

KONSEP PEMILIKAN TANAH MENURUT UUPA

Oleh:

ENDANG SRI SANTI, SH. MH

---

Makalah disajikan dalam rangka diskusi bulanan pada Fakultas  
Hukum UNDIP bagian Hukum Keperdtanaan bulan Januari 1996

## KONSEP PEMILIKAN TANAH MENURUT UUPA

### PENDAHULUAN

Memasuki abad 21, falsafah Undang-undang Pokok Agraria yang diwujudkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang mendukungnya dipertanyakan kembali.

Penggunaan berbagai istilah, misalnya reformasi, amandemen ataupun revisi UUPA sesuai dengan definisi masing-masing menyiratkan adanya keinginan untuk melihat kembali apakah falsafah UUPA masih relevan atau sudah saatnya ditinggalkan.

Untuk menentukan apakah UUPA perlu ditinjau kembali atau tidak, paling tidak diperlukan beberapa tolok ukur untuk mengujinya.

Sejalan dengan era Pembangunan Jangka Panjang II (PJP II), Pemerintah telah merencanakan untuk melaksanakan Lembaga Bank Tanah. Pengaturannya kini tengah dipersiapkan.

Dalam upaya ini masalah kepemilikan tanah menjadi amat penting.

Persoalan batas maksimum pemilikan tanah di perkotaan ini dipertanyakan Komisi II dalam Rakor yang dipimpin Wakil Ketua Komisi II DPR (sebelum Pemilu)

M. Hatta Mustafa.

Menurut Soni (Menneg Agraria/Kepala BPN) UU Nomor 24/1992 tentang Penataan Ruang tidak mengatur mengenai batas luas kepemilikan tanah. Namun UUPA mengisyaratkan ada pembatasan untuk kepemilikan dan penguasaan tanah agar tidak merugikan kepentingan umum.

Upaya pembatasan kepemilikan tanah di perkotaan, ungkap Soni, hanya dilakukan melalui Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. Sk 59/DJA/1970.

Dalam SK itu dinyatakan, pemilikan tanah yang memiliki lima bidang, harus memperoleh izin terlebih dahulu. tetapi kriteria secara rinci belum diatur ujarnya.

Saat ini, ungkap Kepala BPN, sedang dipersiapkan konsep Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Batas Maksimum Luas Tanah dan Pertanian Bagi Perorangan. RPP tersebut orientasinya membatasi jumlah persil, dan jumlah maksimum luas tanah yang boleh dimiliki atau dikuasai.

Upayanya penertiban terhadap perorangan atau badan hukum yang melakukan penyimpangan rencana peruntukan dan penggunaan tanah, termasuk menelantarkan tanah dengan sengaja untuk motif spekulasi dirasakan belum cukup efektif. Salah satu penyebabnya adalah belum adanya dasar hukum yang kuat.

## PERMASALAHAN

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

## PEMBAHASAN

Prinsip pembatasan pemilikan tanah bagi perorangan sesuai dengan semangat UUPA yang menyebutkan bahwa kepemilikan tanah ada batasnya dan tidak bisa dimiliki oleh seseorang dengan sekehendak hatinya.

Namun, kata Menteri (Kompas, 25-9-'96), cukup banyak masalah yang harus dikaji dan dipertimbangkan sebelum merumuskan kebijakannya, sebab tidak diinginkan munculnya masalah-masalah baru akibat adanya aturan pembatasan pemilikan tanah tersebut.

Pada prinsipnya, pembatasan pemilikan tanah itu dapat dilakukan tetapi harus berdasar pada asas keadilan dan melindungi kepentingan rakyat banyak.

Beliau mengakui, hingga saat ini belum ada peraturan mengenai pembatasan pemilikan tanah

diperkotaan, namun keinginan untuk dibentuknya aturan tanah itu semakin penting saat ini, mengingat ketersediaan tanah di daerah perkotaan semakin sempit dan harganya semakin mahal.

