

HUBUNGAN PELAKSANAAN PAJAK BUMI DAN BANGUNAN DI PERKOTAAN DENGAN PENGHASILAN KENA PAJAK *)

Oleh: Prof. Dr. H. Rochmat Soemitro, S.H.

Keberhasilan pemungutan pajak, terutama di daerah perkotaan memberi pengaruh terhadap kelancaran kegiatan pembangunan. Dan penulis artikel ini, Rochmat Soemitro, mencoba melihat keterkaitan antara pelaksanaan Pajak Bumi dan Bangunan dengan masalah penghasilan kena pajak.

Redaksi

Pendahuluan

Dalam menyusun makalah ini yang akan didiskusikan dalam suatu seminar yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia berhubungan dengan Dies Natalis Universitas Indonesia ke-39, saya berpangkal pada kata-kata Menteri Keuangan, Bapak Radius Prawiro yang diucapkan di hadapan para peserta Rapat Gubernur dalam bulan Januari yang baru lalu, yang berbunyi :

"Pajak Bumi dan Bangunan dalam tahun anggaran 1988/1989 diharapkan agar lebih ditingkatkan penggarapannya. Meskipun PBB sejak tahun 1987 mengalami peningkatan, bila ditinjau dari persentase yang ada penanganan PBB masih memerlukan penggarapan khusus".

Titik-tolak kedua yang saya gunakan adalah penerimaan Ipeda/PBB sejak tahun anggaran 1979-1980 sampai dengan RAPBN 1980-1987.

Dari kedua titik-tolak itu kami akan

membahas perkembangan Pajak Bumi dan Bangunan, baik mengenai hasil uang yang masuk dalam Kas Negara maupun mengenai sistemnya *an sich*, karenanya sistem itu mempunyai pengaruh yang besar sekali terhadap berhasilnya pungutan. Dalam meninjau sistemnya sudah barang tentu harus ditemukan unsur-unsur yang mendukung maupun unsur-unsur yang menghambat. Agar pungutan PBB berhasil dengan memuaskan kami harus melihat kepada unsur-unsurnya yang mendasari pungutan PBB. Hal-hal yang negatif yang menghambat yang terdapat dalam unsur-unsur itu harus dihilangkan dan hal-hal yang positif, yang mendukung dan mendorong ke keberhasilan, harus kita manfaatkan dan kita pupuk. Unsur-unsur tersebut adalah:

1. Peraturan Perundang-undangan.
2. Aparatur Penetapan beserta peraturan pelaksanaan.
3. Objek Pajak dan sistem registrasi tanah.
4. Wajib pajak.
5. Aparatur Penagihan.

*) Makalah seminar sehari Efektivitas Pemungutan Pajak di Perkotaan, Fakultas Hukum UI, tanggal 27 Februari 1988.

Penerimaan Ipeda/PBB Sejak Tahun 1979-1980

Ipeda	Dalam milyar rupiah	Kenaikan
1979-1980	Rp 64,1	
1980-1981	Rp 79,9	23,1%
1981-1982	Rp 87,6	9,6%
1982-1983	Rp 108,9	24,3%
1983-1984	Rp 130,3	19,7%
1984-1985	Rp 150,6	15,6%
1985-1986	Rp 167,4	11,2%
-PKK	Rp 25,6	
Ipeda-PBB		
1986-1987	Rp 284,0	47,2%
1987-1988	Rp 274,0	- 3,5%
1988-1989	Rp 322,0	17%

Dari kelima unsur yang mutlak itu kami hanya akan membahas secara mendalam apa yang tercantum dalam butir 3 dan 4 sedangkan lainnya hanya akan kami bahas seperlunya saja.

Khususnya mengenai wajib pajak akan kami bahas hubungan antara pelaksanaan PBB dengan penghasilan kena pajak dari wajib pajak.

Latar-Belakang

Dalam hidup manusia dan hidup masyarakat tanah mempunyai peranan yang sangat penting, karena tanah (baik dimiliki sendiri atau tidak) merupakan kebutuhan pokok/primer dari rangkaian "sandang, pangan dan papan". Yang dimaksudkan dengan papan, adalah tempat pemukiman (rumah dan tanah), dan pangan adalah hasil yang keluar dari tanah. Jadi tanah dalam hidup manusia merupakan tempat pemukiman (*woon plaats*), tempat mendirikan perusahaan/pabrik (*vertigingsplaats*) dan tempat untuk

mendapatkan mata pencarian (pertanian, peternakan, perkebunan, sawah). Maka oleh sebab itu hubungan antara manusia dan tanah itu sangat erat. Luas tanah terbatas, tidak bertambah, sedangkan jumlah penduduk bertambah dan tanah yang digunakan sebagai kuburan makin meluas, sehingga ini berarti bahwa rasio jumlah penduduk dan luas tanah menjadi kecil. Dan ini menunjukkan secara ekstrim tendensi selalu menaikinya harga tanah, karena permintaan akan tanah selalu menaik sedang penawaran tanah konstan, karena luasnya tidak bertambah.

Indonesia merupakan negara yang masih agraris, sehingga tanah dalam hidup manusia Indonesia merupakan kebutuhan yang sangat pokok. Masalah ini lebih menjadi rumit, karena penggunaan tanah adalah macam-macam, sehingga antara penggunaan tanah terdapat semacam persaingan, yang selalu dimenangkan oleh pihak yang berani membayar lebih, walaupun dipandang dari sudut masyarakat kurang efektif. Satu hal yang ingin

saya kemukakan di sini ialah kedudukan tanah dalam masyarakat Pancasila.

Tanah dalam masyarakat Pancasila yang berdasarkan kekeluargaan dan gotong-royong menurut penulis mempunyai fungsi lain daripada fungsi tanah di negara Barat yang masih berdasarkan individualisme, kapitalisme dan liberalisme.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam, yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia, dan merupakan kekayaan nasional. Hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air dan ruang angkasa adalah hubungan yang bersifat abadi (ayat 2).

Selanjutnya Pasal 2 berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Penguasaan oleh negara itu mengandung wewenang untuk menggunakan bumi, air dan kekayaan alam itu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara-Hukum Indonesia yang merdeka, adil dan makmur (Pasal 2 ayat 3 UU No. 5 Tahun 1960).

