

Editor:
Habib Adjie
I Made Pria Dharsana
Muhammad Hafidh



TANAH, RAKYAT DAN PENANAMAN MODAL

PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA (2)

"Kata Pengantar oleh I Dewa Gede Palguna (Hakim Konstitusi 2003-2008, 2015-2020)"



Maria Fransiska Christiani Nawang
I Komang Kawi Arta | I. Made Pria Dharsana
Ni Luh Made Mahendrawati | Habib Adjie | Verlyta Swislyn
Mustofa Abdul Basir | Ana Silviana | Benny Djaja & Arnott Ferels
Pipit Saputri Utami | Rita Armelia | Setijati Sekarasih
Unggul Basoeky | I Wayan Gede Suacana | I Made Arjaya

BUNGA RAMPAI

**TANAH, RAKYAT DAN PENANAMAN
MODAL PASCA UNDANG-UNDANG
CIPTA KERJA (2)**

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

TANAH, RAKYAT DAN PENANAMAN MODAL PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA (2)

Maria Fransiska Christiani Nawang
I Komang Kawi Arta
I. Made Pria Dharsana
Ni Luh Made Mahendrawati
Habib Adjie
Verlyta Swislyn
Mustofa Abdul Basir
Ana Silviana
Benny Djaja
Arnott Ferels
Pipit Saputri Utami
Rita Armelia
Setijati Sekarasih
Unggul Basoeky
I Wayan Gede Suacana
I Made Arjaya

Editor:

Habib Adjie
I Made Pria Dharsana
Muhammad Hafidh

Penerbit



CV. MEDIA SAINS INDONESIA
Melong Asih Regency B40 - Cijerah
Kota Bandung - Jawa Barat
www.medsan.co.id

Anggota IKAPI
No. 370/JBA/2020

TANAH, RAKYAT DAN PENANAMAN MODAL PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA (2)

Maria Fransiska Christiani Nawang
I Komang Kawi Arta
I. Made Pria Dharsana
Ni Luh Made Mahendrawati
Habib Adjie | Verlyta Swislyn
Mustofa Abdul Basir | Ana Silviana
Benny Djaja | Arnott Ferels
Pipit Saputri Utami | Rita Armelia
Setijati Sekarasih | Unggul Basoeky
I Wayan Gede Suacana | I Made Arjaya

Editor :

Habib Adjie
I Made Pria Dharsana
Muhammad Hafidh

Tata Letak :

Risma Birrang

Desain Cover :

Syahrul Nugraha

Ukuran :

A5 Unesco: 15,5 x 23 cm

Halaman :

xviii, 329

ISBN :

978-623-362-832-7

Terbit Pada :

November 2022

Hak Cipta 2022 @ Media Sains Indonesia dan Penulis

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit atau Penulis.

PENERBIT MEDIA SAINS INDONESIA

(CV. MEDIA SAINS INDONESIA)

Melong Asih Regency B40 - Cijerah

Kota Bandung - Jawa Barat

www.medsan.co.id

KATA PENGANTAR

Dalam Buku Jilid 2 ini ada 16 tulisan yang membahas dan mengupas tanah, rakyat dan penanaman modal. Bahwa selama manusia masih hidup dan telah matipun akan berkaitan dengan tanah atau hal lainnya yang selalu memerlukan tanah seperti penanaman modal, sehingga dalam hal ini apakah rakyat jadi subjek atau objek ? Ketiga hal - tanah, rakyat dan penanaman modal - tersebut dibahas dalam buku ini.

