

346-043

ADH

P

UPT-PUSTAK-UNDIP

No. Daft. : 2105/KI/FAH

Tgl. : 23-6-1997

POLA PEMBATAAN PEMILIKAN TANAH MENURUT UUPA

oleh:

NUR ADHIM, SH

**Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
SEMARANG**

**MAKALAH DISKUSI BAGIAN HUKUM KEPERDATAAN
SABTU, 5 APRIL 1997**

POLA PEMBATAHAN PEMILIKAN TANAH MENURUT UUPA

Oleh: Nur Adhim

PENDAHULUAN

Meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk pemenuhan kehidupan manusia, baik sebagai sumber mata pencaharian, tempat bermukim maupun sebagai faktor produksi mengakibatkan pandangan masyarakat terhadap fungsi tanah itupun mengalami pergeseran. Tanah tidak lagi dipandang sebagai warisan kekayaan leluhur atau tempat melangsungkan kehidupan semata, tetapi lebih dilihat sebagai aset ekonomi.

Hal di atas berakibat, tanah yang relatif terbatas luasnya menjadi sesuatu yang kian mahal dan langka, terutama pada wilayah perkotaan. Hanya mereka yang berstatus ekonomi kuat yang dapat memiliki tanah, sementara di pihak lain mereka dari strata ekonomi menengah apalagi kelas bawah tidak memiliki akses memadai untuk mendapatkan tanah. Keadaan tersebut pada taraf lebih lanjut dapat menimbulkan kecemburuan sosial dan tidak sesuai dengan prinsip pemerataan dan keadilan. Berarti pula bertolak belakang dengan tujuan pembangunan Indonesia untuk mencapai kehidupan yang sejahtera lahir dan batin dalam suasana masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.

Sebagai landasan hukum dibidang pertanahan adalah UU No. 5 Tahun 1960 yang dikenal dengan UUPA yang berdasarkan pada pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sesuai dengan dasar falsafahnya maka ketentuan pertanahan ditujukan untuk tercapainya keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah,

UUPA sesuai dengan sebutannya hanya memuat asas-asas dan soal-soal pokok dalam garis besarnya. Pelaksanaan lebih lanjut (termasuk pembatasan pemilikan tanah) diatur dalam berbagai UU, Peraturan Pemerintah,

dan peraturan perundangan lainnya. Sebagian dari peraturan perundangan sebagai peraturan pelaksanaan UUPA itu kini telah terwujud, dan sebagian yang lain masih dalam proses pembentukan dan pemikiran.

PERMASALAHAN

UUPA sebagai dasar hukum pertanahan nasional tentunya mengemban misi untuk tercapainya kemakmuran, keadilan dan kepastian hukum dalam pemilikan tanah sebagai mana diamanatkan pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjadi dasar falsafahnya. Sejauhmana konsep pembatasan pemilikan tanah telah diatur dalam UUPA dan bagaimana implementasi kebijakan dalam pelaksanaannya ?

PEMBAHASAN

Adalah wajar kalau banyak harapan ditumpukan pada hukum pertanahan nasional dalam rangka mencapai keadilan dan kemakmuran bersama dalam pemilikan tanah. Hal tersebut dapat dimengerti manakala kita membandingkan dengan asas dan prinsip hukum pertanahan pada jaman kolonial yang berorientasi pada kepentingan kaum kolonial belaka.

Pada bagian penjelasan umum UUPA ditegaskan bahwa tujuan dibentuknya UUPA adalah:

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

Kepastian hukum hak-hak atas tanah itu, khususnya mengenai pemilikan tanah dan penguasannya akan memberikan kejelasan mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah (Subjek Hak), maupun kepastian mengenai letak, batas-batasnya, luasnya dan sebagainya (Objek Hak). (Rudjito, 1987)

Mengenai kepastian dua hal di atas sangat besar artinya, terutama dalam kaitannya dengan lalu-lintas hukum hak-hak atas tanah, perencanaan pembangunan, maupun pengawasan pemilikan dan penggunaan tanah.