Selanjutnya Pasal 6 undang-undang tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria menentukan bahwa semua hak atas tanah mempunyai *fungsi sosial*. Mempunyai fungsi sosial atau ber-

fungsi sosial itu mengandung arti bahwa semua hak atas tanah yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan, dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat haknya dan supaya bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai hak, maupun bermanfaat bagi masyarakat dan negara.

Fungsi sosial tidak berarti bahwa kepentingan perorangan (yang mempunyai hak) akan terdesak samasekali oleh kepentingan umum/masyarakat. Undang-undang Pokok-pokok Agraria memperhatikan pada kepentingan-kepentingan perorangan.

Kepentingan perorangan dan kepentingan masyarakat saling mengimbangi, sehingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya. Berhubung dengan fungsi sosialnya maka yang mempunyai hak berkewajiban memelihara tanah itu baik-baik agar bertambah kesuburannya serta dicegah kerusakannya, baik untuk tanah *an sich*, maupun untuk lingkungan. Kewajiban memelihara tanah itu tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya, melainkan menjadi beban juga dari setiap orang, badan atau instansi yang mempunyai hubungan dengan tanah itu.

Dalam pemikiran penulis, tanah juga merupakan alat untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan bersama, sehingga tanah bukan semata-mata merupakan masalah bagi si pemiliknya atau bagi yang mempunyai hak.

Timbul pertanyaan sejauh mana masyarakat (pemerintah) dapat ikut campur tangan dengan urusan tanah, menentukan hak pemilikannya, luas tanah, penggunaan tanah, menentukan nilai tanah, memungut pajak dari tanah, mencabut hak atas tanah untuk kepentingan umum dan sebagainya. Kami tidak akan mempersoalkan hal-hal tersebut di atas, kami hanya akan membahas soal nilai tanah dan pajak atas tanah.

Pemerintah melalui Pelita berusaha membentuk masyarakat yang adil dan makmur, dan tanah memegang peranan yang penting. Pemerintah berusaha agar setiap orang mempunyai sebidang tanah untuk berpijak sebagai *papan* dan sebagai *sumber pangan* sejauh mana tanah yang digunakan sebagai "papan" dan "sumber pangan" dapat dipajaki? Hal ini akan kami bahas lebih lanjut di belakang.

Unsur Peraturan Perundang-undangan

Pasal 23 (2) UUD 1945 menentukan bahwa "Segala pajak untuk kegunaan Kas Negara berdasarkan undang-undang". Jadi Pajak atas tanah dan Bangunan harus juga berdasarkan UU. Dan hal ini benar dipenuhi.

Pasal 23 (2) UUD 1945 itu tidak saja merupakan sumber hukum formal dari pajak, akan tetapi di dalamnya memuat falsafah yang lebih mendalam, yaitu bahwa sesuatu yang mengenai hak asasi rakyat harus dengan persetujuan rakyat. Tidak mungkin pemerintah memungut pajak, tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pernah dalam pemerintahan Orde Lama dipungut pajak-pajak yang tidak dimintakan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat seperti Materai Revolusi,

Sumbangan Wajib Istimewa atas Harta tidak gerak dan atas Kendaraan bermotor dan sebagainya.

Masalah peraturan perundang-undangan sebenarnya lebih mendalam lagi tidak hanya harus dengan undang-undang tetapi isinya harus adil dan memberikan kepastian hukum. Kami tidak akan memperdalam soal kepastian hukum dalam tulisan sesingkat ini tapi jika para pembaca ingin mengetahui lebih luas lagi tentang kepastian hukum, kami persilahkan membaca buku: *Pajak-pajak Ditinjau dari Segi Hukum*. Di samping kepastian hukum soal sistematik perlu mendapat perhatian khusus.

Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa UU PBB dalam Pasal 3 ayat 3 menentukan batas nilai jual bangunan yang dibebaskan dari pajak adalah Rp 2.000.000,-. Ketentuan itu mempunyai maksud agar rumah-rumah rakyat yang ada di kampung-kampung tidak akan kena PBB. Tetapi terlupa diberikan juga batas terhadap tanah, yang dimiliki petani kecil, sehingga petani yang hanya memiliki sebidang tanah seluas 200 m yang ditanami dengan jagung harus penuh membayar PBB.

Andaikata tanah itu nilai jualnya dimasukkan dalam kelas 40 (nilai jual per m² antara Rp 250 s/d Rp 300), maka PBB per m² berjumlah Rp 0,28 dan pajak seluruhnya berjumlah 200 x Rp 0,28 = Rp 56,-

Karena tidak ada ketentuan minimum, pajak sebesar itu harus juga dipungut. Apakah hal ini merupakan ketentuan yang efektif. Saya rasa biaya administrasi, dan biaya pegawai lebih mahal daripada pajak yang harus dipungut. Apa sekiranya hal yang kami

kemukakan itu dapat dijadikan masukan untuk mengadakan perbaikan undang-undangnya. Dan selanjutnya apakah tidak sebaiknya ditentukan suatu jumlah pajak yang tidak akan dipungut jika jumlahnya kurang dari itu, umpamanya Rp 5.000,-.

Mengenai perundang-undangnya, baik mengenai materinya sendiri maupun mengenai sistematiknya tidak akan kami permasalahan lebih lanjut dalam tulisan ini.

Aparatur Perpajakan yang Menetapkan Besarnya Hutang PBB

Karena Pajak Bumi dan Bangunan belum menganut sistem *self assessment*, maka aparat perpajakan yang menetapkan Surat Ketetapan Pajak (Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang atau disingkat SPPT) masih mempunyai peranan yang sangat penting).

Kurang tegas, apakah yang dianut oleh Direktorat Jenderal Pajak itu sistem timbulnya hutang pajak berdasarkan ajaran material ataukah ajaran formal. Saya condong mengatakan bahwa yang dianut adalah ajaran formal, sebab kalau tidak ada SKP/SPPT, Direktorat Jenderal Pajak, tidak akan melakukan penagihan, karena tidak ada SKP/SPPT menurut ajaran formal itu berarti tidak ada hutang pajak.

Untuk dapat menetapkan SPPT diperlukan data dari wajib pajak dan data ini didapat dari Surat Pemberitahuan pajak yang khusus untuk PBB disebut Surat Pemberitahuan Objek Pajak atau SPOP. Jadi dapat dikeluarkannya SPPT bergantung pada ada dimasukkannya SPOP oleh wajib pajak. Walaupun SPT dalam pajak-pajak merupakan hal yang lazim, namun bagi rakyat biasa hal ini merupakan suatu hal

yang baru, karena dalam pelaksanaan Ipeda, walau secara formal harus juga dimasukkan SPT, tetapi dalam praktek/kenyataannya kebanyakan dari wajib pajak tidak menghiraukan pemasukan SPT/SPOP itu SKP Ipeda ditetapkan oleh pejabat berdasarkan data-data yang ada padanya, baik yang diperoleh dari Kantor Pendaftaran Tanah/Kadaster atau yang diperoleh langsung dari pemeriksaan.