Menurut Menteri Agraria/Kepala BPN, Soni Harsono, agar pengaturan pemilikan tanah bagi perorangan itu sesuai dengan sasaran, maka harus didukung administrasi kependudukan yang tertib "jangan sampai seseorang bisa memiliki dua KTP. Kalau demikian kejadiannya, biarpun sudah ada pembatasan namun orang tersebut bisa memiliki tanah yang luas dipelbagai tempat.

Beliau ditanya, berapa kira-kira luas tanah hak milik perorangan yang wajar di daerah perkotaan, seperti DKI Jakarta ?

Soni Harsono mengatakan, kira-kira 5.000 meter persegi untuk satu keluarga. Tetapi, apakah tanah satu bidang atau terpisah, harus dikaji dan dihitung secara benar, lanjutnya.

Selanjutnya beliau mengatakan, pembatasan pemilikan tanah tidak dapat diterapkan bagi perusahaan, karena kepentingan penguasaan tanah oleh perusahaan berbeda-beda, misal untuk pengembangan kompleks pemukiman, untuk areal perkebunan, sarana olah raga, kawasan perdagangan dan lain-lain.

Sesuai dengan pasal 15 UUPA, memelihara tanah termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakan

tanah adalah kewajiban setiap orang, badan hukum dan pemerintah yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu yang memperhatikan pihak berekonomi lemah. Namun kenyataan masih terdapat bidang tanah yang dikuasai perorangan, badan hukum dan instansi pemerintah yang dengan sengaja maupun tidak, belum dimanfaatkan sesuai dengan sifat dan pemberian hak atas tanah tersebut.

"Bahkan ada pihak yang sengaja menjadikan tanah sebagai obyek spekulasi saja, sehingga tanah menjadi telantar. Tanah telantar tidak hanya terjadi di tanah-tanah pertanian tetapi semakin meluas di tanah yang menurut Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) diperuntukan bagi kegiatan non pertanian", katanya (Kompas 20-9'96).

Upaya untuk memberikan tanah telantar, telah dilakukan dengan instruksi Menneq Agraria/Kepala BPN nomor 1 tahun 1994 yang berisi agar Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi melakukan inventarisasi terhadap tanah yang dikuasai badan hukum, perorangan dan instansi pemerintah serta memberikan teguran terhadap mereka yang menelantarkan tanah tersebut. Namun upaya ini belum efektif, karena belum dilandasi dasar hukum yang kuat.

Di sepanjang itu juga dilontarkan ancaman akan dicabut hak pemilikan tanah bagi yang menelantarkannya. Sehingga dalam hal ini, Menteri juga mengingatkan perlu ada proteksi pada lahan-lahan pertanian sumber

beririgasi teknis. Hal ini agar tidak terjadi lahan sumber beririgasi teknis dialihfungsikan demi kepentingan non pertanian.

Lahan sumber hendaknya tetap dipertahankan untuk usaha pertanian. "Jangan sampai terjadi, daerah yang semula berpredikat sebagai lumbung padi, justru kelak mendatangkan padi", tegas Menteri (Suara Merdeka, 3 Juli 1995).

Rencana pemerintah untuk membuat peraturan tentang Batas Maksimum Luas Tanah Non Pertanian bagi Perorangan di Perkotaan, dinilai sangat tepat. Berikut ini pendapat/pembicaraan dengan dua pakar hukum pertanahan, Prof Boedi Harsono dan Prof. dr. AP Parlindungan serta seorang sosiolog Prof. DR. Loeman Soetrisno.

Parlindungan setuju dengan rencana pemerintah tersebut. Namun, katanya, pemerintah harus serius agar pelaksanaan ketentuan tadi benar-benar efektif. Bila tidak, peraturan itu akan sama nasibnya dengan peraturan lainnya yang sudah ada.

