

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Politik Hukum Agraria di Indonesia

Hukum menurut para ahli adalah suatu aturan yang dibentuk oleh pemerintah (*law making institution*) sebagai pelaksanaan atas kedaulatan yang telah diberikan rakyat (*sovereignty*) yang memaksa untuk ditaati (*imperative*) karena terdapat ancaman sanksi apabila dilanggar.⁵⁴ Hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kedamaian dalam kehidupan (di dalam kedamaian terdapat kesejahteraan, ketertiban, dan keadilan) masyarakat. Saat membentuk hukum, pemerintah diwajibkan menggali nilai-nilai dan norma-norma di dalam masyarakat (*volkgeist*), jika hal tersebut dapat tercapai maka tercapailah yang disebut hukum responsif, yaitu hukum yang sesuai dengan keinginan dan pelaksanaan kehidupan sehari-hari dalam masyarakat, sehingga hukum diciptakan untuk alam semesta, maka perlu mengakomodir kebutuhan-kebutuhan baik lingkungan maupun seluruh makhluk hidup, agar hukumnya yang keluar dapat mewujudkan kedamaian dalam dunia ini.

Pembentukan hukum seringkali belum berjalan seperti yang diharapkan (*das sollen*), karena pembentukan hukum sering dipengaruhi oleh kepentingan politik suatu kaum masyarakat. Hukum dan politik bagaikan dua mata sisi uang logam, yang mana mempunyai wajah (fisik)

⁵⁴John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined* Edited by David Campbell and Philip Thomas. (London: Routledge Taylor & Francis Group, 1998), halaman xiii

yang berbeda (contoh mata uang logam Negara Indonesia yaitu burung garuda dengan nilai nominalnya), tetapi tidak dapat dipisahkan. Penerapannya yaitu dengan adanya politik suatu kaum masyarakat membuat hukum tidak untuk kepentingan bersama, tetapi untuk menguntungkan kepentingan politik kaum masyarakat tersebut, maka terkadang timbul aturan yang tidak pro-rakyat.

Politik menurut penulis adalah jantung dari semua aktivitas secara kolektif, formal maupun informal, publik maupun privat, di semua kelompok, lembaga dan masyarakat manusia. Wujudnya yang luas, politik berkenaan produksi, distribusi, dan penggunaan sumber daya dalam kehidupan sosial. Politik pada dasarnya menurut buku Harold Lasswell adalah kekuasaan yaitu suatu rangkaian asas, prinsip, keadaan, jalan, cara dan alat yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu yang dikehendaki, apa pun caranya.⁵⁵

Politik hukum adalah cara hukum untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai hukum. Politik hukum Negara Indonesia yaitu alinea IV Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Tahun 1945 yaitu, “... *untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial* ...”, sedangkan sebelum menjelaskan mengenai bank tanah perlu mempelajari politik hukum agar tidak memandang hukum semata-mata

⁵⁵ Andrew Heywood, *Politics*. (Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2013), Alih Bahasa oleh Ahmad Lintang Lazuardi, *Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), halaman 14-15.

sebagai aturan yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen* saja, tetapi juga memberikan pemahaman mengenai hukum yang dalam kenyataan *das sein* baik dalam pembentukan produk hukum yang telah dilaksanakan maupun yang akan dilaksanakan (*ius constituendum*) oleh Negara.

Dasar yang menjadi politik hukum bank tanah terutama adanya pengaturan hukum agraria tertulis dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NKRI Tahun 1945 yang berbunyi, “*Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”, tanah yang menjadi salah satu objek kajian agraria dan termasuk yang dipelajari dalam dunia kenotariatan, menjadikan Pasal ini menjadi dasar politik hukum kenotariatan di Negara Indonesia.

Permasalahan di bidang pertanahan yang begitu kompleks baik adanya mafia tanah, pembagian tanah yang merata setelah peralihan dari Negara Hindia Belanda kepada Negara Indonesia ialah ketersediaan tanah untuk kebutuhan pembangunan, baik untuk pembangunan infrastruktur, fasilitas umum, ketahanan pangan, pertahanan negara, mitigasi bencana alam maupun investasi. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum berikut peraturan turunannya dinilai tidak efektif untuk menyelesaikan berbagai permasalahan terkait semakin

meningkatnya harga tanah dan ketersediaan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan.

Tanah pula memiliki fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan. Namun di Negara Indonesia yang begitu luas ini, masih terdapat banyak sekali tanah telantar yang tidak jelas pemanfaatannya. Seperti tanah yang tidak diklaim kepemilikannya akan menjadi tanah terlantar dan menjadi tanah Negara sampai tahun 1965. Tanah-tanah telantar tersebut cenderung dimanfaatkan hanya sebagai objek spekulasi. Selain itu, masalah pengadaan tanah merupakan masalah yang selalu muncul dalam kegiatan-kegiatan pembangunan. Permasalahannya adalah kerap munculnya spekulasi tanah yang mengambil keuntungan dalam proyek pembangunan infrastruktur.

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah-Tanah Negara (Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953), diatur kewenangan penguasaan Tanah Negara pada Menteri Dalam Negeri, maka Menteri Dalam Negeri berhak:

1. Menyerahkan penguasaan itu kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra untuk keperluan-keperluan mereka dengan mengindahkan ketentuan-ketentuan yang diadakan oleh Menteri Dalam Negeri.
2. Mengawasi agar supaya Tanah Negara tersebut dipergunakan sesuai dengan peruntukannya dan berhak mencabut penguasaan atas Tanah Negara dengan alasan:

- a. penyerahan penguasaan itu ternyata keliru atau tidak tepat lagi;
- b. luas tanah yang diserahkan penguasaannya itu ternyata sangat melebihi keperluannya;
- c. tanah itu tidak dipelihara atau tidak dipergunakan sebagai mana mestinya.

Selain itu, di dalam hal penguasaan atas tanah Negara jika tidak ada klaim kepemilikan sebelum tanggal 27 Januari 1953, tanah tersebut telah diserahkan kepada sesuatu Kementerian, Jawatan atau Daerah Swatantra, maka Menteri Dalam Negeri pun berhak mengadakan pengawasan terhadap penggunaan tanah itu dan bertindak sesuai kewenangannya.

Mulai dari terbitnya peraturan ini, Tanah terlantar yang tidak memiliki tuannya tersebut (Tanah Negara) dapat diserahkan penguasaannya pada Departemen (Kementerian). Seiring perkembangan hukum tanah nasional dan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), sedangkan peraturan pelaksanaannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 diberikan penegasan terkait status Tanah Negara dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya (Permen Agraria Nomor 9 Tahun 1965). Dalam peraturan ini memberikan suatu penegasan yang mana Tanah Negara yang digunakan oleh pihak-pihak yang diatur dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953, diklasifikasikan dalam suatu hak atas tanah yaitu Hak Pakai atau Hak Pengelolaan sebagai berikut:

Pasal 4 Permen Agraria Nomor 9 Tahun 1965:
Dengan menyimpang seperlunya dari ketentuan-ketentuan tersebut dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1953, maka tanah-tanah Negara yang oleh sesuatu Departemen, Direktorat atau daerah Swatantra dimaksudkan untuk dipergunakan sendiri, oleh Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya akan diberikan kepada instansi tersebut dengan “hak pakai” yang dimaksud dalam Undang-Undang Pokok Agraria.

Pasal 5 Permen Agraria 9/1965 : Apabila tanah-tanah Negara sebagai dimaksud dalam pasal 4 di atas, selain dipergunakan oleh instansi-instansi itu sendiri, juga dimaksudkan untuk diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak ketiga, maka oleh Menteri Agraria tanah-tanah tersebut akan diberikan kepada instansi tersebut dengan “hak pengelolaan”.

