu tahun bagi orang non-nasional untuk mendaftarkan informasi dan tuntutan mereka. Periode pendaftaran ini berakhir pada tanggal 10 Maret 2004. Diperkirakan ada 10,000 tuntutan yang telah diajukan selama satu tahun ini. Semua tuntutan yang diajukan selama hampir 4 tahun (bulan Oktober 2000 hingga sekarang) harus diselesaikan berdasarkan hukum yang berlaku.

Properti pribadi yang ditinggalkan dan tidak dituntut telah dikembalikan kepada negara sehingga tidak dipertimbangkan lebih lanjut. Perlu diperjelas bahwa, walaupun Pasal 12 dari Undang-Undang Pertanahan no. 01-2003 menetapkan hak warga negara Timor-Leste untuk menuntut pengembalian properti ke Negara di pengadilan, namun hak itu tidak berlaku bagi warga negara asing. Undang-Undang ini hanya mengatur pengembalian kepada Negara dari properti tersebut.

### *Opsi Kebijakan*

Sebelum Undang-Undang Pertanahan no. 01-2003 menentukan pilihan yang definitif, Pemerintah RDTL mempunyai beberapa opsi mengenai tuntutan tanah dari warga negara asing, termasuk:

---

<sup>19</sup> Informasi yang diberikan oleh Bagian Tuntutan Tanah DNTP.

- a) Tidak menerima tuntutan dan juga tidak perlu diproses, atau,
- b) Menerima dan mendaftarkan tuntutan tanah yang diajukan oleh warga non-nasional, untuk diproses berdasarkan hukum.

### *Rekomendasi*

Sebagaimana Undang-Undang Pertanahan no. 01-2003 telah mengatur proses pendaftaran tuntutan tanah, maka LLP mengusulkan agar ketentuan-ketentuan terkait dalam Undang-Undang inilah yang diterapkan. Undang-Undang ini tak perlu dirubah. Maka LLP memberi rekomendasi-rekomendasi berikut mengenai pelaksanaan Undang-Undang nomor 01-2003 dalam hal ini.

- a) LLP menganjurkan bahwa DNTP mengembangkan sistem kadastral (sistem pendaftaran) untuk seluruh properti negara yang pernah masuk kategori properti perorangan, termasuk properti pribadi yang ditinggalkan oleh pemiliknya yang non-nasional. Apabila properti-properti tersebut juga dituntut oleh warga negara Timor-Leste, hendaknya properti termasuk tidak dikembalikan kepada negara sebelum tuntutan itu diselesaikan berdasarkan hukum.
- b) Undang-Undang mengenai kepatuhan pada Konstitusi bagi warga non-nasional perlu menetapkan bahwa warga non-nasional yang tidak mengajukan tuntutan sebagaimana diatur dengan hukum sudah tidak berhak menggugat Pemerintah atas pengembalian kepada negara untuk properti yang dituntutnya dan mereka juga tidak berhak menuntut kompensasi dalam bentuk apapun. Opsi kebijakan ini mendapat dukungan yang kuat dalam kesimpulan-kesimpulan yang dihasilkan di forum *roundtable* yang diadakan oleh LLP.

## 2. Properti Milik Negara dan Properti Milik Pribadi

Tuntutan yang diajukan oleh warga non-nasional selama periode pendaftaran sebagaimana diatur oleh UNTAET dan kemudian Undang-Undang Pertanahan nomor 01-2003 yang menetapkan batas waktu tanggal 10 Maret 2004 untuk pengajuan tuntutan dapat digolongkan seperti berikut:

- Properti yang selamanya berstatus milik pribadi dan tidak pernah dimiliki oleh negara.
- Properti yang sebelumnya menjadi Properti Negara Portugis yang dialihkan kepada orang pribadi selama penguasaan Indonesian.
- Properti milik pribadi yang diambil alih oleh rezim Indonesia dan kemudian dialihkan kepada pihak pribadi lain.

Semua penuntut menyatakan bahwa properti-properti tersebut yang dialihkan kepada mereka adalah properti pribadi dan memohon agar hak mereka yang dulu ada dipertimbangkan sebagai semestinya.

## *Opsi kebijakan*

Opsi dalam hal ini adalah:

- 1) Tidak membedakan antara Properti Negara dan Properti Pribadi dalam menentukan konsekuensi praktis dari tuntutan-tuntutan yang telah terdaftar;
- 2) Membedakan antara Properti Negara dan Properti Pribadi dalam menentukan konsekuensinya.

## *Rekomendasi*

- a) Sesuai dengan Pasal 4 dan 16 Undang-Undang Pertanahan nomor 01-2003, opsi yang berdasarkan hukum adalah Opsi 2. Tampak jelas bahwa kedua ketentuan ini menetapkan bahwa pada prinsipnya Properti Negara dari rezim Portugis maupun Indonesia telah dikembalikan kepada Negara Timor-Leste. Pengembalian ini melibatkan semua Properti Negara yang diambil dan dibangun selama penguasaan Indonesia. Properti Negara yang teralihkan kepada pihak-pihak pribadi dianggap 'tidak ada'.

Oleh karena itu, semua tuntutan hak milik atas Properti Negara harus ditolak dan diarsipkan apabila tidak ada bukti terjadi transaksi jual-beli yang adil dan bonafide ('*good faith transaction*') seperti dijelaskan di bawah. Tidak ada peluang kompensasi dalam kasus transaksi yang tidak bonafide (berniat baik.)