Buku ini diawali dengan tulisan tentang kebijakan reforma agraria di Indonesia dari Maria Fransiska Christiani Nawang, S.H. Pada dasarnya perjalanan reforma agraria di Indonesia bukan hal yang mudah. Hal ini dilihat dari perjalanan reforma agraria sejak awal kemerdekaan hingga saat ini. Meskipun pada masa orde baru reforma agraria sempat terhenti, namun adanya dorongan rakyat dan kelompok lainnya membuat kebijakan reforma agraria kembali dijalankan. Peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk seperti UUD 1945, TAP MPR IX/2001, UU Pokok Agraria, UU Cipta Kerja, PP Bank Tanah, Perpres 86/2018 adalah perangkat aturan yang menjadi petunjuk perjalanan reforma agraria yang tentunya diharapkan tetap memberikan keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berkaitan dengan hadirnya bank tanah sebagai badan khusus baru untuk reforma agraria menimbulkan kekhawatiran dan keraguan. Dualisme peruntukan bank tanah untuk kemudahan investasi dan reforma agraria ditakutkan akan menyebabkan adanya konflik kepentingan karena kedua hal tersebut bersifat kontradiksi. Mencegah hal tersebut terjadi akan lebih baik jika “ekonomi berkeadilan” dimaknai dengan keadilan sosial yang seyogyanya berbentuk keadilan korektif yakni mengutamakan rakyat sebagai pihak yang rendah posisi tawarnya sehingga kepentingan rakyat dan kepentingan investor menjadi seimbang. Selain itu, tumpang tindihnya kewenangan bank tanah dengan GTRA akan berpotensi menjadi penghambat dalam menjalankan reforma agraria,

untuk itu diperlukan adanya peninjauan kembali terkait hal tersebut.

I Komang Kawi Arta, S.H., M.Kn. menulis mengenai pemanfaatan tanah dalam kehidupan bermasyarakat. Semua hak atas tanah tersebut mempunyai fungsi sosial. Ini berarti hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi itu memberikan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun yang bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat (Pasal 2 Ayat 3 UUPA).

Kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat harus saling mengimbangi satu sama lainnya untuk dapat mengusahakan tanah tersebut agar dirawat, dipelihara dan dijaga supaya tidak rusak, sehingga tanah tersebut dapat digunakan oleh rakyat dengan sebagaimana mestinya dengan tetap membebaskan kewajiban memelihara dengan baik yang dilakukan oleh pemilik dan setiap orang, badan-badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Arti penting tanah bagi masyarakat adalah bagaimana masyarakat dapat memelihara tanah dengan baik dan menjaga kesuburannya, sehingga kegunaan tanah dapat abadi melekat dan saling berhubungan dengan masyarakat.

Tanah dan penanaman modal ditulis oleh Dr. I. Made Pria Dharsana, SH, M. Hum. Secara obyektif dapat dikemukakan berkaitan dengan beberapa faktor dan segi

yang melingkupinya maka prosepek pengembangan penanaman modal khususnya dan juga penanaman modal asing sangatlah menjanjikan. Asalkan pemerintah mampu membuat berbagai kebijakan yang mendukung (market friendly) secara fair, adil tanpa diskriminasi di dalamnya sebagaimana diungkapkan diatas. Sehingga menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara tujuan investasi atau penanaman modal rasanya tidaklah sulit asalkan kondisi ekonomi nasional kita stabil pasca pandemi Covid19. Dan situasi politik dan keamanan juga dapat terjaga dengan baik, kepastian hukum dapat tercipta, sehingga penanaman modal dapat berjalan mulus sebagaimana harapan pemerintah.

Tuntutan-tuntutan sebagaimana dikemukakan diatas sangatlah penting untuk diwujudkan atau direalisasikan agar aplikasi pengembanaan modal di Indonesia dapat dilakukan secara terarah, runtun dan terukur. Dalam kaitan itu, faktor subyektif dan obyektif perlu pula disandingkan untuk memperoleh perbandingan untuk memperoleh perbandingan yang sesuai dengan harapan, takaran dan kemampuan guna melakukan evaluasi secara benar. Maka tentunya, pertumbuhan investasi merupakan tolok ukur keberhasilan dimaksud dengan terus membanjirnya para investor Penanaman Modal Asing (PMA) maupun Penanaman Modal Dalam Negeri di Indonesia. (PMDN).