A. Konsep Pemilikan

Dalam penjelasan umum angka II (4) UUPA dinyatakan bahwa, "...Hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, hingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara".

Dengan demikian sekalipun pasal 24 ayat (1) UUPA menyatakan "hak milik sebagai hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh" tidak berarti hak milik merupakan hak mutlak yang tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat sebagaimana Hak Eigendom menurut Hukum Perdata Barat. Hak apapun yang dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi. Hal ini berbeda dengan peraturan pertanahan jaman Hindia Belanda, dimana "hak eigendom" adalah hak atas tanah tertinggi dan mutlak. Jika seseorang telah memiliki hak tersebut, maka ia dapat mempergunakannya sesuai dengan kemauannya (use), tidak menggunakannya (nonuse), menyalahgunakannya (misuse), bahkan merusak (abuse). (Sri Sabarini, 1996)

Konstruksi "eigendom" yang individualistis tersebut tidak dianut oleh UUPA, karena tanah mempunyai fungsi - sosial, penggunaan tanah (walaupun hak milik) tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain. Ataupun juga tanah tersebut tidak dipergunakan hingga merugikan orang lain. Menurut Notonagoro, relasi antara orang perseorangan dan masyarakat dalam kaitannya dengan tanah adalah hubungan yang bersifat ke-dwitunggal-an yang tidak dapat dipisahkan, sehingga bobot kepentingan individu dan kepentingan umum seimbang. (Maria S.W. Sumardjono, 1996)

Wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah yang bersifat umum ditetapkan dalam pasal 4 ayat (2) UUPA yang menentukan bahwa semua hak atas tanah memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan yang meliputi sebagian tubuh bumi, permukaan bumi, dan sebagian ruang angkasa yang ada di atasnya, jadi berdimensi tiga sehingga bermanfaat bagi pemiliknya. Dalam pasal tersebut sekaligus pula ditetapkan pembatasan luasnya wewenang itu, yakni "sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UU dan peraturan yang lebih tinggi. Asas pemilikan yang dikemukakan di atas merupakan karakteristik konsepsi pemilikan tanah khas Indonesia yang disebut "komunalistik".

B. Pembatasan Pemilikan

Bila kita melihat pembatasan pemilikan tanah yang diatur dalam UUPA dapat disebutkan terdapat pembatasan yang bersifat kualitatif dan kuantitatif. Pembatasan - kualitatif disamping yang dikemukakan di atas berdasar pasal 4 ayat (2), juga terdapat dalam pasal 10 ayat(1) serta pasal 11 ayat (1) yakni dalam menggunakan dan mengusahakan tanah tidak boleh ada praktek pemerasan. Adapaun pembatasan pemilikan secara kuantitatif diatur

dalam pasal 7 yang melarang pemilikan dan penguasaan tanah melampaui batas. Selanjutnya pasal 17 nya menentukan bahwa untuk menegaskan tentang batas luas maksimum itu perlu segera ditetapkan peraturan perundangan yang mengaturnya. (Boedi Harsono, 1993)

B.1. Terhadap Tanah Pertanian

Untuk melaksanakan ketentuan pasal 17 UUPA diatas maka dikeluarkan UU No. 56 PRP Tahun 1960 tentang "Penetapan Luas Tanah Pertanian" (Catatan: Peraturan ini kemudian menjadi UU No. 1 Tahun 1961). Pengaturan pembatasan pemilikan tanah pertanian pada saat itu menjadi prioritas karena Indonesia bercorak agraris. Namun demikian terjadi ketimpangan sosial dalam pemilikan dan penguasaan tanah pertanian, dimana 87 % penduduk sebagai petani, namun 60 % daripadanya petani "gurem" dan petani tidak bertanah. Dilain pihak sebagian kecil kelompok masyarakat justru menguasai tanah pertanian hingga ribuan hektar dan banyak pula yang ditelantarkan tidak dikerjakan. Hal tersebut jelas bertentangan dengan prinsip dan konsep pemilikan tanah maupun usaha agraris pada umumnya.

