

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Negara merupakan organisasi terbesar yang mempunyai tujuan memberikan arah sebagai aspek ideal penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.¹ Negara Indonesia dikategorikan sebagai Negara hukum moderen secara konstusional, hal ini di tegaskan pula dalam passal 1 ayat 3 UUD 1945. Tujuan Negara hukum Indonesia dapat diketahui dalam pembukaan UUD 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial. Artinya, persoalan ini erat hubungannya dengan usaha menciptakan kesejahteraan sosial bagi masyarakat Indonesia.

Upaya menciptakan kesejahtraan sosial bagi masyarakat yang berhubungan dengan pengelolaan tanah erat kaitanya dengan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi :

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”

Apabila dipelajari Pasal 33 Ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, Dalam bagian ke dua dan ke tiga disebutkan penguasaan oleh Negara, Dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi penguasa, usahawan atau “*ondernemer*”, lebih tepat dikatakan, bahwa kekuasaan negara terdapat pada hak membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, serta peraturan yang melarang “penghisapan” orang yang lemah oleh orang yang bermodal.²

Menurut Sudargo Gautama, hak menguasai negara mendasarkan argumentasinya pada pandangan yang melihat negara sebagai organisasi

¹ Hotma P. Sibuea, 2017, ilmu Politik hukum sebagai suatu cabang ilmu pengetahuan, Jakarta, erlangga, hal, 224

² Abrar selang, 2004, hukum pertambangan, yogyakarta, UII Press, 2004, halaman 21.

kekuasaan dari seluruh rakyat. Oleh karenanya berdasarkan kualitasnya itu, negara bertindak selaku badan penguasa. Hal ini paralel dengan Pasal 33 ayat (3), yang turunannya dimuat dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA “bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Dengan adanya pendirian semacam ini tidaklah diperlukan bagi negara untuk bekerja dengan pengertian milik, seperti halnya dengan teori *domein*. Artinya istilah dikuasai dalam ayat ini bukan berarti dimiliki. Istilah dikuasai ini berarti bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan dari pada bangsa Indonesia, diberikan wewenang untuk mengatur sesuatu yang berkenaan dengan tanah.³

Kuasai atau menguasai oleh negara di sini tidak bisa diartikan bahwa negara langsung menjadi pemilik atas semua sumber daya alam. Menguasai di dalam hukum diartikan mengatur. Sebab hak milik perorangan tetaplah diakui sebagaimana digariskan di dalam Pasal 28H ayat 4 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi :

“setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.”

Mengimbangi itu ada ketentuan Pasal 33 tentang hak menguasai oleh negara yang memungkinkan negara melakukan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Tapi dua ketentuan tersebut tidak boleh dipertentangkan, melainkan harus dilihat sebagai hubungan umum dan khusus. Secara umum orang boleh memiliki hak milik, tetapi dalam keadaan khusus untuk kepentingan umum, maka hak milik itu bisa diambil oleh negara dengan cara yang tidak sewenang-wenang.⁴ Kepentingan umum dalam pasal 18 UUPA termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat

³ Sudargo Gautama, 1973, Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria. Alumni, Bandung, hlm. 47-48

⁴ Mahfud MD, 2006, Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi, Cetakan Pertama, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm .3.

dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang.

Penjelasan umum Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa Negara atau pemerintah dinyatakan menguasai hanya menguasai tanah. Pengertian tanah dikuasai bukanlah berarti dimiliki akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang tertentu kepada negara sebagai organisasi kekuasaan. Hal ini dirumuskan secara tegas di dalam Pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan, kewenangan negara adalah :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan atau pemeliharaannya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

Kewenangan negara tersebut menguatkan penerapan asas fungsi sosial atas pemanfaatan dan peruntukan tanah tidak mutlak menjadi hak pemegang hak nya saja, melainkan ada peran negara secara langsung untuk menjamin tepenuhinya kebutuhan bagi kepentingan umum. Penafsiran hak atas tanah berfungsi sosial sangat luas, yakni dengan menggunakan “standar kebutuhan umum” (*public necessity*), “kebaikan untuk umum” (*public good*) atau “berfaedah untuk umum” (*public utility*).⁵