Dr. Ni Luh Made Mahendrawati, S.H., M.Hum. menulis mengenai kepemilikan tanah dalam rangka investasi oleh pelaku usaha. Tanah dapat dijadikan sebagai modal dalam usaha penanaman modal, karena setiap perusahaan penanaman modal membutuhkan tanah untuk tempat melakukan kegiatannya. Keberadaan tanah bagi perusahaan dapat diperoleh dari tanah yang berasal dari tanah negara ataupun dari tanah yang telah dilekatkan hak-hak tertentu seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Prosedur dan mekanisme perolehan tanah dalam rangka investasi adalah mengatur mengenai tata cara yang sesuai dengan aturan dalam hal pelaku usaha memperoleh hak atas tanah, maka akan meningkatkan

produktivitas kegiatan perekonomian khususnya yang dilakukan oleh para pelaku usaha. Ini tentu saja akan membawa pengaruh yang sangat besar bagi perekonomian nasional kita

Status kepemilikan tanah oleh para pelaku usaha dalam rangka investasi adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah khususnya para pelaku usaha yang bergerak menjalankan perekonomian negara, ketika sudah memiliki status kepemilikan yang jelas maka tanah tersebut terdaftar sehingga akan mudah bagi para pelaku usaha untuk dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Penyelesaian sengketa tanah yang dilakukan di luar pengadilan dapat diselesaikan melalui prosedur seperti: Pertama, dengan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) yang pada dasarnya dipergunakan untuk mempercepat waktu dan sekaligus mengurangi biaya, melalui negosiasi pihak-pihak yang berkepentingan untuk mencapai kesepakatan yang menguntungkan semua pihak. Yang kedua penyelesaian sengketa pertanahan melalui proses mediasi, yaitu proses di mana para pihak dengan bantuan seseorang atau beberapa orang secara sistematis menyelesaikan per masalah yang disengketakan untuk mencapai penyelesaian. Proses negosiasi dan mediasi telah banyak digunakan secara luas dalam penyelesaian perkara di luar pengadilan. Ketiga yaitu penyelesaian yang dilakukan oleh beberapa instansi atau lembaga seperti Badan Pertanahan Nasional berupa musyawarah dengan pihak-pihak yang sedang bersengketa terhadap status tanah agar tercapai perdamaian atas sengketa tanah yang berupa masalah ganti rugi dan santunan tanah untuk pembangunan, masalah tanah kosong, dan masalah tanah ulayat.

Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum., AIIArb. menulis mengenai kepemilikan hak atas tanah di Indonesia untuk warga negara asing (WNA). Pasal 9 ayat (1), Pasal 21 ayat (2) dan Pasal 26 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) telah menegaskan bahwa hanya

Warga Negara Indonesia (WNI dan Badan Hukum Indonesia yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Indonesia yang boleh memiliki hak atas tanah di Indonesia, sedangkan untuk Warga Negara Asing (WNA) berdasarkan Pasal 42 huruf b UUPA menyebutkan bahwa WNA yang berkedudukan di Indonesia hanya boleh mempunyai Hak Pakai (HP). Dalam praktek ketentuan tersebut sering disiasati yaitu dengan cara membuat Perjanjian Nominee. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah telah memberikan kemudahan kepada WNA tidak hanya Hak Pakai saja, tapi juga dapat memiliki rumah tempat tinggal atau hunian rumah tempat tinggal atau hunian sesuai dengan persyaratan yang sudah ditentukan dalam peraturan tersebut.

Verlyta Swislyn, S.H., M.Kn. menulis mengenai Warga negara asing yang berada di Indonesia baik individu maupun dalam bentuk badan hukum berdasarkan peraturan yang mengatur kepemilikan tanah dan bangunan warga negara asing atau badan hukum asing di Indonesia maka Pemerintah Indonesia dalam hal ini telah memberikan jaminan kepada warga negara asing untuk memiliki tempat tinggal atau badan hukum asing untuk memiliki lahan usaha asing di Indonesia selama menjalankan kepentingannya di Indonesia. Pemerintah Indonesia dalam hal ini memberikan kesempatan untuk warga negara asing atau badan hukum asing untuk memiliki bangunan dengan perpanjangan hak yang mengacu pada Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan lainnya agar tidak terjadinya penyelundupan hukum yang bertentangan dengan peraturan yang ada.

