

**EKSISTENSI BANK TANAH DALAM PENGELOLAAN  
PERTANAHAN INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN  
REFORMA AGRARIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA (STUDI  
PERBANDINGAN DENGAN BANK TANAH NEGARA  
BELANDA)**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Memperoleh Gelar  
Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara



**Disusun oleh:**

**Nama : Olivia Marloanto**

**NIM : 205180167**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS TARUMANAGARA  
JAKARTA  
2022**

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS TARUMANAGARA  
JAKARTA

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI SIAP UJI

Nama : Olivia Marlonito  
N.I.M : 205180167  
Program Peminatan Profesi : Hukum Administrasi Negara

Judul Skripsi

EKSISTENSI BANK TANAH DALAM PENGELOLAAN  
PERTANAHAN INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN  
REFORMA AGRARIA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG  
NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA (STUDI  
PERBANDINGAN DENGAN BANK TANAH NEGARA  
BELANDA)

Disetujui  
Pembimbing



Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H.

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS TARUMANAGARA  
JAKARTA

TANDA PENGESAHAN SKRIPSI

Nama : Olivia Marloanto  
NIM : 205180167  
Program Peminatan : Hukum Administrasi Negara  
Fakultas : Hukum

Judul Skripsi:

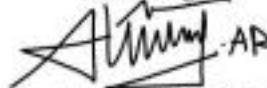
**EKSISTENSI BANK TANAH DALAM PENGELOLAAN PERTANAHAN  
INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN REFORMA AGRARIA  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG  
CIPTA KERJA (STUDI PERBANDINGAN DENGAN BANK TANAH  
NEGARA BELANDA)**

Telah diuji pada Sidang Majelis Penguji Skripsi Fakultas Hukum  
Universitas Tarumanagara pada tanggal 14 Januari 2022 dan  
dinyatakan lulus, dengan Majelis Penguji terdiri dari:

1. Ketua : Prof. Dr. Jeane Neltje Saly, SH., APU
2. Anggota : Dr. Ahmad Redi, SH., MH.  
Dr. Rasji, SH., MH.

Jakarta, 22 Januari 2022

Pembimbing



Dr. Ahmad Redi, SH., MH.

ii

## **KATA PENGANTAR**

Dengan memanjatkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, Penulis telah menyelesaikan skripsi dengan judul “EKSISTENSI BANK TANAH DALAM PENGELOLAAN PERTANAHAN INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN REFORMA AGRARIA BERDASARKAN UNDANG-UNDAG NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA (STUDI PERBANDINGAN DENGAN BANK TANAH NEGARA BELANDA” ini. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah

satu syarat guna menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara agar dapat mencapai gelar Sarjana Hukum.

Dengan tersusunnya skripsi ini, Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dan membimbing hingga penulisan skripsi ini selesai. Ucapan terima kasih ini disampaikan, utamanya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Amad Sudiro, S.H., M.H., M.M., M.Kn. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara;
2. Ibu Mia Hadiati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara;
3. Ibu Christine S.T. Kansil S.H., M.Hum. selaku Kepala Lab Fakultas Hukum Univesitas Tarumanagara;
4. Ibu Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah bersedia untuk meluangkan waktu dalam memberikan arahan selama penyusunan skripsi;
5. Ibu Christine S.T. Kansil S.H., M.Hum. selaku Kepala Lab Fakultas Hukum Univesitas Tarumanagara;
6. Bapak Lewiandy, S.H., LL.M. selaku Dosen Penguji Diskusi Proposal yang telah memberikan arahan dalam penulisan skripsi ini;
7. Ibu Prof. Jeane Neltje Saly, S.H., APU , Ibu Vera Weni Setijawati, S.H., LL.M. dan Ibu Mariske Myeke Tampi, S.H., M.H. selaku Dosen Penguji Seminar Proposal yang telah memberikan arahan dalam penulisan skripsi ini;
8. Ibu Fepti, bapak Dr. Ling, dan Bapak Hanafi Tanawijaya, S.H., M.H. selaku narasumber yang telah membagikan informasi dan ilmu dalam penulisan skripsi ini;
9. Teristimewa kepada Ibu Meike Huiyanto - ibu kandung Penulis - yang selalu

mendukung Penulis dari segi apapun;

10. Bapak Hengky Marloanto - ayah Penulis - yang telah berjuang membiayai semua kebutuhan Penulis semasa kuliah;
11. Kevin Hendra Marloanto, Steven Hendrik Marloanto, Herson Marloanto, Novi Marloanto, Raymundus Dicky Marloanto, Megah Waty Marloanto, dan Harianto Marloanto - saudara dan saudara kandung Penulis - yang telah menjadi semangat bagi Penulis;
12. Kepada Sao Lory, Sao Melly, Chang Nelson, Sao Silvia dan Saoe evin yang senantiasa memberi semangat kepada penulis.
13. Jessica Celine Mau- sahabat Penulis - yang telah memberikan semangat dan dukungan kepada Penulis semasa menjalani masa kuliah;
14. Kepada semua keluarga besar Penulis yang ada di Kupang Nusa Tenggara Timur<sup>iv</sup> yang menjadi semangat Penulis untuk bisa cepat menyelesaikan perkuliahan; 15. Terima kasih kepada keluarga besar BEM FH UNTAR atas dukungan yang diberikan selama masa perkuliahan.
16. Kepada c kells, erlin, vonny, ayu asa, kells, ce je yang selalu setia menjadi penyemangat dan panutan bagi penulis
17. Kepada Tasya Peak, Della Mek, Niella Geda, Ara sok polos, Ranti si gabisa move on, niki sang penyabar, dinda si paling lemot, cici Leslie dan lain-lain yang menjadi teman berbagi beban dari Penulis;
18. Kepada bang nando, bang gio, bang pascal, bang limbong, bang ori, bang abas, ko wendy, kak rio, kak opa, dan christia, yang telah menemani setiap hari-hari gabut Penulis saat di kampus;
19. Kepada ko lea, ko driel, ko elwin dan ko je yang telah memberikan masukan dalam bidang akademik kepada penulis
20. Kepada dodo dan adi yang telah lelah selalu memberikan tumpangan kepada

Penulis semasa menjalani masa perkuliahan.

21. Kepada genk baju biru yaitu iren, slay, manda, egyap dan lacu reta yang telah memberikan hiburan kepada Penulis semasa pembuatan skripsi.
22. Kepada Kathleen, cingcing, laurents, andre, dan winona yang telah menjadi tempat berkeluh kesah penulis dalam penulisan skripsi.
23. Kepada keluarga besar Toko Panca sakti, yang selalu mem backup pekerjaan saat penulis mengerjakan dan melaksanakan sidang skripsi.

v

24. Tidak lupa kepada diri sendiri yang telah hebat berjuang menyelesaikan perkuliahan ini, dengan tepat waktu.
25. Kepada seluruh Dosen dan Staff Universitas Tarumanagara yang telah memberikan ilmu, mendampingi, membimbing dan membantu baik secara akademis maupun administratif Penulis selama masa perkuliahan;
26. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu dan memberikan dukungan.

Selain untuk memenuhi syarat menempuh gelar Sarjana Hukum, Penulis berharap agar skripsi ini bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum khususnya Hukum Administrasi Negara.

Jakarta, 01 Jan 2022



Olivia Marloanto

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGHANTAR.....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A.Latar Belakang .....	1 B.
Rumusan Masalah.....	9 C.
Tujuan Dan Kegunaan Penelitian.....	10
D. Kerangka Konseptual.....	11 E.
Metode Penelitian .....	16 F.
Sistematika Penulisan .....	20
<b>BAB II KERANGKA TEORITIS .....</b>	<b>22 A.</b>
Teori Kepemilikan/ Propert Right.....	22 B.
Teori Negara Kesejahteraan .....	33 C.
Teori Menguasai Negara .....	53
<b>BAB III DATA HASIL PENELITIAN .....</b>	<b>60</b>
A. Wawancara Dengan Pihak Pemerintah Kementrian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia .....	60 B. Hasil Wawancara Dengan Pihak Pemerintah Badan Pertanahan Nasional ..... 67 C. Hasil Wawancara Dengan Akademisi .....
D. Perbandingan Pengaturan Bank Tanah Di Belanda Dan Indonesia .....	70 D. Perbandingan Pengaturan Bank Tanah Di Belanda Dan Indonesia .....
75	<b>BAB IV ANALISIS PERMASALAHAN .....</b>
A. Pengaturan Bank Tanah Terkait Fungsi Reforma Agraria Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja .....	88 B. Pengaturan Bank Tanah Yang Ideal Terkait Fungsi Reforma Agraria Berdasarkan Undang- Undnag Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ..... 98
98	<b>BAB IV PENUTUP .....</b>
A. Keimpulan.....	110 B. Saran.....
110	<b>DAFTAR</b>

## **PUSTAKA**



## ABSTRAK

(A) Nama : Olivia Marloanto (NIM : 205180167) (B) Judul : Eksistensi Bank Tanah Dalam Pengelolaan Pertanahan Indonesia Untuk Mewujudkan Reforma Agraria Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Studi Perbandingan Dengan Bank Tanah Negara Belanda)

(C) Halaman : vii+ 87+2022

(D) Kata Kunci : Eksistensi, Bank Tanah, Reforma, Agraria. (E) ISI

Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk menganalisis bank tanah dalam pengelolaan pertanahan Indonesia untuk mewujudkan reforma agraria berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Jenis penelitian yang digunakan yakni penelitian hukum normatif. Hasil penelitian yang didapatkan bahwa konsep bank tanah di Indonesia merupakan amanat seperti yang tertuang pada pasal 33 ayat 3 UUD NKRI Tahun 1945 dan pasal 2 UUPA, bahwa negara mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan bank tanah. Selain itu, terdapat aturan khusus yang menjadi awal munculnya konsep bank tanah yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lebih lanjut terdapat pelaksana dari ketentuan Undang-Undang Cipta Kerja ini yakni Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Bank Tanah mempunyai peran yang sangat penting dalam penyediaan tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan di Indonesia. Peran Bank Tanah tersebut dikuatkan dalam bentuk badan khusus yang mengelola tanah untuk terwujudnya ekonomi berkeadilan. Fungsi Bank Tanah adalah untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka mewujudkan ekonomi berkeadilan melalui kegiatan perencanaan, perolehan tanah, pengadaan tanah, pengelolaan tanah, pemanfaatan tanah dan pendistribusian tanah. Aset tanah Bank Tanah adalah aset negara yang dipisahkan dari aset negara.

(F) Acuan: 77 (1977-2021)

(G) Pembimbing: Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H.

(H) Penulis: Olivia Marloanto

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latarbelakang Masalah

Tanah merupakan anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa bagi kelangsungan hidup makhluk di bumi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Tanah

merupakan permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali. Dalam hal ini, tanah tidak hanya mencakup aspek fisik namun juga mencakup aspek sosial, ekonomi, budaya, politik, pertahanan, keamanan, dan aspek hukum. Di Indonesia, tanah merupakan salah satu sumber kehidupan yang sangat vital, mengingat bahwa Indonesia adalah negara kepulauan yang memiliki luas daratan 1.916.906,77 km<sup>2</sup>, dengan tingkat kepadatan penduduk mencapai 270.203.917 jiwa (per September 2020)<sup>1</sup>. Dengan kondisi demikian, maka permasalahan terkait pertanahan akan semakin kompleks seiring berkembangnya keadaan di masyarakat. Sehingga negara turut andil untuk mengatur masalah terkait pertanahan di wilayah negara Indonesia.

Adapun per tahun 2020 terdapat 1.228 kasus sengketa pertanahan yang harus diselesaikan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).<sup>2</sup> Dan kasus tersebut makin bertambah setiap tahunnya. Sehingga dapat dipahami bahwa kepastian hukum

<sup>1</sup>[https://www.bps.go.id/indikator/indikator/view\\_data\\_pub/0000/api\\_pub/UFpWMmJZOVZIZTJnc1pXaHhDV1hPQT09/da\\_01/1](https://www.bps.go.id/indikator/indikator/view_data_pub/0000/api_pub/UFpWMmJZOVZIZTJnc1pXaHhDV1hPQT09/da_01/1), diakses pada tanggal 28 Agustus 2021.

<sup>2</sup><https://cnbcindonesia.com/news/20210105184825-4-213738/bikin-pusing-sengketa-tanah-terus-bertambah-kok-bisa>, diakses pada tanggal 14 Oktober 2021.

terhadap hak atas tanah masyarakat masih belum merata. Berkaitan dengan masalah tersebut ketentuan Pasal 28H (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD NRI 1945 mengatur bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Oleh karena itu negara harus menjamin kesejahteraan masyarakat terutama dalam lingkup hak atas tanah<sup>3</sup>.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut sebagai UUD NRI 1945 yang berbunyi, “Bumi, Air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran

rakyat”. Sebagai implementasinya lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih selanjutnya disebut UUPA. Kemudian UUPA melahirkan Hak Menguasai Negara selanjutnya disebut HMN yang menjadi dasar untuk negara mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>4</sup> Saat ini Pemerintah perlu memperhatikan pembangunan infrastruktur yang paling urgent bagi masyarakat, berhubungan dengan jaminan ketersediaan lahan pembangunan, terutama berkaitan dengan kebutuhan

<sup>3</sup>Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 28 H <sup>4</sup>Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)*, Pasal 2 ayat 1.

masyarakat terhadap lahan yang semakin meningkat dengan bertambahnya jumlah penduduk.