Rupanya kebiasaan ini masih dilanjutkan oleh kebanyakan wajib pajak, lebih-lebih karena undang-undang menetapkan bahwa wajib pajak harus mengambil sendiri blanko SPT/SPOP dari Kantor Inspeksi Ipeda/PBB.

Ternyata hanya kurang lebih 10% dari wajib pajak PBB yang memasukkan SPT/SPOP. Maka untuk mengejar jangan sampai pemasukan PBB menurun tahun 1986/1987 diambil kebijaksanaan untuk mengeluarkan SKP/SPPT secara *ex-officio* berdasarkan data Ipeda yang ada di Kantor Ipeda. Keadaan yang sama terjadi dalam tahun anggaran 1987/1988, bahkan dari angka-angka anggaran ternyata hasil PBB turun 3,5% (lihat daftar di muka). Dari pengalaman-pengalaman itu kami menarik kesimpulan, bahwa sistem SPT/SPOP untuk kebanyakan rakyat kecil yang kena PBB, belum membudaya, dan sukar diterapkan. Timbul pemikiran pada penulis apa sekiranya sistem mendatangi wajib pajak yang dilakukan oleh petugas PBB dengan sekalian membawa blanko SPT/SPOP yang disodorkan kepada wajib pajak untuk ditandatangani setelah diisi dengan data sesuai dengan kenyataan, tidak lebih efektif. Lebih-lebih bagi wajib pajak yang tempat tinggalnya sangat jauh dari Kantor Ipeda. Dalam

Ipeda dahulu sistem "girik" (=SKP/SPPT) juga tidak menggunakan SPT/SPOP.

Jadi wajib pajak PBB harus dikelompokkan dalam 2 kelompok yaitu:

1. Kelompok yang dianggap mampu mengambil sendiri blanko SPT/SPOP dan menyerahkan kembali kepada Kantor Ipeda, setelah diisi dengan data mengenai objek kena pajak.
2. Kelompok kedua, yang lazimnya terdiri dari wajib pajak rakyat kecil yang tidak mampu dan tidak biasa memasukkan SPT/SPOP yang kebanyakan tinggal di pedesaan yang letaknya jauh dari Kantor Ipeda/PBB, SPT/SPOP diisikan oleh pejabat dan diminta ditandatangani oleh wajib pajak yang bersangkutan.

Hanya saja harus diadakan pengawasan yang ketat, jangan sampai kesempatan ini disalahgunakan oleh pejabat yang menguntungkan dirinya dan merugikan negara.

Peraturan pelaksanaan yang dibuat oleh pelaksana supaya disederhanakan jangan terlalu membebani wajib pajak. Surat pemberitahuan/SPOP seperti ditentukan dalam lampiran SK Menteri Keuangan No. 1002/KMK.04/1985 tanggal 28 Desember 1985 menurut penilaian kami terlalu rumit yang sukar dimengerti oleh rakyat kecil. Undang-undang sendiri tidak membuat klasifikasi dalam:

1. Tanah persawahan/perladangan.
2. Usaha bidang perkebunan.
3. Usaha bidang pertambangan.
4. Usaha bidang kehutanan.
5. Usaha bidang peternakan.
6. Usaha bidang perikanan.

7. Perumahan.

8. Usaha di bidang industri.

Tetapi SPT/SPOP membuat pengklasifikasian demikian.

Dalam makalah kami untuk diskusi pada tanggal 15 Januari 1988 di Fakultas Hukum, bidang kajian hukum kami telah menguraikan bahwa sebaiknya tanah itu diklasifikasikan sesuai dengan tujuan penggunaannya, dan masing-masing kelompok bila perlu dibagi lebih lanjut dalam kelas-kelas, yang masing-masing mempunyai nilai jual, yang sangat berlainan. Pengklasifikasian tanah secara langsung dalam 50 kelas menurut pendapat saya terlalu kasar dan sukar diterapkan secara menyeluruh untuk usaha di berbagai bidang. Juga untuk menetapkan nilai jual tanah lebih mudah jika sudah dikelompok-kelompokkan.

Objek Pajak dan Sistem Registrasi Tanah

Yang menjadi objek pajak bumi dan bangunan adalah tanah (termasuk perairan) dan bangunan. Yang dijadikan dasar penghitungan pajak (*tax base*) adalah nilai jual tanah dan bangunan (objek pajak (NJOP)). Yang menjadi masalah ialah bagaimana menentukan nilai jual tanah atau bangunan/objek pajak? Undang-undang dalam Pasal 6 ayat 2 UU PBB menentukan bahwa besarnya NJOP ditetapkan setiap tiga tahun oleh Menteri Keuangan, kecuali untuk daerah tertentu ditetapkan setiap tahun sesuai dengan perkembangan daerahnya. Dalam menetapkan nilai jual Menteri Keuangan mendengar pertimbangan Gubernur serta memperhatikan *self assessment*. Dalam ketentuan umum Pasal 11 UU PBB diberikan

uraian apa yang disebut *Nilai Jual Objek Pajak*, tetapi sekaligus menentukan bagaimana caranya menentukan besarnya NJOP.

Sebetulnya ketentuan umum dalam UU, menurut teknik *legal drafting* merupakan tempat untuk memberikan arti tentang istilah-istilah yang digunakan dalam undang-undang, dan bukan merupakan tempat untuk menguraikan, bagaimana caranya menentukan NJOP. Tempat untuk itu yang tepat adalah Pasal 6 yang memberikan dasar pengenaan (*tax base*) dan cara menghitung pajak atau peraturan lain yang lebih rendah daripada undang-undang, asalkan saja undang-undang memberikan *delegation of authority* untuk maksud itu.

Menurut ketentuan umum (Pasal 1 ayat ke-3) NJOP adalah harga rata-rata yang diperoleh dari transaksi jual beli yang terjadi secara wajar. Tidak diuraikan lebih lanjut, apa yang disebut dengan harga rata-rata. Tetapi menurut pikiran yang logis (*common sense*) harga rata-rata diambil dari beberapa harga yang pernah terjadi, dibagi dengan jumlah transaksi.