Pada akhirnya hal tersebut menyebabkan proyek pembangunan menjadi sulit dilaksanakan karena banyak tanah-tanah yang tidak diklaim kepemilikannya (tidak memiliki kepemilikan Hak Atas Tanah), dan bahkan gagal atau terbengkalai sama sekali. Jika permasalahan ini terus dibiarkan, maka akan menjadi permasalahan serius bagi pembangunan yang pada gilirannya akan menghambat pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan.

Akhirnya Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) untuk melakukan pembenahan di sektor agrarian menjadi solusi untuk memperbaiki permasalahan tata kelola pertanahan di Negara Indonesia dijawab pada

Pasal 125 dalam klaster pengadaan tanah di mana Pemerintah pusat membentuk suatu badan yang dinamakan Badan Bank Tanah. Badan bank tanah sendiri ialah suatu badan yang dikhususkan untuk mengelola tanah. Peraturan perundang-undangan baru di bidang pertanahan ini menjadikan payung hukum bagi Badan Bank Tanah di Indonesia sebagai salah satu upaya reforma agraria dan peningkatan tata kelola pertanahan di Indonesia.

Menurut Mantan Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN), Sofyan A. Djalil,⁵⁶ dalam praktiknya selama ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) hanya berfungsi sebagai *land regulator* (pembentuk peraturan pertanahan). Padahal jika dilihat di luar negeri, BPN atau yang biasa disebut *land authority* memiliki dua fungsi, yaitu sebagai *land regulator* sekaligus *land manager* (pembentuk peraturan sekaligus pengelola tanah). Hal tersebut bukan tanpa alasan, BPN selaku badan yang mengurus mengenai bidang pertanahan pun tidak memiliki stok tanah. Penyediaan tanah selama ini selalu melalui mekanisme pengadaan tanah, yang juga menimbulkan polemik tak berkesudahan, seperti ganti rugi dan harga tanah yang terlampaui tinggi.

Secara substansi, bank tanah adalah pencadangan tanah oleh Pemerintah yang diperoleh sebelum adanya kebutuhan, yang menjadikan harganya relatif murah. 3 Sumber tanah yang dicadangkan dapat berasal dari tanah terlantar maupun tanah Negara yang belum digunakan (yang

⁵⁶ Rizkie Fauzian, '*Bank Tanah dan Fungsinya*', Medcom.id (online), 19 Mei 2024, diakses melalui [Bank Tanah dan Fungsinya \(medcom.id\)](https://medcom.id) pukul 07.33 WIB.

belum memiliki kepemilikan Hak Atas Tanah). Bank tanah merupakan sarana manajemen tanah dalam rangka pemanfaatan dan penggunaan tanah menjadi lebih produktif untuk mencapai tujuan dan target pembangunan Negara secara meluruh.

Penerapan bank tanah sendiri ternyata telah terbukti efektif dan efisien di banyak negara yang akan peneliti komparasikan dengan Negara Amerika Serikat terutama sebagaimana judul penelitian tesis peneliti pada Bab-Bab selanjutnya. Badan bank tanah di Indonesia akan menjadi instrumen untuk memengaruhi pola pembangunan sesuai rencana tata ruang dan tujuan perencanaan pembangunan secara keseluruhan, efisiensi penggunaan APBN/APBD, mengendalikan pasar tanah, mencegah spekulasi dan mafia tanah, serta menunjang pembangunan sosial-ekonomi. Badan bank tanah memungkinkan pemerintah pusat maupun daerah Negara Indonesia dapat memperoleh dan menghimpun tanah untuk tujuan strategis jangka pendek dan jangka panjang.

B. Karakteristik Hukum Agraria di Indonesia

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan pelaksanaan politik hukum Agraria dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA berbunyi “*Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa*

termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara.” Pasal 33 ayat (3) merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik hukum Agraria Negara Indonesia, yang berisi perintah kepada Negara agar bumi, air, dan kekayaan alam (BARAKAD) yang terkandung di dalamnya yang diletakan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Terdapat dua hal substansi yang dimuat dalam UUPA yaitu dari segi berlakunya yang *pertama*, tidak memberlakukan lagi atau mencabut Hukum Agraria Kolonial, dan yang *kedua*, hendak membangun Hukum Agraria Nasional. Menurut Boedi Harsono,⁵⁷ dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan fundamental pada Hukum Agraria Nasional, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan fundamental atau mendasar tersebut mengenai struktur perangkat hukum, konsepsi yang mendasarinya, dan maupun isinya.

Dilihat dari segi formalnya, sifat yang terdapat dalam UUPA dapat dilihat dalam konsiderannya yang menyebutkan mengenai kelemahan dan kekurangan dalam Hukum Agraria yang berlaku sebelum adanya aturan UUPA. Kelemahan dan kekurangan tersebut antara lain menyatakan bahwa dahulu dalam Hukum Agraria zaman Hindia Belanda memiliki sifat *dualism* (ada banyak aturan Hukum Agraria yang berlaku dalam satu Negara/Pemerintahan) dan tiada menjamin kepastian hukum bagi seluruh

⁵⁷ Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, halaman 162.

rakyat Indonesia. Berangkat dari alasan tersebut, maka dibentuklah Hukum Agraria Nasional yang dibuat oleh pembentuk undang-undang (*law making institution*) Indonesia, dibuat oleh Pemerintah Indonesia setelah merdeka, disusun dalam Bahasa Indonesia, berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aturan UUPA sekarang ini telah memenuhi semua persyaratan formal tersebut sehingga UUPA telah dianggap mempunyai sifat nasional formal.

Sedangkan dari segi materiilnya, juga harus bersifat nasional pula, artinya berkenaan dengan tujuan, konsepsi, asas-asas, sistem, dan materi isinya harus sesuai dengan kepentingan nasional Negara Indonesia. Dalam hal ini, aturan UUPA dalam konsideransnya berbunyi bahwa:⁵⁸

1. Harus didasarkan atas hukum adat tentang tanah;
2. Sederhana;
3. Menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia;
4. Tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
5. Memberi kemungkinan akan tercapainya, fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud diatas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
6. Sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia;

⁵⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, halaman 47.

7. Mewujudkan penjelmaan daripada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan. Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa, seperti yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar;

8. Merupakan pelaksanaan dari Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong;

9. Melaksanakan pula ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.

Aturan UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaharuan agrarian (dari *dualism* peraturan zaman Hindia Belanda) di dalamnya memuat program yang dikenal dengan Panca Program Agraria Reform Indonesia, yang meliputi.⁵⁹

1. Pembaharuan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;

⁵⁹ Boedi Harsono, *Loc.Cit.*

2. Penghapusan hak warga negara asing dan konsesi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri hal mengenai feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan hak atas tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang kemudian dikenal sebagai program *land reform*;
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Berdasarkan Urip Santoso, kriteria yang digunakan sebagai dasar bahwa aturan UUPA sebagai undang-undang pembaharuan yang berkaitan dengan agrarian di Negara Indonesia, yaitu:⁶⁰

1. Aturan UUPA mencabut peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia-Belanda dahulu;
2. UUPA menempatkan Negara bukan sebagai pemilik sumber daya agraria melainkan sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia hanya berwenang menguasai sumber daya agraria;

⁶⁰ Urip Santoso, *Op.Cit.*, halaman 48.

3. UUPA mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan Hukum Agraria, yaitu kesatuan di bidang hukum, hak atas tanah, hak jaminan atas tanah, dan pendaftaran tanah serta menempatkan Hukum Adat sebagai dasar pembentukannya;
4. UUPA mewujudkan jaminan kepastian hukum melalui penyelenggaraan pendaftaran atas bidang-bidang tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia;
5. UUPA menjabarkan nilai-nilai Pancasila sebagai asas kerohanian bangsa yang dimuat dalam bagian Konsiderans aturan UUPA di bawah perkataan “Berpendapat” huruf c dalam Penjelasan Umum angka 1 UUPA dan pasal-pasal dalam UUPA.