- b) Alinea 16.3 Undang-Undang Pertanahan nomor 01-2003 menetapkan *satu* pengecualian yang unik berhubungan dengan aturan di atas. Ketentuan ini mengatur bahwa hak dari pihak yang bonafide yang dengan susah payah telah mendapatkan harta tak bergerak melalui transaksi jual-beli dengan harga yang adil akan dilindungi. Dalam kasus seperti ini, ketentuan 16.3 menyatakan bahwa, bilamana masih ada sisa cicilan yang belum dibayarkan dari harga beli, maka sisa tersebut dibayar kepada pemerintah Timor-Leste. Pejabat DNTP dan pihak yang berkepentingan lain telah mengungkapkan dukungan untuk kompensasi dalam kasus properti yang dikembalikan ke negara dulu dialihkan kepada warga negara asing melalui transaksi yang adil dan bonafide. Kasus seperti ini dapat diselesaikan seperti yang dibahas di bawah dalam mempertimbangkan opsi untuk penuntut asing.

### 3. Tanah dan harta benda tak bergerak lainnya

Sebagaimana telah dibahas di atas mengenai Pasal 54.4 dari Konstitusi, larangan hak milik bagi orang asing adalah yang berhubungan dengan *tanah*. Pertanyaan yang muncul adalah: dapatkah orang asing memiliki harta tak bergerak lainnya seperti bangunan, pohon/tumbuhan dan obyek lainnya yang melekat pada tanah, sebagaimana didefinisikan dalam Undang-Undang Pertanahan nomor 01-2003?

Ini adalah masalah yang rumit. Di dalam sistem properti pribadi yang ditetapkan oleh Konstitusi Timor-Leste, menurut LLP tidak masuk akal apabila sebidang tanah dimiliki oleh satu orang, sedangkan bangunan di atas tanah itu dimiliki pemilik lain, lebih-lebih bila tanah itu menjadi milik pribadi. Dalam hal ini pertanyaan lebih lanjut adalah:

- Bagaimana semestinya hubungan antara pemilik tanah dan pemilik bangunan?
- Jika pemilik bangunan memberikan ongkos atau imbalan apapun kepada pemilik tanah atas hak guna tanah tersebut, apa bedanya dengan kontrak sewa?
- Jika pemilik bangunan tidak membayar atau mengkompensasikan pemilik tanah untuk penggunaan tanahnya, maka apa manfaat dari ‘kepemilikan’ si pemilik tanah itu?
- Mungkin hal seperti ini berbeda bila Negara yang memiliki tanah, tetapi sekali lagi, apakah secara tidak langsung terjadi semacam perjanjian ‘sewa atau konsesi’?

Barangkali skenario yang lebih lazim adalah masyarakat setempat menyatakan sebagai pemilik tanah sedangkan orang pribadi menyatakan berhak atas benda yang melekat di atas tanah itu. Aturan seperti ini menjadi bagian daripada sistem pengaturan pertanahan secara tradisional di Timor-Leste dan dapat tetap berfungsi dengan baik, jika ada perangkat hukum yang mengatur hal yang khusus ini.

### *Opsi Kebijakan*

- 1) Bahwa tanah dan segala benda yang melekat di atasnya dianggap satu. Jika opsi ini yang diambil, maka perlu ada perangkat hukum yang menentukan cara untuk menyatukan kepemilikan atas semuanya yang mengutamakan satu atau lain pemilik. Opsi ini menutup kemungkinan bagi orang asing untuk berhak memiliki bangunan atau benda lain yang melekat secara permanen di atas tanah. Bagi mereka yang memegang kepemilikan yang sah atas bangunan dan benda lainnya yang melekat atas tanah, opsi menyewa tanah dari negara atau daro orang pribadi terpikirkan dalam Undang-Undang kontrak sewa yang dirancang oleh Ministério da Justiça. Perbaikan-perbaikan yang telah dilakukan oleh pihak asing dapat dikompesasikan oleh pemilik tanah pribadi, jika ada persetujuan yang menyatakan demikian.
- 2) ‘Mempersatukan’ kepemilikan tanah dan bangunan serta obyek lain yang melekat atas tanah itu di area perkotaan, di mana beroperasi sistim hukum dan komersial moderen. Sedangkan kepemilikan tanah oleh Negara maupun masyarakat (tanah ulayat atau tanah adat) dipertahankan di wilayah pedesaan, di mana orang secara pribadi tetap berhak memiliki bangunan, pohon dan obyek lainnya yang melekat atas tanah negara dan tanah ulayat itu.
- 3) Secara resmi, mengakui prinsip umum yang berlaku di seluruh wilayah Timor-Leste bahwa kepemilikan tanah tidak terikat dengan kepemilikan bangunan dan segala benda yang melekat secara permanen di atasnya. Di

bawah opsi ini, semua tanah yang dikuasai oleh orang asing akan dikembalikan kepada Negara, sedangkan orang asing akan berhak memiliki bangunan dan benda lainnya yang melekat di atas tanah. Sebuah mekanisme hukum yang menetapkan hubungan di antara pemilik tanah dan orang asing yang menggunakan tanah itu perlu dibuat oleh Parlemen.

### *Rekomendasi*

LLP memandang bahwa opsi ke-2 yang tepat. ‘Penyatuan’ tanah dan benda yang melekat di atasnya bermanfaat bagi administrasi serta pendaftaran tanah, dan transaksi tanah menjadi lebih mudah atau sederhana. Proses ini dapat dilakukan secara berangsur-angsur, dimulai dari area perkotaan di mana lebih mudah dilaksanakan. Sedangkan di area-area pedesaan, sistem pengaturan tanah secara tradisional berlaku luas sehingga aturan-aturan tradisional masih berfungsi dengan cukup baik. Walaupun hukum formal harus berusaha memajukan hak jender dan kesetaraan secara umum di antara warga masyarakat, tetapi aturan-aturan pokok yang mengatur kepemilikan semestinya tidak diganggu atau dirubah secara drastis. Norma-norma yang dimaksud perlu dikembangkan melalui peraturan perUndang-Undangan yang akan dibuat selanjutnya, setelah dilakukan lebih banyak penelitian dan konsultasi sehingga tercapai persetujuan sosial dalam hal-hal tersebut.