Berkaitan dengan permasalahan tersebut pemerintah dituntut untuk mampu melakukan berbagai upaya untuk menangani masalah hak atas tanah masyarakat salah satunya dengan adanya reforma agraria (*land reform*). Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, reforma agraria ditujukan sebagai jalan pemenuhan hak berbasiskan keadilan sosial untuk kaum tani. Sedangkan, kaum tani tak bertanah (*landless*) tidak dapat diletakkan dalam *business process* pengadaan tanah bagi kepentingan investor. Hal tersebut tentu berkontradiksi dengan tujuan yang terkandung dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD NRI 1945 yang mengutamakan kesejahteraan rakyat<sup>5</sup>.

Berdasarkan hal tersebut, pembentukan suatu lembaga yang menyelenggarakan pengadaan tanah menjadi sangat penting guna menghindari terjadinya ketidakseimbangan ketersediaan tanah dengan upaya Pemerintah

melaksanakan pembangunan.<sup>6</sup>Dalam hal ini, bank tanah dapat dijadikan sebagai salah satu alternatif pengadaan tanah yang rendah konflik. Istilah bank tanah sendiri memiliki arti sebagai “*Land banks are governmental or nonprofit entities that assemble, temporarily manage, and dispose of vacant land*” atau “*Land banks are*

<sup>5</sup> Hendra Sukarman dan Wildan Sany Prasetya, “*Degradasi Keadilan Agraria dalam “Omnibus Law”*”, *Jurnal Ilmiah Galuh justisi*, Vol. 9, Februari Tahun 2021, hal. 34. <sup>6</sup> Basoeki Hadimoeljono, “*Mencari Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang yang Efektif*”, *Jurnal Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan BAPPENAS*, Vol. II, Juni Tahun 2013, hal. 23.

3

*public authorities that focus exclusively on land banking activities.*”<sup>7</sup>Berdasarkan beberapa definisi pada paragraf di atas, dapat disimpulkan bahwa bank tanah merupakan suatu kebijakan pertanahan yang mana negara melalui lembaga pemerintah atau lembaga independen yang ditunjuk oleh pemerintah, berwenang untuk:

1. Melakukan akuisisi terhadap tanah terlantar atau bermasalah, tanah yang belum dikembangkan dan tanah yang dianggap memiliki potensi untuk pengembangan;
2. Mengelola dan mengaturnya sementara waktu; kemudian
3. Mendistribusikannya kembali untuk kepentingan umum sesuai dengan program pemerintah, baik program jangka pendek maupun jangka panjang.

Bank tanah dapat menjamin ketersediaan tanah guna beragam kebutuhan pembangunan di masa depan, efisiensi APBN/APBD, mengurangi konflik dalam proses pembebasan tanah dan meminimalisir dampak negatif liberalisasi tanah.<sup>8</sup> Kemudian dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 9 Ayat 3 dan Pasal 15 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar bahwa negara memiliki kewenangan untuk melakukan pencadangan tanah.

<sup>7</sup> Frank S. Alexander, *Land Banking as Metropolitan Policy, Blueprint for American Prosperity*, (Brookings: Brookings Institute, 2008), hal. 3.

<sup>8</sup> Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2013), hal. 45.

4

Adapun beberapa sumber tanah yang akan dikelola sebagai simpanan dalam bank tanah adalah tanah-tanah yang telah dikelompokkan dan telah diinventarisasi oleh lembaga pertanahan yang berwenang atau biasa disebut dengan istilah BPN dan di dalamnya melekat hak atas tanah. Beberapa sumber tanah tersebut diantaranya adalah tanah terlantar, tanah aset pemerintah, tanah erfacht, Tanah Absentee, Tanah fasilitas sosial atau tanah fasilitas umum, Tanah aset BUMN atau BUMD dan tanah sitaan.

Dalam hal ini konsep Bank Tanah sebetulnya telah ada di Indonesia bagian ujung barat yakni di Aceh yang dikenal sebagai lembaga Baitul Mal dan di pulau Sulawesi yaitu Kota Makassar. Pengelola tanah terlantar oleh Baitul Mal dengan menerapkan konsep Bank Tanah dan Ihya Al Mawat. Baitul Mal berperan sebagai pengelola harta agama berdasarkan syariat Islam, menentukan status tanah terlantar dan nantinya diperuntukkan bagi masyarakat guna diberdayakan atau dihidupkan atau dikelola sebagaimana mestinya dengan tujuan mencapai kesejahteraan masyarakat. Di satu sisi, pengelolaan tanah terlantar kepada masyarakat boleh diberikannya status hak sewa maupun hak lainnya atas tanah sesuai ketentuan yang berlaku.<sup>9</sup>

Dalam menentukan regulasi terkait Bank Tanah terdapat 3 (tiga) nilai dasar dari hukum yang kemudian dikenal dengan cita hukum yang harus dipertimbangkan, yang mana hukum harus memenuhi nilai-nilai dasar tersebut,

<sup>9</sup> Zaki Ulya, "Espaktasi Pengelolaan Tanah Terlantar Oleh Baitul Mal Dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 46 No. 4 Tahun 2016, hal. 51.

5

yaitu: keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum.<sup>10</sup> Sehingga Keberadaan Bank Tanah perlu didukung dengan instrumen hukum yang baik serta ditujukan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat. Terkait Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebetulnya telah dibahas dalam beberapa poin. Status hukum Bank Tanah di dalam Undang-Undang Cipta Kerja disebut sebagai badan khusus yang mengelola tanah. Sedikitnya terdapat 4 hal penting terkait pendirian Bank Tanah sesuai UU Cipta Kerja menurut Maria SW Sumardjono. Empat tersebut yaitu pembentukan Badan Bank Tanah setidaknya belum jelas yakni filosofi, landasan hukum, dan prinsip dasar/ atau asas-asasnya, urgensi pembentukannya, asal tanah, dan pihak yang paling diuntungkan dengan keberadaan Badan.<sup>11</sup> Selain itu, Bank Tanah berpotensi mengkapitalisasi dan mengambil wewenang negara karena aset Bank Tanah terpisah dengan tanah negara, Bank Tanah menjadi badan khusus yang mempunyai aset namun tidak bertanggung jawab kepada Menteri.<sup>12</sup> Sehingga hal tersebut memungkinkan Bank Tanah untuk mengambil keuntungan. Sedangkan dalam Pasal 127 UU. Cipta Kerja Klaster Pertanahan mengatur bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya Bank Tanah bersifat transparan, akuntabel, dan non profit. Oleh karena itu, dapat diketahui bahwa masih terdapat kerancuan dari segi asas/ prinsip dan tujuan pengaturan Bank Tanah dalam regulasi yang ada.

<sup>10</sup> Emsi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005), hal. 44.

<sup>11</sup> Maria SW Sumardjono, *Agenda yang Belum Selesai: Refleksi atas Berbagai Kebijakan Pertanahan*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), hal. 97. <sup>12</sup> *Ibid*, hal. 121

Berdasarkan hal tersebut masih banyak hal yang perlu dilengkapi dalam instrumen hukum terkait pendirian Bank Tanah, serta dapat pula dikaji perbandingannya dengan konsep Bank Tanah yang ada di negara lain. Dalam Hal ni, Belandamerupakan salah satu negara yang telah mengatur masalah terkait Bank

Tanah. Belanda mengatur mengenai fungsi bank tanah di dalam beberapa regulasi yaitu, Undang-Undang Konsolidasi Tanah (*Land Consolidation Act*) 1954, Undang-Undang Pembangunan Daerah Pedesaan (*The rural area development Act*) 1985 dan Undang-Undang Penataan Ruang Daerah Pedesaan (*Act on Spatial Structuring of the Rural Areas*) 2005.<sup>13</sup>

Saat ini di Belanda terdapat 2 (dua) bank tanah yang berada di bawah naungan kementerian yang berbeda. Kedua bank tanah tersebut merupakan bank tanah publik, sehingga sumber pembiayaannya berasal dari anggaran pemerintah. Bank tanah yang pertama disebut State Domain Services (*Domeinen*) yang didirikan pada tahun 1841 di bawah naungan Menteri Keuangan. Pada pertengahan abad ke-20 didirikan juga instansi pengelolaan tanah pemerintah lainnya, bernama *Wieringermeer* atau yang kemudian disebut *Service of IJssel Lake Polders* (RIJP). Instansi ini didirikan di lingkungan Kementerian Transportasi dan Air dengan tujuan mengelola tanah-tanah "baru", yaitu tanah-tanah kering.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Dragana Milicevic, "Review of Existing Land Funds in European Countries", *Journal of Geonauka*, Vol. 2 No. 1 Maret Tahun 2014, hal. 34.

<sup>14</sup> *Ibid.*

Saat ini di Belanda terdapat 2 (dua) bank tanah yang keduanya merupakan bank tanah publik. Sehingga dapat dipastikan tidak ada unsur swasta dalam tata kelola bank tanah di Belanda dan semua pembiayaan berasal dari anggaran pemerintah. Adapun mekanisme penyelenggaraan bank tanah di Belanda terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu tahap penyediaan tanah, tahap pematangan tanah, dan tahap penyaluran tanah dengan ditentukan terlebih dahulu penggunaannya.<sup>15</sup> Berdasarkan hal tersebut jika dikaitkan dengan konsep bank tanah yang secara spesifik belum diatur dalam hukum positif nasional, maka

regulasi yang mengatur mengenai praktik bank tanah di Indonesia ini perlu segera disusun untuk mengisi kekosongan hukum dan menjamin terciptanya kepastian hukum, mengingat kebutuhan masyarakat akan konsep bank tanah ini sangatlah mendesak.

Manfaat bank tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tidak dapat dipungkiri, telah banyak hasil penelitian yang membuktikan bahwa bank tanah memiliki kontribusi besar dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di beberapa negara, khususnya di Belanda. Regulasi yang mengatur mengenai praktik bank tanah di Indonesia harus mampu mengakomodasi berbagai aspek dalam penyelenggaraan bank tanah, hal ini bertujuan agar tidak terjadi tindakan semena-mena yang berpotensi melahirkan ketidakadilan dalam penyelenggaraan bank tanah. Bentuk regulasi yang paling tepat untuk mewadahi pengaturan bank tanah di Indonesia ini adalah undang-undang. Aspek penting yang harus ada dalam

<sup>15</sup> Idham Khalik, *et.al*, Sejarah dan Pembelajaran Bank Tanah: Mancanegara dan Indonesia, *Majalah Agraria Indonesia Edisi 2*, Desember Tahun 2015, hal. 6.

8  
rancangan undang-undang bank tanah setidaknya-tidaknya berupa aspek regulasi, kelembagaan, dan mekanisme penyelenggaraan. Selain itu, perlu diingat kembali bahwa, Tanah menyangkut hajat hidup orang banyak dan merupakan modal sosial ekonomi rakyat maupun negara. Menurut Imam Koeswahyono, tidak dibenarkan hak atas tanah seseorang, termasuk di dalamnya hak Adat (Ulayat) atas tanah diambil oleh pihak lain apalagi secara paksa dengan mengabaikan aspirasi subyek hak atas tanah. Sehingga perlu diperhatikan oleh pembuat kebijakan pula, mengingat bahwa arah keberadaan Bank Tanah ditujukan untuk kepentingan investasi berbeda dengan tujuan Bank Tanah yang ada di negara lain khususnya Belanda.



Berdasarkan Uraian di atas maka diperlukan kajian perbandingan konsep Bank Tanah dinegara lain khususnya Belanda dan Indonesia, guna menjadi tolok ukur dalam melengkapi kebijakan yang harus ada dalam proses berdirinya Bank Tanah Indonesia. Uraian lebih lanjut akan dibahas dalam Bab selanjutnya dalam skripsi ini.

## **B. Permasalahan**

Sesuai dengan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah Pengaturan Bank Tanah Terkait Fungsi Reforma Agraria Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja?

2. Bagaimanakah Pengaturan Bank Tanah Yang Ideal Terkait Fungsi Reforma Agraria Berdasarkan Undang-Undang yang berlaku di Indonesia? 3.

Bagaimanakah Perbandingan Pengaturan Bank Tanah Di Belanda Dengan Pengaturan Bank Tanah Di Indonesia?

9

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan masalah ini adalah: a.

Untuk mengetahui pengaturan bank tanah terkait fungsi reforma agraria berdasarkan Undang-Undang nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. b.

Untuk mengetahui pengaturan bank tanah yang deal terkait fungsi reforma agraria berdasarkan Undang-Undang yang berlaku di Indonesia.

c. Untuk mengetahui perbandingan pengaturan bank tanah di Belanda dengan pengaturan bank tanah di Indonesia.

## 2. Kegunaan Penelitian

Adapun Kegunaan penelitiannya adalah sebagai berikut:

### a. Kegunaan Teoritis

Memberikan kerangka acuan atau tambahan pustaka bagi pihak yang ingin melakukan penelitian dengan topik yang sama, yaitu perihal Bank Tanah.

Dan dengan adanya penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan

pengetahuan maupun gambaran perihal Bank tanah dan ataupun studi perbandingannya terkait Bank tanah di Indonesia dan Belanda.

### b. Kegunaan Praktis

Bagi masyarakat, agar menjadi tambahan ilmu pengetahuan guna meningkatkan kesadaran dan pemahaman mengenai Bank Tanah. Dan dengan adanya skripsi hukum ini diharapkan memberikan informasi dan manfaat bagi aparat penegak hukum mengenai Bank Tanah.

