

© 2004 Reti Wafda
Makalah pribadi
Pengantar ke Falsafah Sains (PPS702)
Sekolah Pasca Sarjana / S3
Institut Pertanian Bogor

Mei 2004

Dosen: Prof Dr Ir Rudy C Tarumingkeng

PAJAK LAHAN (*LAND TAX*) SEBAGAI INSTRUMEN PENGENDALIAN PERMASALAHAN PENGGUNAAN LAHAN PERKOTAAN

Oleh :

RETI WAFDA

NIM: 995203/PWD

Reti-wafda@yahoo.com

I. PENDAHULUAN

1.1. PERUMUSAN MASALAH

Struktur penggunaan lahan merupakan refleksi dari struktur perekonomian dan prefensi masyarakat. Karena struktur perekonomian dan prefensi masyarakat ini bersifat dinamis sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan dinamika pembangunan, maka struktur penggunaan lahan pun bersifat dinamis. Dinamika struktur penggunaan lahan bisa berkembang ke arah peningkatan kesejahteraan masyarakat dan juga sebaliknya, karena terakumulasinya biaya sosial, biaya

intertemporal dan biaya-biaya lain yang bersifat intangible. Hasil penelitian Saefulhakim dan Otsubo (1999) berdasarakan pola penggunaan lahan di Indonesia selama 3 dekade (tahun 1963 – tahun 1997) menunjukkan bahwa apabila tidak ada dilakukan suatu peningkatan penting dalam efisiensi sosial dan produktivitas penggunaan lahan (*land use*), perekonomian Indonesia hanya akan tumbuh sampai dengan tahun 2006 kemudian mengalami penurunan.

Secara umum penggunaan lahan perkotaan di Indonesia tidak mencapai optimal disebabkan sistim pasarnya sering tidak bekerja dengan baik, karena mengalami kendala-kendala kelembagaan atau institusional seperti pengaturan lahan yang tidak terkoordinasi dengan baik, aturan-aturan dan kepemilikan (*property right*) yang tidak jelas, tingginya spekulasi lahan serta banyak lahan yang tidak produktif karena tidak digarap, dan tingginya konversi lahan pertanian terutama sawah. Kondisi yang demikian dapat merugikan, baik bagi pemilik, masyarakat umum ataupun pemerintah.

Masalah lainnya dalam pasar lahan adalah adanya spekulasi. Permintaan lahan memiliki element spekulatif. Permintaan untuk lahan yang bersifat spekulatif timbul akibat inflasi atau sebagai antisipasi pertumbuhan daerah urban. Berdasarkan fungsi komersialnya, lahan diperkotaan merupakan komoditi yang dipengaruhi oleh faktor tidak terukur, yang dinilai oleh spekulan sebagai komoditi yang mempunyai nilai lebih. Lahan terlantar yang tersebar di dalam dan sekitar lokasi pengembangan kota, timbul akibat tindakan para spekulan. Lahan terlantar adalah lahan yang telah diperuntukan tapi belum terbangun. Banyak orang memburu lahan bukan sekedar

untuk keperluan tempat tinggal, tetapi lahan seolah menjadi barang dagangan dan dianggap sebagai sumber rejeki yang paling menguntungkan.

Di berbagai kota besar, setiap orang bisa melihat adanya lahan-lahan kosong yang dibiarkan terlantar. Masalahnya bukan karena pemilik lahan tidak mempunyai dana yang cukup untuk membangun tetapi karena lahan tersebut memang hanya sekedar dijadikan barang dagangan dan spekulasi saja untuk kelak dijual kembali bila harga lahan saat itu dirasa sudah menguntungkan. Tujuan spekulasi berarti konsumen membeli atau memiliki lahan sekarang dengan harapan di masa datang apabila terjadi lonjakan harga, maka lahan tersebut dijual kembali.. Sementara di pedesaan banyak lahan dikuasai oleh segolongan orang saja. Bahkan tak jarang dikuasai oleh orang yang bukan penduduk di pedesaan tersebut, misalnya para pemilik modal, dengan tujuan sebagai investasi yang menguntungkan, dan cenderung untuk menelantarkan lahan tersebut. Penelantaran lahan ini akan mengakibatkan menurunannya produktifitas lahan.

Permasalahan lahan di wilayah perkotaan juga disebabkan oleh tingginya konversi lahan pertanian terutama sawah. Rustan (1997) menambahkan, ada tiga alasan utama perlunya pencegahan dan pengendalian terhadap kecenderungan alih fungsi lahan sawah, khususnya lahan sawah beririgasi teknis, yaitu: kecenderungan tersebut dipandang sebagai ancaman terhadap upaya untuk mempertahankan swasembada pangan nasional; besarnya biaya investasi untuk pembangunan prasarana irigasi yang akan hilang begitu saja jika alih fungsi lahan sawah terus berlanjut tanpa pengendalian; serta pencetakan sawah baru di luar pulau Jawa membutuhkan biaya yang besar disamping memerlukan waktu yang lama. Dalam

konteks ini kebijaksanaan pencegahan dan/atau pengendalian alih fungsi lahan pertanian, terutama sawah beririgasi teknis, menjadi sangat mendesak.

Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), seseorang yang mempunyai hak atas lahan diharuskan untuk menggunakannya. Di Indonesia sistem pengaturan hak atas lahan dituangkan dalam UU no 5 tahun 1960. UUPA memberi kekuasaan kepada pemegang hak atas lahan, serta membatasi dan melarang perlakuan yang tidak sewajarnya terhadap lahan. Apabila dikaitkan dengan tugas Badan Pertanahan Nasional (BPN) di daerah secara garis besar, ada 4 (empat) hal pokok yang telah didesentralisasikan dan dilaksanakan oleh BPN Kabupaten/kota dalam bidang perlahanan yaitu: (a) Pengelolaan tata guna lahan (*land use*) yang meliputi penggunaan untuk pemukiman, lahan perusahaan, lahan jasa, lahan industri, lahan tidak ada bangunan (lahan kosong, pertanian lahan kering, pertanian lahan basah, taman) perikanan darat serta perairan (b) pengaturan penguasaan lahan (*land tenure*), yaitu mengendalikan kepemilikan batas maksimal kepemilikan lahan yang melebihi ketentuan (5 Ha untuk daerah padat) dan kelebihannya akan dilakukan redistribusi lahan (*land reform*), serta pengaturan lahan yang berstatus absentee, (c) pengaturan hak atas lahan (*land raights/titling*), serta (d) pengelolaan pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran bidang lahan (*land registration*). Dalam pelaksanaan tugasnya menunjukkan bahwa BPN hanyalah menyatakan pemegang hak atas lahan dengan legalitas sertifikat lahan sebagai tanda bukti atas lahan, namun tidak dapat menegakkan ketentuan bahwa pemohon hak, wajib atau tidak menggunakan sesuai dengan sifat haknya beserta hak dan kewajiban peralihan haknya.