Hak atas tanah berfungsi sosial harus mementingkan keseimbangan, keadilan, kemanfaatan dan bercorak kebenaran. Sehingga akan menunjukkan fungsi pribadi dalam bingkai kemasyarakatan yang memberikan berbagai hubungan keselarasan yang harmonis dan saling memenuhi guna meminimalisir

⁵ Sukirman Azis, Hak Milik Berfungsi Sosial, <http://sukirman.weebly.com/1/post/2011/02/hak-milikberfungsi-sosial.html>, (diakses 22 November 2023)

kompleksitasnya berbagai permasalahan yang mungkin dan akan timbul dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, bangsa dan Negara.⁶

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada seseorang yang mempunyai hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah tersebut.⁷ Hak atas tanah berbeda dengan hak penggunaan atas tanah. Ciri khas dari hak atas tanah adalah seseorang yang mempunyai hak atas tanah berwenang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas tanah yang menjadi haknya. hak-hak atas tanah yang terdapat dalam hukum agraria nasional tersebut membagi hak-hak atas tanah dalam dua bentuk yaitu :

- a. hak-hak atas tanah yang bersifat primer, yaitu hak-hak atas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai secara langsung oleh seorang atau badan hukum yang mempunyai waktu lama dan dapat dipindahtangankan kepada orang lain atau ahli warisnya seperti Hak Milik (HM), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP).
- b. hak-hak atas tanah yang bersifat sekunder, yaitu hak-hak atas tanah yang bersifat sementara seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak menyewa atas tanah pertanian.

Fungsi sosial hak atas tanah ditetapkan secara tegas dalam ketentuan hukum tanah nasional undang-undang nomor 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria yaitu, Pasal 6 Semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial yaitu :⁸

1. Merupakan suatu pernyataan penting mengenai hak-hak atas tanah yang merumuskan secara singkat sifat kebersamaan atau kemasyarakatan hak-hak atas tanah menurut prinsip Hukum Tanah

⁶ Perlindungan, A.P, 1998, Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Mandar Maju, Bandung, Cet. VIII, Hal. 67-68.

⁷ Wikipedia, Hak Atas Tanah, http://id.wikipedia.org/wiki/Hak_atas_tanah, (diakses 22 November 2023).

⁸ *Ibid.*

Nasional. Dalam Konsep Hukum Tanah Nasional memiliki sifat komunalistik religius, yang mengatakan bahwa 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.

2. Tanah yang dihaki seseorang tidak hanya mempunyai fungsi bagi yang mempunyai hak itu saja tetapi juga bagi bangsa Indonesia seluruhnya. Sebagai konsekuensinya, dalam mempergunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman, tetapi juga harus diingat dan diperhatikan kepentingan masyarakat. Harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan masyarakat.
3. Fungsi sosial hak-hak atas tanah mewajibkan pada yang mempunyai hak untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sesuai dengan keadaannya, artinya keadaan tanah, sifatnya dan tujuan pemberian haknya. Hal tersebut dimaksudkan agar tanah harus dapat dipelihara dengan baik dan dijaga kualitas kesuburan serta kondisi tanah sehingga kemanfaatan tanahnya dinikmati tidak hanya oleh pemilik hak atas tanah saja tetapi juga masyarakat lainnya. Oleh karena itu kewajiban memelihara tanah itu tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan juga menjadi beban bagi setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah.

Indonesia saat ini memiliki lembaga baru terkait pengelolaan tanah yang dibentuk melalui UU Cipta Kerja yakni lembaga bank tanah. Tujuan dari UU Cipta Kerja ini, sesuai dengan namanya adalah untuk menciptakan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dalam rangka memenuhi hak atas penghidupan yang layak. UU Cipta Kerja mencakup yang terkait dengan:⁹

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

Peraturan tentang bank tanah yang termuat dalam UU Cipta Kerja diawali dengan Pasal 125 sampai dengan pasal 135 yang memuat penjelasan beserta fungsi yang akan dijalankan oleh bank tanah. Pasal 126 menjelaskan sifat bank tanah yang menjamin ketersediaan tanah untuk masyarakat.¹⁰ Bank Tanah adalah badan khusus yang mengelola tanah, dan berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah.

