

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam penelitian penulis ingin membahas topik mengenai pertanahan khususnya dalam hal penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dan pembangunan untuk kepentingan umum yang nantinya akan dijalankan oleh Lembaga Bank Tanah yang pada tahun 2020 mulai dibentuk oleh pemerintah dan diatur di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja serta Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Bank Tanah. Sebab sudah kita ketahui bahwa Indonesia sebagai negara yang memiliki latar belakang Negara Agraris, tentu memiliki kekayaan alam yang beragam dan juga wilayah yang sangat luas baik daratan maupun lautannya. Salah satu unsur yang harus dimiliki oleh suatu negara adalah wilayah, yakni salah satunya yang berupa tanah. Tanah sendiri merupakan anugerah yang diberikan oleh Yang Maha Kuasa dan kita sebagai makhluk ciptaan-Nya harus memanfaatkan sebaik-baiknya.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, tanah merupakan:¹

1. permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali;
2. keadaan bumi di suatu tempat;
3. permukaan bumi yang diberi batas;
4. bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu.

¹ Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, “*Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring*”, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/tanah>, diakses pada 20 September 2021

Secara hakiki tanah memiliki makna yang multidimensi, dimana tanah mengandung aspek fisik, sosial, ekonomi, budaya, politik, pertahanan keamanan dan aspek hukum. Dari aspek ekonomi, tanah merupakan sarana produksi yang dapat mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat yang menggunakannya secara baik dan benar. Dari aspek politik tanah dapat memberikan penentuan terhadap kedudukan seseorang ketika melakukan pengambilan keputusan di masyarakat serta dapat memberikan penentuan mengenai tinggi rendahnya status sosial. Dari aspek budaya, tanah dapat berfungsi dalam mempertemukan masyarakat budaya yang satu dengan yang lainnya dan menjadi tempat untuk tinggal atau yang biasa disebut sebagai pemenuhan papan diantara sandang, pangan, dan papan tersebut. Bangunan yang dibangun di atas tanah tersebut juga dipergunakan manusia sebagai tempat bekerja seperti perkantoran dan lain-lainnya.

Di samping itu semua manusia tidak dapat sebebasnya menguasai tanah yang ada, semua itu diatur oleh konstitusi dari sebuah negara. Sebagai negara yang dikenal dengan Negara Agraris, tanah menjadi suatu hal yang penting dalam kehidupan bagi tiap individu untuk mencapai kemakmuran yang diharapkan di berbagai bidang. Selain itu, di negara yang masih berkembang ini tanah juga menjadi modal dasar yang penting bagi pembangunan ekonomi bangsa dan Sumber Daya Alam yang terdapat di atasnya pun harus dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. Sumber Daya Alam disini pun harus bisa dinikmati oleh seluruh kalangan masyarakat baik tinggi ataupun rendah status sosialnya, penguasaan dalam tanah dan Sumber Daya Alam di atasnya ini tentunya harus sesuai dengan peraturan yang ada. Hak penguasaan atas tanah inilah yang nantinya menjadi

objek dari hukum tanah yang ada di Indonesia. Hak penguasaan tanah tersebut memiliki hierarkinya tersendiri, yakni sebagai berikut:

1. hak Bangsa Indonesia atas tanah yang diatur di dalam Pasal 1 UUPA, hak ini bersifat abadi sebab tanah dan seluruh unsur di dalamnya adalah hasil perjuangan seluruh rakyat Indonesia, dan selama masih bersatu sebagai Bangsa Indonesia tidak ada yang dapat menghilangkan hak ini.
2. hak menguasai dari negara atas tanah yang diatur di dalam Pasal 2 UUPA;
3. hak ulayat masyarakat hukum adat yang diatur dalam Pasal 3 UUPA;
4. hak-hak perorangan atas tanah yang meliputi:
 - 1.) hak-hak atas tanah;
 - 2.) hak-hak atas air dan ruang angkasa;
 - 3.) pewakafan tanah hak milik yang diatur secara detail dalam PP Nomor 28 Tahun 1977 Tentang Pewakafan Tanah Milik;
 - 4.) hak tanggungan yang diatur secara detail dalam UU Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah.