bank tanah dalam perspektif *ius constitutum* penguasaan tanah yang berkeadilan ditulis oleh Mustofa Abdul Basir, S.H., S.E., M.E., M.Kn. Bank Tanah merupakan suatu badan hukum yang didirikan berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK). Semangat yang diusung oleh UUCK adalah dalam rangka meningkatkan investasi di Indonesia, maka

tentu yang diperhatikan lebih utama adalah bagaimana meningkatkan atau menarik investor ke Indonesia. Atas dasar UUCK yang mengamanatkan pembentukan Bank Tanah, maka diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Adanya peraturan mengenai Bank Tanah jelas merupakan sebuah kepastian dibentuknya Bank Tanah di Indonesia yang menjadi dasar keadilan dalam pengimplementasiannya. Keadilan akan tercipta jika terdapat kepastian dalam bentuk ketentuan yang tersurat sehingga parameter dari penilaian pemenuhan terhadap kesesuaian antara ketentuan dengan praktiknya bisa diperbandingkan. Bank Tanah dalam perspektif penguasaan tanah yang berkeadilan masih sebatas *ius constitutum*, belum dapat dinilai atau dibuktikan apakah keberadaan Bank Tanah memberikam penguasaan tanah yang berkeadilan atau tidak. Tetapi, dari konsep Bank Tanah yang telah menjadi hukum positif jelas bahwa tujuan adanya Bank Tanah adalah dalam rangka mewujudkan penguasaan tanah yang berkeadilan.

Mengenai Bank Tanah ditulis juga oleh Dr. Ana Silviana, S.H.,M.Hum. Keluarnya Peraturan Pemerintah No.64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah sebagai pelaksanaan dari Pasal 135 UUCK, masih menuai pro dan kontra meskipun di berbagai Negara sudah menerapkan tentang Bank Tanah dalam rangka penyediaan tanah untuk pembangunan. Artikel ini akan menganalisis secara yuridis kualitatif melalui studi data sekunder tentang PP 64 Tahun 2021 yang memberikan fungsi an tugasnya yang saling dikhotomi. Fungsi dan Tugas Bank Tanah adalah sebagai representasi Negara melalui Hak Menguasai Negara terhadap penyediaan tanah dan sebagai subjek hak, yaitu pemilik tanah dengan HPL. Implementasi tugas dan fungsi Bank Tanah akan seimbang dengan memenuhi asas-asas yang sudah diatur dalam PP tersebut.

Mustofa Abdul Basir, S.H., S.E., M.E., M.Kn. menulis mengenai pembebanan hak tanggungan terhadap hak atas tanah di atas hak tanggungan dapat dilakukan sepanjang hal tersebut telah memenuhi aspek-aspek

yang terdapat dalam ketentuan yang berlaku dan sesuai dengan perjanjian dalam pemanfaatan tanah tersebut. Kepastian tersebut sebagaimana telah diatur dalam PP 18/2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah Pasal 13 Ayat (1) dan (2). Namun, perlu adanya ketegasan mengenai batas waktu berlakunya hak atas tanah di atas hak pengelolaan sehingga memberikan kepastian kepada semua pihak yang memiliki kepentingan terhadap hak atas tanah di atas hak pengelolaan. Oleh sebab itu, diperlukan adanya pengaturan lebih lanjut mengenai petunjuk teknis terhadap semua hal yang berkaitan dengan hak atas tanah di atas hak pengelolaan agar dapat menjamin kepastian dan perlindungan kepada semua pihak terutama dalam hal ketika hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut dibebani hak tanggungan. Kemudian, perlu adanya perubahan ketentuan-ketentuan mengenai hak-hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan terutama Pasal 4 Ayat (1) UUHT sehingga dapat menjamin kepastian di kemudian hari dan tidak terjadi pemahaman yang tidak utuh terhadap suatu ketentuan yang dapat menimbulkan multitafsir. Jika ketentuan mengenai hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut tidak utuh tentunya akan terjadi disharmonisasi yang menyebabkan ketidakpastian pengaturan. Dengan demikian, penting sekali pemerintah mengatur mengenai hak atas tanah di atas hak pengelolaan ini secara komprehensif agar menjadi sarana yang dapat mensejahterakan melindungi masyarakat.