Pola pembatasan tanah pertanian disesuaikan dengan kondisi daerah, seperti tersedianya tanah yang dapat diusahakan, jenis dan kesuburan tanahnya, kemampuan usaha keluarga petani dan yang terpenting kepadatan penduduk. Berdasarkan kepadatan penduduk tiap kilometer persegi maka tiap daerah Tk. II dibagi menjadi daerah Tidak Padat, Kurang Padat, Cukup Padat, dan Sangat Padat. Misalnya untuk daerah tidak padat tanah pertanian yang dapat dikuasai oleh satu keluarga untuk sawah maksimal 15 hektar, sedangkan untuk tanah kering maksimal 20 hektar. Sedangkan untuk daerah sangat padat tanah sawah yang boleh dikuasai 5 hektar, jika tanah kering 6 hektar. Pelanggaran ini dapat dikenai sanksi pidana.

Disamping ada pembatasan maksimal tanah pertanian yang boleh dimiliki yang dilakukan secara kumulatif, - diatur pula pembatasan minimal pemilikan tanah pertanian. Pasal 9 UUPA mengisyaratkan bahwa akan diusahakan tiap keluarga petani setidaknya memiliki 2 hektar tanah yang dengan padanya diperkirakan dapat diusahakan secara layak dengan income yang cukup untuk hidup secara layak pula. Kondisi semacam itu untuk diluar Jawa agaknya akan lebih mudah dicapai mengingat lahan yang ada dengan jumlah penduduk penghuninya memadai untuk itu. Namun untuk di Pulau Jawa akan terasa tidak mungkin, sebab sebagian besar hanya memiliki tanah pertanian kurang dari 0,5 hektar. Alternatif pemecahannya dengan transmigrasi ke luar Jawa ataupun melarang pemecahan tanah yang lebih kecil dari yang sudah ada (Fragmentasi Tanah).

Dengan demikian pola pembatasan pemilikan tanah khususnya tanah pertanian diusahakan agar tidak menjurus ke arah "Latifundia" (berlebihan), maupun "Minifundia" (terlalu kecil). Hal ini tetap perlu diusahakan terus-menerus, sebab kenyataan data sensus pertanian 1993 masih terdapat 58,37 % rumah tangga Indonesia merupakan rumah tangga pertanian.

B.2. Terhadap Tanah Non-Pertanian

Berbeda dengan luas tanah pertanian yang sudah diatur dengan jelas mengenai pembatasannya dalam UU No. 56 PRP Tahun 1960. Terhadap tanah perumahan dan pembangunan lainnya belum diatur di dalamnya, ini bisa dilihat dari pernyataan pasal 12 UU tersebut yang menyatakan tanah untuk perumahan dan bangunan lainnya akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Dari penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa, pembatasan tanah non pertanian tersebut kurang penting

bila dibandingkan dengan tanah pertanian karena tidak menyangkut banyak orang, maka hal ini akan diatur dengan peraturan pemerintah.

Alasan yang terdapat dalam penjelasan pasal di atas kiranya sudah tidak tepat lagi. Karena untuk saat ini tanah-tanah non-pertanian pada kenyataannya tidak kurang penting fungsinya bagi pembangunan, terutama di daerah perkotaan. (AP.Parlindungan, 1990). Disamping itu di daerah perkotaan pengaturan luas maksimum untuk tanah perumahan (non-pertanian) semakin diperlukan karena menyangkut hajat hidup orang banyak.

