

Urgensi Pembatasan Pemilikan dan Penguasaan Tanah Untuk Rumah Tinggal

Febri Jaya

Fakultas Hukum, Universitas Internasional Batam

Jl. Gajah Mada, Baloi, Sei Ladi, Kota Batam

Correspondence email: febri.jaya@uib.edu

Abstrak. Tulisan ini dibuat untuk memberikan kajian urgensi pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah untuk rumah tinggal di Indonesia. Meskipun secara umum pembahasan tersebut telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun secara realitas pengaturan tersebut tetap membutuhkan pengaturan yang lebih tegas agar memberikan rasa adil bagi seluruh rakyat Indonesia. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Dengan pendekatan yuridis normatif, Peneliti bermaksud untuk menguraikan aspek-aspek kebijakan pemerintah yang telah ada mengenai pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah yang belum memiliki ketegasan sampai dengan memberikan solusi atas kekosongan hukum yang terjadi. Oleh karena itu, pada akhir penelitian ini dimaksudkan agar mendorong pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud dengan tetap memperhatikan bentuk landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan pembatasan yang menjadi suatu urgensi.

Kata Kunci: Urgensi, Pembatasan, Hak Atas Tanah, dan Rumah Tinggal

Abstract. *This paper is written to provide a study on the urgency of limiting ownership and control of land for houses in Indonesia. Although in general these discussions have been regulated in various laws and regulations, in reality these regulations still require firmer regulations in order to provide a sense of justice to all Indonesian people. This type of research used in this research is a type of normative legal research. With a normative juridical approach, the researcher intends to describe the aspects of existing government policies regarding restrictions on ownership and control of land rights that do not yet have firmness to provide a solution to the legal vacuum that occurs. Therefore, at the end of this research it is intended to encourage the formation of the intended legislation by still paying attention to the form of a philosophical foundation, a juridical basis and a sociological basis for the formation of laws and regulations related to restrictions which become an urgency.*

Keywords: Urgency, Restriction, Land Rights, and Residence

PENDAHULUAN

Keadilan merupakan tema pokok dalam filsafat hukum, mengingat tujuan hukum adalah keadilan. Memahami pengertian keadilan secara garis besar memang tidak sulit karena terdapat beberapa perumusan sederhana yang dapat menjawab tentang hal itu. Namun untuk memahami makna keadilan secara filosofis, tidak mudah karena membutuhkan perenungan serius sampai pada hakikat yang paling dalam.¹

Keadilan hanya bisa dipahami jika diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum tersebut merupakan proses yang dinamis yang memakan banyak waktu. Upaya ini seingkali juga didominasi oleh kekuatan-kekuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya.²

Keadilan dalam cita hukum yang merupakan pergulatan kemanusiaan berevolusi mengikuti ritme zaman dan ruang, dari dahulu sampai sekarang tanpa henti dan akan terus berlanjut sampai sekarang tanpa henti dan akan terus berlanjut makhluk ciptaan Tuhan yang terdiri atas roh dan jasad memiliki daya rasa dan daya pikir yang dua-duanya merupakan daya rohani, dimana rasa dapat berfungsi untuk mengendalikan keputusan-keputusan akal agar berjalan di atas nilai-nilai moral seperti kebaikan dan keburukan, karena yang dapat menentukan baik dan buruk adalah rasa.³

Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila sebagai falsafah dan ideologi bangsa maka kesimpulan yang dapat diambil adalah Karakteristik keadilan berdasarkan Pancasila merupakan nilai-nilai keadilan yang berupa prinsip-prinsip keadilan, memenuhi beberapa asas-asas atau prinsip-prinsip yang meliputi prinsip keadilan berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa. Menjunjung tinggi keadilan dengan berlandaskan keadilan dari Tuhan, prinsip keadilan

¹ Bahder Johan Nasution, "Kajian Filosofis Tentang Keadilan Dan Hukum (Dari Pemikiran Klasik Hingga Modern), Al-Ilkam Vol. 11 No. 2, 2016, hl m. 248 sebagaimana di kutip dari Angkasa, Filsafat Hukum, Purwokerto: Universitas Jenderal Soedirman, (2010) : 105.

² Muhammad Helmi, Konsep Keadilan Dalam Filsafat Hukum Dan Filsafat Hukum Islam, Mazahib Jurnal Pemikiran Hukum Islam Vol. 14 No. 2, 2015 sebagaimana di kutip dari Carl Joachim Friedrich, Filsafat Hukum : Perspektif Historis, (Bandung: Nuansa dan Busamedia, 2004), hlm. 239.

³ *Ibid*, hlm. 262 sebagaimana Ahmad Mahmud Subhi, Filsafat Etika, (Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2001), hlm. 262

Pancasila mengedepankan hak asasi manusia serta memanusiakan manusia sebagai makhluk sosial yang wajib dilindungi keadilannya, prinsip keadilan Pancasila menjunjung tinggi nilai persatuan dan keasatuan demi terciptanya suasana kondusif bangsa yang memberikan keadilan bagi warga negara Indonesia, prinsip keadilan Pancasila menganut asas musyawarah untuk mufakat dengan cara perwakilan demi terciptanya keadilan bagi warga Negara dalam menyatakan pendapatnya masing-masing, dan prinsip keadilan Pancasila memberikan keadilan bagi seluruh warga negaranya tanpa kecuali sesuai dengan hak-hak nya.⁴

Paradigma negara hukum (*legal state*) telah beralih dari paradigma negara “penjaga malam” (*nachtwakerstaat*) menjadi paradigma negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara dalam paradigma negara kesejahteraan menempatkan warga negara atau orang perorangan menjadi subyek hukum yang harus dilindungi serta disejahterakan dalam segala aspek kehidupan. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk melayani dan mengupayakan kesejahteraan seluruh warga negara (*bestuurszorg*).⁵

Berdasarkan konsep negara kesejahteraan tersebut diatas, Negara Indonesia dapat disebut sebagai negara kesejahteraan, hal ini tersirat dan tersurat dalam Alinea 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) juga tampak pada BAB XIV Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, kesemuanya mencerminkan Negara Indonesia sebagai Negara Kesejahteraan (*welfare state*) yang bertugas dan bertanggung jawab menciptakan kesejahteraan bagi rakyat.

