

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Urgensi tanah terhadap kehidupan manusia diapresiasi baik oleh pemerintah Indonesia. Hal tersebut dibuktikan dengan dikeluarkannya Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan selanjutnya disebut UUPA. UUPA dapat dikatakan sebagai tonggak utama lahirnya ketentuan pertanahan di Indonesia yakni sebagai salah satu upaya mewujudkan unifikasi hukum dalam bidang pertanahan, walaupun unifikasi tersebut dapat dinyatakan bersifat unik karena masih memberikan kemungkinan diberlakukannya hukum adat maupun agama (Harsono, 2003 : 100). Dalam Pasal 5 UUPA ditemukan adanya pernyataan tentang hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat. Selain itu, melalui konsiderans pengakuan hukum adat dalam UUPA menyatakan bahwa perlu adanya hukum agraria nasional yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah. Berdasarkan hal tersebut, makna dari pernyataan “berdasar atas dan ialah hukum adat” menunjukkan adanya hubungan yang fungsional antara hukum adat dengan UUPA (Harsono, 2003 : 105). Sumber utama pembentukan hukum nasional adalah hukum adat, dalam hal mengambil kebijakan yang diperlukan. Pembentukan UUPA bertujuan untuk mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”. Pernyataan dari pasal tersebut

memberikan definisi bahwa Negara memiliki kewajiban untuk mempergunakan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam tersebut untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Dewasa ini, tanah merupakan kekayaan dan modal dasar dalam kehidupan baik oleh individu, kelompok maupun negara. Dalam usaha memenuhi kebutuhan kehidupan dari masing-masing individu maupun kelompok tersebut tanah berfungsi sebagai tempat tinggal maupun sebagai lahan pertanian dan perkebunan. Sebagai negara agraris, tanah merupakan lahan penghidupan bagi tiap-tiap orang untuk mencapai kemakmuran di berbagai bidang, selain itu tanah juga merupakan modal dasar dalam pembangunan suatu bangsa dan manfaatnya harus dapat diusahakan dengan sebaik-baiknya. Sesuai dengan perkembangan zaman, dan pesatnya proses pembangunan di Indonesia bukan saja memaksa harga tanah di berbagai tempat akan naik, tetapi juga telah menciptakan fenomena tanah sebagai “komoditi ekonomi” yang mempunyai nilai sangat tinggi, sehingga besar kemungkinan laju pertumbuhan pembangunan di Indonesia akan mengalami hambatan.

Berdasarkan hukum tanah adat Bali, dikenal berbagai macam jenis dan fungsi tanah yaitu tanah *druwe desa*, tanah *pelaba pura*, tanah *pekarangan desa*, serta tanah *ayahan desa*. Tanah yang sering menjadi persoalan sengketa di Bali adalah tanah *pelaba pura*. Tanah *pelaba pura* merupakan tanah yang dulunya milik desa yang khusus digunakan untuk keperluan upacara maupun operasional pura (Hendriartiningsih, 2008 : 522). Pura sendiri merupakan tempat suci agama Hindu untuk memuja Sang Hyang Widi dalam berbagai

manifestasinya. Tanah pelaba pura sering dimanfaatkan untuk pertanian dan perkebunan oleh *krama desa* (masyarakat adat) dan hasilnya akan digunakan untuk kepentingan pura. Namun akibat perkembangan jaman yang membuat tanah memiliki nilai ekonomis, serta adanya UUPA yang dapat mengkonversi hak-hak atas tanah menjadi hak milik, mengakibatkan tanah *pelaba pura* banyak dimiliki secara perseorangan. Hal tersebut dilakukan karena kebutuhan akan tanah semakin meningkat, sehingga areal tanah *pelaba pura* yang seharusnya berfungsi sebagai pertanian masyarakat adat untuk menunjang biaya operasional pura dialihkan menjadi milik perseorangan oleh oknum-oknum tertentu. Seharusnya implementasi antara hukum nasional dalam hal ini adalah UUPA dengan hukum adat berkorelasi dengan baik. UUPA dan hukum adat sebenarnya saling melengkapi dalam rangka mengisi kekosongan hukum yang ada. Berdasarkan Pasal 2 ketentuan-ketentuan konversi UUPA telah ditentukan bahwa tanah desa pakraman termasuk hak-hak atas tanah yang dapat dikonversi menjadi hak milik, sepanjang subjek yang menguasainya memenuhi syarat sebagai subjek hak milik. Adanya pasal tersebut menyebabkan tanah-tanah yang dimiliki masyarakat adat dapat dialihkan menjadi status hak milik pribadi.

Pasal 21 ayat 2 UUPA ditentukan bahwa terdapat badan-badan hukum tertentu yang dapat mempunyai Hak Milik. Kalaupun ditentukan bahwa sesuatu badan hukum dapat mempunyai hak milik, ini hanyalah suatu pengecualian dengan persyaratan tertentu saja, karena pada dasarnya hanya badan hukum tertentu saja yang dapat mempunyai hak milik, yaitu badan-badan hukum yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun

1963. Menurut peraturan tersebut badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik, yaitu :

- a. Bank-bank yang didirikan oleh negara (selanjutnya disebut Bank Negara);
- b. Perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan atas Undang- Undang Nomor 79 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 139);
- c. Badan-badan Keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan Sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Setelah adanya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, di mana dalam Pasal 1 huruf c dijelaskan bahwa Badan-badan Keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria, setelah mendengar Menteri Agama dapat mempunyai tanah dengan status hak milik. Pemilikan tanah dengan status hak milik ini hanya terbatas atas tanah yang dipergunakan untuk keperluan-keperluan yang langsung berhubungan dengan usaha keagamaan dan sosial yang dinyatakan dalam Pasal 4.