Contohnya, Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961, tentang Pembatasan Lahan Pertanian di Pedasaan, sekarang ini nyatanya berjalan seret karena tidak dilaksanakan sungguh-sungguh. Repotnya, pembatasan maksimum itu menjadi tidak jelas karena pemiliknya menggunakan KTP palsu dan macam-macam lainnya. Begitu

juga dengan Permendagri No. 6/1972 yang mengatur kepemilikan tanah melebihi lima persil harus ada izin. "Kenyataannya, izin-izin itu terus keluar, asal ada uang untuk mengurusnya", kata Parlindungan (Kompas, 23-9'97).

Parlindungan selanjutnya menyatakan, dalam membuat pembatasan kepemilikan tanah di perkotaan, tidak ada salahnya Indonesia meniru Korea Selatan. "Disana setiap orang hanya diperkenankan memiliki tanah seluas 625 meter persegi. Kalau mau memiliki lebih, sisa tanahnya dikenai pajak yang sangat tinggi, sehingga mau tidak mau yang bersangkutan akan menjualnya kepada orang lain", katanya.

Boedi Harsono menyatakan, tanah pada prinsipnya bukan sekedar benda tetapi sesuatu yang esensial untuk keperluan manusia. Oleh karenanya, siapapun yang memerlukan dapat menguasai tanah sesuai dengan kebutuhannya saja. Artinya, pemilikan tanah oleh perorangan harus dibatasi .

"Persediaan tanah semakin lama semakin berkurang. Sebab itu, rencananya pembatasan pemilikan tanah di perkotaan tidak hanya berdasarkan jumlah persil yang dimiliki, tetapi juga luasnya", tutur Boedi Harsono.

Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Pembatasan pemilikan tanah di perkotaan itu, lanjutnya, sampai sekarang memang belum final". Masih terus

dilakukan pengkajian, terutama untuk menghitung seberapa besar kebutuhan tanah seseorang", tuturnya.

Rancangan PP tadi, sambungnya belum sampai pada keputusan berapa luas maksimal yang diperbolehkan.

"Jika pemiliknya merupakan satu keluarga, bagaimana ?

Dan tindakan terhadap mereka yang nantinya memiliki tanah melebihi ketentuan ini sebaiknya seperti apa ?

"ucapnya menguraikan permasalahan yang muncul.

Namun, katanya lagi yang pasti, pemilikan tanah di perkotaan pasti dibatasi (Kompas, 23 September 1997).

Sementara itu, Loeman Sutrisno menekankan, pembatasan pemilikan tanah bagi perorangan sesungguhnya sudah mendesak. Di perkotaan, katanya hak pemilikan tanah harus disesuaikan dengan kebutuhan minimal pembangunan rumah, misal 300 meter persegi. Dengan demikian, bisa dilaksanakan asas pemerataan pemilikan tanah.

Tanpa pembatasan hak pemilikan tanah menurut Loekman Soetrisno, akan muncul kecenderungan akumulasi tanah oleh para pemilik modal. Oleh karena, selain peraturan pembatasan pemilikan tanah, akumulasi tanah serupa bisa ditekan dengan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Namun, lanjutnya mengingatkan, PBB juga punya kemungkinan menggusur orang yang tidak mampu membayar, kewajiban pajak. "Oleh karena orang tidak mampu

membayar PBB, dikhawatirkan tanah-tanah kembali direbut pemilik modal. Karenanya penerapan PBB harus membedakan antara wajib pajak seseorang pensiunan, misal dengan pemilik modal.

Dalam penjelasan umum angka II (4) UUPA dinyatakan bahwa, "... Hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan di pergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada 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-menurun, terkuat dan terpenuh" tidak berarti hak milik merupakan hak mutlak, 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 dapat dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi. Tidak seperti peraturan pertanahan pada zaman Hindia Belanda, dimana tanah "eigendom" adalah hak atas tanah tertinggi dan tersempurna.