Perbandingan hukum tentang hak guna bangunan pada ruang bawah tanah di Indonesia, Singapura, Malaysia, dan Shanghai (RRT) ditulis oleh Dr. Benny Djaja, S.H., S.E., M.M., Sp.N., M.R.E., M.Hum, dan Arnott Ferels, ST. Bahwa Revolusi Industri 4.0 sudah terjadi di secara global baik di negara maju seperti Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Australia, Jepang, RRT, Singapura dan banyak sebagainya; era ini juga terjadi di negara maju yang mana salah satunya adalah Indonesia. Era 4.0 menuntut bahwa perkembangan terjadi karena adanya penetrasi teknologi

manufaktur, digitalisasi, komputasi (*cloud*), otomatisasi, dan internet sehingga membuat perubahan yang sangat signifikan di berbagai lini sektor. Salah satu contoh nyatanya adalah, perkebangkan sistem transportasi pun semakin maju. Negara-negara maju secara umum sudah memiliki sistem transportasi berbasis rel, seperti MRT (*Mass Rapid Transit*), LRT (*Light Rapid Transit*) dan MRL (*Monorail*). Teknologi tersebut mendukung masalah perkotaan seperti kemacetan, kepadatan penduduk, perpindahan, polusi udara, perekonomian. Sehingga pada isi artikel ini, penulis akan membahas tentang (1) Bagaimana dasar hukum di Singapura, Malaysia dan Shanghai (RRT) yang mengatur tentang Hak Guna Bangunan Bawah Tanah?; (2) Bagaimana dasar hukum yang mengatur Hak Guna Bangunan Ruang Bawah Tanah di Indonesia?. Namun, hal ini perlu menjadi bahan pertimbangan jangka panjang bagi negara Indonesia, karena perkembangan zaman dan teknologi yang sudah mulai merambah ke bawah tanah, seperti sistem MRT. Maka dari itu, perlu ada peraturan yang mengatur secara spesifik perihal ruang bawah tanah dan turunannya sebagaimana Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang telah mengaturnya secara umum. Pemanfaatan ruang bawah tanah merupakan hal penting bagi masyarakat, utamanya masyarakat kota. Peraturan pun seharusnya perlu juga melakukan penyelarasan sebagaimana perkembangan peradaban masyarakat berjalan. Pengaturan peraturan yang lebih spesifik juga akan memberikan rasa yang mana negara Indonesia, sudah siap negara maju, sebagaimana mimpi yang didengungkan oleh pemerintah Indonesia, Indonesia Maju 2045.

Pipit Saputri Utami, S.E., S.H., M.Kn. juga mengkaji hak atas ruang bawah tanah sebagai pengembangan hak atas tanah. Hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA secara hierarki adalah hak bangsa Indonesia sebagai hak tertinggi yang pengaturannya ada dalam Pasal 1 Ayat (1) sampai dengan Ayat (3) UUPA. Kemudian tingkatan kedua adanya hak menguasai dari negara yang rincian kekuasaannya diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA. Setelah hak menguasai dari negara adalah adanya hak

ulayat masyarakat hukum adat yang diatur dalam Pasal 5 UUPA. Hak atas tanah yang keempat adalah hak-hak individual atau perseorangan atas tanah yang terdiri dari hak-hak atas tanah, wakaf dan hak-hak jaminan atas tanah serta hak atas tanah yang diberikan pada rumah susun. Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada individu dalam UUPA adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA diantaranya hak milik, hak pakai, hak guna usaha, dan hak guna bangunan dan hak-hak lainnya. Hak-hak atas tanah tersebut dalam UUPA diberikan terhadap permukaan bumi saja. Dalam perkembangannya, pemberian hak atas tanah dan pemanfaatan tanah bukan saja diberikan pada permukaan bumi saja tetapi juga ruang bawah tanah. Pemanfaatan ruang bawah tanah ini dengan memberikan hak atas ruang bawah tanah diatur dalam PP 18/2021. Pemberian hak atas tanah terhadap ruang bawah tanah dapat diberikan dengan hak pengelolaan, hak guna bangunan dan hak pakai. Pemberian hak atas ruang bawah tanah diberikan pada ruang bawah tanah dangkal dan ruang bawah tanah dalam.