Hak-hak atas tanah yang termasuk dalam hak perorangan di atas terdiri dari hak primer dan hak sekunder. Hak primer terdiri dari semua hak yang diatur dalam Pasal 16 Ayat (1) yang meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak memungut hasil hutan, hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas akan ditetapkan Undang-Undang serta hak-hak

yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.² Hak sekunder adalah hak-hak yang bersifat sementara tersebut, yakni hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian.³ Kemudian hak atas air dan ruang angkasa yang dimaksud diatur di dalam Pasal 4 Ayat (3) diatur kembali secara detail di Pasal 16 Ayat (2) UUPA yang meliputi hak guna air, hak pemeliharaan dan penangkapan ikan, dan hak guna ruang angkasa.

Dalam konstitusi yang terdapat di Indonesia, peraturan yang menjadi dasar dari pengaturan mengenai tanah terdapat pada Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”⁴ Kata “menguasai” dianggap memiliki banyak arti dan terkadang menimbulkan beberapa pemahaman tersendiri di masyarakat. Secara fisik menguasai merupakan orang yang menguasai sebidang tanah dapat berbuat sesuatu seperti, mendirikan bangunan atau melakukan berbagai kegiatan di atas tanah tersebut layaknya bercocok tanam, berkebun, ataupun beternak.⁵ Kemudian secara yuridis menguasai merupakan suatu tindakan penguasaan atas tanah yang dilandasi dengan hak dan dilindungi oleh hukum, umumnya juga memberi wewenang kepada pemegang haknya dalam

² H. M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hal. 86

³ *Ibid.*

⁴ Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁵ Fatimah Al Zahra, “Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Berkeadilan”, *Jurnal Universitas Nurul Jadid*, Vol. 1, No. 1, (2019), hal.

19

menguasai tanahnya secara fisik yang dalam lingkup ini berada dalam penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.⁶

Perlu diketahui sebelumnya, bahwa Negara Indonesia merupakan negara yang menganut sistem Eropa Kontinental (*Civil Law*), terutama dalam mengatur hal-hal yang substansial dan menyangkut kepentingan umum. Sehingga pengaturan mengenai pertanahan ini tertuang di dalam berbagai peraturan perundang-undangan dimulai dari UUD RI 1945 yang menjadi dasar konstitusi, kemudian UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Pendyagunaan dan Penertiban Tanah Terlantar, dan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria, hingga yang baru-baru ini ditetapkan oleh pemerintah, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja di mana di dalam bagian keempat tepatnya pada Pasal 125 mengatur mengenai Bank Tanah yang akan menjadi badan milik Negara yang secara khusus bertugas untuk mengelola tanah. Sejak dibuatnya peraturan ini, pemerintah sudah mencita-citakan sistem pertanahan Indonesia yang adil dan makmur sehingga dapat mensejahterakan masyarakat Indonesia.

Setiap negara memiliki kewenangan terhadap kekayaan alam di wilayahnya, hal ini sudah tertuang secara tegas di dalam Pasal 2 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang berbunyi kewenangan negara adalah:⁷

⁶ *Ibid.*

⁷ H. M. Arba, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hal. 90-91

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan atau pemeliharannya;
- 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;
- d. hak menguasai negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah dan masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Sebab tanah merupakan objek yang kuantitasnya tidak bertambah sehingga semakin lama tanah semakin sedikit karena berkesinambungan juga dengan penambahan penduduknya dan lama-kelamaan tanah yang tersedia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan yang terus meningkat terutama kebutuhan akan tanah untuk membangun perumahan sebagai tempat tinggal, untuk bercocok tanam atau pertanian, serta untuk membangun fasilitas umum dalam rangka memenuhi tuntutan terhadap kemajuan di berbagai bidang kehidupan.

Oleh karena itu, pemerintah membuat suatu program yakni, Program Reforma Agraria yang sesuai dengan asas-asas dalam UUPA, dimana program ini memiliki cita-cita untuk menata ulang struktur agraria mengenai peruntukan,

penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara. yang timpang menjadi lebih berkeadilan, menyelesaikan konflik agraria, dan menyejahterakan rakyat. Program ini juga telah sesuai dengan asas-asas yang ada pada Hukum Agraria di Indonesia.