C. Aturan UUPA sebagai Landasan Penguasaan Hak Atas Tanah di Indonesia

Penguasaan Hak atas tanah merupakan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang diberikan alas haknya. Sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat ialah yang menjadi tolok ukur pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang telah diatur dalam UUPA.⁶¹

⁶¹ Mohammad Zamroni dan Rachman Maulana Kafrawi, Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Wilayah Pesisir Pasca Berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, *Jurnal Perspektif Hukum*, Vol. 21 No. 2 November 2021, halaman 235-256.

Pengaturan penguasaan hak atas tanah dalam UUPA dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Hak penguasaan atas tanah sebagai Lembaga hukum.

Hak penguasaan atas tanah ini belum dikaitkan dengan tanah sebagai obyek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek hukum. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- a. Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
- b. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
- c. Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya; dan
- d. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

2. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan atas tanah ini telah dikaitkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subyek hukum. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut:

- a. Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- b. Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;
- c. Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;
- d. Mengatur hal-hal mengenai hapusnya; dan
- e. Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Hierarkhi hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan Hukum Tanah Nasional adalah:

- 1. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
- 2. Hak menguasai negara atas tanah;
- 3. Hak ulayat masyarakat hukum adat;
- 4. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:
 - a. Hak-hak atas tanah;
 - b. Wakaf tanah Hak Milik;
 - c. Hak Tanggungan;
 - d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

D. Hak Menguasai Negara (*Land Regulator* dan *Land Manager*) atas Tanah.

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak akan mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dari itu dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembal amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan (dipercayakan) kepada Negara Indonesia (Pemerintah) sebagai organisasi tertinggi atas kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA).

Isi dalam wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana termuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Membuat suatu rencana umum tentang persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA);
 - b. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk mengenai menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA);
 - c. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (terutama pertanian) untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).

2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga Negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA);
 - b. Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 *jo.* Pasal 17 UUPA).
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
 - a. Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA);
 - b. Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah;
 - c. Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan menggunakan musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Berdasarkan Oloan Sitorus dan Nomadyawati⁶² suatu kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk

⁶² Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Utama, Jakarta, 1994, halaman 7.

mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa Indonesia. Konsekuensinya, kewenangan tersebut hanya bersifat tugas publik semata.

Tujuan hak menguasai Negara atas tanah termuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.⁶³

Pelaksanaan hak menguasai Negara atas tanah dapat dilakukan dengan dikuasakan atau dilimpahkan kepada pemerintah daerah atau masyarakat-masyarakat hukum adat, jika diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan (*madebewind*) sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga diberikan kepada badan otoritas, pemerintah pusat, dan pemerintah daerah, dengan pemberian penguasaan tanah-tanah tertentu dengan status Hak Pengelolaan (HPL).

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, atau badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai,

⁶³ Ria Fitri, Hukum Agraria Bidang Pertanahan Setelah Otonomi Daerah, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 20 No. 3 (2018).

menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.⁶⁴ Hak-hak perseorangan atas tanah dapat berupa hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun.

Sedangkan tanah dalam pengertian yuridis menurut aturan UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi 2 (dua) yaitu dengan ukuran panjang dan lebar.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi kewenangan kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakufkannya yang diberikan dari Negara. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum termuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri

⁶⁴ Dwi Kusumo Wardhani, Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanian Dengan Prinsip-Prinsip Uu Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum*, Vol. 6 No. 2 (2020).

maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Macam-macam hak atas tanah yang diberikan oleh Negara (*Land Regulator* dan *Land Manager*) termuat dalam Pasal 16 UUPA, Pasal 53 UUPA, antara lain yaitu, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

E. Kebutuhan Tanah sebagai Cikal Bakal Bank Tanah bagi Penyelenggaraan Pemerintahan

Ketersediaan tanah bagi penyelenggaraan pemerintahan, dapat dianggap sebagai sebuah hal keniscayaan. Kebutuhan tanah dari waktu ke waktu ternyata semakin meningkat sehubungan dengan semakin intensifnya kegiatan pembangunan. Kegiatan pembangunan terutama pembangunan di bidang fisik, baik di kota maupun di desa, sehingga tentu saja memerlukan sebuah tanah sebagai tempat penampungan kegiatan tersebut.

Pembangunan merupakan sebuah upaya oleh manusia dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan hidupnya. Termasuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, sosial, ekonomi serta

sebagainya, yang harus terus diupayakan pelaksanaannya seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Penduduk yang semakin bertambah dengan harapan meningkatnya kemakmuran yang semakin baik, tentunya membutuhkan berbagai fasilitas umum seperti jalan, jembatan, transportasi, fasilitas pendidikan, peribadatan, sarana olah raga, fasilitas kesehatan, fasilitas sosial dan sebagainya (infrastruktur).

Pembangunan tentu sangat memerlukan sebuah tanah sebagai sarana utamanya. Di sisi lain, warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat tinggal dan tempat mata pencaharian.⁶⁵ Hal ini untuk mengatur 2 (dua) kepentingan yang berseberangan itu, pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi tentang pembebasan tanah atau pengadaan tanah untuk pembangunan. Tujuannya yaitu pembangunan tetap dapat dijalankan serta hak-hak rakyat tidak akan diabaikan. Khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah.

Pemerintah dalam memperoleh tanah selama ini dapat melalui mekanisme pengadaan tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya. Peraturan undang-undang ini diharapkan dapat menjamin pemenuhan hak pada para pihak dalam proses pengadaan tanah, yakni pemerintah dan masyarakat. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 berbunyi “*Pengadaan tanah*

⁶⁵ Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, halaman 9.

merupakan kegiatan menyediakan tanah bagi instansi yang membutuhkan, dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang tanahnya menjadi objek pengadaan tanah.” Pada Pasal 11 UU Nomor 2 Tahun 2012 menentukan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan selanjutnya tanahnya akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Jika instansi yang memerlukan tanah adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), maka tanah tersebut akan menjadi milik BUMN.

Permalahan hukum yang sering muncul dalam proses pengadaan tanah adalah sengketa pertanahan disamping sengketa hukum lainnya, baik didalam maupun diluar pengadilan. Bentuk-bentuk sengketa pertanahan yang muncul dalam proses pengadaan tanah ini pun bermacam-macam. Mulai dari seperti sengketa tata usaha negara (TUN) yang kerap digunakan untuk menggugat surat keputusan atas penetapan lokasi; sengketa keperdataan yang terkait dengan keberatan penetapan ganti rugi, konsinyasi, maupun sengketa lainnya; sengketa pidana yang terkait dengan pemalsuan dokumen tanah, penggelapan, dan sebagainya; sengketa adat – hak ulayat; sengketa tumpang tindih; hingga sengketa lingkungan hidup.⁶⁶ Berbagai permasalahan ini yang selanjutnya dapat menghambat pembangunan sebuah proyek, bahkan tak jarang proyek tersebut menjadi mangkrak hingga proyek tahunan.

⁶⁶ “Permasalahan dan Solusi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur”, disadur dari www.hukumonline.com, 2 Juni 2016, dikunjungi pada tanggal 19 Mei 2024, pukul 09.28 WIB.

Secara garis besar terdapat 3 (tiga) permasalahan pada pokoknya ketika berbicara mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum, antara lain yaitu batasan atau definisi dari kepentingan umum, mekanisme penaksiran harga tanah beserta ganti ruginya, dan tata cara pelaksanaan pengadaan tanah.⁶⁷ Jan Gijssel menuturkan bahwa koridor atau batasan dari kepentingan umum terkadang sulit untuk dirumuskan secara jelas (*clear*), dikarenakan memang pengertian dari kepentingan umum sendiri memiliki pemaknaan arti yang masih kabur (*vage begrip*) sehingga tidak mungkin untuk dituangkan ke dalam suatu norma Pasal hukum. Hal tersebut jika dipaksakan akan berakibat norma Pasal akan menjadi pemaknaan arti yang kabur (*vage normen*).⁶⁸

Selain dalam artian batasan kepentingan umum, aspek ganti rugi selalu menjadi bahasan yang paling krusial. UU Nomor 2 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 pada Pasal 36 nya mengatur mengenai ganti kerugian berupa:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

⁶⁷ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2009, halaman 240.