Saya berpendapat bahwa ketentuan tersebut di atas didasarkan kepada pemikiran yang kurang wajar, karena penjualan tanah tidak sering terjadi seperti penjualan kacang. Mungkin hanya sekali terjadi, atau jika terjadi penjualan beberapa kali tentunya berlangsung dalam jangka waktu yang agak panjang.

Selanjutnya ketentuan umum itu menjelaskan, bilamana tidak terdapat transaksi jual beli, maka NJOP ditentukan melalui perbandingan harga dengan objek lain yang sejenis (di sini diakui pengertian penggunaan yang seje-

nis) atau *nilai perolehan baru* atau *Nilai Jual Objek Pajak pengganti*. (Istilah baru yang tidak diberi artinya !!).

Kata "atau" . . . "atau" ini penuh memberikan keragu-raguan dan ketidakpastian hukum. Yang mana harus dianut? Apakah yang pertama, kedua atau yang ketiga dan apakah ini terse-rah kepada pejabat yang melaksanakan ketentuan undang-undang. Wewenang yang diberikan kepada Menteri Keuangan oleh UU untuk setiap tiga tahun menentukan NJOP merupakan suatu tugas yang sangat tidak masuk akal. Indonesia sangat luas daerahnya dan tanah penggunaannya bermacam-macam, dan setiap tempat mempunyai harga yang satu sama lain sangat berlainan. Tanah pemukiman di desa nilainya sudah barang tentu lain daripada nilai tanah di perkotaan.

Sewajarnya UU memberikan *delegation of authority* kepada kepala daerah (tingkat I atau tingkat II) untuk menetapkan nilai tanah untuk masing-masing daerahnya. Dan pula *akan lebih mudah* apabila tanah itu sudah dikelompokkan dalam kelompok sejenis sesuai dengan tujuan penggunaannya, seperti saya uraikan di muka.

Lebih sulit lagi menetapkan nilai jual tanah pertambangan yang di atasnya terdapat hutan kayu. Apakah untuk satu tanah mungkin ada dua macam nilai jual objek pajak, sehingga dari tanah yang sama dikenakan pajak yang saling menindih. Bagaimana nilai jual tanah yang digunakan untuk perkebunan ditentukan? Apa didasarkan pada *nilai jual rata-rata*, *nilai perolehan baru* atau *nilai jual objek pajak pengganti*?

Apakah ada cara lain untuk menentukan NJOP, umpamanya yang dida-

sarkan pada hasil bruto rata-rata yang diperoleh oleh usaha perkebunan, seperti pernah dilakukan di masa lampau untuk *verponding ongebouwd*. Hal-hal tersebut di atas perlu direnungkan agar kita dapat menyempurnakan undang-undang PBB.

Registrasi Tanah yang dimiliki oleh orang atau badan merupakan sumber utama untuk pelaksanaan PBB dengan baik. Di kota-kota pemberian sertifikat tanah sudah agak teratur tetapi di luar kota, di kabupaten dan di desa-desa masih terdapat banyak tanah yang belum dikonversikan, sehingga belum ada surat sertifikatnya. Hal ini menghambat pelaksanaan UU PBB atau kalau toh dikeluarkan SKP/SPPT hal ini sementara didasarkan kepada perkiraan, berdasarkan keadaan sebenarnya.

Ketentuan pemerintah yang mengharuskan adanya sertifikat tanah, jika tanah itu akan dijual di hadapan PPAT merupakan kebijaksanaan yang sangat baik dan banyak mendorong pemilik tanah untuk segera mendapatkan surat sertifikat tanah.

Masalah berikutnya yang menjadi pokok tujuan makalah ini ialah hubungan pelaksanaan Pajak Bumi dan Bangunan perkotaan dengan Penghasilan Kena Pajak. Pajak Bumi dan Bangunan menurut sifatnya adalah pajak kebendaan yang sifatnya *zakelijk* atau *onpersoonlijk* atau *pajak yang objektif* artinya bahwa yang menjadi tujuan utama untuk dikenakan pajak adalah objeknya (jadi bumi dan bangunan) dan orang yang dikenakan pajak baru dicari kemudian, apakah itu pemiliknya, atau yang menguasainya, atau yang mendapat manfaat dari objek pajak itu, hal itu bukan merupakan pertimbangan yang penting. Ke-

adaan atau status wajib pajak (orang atau badan) yang dikenakan pajak, tidak mempengaruhi besarnya pajak. Pajak 100% bergantung pada keadaan objeknya.

Memegang teguh pada ciri itu, sering menimbulkan kesukaran. Sebelum kami mendalami hal ini, perkenankanlah saya terlebih dahulu menguraikan sistem Pajak Bumi (*land tax system*). Di dalam literatur terdapat *berbagai variasi sistem pajak atas tanah*, yang diterapkan atau pernah dicoba diterapkan oleh negara-negara di dunia. Sistem itu didasarkan pada empat hal:

1. Dasar pajak (*tax base*);
2. Cara pengenaan (*methods of assessments*);
3. Struktur tarif; dan
4. Cara penagihan.

Sedangkan dasar pajak (*tax base*) bisa macam-macam yang dapat dibedakan dalam:

- a. *Site value taxation*, yang menggunakan sebagai dasar pengenaannya, nilai tanahnya saja (*land value*).
- b. *General property taxation*, yang mengambil sebagai dasar pengenaannya *nilai tanah dan bangunan*. PBB kita menganut sistem ini.
- c. *Land value increment taxation* atau *betterment levies* yang mengenakan pajak atas perubahan/perbaikan tanah/bangunan baik pada saat selesainya dilakukan perbaikan, atau pada saat dilakukan transaksi atau pada saat dikeluarkan SKP secara periodik.
- d. *Real estate transfer tax* pajak yang dikenakan atas jumlah nilai tanah atau jumlah nilai kekayaan (tanah dan segala sesuatu yang ada di atasnya secara tetap). Indonesia pernah mengenakan pajak semacam ini

yang disebut Pajak Transfer (pemindahan hak atas) tanah.

e. *Special assessment*, merupakan pajak atas tanah yang didasarkan pada ukuran fisik atau ukuran lainnya seperti pernah ada di Indonesia, yaitu pajak jalan, yang didasarkan pada panjangnya tanah yang langsung berbatasan dengan jalan (raya).