#### 4. Penuntut asing yang berdomisili di Timor-Leste dan yang telah pergi dari Timor-Leste

Sebagaimana dibahas di atas, nasionalisasi tanah yang diberlakukan di negeri Kepulauan Vanuatu memilih untuk mengubah (konversi) hak tetap atas tanah menjadi hak sewa bagi orang yang berstatus ‘*alienator*’, yaitu pemilik tanah non-nasional yang masih menempati apa yang sekarang dianggap sebagai tanah publik. Para *alienator* berhak untuk tetap *menghuni* tanah tersebut berdasarkan persyaratan bahwa mereka terus-menerus menghuni tanah itu sebelum haknya dikonversi. Sebagai akibat dari persyaratan tersebut, *alienator* yang telah meninggalkan tanah mereka tidak berhak memperoleh konversi atas hak tanah yang mereka pegang sebelumnya.

Contoh ini memunculkan pertanyaan lain mengenai pengembangan kebijakan untuk tuntutan tanah dari orang asing. Haruskah dibedakan di antara orang non-nasional yang terus-menerus menempati tanah yang mereka tuntut sehingga tetap bertempat tinggal di Timor-Leste, dan orang non-nasional yang telah berangkat dari Timor-Leste dan meninggalkan properti yang mereka tuntut?

Perbedaan ini menjadi relevan jika para pembuat kebijakan menghendaki untuk menerima orang non-nasional yang telah menunjukkan hubungan yang kuat, permanen dan setia pada negara ini sebagai warga integral dari masyarakat Timor-Leste. Direktorat Pertanahan (DNTP) memberitahu bahwa sebagian orang non-nasional tetap tinggal di negara ini pada waktu terjadi peristiwa 1999, dan walaupun mungkin tidak memenuhi syarat sebagai warga negara Timor-Leste, mereka mengungkapkan niat untuk secara permanen tinggal di negara ini. Orang non-nasional yang tinggal di negara ini selama 10

tahun lebih mungkin akan berhak memperoleh kewarganegaraan Timor-Leste sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kewarganegaraan.

Sebaliknya, orang non-nasional yang telah pergi dari negara ini dan belum kembali mungkin tidak ada hubungan dengan Timor-Leste yang sekuat orang non-nasional yang tetap tinggal di negeri Timor-Leste ini.

### *Opsi Kebijakan*

- 1) Tidak membuat perbedaan di antara orang non-nasional yang menuntut hak atas tanah. Jika demikian, proses hukum dan konsekuensinya, sebagaimana akan ditetapkan dengan Undang-Undang Kepatuhan, akan diterapkan secara merata kepada penuntut non-nasional yang berdomisili di Timor-Leste dan penuntut non-nasional yang tinggal di luar negeri.
- 2) Mengutamakan hak orang asing yang tetap tinggal di negara ini, dengan memudahkan kepatuhan pada Konstitusi bagi mereka sedemikian rupa sehingga mereka diizinkan tetap tinggal di Timor-Leste dengan konversi hak atas tanah yang ada sebelumnya.

### *Rekomendasi*

Setelah ditinjau oleh beberapa pegawai DNTP dan pihak lainnya yang berkepentingan, LLP memandang bahwa Opsi 1 secara umum didukung. Orang-orang yang diwawancarai beranggapan bahwa kiranya terdapat banyak orang yang secara hukum berstatus non-nasional tetapi tinggal lama di Timor-Leste dan mempunyai ikatan keluarga di sini sehingga dianggap bahwa mereka semestinya boleh tetap tinggal di sini dan menikmati keuntungan dari hak milik yang dulu menjadi sah, sebagaimana ditetapkan dengan peraturan perUndang-Undangan. Dalam pembahasan mengenai opsi ini, orang non-nasional yang menikah dengan warga negara Timor-Leste atau mempunyai anak yang menjadi warga negara Timor-Leste mendapat perhatian khusus. Dalam kedua kasus tersebut, dianjurkan supaya orang non-nasional seperti itu diizinkan untuk mengalihkan properti mereka kepada sanak keluarga dengan tetap menikmati hak-hak tertentu.

## 5. Tuntutan berdasarkan Hak *Pakai* (bukan Hak *Milik*) yang ada sebelum berlakunya Konstitusi RDTL

Aspek penting lainnya yang perlu dibahas adalah jenis hak atas tanah yang ada sebelumnya yang sekarang dituntut oleh orang non-nasional.

Untuk keperluan penyederhanaan dan analisa sekarang ini, hak atas tanah dapat dibagikan dalam dua kategori pokok, yaitu hak milik tetap yang tak terbatas (*freehold*) dan hak-hak pakai yang terbatas, (hak sewa, hak perusahaan atau konsesi, dll.)

Analisa dari database tuntutan tanah di DNTP dan temuan awal dari penelitian terapan LLP tentang hak atas tanah dan restitusi sertifikat tanah<sup>20</sup> menunjukkan bahwa, pada umumnya, kebanyakan orang di Timor-Leste tidak dapat membedakan di antara berbagai hak tanah yang berlaku selama sistem Portugis dan Indonesia. Misalnya, orang sulit membedakan di antara tiga jenis sertifikat tanah formal dari sistem Portugis, yaitu ‘*propriedade perfeita*’ (hak milik) dan ‘*arrendamento*’ (hak sewa) dan ‘*concessão*’ (konsesi atau hak pengusahaan). Padahal perbedaannya menjadi penting dalam menetapkan proses pengesahan hak tanah dan restitusi sertifikat tanah.