Sementara itu apabila dikaitkan dengan salah satu instrumen perangkat kebijakan penggunaan lahan yaitu Pajak Bumi dan Bangunan yang disingkat dengan PBB, sesuai dengan UU no 12 tahun 1985 dan UU no 12 tahun 1994, disebutkan bahwa penetapan tarif PBB menggunakan sistem tarif tetap, dimana besarnya pajak bagi semua sektor adalah sama. Sementara sistem pembayaran pajak bumi dan bangunan, tidak mempertimbangkan kepemilikan lahan, luas maksimum kepemilikan lahan, penggunaan lahan yang kosong, serta lahan dengan status absente (sebagaimana fungsi pengendali dari BPN). Hal ini menunjukkan bahwa antara pengelolaan hak atas lahan yang dibawah BPN dengan kewajiban penggunaan lahan (PBB) kurang sejalan, dan akan sulit diharapkan kedua instrumen pengendali tersebut akan dapat melakukan pengendalian terhadap pengguna lahan. Sistem penetapan pajak dengan mekanisme seperti ini tidak akan pernah menjamin seseorang tidak akan menelantarkan lahan yang dimilikinya (karena bertujuan sebagai spekulasi), mengurangi konversi lahan pertanian, tingginya tanah dengan status absente.

Selain itu masih terdapat kelemahan dalam kebijaksanaan pertanahan, karena ketidak jelasan keberadaan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya dalam tingkat yang lebih rendah. Akibatnya tanah hanya dapat dimanfaatkan atau dinikmati oleh beberapa orang saja. Padahal tanah tidak saja memiliki fungsi komersial tapi juga fungsi sosial.

Penggunaan lahan harus bermanfaat bagi kepentingan umum. Kondisi ini perlu dicegah yang diantaranya melalui pendekatan peningkatan produktifitas lahan, serta kebijakan yang lebih perpihak kepada masyarakat luas. Yaitu kebijakan

dibidang lahan yang menyangkut segi penggunaan lahan dan segi hukum yang menyangkut dengan hak kepemilikan. Karena untuk bisa menggunakan lahan secara efisien seseorang harus mempunyai hak atas lahan tersebut dengan bentuk apapun jenis hak yang dia miliki. Dalam makalah ini kami mencoba melihat pajak lahan sebagai mekanisme pengendalian penggunaan lahan bermasalah di perkotaan.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, maka yang jadi pertanyaan disini adalah sebagai berikut:

1. Apakah Pajak Bumi dan Bangunan dapat digunakan sebagai instrumen pengendalian penggunaan lahan (terhadap lahan tidur, konversi lahan pertanian, pengendalian luas penguasaan, spekulasi, kepemilikan, lahan absentee)?
2. Apabila Pajak lahan diterapkan sebagai salah satu instrumen kebijakan pengendalian penggunaan lahan, bagaimanakah mekanismenya?

1.2. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk menelaah kinerja pajak bumi dan bangunan sebagai salah satu instrumen pengendalian tata guna lahan dan sumber penerimaan daerah
2. Menelaah alternative kebijakan pajak lahan yang sesuai dengan penggunaan dan motif kepemilikan apabila diterapkan sebagai instrumen pengendalian penggunaan lahan

II. Landasan Teori

2.1. Penggunaan Lahan

Pengertian lahan berbeda dengan tanah, dimana tanah merupakan salah satu aspek dari lahan dimana aspek lainnya adalah iklim, relief, hidrologi dan vegetasi. Sedangkan lahan adalah konsep yang dinamis dimana di dalamnya terkandung unsur ekosistem. Tata guna lahan adalah campur tangan manusia yang permanen atau berkelanjutan guna memenuhi kebutuhan manusia baik materil maupun spiritual dari sumberdaya alam dan buatan yang secara bersama-sama disebut lahan (Vink, 1975).

Penggunaan lahan (*land use*) diartikan sebagai setiap bentuk intervensi manusia terhadap lahan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya. Ditambahkan oleh Saefulhakim dan Nasoetion (1995b) bahwa penggunaan lahan merupakan suatu proses yang dinamis, sebagai hasil dari perubahan pada pola dan besarnya aktivitas manusia sepanjang waktu. Sehingga masalah yang berkaitan dengan lahan merupakan masalah yang kompleks. Oleh karena itu upaya pemanfaatan sumberdaya lahan yang optimal memerlukan alokasi penggunaan lahan yang efisien.

2.2 Fator-Faktor Yang Mempengaruhi Penggunaan Lahan

Secara ekonomi pada dasarnya factor demand dan supply mempengaruhi terhadap harga lahan yang secara simultan juga akan mempengaruhi terhadap penggunaan lahan. Dari sisi supply dipengaruhi oleh produktivitas dan luas lahan. Sementara dari sisi demand diantaranya struktur harga, pendapatan, populasi, kepercayaan, nilai sosial budaya, kemakmuran, struktur demografis, institusi, informasi dan pengetahuan, dan lain-lain. (Dahl and Hammond, 1977; Pindyck and Rubinfeld, 1991).

Faktor-faktor yang mempengaruhi produktivitas lahan atau kemampuan manusia dalam menyediakan atau mengatur kebutuhan lahan. kondisi permintaan yang tidak tetap mencerminkan arus situasi yang berkaitan dengan jumlah penduduk, tingkat pendapatan masyarakat, kebutuhan dan selera individu, dan pengaruh teknologi sehingga merangsang permintaan akan lahan maupun dalam penyediaan penggantinya Sementara dari sisi demand berdasarkan kegunaannya seperti untuk perumahan dipengaruhi urbanisasi, jumlah rumah tangga, jumlah penduduk, perubahan distribusi umur penduduk, tingkat dan keadaan pendidikan. Industri atau perdagangan dipengaruhi oleh jenis, besar, bentuk dan lokasi usaha, dan adanya pasar potensial. Pertanian dipengaruhi pola konsumsi produk pertanian, produktivitas lahan dan permintaan lahan non pertanian. Rekreasi dipengaruhi jumlah populasi, tingkat pendapatan, waktu senggang, sarana transportasi, penggunaan non rekreasi (Barlowe, 1978).

Secara spasial lokasi dan transportasi merupakan unsur yang sangat mempengaruhi penggunaan lahan. Umumnya lahan yang lebih mudah dicapai, lebih dahulu digunakan. Di Indonesia, wilayah yang pertama diusahakan adalah wilayah yang cukup landai, tetapi bebas gangguan alam. Proses penggunaan lahan secara nyata dapat diterangkan oleh faktor-faktor, karakteristik penduduk, jumlah sarana dan prasarana umum, aksesibilitas lokasi, struktur aktivitas industri dan intervensi kelembagaan pemerintah (Saefulhakim, 1994).

Hasil laporan inventarisasi dan evaluasi penggunaan lahan Direktorat Tata Guna Tanah menunjukkan pentingnya kedudukan status hukum tanah sebagai faktor penentu penggunaan lahan. Sementara Silalahi (1982) memperlihatkan bahwa

faktor penentu utama perkembangan setiap penggunaan lahan umumnya berbeda sebagaimana Tabel dibawah ini.

Tabel 2. Urutan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penggunaan Lahan

	Kependudukan	Ekonomi	Fisik/alami	Institusi/hukum pertanahan
Perkampungan	1	2	3	4
Persawahan	3	1	2	4
Perkebunan Besar	-	1	3	2
Perkebunan Rakyat	-	3	2	1
Pertanian Lahan Kering	3	4	1	2
Hutan	3	4	2	1
Padang Alang-Alang/Tanah Rusak	3	-	2	1

Silalahi (1982).