## D. Kerangka Konseptual dan Teoretis

### 1. Kerangka konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan beberapa konsep dasar atau definisi-definisi yang penulis dapatkan dari bahan hukum primer, yaitu:



a. Eksistensi

Eksistensialisme secara etimologi yakni berasal dari kata eksistensi, dari bahasa latin *existere* yang berarti muncul, ada, timbul, memilih keberadaan aktual. Adapun eksistensialisme sendiri adalah gerakan filsafat yang menentang esensialisme, pusat perhatiannya adalah situasi manusia.<sup>16</sup> Eksistensialisme merupakan paham yang sangat berpengaruh di abad modern, paham ini akan menyadarkan pentingnya kesadaran diri. Dimana manusia disadarkan atas keberadaannya di bumi ini. Pandangan yang menyatakan bahwa eksistensi bukanlah objek dari berpikir abstrak atau pengalaman kognitif (akal pikiran), tetapi merupakan eksistensi atau pengalaman langsung yang bersifat pribadi dan dalam batin individu.

Beberapa ciri dalam eksistensialisme, diantaranya:<sup>17</sup>

- (1) Motif pokok yakni cara manusia berada, hanya manusia lah yang bereksistensi. Dimana eksistensi adalah cara khas manusia berada, dan pusat perhatian ada pada manusia, karena itu bersifat humanistic.
- (2) Bereksistensi harus diartikan secara dinamis. Bereksistensi berarti menciptakan dirinya secara aktif. Bereksistensi berarti berbuat, menjadi, merencanakan. Setiap saat manusia menjadi lebih atau

kurang dari keadaannya.

<sup>16</sup> Lorens Bagus, *Kamus Filsafat*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal. 185. <sup>17</sup> *Ibid*, hal. 187.

12

(3) Didalam filsafat eksistensialisme manusia dipandang sebagai terbuka. Manusia adalah realitas yang belum selesai, yang masih harus dibentuk. Pada hakikatnya manusia terikat pada dunia sekitarnya, terlebih-lebih pada sesama manusia.

(4) Filsafat eksistensialisme memberi tekanan pada pengalaman konkret, pengalaman eksistensial.

#### b. Bank Tanah

Bank Tanah merupakan instansi tambahan yang dapat diberikan HPL selain instansi pemerintah, BUMN, BUMD, PT. Persero, Badan Otorita, atau Badan-badan hukum Pemerintah lainnya. Dari karakter penerima HPL ini semuanya merupakan lembaga pemerintah atau perusahaan milik pemerintah (BUMN/BUMD) sehingga bank tanah merupakan bagian dari fungsi pemerintahan. Bank tanah dapat menjamin ketersediaan tanah guna beragam kebutuhan pembangunan di masa depan, efisiensi APBN/ APBD, mengurangi konflik dalam proses pembebasan tanah dan meminimalisir dampak negatif liberalisasi tanah.<sup>18</sup>

Bank Tanah dapat dikatakan sebagai lembaga di bidang eksekutif dilihat dari Komite sebagai salah satu organ Bank Tanah. Komite terdiri dari ketua yaitu menteri di bidang pertanahan dan anggota yaitu menteri di bidang lain yang semuanya ditetapkan oleh Keputusan Presiden. Dari

<sup>18</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, hal. 45.

ketentuan ini, maka seorang menteri ATR/kepala BPN berkedudukan tiga jabatan sekaligus, a sebagai menteri agraria dan tata ruang, sebagai kepala Badan Pertanahan Nasional, dan sebagai Ketua Komite Bank Tanah.

Peruntukan tanah yang dikelola oleh Bank Tanah ada 2 yaitu dalam rangka ekonomi berkeadilan dan dalam rangka mendukung investasi. Dalam rangka ekonomi berkeadilan, Bank Tanah menjamin ketersediaan tanah minimal 30% (tiga puluh) persen guna reforma agrarian, sedangkan dalam rangka mendukung investasi, pemegang HPL Bank Tanah diberikan beberapa kewenangan. Kedua macam peruntukan ini bertolak belakang karena yang satu ada dipihak bangsa Indonesia sebagai pemilik bumi, air, dan luar angkasa, sedangkan yang lain bisa dikatakan pro investasi yang bisa datang dari tuan rumah atau bisa juga tamu dari luar.

### c. Pengelolaan

Pengelolaan adalah proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan. Secara umum pengelolaan merupakan kegiatan merubah sesuatu hingga menjadi baik berat memiliki nilai-nilai yang tinggi dari semula. Pengelolaan dapat juga diartikan sebagai untuk melakukan sesuatu agar lebih sesuai serta cocok dengan kebutuhan sehingga lebih bermanfaat.

Nugroho dalam bukunya mengemukakan bahwa Pengelolaan merupakan istilah yang dipakai dalam manajemen.<sup>19</sup> Secara etimologi

stilah pengelolaan berasal dari kata kelola (*to manage*) dan biasanya merujuk pada proses mengurus atau menangani sesuatu untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi pengelolaan merupakan ilmu manajemen yang berhubungan dengan proses mengurus dan menangani sesuatu untuk mewujudkan tujuan tertentu yang ingin dicapai.

Sedangkan menurut Syamsu menitikberatkan pengelolaan sebagai fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengorganisasian dan pengontrolan untuk mencapai efisiensi pekerjaan. Sementara mengemukakan bahwa Pengelolaan sama dengan manajemen sehingga pengelolaan dipahami sebagai suatu proses membedakan atas perencanaan, pengorganisasian, penggerak dan pengawasan dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni agar dapat menyelesaikan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>20</sup>

Pengelolaan atau yang sering disebut manajemen pada umumnya sering dikaitkan dengan aktivitas-aktivitas dalam organisasi berupa perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, pengarahan, dan pengawasan. Istilah manajemen berasal dari kata kerja *to manage* yang berarti menangani, atau mengatur. Dari pengertian pengelolaan di atas,

<sup>19</sup> J.S Nugroho, *Perilaku Konsumen Edisi Pertama*, (Jakarta: Prenada Media, 2003), hal. 119. <sup>20</sup> George R Terry, *Prinsip-Prinsip Manajemen*, (Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2009), hal. 9.

15  
dapat disimpulkan bahwa Pengertian Pengelolaan yaitu bukan hanya melaksanakan suatu kegiatan, yang meliputi fungsi-fungsi manajemen, seperti perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya yang berjudul *Penelitian Hukum Edisi Revisi* menyatakan bahwa :“Penelitian Hukum merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam Ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*, penelitian hukum digunakan untuk memecahkan hukum yang dihadapi. <sup>21</sup> Penelitian pada

skripsi ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif, Penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk menelaah ketentuan-ketentuan hukum positif, dan perangkat hukum positif yang diteliti secara normatif akan digunakan sebagai sumber bahan hukum.<sup>22</sup>

## 2. Sifat Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analisis, yaitu metode yang dipakai untuk menggambarkan suatu kondisi atau keadaan yang sedang berlangsung yang tujuannya agar dapat memberikan data mengenai objek penelitian sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat deal,

<sup>21</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi Cet.13*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), hal. 60.

<sup>22</sup> *Ibid*, hal. 47.

16

kemudian dianalisis berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang undang yang berlaku.<sup>23</sup>

## 3. Jenis dan Teknik Pengumpulan Data

Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan ini adalah bahan hukum yang terdiri dari bahan primer dan bahan sekunder. Bahan hukum primer diantaranya Peraturan Perundang-undangan dan Yurisprudensi yang berkaitan dengan Bank Tanah yaitu:

2. Undang-Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
3. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar
4. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
5. Undang-Undang Konsolidasi Tanah (Land Consolidation Act) 1954
6. Undang-Undang Pembangunan Daerah Pedesaan (The rural area development Act) 1985
7. Undang-Undang Penataan Ruang Daerah Perdesaan (Act on Spatial Structuring of the Rural Areas) 2005.

Sumber bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penulis dalam penelitiannya diperoleh melalui jurnal-jurnal hukum, bukuteks, artikel maupun <sup>23</sup>Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal. 223.

berita yang bersumber media online, skripsi hukum, serta bahan bacaan lainnya yang dianggap relevan dengan topik permasalahan yang sedang diteliti yakni terkait Bank Tanah.

Prosedur pengumpulan bahan hukum yang diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder berupa buku-buku, jurnal hukum, pendapat hukum, artikel, dan lain sebagainya berkaitan dengan hukum di atas dilakukan dengan cara membaca dan menelaah kemudian akan digabung sehingga dapat menghasilkan susunan yang sistematis dan runtut dalam penyusunan penelitian hukum dalam bentuk skripsi ini.

#### **4. Pendekatan Penelitian**

Dalam penulisan penelitian hukum memiliki beberapa pendekatan. Peneliti akan memperoleh informasi dari berbagai aspek mengenai hukum yang



sedang dicoba untuk dicari jawabannya, pendekatan – pendekatan yang digunakan di dalam penulisan penelitian hukum tentang ilmu hukum ada empat macam pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hal. 133.

Dari beberapa pendekatan tersebut di atas, penulis dalam penelitian Proposal Skripsi ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Adapun definisi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dimaksud dengan pendekatan ini adalah dilakukan dengan cara menelaah terkait keseluruhan undang-undang serta regulasi yang ada kaitannya dengan *issue* hukum yang sedang dibahas dalam Proposal Skripsi ini. Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan jika suatu pokok permasalahannya kemudian diarahkan untuk meneliti nantinya norma hukum yang terdapat di dalam satu kesatuan (komprehensif), inklusif di dalam satu sistem tersebut, dan tersusun secara hirarki. Bukan hanya itu pendekatan perundang-undangan yang dapat dilakukan akan tetapi juga mensyaratkan bahwa penulis juga perlu mempelajari landasan-landasan filosofis dari setiap peraturan perundang-undangan yang dijadikan acuannya.<sup>25</sup>

Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) Pendekatan perbandingan adalah cara Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian Normatif dengan cara membandingkan satu Lembaga Hukum dari

sebuah Sistem Hukum dengan Lembaga Hukum dari Sistem Hukum yang lainnya. Pendekatan perbandingan digunakan dalam penelitian yang membahas

<sup>25</sup>*Ibid.*

19

mengenai adanya kekosongan norma hukum<sup>26</sup>. Menurut Jimmly Asshiddiqie norma hukum didefinisikan sebagai pelebagaan nilai-nilai baik dan buruk di masyarakat dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. <sup>27</sup>

## **5. Analisis Data**

Dalam hal ini, bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan oleh penulis berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder akan berada di tahap analisa untuk menemukan jalan keluar dari su hukum yang telah dipaparkan. Kemudian disusun secara sistematis mengenai jawaban atas su hukum tersebut dan ditarik kesimpulan atas beberapa hal yang telah dipaparkan sebelumnya.

## **F. Sistematika Penulisan**

Pertanggungjawaban sistematika dalam penulisan ini akan terdiri dari 5 (Lima) Bab. Setiap Bab tersebut terdiri dari sub bab yang akan menjelaskan secara sistematis.

### **BAB PENDAHULUAN**

Pada bab ini berisitentang Pendahuluan yakni terdapat latar belakang dengan permasalahan hukum yang akan dibahas, permasalahan, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka konseptual dan teoritis, metode penelitian

<sup>26</sup> I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*,

(Jakarta: Prenada Media Group, 2016), hal.162.

<sup>27</sup> Jimmly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hal.1.

20

yang terdiri dari jenis Penelitian Hukum, jenis dan teknik pengumpulan data, spesifikasi penelitian, pendekatan penelitian, teknik analisis data, dan sistematika penelitian hukum.

## BAB II KERANGKA TEORITIS

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai teori-teori yang digunakan untuk memperkuat analisis dan argumen yang penulis telah rumuskan.

## BAB III DATA HASIL PENELITIAN

Pada bab ini akan dijelaskan dan dipaparkan mengenai data yang digunakan guna untuk membuktikan keabsahan dan fakta-fakta yang digunakan untuk penelitiannya.

## BAB IV ANALISIS PERMASALAHAN

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai analisis yang telah dilakukan oleh penulis.

## BAB V PENUTUP

Pada bab ini bab penutup yang berisikan jawaban atas dua rumusan masalah yang kemudian akan ditarik suatu kesimpulan secara keseluruhan yang telah dijawab melalui Bab II dan Bab III, IV serta Bab V ini juga disertai berisikan saran-saran yang diharapkan dapat memberi masukan untuk mengisi kelemahan dalam menerapkan hukum.

21

## KERANGKATEORITIS

### A. Teori Kepemilikan/Property Right

Terkait dengan teori kepemilikan tidak terlepas dari pemikiran tokoh Yunani seperti, Plato dan Aristoteles. Dalam hal ini Plato yang merupakan murid dari Socrates memiliki pandangan bahwa apapun yang dijalankan atas nama Negara harus dengan tujuan untuk mencapai kebajikan.<sup>28</sup> Dengan dasar itu Plato memandang bahwa kehidupan bernegara itu perlu. Negara yang ideal menurut Plato juga dilandaskan pada prinsip-prinsip larangan atas kepemilikan pribadi, baik dalam bentuk uang atau harta, keluarga, anak dan istri inilah yang disebut nihilisme<sup>29</sup>. Namun pemikiran Plato yang individualis dianggap telah merusak tatanan sosial masyarakat Athena. Plato cenderung anti demokrasi, padahal di dalam Negara Demokrasi setiap orang berhak bebas melakukan apa yang dikehendakinya tanpa kontrol yang begitu ketat dari Negara.