Undang-Undang Pertanahan 01/2003 telah menetapkan bahwa Properti Milik Negara di bawah sistem Portugis dan Indonesia yang digunakan secara perorangan telah dikembalikan sehingga menjadi tanah negara Timor-Leste. Secara umum, semua properti negara yang disediakan untuk dipakai secara perorangan berdasarkan berbagai jenis hak pakai yang terbatas, seperti hak sewa dan konsesi, *tidak pernah dialihkan kepada pemakai*. Walaupun penempatannya ‘sah’, pemakai tidak pernah diberikan hak milik yang tetap. Di antara tuntutan tanah yang diajukan ke DNTP, banyak yang berdasarkan hak pakai terbatas. Hak-hak atas tanah seperti itu tidak dibatasi oleh Konstitusi RDTL dan pembuat kebijakan dapat memilih di antara dua opsi berikut ini:

### *Opsi Kebijakan*

- 1) Mengakhiri semua perjanjian penggunaan sementara yang pernah ada atas bidang-bidang tanah, dan dengan bebas menyewakan properti itu atau mengalokasikannya untuk keperluan dinas.
- 2) Menetapkan mekanisme dalam Undang-Undang tentang Hak Tanah dan Restitusi Sertifikat Tanah agar perjanjian penggunaan sementara dapat diperbaharui melalui perpanjangan perjanjian kontrak sewa, asalkan pihak yang menyewa memenuhi persyaratan tertentu. (Misalnya, asalkan penyewa: memelihara properti yang bersangkutan; sedang menempati properti itu; atau telah melakukan investasi yang menambah nilai pada bidang tanah itu). Bagaimanapun, hal ini tidak akan diatur dengan Undang-Undang tentang Kepatuhan pada Konstitusi oleh Penuntut Non-nasional.

### *Rekomendasi*

LLP mengusulkan Opsi 1. Pemerintah telah merancang Dekrit Undang-Undang tentang Kontrak Sewa Properti Negara yang menetapkan proses permohonan kontrak kontrak sewa bagi individu maupun perusahaan dan juga aspek lainnya seperti persyaratan, persyaratan dan durasi kontrak sewa. Dekrit Undang-Undang ini berlaku untuk warga negara Timor-Leste maupun pihak asing sehingga penempatan properti negara yang

---

<sup>20</sup> Lihat draft laporan LLP tentang Penelitian, Hasil, Analisa dan Rekomendasi Kebijakan untuk sebuah Undang-Undang tentang Hak Tanah dan Restitusi Sertifikat Tanah. Juni, 2004.

bersinambungan perlu diatur atau disahkan melalui kontrak sewa baru di antara penyewa dan Pemerintah.

Pada umumnya, permohonan untuk kontrak sewa perlu diatur melalui proses tender (perlelangan). Walaupun begitu, terdapat ketentuan dalam Rancangan Dekrit Undang-Undang tentang Kontrak Sewa Properti Negara yang dimaksudkan menguntungkan pihak yang sedang menempati properti negara, sehingga juga dapat menguntungkan pihak non-nasional yang dulu memperoleh hak pakai atas bidang tanah tertentu dan masih menempati properti itu. Ketentuan khusus itu menetapkan bahwa tidak ada proses tender dalam kasus properti negara yang masih ditempati oleh pihak yang memperoleh hak pakai dengan sah sebelum berlakunya Dekrit Undang-Undang tentang Kontrak Sewa Properti Negara itu.

## 6. Opsi untuk Mengesahkan dan Mengakhiri Hak Milik yang Ada Sebelumnya

Persoalan sah tidaknya hak milik yang dipegang oleh orang non-nasional menjadi tema utama analisa ini dan hal utama yang perlu diatur dalam Undang-Undang tentang Kepatuhan pada Konstitusi bagi Penuntut Non-Nasional atas Hak Milik. Larangan konstitusional itu hanya berlaku dalam hal kepemilikan tanah saja.

Sub-bagian 5 di atas menyebutkan opsi untuk tuntutan tanah yang berdasarkan hak *pakai*, bukan hak milik. Di sini kita perlu mempertimbangkan tuntutan yang diajukan oleh orang non-nasional yang berdasarkan hak atas tanah yang ada sebelumnya yang bersifat tetap dan tak terbatas, yaitu tuntutan atas *hak milik*.

Apabila Undang-Undang tentang Kepatuhan pada Konstitusi bagi Penuntut Non-Nasional mengizinkan kompensasi, pengesahan atau konversi hak milik yang ada sebelumnya, maka tuntutan yang diajukan oleh orang asing akan mengikuti proses hukum yang bertahap dua. Pertama, sebagaimana akan ditetapkan dalam Undang-Undang Hak Tanah & Restitusi Sertifikat Tanah, semua tuntutan hak milik harus disahkan dan dinyatakan sah melalui proses pengakuan berdasarkan hukum terhadap hak milik yang diatur oleh semacam *dewan administrasi pertanahan*.<sup>21</sup> Penuntut yang warga negara Timor-Leste maupun warga negara asing harus mengikuti proses ini sebagai tahap pertama. Hak atas tanah yang berhasil diakui kemudian akan didaftarkan di DNTP yang merupakan instansi pemerintah yang berwenang dalam bidang ini. Sedangkan penuntut asing yang haknya atas tanah berhasil diakui akan berhak memohon agar diterapkan ketentuan undang-undang tentang kompensasi atau konversi hak tersebut, sebagaimana akan ditetapkan peraturan perundang-undangan yang berdasarkan salah satu dari opsi berikut:

---

<sup>21</sup> Ini bukan nama resmi instansi melainkan hanya nama yang sementara ini mencerminkan fungsinya. Undang-Undang Hak Tanah & Restitusi Sertifikat Tanah akan menetapkan nama resmi serta komposisi dewan semacam ini.