Pemerintah memiliki tanggung jawab untuk memberikan rumah tinggal yang layak bagi seluruh rakyat Indonesia.⁶ Hal tersebut mengingat rumah merupakan kebutuhan dasar manusia, yang sangat berpengaruh dalam pembentukan kepribadian bangsa. Pemenuhan hak atas rumah merupakan masalah nasional yang dampaknya dirasakan oleh seluruh wilayah tanah air.⁷

Dengan memperhatikan bahwa rumah tinggal merupakan kebutuhan dasar dalam kehidupan masyarakat, maka pemenuhan terhadap kebutuhan rumah tinggal adalah tanggung jawab pemerintah. Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 27 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 yang salah satunya memberikan jaminan penghidupan layak bagi kemanusiaan.

Selanjutnya dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 juga mengamatkan hal yang sama dengan memanfaatkan bumi, air, dan kekayaan alam yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Pasal ini sekaligus menjadi landasan konstitusional pembentukan peraturan perundang-undang yang berkaitan dengan eksistensi pengaturan rumah tinggal (rumah) secara umum, yakni Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut UUPA).

Kehadiran UUPA memberikan pengaturan terkait hukum tanah yang lebih nasionalis dan melindungi masyarakat Indonesia. Sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Republik 1945, Pasal 2 ayat 3 UUPA menegaskan penguasaan tanah oleh negara digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Namun pengaturan pembatasan luas tanah maksimum dan/atau minimum dalam peraturan pelaksana UUPA hanya terbatas pada lahan pertanian. Sedangkan untuk batasan maksimum luas tanah untuk rumah tinggal diperintahkan untuk disusun Peraturan Pemerintah tersendiri. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 PRP Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Amanat Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian telah diatur dalam Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 Tentang Pemberian Izin Lokasi Dalam Rangka Penataan Penguasaan Tanah Skala Besar yang dilanjutkan dengan diterbitkan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Izin Lokasi.

Kedua produk hukum tersebut diatas hanya memberikan pengaturan batasan maksimum penguasaan lahan untuk pembangunan rumah tinggal bagi suatu badan hukum. Sehingga Peneliti tidak menemukan ketentuan mengenai batasan maksimum satu keluarga dapat mempunyai tanah sebagaimana terdapat dalam aturan pembatasan penguasaan lahan pertanian.

Keberadaan kedua instruksi Menteri tersebut tidak dapat mengakomodir perintah Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Sehingga hingga hari ini Peraturan Pemerintah mengenai pembatasan maksimum atas tanah yang digunakan untuk rumah tinggal bagi individu masih belum jelas.

Adapun pengaturan mengenai perumahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1964 tersebut diatas telah dicabut oleh Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1992 Tentang Perumahan dan Pemukiman. Pengaturan

⁴ Ferry Irawan Febriansyah, “Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa”, DJH: Jurnal Ilmu Hukum Vol. 13 No. 25 : 25

⁵*Ibid.*

⁶Gouwgioksiong, Komentar Atas Undang-Undang Perumahan dan Peraturan Sewa Menjewa, (Jakarta : Kinta , 1965), hlm. 5.

⁷Eman Ramelan, Problematika Hukum Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dalam Pembebanan dan Peralihan Hak Atas Tanah, Cetakan Kedua, (Yogyakarta : Aswaja Pressindo, 2015), hlm. 1.

mengenai perumahan dan pemukiman tersebut mengalami perubahan terakhir dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan dan Pemukiman. Dalam perubahan terakhir tersebut juga tidak ditemukan pengaturan konkrit dan tegas mengenai pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu.

Kekosongan peraturan hukum demikian menimbulkan potensi-potensi penguasaan tanah untuk rumah tinggal secara besar-besaran oleh pihak-pihak yang memiliki kemampuan keuangan yang memadai atau mapan. Keadaan ini tentu tidak memberikan perlindungan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, terutama masyarakat berpenghasilan rendah. Hal tersebut tercermin dari data Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa hampir 80% (delapan puluh persen) tanah di Indonesia dikuasai tidak lebih dari 2% (dua persen) penduduk Indonesia.⁸

Oleh karena itu, fenomena atas kekosongan peraturan hukum tersebut adalah pembangunan rumah tinggal secara *illegal* oleh masyarakat yang tidak mampu memiliki hak atas tanah untuk rumah tinggal. Tentu ketidakmampuan ini merupakan salah satu tanggung jawab pemerintah yang harus dipenuhi sesuai dengan amanat UUD 1945.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti bermaksud untuk memberikan kajian tentang kebijakan pemerintah terkait dengan pengaturan pembatasan pemilikan dan/atau penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal yang telah berlaku dan solusi atas kekosongan hukum akan pembatasan kepemilikan dan/atau penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal di Indonesia?

METODE

Metode penelitian memuat jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum maupun sumber data, Teknik pengumpulan bahan hukum, teknik pengumpulan data, serta metode analisis bahan hukum maupun analisis data. Tulisan yang menggunakan metode penelitian hukum normatif berangkat dari adanya Problem Norma, yaitu adanya kekaburan norma, norma konflik, maupun norma kosong. Menggunakan pendekatan: *statute approach*, *conceptual approach*, serta *analytical approach*. Teknik penelusuran bahan hukum menggunakan tehnik studi dokumen, serta analisis kajian menggunakan analisis kualitatif.