2.3 Kawasan Pinggiran Perkotaan

Russwurm dalam Kastoer (1979) menyatakan bahwa wilayah perkotaan memiliki konotasi luas, yang secara keruangan dalam batas jarak dan fisik, wilayah ini mencakup radius sekitar 50 kilometer pada suatu kota. Cakupan wilayah ini pun dibedakan dalam beberapa tahapan. Pertama wilayah bagian dalam atau inner fringe yang mencakup radius dibawah 15 km kilometer, dimana masih banyak batas-batas perluasan fisik suatu kota. Kedua wilayah bagian luar atau outer fringe yang mencakup daerah perluasan antara 25 sampai 50 kilometer, yang berakhir pada suatu wilayah bayangan kota dimana pengaruh kota sudah relative berkurang. Ketiga daerah urban fringe yang terletak antara 15 hingga 25 kilometer pada suatu kota.

Sedangkan Djodipuro (1992) berpendapat perkotaan adalah suatu wilayah yang meliputi daerah pusat dan daerah pinggiran (Griedman menggunakan istilah *core region* dan *periphery*). Pengertian pinggiran kota oleh R.E Pahl (1965) diistilahkan dengan suburban adalah perkembangan kota yang berlanjut, dan dapat menghasilkan proses kota mencaplok pedesaan, dan orang berurbanisasi secara fisik (mengkota). Maka antara kota dan desa akan memunculkan rural-urban fringe, yang pada hakekatnya, itu merupakan bagian kota maupun desa.

Daljoeni (1992) juga mengatakan bahwa disekeliling pusat kota terdapat wilayah dengan bermacam-macam tata guna lahan, terutama untuk perumahan penduduk. Pertumbuhan kota keluar akan melahirkan wilayah pinggiran kota yang disebut dengan suburban. Perkembangan dan perluasan kota-kota sering menggunakan daerah-daerah pertanian yang subur dan luas, khususnya kota-kota yang terletak dilahan datar. Pada wilayah ini akan terjadi persaingan kegiatan yang sangat tinggi untuk mendapatkan lokasi-lokasi yang diinginkan dengan menawarkan pada tingkat *land rent* yang beragam.

Perkembangan kawasan pinggiran dari suatu perkotaan merupakan proses berkembangnya wilayah pinggiran kota disertai dengan perubahan dan peningkatan aktifitas perekonomian. Kawasan ini merupakan suatu proses pertumbuhan daerah pinggiran yang lebih cepat dibandingkan dengan pusat kotanya, dan adanya gaya hidup sebagai *commuter* (penglaju) yang mempengaruhi kegiatan sehari-hari (Rustiadi dan Panuju, 1999).

2.4.. Konsep Pajak

Pajak berasal dari bahasa Jawa “ Ajeg” yang berarti sesuatu yang diberikan secara teratur terhadap hasil bumi yang diberikan petani (Wijayati, 2001). Pajak adalah salah satu aliran pemasukan pemerintah yang terbesar dan diharapkan dapat memakmurkan bangsa (Cahyono, 1982.). Menurut Boediono (1987), yang dimaksud dengan pajak adalah iuran dari rakyat/penduduk kepada kas negara atau dengan perkataan lain: peralihan sebagian kecil hasil kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah berdasarkan undang-undang dan dapat dipaksakan, dimana pembayarannya tidak mendapat imbalan (*tegenprestasi*) secara langsung yang ditunjuk oleh negara yang gunanya ntuk membiayai pengeluaran umum berhubung tugas negara harus menyelenggarakan pemerintahan

Pajak pada dasarnya digunakan untuk keperluan tambahan pemerintah dan dapat juga sebagai kebijaksanaan terhadap publik yang dinilai cukup obyektif. Tidak ada pemerintah yang dapat bertahan tanpa memungut dan mengumpulkan pajak (Barlowe, 1978). Kekuatan untuk memungut pajak adalah suatu kekuatan yang didasarkan pada undang-undang nasional. Pajak merupakan keharusan untuk eksistensi dan kemakmuran nasional. Pajak yang dipungut pemerintah memberikan pendapatan yang besar untuk membiayai operasi dan fungsi pemerintahan, selain itu juga dapat digunakan sebagai alat untuk tujuan-tujuan non-fiskal yaitu sebagai alat pengendali harga lahan dan tata ruang.

Dalam Undang-Undang Dasar 1945, pada pasal 23 ayat 2, diisyaratkan bahwa pajak harus digunakan untuk kepentingan negara dan berdasarkan undang-undang. Dengan demikian pajak menurut Undang-Undang Dasar 1945 harus untuk

kepentingan negara dan penerapannya harus berdasarkan pada undang-undang. Sedangkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara tentang kebijaksanaan perpajakan menyatakan, penyebaran yang merata dari pada hasil pembangunan akan diwujudkan melalui kebijaksanaan yang serasi di bidang perpajakan. Dalam hubungan ini pajak langsung dalam bentuk pajak atas pendapatan dan pajak atas kekayaan mempunyai peranan yang sangat penting.

Untuk keperluan pembangunan, negara berhak memungut pajak dan masyarakat wajib membayar pajak. Indonesia adalah negara berkedaulatan rakyat, maka segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dan lain-lain pungutan, menurut penjelasan pasal 23 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945, harus ditetapkan berdasarkan undang-undang. Suatu ketentuan hukum, sebelum peraturan itu ditetapkan sebagai undang-undang maka rancangan itu harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Perwakilan Rakyat untuk disahkan menjadi undang-undang.

Setiap pajak, pengenaan dan penagihannya ditentukan dalam undang-undang. sehinggamerupakan kewajiban yang tidak boleh diabaikan pelunasannya. Setiap undang-undang perpajakan selalu ditentukan sanksi bagi mereka yang mengabaikan kewajiban pajaknya, menyembunyikan obyek pajaknya, atau memberikan data palsu. Sanksi dapat berupa hukuman kurungan dan denda yang disesuaikan dengan tingkat pelanggaran wajib pajak.

2.5. Pajak Lahan

Pajak lahan merupakan pajak yang paling efisien diantara jenis-jenis pajak lainnya karena pajak lahan dapat digunakan untuk mengatur persediaan lahan untuk

pasaran dan penggunaan lahan. Keuntungan yang diperoleh dari penggunaan pajak bagi berbagai tipe pengembangan lahan dapat menjadi sangat berpengaruh bagi penggunaan lahan. Pajak yang dikenakan pada setiap pengelolaan sumberdaya lahan akan menimbulkan pengaruh pada pemanfaatan lahan itu sendiri. Karena hasil pengumpulan pajak kemudian digunakan untuk kepentingan umum, sehingga pajak yang mereka bayar tadi dapat mereka rasakan kembali (Cahyono, 1982).

Pajak lahan di Indonesia sudah dikenakan kepada pemilik sejak zaman penjajahan Belanda dengan nama "*land rente*". Setelah Indonesia merdeka, *landrente* tetap digunakan tetapi namanya diubah menjadi "Pajak Bumi" dan selanjutnya diganti dengan "Pajak Hasil Bumi" dengan basis pajak hasil yang keluar dari lahan, tidak lagi pada nilai lahan. Karena adanya pengenaan pajak ganda atas hasil yang keluar dari lahan (pajak hasil bumi dan pajak peralihan), pada tahun 1952 pajak hasil bumi dihapuskan. Tahun 1959 Pajak Hasil Bumi melalui Undang-Undang Nomor 11 Prp 1959 diberlakukan kembali dengan basis nilai lahan (bukan hasil yang keluar dari lahan). Pajak hasil bumi ini kemudian diubah menjadi IPEDA terhitung dari tahun 1965 yang objeknya meliputi lahan pekarangan, lahan yang menghasilkan, lahan yang ditanami tetapi belum menghasilkan dan lahan yang tidak menghasilkan. Tarif Ipeda ditentukan sebesar 5 % dari hasil bersih lahan. Hambatan mulai muncul jika terdapat perbedaaan sektor maupun perbedaaan macam kelas lahan.