⁶⁸ Jan Gijssel dan Mark van Hoecke, *Apakah Teori Hukum Itu*, (Terjemahan B. Arief Sidharta), Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, halaman 67.

Selanjutnya dalam Pasal 75 ayat (1) Perpres Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur bahwa pemberian ganti rugi diutamakan dalam bentuk uang.

Maria S.W Sumardjono juga menambahkan,⁶⁹ bahwa bentuk ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak hanya sebatas pada kerugian fisik, melainkan haruslah memperhitungkan pula kerugian non fisik seperti kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang tempat tinggalnya dipindahkan ke lokasi baru. Sudah sepatutnya pemberian ganti rugi adalah untuk membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik lagi atau setidaknya sama dengan kondisi sebelum terjadinya kegiatan pengadaan tanah. Dalam pengaturan pengadaan tanah, ganti kerugian harusnya didasarkan baik atas aspek fisik (materiil) dan non fisik (immaterial). Bentuk dan besarnya kompensasi haruslah dirumuskan sedemikian rupa sehingga masyarakat yang terkena dampak (*occupant*) kegiatan pengadaan tanah tidak mengalami degradasi dalam bidang sosial maupun ekonominya.

Di sisi lain, mengenai ganti kerugian seharusnya hanya diberikan kepada masyarakat yang hak atas tanahnya terdampak langsung oleh proyek pembangunan. Kenyataannya hal tersebut bukan hanya masyarakat yang terdampak langsung saja, namun masyarakat sekitar juga terkena

⁶⁹ Maria S. W. Sumardjono, *Ibid*, halaman 199.

dampaknya, seperti kehilangan akses hutan, sungai, dan sumber mata pencaharian lainnya. Bentuk ganti kerugian komunal juga harus diperhatikan berdasarkan hukum adat komunitas setempat. Inventarisasi aset saja tidak mencukupi dan diusulkan untuk terlebih dahulu melakukan survei sosial ekonomi yang menyeluruh sebelum pembebasan tanah dilakukan. Perlu juga dikembangkan bentuk ganti kerugian dalam pola kemitraan jangka panjang yang saling menguntungkan antara pemilik modal (swasta) atau pemerintah dengan masyarakat pemilik hak atas tanah tersebut.⁷⁰

Pasal 19 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 mengenai pengadaan tanah berbunyi “Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dapat melalui beberapa tahapan mulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan sampai pada penyerahan hasil. Hal yang terjadi di lapangan, ternyata tidak semua tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah dapat berjalan dengan lancar, ada beberapa diantaranya terhambat karena terjadi berbagai keberatan dari pihak-pihak yang terkena dampak. Keberatan yang dimaksud di antaranya terjadi pada proses persiapan, dimana instansi yang memerlukan tanah dengan pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah melakukan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana pembangunan, serta melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan. Konsultasi publik dapat dilakukan dalam rangka mendapatkan kesepakatan mengenai lokasi

⁷⁰ Putri Lestari, ‘Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum Di Indonesia Berdasarkan Pancasila’, *Sign Jurnal Hukum*, Vol. 1, No. 2, 2020, <https://doi.org/10.37276/sjh.v1i2.54>, halaman 82.

rencana pembangunan dengan melibatkan pihak yang berhak serta masyarakat yang terkena dampak. Atas dasar kesepakatan tersebut, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur dan selanjutnya Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu 14 (empat belas) hari.”

Sedangkan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 berbunyi “Konsultasi publik dilakukan dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja dan apabila terdapat keberatan maka dilakukan konsultasi publik ulang dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja. Namun apabila masih terdapat keberatan maka Gubernur membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan. Berdasarkan hasil kajian dan rekomendasi tim tersebut Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana lokasi pembangunan. Dalam hal ditolak, Gubernur menetapkan lokasi pembangunan.”

Pasal 23 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 berbunyi “Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan sebagaimana telah diuraikan di atas masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) setempat paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi. Selanjutnya PTUN memutus diterima atau ditolaknya gugatan dalam waktu paling lama 30 hari kerja. Pihak yang masih keberatan dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan memutus

dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja. Dapat atau tidaknya pengadaan tanah diteruskan, tergantung pada putusan pengadilan tersebut.”

Ternyata regulasi yang masih kurang memadai, salah satu penyebab utama ialah meningkatnya harga tanah secara tiba-tiba dalam situasi pasar tanah yang tidak transparan. Hal ini yang kemudian mengakibatkan persaingan yang terjadi dalam pembebasan tanah menjadi tidak sempurna yang mungkin disebabkan oleh informasi yang kurang tepat sehingga menjadi spekulasi.⁷¹ Ketika ada informasi tentang rencana proyek pembangunan di lokasi tertentu, hal itu segera ditanggapi oleh para makelar dan calo tanah dengan segera membeli tanah yang menjadi lokasi pembangunan tersebut, akibatnya harga tanah melonjak tajam dari harga pasaran.

Perwujudan dari hak menguasai negara yaitu mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah dengan cara membuat rencana umum mengenai penggunaannya. Termasuk juga dalam pemenuhan kebutuhan tanah bagi penyelenggaraan pemerintahan. Untuk mengoptimalisasi dan mengefisiensikan dalam pemenuhan kebutuhan tanah, pemerintah dalam UU Cipta Kerja membentuk suatu badan yang dinamakan badan bank tanah yang secara garis besar mempunyai tugas mengelola tanah.

⁷¹ Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, halaman 25.

F. Pengertian, Peran, dan Fungsi Badan Bank Tanah

Kehadiran Negara melalui Pemerintah dalam mengatur tanah sesuai dengan apa yang telah diamanatkan oleh konstitusi sebagaimana tercantum pada Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal ini menjadi perwujudan nyata dari Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut *juncto* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam Pasal 2 Ayat (1) UUPA disebutkan bahwa: “Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”, yang mana pasal tersebut merupakan cikal bakal lahirnya Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN).

HMN adalah suatu konsepsi bahwa Negara adalah suatu organisasi tertinggi yang memiliki kekuasaan dari segenap rakyatnya, sehingga dapat mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*) segala hal yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa (BARAKAD) serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Melalui HMN inilah, Negara selaku *land regulator* dan *land manager* akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan

kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.⁷²

HMN ini telah menjadi dasar utama Negara dalam mengatur segala hal yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. HMN adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada hubungan hukum secara konkrit antara negara dan tanah di Indonesia, yang didalamnya terdapat isi dan tujuannya sebagaimana dalam Pasal 2 Ayat (2) dan (3) UUPA.⁷³ Walaupun demikian, HMN tidak memberikan kewenangan kepada Negara untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah lain secara umum karena sifatnya semata-mata hanya sebagai kewenangan publik. Pengertian “menguasai” dalam konteks HMN memiliki batasan, yaitu sebesar-besarnya digunakan untuk kemakmuran rakyat Indonesia.⁷⁴ HMN inilah yang menjadi landasan konstitusional bagi pengaturan badan bank tanah.

Konsep badan bank tanah memiliki prinsip yaitu bank tanah memperoleh tanah sebelum adanya kebutuhan. Melalui badan bank tanah, pemerintah dapat memberi pengaruh pada kebijakan yang berimplikasi spasial⁷⁵, baik dalam persoalan infrastruktur, lingkungan atau pun

⁷² Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media, Yogyakarta, 2007, halaman 5.

⁷³ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, halaman 267.