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal tersebut dapat disimpulkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Sehingga melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan kontruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.⁹

Fungsi penelitian adalah mendapatkan kebenaran. Kebenaran dalam hal ini bukan kebenaran secara religious dan metafisis, melainkan dari segi epistemologis, artinya kebenaran harus dilihat dari epistemologi.¹⁰ Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam melaksanakan penelitian ini adalah penelitian hukum secara normatif. Penelitian hukum secara normatif atau penelitian hukum secara kepastasaan¹¹ merupakan penelitian yang dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bahan-bahan pustaka lainnya yang lazimnya dinamakan data sekunder, untuk diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu.¹²

Ilmu hukum memiliki karakter khas yang direfleksikan dalam sifat normatifnya.¹³ Fokus perhatian ilmu hukum normatif sebagai ilmu praktis adalah mengubah keadaan serta menawarkan penyelesaian terhadap permasalahan kemasyarakatan yang konkret maupun potensial.¹⁴ Menurut Sudikno Mertokusumo,¹⁵ dalam pembentukan hukum adalah merupakan proses konkretisasi dan individualisasi peraturan hukum yang bersifat umum dihubungkan dengan peristiwa konkret.¹⁶ Usia suatu peraturan perundang-undangan seringkali menyebabkan kekosongan dalam pengaturan substansi hukum. Dalam aspek penegakan hukum terhadap peraturan perundang-undangan tersebut tentu tetap harus memperhatikan kaedah-kaedah hukum yang telah ada.¹⁷

⁸Laporan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Komisi II DPR RI, 2010 sebagaimana dikutip dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pertanahan.

⁹Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2003), hlm. 1.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, (Jakarta, Kencana, 2014), hlm. 20.

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Op. Cit.*, hlm. 23-24.

¹² *Ibid.* hlm. 14.

¹³ Johnny Ibrahim. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang, Bayumedia Publishing, 2003), hlm. 12.

¹⁴ *Ibid.* hlm. 293.

¹⁵ Sudikono Mertokusumo. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta, Liberty, 1991), hlm. 136.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.* hlm. 158-159.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal

Pada dasarnya pengaturan pembatasan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu telah tersirat pada beberapa peraturan perundang-undangan bidang agraria di Indonesia. Aturan-aturan yang dimaksud antara lain adalah :

- a. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b. Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : SK/59/DDA/Tahun 1970 Tentang Penyederhanaan Peraturan Perizinan Pemindahan Hak Atas Tanah;
- d. Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal;
- e. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;

Dari kelima peraturan perundang-undangan tersebut diatas, memberikan gambaran bahwa pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu. Hanya saja, kelima peraturan perundang-undangan tersebut tidak ada yang memberikan pengaturan secara tegas pembatasan tersebut dan akibat dari penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu yang melebihi batas.

Kelima peraturan perundang-undangan tersebut hanya menyiratkan pejabat kantor pertanahan untuk dapat membatasi masing-masing individu untuk menguasai hak atas tanah. Penulis tidak menemukan pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu.

Hal tersebut tentu berbeda dengan ketentuan pembatasan hak atas tanah untuk lahan pertanian yang dengan tegas memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang memegang tanah yang melebihi batas untuk mengalihkan tanah-tanah yang melebihi tersebut agar tidak melebihi batas maksimum yang dilarang.

Selanjutnya, amanat Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian merupakan salah satu dasar dibentuk peraturan pelaksana pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu. Kekosongan hukum demikian tentu menyebabkan ketiadaan pengaturan pembatasan tersebut sehingga orang dalam satu keluarga dapat menguasai hak atas tanah untuk rumah tinggal dengan jumlah yang tidak jelas.

Selanjutnya, ketidakjelasan demikian adalah mengenai akibat hukum dan/atau kewajiban pihak-pihak yang memegang hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu yang melebihi batas. Sebagai bahan perbandingan adalah pengaturan tersebut dapat dilihat pada Pasal 6 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang memberikan batasan toleransi selama 1 (satu) tahun bagi pihak-pihak yang menguasai tanah lebih dari luas maksimum untuk mengalihkan hak atas tanah tersebut.

Guna mengisi kekosongan hukum dalam pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu, Penulis akan melakukan kajian hukum melalui teori-teori yang relevan untuk merumuskan suatu rekomendasi pengaturan peraturan perundang-undangan mengenai pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu.

Hal tersebut dikarenakan peraturan perundang-undangan terkait pembatasan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia merupakan satu keharusan karena Indonesia merupakan negara kesejahteraan. Kekosongan hukum demikian menimbulkan potensi-potensi penguasaan tanah untuk rumah tinggal secara besar-besaran oleh pihak-pihak yang memiliki kemampuan keuangan yang memadai atau mapan. Selain itu, pergeseran kebutuhan pembelian rumah tinggal menjadi komoditas investasi menyebabkan urgensi pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah di Indonesia.

Keadaan ini tentu tidak memberikan perlindungan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, terutama masyarakat berpenghasilan rendah. Hal ini sesuai dengan data Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang menyebutkan bahwa hampir 80% (delapan puluh persen) tanah di Indonesia dikuasai tidak lebih dari 2% (dua persen) penduduk Indonesia.¹⁸

Dalam perkembangan penyusunan *landreform* hukum agraria mengenai pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah, pemerintah baru mengantisipasi kepemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk lahan pertanian. Hal tersebut tersirat dan tersurat pada Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian huruf 1 yang berbunyi sebagai berikut :

“ Keadaan masyarakat tani Indonesia sekarang ini ialah, bahwa kurang lebih 60 % dari para petani adalah petani-tidak bertanah....”¹⁹

¹⁸Laporan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan Komisi II DPR RI, 2010 sebagaimana dikutip dari Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pertanahan.