Selain Plato tokoh Yunani yang memiliki pandangan terkait teori kepemilikan adalah Aristoteles. Ia merupakan murid Plato yang dikenal sebagai pemikir empiris-realis yang memiliki perbedaan sudut pandang dari Plato yang berfikir utopis dan idealis. Pemikiran Aristoteles adalah bentuk protes dari gagasan yang diutarakan Plato. Berbeda dengan Plato mengenai hak milik, Aristoteles

<sup>28</sup> Yudi Widagdo, Hukum Kekuasaan dan Demokrasi Masa Yunani Kuno, *Jurnal Diversi*, Vol. 1 No.1 Maret Tahun 2017, hal. 51.

<sup>29</sup> *Ibid*.

22  
membenarkan adanya hak milik individu, hak milik penting untuk memberikan tanggung jawab bagi seseorang untuk mempertahankan kelangsungan kehidupan sosial.<sup>30</sup>

Hak menguasai adalah suatu bentuk hubungan hukum atas penguasaan yang nyata terhadap suatu benda untuk digunakan atau dimanfaatkan bagi

kepentingannya sendiri. Di dalam istilah hak menguasai mengandung arti adanya fungsi pengawasan (kontrol) secara fisik terhadap benda yang dikuasainya. Salah satu prinsip hak menguasai adalah kekuasaan untuk mempertahankan haknya terhadap pihak-pihak yang berusaha menganggunya.<sup>31</sup>

Dalam Hukum Pertanahan Nasional (Hukum Agraria) dikenal beberapa jenis Hak penguasaan atas tanah yang secara hierarki adalah sebagai berikut: 1.

Hak Bangsa Indonesia

2. Hak Menguasai dari Negara
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.
4. Hak-hak individual atau perseorangan atas tanah yang terdiri dari hak-hak atas tanah, wakaf dan hak-hak jaminan atas tanah.

<sup>30</sup> Yudi Widagdo, *Op.Cit*, hal. 63

<sup>31</sup> Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, (Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2014), hal.5.

## **1. Definisi dan Tipe Hak Kepemilikan**

Dalam memahami hak kepemilikan mulanya kita memakai asumsi bahwa seluruh kegiatan ekonomi mengambil tempat dalam kerangka kelembagaan dasar negara liberal klasik (*classical liberal state*). Asumsi ini menyebutkan bahwa hak kepemilikan ditetapkan kepada individu menurut prinsip kepemilikan pribadi (*private ownership*) dan bahwa sanksi atas hak kepemilikan dapat dipindahkan (*transferable*) melalui izin menurut prinsip kebebasan kontrak (*freedom of contract*). Melalui konsep dasar tersebut hak

kepemilikan (*right of ownership*) atas suatu aset dapat dimengerti sebagai hak untuk menggunakan (*right to use*), untuk mengubah bentuk dan hak kepemilikan (*to change its form and substance*), dan untuk memindahkan seluruh hak-hak atas aset (*to transfer all rights in the assets*), atau beberapa hak (*some rights*) yang diinginkan.

Hak kepemilikan tidak hanya merupakan bagian dari kerangka kerja kegiatan ekonomi, tetapi juga sebagai bagian dari sistem aturan-aturan (*system of rules*) yang merupakan hasil dari proses ekonomi, yakni perilaku memaksimalkan keuntungan. Oleh karena itu hak kepemilikan bisa didefinisikan sebagai hak-hak untuk memiliki, menggunakan, menjual, dan mengakses kesejahteraan. Kepemilikan (*property*) disini bisa berupa kepemilikan yang fisik, (obyek konsumen, tanah, peralatan-peralatan modal) dan kepemilikan yang tidak terlihat (*intangible property*), seperti de

24  
puisi, dan formula/rumus kimia. Namun, barangkali di antara sekian banyak hak kepemilikan yang ada, bentuk hak kepemilikan yang paling penting bagi teori ekonomi adalah tenaga kerja, dan alat-alat produksi (*means of production*).

Dalam perkembangan, sejarah eksistensi hak kepemilikan tersebut dapat dilacak dari dua pendekatan, yakni teori kepemilikan individu dan teori kepemilikan sosial<sup>32</sup>. Pertama, teori kepemilikan individu merupakan representasi dari doktrin hak-hak alamiah (*natural rights*), yang merupakan basis dari ekonomi klasik, yang mengarah pada pandangan individualistik. Kedua, teori sosial keterbatasan-keterbatasan alamiah (*natural limitations*) yang inheren dalam diri manusia (*human beings*). Dalam cara pandang lain, Dua teori yang berbeda mengenai hak kepemilikan, yang sebetulnya

mengespresikan respons yang berlainan terhadap dugaan bahwa hak-hak tersebut diciptakan melalui sistem politik<sup>33</sup>.

Pertama, aliran positivis (*positivist school*) berargumentasi bahwa hak-hak diciptakan melalui sistem politik. Hak-hak berasal dari sistem yang mendesainnya dan dibatasi oleh apa yang dapat ditegakkan dalam pengadilan hukum (*courts of law*). Kedua, aliran hak alamiah (*natural rights*

<sup>32</sup> Furobotn, E.G. and Richter, R, *Institutions and Economics Theory, the Contribution of the New Institutional Economic*, (Michigan: the University of Michigan Press, 2000), hal. 69.

<sup>33</sup> Charles W. Howe, *Natural Resource Economics*, (New York: John Wiley & Sons, 1979), hal. 88-89.

25

*school*) yang berargumentasi bahwa seseorang sejak lahir telah memiliki hak (*innate rights*), yang kadangkala merujuk kepada hak-hak yang tidak bisa disingkirkan (*inalienable rights*).

Ciri-ciri dan konsep hak kepemilikan sebagai berikut<sup>34</sup>: Poin ini yang harus dicatat adalah hak kepemilikan tidak merujuk kepada hubungan antara manusia dan benda, tetapi lebih kepada hubungan perilaku sanksi di antara manusia yang muncul dari keberadaan benda/ barang dan penggunaannya. Sistem hak kepemilikan yang berlaku sebelumnya di dalam komunitas dapat di deskripsikan, kemudian seperangkat hubungan ekonomi dan sosial akan mendefinisikan posisi masing-masing individu dengan memfokuskan kepada pemanfaatan sumber daya – sumber daya yang langka.

Yoram Barzel adalah seorang pemikir ekonomi lembaga yang mengupas hubungan antara konsep hak kepemilikan dan biaya transaksi. Menurutnya, Asal konsep hak kepemilikan sangat dekat dengan biaya transaksi, dimana biaya transaksi didefinisikan olehnya sebagai ongkos

yang diasosiasikan dengan kegiatan transfer, menangkap, dan melindungi hak-hak (*transfer, capture, and protection of rights*)<sup>35</sup>.

Jenis-jenis hak kepemilikan yang eksis dalam masyarakat terdapat tiga yang penting:

<sup>34</sup> *Ibid*, hal.1139.

<sup>35</sup> Ahmad Erani Yustika, *Ekonomi Kelembagaan*, (Jakarta: Erlangga, 2012), hal. 30.

26

- a. Pertama, hak kepemilikan individu (*private property right/ownership*) yang dimaksudkan bahwa setiap individu berhak menguasai dan memiliki aset spesifik yang diinginkan.
- b. Kedua, hak kepemilikan negara (*state property right/ownership*) yang diartikan bahwa aset spesifik hanya dibolehkan menjadi milik negara sehingga individu/pribadi tidak diperkenankan untuk memilikinya.
- c. Ketiga hak kepemilikan komunal (*communal property right/ownership*) tidak lain merupakan kepemilikan yang dipunyai oleh kelompok yang telah terdefiniskan dengan baik (*well-defined group*) dari orang-orang (*people*) yang bergabung untuk menggenggam aset yang tidak bisa dipindahkan (*nontransferable assets*).

Dalam kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi, secara umum diasumsikan bahwa kualitas hak kepemilikan, yang direfleksikan oleh adanya aturan hukum dan jaminan hak milik, memengaruhi pertumbuhan ekonomianasional lewat tempat mekanisme kausalitas berikut<sup>36</sup>:

1. Pertama, jaminan hak kepemilikan mengurangi ketidakpastian



sehingga meningkatkan investasi nasional maupun penanaman modal asing;

<sup>36</sup> *Ibid*, hal. 392.

27

2. Kedua, hak kepemilikan memengaruhi investasi dalam teknologi dan sumberdaya manusia (*human development*);
3. Ketiga, keamanan hak kepemilikan mereduksi biaya transaksi, yang membuat perilaku privat tidak mendapat ruang untuk mendapat “hak khusus” dalam kerangka kerja lembaga yang mapan;
4. Keempat, ketiadaan jaminan hak kepemilikan menyebabkan misal lokasi sumberdaya ekonomi.

Karakteristik property rights<sup>37</sup>:

- a) Eksklusivitas: pemanfaatan, nilai manfaat dari sesuatu dan biaya penegakan, secara eksklusif jatuh ke tangan pemilik termasuk keuntungan yang diperoleh dari transfer hak kepemilikan tersebut
- b) Transferability: seluruh hak kepemilikan dapat dipindahkan dari satu pemilik ke pemilik yang lain secara sukarela melalui jual beli, sewa, hibah dll
- c) Enforceability: hak kepemilikan bisa ditegakan, dihormati dan dijamin dijamin dari praktek praktek perampasan/pembeslahan perampasan/pembeslahan pihak lain.

Rezim kepemilikan terbagi menjadi empat<sup>38</sup>:

<sup>37</sup> Tietenberg, T. H, *Environmental and Natural Resource Economics*, (New York: HarperCollins

- 1) Rezim kepemilikan kepemilikan individu/pribadi individu/pribadi (*private (private property property regime) regime*), yakni kepemilikan pribadi atas sesuatu dimana hak atas sesuatu tersebut melekat pada pemiliknya, sehingga aturan berkenaan dengan sesuatu tersebut ditetapkan sendiri dan hanya berlaku untuk pemiliknya;
- 2) Rezim kepemilikan bersama (*common property regime*), yakni kepemilikan oleh sekelompok orang tertentu dimana hak, kewajiban dan aturan ditetapkan dan berlaku untuk anggota kelompok tersebut;
- 3) Rezim kepemilikan oleh negara, hak kepemilikan dan aturanaturannya ditetapkan oleh negara, individu tidak boleh memilikinya;
- 4) Rezim akses terbuka, tidak ada aturan yang mengatur mengenai hak dan kewajiban

## **2. Hak Kepemilikan Ekonomi dan Rezim Sistem Ekonomi**

Rezim ekonomi terbagi menjadi tiga kelompok besar. Pertama, rezim sistem ekonomi kapitalis. Dalam sistem ini seluruh kepemilikan dimiliki oleh sektor privat (swasta). Sistem ini percaya bahwa hak kepemilikan privat (*privat property rights*) yang dimediasi oleh mekanisme pasar akan

<sup>38</sup> Bromley, D.W, *Environment and Economy Property Rights and Public Policy*, Basil Blackwell, (California: Inc Belmont, 1991), hal. 35.

pemilik dijamin kepastian untuk memperoleh insentif ekonomi atas setiap aktivitas yang dilakukan.

Seluruh kepemilikan diserahkan kepada swasta. Sistem ekonomi ini percaya, penyerahan kepemilikan kepada swasta yang diatur oleh mekanisme pasar akan menghasilkan pencapaian ekonomi yang efisien. Hal ini karena setiap pemilik memiliki kepastian atas kepemilikannya sehingga menjadi insentif untuk melakukan aktivitas transaksi.

Namun, pencapaian efisiensi pemerataan akan terhambat karena kepemilikan atas aset tidak merata, adanya eksternalitas, informasi yang tidak merata, dan sebagainya akan menumpuk pada segelintir orang. Setiap individu memiliki insentif untuk mengambil manfaat atas sumber daya langka yang ada pada domain publik sehingga akan menyebabkan sumber daya tersebut *overused*.

Kedua, rezim sistem ekonomi sosialis. Berbeda dengan sistem kapitalis yang menyerahkan hak kepemilikan kepada sektor privat, sistem ekonomi sosialis mengandaikan hak kepemilikan ada di tangan negara (*state property rights*). Negara yang berhak untuk memiliki dan mengelola seluruh sumber daya ekonomi yang tersedia, seperti tanah. Dengan basis kepemilikan negara tersebut, sistem ini yakin bahwa pemerataan ekonomi

akan lebih mudah diwujudkan ketimbang hak kepemilikan dipegang oleh swasta.

Hak kepemilikan diserahkan kepada negara dimana negara berhak memiliki dan mengelola seluruh sumber daya yang ada. Penganut sistem ini

yakin bahwa dengan menyerahkan hak kepemilikan pada negara efisiensi distribusi akan mudah dicapai. Namun faktanya, efisiensi itu sulit dicapai karena:

Ekonomi dikendalikan oleh birokrat yang umumnya tidak reponsif terhadap kebutuhan masyarakat, Penempatan kaum usahawan pada perusahaan publik kurang termotivasi (kurang insentif) untuk mencari keuntungan; Kontrol negara atas faktor produksi menyebabkan kekuasaan politik berada ditangan orang yang ditunjuk negara; Ketiadaan pasar menempatkan perencanaan ekonomi secara terpusat dimana *supply*, *demand*, preferensi konsumen ditentukan oleh negara.