Jika seseorang telah memiliki hak tersebut, maka dia dapat mempergunakannya sesuai dengan kemauannya.

Kontruksi "eigendom" tidak dianut oleh UUPA, karena tanah mempunyai fungsi sosial, penggunaan tanah (walaupun hak milik) tidak boleh menimbulkan kerugian bagi orang lain, atau juga tanah tersebut tidak dipergunakan hingga merugikan orang lain.

Dalam penerapannya UUPA juga memperhatikan asas keadilan, dimana adil berarti meletakkan sesuatu pada tempatnya, sehingga bobot kepentingan individu dan kepentingan umum seimbang (Erman Rajagukguk, 1995).

Hak milik atas tanah dipandang sebagai hubungan hukum, seperti juga hak-hak atas tanah lainnya, yang memuat wewenang dan kewajiban. Wewenang yang bersifat umum ditetapkan dalam pasal 4 ayat (2) UUPA yang menentukan bahwa, semua hak atas tanah memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan. Pasal tersebut sekaligus pula menetapkan pembatasan terhadap luasnya wewenang itu.

Pembatasan yang bersifat umum ialah bahwa penggunaan wewenang itu tidak boleh menimbulkan kerugian atau mengganggu pihak lain dalam menggunakan wewenangnya. Pembatasan wewenang itu, selain ditetapkan oleh pasal 4 ayat (2) UUPA, juga terdapat dalam pasal 10 ayat (1) dan pasal 11 ayat (1), yakni bahwa dalam menggunakan dan mengusahakan tanah tidak boleh ada

praktek pemerasan (Boedi Harsono, 1970).

Berkaitan dengan pembatasan wewenang itu, tidak dapat ditinggalkan ketentuan pasal 7 UUPA yang melarang pemilikan dan penguasaan tanah melampaui batas. Pasal tersebut menentukan bahwa, untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan.

Selanjutnya pasal 17 UUPA menentukan bahwa untuk menegaskan tentang batas luas maksimum itu perlu segera ditetapkan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

Sebagai tindak lanjut dari pasal 17 UUPA, kemudian dikeluarkan Undang-Undang Nomor 56/Prp./Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Dalam pasal 12 UU tersebut disebutkan bahwa "maksimum luas tanah dan jumlah tanah perumahan dan pembangunan lainnya serta pelaksanaan selanjutnya diatur dengan peraturan pemerintah". Hal ini berarti untuk tanah nonpertanian belum diatur oleh UU No 56/Prp./Tahun 1960.

Dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa, karena pembatasan mengenai tanah-tanah untuk perumahan dipandang kurang penting bila dibandingkan dengan tanah-tanah pertanian karena tidak menyangkut banyak orang, maka hal ini akan diatur dengan peraturan pemerintah.

Alasan yang terdapat dalam penjelasan pasal di atas kiranya tidal lagi tepat. Karena untuk saat ini tanah-tanah nonpertanian pada kenyataannya tidak kurang penting fungsinya bagi pembangunan (Boedi Harsono, 1993). Disamping itu di daerah perkotaan pengaturan tentang luas maksimum tanah untuk perumahan (nonpertanian) sangat diperlukan dan menyangkut hajat hidup sebagian besar penduduk.

Arti pentingnya pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah itu secara eksplisit kian jelas dalam Tap MPRRI, 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."

Pengaturan pembatasan maksimum luas dan jumlah tanah nonpertanian yang ada sampai saat ini baru berupa Instruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria No 9/1/12 tanggal 5 Januari 1961, tidak berupa peraturan pemerintah sebagaimana diperintahkan pasal 12 UU No 56/Prp/Tahun 1960, yang menentukan jumlah maksimum tanah pekarangan yang dapat dimiliki seseorang adalah 5 (lima) bidang dan selebihnya harus mendapat izin dari pemerintah. Ketentuan tersebut

terasa masih sangat sumir dan tidak jelas, disamping bentuknya tidak sesuai dengan perintah undang-undang.