⁷⁴ Boedi Harsono, *Loc.Cit.*

⁷⁵ Berkenaan dengan ruang atau tempat disadur dari Arti kata spasial - Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online pada 19 Mei 2024 pukul 10.26 WIB

pertanian.⁷⁶ Bank tanah memungkinkan pembelian tanah untuk kepentingan publik dengan harga yang relatif murah dan menyediakan alat untuk mempengaruhi pola pembangunan sesuai dengan tujuan perencanaan keseluruhan.⁷⁷

Badan bank tanah tersebut sebagai *land manager*, yaitu mencakup semua kegiatan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya tanah yang diperlukan untuk memenuhi tujuan politik serta sosial dan mencapai pembangunan berkelanjutan. Dengan demikian, badan bank tanah merupakan solusi untuk mencegah dan mengatasi kompleksitas permasalahan pertanahan di Indonesia.

Menurut Harvey Flechner, bank tanah tersebut bagi Pemerintah memiliki tujuan antara lain:⁷⁸

1. Membentuk pertumbuhan regional dan masyarakat;
2. Menata perkembangan kota;
3. Menangkap peningkatan nilai tanah melalui investasi pemerintah;
4. Meningkatkan pengelolaan dan pengendalian pasar tanah;
5. Mendapatkan tanah untuk keperluan publik;
6. Memastikan pasokan tanah yang cukup untuk kebutuhan swasta;
7. Melindungi tanah dan menjaga kualitas lingkungan;
8. Menurunkan biaya perbaikan masyarakat;

⁷⁶ *Ibid.*, halaman 70.

⁷⁷ Zahra, Fatimah Al, Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan, *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 10, No. 3 (2017).

⁷⁸ Harvey Flechner, *Land Banking in The Control of Urban Development*, Praeger, New York, 1974, halaman 10.

9. Menurunkan biaya pelayanan publik sebagai akibat dari pola pembangunan yang terencana;
10. Mengurangi spekulasi tanah;
11. Mengatur hubungan antara pemilik tanah, pengaturan harga tanah, dan pemberian subsidi rumah bagi yang berpenghasilan rendah.

Badan bank tanah dapat pula digunakan sebagai alat untuk pengendalian pasar tanah, mencegah spekulasi tanah, serta melakukan perbaikan sehubungan dengan pengembangan tanah daerah atau kota. Pada implementasinya, bank tanah dapat menjalankan sejumlah fungsi sekaligus memberikan sejumlah manfaat sebagai berikut:⁷⁹

1. Fungsi

Bank tanah mempunyai fungsi selayaknya bank konvensional, yaitu:⁸⁰ menyimpan aset, menstabilkan pasar, menyimpan cadangan modal, dan menjalankan fungsi pengaturan. Perbedaannya bank tanah berfokus pada stabilitas lingkungan dan masyarakat dan perencanaan penggunaan tanah.

Bank tanah terlibat dalam pasar properti dengan menciptakan stabilisasi fungsional terhadap pasar. Bank tanah juga dapat menjadi fungsional mempertahankan program cadangan *real property* untuk menanggapi kebutuhan strategis masa depan masyarakat, seperti perumahan yang terjangkau, ruang terbuka hijau, dan cadangan modal.

⁷⁹ Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, halaman 79- 82.

⁸⁰ Frank Alexander, *Land Bank Authorities: A Guide the Creation and Operation of Land Banks*, www.lisc.org/resources, 2005, halaman 6, disadur pada tanggal 19 Mei 2024 pukul 10.38 WIB.

Sebagai bagian dari lembaga publik, program bank tanah haruslah konsisten terhadap pelayanan publik.

Di samping itu, secara konseptual terdapat enam fungsi bank tanah:

- a. Sebagai penghimpun tanah (*land keeper*);
- b. Sebagai pengaman tanah (*land warantee*);
- c. Sebagai pengendali penguasaan tanah (*land purchaser*);
- d. Sebagai pengelola tanah (*land management*);
- e. Sebagai penilai tanah (*land appraisal*); dan
- f. Sebagai penyalur tanah (*land distributor*). S

Sedangkan aturan dalam UU Cipta Kerja dalam Pasal 125 ayat (4) disebutkan 6 (enam) fungsi dari badan bank tanah yaitu:

- a. Perencanaan;
- b. Perolehan;
- c. Pengadaan;
- d. Pengelolaan;
- e. Pemanfaatan; dan
- f. Pendistribusian tanah.

Sebagai penghimpun tanah, kegiatan bank tanah adalah melakukan inventarisasi terhadap tanah-tanah yang akan dijadikan obyek pengelolaan bank tanah. Kegiatan menghimpun tanah sekaligus dengan mengumpulkan serta menyediakan data pertanahan yang lengkap, akurat, terpadu dan aktual. Bank tanah dalam kegiatannya

mengacu kepada rencana tata ruang wilayah untuk mengamankan penyediaan, peruntukan dan pemanfaatan tanah berdasarkan rencana tata guna tanah yang merupakan bagian integral dari rencana tata ruang yang ada. Rencana tata ruang menjadi pedoman kegiatan bank tanah mulai dari perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian. Artinya, melalui rencana tata ruang, bank tanah dapat dilakukan pengendalian terhadap penguasaan tanah, sehingga tidak terpusat pada individu atau kelompok tertentu.

Fungsi manajemen tanah merupakan bagian dari manajemen aset secara keseluruhan dengan melakukan analisis, penetapan strategi, dan pengelolaan implementasi berkaitan dengan pertanahan. Kegiatan bank tanah secara konseptual harus memuat kebijakan serta strategi optimalisasi pemanfaatan dan penggunaan tanah. Dengan demikian, keberadaan bank tanah mampu mengarahkan pengembangan penggunaan tanah.

Sebagai penilai tanah, bank tanah dapat melakukan penilaian tanah secara obyektif dalam menciptakan suatu sistem nilai dalam penentuan nilai tanah. Setelah itu bank tanah dapat menetapkan sekaligus mengendalikan harga dan nilai tanah. Bank tanah menjalankan fungsi penyalur tanah dengan menjamin distribusi tanah yang wajar dan adil. Hal ini menegaskan cara kerja bank tanah, yakni menyediakan tanah, mematangkan tanah, yang kemudian mendistribusikan tanah tersebut sesuai dengan penggunaan dan

peruntukannya kepada yang berhak sesuai dengan rencana tata ruang yang ada.

2. Manfaat

Bernhard Limbong telah mengemukakan beberapa manfaat mengenai bank tanah di Indonesia antara lain:⁸¹ Bank tanah sebagai lembaga pencadangan tanah. Selalu tersedianya lahan untuk pembangunan sehingga rencana pembangunan oleh pemerintah maupun swasta tidak terhambat.

- a. Adanya efisiensi. Selama ini, kegiatan pembebasan tanah kerap bermasalah terkait ganti rugi. Harga tanah di sebuah kawasan melonjak drastis setiap ada rencana pembebasan tanah. Sebab, proyek pembangunan akan menciptakan kawasan ekonomi baru yang mendorong masyarakat pemegang hak atas tanah mematok nilai ganti rugi yang tinggi. Dengan adanya bank tanah, pemerintah dapat menghemat anggaran dalam jumlah relatif besar. Tanah koleksi pemerintah dapat pula dipakai untuk pemukiman kembali sebagai ganti rugi terhadap tanah yang diambil pemerintah.
- b. Bank tanah dapat menjaga stabilitas harga tanah. Karena bank tanah mencegah penguasaan tanah berlebih dan mencegah para spekulan tanah memainkan harga tanah.
- c. Bank tanah membantu pengembangan dan peremajaan wilayah perkotaan. Sejatinya pengembangan wilayah tiada mungkin tanpa

⁸¹ Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, halaman 62-64

ketersediaan lahan yang mengiringinya. Di sinilah bank tanah memainkan peran untuk menjamin ketersediaan lahan untuk pengembangan wilayah, khususnya perkotaan.