Terdapat beberapa asas-asas dalam Hukum Agraria antara lain:

1. asas Kebangsaan (Pasal 1 UUPA);
2. asas Menguasai Hak Negara (Pasal 2 UUPA);
3. asas Pengakuan Hak Ulayat (Pasal 3 UUPA);
4. asas Hukum Agraria Nasional Berdasarkan Hukum Adat (Pasal 5 UUPA);
5. asas Fungsi Sosial (Pasal 6 UUPA);
6. asas *Landreform* (Pasal 7, 10, dan 17 UUPA);
7. asas Tata Guna Tanah (Pasal 13, 14, dan 15 UUPA);
8. asas Kepentingan Umum (Pasal 18 UUPA).

Pada dasarnya topik yang diangkat kali ini didasarkan dari Pasal 6 UUPA yang mengatakan bahwa setiap tanah pada sejatinya memiliki fungsi sosial yang dalam hal ini berarti kemanfaatan penggunaan tanah tersebut tidak hanya dapat dimiliki oleh pemilik hak atas tanah, namun juga dimiliki untuk masyarakat luas (kepentingan umum).⁸ Tidak hanya asas Fungsi Sosial saja, tetapi pembahasan kali ini juga menyentuh asas lainnya seperti Asas *Landreform* dan Asas Kepentingan Umum. Selain itu, secara singkatnya dapat diartikan dengan menggunakan “standar kebutuhan umum” (*public necessity*), “kebaikan untuk

⁸ Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

umum” (*public good*) atau “berfaedah untuk umum” (*public utility*). Tetapi yang terpenting dari penjabaran mengenai fungsi sosial dari hak atas tanah tersebut diatas adalah keseimbangan, keadilan, kemanfaatan dan kepastian terhadap kebenaran. Dengan begitu akan memberikan berbagai hubungan keselarasan yang harmonis dan diharapkan dapat meminimalisir berbagai permasalahan yang mungkin akan timbul dalam kehidupan sosial dimasyarakat, dan timbul di dalam bangsa dan negara. Sebab dalam asas fungsi sosial ini tanah memiliki 2 tujuan utama, yakni sebagai *Capital Asset* dan *Social Asset*. Dalam hal ini lah pemerintah berperan penting dalam mewujudkan *Social Asset* bagi tanah-tanah di Indonesia. Sehingga hal ini sangat berhubungan dengan program Reforma Agraria yang dibuat oleh pemerintah agar tanah-tanah di Indonesia tidak dikuasai oleh beberapa individu saja tetapi dapat digunakan bersama-sama sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

Tetapi dengan adanya Asas Fungsi Sosial ini kita sebagai bangsa juga harus menerima beberapa konsekuensi yang meliputi:⁹

1. tidak dapat dibenarkan untuk menggunakan tanah hanya untuk kepentingan pribadi pemegang haknya, apalagi menimbulkan kerugian bagi masyarakat;
2. penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya sehingga bermanfaat, baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemegang hak maupun bagi masyarakat dan negara;

⁹ Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan (Regulasi, Kompensasi, Penegakan Hukum)*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2011), hal. 123-124

3. penggunaan dan pemanfaatan tanah harus memerhatikan rencana tata ruang maupun instrumen penatagunaan tanah lainnya yang ditetapkan secara sah oleh pihak yang berwenang;
4. pemegang hak atas tanah wajib memelihara tanah dengan baik dalam arti menambah kesuburan dan mencegah kerusakan tanah tersebut;
5. merelakan hak atas tanah dicabut demi kepentingan umum.