Ketiga, rezim sistem ekonomi campuran. Sistem ini mengawinkan kepemilikan ditangan swasta dan negara. Umumnya, negara diberi ruang mengelola hak kepemilikan yang strategis, seperti sumber daya air, hutan, dan lain – lain. Dengan sistem campuran ini, diharapkan pertumbuhan ekonomi bisa dicapai tanpa harus mengorbankan tujuan pemerataan pembangunan.

31

Kepemilikan pribadi dijamin keberadaannya tapi negara juga berhak memiliki dan mengelolah sumber daya strategis yang menyangkut kepentingan umum, seperti sumber daya air, lahan, laut, hutan dll. Sistem ini muncul karena baik kapitalis maupun sosialis memiliki kelemahan dan kelebihan masing-masing.

Sistem campuran ini dikenal dengan *welfare economic system/social market economy* dimana peran kelembagaan sangat dominan dalam mendistribusikan kesejahteraan pada masyarakat. Dalam *welfare state*, hak

kepemilikan diserahkan kepada swasta sepanjang hal tersebut memberikan memberikannya sentif sentif ekonomi ekonomi baginya pelaksana dan tidak merugikan secara sosial, namun kepemilikan dapat pula diserahkan kepada negara manakala pasar tidak responsif atau mengalami kegagalan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial.

Penyerahan kepemilikan pada swasta pada saat pasar tidak reponsif atas sumberdaya tersebut hanya akan menimbulkan kesejangan kesejahteraan. Disinilah peran negara diperlukan untuk mengintroduksi kelembagaan sebagai pengganti pasar yang mengalami kegagalan.

## **B. Teori Negara Kesejahteraan**

Dalam garis besar, negara kesejahteraan menunjuk pada sebuah model deal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian perantara yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan social secara universal dan komprehensif kepada warganya.<sup>39</sup> Karena Negara merupakan organisasi tertinggi di antara satu kelompok atas beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu hidup di dalam daerah tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat.<sup>40</sup> Dan kesejahteraan merupakan kesejahteraan masyarakat dan perorangan. Kesejahteraan masyarakat adalah kesejahteraan semua perorangan secara keseluruhan anggota masyarakat. Dalam hal ini kesejahteraan yang dimaksudkan adalah kesejahteraan

masyarakat. Dan kesejahteraan perorangan adalah kesejahteraan yang menyangkut kejiwaan (*state of mind*). Perorangan yang diakibatkan oleh pendapatan kemakmuran dan faktor-faktor ekonominya.

Dari Negara bagian barat seperti di Negara Inggris, konsep *Welfare state* dipahami sebagai alternative terhadap *the Poor Law* yang kerap menimbulkan stigma, karena hanya ditujukan untuk memberibantuan bagi orang-orang miskin. Berbeda dengan system dalam *the Poor Law*, Negara kesejahteraan difokuskan

<sup>39</sup> [http://www/suharto/Pdf/Reinventing\\_Depsos](http://www/suharto/Pdf/Reinventing_Depsos).di kunjung pada tanggal 08 November 2021 pukul 23.12.

<sup>40</sup> Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Reneka Cipta, 2017), hal. 64.

33  
pada penyelenggaraan system perlindungan social yang melembaga bagi setiap orang sebagai cermin dari adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*), di satu pihak, dan kewajiban Negara (*state obligation*), di pihak lain. Negara kesejahteraan ditujukan orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Berupaya untuk mengintegrasikan system sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (*well-being*) warga Negara secara adil dan berkelanjutan.<sup>41</sup>

Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith, dasar Negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748- 1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizenz*. Bentham menggunakan stilah “utility” atau kegunaan untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang a

kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik, dan sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang.

Dari pandangan Esping Anderson (1990), bahwa Negara kesejahteraan bukanlah satu konsep dengan pendekatan baku. Negara kesejahteraan lebih sering

<sup>41</sup> *Ibid*, hal. 65.

34

ditengarai dari atribut-atribut kebijakan pelayanan dan transfer sosial yang disediakan oleh Negara (pemerintah) kepada warganya, seperti pelayanan pendidikan, transfer pendapatan, pengurangan kemiskinan, sehingga keduanya (Negara kesejahteraan dan kebijakan sosial) sering diidentikan.<sup>42</sup> Negara kesejahteraan, pada dasarnya, mengacu pada peran Negara yang aktif dalam mengelola dan mengorganisasi perekonomian yang di dalamnya mencakup tanggung jawab Negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya.<sup>43</sup>

Negara kesejahteraan berusaha membebaskan warganya dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (dekomodifikasi) dengan menjadikannya sebagai hak setiap warga yang dapat diperoleh melalui perangkat kebijakan sosial yang disediakan oleh Negara.<sup>44</sup>

Negara kesejahteraan (*welfare state*) dianggap sebagai jawaban yang paling tepat atas bentuk keterlibatan negara dalam memajukan kesejahteraan rakyat. Keyakinan ini diperkuat oleh munculnya kenyataan empiris mengenai kegagalan pasar (*market failure*) dan kegagalan negara (*government failure*) dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.<sup>45</sup> Tujuan pendirian Negara Republik

<sup>42</sup> Siswo Yudo Husodo, *Mimpi Negara Kesejahteraan Pengantar*, (Jakarta: LP3ES dan Perkumpulan Prakarsa, 2006), hal. 8.

<sup>43</sup> *Ibid*, hal. 9.

<sup>44</sup> *Ibid*, hal. 9.

<sup>45</sup> William R. Keech, "Market Failure and Government Failure", *Paper submitted for presentation to Public Choice World Congress*, Public Version 1.0—2-27-12, Miami, Tahun 2012, hal. 5.

35

Indonesia pada dasarnya untuk mensejahterakan seluruh rakyat tanpa kecuali. Dengan kata lain negara Indonesia bertujuan untuk membentuk negara kesejahteraan. Tujuan pembangunan nasional adalah peningkatan kesejahteraan sosial bukan hanya pertumbuhan ekonomi semata tetapi untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup yang minimal.

Pasal-pasal tentang kesejahteraan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) dan amandemennya lebih banyak, jika dibandingkan dengan konstitusi negara lain yang bertujuan kesejahteraan seperti Norwegia, Jepang, Amerika, dan Malaysia yang memiliki indeks pembangunan manusia relatif tinggi. Indonesia memiliki 14 pasal kesejahteraan dalam UUD 1945 namun tidak memiliki kekuatan untuk membentuk masyarakat yang sejahtera jika dibandingkan dengan konstitusi negara lain yang bertujuan kesejahteraan seperti Norwegia, Jepang, Amerika, dan Malaysia yang memiliki indeks pembangunan manusianya relatif tinggi. Norwegia hanya mencantumkan 3 pasal dalam konstitusinya Pasal 110, 110a dan Pasal 110b<sup>46</sup> tapi mampu mencapai IPM yang hampir sempurna. Begitu juga dengan Jepang yang hanya mencantumkan 1 pasal saja tentang kesejahteraan dalam konstitusi negara



Jepang.<sup>47</sup>

## 1. Akar Sejarah Lahirnya Negara Kesejahteraan

Menurut kamus *online Merriam-Webster Dictionary*, kata *'welfare'* diartikan sebagai *'the state of being happy, healthy, or successful'*. Dalam terjemahan bebas, kata *'welfare'* mengandung beberapa makna, yakni keadaan bahagia, sehat, atau sukses. Dalam salah satu studinya, Andersen mengungkapkan bahwa *welfare state*:

*“A welfare state is a state which organized powers deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of the market forces in at least three directions - first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; - second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain “social contingencies” (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crisis; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social service.”*<sup>48</sup>

*Welfare state* merupakan institusi negara dimana kekuasaan yang dimilikinya (dalam hal kebijakan ekonomi dan politik) ditujukan untuk memastikan setiap warga negara beserta keluarganya memperoleh pendapatan minimum sesuai dengan standar kelayakan. Memberikan layanan sosial bagi

<sup>47</sup> The Constitution Of Japan, [http://japan.kantei.go.jp/constitution\\_and\\_government\\_of\\_japan/constitution\\_e.html](http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html), diakses 12 November 2021.

<sup>48</sup> J. G. Andersen, *“Welfare States and Welfare State Theory*, Aalborg: Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for ekonomi, Politik og Forvaltning, *“CCWS Working Paper*, (Denmark: Aalborg Universitet, 2007), hal. 4.

setiap permasalahan yang dialami warganegara (baik dikarenakan sakit, tua, atau menganggur), serta kondisi lain semisal krisis ekonomi. Memastikan setiap warga negara mendapatkan hak-haknya tanpa memandang perbedaan status, kelas ekonomi, dan perbedaan lain.

Penelitian lain yang dilakukan Assar Lindbeck *tentang Research Institute of Industrial Economics*, menyatakan:

*Welfare state. According to a narrow definition, the welfare state comprises two types of government spending arrangements: cash benefits to households (transfers, including mandatory income insurance) and (ii) subsidies or direct government provision of human services (such as child care, pre-schooling, education, healthcare, and old-age care). By broader definitions, the welfare state may also include price regulation (such as rent control and agricultural price support), housing policies, regulation of the work environment, job-security legislation, and environmental policies. This essay is confined to the narrow definition.*<sup>49</sup>

*Welfare state* bisa dilihat dari sudut pandang terbatas dan sudut pandang luas. Dari perspektif terbatas, *welfare state* merupakan tata kelola keuangan pemerintah yang ditujukan untuk sektor rumah tangga (konsumsi dalam negeri, penghasilan, asuransi), serta subsidi atau dana sosial untuk kesehatan anak, pendidikan, kesehatan umum, dan perawatan orangtua. Dari sudut pandang yang luas, *welfare state* bisa digambarkan sebagai intervensi pemerintah melalui kebijakan publik, termasuk diantaranya kebijakan perumahan, peraturan tenaga

<sup>49</sup> Assar Lindbeck, "The Welfare State-Background, Achievements, Problems, Research Institute of Industrial Economics", *IFN Working Paper No. 662, Research Institute of Industrial Economics*, (Sweden: Stockholm, 2006), hal. 2.

kerja, undang-undang perpajakan, serta kebijakan lingkungan, dengan tujuan untuk kesejahteraan masyarakat.

Konsep kesejahteraan (*welfare*) sering diartikan berbeda oleh orang dan negara yang berbeda. Merujuk pada Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore, Thompson, dan Suharto, pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna; **Pertama**, sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya merujuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Midgley, mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “... *a condition or state of human well-being*”.<sup>50</sup> **Kedua**, sebagai pelayanan sosial, di Inggris, Australia, dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*). **Ketiga**, sebagai tunjangan sosial yang, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, pengangguran, keadaan kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut “*social illfare*” ketimbang “*social*

<sup>50</sup> James Midgley, *et. all.*, *The Handbook of Social Policy*, dalam Michelle Livermore, (London: Sage, 2000), hal. xi-xv.

*welfare*”.<sup>51</sup> **Keempat**, sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian kedua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).<sup>52</sup>

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya *pemerintah* dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*). *International Tiscali Encyclopaedia* menjelaskan *welfare state* pertama kali dipopulerkan oleh Alfred Zimern tahun 1930-an untuk membedakan antara kebijakan demokratis dengan *welfare state* di beberapa kawasan Eropa yang diktator. Bagian-bagian *welfare state* dibangun di Jerman (1883), New Zeland (1898), Austria- Hungaria (akhir abad 19), Norwegia (1909), Swedia (1910), Italia dan Rusia (1911), serta Amerika Serikat

<sup>51</sup>Edi Suharto, "Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos", *Seminar*, Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi-Otonomi di Indonesia", *Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta*, (Yogyakarta: Wisma MM UGM, 2006), hal. 4.

<sup>52</sup>Edi Suharto, "Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara: Pelajaran apa yang bisa dipetik untuk membangun Indonesia?", Makalah disampaikan pada Seminar "Mengkaji Ulang Relevansi Welfare State dan Terobosan melalui Desentralisasi Otonomi di Indonesia", *Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta dan Perkumpulan Prakarsa Jakarta*, (Yogyakarta: Wisma MM Universitas Gadjah Mada, 2006).

(1935).<sup>53</sup>

*Welfare state* diperkenalkan pada abad 18 melalui gagasan Jeremy Bentham (1748-1832), bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin kepada rakyatnya tentang kebahagiaan yang sebesar-besarnya (*The greatest happiness/welfare, of the greatest number of their citizen*).

Jeremy Bentham dalam konsepnya sering menggunakan istilah "*utility*" (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan, berdasarkan prinsip utilitarianisme yang dikembangkan Jeremy

Bentham bahwa suatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra (seluas-luasnya) adalah sesuatu yang baik, namun sebaliknya bahwa sesuatu yang menimbulkan sakit adalah sesuatu yang *not good* (buruk), oleh karena itu pemerintah harus melakukan aksi (kebijakan dan program) yang selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan kepada rakyat sebanyak mungkin, gagasan Jeremy Bentham untuk mewujudkan *welfare state* berkaitan langsung dengan reformasi hukum, peranan konstitusi dan pengembangan kebijakan sosial. Melalui pemikiran Jeremy Bentham tersebut dikenal sebagai “Bapak Kesejahteraan Negara” (*The Father of welfare state*).<sup>54</sup>

<sup>53</sup>International Tiscali Encyclopaedia (on-line), “welfare state”, <http://www.tiscali.co.uk/reference/welfarestate>, diakses 12 November 2021.

<sup>54</sup>Edi Suharto, *Op.Cit*, hal. 4.