## *Opsi Kebijakan*

- 1) Hak milik yang dipegang oleh warga negara asing dikembalikan kepada negara dan tidak ada kompensasi. Jika demikian, semua tuntutan yang diajukan oleh orang non-nasional ditolak dan tidak disediakan upaya hukum lain. Harta benda tak bergerak yang bersangkutan dimasukkan dalam kadastral (pendaftaran) Properti Negara yang diatur seperti semestinya.
- 2) Hak milik warga non-nasional yang disahkan dikembalikan kepada negara, tetapi pemegang tuntutan yang disahkan dibayar kompensasi. Harta benda tak bergerak yang bersangkutan dimasukkan dalam kadastral (pendaftaran) Properti Negara yang diatur oleh DNTP. Properti tersebut dinilai harganya dan kompensasi dibayar dengan uang tunai kepada pemilik non-nasional yang sah.
- 3) Hak milik warga non-nasional yang disahkan dikonversi menjadi hak pakai berjangka mati dan terbatas (yaitu hak berdasarkan kontrak sewa). Jika demikian, seperti kedua opsi di atas, properti yang bersangkutan dikembalikan kepada negara dan dimasukkan dalam kadastral (pendaftaran) terkait yang diatur oleh DNTP. Tetapi, apabila terdapat pengakuan yang berdasarkan hukum (pengesahan) atas tuntutan orang non-nasional atas hak milik, maka orang tersebut berhak menandatangani perjanjian dengan DNTP untuk menggunakan properti itu selama kurun waktu tertentu, dengan sewaan yang sangat murah atau sama sekali tidak membayar sewaan. Keringinan biaya sewa itu merupakan semacam kompensasi sehingga negara dilepaskan dari beban membayar kompensasi uang tunai. Cakupan pemakaian tanah itu perlu ditentukan berdasarkan Undang-Undang tentang Kepatuhan pada Konstitusi bagi Orang Non-Nasional.
- 4) Semua pihak non-nasional yang hak miliknya disahkan berdasarkan Undang-Undang tentang Hak Tanah dan Restitusi Sertifikat Tanah diberikan kurun waktu tertentu (misalnya dua tahun) untuk mengalihkan properti yang bersangkutan kepada warga negara Timor-Leste atau perusahaan milik orang Timor-Leste. Kurun waktu tersebut dihitung mulai dari tanggal hak pemilik asing diakui (disahkan) oleh dewan administrasi pertanahan. Apabila properti tersebut tidak dialihkan kepada pihak warga negara Timor-Leste dalam kurun waktu yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, maka properti itu dikembalikan kepada negara tanpa kompensasi.
- 5) Kombinasi dari Opsi 3 dan Opsi 4, apabila peraturan perundang-undangan menyediakan kurun waktu supaya orang non-nasional yang haknya diakui dapat memilih untuk memohon agar hak miliknya dikonversi menjadi hak pakai, atau memilih memohon kesempatan untuk mengalihkan propertinya kepada pihak lain dalam kurun waktu yang ditentukan menurut peraturan perundang-undangan. Jika demikian, orang non-nasional yang bersangkutan harus memilih dari awal di antara kedua opsi yang diberikan kepadanya. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan hendaknya tidak memberi peluang kepada yang bersangkutan untuk semula memohon agar hak miliknya dikonversi menjadi hak

pakai, dan kemudian memohon waktu untuk menjual propertinya. Menurut LLP, hendaknya Opsi 5 ini mengharuskan orang non-nasional yang tuntutanannya atas hak milik disahkan untuk memilih dari awal di antara kedua pilihan, konversi atau pengalihan.

### *Rekomendasi*

- a) LLP menganjurkan Opsi 5 yang dikembangkan berdasarkan umpan balik dari pegawai-pegawai DNTP dan pihak lainnya yang berkepentingan. Terdapat konsensus umum bahwa penuntut hak milik yang disahkan semestinya dikompensasikan. Opsi ini memungkinkan kompensasi yang bernilai dalam bentuk yang tidak terlalu membebani keuangan negara. Opsi ini juga memberi isyarat dari Pemerintah RDTL kepada dunia internasional atas komitemennya untuk mematuhi prinsip-prinsip internasional mengenai hukum dan jaminan bagi investor nasional maupun internasional.
- b) Opsi 1 tidak diusulkan karena dapat merugikan Timor-Leste dalam pembangunan ekonomi dan kesempatan untuk menarik investasi dari luar negeri di masa depan. Sedangkan Opsi 2 tidak dianjurkan karena negara tidak mempunyai sumber daya keuangan yang cukup untuk membayar kompensasi dalam bentuk uang tunai. Selain dari itu, ada risiko bahwa proses pembayaran kompensasi menjadi sangat rumit dan sulit.
- c) Opsi 3 maupun Opsi 4 rupanya layak. Tetapi kombinasi di antara kedua opsi tersebut, seperti diusulkan dalam Opsi 5 di atas rupanya dapat memudahkan proses nasionalisasi atas harta benda tak bergerak yang sebelumnya dimiliki oleh orang non-nasional.

### 7. 'Persons' dalam arti Orang dan Badan Hukum

Konsep kepemilikan tanah yang dibatasi hanya berlaku bagi warga negara Timor-Leste belum dijernihkan dengan mengingat pembahasan yang disajikan di Bagian 1.4 dari laporan ini.

Singkatnya, istilah '*warga negara*' yang disebutkan di Pasal 54 Konstitusi RDTL dapat diartikan secara terbatas (dengan hanya dimaksud warga dalam arti manusia,) dan juga dapat diartikan secara lebih luas (dengan meliputi lembaga berbadan hukum.)