Pembahasan dalam makalah ini perhatian akan juga diberikan pada *tax incidence*, yaitu siapa sebenarnya yang memikul beban pajak, dan bagaimana hubungan beban Pajak Bumi dan Bangunan dengan Penghasilan wajib pajak yang kena pajak. Peningkatan Pajak Bumi dan Bangunan tidak dapat dipandang lepas daripada tujuan *land policy* yang dianut oleh pemerintah. Tujuan Undang-undang Pokok Agraria ialah :

1. Mengadakan pembagian yang adil dan merata atas sumber kehidupan rakyat tani yang berupa tanah, agar ada pembagian hasil yang adil pula. Usaha ini diselenggarakan dengan mengadakan batas-batas maksimum dan minimum milik tanah, dan maksimum penguasaan tanah orang lain dan dengan melaksanakan prinsip tanah untuk tani.
2. Mengakui hak milik tanah, sebagai hak yang terkuat dan terpenuh yang berfungsi sosial.
3. Memperbaiki keadaan sosial dan ekonomi rakyat tani untuk mencapai taraf kehidupan yang lebih tinggi dan layak.
4. Memperkembangkan usaha rakyat yang berbentuk koperasi pertanian dan mempertinggi produksi nasional dan pendapatan nasional.
5. Mengakhiri sistem-sistem tuan-tuan tanah dan lain-lain sistem pemerasan seperti :
 - a. Penghapusan tanah-tanah partikelir (*particuliere landerijen*).

b. Meniadakan *groot-grondbezit* yang terang merugikan kepentingan rakyat.

c. Meniadakan usaha-usaha pertanian yang bersifat monopoli.

d. Mencegah adanya akumulasi tanah di satu tangan di satu pihak dan di lain pihak menjaga agar rakyat tani tidak menjerumus ke arah pauperisme atau kemiskinan yang fatal.

6. *Last but not least*: Undang-undang Pokok Agraria meletakkan dasar-dasar baru untuk mengubah struktur ekonomi agraris menjadi struktur ekonomi, yang berdasarkan perkembangan industri dan agraris yang seimbang, dan dengan demikian diletakkan juga salah satu sendi bagi masyarakat sosialis Indonesia.

Tujuan PBB kecuali memasukkan uang ke kas negara yang untuk *membiayai pembangunan di daerah* dan *memberikan arti kepada otonomi daerah*.

Kalau kami berpangkal kepada UUD 1945 Pasal 33 ayat 3 dan ketentuan Pasal 1 ayat 2, maka bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di wilayah Republik Indonesia merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh pemerintah Republik Indonesia, dan oleh karena itu pemerintah masih mempunyai hubungan dan hak, atas tanah-tanah yang telah diberikan kepada rakyat Indonesia dengan bermacam-macam hak. Hubungan itu sudah sewajarnya ada, karena tanah itu tidak terlepas dari *land policy* yang dianut oleh pemerintah RI.

Pemerintah dapat menentukan penggunaan tanah, umpamanya untuk tanah pemukiman, untuk pertanian, untuk hutan lindung, untuk tanah suaka, untuk jalan, untuk transmigrasi dan sebagainya. Dan di samping

itu pemerintah sebagai negara yang berdaulat dapat mengenakan pajak atas tanah, sesuai dengan ketentuan UUD 1945 Pasal 23 ayat 2, berdasarkan kedaulatan pajak yang ada padanya.

Pajak atas tanah didasarkan kepada *nilai tanah* yang lazimnya ditentukan berdasarkan harga tanah. Yang menjadi pertanyaan sekarang ialah apakah pemerintah RI juga berwenang ikut menetapkan besar kecilnya harga tanah. Secara langsung *tidak mungkin*, karena harga barang menurut dalil ekonomi ditetapkan oleh jumlah penawaran dan jumlah permintaan. Di muka telah kami jelaskan bahwa harga tanah mempunyai tendensi makin hari makin menaik, mengingat bahwa jumlah penduduk makin hari makin meningkat sedangkan luas tanah tetap dan tidak naik, bahkan dapat berkurang karena tanah digunakan untuk kuburan. Harga tanah ini juga sangat dipengaruhi oleh pembangunan pemerintah, jika pemerintah *membangun infrastruktur* seperti membuat jalan-jalan, jembatan, saluran air, dan komunikasi lain, maka harga tanah akan dipengaruhi oleh tindakan-tindakan itu.

Juga pajak yang dipungut atas tanah mempunyai pengaruh atas harga tanah. Pajak atas tanah itu mempunyai daya menurunkan atau menekan harga tanah.

Pajak Bumi yang didasarkan atas nilai tanah dan bangunan yang ada di atasnya (*general property tax*) merupakan suatu *desincentif* untuk membangun rumah tetapi sebaliknya pajak tanah yang didasarkan pada nilai tanahnya saja (*site value taxation*) akan mendorong pembangunan

rumah karena jumlah pajak tidak akan naik karena pembangunan rumah. Tetapi sebaliknya pajak tanah yang berupa *betterment tax* atau *land value increment taxation* akan menghambat pembangunan, gedung/bangunan lagipula pajak tanah yang diamortisasikan meningkat harga tanah.

Pajak Bumi dan Bangunan kita yang sebenarnya merupakan *general property taxation* atau *real property tax* yang didasarkan kepada nilai tanah dan bangunan merupakan hambatan bagi pembangunan bangunan, karena setelah ada pembangunan nilai yang dijadikan dasar untuk pengenaan pajak, naik sehingga pajaknya juga naik.

Yang dipertanyakan sekarang ialah apakah Pajak Bumi dan Bangunan sekarang ini sesuai dengan Kebijakan-sanaan Pemerintah yang sedang membangun dan bermaksud memberi kesejahteraan pada setiap penduduk agar masing-masing memiliki tempat tinggal yang layak.

Ditinjau dari segi itu sebenarnya dasar pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan kurang serasi dan kurang terpadukan kepada tujuan pembangunan.

Mustinya dalam era pembangunan ini hasrat membangun jangan dihambat oleh pajak-pajak khususnya Pajak Bumi dan Bangunan. Untuk dapat mencapai hal itu pemerintah masih perlu memberikan fasilitas dalam bidang perpajakan, khususnya Pajak Bumi dan Bangunan, untuk menghilangkan efek menghambat PBB yang didasarkan pada *nilai tanah dan bangunan*. Walaupun fasilitas perpajakan sudah dihapus, hal ini tidak ber-

arti bahwa pemerintah tidak boleh lagi memberikan fasilitas perpajakan, lebih-lebih kalau ini untuk mensukseskan tujuan pembangunan, dan untuk melakukan tindakan yang terpadu. Tetapi pemberian fasilitas itu pun tidak boleh tanpa batas.