Pajak lahan yang efektif sangat penting bagi kelangsungan hidup kota-kota di dunia. Pajak atas lahan merupakan salah satu bentuk perpajakan yang tertua

(McAuslan, 1986). Jauh sebelum pajak pendapatan, pajak lahan merupakan sumber utama pendapatan para penguasa dari negara feodal. Basis pajak atas lahan di kebanyakan negara asia umumnya masih kuno. Kebanyakan menggunakan basis nilai pasar, potensi nilai penggunaan, dan nilai sewa. Sebagai akibatnya potensi sumber dana dari pajak ini tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Di Indonesia tarif pajak dinilai sangat rendah, padahal satu dari banyak problem kota-kota di Indonesia adalah sumber dana bagi penyediaan sarana dan prasarana utama.

Pajak yang dikenakan atas lahan akan berpengaruh pada pemanfaatan lahan tersebut, dimana para pemilik lahan akan terdorong untuk memanfaatkan lahan lebih intensif sehingga diharapkan meningkatkan produksi dan relatif tidak ada lahan yang menganggur. Terutama jika pajak yang dibuat memberikan semangat untuk mengembangkan lahannya daripada hanya memiliki lahan untuk tujuan spekulasi. Penetapan Pajak Lahan dimaksudkan sebagai mekanisme pemberian insentif dan dis-insentif kepada pemegang hak atas lahan. Tindakan ini diharapkan dapat mempengaruhi tindakan pemegang hak atas lahan terhadap lahannya. Mekanisme pengendalian melalui jalur perpajakan pada beberapa negara dilakukan melalui pajak lahan kosong (*vacant land tax*) yang dimaksudkan untuk menghindari spekulasi lahan dengan membiarkan lahan kosong di tengah kota.

Di Republik China pajak lahan kosong dimaksudkan untuk kontrol terhadap spekulasi lahan dan memperbaiki penggunaan lahan. Pada kenyataannya pajak lahan kosong tidak hanya dapat menahan spekulasi lahan dan memperbaiki penggunaan lahan saja, tetapi dapat mengurangi harga rumah. Untuk maksud tersebut, pemerintah menetapkan tarif pajak lahan kosong jauh lebih besar daripada tarif

pajak lahan yang wajar. Tarif tersebut berkisar antara 3 sampai 10 kali lipat dari pada pajak lahan wajar. Pajak lahan yang ada sekarang ini ditetapkan 1,5 persen dari harga lahan, yang berarti pajak lahan kosong mencapai angka 4,5 sampai 15 persen dari harga lahan.

2.6. Kebijakan Perpajakan Untuk Pajak Bumi Dan Bangunan

Untuk mempermudah dan menyederhanakan penarikan pajak lahan, mulai 1986 diperkenalkan adanya PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985. Pengertian yang terkandung didalamnya sangat luas karena dapat berarti bumi saja atau bangunan saja, atau bumi dan bangunan yang berada di atas atau di bawahnya. Menurut (Sukanto dan Pradono, 1994) PBB menyederhanakan penarikan pajak karena menggantikan berbagai macam pajak seperti pajak kekayaan, pajak rumah tangga, Ipeda dan sejenisnya. Tarif PBB berupa tarif tunggal sebesar 0,5 % dari Nilai Jual Kena Pajak (NJKP). NJKP tersebut ditetapkan sebesar serendah-rendahnya 20 % dan setinggi-tingginya 100 % dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Tarif 0,5 % ini tidak membedakan sektor manapun.

Menurut Undang-Undang mengenai Pajak Bumi dan Bangunan, yang menjadi objek pajak adalah bumi dan /atau bangunan. Dimana yang dimaksud dengan Bumi adalah permukaan bumi meliputi lahan dan perairan pedalaman serta laut wilayah Indonesia. Termasuk didalamnya adalah tubuh bumi yang berada dibawahnya. Sedangkan yang dimaksud dengan bangunan adalah konstruksi teknik yang ditanam atau dilekatkan secara tetap pada lahan dan/atau perairan. Termasuk

dalam pengertian bangunan adalah jalan lingkungan, kolam renang, jalan tol, pagar mewah, tempat olah raga, galangan kapal atau dermaga, taman-taman mewah, tempat penampungan/ kilang dan fasilitas lain yang memberikan manfaat. Subjek/wajib pajak PBB adalah orang atau badan yang secara nyata mempunyai suatu hak atas bumi, memperoleh manfaat atas bumi, dan memiliki, menguasai, memperoleh manfaat atas bangunan, antara lain: Pemilik, Penghuni, Pengontrak, Penggarap, Pemakai dan Penyewa.

Penentuan Nilai Jual Obyek Pajak lahan untuk PBB dirumuskan dalam Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak No. SE-35/PJ.6/1991 tanggal 25 April 1991. Faktor-faktor yang mempengaruhi NJOP lahan antara lain: (1) kode penggunaan lahan; (2) luas lahan obyek pajak; (3) lebar jalan dari pagar ke pagar, lebar jalan diperkeras dari posisi obyek pajak; (4) banjir di lokasi dan lahan lebih rendah dari jalan/elevasi; (5) bentuk lahan dari obyek pajak; (6) bentuk lahan sudut dari obyek pajak; (7) bentuk lahan tusuk sate dari obyek pajak; (8) fasilitas listrik PLN; (9) fasilitas air dari PAM; (10) SD dan pasar dengan jarak 500 meter dari obyek pajak.

Sedangkan berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria, Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1 Tahun 1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Keputusan Presiden RI No.55 Tahun 1993 mengenai Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, faktor yang mempengaruhi nilai lahan adalah: (1) lokasi lahan; (2) jenis hak atas lahan; (3) status penguasaan lahan; (4) peruntukan lahan; (5) kesesuaian penggunaan lahan dengan rencana tata ruang kota; (6) prasarana yang tersedia; (7) fasilitas dan utilitas; (8) lingkungan; dan (9) lain-lain yang mempengaruhi harga lahan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 tentang (PBB) memberikan beberapa pengecualian (tidak terkena Pajak Bumi dan Bangunan) yaitu :

- Digunakan semata-mata untuk melayani kepentingan umum, yang tidak dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan;
- Digunakan untuk kuburan, peninggalan purbakala, atau yang sejenis;
- Merupakan hutan lindung, hutan suaka alam, hutan wisata, taman nasional, tanah penggembalaan yang dikuasai oleh desa, dan atau tanah negara yang belum dibebani suatu hak;
- Digunakan untuk perwakilan diplomatik, konsulat berdasarkan azas perlakuan timbal balik;
- Digunakan oleh badan atau perwakilan organisasi internasional yang ditentukan oleh menteri keuangan.