Membuka kemungkinan perseroan terbatas perorangan berhak atas tanah berdasarkan UUPA ditulis oleh Rita Armelia., S.H., S.p.N., M.Kn. Terkait kepemilikan hak atas tanah oleh PT Perorangan. Sebuah terobosan baru yang baik disisi menunjang pelaku usaha dalam kemudshian berusaha namun disisi lain mesti diatur dengan regulasi yang ketat terkait kepemilikan hak atas tanah untuk PT Perorangan. Sebab PT Perorangan ruh terciptanya adalah untuk kemudahan berusaha bagi para pelaku usaha dan agar masyarakat Indonesia tidak kalah bersaing dengan pebisnis luar negeri nantinya. Sehingga ruh ini jangan sampai dinodai dengan terboncengi oleh niat niat para pelaku usaha yang berbelok menjadi memonopoli tanah di Indonesia. Sehingga kelak akan menjadi masalah baru lagi terkait *problem* tanah di Indonesia.

Setijati Sekarasih, S.H., M.Kn. menelaah membuka kemungkinan perseroan perorangan berhak hak atas tanah berdasarkan UUPA. Suatu Perseroan Perorangan yang telah didirikan sesuai dengan ketentuan

perundangan yang berlaku dan telah didaftarkan secara elektronik melalui Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH) sehingga memperoleh sertifikat atas Perseroan Perorangan, dengan demikian Perseroan Perorangan dimaksud telah memperoleh legalitas sebagai badan hukum. Badan Hukum adalah salah satu pihak yang dapat diberikan hak atas tanah, dengan demikian secara mutatis mutandis Perseroan Perorangan selaku badan hukum dimungkinkan pula menjadi pihak yang dapat diberikan hak atas tanah. Dengan demikian terbuka pula kemungkinan dan kesempatan jika Perseroan Perorangan memperoleh hak-hak atas tanah yang diatur pada Pasal 16 UUPA. Hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada Perseroan Terbatas Perorangan adalah hak-hak atas tanah dapat diberikan kepada badan hukum sebagaimana yang diatur dalam pasal-pasal mengenai Hak Guna Usaha (Pasal 30 ayat (1) (2) UUPA), Hak Guna Bangunan (Pasal 36 ayat (1) (2) UUPA, Hak Pakai (Pasal 42 UUPA) dan Hak Sewa (Pasal 45 UUPA)

Dr. Unggul Basoeky, S.H., M.Kn untuk mengidentifikasi mafia tanah melalui penjabaran-penjabaran di atas, dimensi etika personal bagi Notaris/PPAT dalam menjalankan profesinya pada dasarnya harus memiliki sifat yang tidak mengejar hal-hal yang bersifat duniawi (*jenang*), melainkan kerelaan untuk menjalankan tindakan secara jujur, dengan intensi kebaikan, dan tidak dikontrol oleh materi, sehingga tindakan itu, sesuai dengan hakikatnya yaitu untuk kepentingan masyarakat. Tidak dapat dipungkiri sebagai suatu profesi, materi memang juga merupakan tujuan dan kebutuhan, namun ia bukan hal yang eskatologis, sehingga tidak boleh terkontrol olehnya. Hal ini pun juga diakomodir sejak dulu jika diperhatikan sejarah perkembangan Notaris/PPAT. Karakteristik inilah yang membuat notaris sebagai suatu profesi, dalam kepustakaan hukum, kita sering mengenalnya sebagai *officium nobile*.

Berdasarkan fenomena - fenomena tersebut maka dapat disimpulkan bahwa suatu kesadaran hukum yang baik dimulai dari suatu perwujudan budaya hukum itu sendiri adalah suatu energi positif bagi para aktor-aktor

pelaksana maupun penegak hukum baik di tingkat kepolisian, kejaksaan, pengadilan, Kantor Pertanahan/BPN, Notaris/PPAT maupun stakeholder lainnya terkait dengan upaya pencegahan dan pemberantasan mafia tanah.

Dr. Drs. I Wayan Gede Suacana, MSi. Mengenai konsolidasi tanah perkotaan secara swadaya sebagai wujud pelaksanaan fungsi sosial atas tanah. Konsolidasi tanah perkotaan adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Konsolidasi tanah perkotaan bertujuan menyediakan tanah untuk kepentingan pembangunan dan meningkatkan kualitas lingkungan hidup serta memberikan pemanfaatant tanah yang optimal.