¹⁹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 494.

Berdasarkan keadaan tersebut, dapat diketahui bahwa pemerintah telah melakukan pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah pada lahan pertanian, namun belum memiliki pengaturan pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk lahan non-pertanian, termasuk lahan untuk rumah tinggal bagi individu.

Menurut hemat Penulis, adapun alasan kekosongan hukum (Peraturan Pemerintah) yang mengatur khusus mengenai ketentuan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu sebagai berikut:

Indonesia adalah Negara Agraris

Pada masa dibentuk peraturan perundang-undangan mengenai pembatasan penguasaan hak atas tanah pada umumnya, Indonesia merupakan negara agraris. Mayoritas penduduk Indonesia pada masa itu memiliki mata pencaharian sebagai petani. Oleh karena itu, kebijakan pemerintah dibentuk untuk melindungi penduduk-penduduk mayoritas pada masa itu yaitu petani.

Hal ini dapat dilihat dari huruf a konsiderans pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa susunan kehidupan masyarakat Indonesia, termasuk perekonomiannya masih bercorak agraris.

Keadaan masyarakat pada masa itu mengharuskan pemerintah menyusun peraturan perundang-undangan untuk melindungi segenap masyarakat Indonesia yang memiliki mata pencaharian sebagai petani. Hal ini dapat disimpulkan oleh Penulis berdasarkan huruf 1 Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian tersebut diatas.

Pergeseran mata pencaharian masyarakat Indonesia dari petani menjadi bidang lain menyebabkan pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah harus dibuat lebih luas, sehingga tidak hanya mengatur mengenai hak atas tanah untuk lahan pertanian. Salah satu kebutuhan yang seharusnya dibentuk adalah pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu. Hal ini tentu mengingat pergeseran kebutuhan rumah tinggal sebagai kebutuhan primer (sandang) menjadi komoditas investasi dewasa ini.

Perbedaan keadaan masyarakat pada masa pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian harus mendorong pemerintah untuk segera merumuskan peraturan pemerintah selanjutnya yang mengatur pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu.

Dalam hal ini, pembangunan hukum nasional yang mensinkronisasi keadaan masyarakat teraktual dengan peraturan perundang-undangan mutlak harus dilakukan. Adapun arahan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam Ketetapan nomor: IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (untuk selanjutnya disebut Ketetapan MPR Nomor : IX.MPR/2001) telah memberikan arahan kepada pemerintah untuk memperhatikan hal-hal yang menjadi obyek penelitian Penulis.

Dalam Pasal 5 Ketetapan MPR Nomor : IX/MPR/2001 memberikan arahan kebijakan pembaharuan agraria secara khusus dan spesifik. Terkait dengan itu, poin yang berkaitan dengan pembatasan penguasaan hak atas tanah yang menjadi obyek penelitian Penulis dapat dilihat pada butir a hingga c pasal tersebut.

Selain itu, perkembangan masyarakat yang menjadikan rumah sebagai komoditas investasi tentu merupakan suatu urgensi bagi pemerintah untuk segera membentuk Peraturan Pemerintah terkait dengan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu.

Kelalaian Pemerintah

Dengan memperhatikan amanat Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang menyebutkan bahwa maksimum luas dan jumlah tanah untuk perumahan serta peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah. Mengingat hingga hari ini Peraturan Pemerintah yang dimaksud hingga hari ini belum diatur, maka tidak salah bila Penulis menyebutkan bahwa kekosongan hukum atas pembatasan penguasaan hak atas tanah merupakan kelalaian pemerintah.

Tentu dalam hal ini, pemerintah telah lalai dalam melaksanakan amanat Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Selain itu, pemerintah juga telah lalai dalam menjalankan peraturan perundang-undangan lainnya yang menjadi landasan pembentukan peraturan pembatasan penetapan luas tanah pertanian, yakni Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria yang mengharuskan pembatasan penguasaan hak atas tanah secara menyeluruh.

Pemerintah seharusnya memperhatikan berbagai peraturan pelaksana Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria yang hingga saat ini belum ada. Selanjutnya, pemerintah juga harus memperhatikan berbagai peraturan pelaksana Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria yang telah tidak relevan dengan keadaan hukum saat ini.²⁰

Pemerintah yang tidak memberikan kontribusi konkret dalam pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu diperparah dengan kenyataan aparaturnya pelaksana Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria.

²⁰A. A. Oka Mahendra, *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 246.

Tipisnya idealisme aparaturnya menyebabkan Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria tidak dapat dilaksanakan secara efektif.²¹

Adapun analisa Penulis terhadap kelima peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi Individu sebagai berikut:

Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Ditinjau dari Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Dalam pelaksanaan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia yang diamanatkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria harus dimaknai bersama dengan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Keterbatasan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menurut hemat Penulis merupakan hal yang sangat wajar.

Pendapat Penulis atas kewajaran tersebut didasarkan pada pengaturan pasal per pasal dalam undang-undang tersebut merupakan pengaturan mengenai payung hukum atas pengaturan reformasi agraria pasca pemberlakuan hukum tanah negara Belanda saat masa penjajahan.

Payung hukum yang dimaksud dalam undang-undang tersebut hanya memberikan amanat-amanat yang harus diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana yang lebih tegas dan konkret. Selanjutnya, menurut Penulis, keadaan tersebut berdampak pada peraturan perundang-undangan mengenai reformasi agraria menjadi tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan.

Permasalahan yang seringkali timbul dalam pengaturan reformasi agraria yang tersebar tersebut berpotensi mengandung jiwa-jiwa kontradiksi antar masing-masing pengaturan hukum tersebut.

Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

Pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia diamanatkan dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Secara harfiah, judul dari undang-undang ini telah menegaskan bahwa hanya akan memberikan pengaturan terhadap penetapan luas tanah pertanian.