Penilaian objek PBB meliputi penilaian objek lahan dan bangunan: (a). Penilaian Lahan dilakukan dengan cara menentukan/menilai harga lahan berdasarkan transaksi jual beli lahan yang terjadi di wilayah tersebut dengan mengambil harga jual rata-rata, KANWIL yang bersangkutan setiap tahunnya mengeluarkan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP), berdasarkan penilaian klasifikasi lahan tersebut, petugas penilai mencantumkan kelas lahan pada SPOP. (b). Penilaian Bangunan dilakukan dengan menilai konstruksi bangunan meliputi: konstruksi landasan, konstruksi dinding dan konstruksi atap, dengan memperhatikan segi kualitas material bangunan dan luas bangunan, pagar dan taman yang dinilai mewah. Selanjutnya diadakan penghitungan/penetapan pajak guna penerbitan Surat

Pemberitahuan Pajak Terhutang (SPPT). Besarnya tarif adalah 0,5 % (lima perseribu). Dasar pengenaan pajak adalah Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Dasar perhitungan pajak (Nilai Jual Kena Pajak) adalah 20% dari Nilai Jual Objek Pajak (NJOP). Batas Nilai Jual bangunan Tidak Kena Pajak adalah sebesar Rp.5.000.000,- untuk setiap satuan bangunan.

III. Menelaah Kinerja PBB sebagai fungsi pengendalian lahan

3.1. Kaitan PBB dengan Alih Fungsi Lahan Sawah

Berbagai ketentuan tentang perencanaan penggunaan lahan bagi pembangunan dan lain-lain diatur dalam berbagai peraturan perundangan, antara lain: Kepres No.53 Tahun 1989, SK Menteri Petanian No.764/Kpts/um/10/1980, Inmendagri No.8 Tahun 1987, Permendagri No.3 Tahun 1987, Kepres No.33 Tahun 1990 dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.460-3346 Tahun 1994 dan No.410-1851 Tahun 1995. Instruksi Presiden No.1 Tahun 1976 tentang sinkronisasi pelaksanaan tugas bidang keagrariaan dengan bidang kehutanan, pertambangan, transmigrasi dan pekerjaan umum. Peraturan Menteri Dalam Negeri No.5 Tahun 1974 tentang ketentuan-ketentuan mengenai penyediaan dan pemberian tanah untuk keperluan perusahaan. Dalam peraturan ini ditetapkan ketentuan bahwa dalam menetapkan lokasi kegiatan nonpertanian yang akan dikembangkan perlu diperhatikan: (a) sejauh mungkin harus dihindarkan pengurangan areal lahan pertanian yang subur; (b) sedapat mungkin dimanfaatkan tanah yang semula tidak subur atau kurang produktif. Keputusan Presiden No.35 tahun 1989 tentang kawasan industri, terdapat ketentuan pembangunan kawasan industri tidak mengurangi lahan

pertanian. Surat edaran kepada kakanwil BPN Propinsi, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dan Gubernur/Walikota/Bupati agar dalam penanganan izin likasi berpedoman kepada keputusan Badan Koordinasi Tata ruang Nasional (BKTRN) mengenai pencegahan penggunaan lahan beririgasi teknis untuk penggunaan non pertanian. Pada hakekatnya peraturan perundangan diatas mengatur agar dalam penyediaan lahan untuk berbagai sektor pembangunan tidak mengkonversi lahan pertanian. Terutama lahan sawah beririgasi teknis.

Konversi lahan sawah selalu bertentangan dengan petunjuk yang telah digariskan dalam rencana tata ruang, karena misi yang diemban dalam pelaksanaan pembangunan yang tertuang dalam rencana tata ruang selalu dikaitkan dengan upaya pemerintah untuk mempertahankan swasembada beras tanpa memperhatikan kesejahteraan petani dan potensi ekonomi sumberdaya lahan. Keppres No.53 Tahun 1990, tentang larangan konversi lahan sawah beririgasi teknis hanya bertujuan untuk menutupi kekurangan pangan akibat berkurangnya lahan sawah sebagai dampak dari konversi. Ketentuan ini akan terus dilanggar selama belum diadakan perbaikan. Karena larangan konversi lahan sawah yang tidak mempertimbangkan nilai ekonomi lahan selain akan menimbulkan pelanggaran terhadap rencana tata ruang, juga secara tidak langsung mendorong terjadinya proses pemiskinan masyarakat khususnya masyarakat petani pemilik lahan sawah.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) alih fungsi lahan sawah dari tahun 1979 –1999 mencapai 1,628 juta Ha. Selama periode 1994 – 1999, total luas lahan pertanian yang beralih fungsi mencapai 103,476 Ha. Alih fungsi tertinggi adalah lahan sawah mencapai 57,71 Ha, (Tabel 2 dan Tabel 3). Kondisi ini

diperparah lagi bahwa 73,992 Ha (70 %) dari total lahan pertanian, dan 48,573 Ha (84%) dari total 57,717 Ha lahan sawah yang beralih fungsi tersebut terjadi di Jawa, yang merupakan daerah subur dengan rata-rata kepemilikan luas lahan yang paling kecil secara nasional. Alih fungsi lahan pertanian terutama sawah merupakan suatu fenomena permanen yang dapat menjadi ancaman serius terhadap upaya ketahanan pangan negara, penyebab utama dari berlanjutnya proses marjinalisasi usaha pertanian, yang berarti merupakan salah satu faktor penghambat peningkatan kesejahteraan petani dan pengentasan kemiskinan di pedesaan.

Tabel 4. Alih Fungsi Lahan Pertanian ke Non Pertanian di Indonesia Tahun 1994 – 1999 dalam Hektar (Ha)

Jenis Lahan	1994/1995	1995/1996	1997/1998	1998/1999	Total
Sawah	11427	17229	26133	960	55749
Tegalan	2723	6105	3372	1107	13307
Kebun campuran	7525	6878	3167	237	17807
Perkebunan	1497	499	1525	6894	10415
Total	23172	30711	34197	9198	97278

Sumber: Litbang BPN 2000

Tabel 5. Alih Fungsi Lahan Pertanian di Pulau Jawa Tahun 1994–1999 dalam Hektar

Jenis Lahan	Jawa Barat	Jawa Tengah	DIY	Jawa Timur	Total
Sawah	41550	1468	366	5009	48393
Tegalan	9888	528	191	1643	12250
Kebun campuran	12881	4	25	5	12915
Perkebunan	143	4	-	7	154
Total	64462	2004	582	6664	73712

Sumber: Litbang Badan Pertanahan nasional 2000

Berdasarkan data sensus pertanian menunjukkan bahwa 60 % rumah tangga petani pada tahun 1993 hanya mempunyai luas lahan garapan dibawah 0,5 Ha.

Sebagaimana daa pada Tabel 1, yang menunjukkan terjadinya proses pemiskinan bagi petani lahan sawah.