Dalam praktek penulis mengamati kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh wajib pajak PBB.

Banyak janda bekas pegawai, pensiunan, yang mempunyai rumah yang didiami sendiri dengan keluarganya, mengeluh atas dikenakan Pajak Bumi dan Bangunan yang tidak terbayar dari pensiun yang diterimanya. Juga pegawai yang masih menjabat, yang membeli rumah yang dicicil selama 10 sampai 20 tahun, juga tidak luput dari pengenaan PBB, yang menurut cerita mereka dianggap berat.

Timbul pemikiran pada penulis, mengingat tujuan pembangunan nasional, untuk memberikan kesejahteraan yang merata kepada seluruh bangsa Indonesia, dan agar setiap orang dapat memiliki tempat tinggal, apa salahnya jika pemerintah untuk maksud itu memberikan kelonggaran pajak kepada setiap warga negara dalam *bidang PBB*, agar setiap warga negara dapat tanpa banyak rintangan memiliki sebuah rumah tinggal. Hal ini supaya dibatasi cukup pada *satu rumah saja* yang sangat diperlukan untuk tempat tinggal baginya beserta keluarganya. Jika ada rumah kedua atau ketiga, rumah-rumah itu tetap dikenakan PBB sebagaimana mustinya.

Hal yang kami usulkan itu didukung oleh falsafah sebagai kami kemukakan di bawah ini.

Terlebih dahulu kami harus *melihat*

hat sifat dari Pajak dan Bangunan. Pajak Bumi dan Bangunan diintroduksi sebagai pajak yang menggantikan bermacam-macam pajak yaitu:

1. Verponding
2. Inlands Verponding
3. Ipeda
4. Pajak Kekayaan
5. Pajak Rumahtangga
6. Pajak Jalan dan
7. Pajak-pajak lain yang dikenakan atas tanah oleh Pemerintah Daerah.

Sebenarnya sifat pajak yang telah dihapus tidak semua sama dengan sifat PBB.

Ada yang bersifat pajak atas kekayaan/nilai harta tidak gerak, atau bersifat pajak atas pembelanjaan (*verticings belasting*) seperti pajak rumahtangga. Pokoknya yang jelas PBB bukan pajak atas penghasilan tetapi lebih bersifat *pajak atas kekayaan (property tax)*/pajak atas harta tidak gerak.

Kalau kita melihat ke belakang kepada pajak kekayaan yang telah dihapus, maksud pemerintah (jajahan) adalah untuk memungut pajak tambahan atas pajak pendapatan yang dikenakan kepada setiap wajib pajak, jadi sebenarnya pajak kekayaan merupakan surplus pajak pendapatan. Oleh karena itu persentase pungutannya adalah kecil sekali (1 promille).

Latar-belakang pemikirannya ialah, bahwa orang yang memperoleh pendapatan dari harta tidak gerak (tanah-rumah) jika dibandingkan dengan orang yang memperoleh penghasilan dari tenaga dan pikirannya, berada dalam posisi yang lebih baik, karena hasil yang keluar dari harta kekayaan

(tanah dan bangunan) tidak bergantung kepada keadaan fisik si pemiliknya. Walaupun pemiliknya sakit atau tidak bekerja pendapatan akan terus mengalir, atau dengan lain perkataan dapat disebut, orang itu mempunyai *Daya Pikul* yang lebih besar justru daya pikul yang lebih besar itu membenarkan dikenakan pungutan tambahan.

Di lain pihak ada *falsafah yang menghambat* dikenakannya pungutan ekstra itu, jika harta kekayaan itu tidak memberikan hasil.

Pajak kekayaan yang dikenakan harus dapat dibayar dari hasil yang keluar dari kekayaan itu. Kalau ini tidak mungkin, maka pemungutan pajak kekayaan dinyatakan sebagai tidak adil, tidak manusiawi karena *menggrogoti* harta kekayaan, artinya karena harta kekayaan itu tidak mengeluarkan hasil, maka untuk dapat membayar pajak kekayaan yang terhutang, harus dijual sebagian dari harta kekayaan itu, dan jika proses ini berlangsung secara terus-menerus secara logis, akan habis harta kekayaan itu, hanya karena pungutan pajak.

Hal ini menjadi masalah banyak para janda pegawai dan pensiunan yang tidak mampu membayar PBB, karena pensiunnya atau penghasilannya tidak mencukupi, sedangkan tanah-rumah itu tidak memberikan penghasilan karena ditempati sendiri. Pemerintah dalam hal ini berdasarkan kebijaksanaan (bukan karena undang-undang) telah memberikan keringanan kepada para pensiunan (pegawai) berupa potongan PBB sebanyak 25% dari PBB yang terhutang.

Ditinjau dari segi ekonomis PBB merupakan jumlah yang mengurangi

penghasilan wajib pajak, karena rumah yang ditempati sendiri, tidak mengeluarkan hasil, sehingga PBB harus dibayar dari penghasilan yang berasal dari sumber lain. Hal ini mengurangi daya beli seseorang. Mengingat bahwa nyatanya jumlah PBB untuk tahun 1987 lebih besar daripada PBB tahun 1986 dan sebelumnya, maka kemunduran penghasilan wajib pajak sangat terasa, dan terdengar banyak keluhan. Dengan adanya kenaikan PBB itu para pemilik tanah/bangunan yang berpenghasilan tetap terpaksa mengadakan perubahan pola hidup/pengeluaran.

Di sidit lain, kami mengamati juga bahwa justru tanah itu dijadikan *alat spekulasi* oleh orang-orang tertentu yang beruang (spekulasi) dan untuk mendapatkan keuntungan yang besar orang-orang itu tidak segan-segan melakukan pengeluaran yang tidak sedikit. Hal itu banyak juga dilakukan oleh *real estate*.

Seperti telah kami uraikan di muka, harga tanah menunjukkan tendensi makin meningkat. Banyak orang kota yang beruang membeli tanah di pinggiran kota atau di tempat lain. Mereka lihai mendapatkan informasi tentang *planning* kota, atau *planning* pertanian, sehingga mereka tahu lebih dahulu bagian mana yang akan terakup oleh *planning* atau disediakan untuk pembangunan suatu proyek. Harga tanah naik, juga karena peningkatan infrastruktur, adanya jalan, jembatan, pelistrikan, air minum dan sebagainya.