Dengan keadaan tersebut, tentu undang-undang ini tidak dapat keluar dari pengaturan hukum sesuai dengan judul undang-undang ini sendiri. Oleh karena itu, pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu dalam undang-undang tersebut hanya diamanatkan dalam 1 (satu) pasal, yakni Pasal 12.

Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Ditinjau dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor: SK/59/DDA/Tahun 1970 Tentang Penyederhanaan Peraturan Perizinan Pemindahan Hak Atas Tanah

Peraturan ini hanya mengatur terkait dengan mekanisme penyederhanaan peraturan teknis mengenai perizina pemindahan hak atas tanah. Pengaturan mengenai pembatasan pengalihan hak atas tanah tersebut tersirat pada Pasal 2 ayat 2 Peraturan Menteri merupakan salah satu bentuk pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah pasca reformasi agraria di Indonesia.

Namun pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu sesuai dengan peraturan ini tidak tegas karena memberikan celah kepada individu untuk menguasai tanah yang melebihi batas atas persetujuan / izin dari Kantor Agraria melalui Kepala Kantor Pendaftaran Tanah.

Mekanisme untuk dapat menguasai hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu atas persetujuan Kantor Agraria melalui Kepala Kantor Pendaftaran Tanah menjadikan pengaturan dalam peraturan pelaksana ini terasa sangat bias dan tidak tegas.

Ketidak tegasan pengaturan ini dapat semakin bias dan tidak jelas dengan ketidakpahaman aparaturnya pelaksanaan peraturan tersebut terkait pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia.

Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Ditinjau dari Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal

²¹*Ibid.*

Ketentuan mengenai pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat 2 Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal.

Selanjutnya pada Pasal 4 ayat 3 Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal memberikan pengaturan mengenai teknis pengurusan permohonan hak milik, yakni surat pernyataan dari pemohon hak milik yang menyatakan bahwa dengan memperoleh hak milik yang dimohonkan itu, total luas tanah yang akan dipunyai oleh pemohon adalah tidak melebihi 5 (lima) bidang yang seluruh luasnya tidak lebih dari 5.000 (lima ribu) m².

Pada dasarnya, Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 1998 Tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal dibentuk untuk mengisi kekosongan hukum dalam mekanisme pemberian hak milik bagi masyarakat. Namun hal yang harus diperhatikan adalah Pasal 50 UUPA menegaskan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dalam bentuk undang-undang. Oleh karena itu, keputusan ini secara substansi tidak tepat digunakan untuk melakukan pengaturan lebih lanjut mengenai pemberian hak milik.

Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Ditinjau dari Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara

Peraturan Menteri ini pada dasarnya tidak memberikan pengaturan khusus mengenai pembatasan terhadap penguasaan hak atas tanah di Indonesia. Peraturan ini hanya memberikan batas kewenangan masing-masing Kepala Kantor Pertanahan Tingkat Kotamadya/Kabupaten hingga Kepala Kantor Pertanahan Tingkat Provinsi.

Kebijakan Pemerintah Atas Pelaksanaan Pembatasan Penguasaan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu Ditinjau dari Peraturan Sektor Perbankan

Pergeseran kebutuhan pembelian rumah tinggal menjadi komoditas investasi²² menyebabkan urgensi pengaturan pembatasan penguasaan hak atas tanah di Indonesia. Pertumbuhan pasar demikian menyebabkan masyarakat berpenghasilan rendah kesulitan untuk bersaing untuk membeli rumah yang layak.²³

Kehadiran pemerintah, melalui Bank Indonesia, yang membatasi pemberian Kredit Pemilikan Rumah (KPR) bagi masyarakat yang telah menikmati fasilitas serupa tidak dapat berdampak signifikan bagi masyarakat berpenghasilan rendah untuk memiliki rumah.

Hal ini dikarenakan pemerintah, melalui Bank Indonesia pula, yang sebelumnya menetapkan aturan larangan pembelian rumah *indent*²⁴ pada akhirnya memberikan kelonggaran aturan tersebut untuk mendorong pertumbuhan penyaluran kredit perbankan.²⁵

Bank Indonesia yang sebelumnya diharapkan dapat memberikan pembatasan-pembatasan agar masyarakat berpenghasilan rendah dapat membeli rumah tinggal tampaknya juga tidak efektif memberikan peran Pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

²²Berdasarkan hasil survey Bank Indonesia pada bulan Mei 2013, sebanyak 42,5% dari 5000 responden memilih rumah sebagai investasi dibandingkan dengan emas, reksadana atau deposito, diakses dari <http://finance.detik.com/properti/d-2426330/bi-boleh-beli-banyak-rumah-asal-tak-pakai-kpr> pada tanggal 15 Januari 2017.

²³Asisten Deputi Gubernur Bank Indonesia (pada masa itu), Mulya Siregar, dalam Seminar Prospek Pembiayaan Properti di Hotel Royal Kuningan, Jakarta, pada tanggal 28 November 2013 memaparkan bahwa masih banyak rakyat Indonesia yang belum bisa mendapatkan rumah sebagai hunian pertama. Oleh karena itu, pemerintah (pada masa itu) memberikan pembatasan kepada masyarakat yang telah menikmati fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) agar tidak dapat mendapatkan fasilitas serupa sebanyak lebih dari satu kali. diakses dari <http://finance.detik.com/properti/d-2426330/bi-boleh-beli-banyak-rumah-asal-tak-pakai-kpr> pada tanggal 15 Januari 2017.