- d. Bank tanah mampu menyediakan perumahan bagi rakyat berpenghasilan rendah. Pemerintah tentu membutuhkan tanah bagi pembangunan perumahan rakyat, terutama perumahan murah atau bersubsidi. Oleh karena tanah untuk pembangunan perumahan tersebut telah dijamin ketersediaannya oleh bank tanah, maka biaya yang dibutuhkan dalam pemodalan pembangunan perumahan rakyat dapat ditekan, sehingga perumahan terjangkau pun dapat terealisasi.
- e. Bank tanah mendukung program ketahanan pangan. Tentunya, sebagai Lembaga pencadangan tanah pemerintah, bank tanah dapat menyediakan lahan baik perluasan areal pertanian, pencetakan sawah, ataupun peternakan.
- f. Bank tanah menjamin pelaksanaan reforma agraria dan modernisasi. Reforma agraria diimplementasikan melalui redistribusi dan distribusi atas aset tanah pada masyarakat yang berhak (*access reform*) kemudian disertai dengan mekanisme negara untuk memberikan jalan-jalan bagi masyarakat yang berpartisipasi dalam program redistribusi dan distribusi ini untuk memanfaatkan tanahnya secara optimal (*access reform*). Dengan adanya *access reform* bagi petani dengan sendirinya telah menjadi

upaya memodernisasi desa. Memodernisasi desa berarti membangun mulai dari desa. Pembangunan yang dimulai dari desa memungkinkan dikembangkan agropolitan.

G. Badan Bank Tanah Sebagaimana Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Tujuan dari adanya aturan UU Cipta Kerja ini sesuai dengan namanya adalah untuk menciptakan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata dan menyeluruh diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia dalam rangka memenuhi hak atas penghidupan yang layak. Aturan UU Cipta Kerja mencakup yang terkait dengan:

1. Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
2. Peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja;
3. Kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan Koperasi dan UMKM;
dan
4. Peningkatan investasi pemerintah dan percepatan proyek strategis nasional.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan dengan membuat peraturan terkait dengan peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha paling sedikit memuat pengaturan mengenai: penyederhanaan perizinan berusaha, persyaratan investasi, kemudahan berusaha, riset dan inovasi, pengadaan lahan, dan kawasan ekonomi.

Penyederhanaan perizinan berusaha dilakukan dengan melakukan penerapan perizinan berusaha berbasis risiko merupakan metode standar berdasarkan tingkat risiko suatu kegiatan usaha dalam menentukan jenis perizinan berusaha dan kualitas atau frekuensi pengawasan. Perizinan berusaha dan pengawasan merupakan instrumen Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengendalikan suatu kegiatan usaha. Penerapan pendekatan berbasis risiko memerlukan perubahan dalam pola pikir (*change management*) dan penyesuaian tata kerja penyelenggaraan layanan perizinan berusaha (*business process re-engineering*) serta memerlukan pengaturan (*redesign*) proses bisnis perizinan berusaha didalam sistem perizinan berusaha secara elektronik.⁸² Melalui penerapan konsep ini, pelaksanaan penerbitan perizinan berusaha dapat lebih efektif dan sederhana karena tidak seluruh kegiatan usaha wajib memiliki izin, disamping itu melalui penerapan konsep ini kegiatan pengawasan menjadi lebih terstruktur baik dari periode maupun substansi yang harus dilakukan pengawasan.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja paling sedikit memuat pengaturan mengenai: perlindungan pekerja untuk pekerja dengan perjanjian waktu kerja tertentu (PKWT) atau (PKWTT), perlindungan hubungan kerja atas pekerjaan yang didasarkan alih daya, perlindungan kebutuhan layak kerja melalui upah minimum, perlindungan

⁸² *Ibid.*

pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja, dan kemudahan perizinan bagi tenaga kerja asing yang memiliki keahlian tertentu yang masih diperlukan untuk proses produksi barang atau jasa.

Penciptaan lapangan kerja dapat dilakukan dengan membuat peraturan terkait dengan kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan UMKM paling sedikit memuat kriteria mengenai: kemudahan pendirian, rapat anggota, dan kegiatan usaha koperasi, dan kriteria UMKM, basis data tunggal UMKM, pengelolaan terpadu UMKM, kemudahan perizinan berusaha UMKM, kemitraan, insentif, dan pembiayaan UMKM.

Penciptaan lapangan kerja dapat dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan investasi Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah dan percepatan proyek strategis nasional paling sedikit memuat pengaturan mengenai pelaksanaan investasi Pemerintah Pusat melalui pembentukan lembaga pengelola investasi dan penyediaan lahan dan perizinan untuk percepatan proyek strategis nasional. Dalam rangka mendukung kebijakan strategis Cipta Kerja tersebut diperlukan pengaturan mengenai penataan administrasi pemerintahan dan pengenaan sanksi.

Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan strategis penciptaan kerja beserta pengaturannya, diperlukan perubahan dan penyempurnaan berbagai Undang-Undang terkait. Perubahan Undang-Undang tersebut tidak dapat dilakukan melalui cara konvensional dengan cara mengubah satu persatu Undang-Undang seperti yang selama ini dilakukan, cara

demikian tentu sangat tidak efektif dan efisien serta membutuhkan waktu yang lama. Ruang lingkup UU Cipta Kerja meliputi:

1. Peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
2. Ketenagakerjaan;
3. Kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan Koperasi dan UMKM;
4. Kemudahan berusaha;
5. Dukungan riset dan inovasi;
6. Pengadaan tanah;
7. Kawasan ekonomi;
8. Investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;

Secara garis besar, terdapat beberapa hal yang menjadi alasan pembentukan aturan UU Cipta Kerja ini, adalah guna melaksanakan reformasi regulasi dalam rangka penciptaan lapangan kerja yang mampu menyerap tingginya pertumbuhan penduduk Negara Indonesia dengan:

1. Mendorong peningkatan investasi di Indonesia;
2. Mengembangkan sektor Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) termasuk koperasi melalui dukungan riset dan inovasi sehingga UMKM termasuk koperasi dapat berkembang dan mampu bersaing di dunia usaha; dan
3. Mendorong percepatan dan kelancaran investasi pemerintah dan proyek pemerintah yang menjadi sumber penciptaan lapangan kerja.

Selanjutnya pula diharapkan dapat meningkatkan laju pertumbuhan produksi nasional sehingga berimplikasi signifikan pada pertumbuhan ekonomi.

Penambahan beban Negara terjadi sebagaimana dalam naskah akademik UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja karena adanya konsekuensi dalam membangun sistem yang mampu mendukung kemudahan berusaha (termasuk sarana dan pendukungnya), memperkuat UMKM termasuk koperasi, membangun sistem pendidikan yang mampu memiliki keterhubungan, dan keselarasan (*link and match*) antara dunia pendidikan dengan dunia usaha atau industri serta untuk menyusun berbagai peraturan pelaksana maupun sosialisasi UU Cipta Kerja maupun peraturan pelaksanaannya.

Penambahan pendapatan Negara baru dapat terjadi karena aturan UU Cipta Kerja sebagai efek dari meningkatnya investasi di Indonesia. Peningkatan investasi akan berdampak pula pada bertambahnya jumlah perusahaan yang akan berinvestasi di Indonesia. Dalam rangka memulai kegiatan membangun kegiatan berusaha, maka siklus perputaran dana akan sangat meningkat, transaksi jual beli akan banyak. Berbagai transaksi tersebut pada akhirnya akan berkontribusi pada pendapatan Negara dari sektor pajak. Di sisi lain, semakin banyaknya perusahaan di Indonesia, maka akan membuka lapangan pekerjaan. Maka jumlah penduduk Indonesia yang bekerja akan semakin meningkat. Hal tersebut tentu akan berpengaruh terhadap daya beli masyarakat Indonesia secara nasional.