Pejabat pemerintah, pegawai DNTP, beberapa anggota Parlemen Nasional dan juga pihak-pihak yang berkepentingan yang berpartisipasi dalam forum umum LLP yang diadakan pada bulan Juni 2004 semuanya setuju bahwa dengan mengesahkan Konstitusi RDTL, Dewan Konstituante bermaksud untuk melarang hak milik hanya bagi pihak asing. Ada kesepahaman bahwa istilah '*warga negara nasional*' yang disebutkan dalam Konstitusi juga meliputi orang Timor-Leste yang di bawah umur dan badan hukum nasional.

Walaupun begitu, opsi untuk mengklarifikasi persoalan ini melalui Undang-Undang tentang Kepatuhan pada Konstitusi bagi Orang Non-Nasional sebagai berikut:

### *Opsi Kebijakan*

- 1) Didefinisikan secara eksklusif bahwa hanya orang dalam arti manusia dan sebagai orang dewasa yang berhak melakukan hak-hak politik. Definisi ini lebih membatasi sehingga mengesampingkan anak di bawah umur dan perusahaan nasional, seperti dibahas di atas.
- 2) Didefinisikan untuk memasukkan pihak nasional secara lebih luas, tanpa memandang umur dan kemampuan untuk melakukan hak-hak politik. Jika demikian, anak di bawah umur dan badan hukum nasional dianggap ‘warga negara’ sehingga mendapat akses pada hak milik atas tanah. Definisi ini didukung secara luas oleh pihak-pihak berkepentingan yang dikonsultasikan oleh LLP.

### *Rekomendasi*

- a) LLP merekomendasikan Opsi 2 dengan alasan sebagai berikut. Pasal 3.2 Undang-Undang Kewarganegaraan yang menentukan orang yang berhak memperoleh ‘kewarganegaraan’ berdasarkan kelahiran, termasuk ‘anak’ yang ayah atau ibunya salah satu adalah orang Timor-Leste, dan anak yang tidak dikenal asal-usul dan kewarganegaraan. Perkataan ‘anak’ di sini secara tidak langsung mengakui orang di bawah umur sebagai warga negara. Implikasi ini agar berbeda dari definisi klasik ‘warga negara’ sebagai orang dalam arti manusia yang memiliki hak-hak politik (yang tentu saja menjadi orang dewasa).
- b) Tafsiran yang berdasarkan implikasi penggunaan kata ‘anak’ di Pasal 3.2 di atas diperkuat dengan Pasal 47.1 Konstitusi RDTL yang menyatakan bahwa: “Setiap warga negara yang berusia 17 tahun ke atas berhak untuk memilih dan dipilih.” Kalimat ini jelas berimplikasi bahwa warga negara dapat berusia di bawah 17 tahun (orang di bawah umur) selain dari warga negara yang berusia 17 tahun ke atas. Orang yang berusia di bawah 17 tahun tidak dapat memilih dan dipilih, sedangkan orang yang berusia 17 tahun ke atas bisa.
- c) Akibatnya, istilah ‘warga negara’ yang terdapat dalam Konstitusi menjadi jauh lebih luas daripada definisi umum yang dibahas sebelumnya. Dalam konteks Konstitusi, *warga negara* termasuk semua warga nasional, baik yang di bawah umur maupun yang dewasa.
- d) Jika Konstitusi menggunakan istilah ‘warga negara’ dalam arti yang sama dengan istilah ‘nasional’, maka secara tidak langsung berarti bahwa bukan hanya orang dalam arti manusia yang dapat dikatakan sebagai warga negara Timor-Leste, melainkan juga identitas yang berbadan hukum termasuk perusahaan. Rupanya ini yang dimaksud oleh orang-orang yang ikut merancang Konstitusi, seperti yang telah dikonfirmasi oleh beberapa pejabat senior maupun penasihat pemerintah

dalam pertemuan dengan staf LLP. Oleh karena itu, yang dimaksudkan oleh para perancang Konstitusi adalah membatasi hak milik atas tanah bagi orang asing maupun identitas yang berbadan hukum dari luar negeri, sedangkan dimaksudkan bahwa hak milik atas tanah terbuka bagi orang maupun badan hukum Timor-Leste. LLP menganjurkan agar definisi itulah yang diterapkan dalam pembuatan Undang-Undang selanjutnya yang mengatur hak-hak atas tanah.

- e) Oleh Karena itu, orang Timor-Leste perlu menentukan persyaratan hukum yang harus dipenuhi oleh perusahaan dan badan hukum lainnya untuk diakui sebagai badan hukum nasional. Persyaratan itu termasuk misalnya: persentase minimum orang Timor-Leste sebagai pemilik saham perusahaan, atau persentase minimum dari modal perusahaan yang dimiliki oleh orang Timor-Leste dsb.

## 8. Instansi yang Berwenang dalam Pelaksanaan Restitusi Sertifikat Tanah

Hal terakhir, perlu ditentukan apakah instansi administratif atau lembaga peradilan yang berwenang menerapkan Undang-Undang tentang Hak atas Tanah dan Restitusi Sertifikat Tanah serta Undang-Undang tentang Kepatuhan pada Konstitusi bagi Penuntut Hak Milik yang Orang Non-Nasional.

Terjadi diskusi yang luas mengenai hal ini ketika LLP mengusulkan gagasan untuk menyiapkan kerangka peraturan perundang-undangan untuk mediasi sengketa tanah.

Publik menyadari bahwa sistem peradilan di Timor-Leste masih biaya tinggi dan kurang efisien sehingga masih perlu dikembangkan dan diperkuat.