Pemerintah sudah memiliki dasar konstitusi bagi pembangunan untuk kepentingan umum ini, yakni UU Nomor 2 Tahun 2012 dan sudah dijelaskan bahwa salah satu upaya pembangunan dalam kerangka pembangunan nasional yang diselenggarakan pemerintah adalah melakukan pembangunan untuk kepentingan umum dan dalam melakukannya, maka pemerintah harus mengedepankan prinsip yang terkandung dalam UUD 1945 dan hukum tanah nasional yang tentunya sesuai dengan Dasar Negara Indonesia Pancasila, yakni prinsip kemanusiaan, keadilan, kemanfaatan, kepastian, keterbukaan, kesepakatan, keikutsertaan, kesejahteraan, berkelanjutan, dan keselarasan sesuai dengan nilai-nilai berbangsa dan bernegara.¹⁰ Sebab masih banyak tanah yang sudah dikuasai, baik di atasnya sudah terdapat hak atas tanahnya ataupun yang baru memiliki perolehan tanah saja ternyata banyak yang masih tidak dipergunakan sesuai peruntukkan atau dalam keadaan terlantar, sehingga cita-cita luhur dari peraturan perundang-undangan di atas menjadi tidak optimal. Di lain sisi tanah yang akan digunakan untuk pembangunan nasional untuk kepentingan umum semakin lama semakin sedikit dan dari segi kualitas juga semakin lama menurun dan pemerintah

¹⁰ Putri Lestari, "Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum Di Indonesia Berdasarkan Pancasila", SIGn Jurnal Hukum, Vol. 1, No. 2, (2020), hal. 73

tidak memiliki cadangan tanah sebelumnya. Sehingga pemerintah harus melakukan penanggulangan ini secara cepat dan serius karena jika tidak akan berpengaruh ke segala aspek, ekonomi, sosial, politik, dan budaya. Pemerintah haruslah berupaya sebaik-baiknya agar pengadaan tanah dapat sesuai dengan peran tanah dalam kehidupan manusia, serta prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah secara sah menurut hukum dan tidak menelantarkan tanah tersebut demi kepentingan pribadi pemilik hak atas tanah tersebut. Yang dimaksud dari menelantarkan kepentingan pribadi adalah kebutuhan atau kepentingan yang bersifat pribadi tidak diperhatikan lagi sesuai dengan ketentuan yang berlaku dengan alasan dikalahkan dengan kepentingan umum.¹¹ Tetapi pada kenyataannya terdapat permasalahan yang kompleks baik secara materiil maupun non-materiil, dimulai dari masalah penyediaan tanah untuk pembangunan itu sendiri, karena tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara terbatas atau dapat dikatakan hampir tidak ada lagi hingga permasalahan sosial antara pemerintah dengan masyarakat.

Dalam melakukan pengadaan tanah, untuk memperoleh tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan fasilitas kepentingan umum pemerintah sudah mengaturnya di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Dalam Undang-Undang ini pemerintah memberikan timbal balik dengan cara memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pemilik tanah yang berhak, bentuk ganti

¹¹ Mudakir Iskandar Syah, *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum* (Jakarta: Permata Aksara, 2015), hal. 18

kerugian ini telah ditentukan dalam Pasal 36 UU Nomor 2 Tahun 2012 yang berupa:¹²

- a. uang, dan/atau;
- b. tanah pengganti, dan/atau;
- c. permukiman kembali, dan/atau;
- d. gabungan.

Walaupun pada kenyataannya pemerintah lebih sering memberikan ganti rugi berupa uang dengan besaran yang ditentukan oleh Undang-Undang, tepatnya diatur pada Pasal 63 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang menegaskan bahwa penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik.¹³ Kemudian diatur juga dalam Pasal 65 Ayat (1) Perpres Nomor 30 Tahun 2015 yang menjelaskan bahwa Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, meliputi: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/atau kerugian lain yang dapat dinilai.¹⁴ Namun ketentuan ini masih sering menjadi masalah bagi pemerintah dengan pihak yang

¹² Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

¹³ Pasal 63 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

¹⁴ Pasal 65 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

berhak mendapatkan ganti kerugian karena ganti kerugian yang layak dan adil ini bersifat subjektif dan sulit untuk diukur.