Pengaturan pembatasan pemilikan tanah non-pertanian yang ada sampai saat ini baru berupa Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 59/DDA/Tahun 1970 tanggal 21 Oktober 1970 yang merupakan penyempurnaan ketentuan sebelumnya tentang "Ijin Pemindahan Hak Atas Tanah", belum berbentuk PP. ataupun UU sebagaimana diamanatkan UUPA maupun UU No. 56 PRP Tahun 1960 pasal 12. Dari ketentuan SK Mendagri tersebut belum mengatur jumlah kumulatif tanah yang boleh dimiliki, akan tetapi hanya jumlah bidang. Seseorang dapat memiliki tanah pekarangan maksimal 5 bidang, sedangkan pemilikan bidang ke-6 dan seterusnya harus mendapatkan ijin dari pemerintah. Bila dilakukan pengamatan dilapangan barangkali bisa saja terjadi bahwa 5 bidang tersebut secara keseluruhan luasnya melebihi dari ketentuan tanah pertanian, sehingga hal ini tidaklah adil.

Sehubungan dengan hal itu Boedi Harsono mengatakan, sudah lama disadari keperluan untuk mengadakan pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah yang dimaksudkan itu, tetapi belum dapat ditemukan tolok ukur bagi kewajaran pemilikan dan penguasaan tanah khususnya oleh perorangan lebih-lebih kemungkinan pelaksanaan "law enforcement-nya. (Boedi Harsono, 1994)

Mendesaknya pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah di atas secara eksplisit kian jelas dalam Tap - MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN, yang menyatakan: "Penataan penggunaan tanah perlu memperhatikan hak-hak rakyat atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum pemilikan tanah pertanian dan perkotaan serta mencegah penelantaran tanah. Termasuk berbagai upaya untuk mencegah penguasaan tanah yang merugikan kepentingan rakyat".

Ketiadaan ketentuan mengenai batas luas maksimum pemilikan tanah non-pertanian (pemukiman, bangunan dan sebagainya) khususnya di perkotaan, tentu saja dapat menimbulkan kerawanan-kerawanan yang tidak dikehendaki. Penumpukan penguasaan dan pemilikan tanah di tangan orang-orang tertentu diluar kewajaran jelas tidak sesuai dengan semangat "Land Reform" dan "Land Consolidation". Karena tidak mustahil dalam konstelasi ekonomi yang kian maju pesat mereka yang mampu akan berusaha memiliki tanah pekarangan/perumahan dengan luas berlebihan, demi kepuasan pribadi, prestise sosial, ataupun sebagai sarana spekulasi menanam modal besar-besaran. Hal demikian akan terasa ironis dengan nasib mereka yang tidak mempunyai kekuatan modal yang memadai untuk mendapat tanah sekedar tempat bertahan hidup sekalipun.

Bila dilihat secara makro tanah pada prinsipnya bukanlah sekedar benda, tetapi sesuatu yang esensial untuk keperluan manusia. Karena itu siapapun yang memerlukan dapat menguasai tanah sesuai dengan kebutuhannya saja. Artinya pemilikan tanah oleh perorangan harus dibatasi. Mengingat persediaan tanah terbatas, sedangkan kebutuhan selalu bertambah, maka pembatasan pemilikan tentunya harus jelas, tidak hanya berdasarkan jumlah persil/bidang yang dimiliki tetapi juga luasnya secara keseluruhan. (Boedi Harsono, 1996).

Dalam kaitan ini Parlindungan menyatakan bahwa dalam membuat pembatasan pemilikan tanah di perkotaan (non pertanian) tidak ada salahnya Indonesia meniru Korea Selatan. Di sana setiap orang hanya diperkenankan memiliki tanah seluas 625 meter persegi. Kalau mau lebih sisa tanahnya dikenai pajak yang sangat tinggi, sehingga akhirnya pemilik yang bersangkutan akan menjualnya kepada orang lain. Sedangkan secara umum dan memadai kiranya cukup familiar kalau untuk tanah bangunan perumahan cukup 300 meter persegi, melihat perbandingan luas tanah di real estate luas tanah sejumlah itu sudah termasuk rumah mewah. (AP. Parlindungan, 1996)

Namun demikian kiranya perlu dipikirkan bahwa pengenaan pajak meningkat (progresif) seperti di atas mempunyai kemungkinan membebani orang yang tidak mampu membayar pajak yang mempunyai tanah lebih. Karena bisa terjadi orang yang demikian akhirnya kembali menjual tanahnya kepada orang yang mampu. Oleh sebab itu kalau pun akan diterapkan pengenaan pajak progresif perlu dibedakan antara wajib pajak yang berkemampuan dan wajib pajak ekonomi lemah. Disamping itu pengenaan pajak progresif harus dinamis sejalan dengan peningkatan nilai tanah, sehingga sekaligus akan dapat menjadi instrumen pengendalian harga tanah.