Pura merupakan salah satu lembaga keagamaan yang dapat mempunyai hak milik, sebagaimana ditegaskan dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor SK/556/DJA/86 tanggal 24 September 1986 yang secara tegas menyatakan bahwa Pura adalah salah satu badan keagamaan yang dapat memiliki hak milik atas tanah. Penunjukan pura sebagai badan keagamaan di seluruh Indonesia penunjukannya melalui Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor SK.520.1/2252 tentang Penunjukan Pura sebagai Badan hukum Keagamaan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah di seluruh Indonesia. Dengan

adanya Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor SK/556/DJA/86 barulah Pura di Bali sebagai subyek hak milik, untuk itu tanah-tanah pura di Bali diharapkan mendapatkan kepastian dan perlindungan hukum dapat dan harus didaftarkan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dengan status haknya adalah hak milik. Pasal 18 Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan bahwa “Untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan undang-undang”. Dasar pemikiran mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum juga berasal dari konsep fungsi sosial yang melekat pada setiap hak atas tanah. Dalam Pasal 6 UUPA disebutkan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Ketentuan tersebut mendasari sifat kebersamaan atau kemasyarakatan dari setiap hak atas tanah. Fungsi sosial tersebut menjadikan hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang tidak dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan atau tidak dipergunakan semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Kemudian dengan dikeluarkannya SK Menteri dalam Negeri Nomor SK/556/DJA/1986 tentang Penunjukan Pura sebagai Badan Hukum Keagamaan yang Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, pura memiliki kekuatan hukum untuk memiliki hak milik atas tanah pelaba pura. Namun dengan

adanya UUPA, khususnya pada Pasal 3 menyebabkan tanah pelaba pura tersebut dengan mudah diubah menjadi hak milik oleh penggarap atau ahli warisnya. Hal tersebut menjadi mudah untuk dilakukan karena adanya syarat pendaftaran yang mudah Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang dan selanjutnya disebut SPPT. SPPT adalah surat yang digunakan oleh pemerintah untuk memberitahukan besarnya pajak yang terhutang kepada wajib pajak. Adanya SPPT tersebut telah mempermudah adanya peralihan tanah pelaba pura menjadi hak milik secara perseorangan. Biasanya pengelola tanah pelaba pura akan memegang SPPT dan menganggap bahwa dengan memiliki selembur SPPT sudah cukup untuk membuktikan bahwa si pemilik SPPT memiliki hak dan kuasa penuh atas kepemilikan tanah tersebut. Akibat dari hal tersebut, menyebabkan banyak tanah pelaba pura yang dialihkan statusnya menjadi hak milik perseorangan. Padahal apabila merujuk kepada Pasal 1 huruf C Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963, Tanah pelaba pura seharusnya dimiliki oleh badan-badan keagamaan yang ditunjuk langsung oleh Menteri Pertanian/Agraria berdasarkan SK menteri dalam negeri yang menunjuk Pura sebagai badan hukum, sehingga kepemilikan tanah pelaba pura oleh perseorangan telah bertentangan dengan pasal tersebut.

1.2 Identifikasi Masalah

Adapun identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Pendaftaran tanah dapat dilakukan hanya dengan menunjukkan SPPT, pipil dan sejenisnya sebagai bukti hak milik atas tanah.
2. Berlakunya hak ulayat pada pasal 3 UUPA menyebabkan hak milik atas tanah pelaba pura dapat disertipatkan oleh orang secara pribadi.

3. Adanya pertentangan antara hak ulayat yang terdapat dalam Pasal 3 UUPA dengan Pasal 1 PP No. 38 Tahun 1963 mengenai hak milik tanah pelaba pura hanya dapat dimiliki oleh badan hukum keagamaan.

1.3 Pembatasan Masalah

Adapun pembatasan masalah dalam penulisan ini mengenai kedudukan SPPT dalam hal pendaftaran tanah yang menyebabkan tanah pelaba pura dapat sertipikatkan secara pribadi sampai dengan kepastian hukum hak milik atas tanah pelaba pura dengan adanya pertentangan antara hak ulayat dengan hak milik atas tanah pelaba pura dalam PP No. 38 Tahun 1963.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan SPPT (Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang) dalam hal pendaftaran tanah pelaba pura ?
2. Bagaimana kepastian hukum mengenai hak milik atas tanah pelaba pura dengan adanya pertentangan antara hak ulayat dengan PP No. 38 Tahun 1963 ?

1.5 Tujuan Penulisan

Penulisan proposal ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Tujuan Umum

Untuk menganalisa mengenai kepastian hukum terhadap hak milik atas tanah pelaba pura karena adanya pertentangan norma antara hak ulayat dengan Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963.

2. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengetahui dan menganalisa kedudukan SPPT (Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang) dalam hal pendaftaran tanah pelaba pura.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisa kepastian hukum mengenai hak milik atas tanah pelaba pura dengan adanya pertentangan antara hak ulayat dengan PP No. 38 Tahun 1963.

1.6 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini dibagi menjadi manfaat teoritis dan praktis diantaranya :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dan konsep dasar hukum nasional dengan mengkhusus mengenai kepastian hukum mengenai tanah pelaba pura.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Menambah wawasan penulis mengenai kepastian hukum mengenai hak milik atas tanah pelaba pura.

b. Bagi Masyarakat

Menambah pemahaman masyarakat mengenai kepastian hukum mengenai hak milik atas tanah pelaba pura.

c. Bagi Pemerintah

Sebagai referensi praktis penyelenggaraan serta evaluasi pemerintahan yang sudah berjalan khususnya mengenai kepastian hukum mengenai hak milik atas tanah pelaba pura.