Hal ini karena terdapat banyak pertimbangan dan adanya perbedaan persepsi antara pemerintah dan masyarakat sebab yang dianggap layak dan adil oleh pemerintah belum tentu layak dan adil oleh masyarakat dan sebaliknya. Hal ini yang menyebabkan penghambatan proyek pembangunan berbagai fasilitas kepentingan umum. Dengan berbagai faktor yang mempengaruhi, seperti jumlah tanah yang tetap dan tidak berubah, sedangkan kebutuhan akan pembangunan fisik semakin meningkat karena selalu bertambahnya jumlah penduduk. Hal ini yang membuat sebelumnya hanyalah perbedaan persepsi secara subjektif menjadi konflik sosial yang berkepanjangan, karena adanya benturan kepentingan antara pemerintah dalam membangun infrastruktur untuk kepentingan umum dengan masyarakat yang memperjuangkan kebutuhan akan hak atas tanahnya. Sehingga dibutuhkan perspektif dari Teori Keadilan Bermartabat agar dapat memberikan sebuah titik terang dari permasalahan yang kompleks ini.

Kembali kepada konstitusi mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, yakni dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang menyatakan bahwa “objek penertiban tanah terlantar meliputi tanah yang sudah diberikan hak oleh negara.”¹⁵ Hak-hak tersebut dapat berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan

¹⁵ Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya.¹⁶ Sedangkan Pasal 3 PP No. 11 Tahun 2010 menyatakan, tidak termasuk objek penertiban tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah sebagai berikut:¹⁷

- a. tanah hak milik atau hak guna bangunan atas nama perseorangan yang secara tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya; dan
- b. tanah yang dikuasai pemerintah baik secara langsung maupun tidak langsung dan sudah berstatus maupun belum berstatus Barang Milik Negara/Daerah yang tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya.

Berdasarkan penjelasan Pasal 3 huruf a PP No. 11 Tahun 2010 di atas yang dimaksud dengan tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya dalam ketentuan ini adalah karena pemegang hak perseorangan dimaksud tidak memiliki kemampuan dari segi ekonomi untuk mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya.¹⁸ Sedangkan penjelasan Pasal 3 huruf b menyatakan yang dimaksud dengan tidak sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya dalam ketentuan ini adalah karena keterbatasan anggaran negara/daerah untuk

¹⁶ Atik Rochaeni, *Penertiban Tanah Terlantar Dan Pendayagunaan Tanah Negara Bekas Tanah Terlantar Di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Magister Ilmu Administrasi, (2019), Vol. 13, No. 1, hal. 5

¹⁷ Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

¹⁸ Penjelasan Pasal 3 Huruf (a) Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

mengusahakan, mempergunakan, atau memanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian haknya.¹⁹

Dalam mewujudkan cita-cita di atas, akhirnya pemerintah berusaha dengan cara membangun sebuah lembaga yang dinamakan Bank Tanah yang diadopsi dari negara-negara di Eropa, kemudian Amerika Serikat, serta negara-negara tetangga sesama Asia. Hal ini dituangkan di dalam Undang-Undang yang baru saja disahkan, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, tepatnya dimulai pada Pasal 125 hingga Pasal 135. Sebelumnya Konsep Bank Tanah atau yang bisa juga disebut *Land Banking* memang sejak dahulu sudah ada dan yang pertama kali diciptakan di Negara Eropa tepatnya di Amsterdam tahun 1890 sebagai sebuah cara untuk mendapatkan lahan dan mencadangkannya kemudian digunakan sebagai lahan pembangunan. Konsep ini kemudian diadopsi hingga ke Amerika dan Negara-Negara di Asia pada tahun 1970an. Bank Tanah sendiri merupakan suatu lembaga yang menyediakan tanah untuk keperluan pembangunan, sekaligus bertindak selaku pengendali harga tanah dan merupakan Badan Usaha yang tidak berfokus untuk mencari untung tetapi berfokus pada pengelolaan pertanahan dari segi pengendalian harga tanah dan mendukung pelaksanaan Rencana Tata Ruang dan mendukung tugas pemerintah dalam pengelolaan, penyediaan dan pengendalian harga tanah. Hal ini mengacu pada Pasal 13 UUPA yang menyatakan beberapa poin, yakni:²⁰

¹⁹ Penjelasan Pasal 3 Huruf (b) Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 Tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar

²⁰ Pasal 13 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

1. pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya;
2. pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dan organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta;
3. usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan Undang-Undang.

Terutama pada Ayat (2), disini terlihat sekali bahwa larangan bagi swasta untuk melakukan usaha-usaha monopoli di bidang agraria khususnya kepemilikan tanah.