KESIMPULAN

Dari uraian di atas kiranya dapat dikemukakan sebagai catatan akhir dalam kaitannya dengan pola pembatasan pemilikan tanah menurut UUPA sebagai berikut:

1. Konsep pemilikan hak atas tanah menurut UUPA adalah bersifat "Komunalistik", yang senantiasa memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum sesuai dengan esensi tanah bersifat sosial.

2. Pola pembatasan pemilikan tanah secara umum yang telah diamanatkan UUPA bersifat kualitatif dengan membatasi kewenangannya maupun bersifat kuantitatif dengan membatasi luasnya; pengaturannya lebih lanjut dalam bentuk UU maupun Peraturan Pemerintah.
3. Pembatasan terhadap pemilikan tanah pertanian telah dilakukan dengan UU No. 56 PRP Tahun 1960, tentang "Penetapan Luas Tanah Pertanian" dengan memperhatikan jumlah kepadatan penduduk daerah Tk. II setempat.
4. Pembatasan terhadap pemilikan tanah non-pertanian masih bersifat parsial dan insidental yakni berupa perijinan serta dalam bentuk ketentuan yang belum sesuai dengan amanat UUPA sendiri yang harus berbentuk UU ataupun PP.
5. Mengingat perkembangan struktur penduduk yang kian banyak bermukim di perkotaan maka kiranya mendesak untuk dilakukan pembatasan pemilikan tanah non-pertanian (untuk perumahan dan bangunan lainnya) baik jumlah persil maupun luasnya secara kumulatif.
6. Salah satu alternatif kebijakan yang dapat ditempuh dalam rangka pembatasan pemilikan tanah, khususnya tanah non-pertanian adalah dengan pengenaan "Pajak Progresif", namun demikian harus dilakukan secara dinamis sejalan dengan peningkatan nilai tanah serta pelaksanaan penegakannya yang konsisten.

SARAN - SARAN

1. Untuk mencapai efektivitas pengendalian secara kongkret perlu dibentuk suatu badan pengawas untuk mengadakan penelitian dan pengkajian terhadap pemilikan dan penguasaan tanah.

2. Dalam penegakannya tidak memberikan kelonggaran baik secara hukum maupun ekonomi untuk tumbuhnya akumulasi pemilikan tanah, spekulasi dan monopoli di sektor pertanian.

DAFTAR ACUAN

- AP. Parlindungan, 1990, Land Reform di Indonesia (Suatu Studi Perbandingan), Bandung, CV Mandar Maju
- , 1992, Beberapa Pelaksanaan Kegiatan Dari UUPA, Bandung, CV Mandar Maju
- , 1996, Dalam Harian Kompas, 23 September 1996
- Boedi Harsono, 1993, Hukum Agraria Indonesia, (Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaanya), Jakarta, Penerbit Djambatan
- , 1996, Dalam Harian Kompas, 4 April 1996
- , 1994, Dalam Makalah Seminar Politik Agraria, UGM, Yogyakarta
- Maria SW Sumardjono, 1996, Kebijaksanaan Pertanahan Berada di Simping Jalan, Kompas 24 September 1996
- S u d j i t o, 1987, Prona, Pensertifikatan Tanah Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis, Yogyakarta, Liberty
- Sri Sabarini, 1996, Konsep Pemilikan Tanah 36 Tahun UUPA, Kompas 24 September 1996

Semarang, 5 April 1997

Nur Adhim