Tabel 1 Struktur Penguasaan Tanah di Indonesia Menurut Sensus Pertanian 1993

Golongan Luas Tanah	Rumah Tangga pedesaan		Proporsi Luas Tanah yang dikuasai
	Jumlah	(%)	
Tunakisma + petani <0,10 Ha	11,084,605	43%	
0,10 - 0,49 Ha	7,645,428	27%	13%
0,50 - 0,99 Ha	4,130,221	14%	18%
> 1 Ha	4,421,746	16%	69%

Sumber Sensus Pertanian 1993

Berdasarkan mekanisme peraturan dan data empiric di atas, menunjukkan bahwa konversi lahan pertanian terutama yang mempunyai irigasi adalah terlarang, namun dalam kenyataan di Indonesia khususnya di Jabotabek (kawasan pinggiran perkotaan) menunjukkan bahwa konversi ini sangat tinggi, sementara pajak bumi dan bangunan (PBB) tidak mampu menjangkau pelaku yang melakukan konversi ini, disebabkan sistem didalam penetapan PBB, tidak mempedulikan untuk apa lahan tersebut digunakan, dan siapa pemiliknya (sistem tetap untuk semua sector). Hampir 70% proses jual beli lahan sawah melibatkan pemerintah (Somaji, 1994), yaitu berupa izin lokasi dan izin pembebasan. Disini menunjukkan bahwa pemerintah berdasarkan kewenangan menetapkan larangan konversi lahan sawah, dan disatu pihak akan menentang peraturannya sendiri dengan menetapkan izin konversi lahan sawah. Hal ini jika dibiarkan berlarut-larut, maka struktur tata ruang akan semakin tidak terkendali dan menyimpang dari tujuan awal pengembangan wilayah. Disisi

lain fragmentasi lahan pertanian yang terjadi karena warisan juga merupakan masalah yang berkaitan dengan keberadaan lahan sawah. (Tahir, 1997).

Ada empat penyebab mengapa lahan sawah menjadi sasaran permintaan untuk penggunaan non pertanian, yaitu: (1) umumnya sawah yang subur mempunyai prasarana jalan, (2) sawah yang subur memiliki potensi air yang besar sehingga sangat mobil untuk berbagai penggunaan baik untuk industri, pemukiman maupun prasarana jalan, (3) lahan sawah dengan kesuburan tinggi (*ricardian rent*), di daerah yang dekat dengan konsentrasi penduduk akan kalah bersaing dengan keuntungan lokasinya (*lokasional rent*), (4) keuntungan lokasi lahan sawah yang berdekatan dengan kota mendorong pemilik untuk mengkonversikan/menjual lahannya. Selain itu perbedaan tingkat upah di sektor pertanian dan industri, jumlah pemilikan aset lahan, tingkat pendidikan serta luas pemilikan lahan sawah per persil cenderung menjadi faktor penghambat dan pendorong proses konversi lahan.

2. Kaitan PBB dengan Lahan Terlantar.

Pengertian lahan terlantar menurut penjelasan pasal 27 UUPA adalah bidang tanah yang dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan dari pada haknya. Menurut pasal 27, 34 dan 40 UUPA maka hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan hapus apabila diterlantarkan. Menteri Negara Agraria (Kepala BPN) (1995) mengemukakan bahwa lahan terlantar ini antara lain disebabkan adanya hal-hal sebagai berikut:

- (1) pemegang hak tidak mempunyai cukup kemampuan/modal untuk membangun atau memanfaatkan lahannya
- (2) adanya kesulitan ekonomi yang menimbulkan perubahan struktur pemasaran

atau sebab-sebab lain sehingga pemegang hak merasa tidak akan memperoleh keuntungan untuk melanjutkan usahanya dan memutuskan untuk membiarkan lahan yang sudah dikuasainya terlantar

- (3) adanya pendudukan liar, sehingga pemegang hak mendapat kesulitan untuk mengusahakan lahannya sesuai dengan sifat dan tujuan haknya
- (4) adanya usaha spekulasi yang mengharapkan keuntungan secara tidak wajar dengan memanfaatkan situasi

Selama ini banyak pengembang mengajukan permohonan izin lokasi dengan luas lahan yang kurang diperhitungkan, dan tidak sesuai dengan kemampuannya. Dalam keadaan seperti ini banyak lahan yang telantar atau diterlantarkan. Bukan tak mungkin motivasi penelantaran ini adalah spekulasi, untuk mendapatkan keuntungan dari kenaikan harga lahan. Perilaku seperti ini menghambat investor lain yang mempunyai minat melaksanakan pembangunan perumahan, karena lahan yang tersedia tidak bisa dimanfaatkan secara optimal

Kemampuan daya beli golongan penduduk berpenghasilan tinggi mengakibatkan adanya dominasi dalam bentuk monopoli atas lahan-lahan perkotaan yang meliputi hanya sebagian kecil golongan saja, namun mereka menguasai dan mengontrol pasaran lahan perkotaan. Sebagaimana prinsip ekonomi tuan tanah ini berpedoman pada memaksimalkan keuntungan dari investasi lahannya dan menekan biaya perbaikan dan pemeliharaan serendah-rendahnya. Bahkan pemilik ini kadang membiarkan lahannya sehingga menjadi terlantar (Yunus, 1994). Lahan-lahan kosong yang tidak dimanfaatkan oleh pemilik menjadi beban pemerintah. Tidak sedikit yang kemudian ditempati warga secara liar. Ketika pemilik memanfaatkan,

biasanya terjadi perselisihan. Akibatnya, terjadilah penggusuran paksa yang membuat masyarakat kecil semakin menderita Berdasarkan tujuannya, spekulasi didefinisikan sebagai pembelian lahan tanpa bermaksud untuk membangun atau menggunakan lahan tersebut dalam jangka pendek.

Hasil penelitian LIPI berdasarkan pada data tahun 1992 - 2001 pada kawasan Jabotabek menunjukkan bahwa luasan hutan/pohon berkurang sebesar 1.486.11 hektar atau turun sebesar 18,67 %. Sebaliknya pemukiman bertambah 696,558 hektar atau 8,75 %. Sementara luasan lahan terbuka bertambah sebesar 314.401 (3,71%), yang merupakan angka yang tinggi. Ini menunjukkan proses penelantaran lahan di wilayah Jabotabek aibat adanya motif spekulasi mengakibatkan tingginya lahan-lahan yang ditelantarkan. seperti data dibawah ini:

Tabel 2. Perubahan Penggunaan Lahan di wilayah Jabotabek 1992 – 2001

No	Kls Penutup/	Tahun 1992 Luas (Ha)	%	Tahun Luas (Ha) 2001	%	Perubahan Luas (Ha)	%
1	Lahan Terbuka	1,586,290.00	19.93	1,881,842.00	23.64	295552	3.71
2	Padi/rumput	1,158,073.00	14.55	1,157,062.00	14.54	-1011	-0.01
3	Kebun Campur	1,963,149.00	24.67	2,039,822.00	26.63	76673	0.96
4	Hutan/Pohon	2,199,688.00	27.64	713,575.00	7.95	-1486113	-18.67
5	Pemukiman padat	735,622.00	9.24	833,696.00	7.95	98074	1.23
6	Pemukiman jarang	21,869.00	0.27	718,427.00	9.03	696558	8.75
7	Waduk/danau	1,730.00	0.02	1,166.00	0.01	-564	-0.01
8	Rawa/tambak	171,458.00	2.15	485,859.00	6.1	314401	3.95
9	Laut	120,644.00	1.52	127,591.00	1.6	6947	0.09
	Jumlah	7,958,523.00					

Sumber Lapan 2002.

Berdasarkan data-data di atas, menunjukkan bahwa ternyata PBB tidak mampu untuk menghalangi tingginya motif spekulasi yang mengakibatkan meningkatnya kasus lahan terlantar di wilayah pingiran perkotaan. Hal ini disebabkan sistem pembayaran PBB yang tidak memandang penggunaan lahan tersebut, apakah produktif atau tidak (seperti lahan kosong) semuanya dikenakan sistem pajak yang tetap.