Menurut Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Himawan Arief Sugoto, Bank Tanah hadir sebagai *land manager*.¹¹ Jika dilihat dalam pasal-pasal mengenai Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja, sebagian besar tugas dan fungsi yang dijelaskan merupakan bagian dari lingkup kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Fungsi bank tanah dalam pasal 125 UU Cipta Kerja, sama halnya dengan pasal 5

⁹ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), Penjelasan Umum.

¹⁰<https://properti.kompas.com/read/2020/10/06/105518921/mengenal-bank-tanah-versi-uu-cipta-kerja-apa-fungsi-dan-perannya?page=all>. diakses pada 18 Januari 2024

¹¹<https://nasional.kontan.co.id/news/pembentukan-bank-tanah-diklaim-mampu-meningkatkan-investasi>. diakses 19 Januari 2024.

Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang yaitu fungsi Kementerian ATR adalah pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan. keberadaan Bank Tanah yang tugas dan fungsinya mencakup lingkup kerja Kementerian ATR/BPN menjadi tidak diperlukan. Tugas dan fungsi Bank Tanah sesungguhnya dapat dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN.

Berdasarkan pasal 6 UUPA, memang dinyatakan bahwa seluruh tanah yang ada di Indonesia memiliki fungsi sosial dan pemerintah berhak melakukan pengadaan tanah demi kepentingan sosial. keberadaan Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja menimbulkan dugaan bahwa pemerintah akan mengupayakan segala cara demi investasi, termasuk mengorbankan kepentingan dan keadilan masyarakat. Menurut peneliti *Institute for Development of Economics and Finance* (INDEF) Abra Talattof, keberadaan Bank Tanah membuka ruang bagi sektor swasta untuk memperoleh tanah dengan harga murah.¹² Apabila sektor swasta diberikan keringanan harga untuk membeli tanah, maka akan menarik minat investasi. Apabila terdapat proyek pembangunan nasional yang dikerjakan oleh swasta, maka tentu negara akan berupaya mempermudah proses penyediaan tanah. Selama ini, dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah yang dilakukan pemerintah disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

Pengaturan dalam UU Cipta Kerja tidak menyebutkan bahwa akan terjadi ganti kerugian kepada pihak yang berhak dalam mekanisme kerja Bank Tanah. Kekosongan hukum seperti demikian dikhawatirkan menjadi celah bagi negara

¹²<https://ekonomi.bisnis.com/read/20201103/47/1313085/bank-tanah-di-omnibus-law-pengamat-hati-hati-dikeruk-keuntungan-oligarki>. diakses 20 Januari 2024

untuk merugikan masyarakat. Masyarakat dirugikan karena tanahnya dapat diambil alih oleh pemerintah dengan dalih kepentingan umum, tanpa ada kejelasan mengenai adanya atau tidaknya ganti kerugian.

Sementara itu, dalam Pasal 127 UU Cipta Kerja dan Pasal 4 Peraturan pemerintah badan bank tanah dijelaskan bahwa Badan Bank Tanah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bersifat transparan, akuntabel, dan non-profit.

Penegasan terhadap status hukum badan bank tanah ini menjadi penting agar tercipta kepastian hukum dan sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance principle*) dalam penyelenggaraan pengelolaan tanah sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dan penyalahgunaan aset dan kekayaan negara yang dapat merugikan masyarakat.

1.2. Rumusan masalah :

Berdasarkan penjelasan diatas, maka Penulis dapat Merumuskan masalah antara lain:

1. Apa Ratio Legis pembentukan bank tanah dalam sistem hukum tanah Indonesia?
2. Bagaimana Kedudukan Bank Tanah di Indonesia dalam pelaksanaan Redistribusi Tanah?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Ratio Legis pembentukan bank tanah dalam sistem hukum tanah di Indonesia.
2. Untuk mengetahui Kedudukan Bank Tanah di Indonesia dalam pelaksanaan Redistribusi Tanah.