Sir William Beveridge dan T.H. Marshall yang berasal dari Inggris dalam laporannya/pemikirannya mengenai *Social Insurance and allied Services* yang terkenal dengan nama *Beveridge Report*, bahwa Sir William Beveridge menyebutkan dengan stilah *Want, Squalor, Ignorance, Disease, dan Idleness* sebagai “*The Five Giants Evils*” yang harus diperangi dalam laporannya itu, Sir William Beveridge mengusulkan sebuah sistem asuransi komprehensif yang dipandang mampu melindungi orang dari buaian hingga liang lahat (*from cradle to grave*), pengaruh laporan Sir William Beveridge tidak hanya di Inggris, melainkan juga menyebar ke negara-negara lain seperti Eropa bahkan hingga ke AS dan kemudian menjadi dasar bagi pengembangan skema jaminan sosial di negara-negara tersebut.<sup>55</sup>

## 1. Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia

Paham negara hukum kesejahteraan sering juga disebut sebagai negara hukum modern dalam arti material. Bagir Manan mengatakan bahwa konsep

Negara hukum kesejahteraan adalah:

“Negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum, dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Naya Amin Zaini, “Politik Hukum dan HAM (Kajian Hukum Terhadap Kewajiban Pemenuhan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia)”, *Jurnal Panorama Hukum*, Vol.1 No.2 Tahun 2016, hal. 5-6.

<sup>56</sup> Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisme Perekonomian*, (Bandar Lampung: FH UNLA, 1996), hal. 9.

42

Negara Hukum kesejahteraan menurut Bagir Manan tersebut menempatkan negara atau pemerintah tidak saja sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan kesejahteraan umum bagi rakyatnya.

Bagir Manan dalam karyanya yang lain menyatakan bahwa konsepsi negara hukum modern atau negara hukum kesejahteraan mengandung tiga aspek yaitu: aspek politik, hukum, dan sosial-ekonomi. Aspek politik menghendaki adanya pembatasan kekuasaan negara dalam kehidupan politik. Aspek hukum mengharuskan negara adanya prinsip supremasi hukum dalam proses penegakan hukum, asas legalitas dan *rule of law*, sedangkan aspek sosial menghendaki terciptanya keadilan sosial dan kesejahteraan umum.

Ciri-ciri negara hukum kesejahteraan menurut Muchsan adalah, Negara bertujuan men-sejahterakan kehidupan warganya secara merata, dan negara dituntut untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya dan seluas-luasnya kepada masyarakat. Tanpa pelayanan yang baik dan merata mustahil akan terwujud kesejahteraan pada kehidupan masyarakat. Sehubungan dengan ciri-ciri tersebut maka ada dua gejala yang pasti muncul dalam negara kesejahteraan, yakni **Pertama** campur tangan pemerintah terhadap aspek kehidupan

masyarakat sangat luas dan **Kedua** dalam pelaksanaan fungsi pemerintah sering digunakan asas diskresi. Intervensi pemerintah terhadap aspek kehidupan masyarakat ini dituntut demi terciptanya kesejahteraan masyarakat yang merata,

43

bukan kesejahteraan menurut konsepsi liberal. Dengan adanya campur tangan ini, dapat dihindari terjadinya *free fight liberalism*, yang hanya akan menguntungkan pihak yang kuat saja".<sup>57</sup>

Apabila diamati, konsepsi negara hukum kesejahteraan sesungguhnya merupakan pengembangan dari konsepsi negara hukum material. Dalam upaya menciptakan kesejahteraan rakyat muncul konsepsi negara hukum kesejahteraan yang diintroduksi oleh Otto Barsebagaimana dikutip oleh Amran Muslimin,<sup>58</sup> bahwa: Negara hukum modern menjadi Negara yang bersifat Negara Kebudayaan (*culturstaaf*) atau Negara Kesejahteraan (*welvaarstaat*). Negara dianggap sebagai perusahaan yang mendatangkan manfaat bagi rakyat, karena menyelenggarakan kepentingan umum dan melalui (*wetmatigheid van udmministratie*). Saluran-saluran hukum dibuat oleh Raja bersama-sama dengan rakyat. Jadi rakyat ikut menentukan kepentingan umum, bukan raja sendiri seperti dalam *polizeistaat*.

Menurut Mac Iver, negara tidak dipandang lagi sebagai alat kekuasaan (*instrument of power*) semata, tetapi lebih dari itu, dipandang sebagai alat pelayanan (*an agency of services*). Paham yang pragmatis ini, kemudian melahirkan konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) atau negara hukum

<sup>57</sup> Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Pemerintah Dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1992), hal. 4-5

<sup>58</sup> Amran Muslimin, *Beberapa Asas-asas dan Pengertian-pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi*, (Bandung: Alumni, 1982), hal. 87.

modern atau negara hukum material, yang menurutnya memiliki ciri-ciri sebagai berikut:<sup>59</sup>

1. Dalam negara hukum kesejahteraan, yang diutamakan adalah terjaminnya hak-hak asasi sosial ekonomi rakyat;
2. Pertimbangan-pertimbangan efisiensi dan manajemen lebih diutamakan daripada pembagian kekuasaan yang berorientasi politis, sehingga peran eksekutif lebih besar daripada peran legislatif;
3. Hak milik tidak bersifat mutlak;
4. Negara tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga turut serta dalam usaha-usaha sosial dan ekonomi;
5. Kaidah-kaidah hukum administrasi semakin banyak mengatur sosial ekonomi dan membebaskan kewajiban tertentu kepada warganegara;
6. Peran hukum publik condong mendesak hukum privat, sebagai konsekuensi semakin luasnya peran negara;
7. Lebih bersifat negara hukum material yang mengutamakan keadilan sosial yang material pula.

Tampak dari uraian di atas, bahwa peran negara telah ditempatkan pada posisi yang kuat dan lebih besar dalam menciptakan kesejahteraan umum (*public welfare*) dan keadilan sosial (*social justice*). Konsep ini negara demikian, dalam berbagai literatur disebut dengan istilah, antara lain: *social services state* atau *an*

<sup>59</sup> Mac Iver, *The Modern State*, (London: Oxford University Press, 1950), hal. 4.

*agency of services* (negara sebagai alat pelayanan) atau *social rechtsstaat* (negara hukum sosial). Lemaire menyebutnya dengan terminologi



“*bestuurzor*” (negara menyelenggarakan kesejahteraan umum) atau “*verzorgingstaat*” (negara kesejahteraan). Konsepsi negara hukum modern ini, selain menghendaki setiap tindakan negara atau pemerintah harus berdasarkan hukum, juga negara disertai peran, tugas, dan tanggung jawab yang lebih luas untuk menyejahterakan rakyat.<sup>60</sup>

Oleh karena itu, tugas negara *in case* pemerintah adalah merumuskan dalam setiap undang-undang agar tujuan tersebut yaitu kesejahteraan masyarakat dapat terwujud sehingga akan terlihat dan dapat dirasakan secara nyata bahwa hukum sangat berperan dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Inilah yang oleh Satjipto Raharjo bahkan lebih jauh lagi mengatakan bahwa, “Hukum hendaknya membuat bahagia”.<sup>61</sup>

Cita negara hukum kesejahteraan dimana negara berperan aktif dalam mengatur perekonomian termaktub dalam pembukaan UUD NRI 1945. Banyak istilah yang digunakan dan semuanya mengarah kepada kesejahteraan masyarakat. Para “*founding fathers*” negara kita menggunakan istilah “adil dan makmur” sebagaimana tertuang dalam

<sup>60</sup> Marojohan S. Panjaitan, “Pengembangan Sistem Ekonomi Kerakyatan dalam Perspektif Negara Hukum Kesejahteraan Berdasarkan UUD 1945”, *Jurnal Wawasan Hukum*, Vol. 26 No. 01 Januari Tahun 2012, hal. 441-451.

<sup>61</sup> Satjipto Raharjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006), hal. 9-11.

46

Alinea kedua pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Istilah lain adalah “kesejahteraan umum” dan keadilan sosial yang tertuang dalam Alinea keempat pembukaan UUD NRI 1945. Dalam Pasal 33 UUD NRI 1945.<sup>62</sup>

Alinea ke IV pembukaan UUD NRI 1945 yang menyatakan “untuk

memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa, dan kut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”. Selain tu dalam alinea keempat juga terdapat Pancasila yang didalam sila ke lima menyatakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Jika dimaknai dalam bidang ekonomi maka rakyat berhak diperlakukan adil secara ekonomi dan dapat mengakses kesejahteraan dalam hidupnya. Dalam UUD NRI 1945 konsepsi negara hukum kesejahteraan Indonesia juga diakomodir<sup>32</sup> dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33, dan Pasal 34. Pasal 33 UUD NRI 1945 yang menyatakan diatur secara rinci sebagai landasan konstitusional bagi kutsertanyanegara dalam perekonomian nasional. Ketentuan Pasal 33 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa:<sup>33</sup>

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;

<sup>62</sup> Yohanes Suhardin, “Peranan Hukum Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Masyarakat”, *Jurnal Hukum Pro Justisia*, (Vol. 25 No. 3 Tahun 2007), hal. 272.

3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar pada demokrasi atas ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pencantuman ketentuan sistem perekonomian nasional dalam

konstitusi merupakan peletakan landasan konstitusional bagi kebijakan perekonomian nasional. Konstitusi merupakan acuan kebijakan bagi pemerintah dari sebuah negara hukum kesejahteraan dalam mengambil setiap kebijakan ekonomi. Konstitusi tidak boleh dilanggar dan dikalahkan demi kepentingan ekonomi.<sup>63</sup> Sedangkan Pasal 34 menekankan, filantropi negara harus dilakukan untuk mereka yang tidak mampu bekerja karena ke fakiran, kemiskinan, dan keterlantaran. Dalam UUD NRI 1945, yang telah diamandemen, hak sosial dan ekonomi warga negara yang harus dipenuhi negara semakin diperluas, menuju *extensive positive rights*.

Menurut Jimly Ashidiqqie ketentuan tentang ekonomi dalam UUD NRI 1945 merupakan instrumen pengendalian terhadap dinamika pasar sekaligus

<sup>63</sup> Muh. Risnain, "Peningkatan Daya Saing Bangsa Melalui Reformasi Pembangunan Hukum Dalam Mewujudkan Cita Negara Kesejahteraan", *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 5 No. 3 Maret Tahun 2016, hal. 300.

48  
sarana perekayasaan perkembangan ekonomi untuk mencapai cita-cita bersama yaitu terciptanya keadilan (*justice*), terciptanya kemakmuran bersama dan kebebasan. Konstitusi berfungsi sebagai penyeimbang antara kepentingan negara, masyarakat dan pasar.<sup>64</sup>

Konstitusi secara jelas menginginkan terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia, dimana negara menganugerahkan hak sosial dan ekonomi secara luas kepada setiap warga negara. Dengan demikian, di Indonesia, negara bukanlah minimal state atau *necessary evil*, dan bahkan bukan pula sekadar *enabling state* yang hanya memodifikasi pasar seraya tetap memuja individualisme. Berdasarkan konstitusi di Indonesia, negara adalah *development agents* yang tidak hanya mendorong *equality of opportunity*, namun juga secara aktif berupaya menegakkan keadilan sosial (*equality of*

*outcome*). Negara secara jelas diamanatkan untuk menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan orang per orang.

Implikasinya, negara berperan penting dalam penyediaan barang dan jasa publik (*provider state*) menuju *unconditional welfare state*, dengan kebijakan fiskal (keuangan negara) secara aktif menjalankan fungsi redistribusi pendapatan untuk keadilan sosial. Dengan melakukan tafsir ekonomi atas konstitusi, maka untuk kasus Indonesia, model *welfare state*

<sup>64</sup> Jimly Assidique, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas Gramedia, 2010), hal. 68-70.

berdasarkan UUD NRI 1945 akan terdiri dari empat pilar utama, yaitu:<sup>65</sup>

**Pertama**, sistem jaminan sosial universal, sebagai *backbone* program kesejahteraan; **Kedua**, pembangunan berbasis keunggulan sumber daya produktif perekonomian untuk pemenuhan hak-hak dasar warga negara, khususnya kesehatan dan pendidikan, sebagai penopang sistem jaminan sosial untuk mencapai efisiensi dan mencegah eskalasi biaya jaminan sosial, serta memfasilitasi tenaga kerja dengan keahlian yang dibutuhkan untuk masuk ke pasar tenaga kerja; penciptaan lapangan kerja secara luas sebagai titik tolak pembangunan, dan menyusun ulang perekonomian dalam rangka redistribusi aset dan alat produktif, dengan koperasi sebagai bentuk badan usaha yang paling dominan dalam perekonomian;

**Ketiga**, pertumbuhan ekonomi yang tinggi, inklusif, berkeadilan, dan berorientasi pada pemerataan (*redistribution with growth*), sebagai hasil redistribusi aset dan alat produksi, serta penguasaan produksi secara bersama-sama melalui koperasi, dengan sektor-sektor strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. *Keempat*, reformasi birokrasi dan

penguatan kapasitas fiskal, untuk penciptaan pemerintahan yang kuat dan responsif sebagai *agent of development* dan penyedia barang dan jasa publik secara luas, serta pengelolaan sumber daya alam dan sektor-sektor strategis

<sup>65</sup> Indonesia dan Negara Kesejahteraan, <http://www.republika.co.id/berita/koran/pareto/16/08/15/obxy868-indonesia-dan-negara-kesejahteraan>, diakses 12 November 2021.

yang menguasai hajat hidup orang banyak dan penting bagi negara, sebagai penopang *welfare state* untuk menegakkan keadilan sosial.