Penyelesaian tuntutan tanah memerlukan kemampuan teknis dan proses penyelesaian yang cepat. Yang terpenting, berdasarkan analisa terhadap semua tuntutan tanah yang sudah masuk dalam database DNTP, tampaknya sebagian yang sangat besar dari semua tuntutan tersebut tidak membantah tuntutan lain atas bidang tanah yang sama. Oleh karena itu, diperlukan secara urgen agar tuntutan-tuntutan yang ada disahkan atau diputus tidak sah sehingga dapat ditentukan siapa di antara pihak non-nasional yang memegang hak milik yang sah.

Opsi mengenai yurisdiksi yang berwenang memproses tuntutan tanah yang diajukan oleh pihak non-nasional sebagai berikut:

### 1) Sistem peradilan yang berwenang

Dalam opsi ini, hanya sistem peradilan yang berwenang menyelesaikan tuntutan tanah. Jika demikian, semua tuntutan tanah yang ada diajukan ke sistem peradilan dan hanya pengadilan-pengadilan umum yang berwenang dalam hal ini. Tuntutan tanah tidak diproses pada tahap awal oleh instansi administratif dan hanya pengadilan saja yang berwenang untuk mengesahkan hak-hak atas tanah dan menerapkan Undang-Undang tentang Kepatuhan pada Konstitusi bagi Pihak Non-Nasional.

2)

### Instansi administratif yang berwenang

Jika demikian, perlu diciptakan berdasarkan peraturan perundang-undangan suatu instansi administratif yang menyelesaikan tuntutan hak atas tanah bagi pihak non-nasional. Instansi tersebut yang bertanggung jawab untuk memutuskan sah tidaknya tuntutan hak milik dan yang menerapkan Undang-Undang tentang Kepatuhan pada Konstitusi dalam kasus tuntutan non-nasional yang disahkan. Kewenangan administratif ini yang berwenang sepenuhnya dalam memutuskan tuntutan sehingga tidak ada hak banding pada pengadilan yang lebih tinggi daripada instansi administratif itu.

### 3) Kewenangan gabungan sebagai kombinasi dari Opsi 1 dan 2 di atas

Jika demikian, instansi administratif yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang pertama berwenang menyelesaikan tuntutan tanah yang diajukan oleh pihak non-nasional. Badan atau dewan administrasi pertanahan ini yang mengambil keputusan dalam menentukan sah tidaknya tuntutan tanah yang diajukan oleh pihak non-nasional. Keputusan administratif tersebut dapat menjadi putusan terakhir apabila setelah kurun waktu tertentu tidak ada permohonan banding. Sedangkan apabila ada pihak yang berkepentingan yang merasa bahwa haknya dilanggar dengan keputusan administratif yang bertentangan dengan hukum, ataupun bahwa peraturan perundang-undangan terkait tidak diterapkan sebagai semestinya, maka pihak tersebut berhak mengajukan permohonan banding pada pengadilan negeri. Kemudian, putusan banding itulah yang menjadi putusan akhir.

### *Rekomendasi*

LLP mengusulkan agar diterapkan Opsi 3. Dalam sebagian besar kasus, keputusan administratif dapat saja menjadi lebih efisien dan pengajuan banding tidak begitu sering terjadi. Tetapi, sebaiknya diberikan hak banding pada sistem peradilan untuk menjamin bawah prosesnya sangat transparan, untuk menjamin bahwa orang dan badan hukum yang bersangkutan diberi jalan lain yang memadai, dan untuk menjamin keadilan yang konsisten dalam proses nasionalisasi properti milik pribadi pihak non-nasional.

## Komentar dan Rekomendasi Terakhir

Sejumlah detail masih perlu dipertimbangkan dalam menyiapkan Undang-Undang tentang Kepatuhan pada Konstitusi bagi Penuntut Non-Nasional atas Hak Milik. Tetapi LLP berpendapat bahwa sebaiknya masalah-masalah utama yang ditanggulangi pada saat ini. Setelah undang-undang dirancang, akan ada kesempatan untuk diskusi lebih lanjut mengenai perincian kebijakan. Laporan ini berusaha untuk membahas hal-hal utama yang perlu dipertimbangkan dalam menyiapkan rancangan undang-undang ini.