Akumulasi dari hal tersebut akan berdampak pada pendapatan negara dari sektor pajak pendapatan maupun pertambahan nilai.

Eksistensi adanya badan bank tanah dalam Negara Indonesia telah ada baik secara konstitusional dalam sistem hukum agraria Indonesia, yakni dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian secara implisit (tersirat) tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Badan bank tanah merupakan bentuk dari kewenangan Hak Menguasai Negara atas Tanah (HMN) yang menyelenggarakan fungsi sebagai pengelola tanah (*land manager*).

Pengaturan badan bank tanah dalam aturan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menempatkan investasi sebagai prioritas utama, disamping terdapat beberapa tujuan lain seperti kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria. Hal ini berbeda dengan konsep bank tanah di beberapa negara lain, seperti Belanda, Swedia dan Amerika Serikat yang akan peneliti bahas dalam Bab-Bab selanjutnya yang secara garis besar terfokus pada kesejahteraan. Penyelenggaraan bank tanah di negara-negara tersebut sangatlah tergantung pada kebutuhan masyarakat di suatu wilayah tertentu, dikarenakan hal itulah yang akan menentukan tujuan dan fokus dari bank tanah secara spesifik.

Dalam rangka mendorong investasi di Negara Indonesia maka Pemerintah wajib melakukan memberikan pelayanan pertanahan yang

lebih profesional, bersih, dan bertanggungjawab. Peraturan pertanahan yang ada dapat digunakan untuk mendukung investasi. Diharapkan, dalam peraturan pelaksanaannya mendatang dapat memberikan kejelasan mengenai ruang lingkup pengaturan serta implementasi badan bank tanah agar tidak tumpang tindih (*overlapping*) dengan peraturan dan lembaga yang telah ada sebelumnya.

H. Badan Bank Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah Indonesia

Cikal bakal lahirnya Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah adalah untuk melaksanakan ketentuan pasal 135 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang cipta kerja. Lahirnya peraturan pemerintah tersebut perlu mempertimbangkan juga tentang ketentuan pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Badan Bank Tanah yang selanjutnya disebut dengan Bank Tanah adalah lembaga khusus (*sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat dan diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah.

Kewenangan-kewenangan khusus demi menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi yang berkeadilan memberikan kewenangan khusus pada bank tanah untuk:

1. Kepentingan umum;
2. Kepentingan sosial;

3. Kepentingan pembangunan nasional;
4. Pemerataan ekonomi;
5. Konsolidasi lahan; dan
6. Reforma agraria

Fungsi-fungsi yang dimiliki oleh badan bank tanah antara lain mengenai perencanaan, perolehan tanah, pengadaan tanah, pengelolaan tanah, pemanfaatan tanah, dan pendistribusian tanah. Cita-cita Negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tentu menjadi acuan dalam pembentukan fungsi, kewenangan, serta tugas dari Badan Bank Tanah di Indonesia. Badan Bank Tanah dalam menjalankan fungsi yang disebutkan diatas mempunyai tugas untuk:

1. Melakukan perencanaan kegiatan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan;
2. Melakukan perolehan tanah yang dapat bersumber dari penetapan pemerintah dan pihak lain;
3. Melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung;
4. Melakukan pengelolaan tanah dari kegiatan pengembangan, pemeliharaan, dan pengamanan, dan pengendalian tanah;
5. Melakukan pemanfaatan tanah melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain; dan melakukan pendistribusian tanah dengan kegiatan penyediaan dan pembagian tanah.

Badan Bank tanah bersifat transparan, akuntabel, dan nonprofit. Transparan berarti bahwa lembaga ini menetapkan kebijakan yang mendukung keterbukaan dan memastikan bahwa semua informasi yang relevan tersedia untuk publik secara terbuka. Pengelolaan keuangan lembaga ini terbuka dan dapat diakses oleh semua pihak yang berkepentingan dan disajikan secara transparan atau terbuka dan jelas. Badan Bank Tanah memiliki proses audit dan evaluasi secara berkala yang dilakukan untuk memastikan bahwa lembaga ini menjalankan tugasnya sesuai dengan standar yang ditetapkan dan efisien dalam penggunaan sumber daya yang dimilikinya. Sebagai lembaga yang dibentuk secara non-profit, tentunya badan bank tanah wajib untuk memberikan kontribusi positif kepada masyarakat tanpa tujuan komersial, dengan fokus pada pelayanan dan pembangunan sosial.

Pengelolaan tanah dalam badan bank tanah memiliki beberapa kegiatan seperti pengembangan tanah, pemeliharaan dan pengamanan tanah, serta pengendalian tanah. Pengembangan tanah yang dimaksud adalah kegiatan dalam bentuk pembangunan sarana dan prasarana infrastruktur kawasan industri, pariwisata, pertanian, perkebunan dan kawasan ekonomi lainnya. Jaminan ketersediaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana tercantum dalam pasal 16 PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah terdiri atas:

1. Pertahanan dan keamanan nasional;

2. Infrastruktur jalan umu, tol, terowongan, kereta api, dan fasilitas operasi kereta api lainnya;
3. Waduk, bendungan, irigasi, sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya;
4. Pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
5. Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
6. Pembangkit, transmisi, gardy, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik;
7. Jaringan telekomunikasi dan informatika;
8. Tempat pembuangan dan pengolahan sampah serta pengelolaan limbah;
9. Pembangunan produksi dan jaringan air bersih;
10. Rumah sakit dan fasilitas keselamatan umum;
11. Pemakaman umum;
12. Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik
13. Cagar alam dan cagar budaya;;
14. Dll.

Badan Bank tanah sebagai suatu lembaga tentunya memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan atau pengambilan keputusan dalam suatu lingkup kerjanya. Kewenangan tersebut diberikan melalui PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dalam Pasal 23 yang isinya memberikan badan bank tanah kewenangan untuk melakukan

penyusunan rencana induk, membantu memberikan kemudahan perizinan berusaha/persetujuan, melakukan pengadaan tanah dan menentukan tarif pelayanan. Hak atas tanah yang dikelola oleh badan tanah adalah hak pengelolaan atas tanah. Hak atas tanah di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud diatas dapat diberi HGU, HGB, dan Hak Pakai.

I. Kajian tentang Pengadaan Tanah Menurut PP Nomor 64 Tahun 2021

Berdasarkan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 mengenai perolehan tanah sebagaimana yang dimaksud dengan pasal ini bahwa perolehan tanah berasal dari 2 (dua) cara yaitu tanah hasil penetapan pemerintah dan tanah dari pihak lain. Tanah hasil penetapan pemerintah berasal dari tanah negara. Dalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 menyebutkan pengertian tanah negara yaitu “...Tanah Negara atau Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara merupakan seluruh bidang Tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh pihak lain...” dan selanjutnya di jelaskan sebagaimana tanah negara yang dimaksud pada angka (2) dua berikutnya “...Tanah Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh Negara dapat memberikannya kepada perorangan atau badan hukum dengan sesuatu Hak Atas Tanah sesuai dengan peruntukan dan keperluannya, atau memberikannya dengan Hak Pengelolaan...”.

Sebagaimana yang dimaksud dengan pengertian hak atas tanah. Menurut Urip Santoso, yaitu: Hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.⁸³

Dalam Peraturan Pemerintah tersebut di atas istilah yang digunakan adalah tanah milik negara yang dikuasai sepenuhnya dan tanah milik negara yang tidak dikuasai sepenuhnya. PP tersebut mengatur bahwa tanah milik negara adalah tanah yang dikuasai sepenuhnya oleh negara. PP ini menjelaskan jika tanah itu memang benar-benar bebas dari hak-hak yang berkaitan dengan tanah (hak-hak Barat seperti *Eigendom*, *Erfpacht*, dan *Opstal* dan hak-hak adat seperti hak ulayat dan hak individu.