Dalam hal ini bank tanah dapat dikatakan sebagai suatu lembaga yang berada dibawah eksekutif, hal ini dapat dilihat dari adanya sebuah Komite yang menjadi salah satu organ dari bank tanah tersebut. Komite tersebut diketuai oleh menteri di bidang pertanahan dan dianggotai oleh menteri di bidang lain yang nantinya ditetapkan oleh Keputusan Presiden dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sehingga dalam hal ini, Menteri ATR/kepala BPN memegang 3 (tiga) jabatan sekaligus, yakni sebagai Menteri Agraria dan Tata Ruang, sebagai Kepala BPN, dan sekarang dapat menjabat sebagai Ketua Komite Bank Tanah. Selain itu, struktur organisasi bank tanah terdiri dari Dewan Pengawas dan juga Badan Pelaksana yang nantinya akan diatur di dalam Peraturan Presiden. Sehingga Komite merupakan organ yang mempunyai posisi paling kuat karena

diisi oleh para menteri atau kepala lembaga serta dapat menetapkan Badan Pelaksana yang terdiri dari kepala dan deputy. Diharapkan disini tidak terjadi benturan kepentingan antara tugas dari komite sebagai Menteri yakni regulator dan komite sebagai manajer pertanahan yang bertugas sebagai perantara pertanahan. Hal ini lebih baik diatur secara tegas kembali sehingga tidak terjadi penyalahgunaan wewenang.

Keberadaan Bank Tanah ini akan menjadi tantangan bagi pemerintah yang menginisiasi berdirinya lembaga pengelolaan tanah tersebut. Tantangan Bank Tanah diantaranya adalah sebagai berikut:²¹

1. kepentingan mana yang akan didahulukan antara kepentingan investasi atau kepentingan ekonomi berkeadilan dalam penyediaan dan distribusi tanah;
2. adanya tumpang tindih kewenangan antara Bank tanah dan Menteri di bidang pertanahan atau Kepala Kantor Pertanahan/ Kepala Kantor Wilayah Pertanahan;
3. harapan untuk mengurangi beban perkara di Pengadilan akibat Konsinyasi (keberatan ganti kerugian) pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus maksimal.

Beberapa berpendapat bahwa kebijakan bank tanah memiliki potensi untuk menghidupkan kembali Hukum Belanda yang disebut *Domein Verklaring*. Dilihat secara konsep, bank tanah berbeda dengan Hukum *Domein Verklaring*. Tetapi secara tidak langsung memberikan penguasaan penuh bagi Pemerintah dalam

²¹ Nizam Zakka Arrizal, Siti Wulandari, "Kajian Kritis Terhadap Eksistensi Bank Tanah Dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja", Keadilan Jurnal Universitas Tulang Bawang, (2020), Vol. 18, No. 2, hal. 109

menguasai tanah dan berpotensi membuat Pemerintah melakukan tindakan yang sewenang-wenang dalam mengelola tanah. Sebab Pemerintah melalui bank tanah memegang kekuasaan untuk dapat mengambil tanah-tanah di masyarakat dengan dalih atau tujuan untuk pengelolaan bagi pembangunan kepentingan umum. Sebab *Domein Verklaring* merupakan Hukum yang dibuat oleh Pemerintah Hindia Belanda agar mendapatkan hak-hak penguasaan atas tanah adat bagi barat.

Untungnya sejak dibentuknya UUPA yang dijadikan landasan bagi Hukum Agraria dan Hukum Tanah di Indonesia dapat mengusir dan mengubah Hukum Belanda tersebut. Hal ini dikarenakan dalam bagian pembukaan, tepatnya pada butir 2 dimulai dari huruf (a) hingga (c) secara tegas mengatakan bahwa dengan adanya UUPA, maka hukum *Domein Verklaring* telah dicabut dengan kalimat "*Domeinverklaring, Algemene Domeinverklaring, Domeinverklaring untuk Sumatera, Domeinverklaring untuk Keresidenan Manado, dan Domeinverklaring untuk Residentie Zuider en Oosterafedling van Borneo.*"²² Oleh karena itu, bank tanah di Indonesia harus memiliki payung hukum yang kuat dan memiliki ideologi dasar yang sama dengan Bangsa Indonesia agar tertanam kuat dalam bank tanah bahwa tujuan bank tanah ini adalah untuk keadilan, kemakmuran, dan kesejahteraan sosial.