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, 1993).

Disamping wewenang-wewenang sebagaimana telah disebut sebelumnya, hak-hak atas tanah mengandung pula kewajiban-kewajiban tertentu. Kewajiban-kewajiban itu sangat berkait dengan pasal 6 UUPA tentang hak atas tanah berfungsi sosial, pasal 10 UUPA tentang asas mengerjakan atau mengusahakan sendiri tanah pertanian, dan pasal 15 jo pasal 52 UUPA tentang kewajiban memelihara tanah.

Ketiadaan ketentuan mengenai batas luas maksimum pemilikan tanah di perkotaan (untuk bangunan, perumahan dan sebagainya) yang tegas, tentu saja dapat menimbulkan kerawanan-kerawanan yang tidak dikehendaki.

Penumpukan penguasaan dan pemilikan tanah di tangan orang-orang tertentu di luar kewajaran jelas tidak sesuai dengan semangat *land reform dan land consolidation*. Karena tidak mustahil, dalam kontelasi

ekonomi yang kian maju pesat, mereka yang tergolong konglomerat dan pengusaha kelas kakap, akan berusaha memiliki tanah pekarangan/rumah dengan luas berlebihan, demi kepuasan pribadi, prestise sosial atau sarana spekulasi menanam modal besar-besaran.

Hal demikian akan terasa ironis dengan nasib mereka yang tidak memiliki kekuatan modal memadai untuk mendapat tanah sekedar tempat bertahan hidup.

#### KESIMPULAN

1. Di Indonesia ini, masih perlu perhatian yang lebih banyak bagi sebagian terbesar lapisan masyarakat, yang belum sepenuhnya mendapatkan haknya untuk memperoleh dan memanfaatkan tanah. Tanpa mengurangi arti penting menyediakan piranti hukum untuk mendukung industrialisasi dan meningkatkan daya saing, maka penegasan orientasi kebijaksanaan pertanahan sangatlah diperlukan. Menggeser kebijaksanaan pertanahan ke arah pemikiran yang cenderung kapitalistis dimana tanah lebih ditempatkan pada fungsi ekonomi dan eksesnya di serahkan pada mekanisme pasar, akan semakin menjauhkan diri terhadap pemberian makna kongkret tercapainya keadilan sosial yang menjadi misi utama UUPA.

2. BPN (Badan Pertanahan Nasional) tidak perlu menunggu pihak lain untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) yang telah menetapkan pembatasan pemilikan tanah tersebut dalam Bentuk Peraturan Pemerintah. "Tunggu apa lagi, BPN yang harus segera membuat Peraturan Pemerintah itu."

## DAFTAR PUSTAKA

1. Maria SW Sumarsono, DR.SH.MCL : Kebijakan Pelaksanaan Pertanahan Berada Disimpang Jalan, Kompas, 24-September 1996.
2. Mohammad Jamin, SH.M : UUPA dan Pola Pemilikan Tanah Perkotaan, 25 September 1996.
3. Meneg Agraria/Kepala BPN : Belum Ada Batas Maksimum Pemilikan Tanah Perkotaan, Kompas, 20 September 1996.
4. BPN Kaji Pembatasan Pemilikan Tanah Perorangan Di Perkotaan, Kompas, 25 September 1996.
5. Penafsiran UUPA Sering Bertentangan, Kompas, 30-September 1996
6. Pemilikan Tanah Di Perkotaan Memang Sudah Waktunya Dibatasi, Kompas, 23 September 1997.
7. Sri Sabarini, A. : Konsep Pemilikan Tanah 36 Tahun UUPA, Kompas, 24 Septeber 1996.
8. Menteri Agraria : Tanah Yang Ditelantarkan Akan Dicabut Haknya, Suara Merdeka, 3 Juni 1995.