Fokus kajian pembahasan negara hukum kesejahteraan Indonesia adalah pada pilar pertama yaitu tentang Sistem jaminan sosial universal, sebagai *backbone* program kesejahteraan. Kebijakan pemerintah untuk menyelenggarakan sistem jaminan sosial yang berlaku universal bagi seluruh warganegara Indonesia adalah konsekuensi dari amandemen kedua UUD NRI 1945 yang disetujui pada tanggal 18 Agustus, 2000 terutama tentang Hak Asasi Manusia “Setiap orang berhak atas jaminan sosial...,” *vide* Pasal 28H(3). Juga, amende-men keempat yang disetujui pada 10 Agustus 2002, khususnya revisi klausul kesejahteraan sosial, dimana pemerintah bertanggung jawab untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pasal 34 ayat (2)). Dalam pandangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai lembaga yang berwenang membuat dan mengubah undang-undang dasar, fungsi negara untuk mengembangkan jaminan sosial dimaksud bukan hanya dipandang masih tetap relevan melainkan justru dipertegas guna mewujudkan cita-cita kesejahteraan umum sebagaimana dimaksud oleh Pembukaan UUD NRI 1945 alinea keempat.

versi rezim Konservatif karena program jaminan sosial tidak sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar (swasta). Ketentuan yang menyebutkan

51  
empat perusahaan asuransi yang ada otomatis menjadi badan penyelenggara jaminan sosial telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan pada perkara tahun 2005 Nomor 007/PUU-III/2005 tentang Konstitusionalitas Sistem Asuransi Sosial yang Dikembangkan Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UUSJSN).<sup>66</sup>

Pemerintah tetap bertanggung jawab terhadap jaminan sosial seluruh warga negara dengan menyelenggarakan program jaminan sosial yang dikelola oleh sebuah badan hukum yang dibentuk pemerintah berdasarkan undang-undang. Disamping itu, prinsip subsidi yang menjadi ciri dari rezim Konservatif juga diterapkan dimana pemerintah bertanggung jawab terhadap warga negara yang miskin dan/atau tidak mampu untuk membayar asuransi kesehatan sosial (vide Pasal 10 ayat (1), ayat (2) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan Asuransi Kesehatan (vide Pasal 17 ayat (4), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 21 ayat (1), ayat (1), ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (selanjutnya disebut UUSJSN)).

**Pertama**, paham negara kesejahteraan Indonesia adalah paham yang terbuka terhadap model *welfare state* yang ada; konstitusi negara Indonesia telah memberikan kriteria konstitusionalnya, yaitu Pasal 34 ayat (2) UUD NRI

1945 “komprehensif dan pemberdayaan masyarakat tidak mampu”; sepanjang

<sup>66</sup> Alfitri, *Op. Cit.*, hal. 465-468.

sistem yang kemudian dianut oleh pemerintah telah memenuhi kriteria Konstitusional tadi, maka sistem tersebut sesuai dengan paham negara kesejahteraan Indonesia. **Kedua**, konsep jaminan sosial dalam UUSJSN yang mewajibkan orang yang memenuhi syarat untuk menjadi peserta asuransi dan kemudian untuk membayar premi program-program jaminan sosial, sedangkan pemerintah membiayai orang yang tidak mampu membayar premi, telah menerapkan prinsip asuransi sosial dan kegotong-royongan.

### C. Teori Menguasai Negara

#### 1. Pengertian Hak

Istilah "hak" selalutidak dapat dipisahkan dengan istilah hukum. Di dalam literatur hukum Belanda, kedua-duanya disebut dengan *recht*. Akan tetapi antara hak dan hukum dapat dibedakan dengan menggunakan istilah *objektief recht* dan *subjektief recht*. Van Apeldoorn<sup>67</sup> mengartikan *objektief recht* dengan hukum objektif, yaitu peraturan hukum yang berlaku umum. *Subjektief recht* diartikan dengan hukum subjektif yaitu untuk menyatakan hubungan yang diatur oleh hukum objektif, berdasarkan mana yang satu mempunyai hak, dan yang lain mempunyai kewajiban terhadap sesuatu.

Selanjutnya ia menyatakan, biasanya orang mengartikan istilah *subjektief recht* dengan hak yang diberikan oleh hukum objektif. Hak atau wewenang disini merupakan segi aktif dari hubungan hukum yang diatur oleh

<sup>67</sup> Yan L.J. Apeldoorn, *Pengantar ilmu Hukum*, terjemahan Oetarld Sadino, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1978), hal.55-58.

peraturan hukum. Setiap hubungan hukum senantiasa melahirkan hak pada satu pihak, dan kewajiban di lain pihak.

Knottenbelt, seperti yang dikutip oleh Sudikno Mertokusumo.<sup>68</sup> mengemukakan bahwa hak tu memberikan kenikmatan dan keleluasaan kepada individu dalam melaksanakannya. Sedangkan kewajiban merupakan pembatasan dan beban, sehingga yang menonjol ialah segi aktif dalam hubungan hukum tu, yaitu hak. Kalau hukum sifatnya umum, karena berlakunya bagi setiap orang, maka hak dan kewajiban tu sifatnya individual, melekat pada individu.

Dalam hubungannya, P. Scholten berpendapat bahwa keseluruhan sistem hukum perdata didasarkan pada *subjectiefrecht*. Sebaliknya Algra mengatakan bahwa *objectief recht* adalah dasar dari *subjectief recht*<sup>69</sup>. Perbedaan pendapat antara Scholten dengan Algra, menurut Sudikno Mertokusumo terletak pada perbedaan sudut pandangan. Selanjutnya beliau menyatakan bahwa Algra melihat dari sudut daya kerjanya. *Subjectief recht* itu baru nyata setelah ditetapkan oleh *objectief recht*: saya berhak melakukan sesuatu karena hal tu ditetapkan oleh *objectief recht*. Hukum memerlukan terjadinya peristiwa. barulah memberi hak atau membebani kewajiban apabila peristiwa tu terjadi. Scholten melihat *subjectiefrecht* melekat pada setiap individu sejak dilahirkan

<sup>68</sup> Knottenbelt, *Inleiding in het Nederlandse recht, dalam Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty, 1986), hal.39.

<sup>69</sup> *Ibid*, hal. 39.

sampai mati, jadi melihatnya secara historis teoretis, sedangkan Algra melihatnya secara positif operasional.<sup>70</sup>

Perbedaan pendapat antara Scholten dengan Algra tu, menunjukkan bahwa peraturan hukum menempati tempat yang sentral. Apabila satu dipandang, hak tu diperoleh Individu semenjak lahir berarti peraturan hukum



berperan sebagai melegalisasi hak-hak yang sudah dimiliki oleh individu. Sebaliknya jika dipandang, justru peraturan hukumlah yang memberikan hak kepada individu, maka individu tidak mempunyai hak apa pun kecuali jika ditetapkan oleh peraturan hukum. Berpegang pada satu pihak saja, tidak menunjukkan kenyataan yang sesungguhnya. Dari sudut inilah dapat dipahami apa yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo di atas.

Dalam setiap hak selalu terdapat tempat unsur, yaitu subjek hukum, objek hukum, hubungan hukum yang mengikat pihak lain dengan kewajiban, dan perlindungan hukum. Sudikno Mertokusumo selanjutnya membedakan dua macam hak, yaitu hak absolut dan hak relatif. Hak absolut memberi wewenang bagi pemegang untuk berbuat atau tidak berbuat, pada dasarnya dapat dilaksanakan terhadap siapa saja dan melibatkan setiap orang. Kalau ada hak absolut pada seseorang, maka ada kewajiban bagi setiap orang lain untuk menghormati dan untuk tidak mengganggunya. Pada hak absolut pihak ketiga berkepentingan untuk mengetahui eksistensinya, sehingga memerlukan publisitas.

<sup>70</sup> *Ibid*, hal. 40.

Berbeda dengan hak relatif yang merupakan hak yang berisi wewenang untuk menuntut hak yang hanya dimiliki seseorang terhadap orang-orang tertentu, sehingga hanya berlaku bagi orang-orang tertentu. Hak absolut terdiri dari hak absolut yang bersifat kebendaan dan hak absolut yang tidak bersifat kebendaan<sup>71</sup>.

Menurut Salmond, istilah hak bisa disifatkan kepada arti yang sempit dan arti yang luas. Hak dalam arti sempit, yaitu selalu berkorelasi dengan kewajiban. Sebutan hak sebetulnya meliputi semua pengertian yang termasuk di dalamnya masing-masing adalah; hak dalam arti sempit, kemerdekaan, kekuasaan, dan munitas.

## 2. Pengertian Hak Menguasai Dari Negara

Mengenai Hak Menguasai dari Negara ni tertuang dalam ketentuan Pasal 2 UUPA yang menyatakan sebagai berikut:

- a. Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 UUPA. Bumi, air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- b. Hak menguasai dari negara dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk:

<sup>71</sup> *Ibid*, hal. 45-46.

- 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- c. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur
- d. Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat Hukum

Adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.

Apabila dicermati atas ketiga wewenang sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 ayat 2 UUPA diatas, maka dapat ditafsirkan bahwa negara berperan sebagai penguasa atas seluruh kekayaan alam baik diatas permukaan bumi maupun didalam bumi (termasuk tanah) di wilayah Negara Republik Indonesia. Hak menguasai dari Negara merupakan salah satu bentuk penguasaan atas tanah yang bersumber pada konstitusi Negara Republik Indonesia yaitu Pasal 33 ayat

57

(3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “Bumi dan Air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria. Hak Menguasai dari Negara seperti yang diejawantahkan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang

Dasar 1945 tersebut mengandung arti bahwa negara berperan sebagai pemegang hak penguasaan atas tanah yang tertinggi, yang ditegaskan lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (1) Undang- Undang Pokok Agraria yang menyatakan negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat memegang kekuasaan tertinggi atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan yang terkandung didalamnya.<sup>72</sup>

Dengan konsep hak menguasai tersebut bukan berarti rakyat/masyarakat kedudukannya berada di bawah negara. Dalam prinsip “negara menguasai” maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat/rakyat. Masyarakat/rakyat tidak dapat disubordinasikan kedudukannya dibawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat/rakyat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah serta hubungan hukum yang bersangkutan dengan tanah. Jadi negara hanya berperan sebagai wasit yang adil

yang menentukan aturan main yang ditaati oleh semua pihak dan negara juga

<sup>72</sup> Irawan Soerodjo, *Hukum Pertanahan Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) Eksistensi, Pengaturan dan Praktik*, (Yogyakarta: LaksBang Mediatama, 2014), hal.7.

58

tunduk kepada peraturan yang dibuat sendiri ketika turut berperan sebagai aktor dalam aktifitasnya melakukan pemanfaatan tanah.<sup>73</sup>

### BAB III

#### DATA HASIL PENELITIAN

##### A. Wawancara Dengan Pihak Pemerintah Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia

###### 1. Fepti Wijayanti., SH., M.H<sup>74</sup>

Berdasarkan pemaparan narasumber terkait dengan upaya pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat akan tanah dan hunian memaparkan bahwa ketersediaan tanah dan pemenuhan kebutuhan hunian saling berkaitan. Berbicara mengenai pemenuhan kebutuhan masyarakat akan hunian, jika mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) tahun 2020 – 2024 dan dokumen Rencana Strategis Kementerian PUPR Tahun 2020 - 2024, dalam 5 tahun mendatang Kementerian PUPR mendapat tanggung jawab untuk menyediakan 875.000 unit rumah melalui pembangunan 51.340 unit rumah rumah susun, 10.000 unit rumah khusus, dan penanganan 813.660 unit rumah milik masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) yang belum memenuhi indikator layak huni.

Lebih lanjut, masalah pertanahan di Indonesia saat ini masih menjadi penghambat pembangunan, seperti harga tanah yang tinggi, ketersediaan tanah pemerintah yang terbatas, terjadinya *urban sprawling* sehingga berakibat pada tidak terkendalinya alih fungsi lahan dan perkembangan kota yang tidak efisien.

<sup>74</sup> Peneliti, wawancara, dengan Fepti Wijayanti , ( Jakarta: whatsapp chat, 19 Desember 2021).

Selain itu, kebutuhan akan tanah yang besar untuk Proyek Strategis Nasional (PSN), pengembangan kota baru, pertumbuhan perekonomian serta program 1 juta

rumah untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) juga menjadi permasalahan pertanahan yang harus segera dicarikan solusi.

Menginisiasi hal tersebut, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) membuat sebuah terobosan dengan membentuk sebuah Bank Tanah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 64 Tahun 2021, Bank Tanah merupakan sebuah Badan Hukum Indonesia yang melaksanakan sebagian kewenangan khusus untuk pengelolaan pertanahan secara independen dan fleksibel. Dalam PP Nomor 64 Tahun 2021 fungsi dan tugas badan Bank Tanah dalam aspek perencanaan dan pemanfaatan tanah memastikan ketersediaan tanah untuk kepentingan umum, sosial, pembangunan nasional, konsolidasi lahan serta pemerataan ekonomi.

Untuk strategi dan kebijakan yang tepat untuk mengakomodir kolaborasi antara Pemerintah dan Swasta dalam penyediaan tanah dan hunian maka hal ini mengacu pada ketentuan Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah telah mengatur bahwa dalam penyelenggaraannya, Bank Tanah dapat bekerja sama dengan pihak lain dalam menyelenggarakan kegiatan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Kerja sama sebagaimana dimaksud tersebut dapat dilakukan dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, lembaga negara, badan

61

usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha, badan hukum milik negara, badan hukum swasta, masyarakat, koperasi, dan/atau pihak lain yang sah.