1.4. Manfaat Penelitian

Sejalan dengan tujuan penelitian diatas, di harapkan penelitian ini akan memberikan kegunaan, baik secara toeritis maupun praktis yaitu :

1. Secara teoritis, penelitian ini dapat berguna bagi pengembangan ilmu hukum perdata di Indonesia, khususnya kajian tentang Kedudukan Bank Tanah Dalam Rangka Redistribusi Tanah, sehingga melalui penelitian ini dapat di ketahui berbagai sistem hukum tanah di Indonesia dalam rangka redistribusi tanah dalam hukum perdata terkait kedudukan Bank Tanah.
2. Secara praktis, teori ini dapat berguna bagi para pengambil kebijakan (Eksekutif dan legislatif) dalam menyusun perangkat Perundang-undangan yang lebih memadai berkaitan dengan Kedudukan Bank Tanah Dalam Rangka Redistribusi Tanah agar tidak terjadi tumpang tindih tugas, fungsi dan kewenangan antara lembaga dan peraturan terkait pengelolaan tanah di Indonesia.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penulusuran yang di lakukan di perpustakaan Program Pasca Sarjana dan fakultas Hukum Universitas Khairun Ternate, belum ada penelitian terkait dengan judul “Kedudukan Bank Tanah Dalam Rangka Redistribusi Tanah” dengan permasalahan apa Ratio Legis pembentukan bank tanah dalam sistem hukum tanah di indonesia dan kedudukan bank tanah dalam pelaksanaan redistribusi tanah. Penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan judul tersebut adalah :

1. Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan.

Penelitian ini diteliti oleh Fatimah Al-Zahra, yang dimuat dalam *Arena Hukum*, 10 (3), 357–384 oktober 2017,¹³ menguraikan masalah Bank tanah dapat menjadi salah satu alternatif pengadaan tanah nirkonflik yang dapat diterapkan untuk mengatasi krisis tanah dalam pembangunan infrastruktur. penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konsep bank tanah dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Berdasarkan hasil penelitian maka terlihat ada beberapa hal yang perlu diperbaiki dalam penerapan bank tanah di Indonesia, karena mengenai pengadaan tanah bank tanah tidak dapat menjamin alternatif untuk menangani masalah krisis tanah, karena sebelum adanya bank tanah Indonesia memiliki aturan terkait Tanah yaitu UUPA, selain UUPA untuk masalah pengadaan tanah juga tertuang dalam tugas pokok Kementrian Pertanahan Nasional.

2. Pengawasan terhadap Bank Tanah, Urgensi, Kewenangan, dan Mekanisme.

Penelitian ini di teliti oleh **Hasyim Sofyan Lahilote**, yang dimuat **dalam jurnal Vol 4 No 1 2021**,¹⁴ badan bank tanah, yang berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah, penelitian ini dibahas apa sebetulnya urgensi bank tanah ini dan bagaimana pula kewenangan dan mekanisme pengawasannya, memperlihatkan pembentukan bank tanah sebetulnya terkait dengan permasalahan dalam pengadaan tanah

¹³ <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01003.2>Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan, tanggal 24 Agustus 2023.

¹⁴ <https://doi.org/10.22437/ujh.4.1.191-211>Vol 4 No 1 2021. Tanggal 1 juli 2023

terutama yang diperuntukkan bagi pembangunan infrastruktur, sehingga memicu terjadinya liberalisasi tanah dan mengakibatkan harga tanah melambung tinggi.

Berdasarkan hasil penelitian ini maka terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pembentukan lembaga bank tanah dalam rangka redistribusi tanah, karena fungsi dari bank tanah juga terdapat dalam badan atau lembaga lainnya yang menjalankan fungsi pertanahan serta pengawasannya, misal Badan Pertanahan Nasional dan Otoritas Jasa Keuangan, maka adanya kejelasan terhadap masing-masing peran dan fungsi sangatlah diperlukan, agar tidak terjadi tumpang tindih tugas, fungsi dan kewenangan antara lembaga.