Pada dasarnya konsep Bank Tanah yang ada baik di dunia maupun di Indonesia itu menghimpun tanah dari masyarakat terutama yang ditelantarkan dan tanah negara yang belum digunakan, dengan demikian tanah itu dihimpun, dikembangkan, dan di distribusikan kembali oleh pemerintah sesuai rencana

²² Brian Dave (Podcast Bincang Hukum) Lembaga Bantuan Hukum (Pengayoman), "*Konsep Bank Tanah Dalam Undang-Undang Cipta Kerja*", <https://lbhpengayoman.unpar.ac.id/konsep-bank-tanah-dalam-undang-undang-cipta-kerja/>, diakses pada 22 September 2021

penggunaan tanah yang telah disepakati. Sehingga dapat menjadi sarana manajemen tanah yang lebih produktif, yakni dengan cara memperoleh tanah sebelum adanya kebutuhan, sehingga harga tanah dapat lebih murah. Bank Tanah yang ada di Indonesia maupun Asia mengadopsi dari kebijakan di negara barat seperti Belanda dan Amerika Serikat. Perbandingan terhadap pelaksanaan bank tanah di antara kedua negara diatas dijadikan sebagai pertimbangan-pertimbangan untuk menyusun pengaturan mengenai bank tanah di Indonesia. Kontribusi yang didapatkan dari mempelajari konsep bank tanah dari kedua negara tersebut sangat dibutuhkan karena konsep bank tanah ini merupakan suatu gagasan baru yang ada di Indonesia. Penerapan bank tanah di Indonesia ini sangatlah dibutuhkan dikarenakan Indonesia memiliki masalah yang sangat kompleks seperti yang sudah dijelaskan diatas, yakni mengenai ketersediaan tanah untuk kepentingan umum yang hingga saat ini belum terselesaikan. Diharapkan Bank Tanah yang dicantumkan di dalam UU Cipta Kerja tersebut dapat menjadi titik terang dalam penyelesaian masalah tersebut dan dapat memberikan manfaat seperti menyediakan tanah yang dimiliki pemerintah untuk berbagai keperluan pembangunan di masa depan, menghemat dana baik dana APBN maupun APBD, dan mengurangi konflik dalam proses pembebasan tanah dan konflik-konflik yang berhubungan dengan tanah lainnya.

Konsep mengenai Bank Tanah ini praktisnya akan memudahkan pemerintah dalam merencanakan pembangunan ekonomi dan Program Reforma Agraria serta memprioritaskan program hunian untuk rakyat sebagaimana disebut. Tentu implikasinya juga akan sangat luas, sampai kepada ujungnya yaitu

meningkatkan kualitas hidup rakyat. Sehingga disini diharapkan bahwa Lembaga Bank Tanah diciptakan dan dijalankan di Indonesia dapat sesuai dengan Pancasila, dimana Pancasila merupakan pegangan teguh yang menjadi dasar dari Teori Keadilan Bermartabat yang nantinya akan dibahas lebih dalam lagi dalam penulisan ini.

1.2 Rumusan Masalah

1.2.1 Bagaimana eksistensi dari pengaturan Lembaga Bank Tanah yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja?

1.2.2 Bagaimana konsep bank tanah yang dijalankan di Indonesia agar dapat menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat dalam perspektif keadilan bermartabat?

1.3 Tujuan Penelitian

Dilihat dari latar belakang dan rumusan masalah yang sudah diuraikan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah bahwa penulis ingin mengkaji mengenai eksistensi dari peraturan-peraturan yang sebelumnya sudah ada di Indonesia hingga muncul sebuah urgensi untuk membangun bank tanah yang dibuat dan diatur di dalam UU Cipta Kerja oleh Pemerintah Indonesia dengan tujuan untuk pembangunan ekonomi dan menciptakan kesejahteraan sosial, penulis mengkaji mulai dari struktur peraturan paling tinggi hingga peraturan khusus mengenai bank tanah tersebut. Penulis juga menganalisis mengenai konsep

bank tanah yang ada di Indonesia jika diberikan pandangan baru dalam Perspektif Keadilan Bermartabat serta melakukan studi komparasi antara konsep bank tanah di Amerika Serikat dengan Belanda dalam hasil penelitian.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian dalam tulisan ini dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi yakni manfaat teoritis dan manfaat praktis. Keduanya akan diuraikan lebih lanjut dibawah ini:

1.4.1 Manfaat Teoritis

1.4.1.1 Penelitian ini diharapkan bermanfaat dalam memberikan pemikiran lebih mendalam lagi bagi para akademis hukum, khususnya bidang Hukum Agraria;

1.4.1.2 Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat terhadap perkembangan Hukum Agraria di Indonesia terutama dalam memberikan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat umum;

1.4.1.3 Hasil dari penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi bagi peneliti untuk penelitian lain yang akan dilakukan di masa mendatang.

1.4.2 Manfaat Praktis

1.4.2.1 Penulis mengharapkan agar dapat memberikan kesadaran bagi setiap pemilik hak atas tanah agar memanfaatkan tanah tersebut untuk kemakmuran rakyat sesuai dengan konstitusi.

1.4.2.2 Penulis mengharapkan agar masyarakat menjadi tahu bahwa pemerintah telah memberikan payung hukum yang tegas terhadap penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dan pembangunan untuk kepentingan umum di Indonesia dengan cara membenuk Lembaga Bank Tanah ini.

1.4.2.3 Penulis mengharapkan agar Lembaga Bank Tanah ini dapat dijalankan sesuai Pancasila dan Konstitusi agar terciptanya konsep Lembaga Bank Tanah yang memiliki dasar Pancasila yang berbeda dari negara lain dan yang memberikan keadilan yang memartabatkan manusia.

1.5 Sistematika Penulisan

Karya Tulis Ilmiah ini disusun dengan menggunakan uraian yang sistematis ke dalam empat bab dimana masing-masing bab terdiri atas sub bab lanjutan yang bertujuan agar isi uraian lebih terarah dan lebih jelas pemahamannya terhadap permasalahan yang diteliti. Adapun sistematika dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab 1 adalah pendahuluan yang berisi beberapa sub bab yakni antara lain latar belakang sebagai landasan dari permasalahan yang ingin diangkat dalam penulisan ini, kemudian ada rumusan masalah yang dibagi menjadi 3 (tiga) fokus utama, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang dibagi ke dalam 2 (dua) klasifikasi yakni manfaat teoritis dan praktis, dan sistematika penulisan.

BAB II : LANDASAN TEORITIS DAN LANDASAN KONSEPTUAL

Bab 2 adalah Landasan Teoritis dan Landasan Konseptual yang berisi uraian mengenai teori dan konsep yang nantinya akan digunakan dalam menganalisis permasalahan yang diteliti.

BAB III : METODOLOGI PENELITIAN

Bab III ini merupakan metode yang digunakan dalam penelitian yang berisi jenis penelitian yang digunakan, jenis data yang ada di dalamnya beserta bahan hukum yang digunakan, kemudian teknik pengumpulan data yang digunakan yang berisi bagaimana cara penulis mencari data dan data apa saja yang ada dalam penelitian ini, kemudian selanjutnya terdapat jenis pendekatan yang dimana di dalam penelitian ini menggunakan pendekatan

perbandingan hukum, dan ada metode analisis yang digunakan yang berisi analisis data secara deduktif.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab IV akan menjadi inti dari penyusunan Karya Tulis Ilmiah Hukum yang berisi mengenai uraian analisis serta tentang jawaban dari rumusan masalah yang sudah disusun sebelumnya secara lengkap dan jelas. Sesuai dengan rumusan masalah yang telah disusun, maka uraian analisis tersebut akan dibagi menjadi 2 (dua) pokok bahasan.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab V akan menjadi penutup yang merupakan bab terakhir dalam penyusunan Karya Tulis Ilmiah Hukum ini, dimana berisi hasil kesimpulan dari pembahasan pada bab-bab sebelumnya serta berisi saran yang diajukan dalam menanggapi permasalahan dari penulisan ini sehingga diharapkan dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi seluruh pihak.