3. Kaitan antara Lahan Absente dengan PBB.

Dari aspek hak kepemilikan (*property right*), keberadaan lahan absentee (pemilik lahan bukanlah warga asli daerah tersebut) secara praktis dapat menurunkan kualitas dan produktivitas lahan itu sendiri maupun sumberdaya lingkungannya. Hal ini terjadi karena pemilik yang baru tidak *concern* terhadap pemeliharaan sumberdaya lahan yang dimiliki, sementara para penggarap tidak memikirkan kelestarian kualitas sumberdaya lahan yang mereka manfaatkan, sehingga memungkinkan sistem irigasi dan kualitas lahan menjadi menurun sehingga pada gilirannya dapat menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat sekitar.

Terjadinya lahan terlantar akibat spekulasi adalah bila si pemilik lahan bukan warga daerah tempat lahan tersebut berada. Lahan yang kepemilikan lahannya berada diluar daerah tempat tinggalnya disebut lahan berstatus absente (Ruchiyat, 1999). Persyaratan mengenai domisili berhubungan dengan apa yang disebut dengan penghapusan sistem absentee-ism, yaitu pemilikan lahan pertanian di kecamatan lain daripada kecamatan tempat tinggal yang empunya (pasal 3 PP no.224 tahun 1961 yang telah ditambah dengan PP no.41 tahun 1964). Pemerintah berdasarkan UU

no.56 (Prp) tahun 1960 melarang keberadaan lahan absentee, namun terjadi pengecualian bagi para pegawai negeri dalam batas-batas tertentu yaitu dengan syarat berhubungan dengan pekerjaannya sebagai pegawai negeri.

Sesuai dengan ketentuan dari pasal 3 PP no.224 tahun 1961 yang telah ditambah dengan PP no.41 tahun 1964, lahan berstatus absente akan diambil oleh negara yang selanjutnya akan dilakukan redistribusinya. Namun dalam prakteknya ternyata lahan berstatus absente masih banyak terdapat dan sulit untuk dibatasi. Hal tersebut disebabkan adanya dorongan untuk menginvestasikan lahan.

PBB diharapkan dapat mengurangi pelaku pemilik lahan absente ternyata juga sulit untuk diharapkan. Hal ini disebabkan mekanisme sistem pembayaran PBB yang tidak memandang hak kepemilikan (Property Right) dari sipemilik lahan. Artinya setiap lahan akan dikenakan sistem pajak bumi dengan tariff yang tetap dan tidak memandang siapa pemiliknya, dimana lokasi pemilik berada.

Pajak Lahan Sebagai Pengendali Penggunaan Lahan

Menurut David, W (1986) dalam Mulyawan (1991), ada empat jalur pendekatan yang dapat digunakan dalam usaha mencapai tujuan dari kebijakan lahan khususnya dalam pengendalian penggunaan lahan dan pengendalian tata ruang, yaitu: (a) **Jalur Police Power**, melalui jalur ini pemerintah bertindak sebagai pengatur dan menjaga agar peraturan tidak dilanggar, (b) **Jalur Eminent Domain**, dalam jalur ini pemerintah bertindak aktif dalam pembangunan tapi tetap memberikan kesempatan kepada pemilik hak atas lahan untuk ikut menentukan besarnya ganti rugi, (c) **Jalur Pengaturan Hak Atas Lahan**, antara lain:

menyangkut perijinan untuk mengelola lahan, memanfaatkan lahan, meningkatkan lahan, mengambil keuntungan dengan adanya pembangunan, pembatasan-pembatasan yang dilakukan pemerintah, dan perijinan mutasi lahan, dan (d) **Jalur Perpajakan**. Dalam tulisan ini mencoba melihat pajak lahan sebagai pengendali penggunaan lahan di wilayah perkotaan

Lahan adalah konsep yang dinamis, dimana penggunaan lahan (*land use*) terjadi sebagai akibat dari tekanan yang dialami lahan secara terus menerus. Tekanan lahan ini tercipta karena ketersediaan yang terbatas di satu pihak serta tuntutan pemenuhan segala keinginan dan kebutuhan manusia dilain pihak. Perubahan penggunaan lahan bukanlah semata-mata fenomena fisik berkurangnya luas lahan tertentu dan meningkatnya penggunaan lahan yang lain, melainkan mempunyai kaitan yang erat dengan perubahan orientasi ekonomi, sosial, budaya dan politik masyarakat. dari segi pendekatan ekonomi, akan menentukan sikap, tingkah laku dan pengambilan keputusan seseorang dalam penggunaan sumber daya lahan. Pada kondisi ini persaingan dan pergeseran penggunaan lahan akan sesuai dengan kaidah sewa ekonomi (*economics rent*) yang dapat diberikan oleh tiap-tiap penggunaan lahan.

Sewa ekonomi lahan (*land rent*) adalah penerimaan bersih yang diterima dari sumberdaya lahan. Menurut (Heady dan Jensen, 1958) penggunaan lahan paling efisien secara ekonomi adalah hasil maksimal yang dapat diperoleh dari tingkat penggunaan lahan tersebut. Tujuan ini dapat dicapai dengan mengalokasikan lahan bagi penggunaan yang mempunyai nilai lebih atau surplus (*rent*) dari satuan lahan (marginal unit) dari berbagai keperluan yang bersaing diantara berbagai alternatif

penggunaan lahan. maka penggunaan lahan yang mempunyai nilai *land rent* yang lebih tinggi relatif lebih mudah menekan dan menggantikan posisi penggunaan lahan dengan nilai *land rent* rendah tanpa memperhatikan nilai keberlanjutannya

Berdasarkan definisinya nilai *land rent* adalah hasil bersih (output) dikurangi dengan biaya (input) dan pajak lahan. Berdasarkan ini berarti bahwa pajak lahan dapat digunakan sebagai pengendali penggunaan lahan berdasarkan dari nilai *land rent* yang diterima lahan tersebut. Artinya apabila pajak lahan tinggi, maka nilai *land rent* akan turun, atau sebaliknya apabila pajak lahan diturunkan maka nilai *land rent*nya akan naik. Konsep inilah yang akan digunakan untuk menendalikan penggunaan lahan-lahan bermasalah, yaitu dengan cara menaikkan atau menurunkan pajak lahan sehingga akan mempengaruhi *land rent* yang diterima pemilik, yang juga dengan sendirinya akan mempengaruhi terhadap penggunaannya. Jadi seharusnya penetapan sistem pajak terhadap lahan harus didasarkan pada fungsi (apakah sebagai konsumsi, spekulasi, atau sebagai faktor produksi). Artinya penetapan pajak lahan seharusnya sesuai dengan motif kepemilikan dan penggunaan dari lahan tersebut, seperti :

1. Penerapan sistem pengenaan pajak yang tinggi untuk lahan pertanian/sawah yang akan dikonversi
2. Penghapusan pajak lahan untuk lahan-lahan pertanian yang dimiliki masyarakat bahkan harus dilakukan pemberian subsidi pada lahan sawah, sehingga akan dapat meningkatkan nilai *land rent* sawah tersebut, dan dapat menarik minat masyarakat untuk memanfaatkan lahannya dalam bidang pertanian. Karena areal budidaya pertanian dalam bentuk sawah merupakan cara paling baik

ditinjau dari segi pelestarian lingkungan, sebab erosi lahan menjadi minimal dan sawah mampu menahan serta meresapkan air. Fungsi ini sangat penting pada masa mendatang, sejalan dengan kecenderungan permintaan air yang meningkat, terutama di Jawa. Maka *environmental rent* yang diberikan oleh lahan sawah akan menjadi sangat penting pada masa mendatang. Oleh karena itu, fungsi sawah, terutama sawah yang terletak di dataran tinggi, bukan hanya sebagai lumbung pangan semata, tetapi juga merupakan stabilator lingkungan hidup, yang dapat berfungsi sebagai media konservasi lahan dan air serta biota lainnya.