Berikut ini diuraikan pengertian tanah milik negara, yaitu: dari para ahli, praktisi hukum pertanahan dan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan: Menurut, Maria S.W. dan Sumardjono: “...tanah negara adalah tanah yang tidak di

⁸³ Santoso, Urip. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.

berikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain, atau tidak dilekati dengan suatu hak, yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, tanah ulayat, dan tanah wakaf...”.⁸⁴ Menurut, Ali Achmad Chomzah: “...tanah negara adalah tanah yang tidak di punyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku...”.⁸⁵ Dalam PP Nomor 8 Tahun 1953 pada Peraturan Pemerintah tentang penguasaan tanah-tanah negara yaitu: “...tanah negara ialah tanah yang di kuasai penuh oleh negara...”.

Dari beberapa pengertian tersebut di atas tanah milik negara memiliki dua unsur, yaitu dikuasai langsung atau sepenuhnya oleh negara dan tanah negara yang belum dilekati dengan beberapa hak atas tanah. Tanah negara yang dikuasai secara penuh, yaitu “...terhadap tanah-tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak oleh subjek hukum tertentu. Tanah ini dinamakan “tanah bebas/tanah negara” atau “tanah yang dikuasai langsung oleh negara”, sehingga negara dalam hal ini memiliki kewenangan untuk memberikan hak tertentu terhadap sebuah bidang tanah kepada subjek hukum...”. Dikuasai secara terbatas atau tidak langsung, yaitu “...penguasaan negara terhadap tanah-tanah yang telah terdapat hak di atasnya. Tanah yang telah diletaki hak tersebut dinamakan dengan “tanah

⁸⁴ Sumardjono. Maria S.W., *Tanah Untuk Kesejahteraan Rakyat*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjra Mada, 2010.

⁸⁵ Ali, Achmad Chomz. *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002.

hak” atau tanah yang tidak langsung dikuasai oleh negara...” (Bakri Muhammad. 2008).

Berdasarkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 mengenai macam perolehan tanah hasil penetapan pemerintah tersebut di atas, yaitu tanah negara berasal dari tanah bekas hak, kawasan dan tanah telantar, tanah pelepasan kawasan hutan, tanah timbul, tanah hasil, reklamasi, tanah bekas tambang, tanah pulau-pulau kecil, tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang dan tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya.

Dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2021 yang dimaksud dengan “...Kawasan Telantar adalah kawasan nonkawasan hutan yang belum dilekati Hak Atas Tanah yang telah memiliki Izin/Konsesi/Perizinan Berusaha, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan...” dan selanjutnya dijelaskan sebagaimana tanah terlantar yang dimaksud pada angka berikutnya “...Tanah Telantar adalah tanah hak, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan Dasar Penguasaan Atas Tanah, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara...”. Saat ini, sesuai dengan situasi di lapangan, cukup banyak kawasan terlantar. Jika tidak segera diatasi, pengabaian wilayah dapat menyebabkan ketimpangan sosial dan ekonomi yang lebih tinggi dan penurunan kualitas lingkungan lebih lanjut. Oleh karena itu, diperlukan penataan untuk

mengantisipasi atau meminimalkan dampak negatif dari pengabaian kawasan.

Selanjutnya, berasal dari tanah pelepasan kawasan hutan. Yaitu, dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2021 menyatakan bahwa: “...Pelepasan Kawasan Hutan adalah perubahan peruntukan Kawasan Hutan Produksi yang dapat Dikonversi dan/atau Hutan Produksi Tetap menjadi bukan Kawasan Hutan...”.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2004 menyatakan bahwa “...Tanah yang berasal dari tanah timbul atau hasil reklamasi di wilayah perairan pantai, pasang surut, rawa, danau, dan bekas sungai dikuasai langsung oleh Negara...”. Penjelasan dari peraturan pemerintah tersebut di atas menyatakan bahwa tanah timbul adalah daratan yang terbentuk secara alami maupun buatan karena proses pengendapan di sungai, danau, pantai dan atau pulau timbul, serta penguasaan tanahnya dikuasai negara. Reklamasi adalah pengurukan wilayah perairan guna memperluas ruang daratan, penggunaan dan pemanfaatan tanahnya harus sesuai Rencana Tata Ruang Wilayah.

Yang dimaksud dengan tanah bekas tambang dari penjelasan huruf (f) Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 adalah “...lahan pasca tambang yang tidak diperpanjang haknya berdasarkan ketentuan peraturan perundang undangan...” sedangkan yang dimaksud dari

penjelasan berikutnya huruf (h) yaitu tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang adalah "...tanah yang berasal dari pengalokasian perubahan peruntukan kawasan...".

Berdasarkan Pasal 8 angka (1) Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 mengenai tanah berasal dari pihak lain berdasarkan dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu: Pertama, hak atas tanah yang bersifat primer. Hak atas tanah yang bersifat primer adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah negara. Macam hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara. Kedua, hak atas tanah yang bersifat sekunder. Hak atas tanah yang bersifat sekunder adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain. Macam hak atas tanah ini adalah Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Tanah dari pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah tersebut di atas yaitu, berasal dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha, Badan Hukum, dan Masyarakat. Subjek hak atas tanah atau pemegang hak atas tanah adalah orang atau badan hukum. Menurut Urip Santoso, yaitu: Pertama, Perseorangan meliputi

warga Negara Indonesia dan orang asing yang berkedudukan di Indonesia. Kedua, badan hukum, meliputi Lembaga Negara, Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Badan Otorita, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Keagamaan, Badan Sosial, Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia, Perseroan Terbatas, Perwakilan Negara Asing, dan Perwakilan Badan Internasional.

Berdasarkan Pasal 8 angka (2) Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 mengenai macam perolehan tanah dari pihak lain melalui proses dialihkan atau pemindahan hak. Dalam buku hukum agraria kajian komprehensif. Menurut, Urip Santoso beralih artinya “...berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum...” sedangkan dialihkan/ atau pemindahan hak artinya “...berpindahnya Hak Milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum...”. Menurut pengertian tersebut peralihan hak atas tanah adalah berpindahnya hak atas tanah dari pemegang hak yang lama kepada pemegang hak yang baru menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perolehan tanah dari pihak lain dilakukan melalui proses pembelian yaitu dengan jual beli. Menurut Budi Harsono pengertian jual beli tanah adalah “...perbuatan hukum yang berupa penyerahan atas hak milik

(penyerahan tanah untuk selama-lamanya) oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga menyerahkan harganya kepada penjual. Jual beli yang mengakibatkan beralihnya hak milik atas tanah dari penjual kepada pembeli termasuk dalam Hukum Agraria atau Hukum Tanah...”. Sedangkan dalam KUHPerdara Pasal 1457 jual beli adalah “...suatu perjanjian, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan...”.

Melalui proses penerimaan hibah/ atau sumbangan atau yang sejenis. Yaitu, berdasarkan Pasal 1666 KUHPerdara, hibah adalah “...suatu perjanjian dengan mana si penghibah di waktu hidupnya, dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu barang guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu...”. Pada dasarnya setiap orang dan/ atau badan hukum diperbolehkan untuk diberi/ atau menerima hibah, kecuali penerima hibah tersebut oleh undang-undang dianggap tidak cakap untuk melakukan perbuatan hukum.

Melalui proses tukar menukar, yaitu berdasarkan Pasal 1541 KUHPerdara tukar menukar adalah “...Peralihan hak yang terjadi karena adanya suatu perjanjian dengan mana kedua belah pihak mengikatkan dirinya untuk saling memberikan suatu barang secara bertimbal balik sebagai ganti suatu barang lain...”. Pasal

selanjutnya yaitu “...Segala sesuatu yang dapat dijual, dapat pula jadi pokok persetujuan tukar-menukar...” (KUHPerdara. Pasal 1542).

Melalui proses Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah dan perolehan bentuk lainnya yang sah., yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2005 adalah “...kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah...”.