Sistem PBB kita tidak mengenakan pajak atas kenaikan harga tanah, karena perbaikan atau karena peningkatan infrastruktur, sehingga para

spekulan dapat memperoleh keuntungan yang besar.

Kita tidak mengenal pajak atas transfer tanah (yang dahulu ada yaitu Bea Balik Nama atas pemindahan hak atas tanah) dan pula belum pernah memungut pajak atas kenaikan harga tanah. Benar orang yang menjual tanah akan dikenakan pajak penghasilan 1984, karena memperoleh keuntungan dari penjualan harta kekayaan yang disebut *capital gain*, tetapi berapa banyaknya para spekulan itu yang dapat lolos dari pengenaan pajak penghasilan. Maka oleh sebab itu kami berpendapat bahwa paling tepat jika pajak yang dikenakan itu dikaitkan pada tanah itu pada saat dilakukan jual beli di hadapan PPAT. Jika demikian orang itu tidak ada kesempatan untuk lolos, karena jual beli tanah harus dilakukan di hadapan PPAT, dan dengan mudah dapat dipungut pajaknya.

Menurut kebiasaan pajak yang terkait pada harga barang, lebih mudah dibayar daripada pajak yang dikenakan atas penghasilan. Hal ini dapat dimengerti juga karena pajak penghasilan baru terhutang pada akhir tahun dan dibayar sesudah tahun pajak yang bersangkutan berakhir dan sementara itu mungkin uang yang diterima dari penjualan tanah itu sudah habis dibelanjakan tanpa memikirkan pajaknya. Tapi kalau pajak itu dikaitkan secara langsung pada objeknya (tanah) pemungutannya lebih mudah dan lebih terjamin.

Di muka telah kami jelaskan bahwa PBB bukan merupakan pajak atas penghasilan, melainkan merupakan pajak atas nilai jual objek pajak. Dan nilai jual objek pajak penentuannya

bermacam-macam. Nilai jual objek pajak penetapannya didelegasikan kepada Menteri Keuangan.

Mula-mula ditetapkan dengan Kep. Men. Keu. No. 1003/KMK.04/1985 tanggal 28 Desember 1985 yang kemudian diganti dengan SK Men.Keu. No. 22/KMK.04/1986 tanggal 15 Januari 1986 beserta lampiran-lampirannya.

Kami tidak akan mendalami cara penetapan NJOP itu hanya di sini akan kami sebut bahwa tanah-tanah yang produktif, lazimnya NJOP-nya ditetapkan dengan dasar *hasil bruto rata-rata*. Dengan demikian maka ternyatalah bahwa PBB sebagai pajak yang objektif, khususnya mengenai tanah-tanah yang produktif masih ada kaitannya dengan hasil tanah itu (*productivitas*) atau dengan *income* pemilik tanah itu (bukan penghasilan kena pajak).

Mengenai pengertian hasil bruto masih terdapat kurang ketegasan, jika mengenai tanah pertambangan, sebab khusus di pertambangan terdapat macam-macam pengertian hasil bruto. Hal ini merupakan suatu studi khusus yang perlu diperdalam. Mengenai NJOP dari tanah-tanah yang menghasilkan yang ditentukan 10 x hasil bruto rata-rata, atau hasil tahunan atau 7 x hasil tahunan kami akan menguraikan sedikit tentang asal mula multiplikator 10 atau 7.

Kami berpendapat bahwa multiplikator itu bertalian dengan suku bunga (*interest rate*) dan rentabilitas. Suku bunga waktu dulu rendah sekali yang berkisar antara 6% sampai 10% setahun sedangkan rentabilitas modal berkisar antara 10% sampai 15%. Artinya kalau saya satu tahun menerima bunga sebesar 10%, umpama

Rp 100.000 itu berarti bahwa modal yang memberikan bunga itu $\frac{100}{10}$ atau $10 \times \text{Rp } 100.000,- = \text{Rp } 1.000.000,-$. Dan kalau dari usaha, saya menerima keuntungan bersih sebesar Rp 100.000,- itu berarti bahwa modal yang memberikan hasil itu adalah $\frac{100}{15}$ (pada tingkat rentabilitas 15%) atau $6 \frac{2}{3} \times \text{Rp } 100.000,- = \text{Rp } 666.000,-$. Lazimnya memang rentabilitas lebih tinggi dari suku bunga.

Pada waktu ini suku bunga (resmi) berkisar antara 16% sampai dengan 20% dan rentabilitas modal berkisar antara 20% sampai 30%.

Berdasarkan angka-angka itu multiplikator yang diambil patokan dalam surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 22/KMK.04/1986 sebesar 10, menurut pendapat saya agak tinggi, yang pada hemat kami hanya kurang lebih 5. Jadi kalau angka 10 itu diambil alih begitu saja, dari peraturan lama, maka sesungguhnya kurang tepat dan perlu dipertimbangkan lagi. Hal ini dibuktikan dari bunga deposito berjangka. Kalau saya menerima bunga deposito berjangka setahun sebanyak Rp 1.000.000,- berdasarkan suku bunga 16% hal ini berarti bahwa uang deposito saya $\frac{100}{16}$ Rp 1.000.000,- = Rp 6.250.000,-. Kalau *hasil usaha/keuntungan* bersih yang kami peroleh itu Rp 1.000.000,- maka ini berarti bahwa modal usaha saya, berdasarkan angka rentabilitas 20% adalah $\frac{100}{20} \times \text{Rp } 1.000.000,- = \text{Rp } 5.000.000,-$. Hasil bruto lazimnya persentasenya lebih besar daripada hasil bersih, maka dengan demikian multipli-

kator akan lebih kecil dari 5.