Terkait dengan sinkronisasi hukum pengaturan bank tanah untuk diberlakukan sebagai strategi penyediaan tanah berdasarkan sistem hukum di Indonesia maka hal ini dapat kita lihat di dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA mempunyai sifat unifikasi hukum, sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi

seluruh rakyat Indonesia. UUPA sebagai hukum agraria nasional didasarkan pada hukum adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara serta mengindahkan unsur-unsur yang berdasarkan hukum agama. Hal tersebut tercermin dalam Pasal 5 UUPA. Jika kita melihat Pasal 6 UUPA, disana kita bisa melihat asas fungsi sosial dimana tanah harus dapat dimanfaatkan untuk terwujudnya kesejahteraan umum. UUPA merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mewajibkan negara memimpin penguasaan dan penggunaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Pertanahan di Indonesia saat ini belum lepas dari berbagai permasalahan. Mulai dari sengketa dan konflik, keterbatasan tanah untuk pembangunan infrastruktur hingga harga tanah naik tiap tahun. Kondisi tersebut yang melatarbelakangi kurang optimalnya peran pemerintah dalam penyediaan tanah sehingga menghambat percepatan pembangunan infrastruktur. Di sisi lain, hal ini juga dikarenakan pemerintah hanya menjalankan fungsi *land administrator*, melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), sedangkan fungsi eksekutor

62

dan manajerial masih belum optimal, sehingga secara *de-facto* pemerintah tidak dapat mengendalikan ataupun sulit mencari solusi atas permasalahan tersebut.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau UUCK mengamanatkan pembentukan bank tanah, untuk mengoptimalkan fungsi eksekutor dana manajerial tersebut. Bank Tanah adalah badan khusus yang dibentuk oleh pemerintah yang mengelola tanah. Bank Tanah ini berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah (Pasal 125 ayat (4) UUCK). Sehingga hal ini sejalan dengan nilai-nilai yang terkandung di dalam UUPA.

Pengaturan terkait Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja untuk menjawab permasalahan terkait optimalisasi pengelolaan tanah di Indonesia, sehingga dengan

adanya Bank Tanah diharapkan dapat memperbaiki kelembagaan pertanahan di Indonesia. Bahwa substansial yang diatur dalam UUCK telah melalui tahap pengkajian dan konsultasi publik, sehingga diharapkan dapat diimplementasikan dengan baik. Dalam fungsi aspek pengelolaan tanah, Bank Tanah juga melakukan pengembangan tanah untuk kegiatan perumahan dan kawasan pemukiman, peremajaan kota, pengembangan kawasan terpadu dan lain sebagainya. Pemeliharaan dan pengamanan tanah terdiri atas aspek hukum dan aspek fisik serta pengendalian tanah pun juga dilakukan dalam aspek fungsi pengelolaan Bank Tanah. Sehingga Bank Tanah dapat dijadikan solusi atas ketersediaan lahan untuk pembangunan kepentingan umum seperti perumahan untuk masyarakat..

63

Terbentuknya Badan Bank Tanah ini ditujukan untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria. Tanah yang berada dalam penguasaan Badan Bank Tanah diberikan dengan status Hak Pengelolaan, untuk selanjutnya di atas Hak Pengelolaan ini dapat diberikan status hak atas tanah berupa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang sesuai dengan peruntukan atas tanah tersebut. Selaras dengan tujuan dari dibentuknya Bank Tanah itu sendiri, Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh Badan Bank Tanah dapat diberikan kepada instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Bank Tanah itu sendiri, BUMN/BUMD, Badan Hukum Milik Negara, atau Badan Hukum Milik Daerah, serta Badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat. Melihat karakteristik dari pihak yang dapat diberikan Hak Pengelolaan ini oleh Badan Bank Tanah tentunya tidak semata-mata ditujukan untuk mencari profit saja namun lebih mengutamakan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial atau kepentingan pembangunan nasional.

Karakteristik tanah dengan status Hak Pengelolaan memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk menyusun rencana peruntukan,



penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang, menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah Hak Pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga dan

64

menentukan tarif dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.

Namun perlu mendapat perhatian terhadap beberapa pasal berikutnya yang mengatur bagaimana pihak yang telah diberikan Hak Pengelolaan dapat memberikan hak manfaat atas tanah tersebut kepada pihak ketiga yaitu swasta baik perorangan maupun badan hukum dengan perjanjian pemanfaatan tanah. Pihak yang menerima Hak Pengelolaan secara langsung dari Badan Pertanahan yaitu instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN/BUMD, Badan Hukum Milik Negara/Daerah ataupun Badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat serta Badan Bank Tanah sendiri dapat lebih mengutamakan tujuan pemberian haknya untuk kepentingan umum dan kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi konsolidasi lahan dan reforma agraria sebagaimana diatur dalam Pasal 137 UU Cipta Kerja, sehingga tidak semata-mata mencari keuntungan saja.

Pemanfaatan yang diserahkan kepada pihak ketiga ini dapat diberikan dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai dengan jangka waktu yang disepakati dengan batas waktu sesuai dengan yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, serta membayar tarif sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Apabila jangka waktu telah berakhir maka hak atas tanah tersebut kembali kepada pemegang Hak Pengelolaan. Bahkan dimungkinkan juga tanah yang dalam pengelolaan Badan Bank Tanah yang berstatus Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak Milik yang tentu saja apabila

sudah berstatus Hak Milik maka akan dikeluarkan dalam bagian tanah berstatus Hak Pengelolaan. Walaupun memang dibatasinya pemberian Hak Milik atas tanah untuk keperluan rumah umum dan transmigrasi yang tentunya selaras dengan tujuan dibentuknya Badan Bank Tanah.

Selain pemberian manfaat atas tanah Hak Pengelolaan ini juga sesuai dengan nafas dibentuknya omnibus law UU Cipta Kerja yang ditujukan untuk menciptakan iklim usaha dan investasi yang berkualitas bagi para pelaku bisnis termasuk UMKM dan investor asing demikian pula ditetapkannya Bank Tanah dalam Bagian keempat Paragraf 1 UU Cipta Kerja. Dimana dalam rangka mendukung investasi Badan Bank Tanah sebagai pemegang Hak Pengelolaan diberi kewenangan untuk melakukan penyusunan rencana induk, membantu memberikan kemudahan Perizinan Berusaha/persetujuan, melakukan pengadaan tanah dan menentukan tarif pelayanan. Sehingga diharapkan dengan diaturnya Bank Tanah ini proses perizinan usaha dan investasi lebih sederhana.

Untuk regulasi yang dapat menjamin keberlangsungan praktik pengelolaan Bank Tanah di Indonesia yakni dengan dibentuknya reguleasi melalui Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan sedang disusunnya Peraturan Presiden tentang struktur dan tata kelola Badan Bank Tanah, regulasi-regulasi tersebut akan menjamin keberlangsungan praktik pengelolaan Bank Tanah di Indonesia selama dalam pelaksanaannya tidak bertentangan dengan ideologi, konstitusi, dan UUPA serta memperhatikan dokumen-dokumen perencanaan seperti rencana tata ruang wilayah, rencana

pembangunan nasional/daerah, rencana strategis, dan rencana kerja setiap instansi yang membutuhkan tanah.

## **B. Hasil Wawancara Dengan Pihak Pemerintah Badan Pertanahan**

**Nasional 1. Dr. ling R Sodikin arifin SH., CN., M.H., M.Kn<sup>75</sup>**

Narasumber memberikan komentar terkait dengan upaya pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat akan tanah dan hunian bahwasanya pemerintah melalui regulasi yang dikeluarkan saat ini yakni pada ketentuan undang-undang cipta kerja telah memberikan suatu terobosan baru pada reforma agraria yang mana dengan dikeluarkannya ketentuan mengenai undang-undang nomor 11 tahun 2020 tentang cipta kerja yang mengatur adanya ketentuan mengenai bank tanah. bank tanah yang akan dicanangkan oleh pemerintah itu sendiri diperoleh berasal dari tanah hasil penetapan pemerintah, tanah dari pihak lain, tanah dari penugasan pemerintah, dan perolehan asset eksBPPN sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan. Yang nantinya diharapkan dengan adanya bank tanah, akan mengakomodir tanah-tanah yang dulunya merupakan tanah kosong atau tidak dipergunakan sebagaimana mestinya dapat dialihkan dan dimanfaatkan guna kepentingan bersama.

Untuk Penyediaan tanah dan hunian melibatkan swasta dalam kaitannya dengan pembangunan, penyediaan, hingga permodalan, strategi dan kebijakan

<sup>75</sup>Peneliti, wawancara, dengan ling R Sodikin Arifin, ( Jakarta: whatsapp video chat, 7 Desember 2021).

yang tepat untuk mengakomodir kolaborasi antara Pemerintah dan Swasta dalam penyediaan tanah dan hunian yakni dengan mengoptimalkan kerja dari bank tanah yang akan dibentuk, hal ini berlandaskan pada ketentuan Pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah yang telah mengamanatkan bahwasanya Bank Tanah menyelenggarakan kewenangannya dapat bekerja sama dengan pihak lain. Kerja sama tersebut dapat dilakukan dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, lembaga negara, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha, badan hukum milik negara, badan hukum swasta, masyarakat, koperasi, dan/atau

pihak lain yang sah. Sehingga dengan adanya kerja sama inilah maka tidak adanya masyarakat yang akan dirugikan kembali, terlebih mengenai kasus-kasu penggusuran yang notabennya merugikan masyarakat sebagai pemilik tanah.

Terkait dengan kasus bahwa daerah aceh yang sudah lebih dahulu menerapkan konsep bank tanah tetapi berlandaskan pada hukum adat dan hukum islam yang berlaku, maka tentunya konsep tersebut tentunya tidak dapat diberlakukan secara penuh dalam sistem indonesia hal ini disebabkan negara indonesia bukanlah negara islam. Sehingga konsep yang ada di daerah aceh dapat diberlakukan asal tidak sesuai dengan prinsi kesatuan negara indonesia.

Selain dapat berkaca pada konsep bank tanah pada daerah aceh, konsep Bank Tanah telah diberlakukan jauh lebih dahulu di beberapa Negara

68  
seperti Belanda. Menurut anda, dengan praktik pembiayaan di Indonesia serta budaya hukum di Indonesia, regulasi yang dapat menjamin keberlangsungan praktik pengelolaan Bank Tanah di indonesia tentunya regulasi yang ada haru sesuai dengan prinsip-prinsip dan palsafah bangsa indonesia yang dalam hal ini adalah prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Terlebih pada kasus pembebasan lahan yang kerap kali melanggar hak-hak rakyat tentu akan mencidrai hak asasi dari pada masyarakat indonesia. Sehingga diharapkan regulasi yang mengakomodir semua kepentingan baik itu kepentingan pemerintah, inverstor dan masyarakat.

Terkait dengan pendapat narasumber yang menyangku tentang lahirnya UU Cipta Kerja yang tahun lalu telah diberlakukan dalam substansi pengaturannya mengamanatkan pembentukan Bank Tanah secara meluas di Indonesia. Bahwa menurut narasumber dengan adanya kebijakan tersebut tentunya sudah sangat tepat dan menjadi jawaban atas permasalahan pertanahan yang ada di Indonesia.

Mengingat bahwa praktik Bank Tanah membutuhkan peran

pengawasan yang lebih dari BPN terhadap tanah-tanah terlantar yang ada di wilayah Indonesia, menurut narasumber bahwasanya diperlukan adanya penambahan sumber daya manusia yang harus dimiliki oleh BPN terlebih berbicara mengenai pengawasan yang akan dilakukan pada seluruh wilayah Indonesia. Mengenai bentuk koordinasi yang dapat dilakukan antara BPN dan

69

Lembaga Bank Tanah dalam pengawasan terhadap kepemilikan tanah yakni ditetapkan pada waktu

### **C. Hasil Wawancara Dengan Akademisi.**

#### **1. Hanafi Tanawijaya SH., M.H<sup>76</sup>**

Terkait dengan semakin tingginya angka kebutuhan tanah dan rumah setiap tahunnya, maka hal ini tidak terlepas dari peran Pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat akan tanah dan hunian. Berbicara mengenai konsep tanah sudah dimulai sejak orde baru yakni pada Zaman Menteri Agraria Bapak Sony Harsono, bank tanah merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyediakan lahan bagi kepentingan pembangunan karena konsep dasar tanah yang ada di Indonesia yakni dikuasai oleh negara. Sehingga ketika pemerintah ingin melaksanakan pembangunan secara fisik dan memerlukan tanah maka tentunya hal ini pemerintah akan langsung berurusan dengan masyarakat sebagai pemilik tanah. Pada peraturan yang telah dikeluarkan yakni Kepres Nomor 55 Tahun 1993 yang diubah dengan UU Nomor 22 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. Dalam UU Nomor 2 Tahun 2012 tersebut menyatakan bahwa ada dua cara yang dapat dilakukan terkait dengan pengadaan tanah

yakni dengan pelepasan hak dan percabutan hak. Hal inilah yang

<sup>76</sup>Peneliti, wawancara, dengan Hanafi tanawijaya, ( Jakarta: whatsapp video call, 10 Desember 2021).