3. Pembebanan pajak yang tinggi atas lahan kosong, dapat mendorong spekulasi mempergunakan lahannya secara progresif dan tidak membiarkan lahannya kosong untuk beberapa lama, sehingga menimbulkan pengaruh pada pemanfaatan lahan itu sendiri. Hak milik yang berupa lahan kosong dapat dikenakan pajak yang berat karena dinilai tidak produktif, karena sebenarnya dapat merupakan salah satu sumber pendapatan bagi si pemilik maupun pemerintah. Sebagaimana di negara Firlandia, Soviet, Yugoslavia dan Jepang, dimana petani dirangsang untuk selalu meningkatkan produktifitas lahannya, karena yang tidak menggunakan lahannya sebagaimana mestinya akan dikenakan pajak yang lebih tinggi, yang akan mengakibatkan nilai *land rent* akan turun, sehingga pajak tersebut betul-betul dapat merangsang pemilik untuk lebih intensif dalam menggunakan lahannya.
4. Penetapan pajak yang tinggi terhadap lahan berstatus absente diharapkan akan dapat menurunkan minat konsumen untuk membeli lahan atas dasar spekulasi

saja. Penetapan pajak yang tinggi terhadap lahan berstatus absente diharapkan pula dapat menarik para pemilik lahan untuk peduli terhadap lahannya, sehingga sumberdaya lahan terjaga dengan baik dan mencegah terjadinya lahan terlantar.

Oleh sebab itu, kebijakan lahan dalam rangka mengatasi spekulasi, penelantaran lahan, dan alih fungsi lahan dapat dilakukan melalui mekanisme perpajakan lahan. Penggunaan pajak sebagai pengendali dirasakan tepat karena hasil dari pengumpulan pajak akan digunakan untuk kepentingan umum, sehingga pajak yang mereka bayar dapat mereka rasakan kembali. Disamping itu tarif pajak lahan yang berkeadilan dapat menghasilkan penggunaan lahan yang lebih baik dan akan menciptakan kebijakan insentif dan disinsentif baru yang mempengaruhi pemasukan pemerintah melalui pajak bumi (PBB) tanpa takut kehilangan investasi

IV. DAFTAR PUSTAKA

- Barlowe, Raleigh. 1978. Land Resources Economic. 2nd ed. Prentice-Hall, Inc. United States of America.
- Boediono, B. 1987. Uraian Dasar Pajak Negara (Umum): Tentang Administrasi Pajak Negara. Jilid 2. Yayasan Kawula Indonesia. Jakarta.
- Cahyono, Tri, Bambang. 1982. Ekonomi Pertanahan. Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- Daldjonie, N.Drs. 1992. Geografi Baru. Organisasi Keruangan Dalam Teori dan Praktek Penerbit Alumni. Bandung.
- Kastoer, R.H. 1977. Prespektif Lingkungan Desa Kota Teori dan Kasus. Universitas Indonsia.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 165 Tahun 2000, Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Departemen.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1990. Tentang Penggunaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Industri
- Kompas. 4 Maret 1994. Presiden Instruksikan Agar Lahan Pertanian Beririgasi Diamankan.

- Mc Auslan, Patrick.1986. Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata. Gramedia. Jakarta.
- Mulyawan, Edy. 1991. Strategi Pengendalian Tata Ruang Perkotaan Dilihat dari Aspek Nilai Tanah. Studi Kasus DKI Jakarta. Tesis. Program Perencanaan Wilayah dan Kota. Fakultas Pascasarjana. Institut Teknologi Bandung. Tidak dipublikasikan.
- Ofori, Isaac M. 1992. Real Property and Land as Tax Base for Development. Land Reform Training Institute Publication. Taiwan.
- Pahl, R.E. 1965. "Socio Political Factor In Resources Allocation", dalam D.T Herbert and D.M Smith (Eds). Social Problem and The City, London Oxford University Press.
- Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1985 tentang Pembagian Penerimaan.
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia. Mengenai Pengelolaan Dan Penataan Ruang Kawasan Perkotaan.
- Peraturan Pemerintah Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
- Ruchiyat, Eddy. 1999. Polotik Pertanahan Nasional Sampai Orde Reformasi. Penerbit Alumni. Bandung.
- Rustan, U.H. 1997. Penataan Ruang Kawasan Pedesaan Sebagai Jabaran Rencana Tata Ruang Wilayah yang Berbasiskan Komunitas. Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota Vol.8 No.1. Bandung.
- Rustiadi, E dan D.R. Panuju. 1999. Suburbanisasi Kota Jakarta. Makalah Seminar Nasional Tahunan VII Persada Tahun 1999, Bogor 6 Desember 1999.
- Saefulhakim, R. Sunsun (1994): A Land Availability Mapping Model for Sustainable Lard Use Management. Ph.D. Dissertation of Regional Planning Laboratory, Graduate School of Agriculture, Kyoto University, Kyoto.
- Saefulhakim, R. Sunsun (1998). Spatial Arrangement for Rural Areas, Agriculture Development, and Irrigation Infrastructure. Paper presented in the National Expert Forum for Designing the Government Regulation on Rural Spatial Arrangement. Jakarta, January 21-22, 1998. The National Coordinating Agency for Spatial Arrangement (BKTRN). *(In Indonesian)*
- Saefulhakim, R. Sunsun, and Lutfi I. Nasoetion (1994): Rural Land Use Management for Economic Development. Paper presented at the Seminar on Agricultural Land Use Management, Organized by Asian Productivity Organisation (APO), Tokyo 8th-18th November 1994.
- Silalahi, Sahala Bistok. 1982. Penggunaan Lahan dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya di Daerah Pedesaan Propinsi Sumatera Utara. Disertasi. Fakultas Pasca Sarjana, Institut Pertanian Bogor. Bogor. .
- Somaji, P.R. 1994. Perubahan Tata Guna Lahan dan Dampaknya Terhadap Masyarakat Petani di Jawa Timur. Tesis. PWD-IPB. Bogor.
- Sumitro, Rochmat. 1986. Pajak Bumi dan Bangunan. Eresco. Bandung.
- Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak No. SE-35/PJ.6/1991 tanggal 25 April 1991 tentang Penentuan Nilai Jual Obyek Pajak Lahan untuk Pajak Bumi dan Bangunan.

- Tahir, Tamsil. 1997. Kemungkinan Konsolidasi Lahan Usaha Produksi Padi Sawah Ditinjau Dari Kelayakan Finansial. Tesis. Program Pascasarjana. Jurusan Teknik Planologi. ITB. Bandung.
- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Landreform No. 56 Tahun 1960 tentang Penataan Pemanfaatan Sumberdaya Lahan.
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1982 tentang Pengaturan Penggunaan Ruang.
- Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR) Tahun 1992.
- Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960.
- Wijayati, PA. 2001. Tanah dan Sistik Perpajakan Masa Kolonial Inggris, Tarawang Press Yogyakarta.
- Yunus, Hari Sabari. 1994. Teori dan Model Struktur Keruangan Kota. Fakultas Geografi. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.