Kesimpulan

1. Pajak Bumi dan Bangunan bukan merupakan pajak atas penghasilan tanah dan bangunan tetapi merupakan pajak atas nilai tanah dan bangunan.
2. Pajak Bumi dan Bangunan menggantikan pajak kekayaan dan bersifat pajak atas harta kekayaan.
3. Pajak Bumi dan Bangunan Indonesia merupakan *general property taxation* yang menggunakan sebagai dasar pemungutan nilai tanah dan bangunan.
4. Indonesia tidak mengenakan *land value increment taxation* atau *betterment levies*.
5. PBB menghambat pembangunan gedung dan kurang serasi dan tidak terpadu dengan usaha pemerintah dalam pembangunan untuk memudahkan setiap orang memiliki rumah tinggal.
6. PBB tidak mengenal dan tidak menerapkan pengelompokan tanah dalam penggunaannya melainkan langsung membagi objek PBB dalam kelas-kelas, yang menyukarkan penerapannya.
7. PBB atas tanah dan bangunan yang dimiliki orang dan ditempati sendiri, yang tidak mengeluarkan hasil merupakan beban yang dirasa berat.
8. Untuk PBB atas tanah perlu juga diberikan batas yang dibebaskan dari pajak seperti halnya dengan pembebasan sebagian dari nilai gedung.
9. PBB merendahkan harga rumah dan tanah.
10. PBB harus dapat dibayar dari hasil yang keluar dari tanah dan bangun-

- an, sebab kalau tidak demikian pungutan itu akan bertentangan dengan rasa keadilan.
11. Di Indonesia tidak terdapat pungutan atas transfer tanah. Sebaiknya pungutan yang pernah ada itu dihidupkan kembali.
 12. Tanah banyak digunakan sebagai alat spekulasi oleh orang-orang yang beruang. Dalam hal ini rakyat kecil yang dirugikan. Untuk membatasi spekulasi ini sebaiknya dikenakan pajak atas transfer tanah yang dibebankan kepada pemilik tanah di samping pajak atas *capital gain*.
 13. NJOP cara penetapannya bermacam-macam, dan perlu disesuaikan dengan kewajaran.
 14. Wajib pajak yang kebanyakan terdiri dari rakyat kecil masih perlu diberikan bimbingan sehingga mampu memasukkan SPT/SPOP.
 15. Pemasukan SPOP di desa-desa supaya disederhanakan.
 16. Multiplikator untuk mendapatkan NJOP yang ditentukan pada angka 10, terlampau tinggi dan tidak sesuai dengan tingkat suku bunga dan tingkat rentabilitas. Multiplikator itu paling tinggi adalah 5.

Daftar Pustaka

- 1) Pengarahan Menteri Keuangan kepada para peserta Rapat Kerja Gubernur bulan Januari 1988. Berita Buana 21 Januari 1988, hlm. 12 kolom 8.
- 2) Nota Keuangan tahun 1979, 1980, 1981 sampai dengan tahun 1988.
- 3) Boedi Harsono, Undang-undang Pokok Agraria. Jambatan 1961, hlm. 108, 109 dan hlm. 291.
- 4) Rochmat Soemitro, "Pajak-pajak Ditinjau dari Segi Hukum", PT. Eresco 1988, hlm. 6 dan seterusnya.
- 5) Lihat Kep. Men. Keu No. 1003/KMK.04/1985 tanggal 28 Desember 1985, dan lampiran I. Rochmat Soemitro. Pajak Bumi dan Bangunan. PT. Eresco 1986, hlm. 11 dan hlm. 138.
- 6) Urban Land Policy Issues and Oportunities Volume II. World Bank Staff Working Paper No. 283 May 1978, hlm. 32.
- 7) Kata-kata Menteri Agraria Sujarwo 10 Februari 1961. Kata sambutan Perundang-undangan Agraria I. R. Soedargo, S.H. (alm.). PT. Eresco 1979, hlm. III.
- 8) Lihat Verpondingsordonnantie 1928 Pasal 8 ke-2 dan makalah Soetomo. Ikatan Yuridis materi undang-undang PBB 1985 dengan undang-undang pajak lama yang sejenis, dan Rochmat Soemitro, Perundang-undangan Pajak Indonesia Buku Induk, hlm. 272.

**KEMUNGKINAN TERJADINYA PENCEMARAN
AKIBAT PENAMBANGAN DASAR LAUT DALAM
DI LAUT BANDA
DITINJAU DARI SEGI HUKUM LINGKUNGAN**

Oleh: H. Ruhulesin, S.H.

Peluang untuk mengelola pemanfaatan sumberdaya alam laut di Indonesia masih sangat luas terbentang, mengingat potensi wilayah lautnya. Sedemikian luas peluang itu namun sampai saat ini dirasakan masih minim sekali pemanfaatannya. Di masa depan yang tidak lama lagi ketika berbagai sumberdaya alam daratan makin terasa keterbatasannya, maka pengembangan perhatian yang lebih besar terhadap eksplorasi dan pemanfaatan sumberdaya alam laut menjadi bagian dari tantangan bagi peningkatan kesejahteraan hidup bangsa. Seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi maka berkembang pula cara pengelolaan secara ekonomis berbagai sumberdaya alam laut, seperti penambangan dasar laut yang membutuhkan teknologi yang lebih rumit. Perkembangan ini juga akan mengundang keterlibatan yang makin besar pada pihak swasta. Tulisan ini ingin mengintroduksikan hal-hal yang perlu dilakukan dalam mengantisipasi perkembangan itu, terutama segi pengaturan kegiatan pengelolaan sumberdaya alam laut yang potensial melakukan pencemaran laut.

Redaksi

Pendahuluan

Merupakan suatu kenyataan, bahwa manusia pada dasarnya adalah *makh-luk-daratan*, hingga perhatian dan wawasannya lazim lebih tertuju kepada daratan. Namun, dalam arah pembangunan manusia dewasa ini dengan jumlahnya yang makin meningkat, ternyata daratan menjadi makin tidak mampu lagi untuk menyajikan segala sarana penyangga hidup manusia, seperti nampak menjadi makin susutnya kemampuan daya dukung daratan. Bahkan sementara jenis sumberdaya alam di daratan kini makin menjadi langka, karena tidak dipakai secara arif.

Faktor-faktor seperti: (a) kemajuan-kemajuan yang pesat dalam ilmu dan teknologi; (b) meningkatnya intensitas-intensitas antarmanusia dan antarbangsa karena tersedianya alat sarana komunikasi dan telekomunikasi yang modern; (c) adanya hubungan internasional yang makin lancar; dan (d) tata kehidupan antarbangsa yang lebih teratur dan terjamin, telah mendorong peningkatan eksploitasi dan eksploitasi sumberdaya alam.

Selain itu, proses modernisasi yang makin menanjak pada berbagai bangsa dan negara berkembang yang disertai dengan upaya industrialisasi, membutuhkan tersedianya lebih banyak sum-