²⁴Pada tahun 2013, Bank Indonesia memberikan larangan pemberian fasilitas Kredit Pemilikan Rumah *indent* (dengan cara pemesanan terlebih dahulu) melalui Surat Edaran Bank Indonesia Nomor : 15/40/DKMP tanggal 24 September 2013 tentang Penerapan Manajemen Resiko pada yang Melakukan Pemberian Kredit atau Pembiayaan Kepemilikan Properti, Kredit atau Pembiayaan Konsumsi Beragun Properti, Kredit atau Pembiayaan Kendaraan Bermotor, diakses dari <http://www.beritasatu.com/bank-dan-pembiayaan/140547-untuk-rumah-kedua-bank-hanya-kucuri-kpr-jika-ready-stock.html> pada tanggal 15 Januari 2017.

²⁵Pada akhir tahun 2016, Bank Indonesia memastikan akan melakukan pelonggaran aturan mengenai Kredit Pemilikan Rumah (KPR) yang nantinya akan diterapkan di masing-masing perbankan. Kebijakan tersebut dibuat karena terjadi penurunan pertumbuhan kredit perbankan. Pemberian kelonggaran demikian mencabut pelarangan pemberian fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) kedua dengan cara *indent* (dengan cara pemesanan terlebih dahulu) yang sebelumnya dilarang oleh Bank Indonesia, diakses dari <http://bisnis.liputan6.com/read/2515367/bi-longgarkan-aturan-kpr-untuk-rumah-kedua> pada tanggal 15 Januari 2017.

Keadaan Bank Indonesia yang tidak dapat konsisten untuk memberikan pembatasan pemberian fasilitas Kredit Pemilikan Rumah (KPR) tersebut merupakan hal yang wajar. Hal tersebut dikarenakan kewenangan Bank Indonesia yang wajib menjaga stabilitas keuangan nasional dan sewaktu-waktu harus memberikan kebijakan yang sesuai dengan perkembangan perekonomian nasional.

Oleh karena itu, kebijakan pemerintah melalui sektor perbankan tidak dapat dijadikan acuan mutlak untuk melakukan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia.

Solusi Terhadap Kekosongan Hukum Dalam Pembatasan Penguasaan Hak Atas Tanah Untuk Rumah Tinggal Bagi Individu di Indonesia

Adapun solusi konkret atas pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia adalah penerbitan Peraturan Pemerintah sesuai dengan amanat Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 Prp 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian. Penerbitan peraturan pemerintah tersebut sesuai dengan program prioritas (nawacita) presiden Joko Widodo terdapat 1 (satu) program yang berkaitan dengan obyek penelitian yang dilakukan oleh Penulis, yakni pembatasan penguasaan hak atas tanah bagi individu untuk rumah tinggal di Indonesia.

Adapun penerbitan Peraturan Pemerintah tersebut tetap harus memperhatikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik. Adapun yang dimaksud oleh Penulis adalah sebagai berikut:

Landasan Filosofis

Kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum merupakan konsekuensi logis dari diterimanya konsep negara kesejahteraan (*welfare state*), atau konsep tentang negara hukum yang dinamis sejak awal abad XX. Konsep negara kesejahteraan lahir sebagai reaksi terhadap konsep negara hukum yang statis dan hidup serta berkembang sejak akhir abad XVIII.²⁶

Negara Indonesia dapat digolongkan menjadi negara kesejahteraan. Hal ini kemudian tersirat dan tersurat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang antara lain berbunyi : “Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...”.

Sebagai konsekuensi Negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan, maka segala peraturan yang dirumuskan oleh pemerintah harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh masyarakat dari segala lapisan guna mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam kaitan dengan penelitian ini yang bertema pembatasan penguasaan hak atas tanah dalam rangka reformasi agraria ini, peran Negara Indonesia dalam melaksanakan negara kesejahteraan diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang pemanfaatan bumi, air, dan kekayaan alam yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Adapun amanat Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 memiliki jiwa yang sama dengan landasan filosofis Negara Indonesia, yakni Pancasila, terutama sila ke-5 yang berbunyi : “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Bermula dari pemahaman negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) tersebut diatas, maka pemerataan keadilan sosial bagi seluruh rakyat merupakan hal mutlak. Oleh karena itu, pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu merupakan salah satu urgensi yang harus diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Peraturan Pemerintah).

Landasan Yuridis

Adapun landasan yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan (Peraturan Pemerintah) mengenai pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia sebagai berikut :

Jaminan Landasan Konstitusi

Jaminan konstitusi untuk melakukan pembatasan terhadap penguasaan hak atas tanah di Indonesia bertujuan untuk kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Adapun jaminan tersebut tersirat pada Alinea 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “ ... Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum ...”.

Selanjutnya dalam Pasal 27 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 juga memberikan jaminan kepada seluruh rakyat Indonesia untuk mendapatkan rumah. Berdasarkan penjelasan, maksud dari Pasal 27 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 adalah setiap warga negara Indonesia berhak mendapatkan pekerjaan yang layak. Pekerjaan yang sesuai dengan keahlian serta minatnya dan bukan pekerjaan yang di paksakan kepadanya. Jadi tidak boleh seseorang melakukan pekerjaan karena terpaksa.

²⁶Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta : Gama Media, 1999, hlm. 128.

Setelah mendapat pekerjaan seorang warga negara Indonesia juga berhak memperoleh penghidupan yang layak. Layak di sini adalah penghidupan yang pantas bagi manusia. Dari mulai tempat tinggal, pakaian, **rumah** maupun sarana penunjang lainnya. Oleh karena itu, negara tidak boleh membiarkan rakyat terlantar dan hidup di kolong jembatan maupun hidup di tempat pembuangan sampah.

Kemudian Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 juga memberikan penegasan pemberian jaminan yang serupa, yakni pemanfaatan bumi, air dan kekayaan alam yang ada di Republik Indonesia untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Dasar-dasar konstitusional tersebut diatas menjadi dasar penyusunan pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia.

Amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Dasar-dasar membatasi penguasaan hak atas tanah diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Selanjutnya Penjelasan umum II angka 7 memberikan pendalaman makna Pasal 7 UUPA. Adapun pendalaman yang dimaksud ialah sebagai berikut :

“ ... Dalam hubungan ini Pasal 7 memuat suatu asas yang penting, yaitu **bahwa pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan**, karena hal yang demikian itu adalah merugikan kepentingan umum ...”.

Pengaturan demikian diatur lebih lanjut dalam dalam Pasal 17 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria yang mengamanatkan pembentukan Peraturan Pemerintah untuk membatasi batasan minimum dan maksimum penguasaan hak atas tanah. Guna melaksanakan Pasal 17 Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria tersebut diatas, Pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian pada tanggal 29 Desember 1960 untuk mengatur pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk lahan pertanian. Sedangkan pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk lahan non-pertanian belum diatur.²⁷

Amanat Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian

Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian pada dasarnya memberikan pengaturan mengenai pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk lahan pertanian. Namun pada Pasal 12 dibunyikan bahwa mengenai pembatasan pemilikan dan penguasaan tanah untuk perumahan akan diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah.

Ketentuan tersebut memberikan amanat kepada pemerintah untuk menyusun suatu Peraturan Pemerintah yang mengatur khusus pembatasan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal.

Landasan Sosiologis

Penerapan teori hukum pembangunan yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja untuk mencoba memberikan kontribusi pemikiran atas kekosongan tersebut. Kajian tersebut selanjutnya akan memberikan kontribusi pembangunan hukum nasional yang dapat memberikan kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Elaborasi yang digunakan oleh Penulis melalui pendekatan prinsip keadilan, kepastian, dan ketertiban sebagai aspek *social engineering* untuk membangun hukum nasional yang dapat mengatur tentang pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia. Adapun elaborasi tersebut Penulis uraikan sebagai berikut :

Kepastian Hukum

Mengacu pada Teori Hukum Pembangunan tersebut menjadikan hukum sebagai sarana pambangunan masyarakat bukan sebagai alat pembaharuan masyarakat atau sebagai *law as a tool of social engineering*.²⁸ Kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat sungguh dibutuhkan mengingat bahwa masing-masing manusia memiliki kepentingan. Oleh karena itu, kehadiran hukum harus dapat memberikan kepastian hukum bagi pergaulan masyarakat.

Kepastian hukum dalam hal ini tentu dapat diwujudkan dengan penerbitan Peraturan Pemerintah mengenai pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia. Hal ini mengingat amanat

²⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, (Jakarta : Djambatan, 2008), hlm. 370.

²⁸ Lilik Mulyadi, “Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M : Sebuah Kajian Deskriptis Analitis”, hlm 5, sebagaimana dikutip dari http://badilum.info/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teorii_hukum_pembangunan.pdf diunduh pada tanggal 12 Oktober 2016.

Pasal 12 Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang memerintahkan untuk dibentuk suatu Peraturan Pemerintah.

Dalam penerbitan Peraturan Pemerintah dimaksud untuk dapat memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan pemerataan distribusi tanah guna mencapai kesejahteraan sosial sebagaimana diamanatkan oleh landasan konstitusi Republik Indonesia.

Keadilan

Teori Keadilan mengartikulasi sederet prinsip-prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan berbagai keputusan moral yang sungguh-sungguh dipertimbangkan dalam keadaan khusus. Yang dimaksud dengan “keputusan moral” adalah sederet evaluasi moral yang telah kita buat dan sekiranya menyebabkan tindakan sosial kita. Keputusan moral yang sungguh dipertimbangkan menunjuk pada evaluasi moral yang kita buat secara reflektif.²⁹

Teori keadilan ini kemudian dikolaborasi dengan prinsip-prinsip keadilan sosial yang menjadi dasar filosofis dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Tentang keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia harus diakui bahwa keadilan adalah sebagai daya hidup manusia yang substansial bagi kehidupan manusia, sehingga di dalam Dasar dan Ideologi Negara Pancasila, yang dituangkan dalam dua buah sila, yaitu: Sila kedua, Kemanusiaan yang adil dan beradab dan sila kelima (mewakili mengungkapkan ciri khas keadilan yang bersifat integralistik secara moral), dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (mewakili ciri khas keadilan sosial. Khususnya sila kelima yang merupakan “salah satu tujuan atau cita-cita” yang perlu dicari realisasinya.³⁰

Prinsip-prinsip keadilan tentu harus diperhatikan mengingat pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan akan berdampak bagi masyarakat. Aspek keadilan tersebut dapat diterapkan pada pemberian kesempatan kepada pemegang hak atas tanah yang dianggap melebihi batas.

Hal ini dapat mengacu pada ketentuan pasal 6 Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian yang memberikan kesempatan bagi pemegang hak yang melebihi batas untuk dapat melepaskan hak selambat-lambatnya 1 (satu) tahun setelah menerima hak atas tanah. Hal ini tentu lebih adil mengingat seseorang dapat saja tidak dengan sengaja memperoleh hak atas tanah dalam jumlah yang melebihi batas, misalnya mendapatkan warisan dan hadiah.

Kesempatan demikian dimaksud untuk memberikan kelonggaran bagi orang-orang sebagai pemegang hak atas tanah yang melebihi batas dengan itikad baik untuk dapat mengantisipasi pelanggaran yang telah ada.

Selain kelonggaran untuk mengantisipasi kelebihan penguasaan hak atas tanah, aspek keadilan juga harus diberikan berupa penggantian hak yang wajar dan pantas kepada pemegang hak atas tanah yang melebihi batas. Apabila diperhatikan lebih lanjut, ketentuan pemberian ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah yang melebihi batas dalam Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian juga tidak diatur dengan tegas.