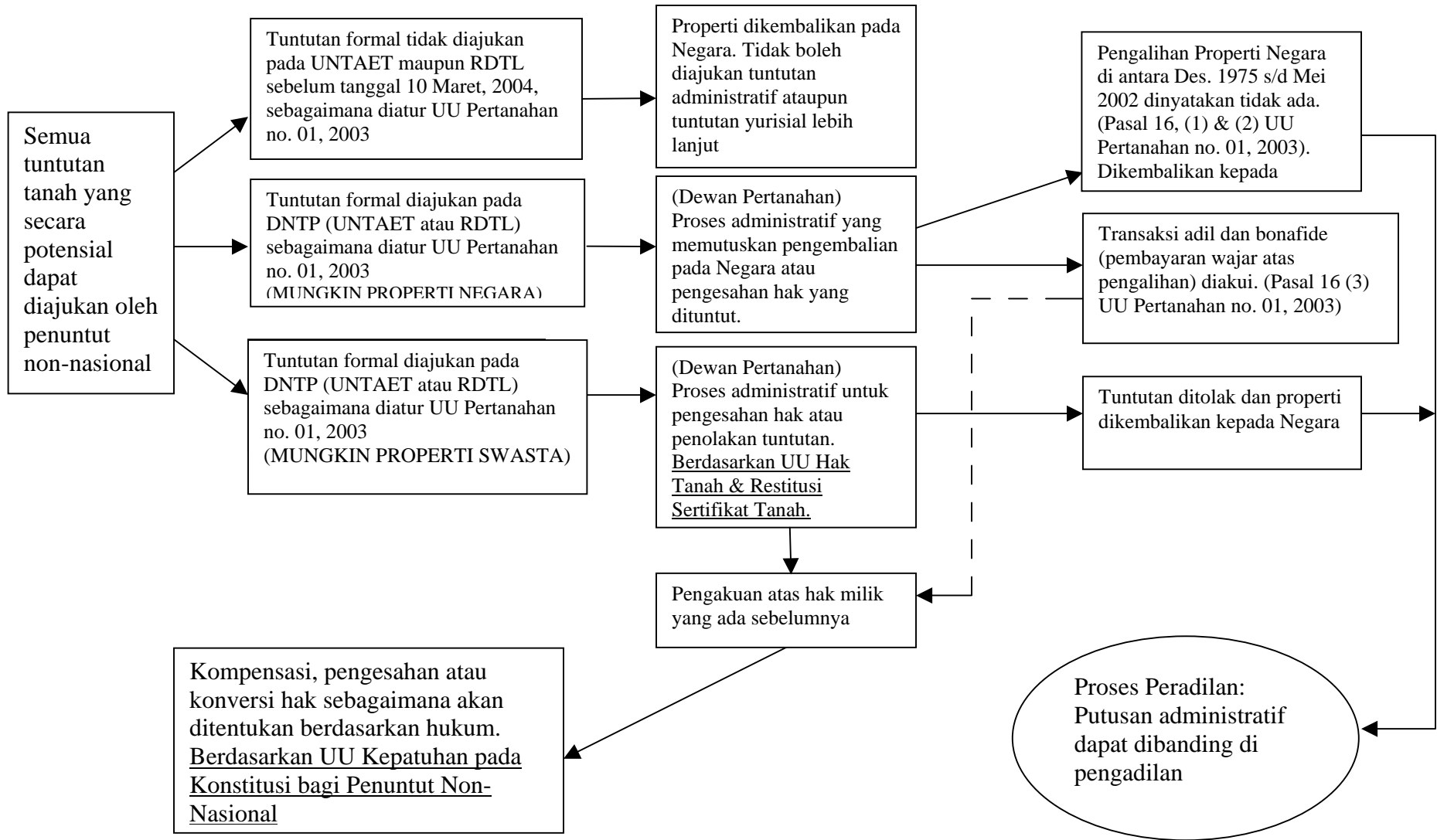
Forum *roundtable* yang diselenggarakan oleh UNTL dan LLP pada tanggal 30 Juni 2004 ternyata sangat bermanfaat. Sekitar 50 utusan dari DNTP, UNTL, instansi pemerintah lainnya, sektor usaha swasta dan NGO nasional maupun internasional berpartisipasi dalam forum itu.

Sebelum diadakan diskusi di forum *roundtable*, LLP menyiapkan dan mengedarkan dua draft atau dokumen kerja mengenai masalah-masalah pokok seperti hak atas tanah dan opsi-opsi yang dimungkinkan mengenai proses pengesahan hak-hak tersebut. Tampak sukses dalam *roundtable* itu adalah ketertarikan dan partisipasi aktif dalam tukar-menukar ide secara bebas mengenai topic yang sangat sensitive. LLP senang menyaksikan dialog yang dewasa di antara beraneka peserta dalam membahas masalah yang begitu kontroversial.

Sebagian dari semua masukan yang dibagikan antara peserta diskusi *roundtable* dimasukkan dalam dokumen ini. Seperti disarankan para peserta forum itu, diskusi dan masukan yang dihasilkan dapat merupakan titik awal dari diskusi lokakarya-lokakarya selanjutnya. LLP berharap bahwa kerja sama yang berkembang di antara pemerintah dan masyarakat sipil akan meningkatkan proses pengembangan kebijakan di Timor-Leste.

# Diagram Arus Tatacara Memproses Tuntutan Tanah di Timor-Leste yang Diajukan oleh Pihak Non-Nasional

*Untuk diatur berdasarkan Undang Undang Parlemen*



## Bibliography

- Black's Law Dictionary* (1999) Seventh Edition. West Publishing Company. St. Paul, Minn. 1999
- Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea* (2001). Academia das Ciências de Lisboa e Editorial Verbo.
- Du Plessis, Jean and Scott Leckie (2000). *Housing, Property and Land Rights in Timor-Leste: Proposals for an Effective Dispute Resolution and Claim Verification Mechanism* UNHabitat Report, May 2000.
- Hutchins, Peter W. Comparative Study (2004). *Addressing the pre-existing rights of foreigners with land holdings under current regimes that limit property ownership to citizens*. Timor-Leste Land Law Program Report. May, 2004.
- Myers, G. *Land Tenure Development in Mozambique, Implications for Economic Development* online at: <http://www.gtz.de/orboden/myers>
- Philippine real estate acquisition and disposition laws*. Online at: <http://megamanila.topcities.com/philippinelaws.htm>
- Unruh, Jon D. (2004). *Foreign Owner Compliance with Laws Reserving the Right to Ownership of Land to Nationals/The State; And Land Title Restitution Experiences, Strategies and Options*. Timor-Leste Land Law Program. May, 2004.
- Urresta, Edwin & Nixon, Rod (2004). *Land Law Program Report on Land Dispute Mediation*. Presented to government of East Timor in March, 2004.
- Urresta, Edwin & Nixon, Rod (2004). *Land Law Program Report on Research Findings and Policy Recommendations for the Development of a Land Rights and Title Restitution Act*. Presented to government of East Timor in July, 2004
- Urresta, Edwin & Nixon, Rod (2003) *Land Law Program Report on State Property Administration/Lease of State and Private Property*. Presented to the government of East Timor in October 2003