Jumlah ganti rugi yang harus ditentukan tersebut harus dapat memenuhi prinsip-prinsip keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini tentu mengingat bahwa beban biaya dan nominal harga beli yang dikeluarkan oleh pemegang hak atas tanah yang melebihi batas untuk memperoleh hak atas tanah yang dimaksud tersebut.

Pemberian ganti rugi yang ditawarkan Penulis dalam penelitian ini sesuai dengan pendapat Arie Sukanti Hutagulung dalam memberikan pendapat ahli pada permohonan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi nomor 11/PUU-V/2007 yang menyatakan bahwa ketiadaan pemberian ganti rugi adalah bertentangan dengan asas-asas hukum tanah nasional dan asas-asas perolehan tanah yang menjadi dasar pembangunan hukum tanah nasional.³¹

²⁹John Rawls. *Theory of Justice*. London : Oxford University Press, 1973, hlm. 50-57 sebagaimana dikutip dari Damanhuri Fattah, “Teori Keadilan Menurut John Rawls”, Jurnal TAPIs, Vol. 9, No. 2 Juli-Desember 2013, hlm. 32-33, sebagaimana dikutip dari <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=161102&val=5897&title=TEORI%20KEADILAN%20MENURUT%20JOHN%20RAWLS> diunduh pada tanggal 11 Oktober 2016.

³⁰Anil Dawan. “Keadilan Sosial : Teori Keadilan Menurut John Rawls dan Implementasinya Bagi Perwujudan Keadilan Sosial di Indonesia”, hlm. 5, sebagaimana dikutip dari <http://www.seabs.ac.id/journal/april2004/Keadilan%20Sosial-Teori%20Keadilan%20Menurut%20John%20Rawls%20Dan%20Implementasinya%20Bagi%20Perwujudan%20Keadilan%20Sosial%20Di%20Indonesia.pdf> diunduh pada tanggal 11 Oktober 2016.

³¹Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor : 11/PUU-V/2007, hlm. 53.

Ketertiban

Salah satu aksentuasi tolak ukur konteks teori hukum pembangunan menurut Mochtar Kusumaatmadja adalah ketertiban dan keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan suatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak.³²

Selanjutnya untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.³³

Dalam kaitan dengan pembangunan hukum terkait pembatasan penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu, Penulis mencoba mengelaborasi teori hukum pembangunan melalui perbaikan birokrasi pertanahan di Indonesia.

Perbaikan birokrasi dimaksud untuk mewujudkan ketertiban administratif dalam pendaftaran hak atas tanah di Kantor Pertanahan Nasional Republik Indonesia cq. Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kotamadya masing-masing daerah untuk dapat mendata secara sistemik dan terperinci daftar pemegang hak atas tanah melalui suatu sistem yang terintegrasi.

Sistem yang dimaksud oleh Penulis yaitu sistem informatika terpadu yang dapat menyediakan data-data yang diperlukan untuk memantau penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal bagi individu di Indonesia.

SIMPULAN

Sebagai kesimpulan daripada artikel tersebut diatas, dapat Peneliti uraikan sebagai berikut :

1. Bahwa pemerintah Republik Indonesia telah berupaya memberikan pembatasan pemilikan dan/atau penguasaan hak atas tanah untuk rumah tinggal namun masih belum optimal dan tegas dalam satu aturan perundang-undangan.
2. Bahwa solusi agar pembatasan tersebut lebih baik adalah pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan amanat hukum dengan memperhatikan landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Angkasa, Filsafat Hukum, Purwokerto: Universitas Jenderal Soedirman, 2010.
- Friedrich, Carl Joachim. *Filsafat Hukum : Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Busamedia, 2004.
- Gouwgioksiong, Komentar Atas Undang-Undang Perumahan dan Peraturan Sewa Menjewa, Jakarta : Kinta , 1965.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Djambatan, 2008.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, Jakarta : Djambatan, 2008.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayumedia Publishing, 2003.
- Mahendra, A. A. Oka. *Menguak Masalah Hukum, Demokrasi, dan Pertanahan*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- MD, Moh. Mahfud. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta : Gama Media, 1999.
- Subhi, Ahmad Mahmud. *Filsafat Etika*, Jakarta: PT. Serambi Ilmu Semesta, 2001.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenai Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, Liberty, 1991.
- Ramelan, Eman. *Problematisa Hukum Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dalam Pembebanan dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua, Yogyakarta : Aswaja Pressindo, 2015.

Jurnal

- Febriansyah, Ferry Irawan. "Keadilan Berdasarkan Pancasila Sebagai Dasar Filosofis Dan Ideologis Bangsa", DJH: Jurnal Ilmu Hukum Vol. 13 No. 25.
- Helmi, Muhammad. Konsep Keadilan Dalam Filsafat Hukum Dan Filsafat Hukum Islam, Mazahib Jurnal Pemikiran Hukum Islam Vol. 14 No. 2, 2015.
- Nasution, Bahder Johan. "Kajian Filosofis Tentang Keadilan Dan Hukum (Dari Pemikiran Klasik Hingga Modern)", Al-Ilkam Vol. 11 No. 2, 2016

³²Lilik Mulyadi, "Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M : Sebuah Kajian Deskriptis Analitis", hlm 5, sebagaimana dikutip dari http://badilum.info/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analisis_teor_i_hukum_pembangunan.pdf diunduh pada tanggal 12 Oktober 2016.

³³Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung : Binacipta, tanpa tahun, hlm. 13 sebagaimana dikutip dari Lilik Mulyadi, "Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M : Sebuah Kajian Deskriptis Analitis", hlm 4, sebagaimana dikutip dari http://badilum.info/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analisis_teor_i_hukum_pembangunan.pdf diunduh pada tanggal 12 Oktober 2016.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor : 11/PUU-V/2007.