Konsolidasi tanah perkotaan adalah merupakan program terpadu antara pemerintah dengan masyarakat sehingga pelaksanaannya harus melibatkan semua lintas sektor. Substansi pokok dalam konsolidasi tanah juga sangat diperlukan partisipasi masyarakat untuk menyumbangkan sebagian tanah miliknya yang selanjutnya akan dipakai untuk pembangunan fasilitas umum dan fasilitas sosial. Oleh karena itu perlu sosialisasi konsolidasi tanah kepada pemegang hak atastanah atau peserta agar dimengerti dan dipahami secara benar tentang proses dan mekanisme pelaksanaan proyek konsolidasi tanah tersebut

Perencanaan konsolidasi tanah perkotaan dimulai dari pembentukan tim koordinasi, pembentukan tim pelaksana, pembentukan perhimpunan peserta serta penetapan lokasi konsolidasi tanah. Pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan, dimulai dari pengumpulan data fisik dan data yuridis, penyusunan desain konsolidasi tanah, pelepasan hak atas tanah, penegasan hak tanah, penerapan desain konsolidasi tanah serta penerbitan surat keputusan pemberian hak atas tanah beserta sertipikat tanahnya. Pembangunan hasil

konsolidasi tanah perkotaan, pembangunan jalan tani untuk mengangkut hasil pertanian serta memperlancar mobilitas alat dan mesin pertanian. Pengawasan konsolidasi tanah perkotaan, dilakukan peninjauan lapangan ke lokasi konsolidasi tanah setelah program berakhir.

Pada akhirnya, konsolidasi tanah perkotaan secara swadaya dapat menciptakan lingkungan hidup yang baik sesuai rencana tata ruang dan tersedianya tanah untuk kepentingan umum dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Konsolidasi tanah perkotaan secara swadaya dilaksanakan secara partisipatif dan sukarela/ berdasarkan kesepakatan diantara peserta konsolidasi tanah agar bisa terwujud pelaksanaan fungsi sosial atas tanah

Buku ini ditutup dengan tulisan secara khusus mengenai penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar dalam rangka tertib administrasi pertanahan di Kota Denpasar ditulis oleh Dr. I Made Arjaya, SH., MH. Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar diharapkan dapat mengatasi permasalahan Kawasan dan tanah terlantar di Kota Denpasar. Teori Efektivitas Hukum, teori perlindungan hukum, teori kepastian hukum dan teori sistem hukum merupakan landasan teoritis yang digunakan menganalisis permasalahan dalam penelitian ini. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji efektivitas ketentuan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kota Denpasa dan implikasi hukum penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kota Denpasar. Metode penelitian hukum yang digunakan adalah penelitian hukum empiris dengan mengadakan penelitian di Kantor Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Denpasar dan Kantor Pertanahan Kota Denpasar. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan historis. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan Teknik observasi dan wawancara. Analisis data dilakukan dengan metode deskriptif-

kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, bahwa efektivitas ketentuan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kota Denpasar belum cukup efektif dimana terdapat tiga faktor yang bisa mempengaruhi suatu peraturan tersebut efektif atau tidak dalam pelaksanaannya dilapangan, yaitu struktur hukum, substansi hukum dan budaya hukum. Implikasi hukum penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kota Denpasar yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, bahwa tanah yang mendapatkan HGB dan telah ditetapkan sebagai tanah terlantar maka sebuah hak atas tanah akan otomatis hapus demi hukum dan apabila hak tersebut hapus demi hukum memiliki arti bahwa terjadi peralihan hak atas tanah kembali ke negara.

Tim Editor mengucapkan banyak terimakasih kepada seluruh kontributor yang telah menuangkan pemikiran dan pendapatnya sehingga tersaji dalam buku ini. Untuk Tim Editor sangat terbuka jika ada saran dan masukan untuk memperbaiki buku ini dan pada buku berikutnya.

Semoga substansi buku ini memberikan manfaat kepada para Notaris, PPAT mahasiswa kenotariatan, akademisi dan para praktisi hukum lainnya.

Terimakasih.

Surabaya, Denpasar, Semarang, Juli 2022.

Tim Editor.

Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum., AIIArb.

Dr. I Made Pria Dharsana, S.H., M.Hum.

Dr. Muhammad Hafidh, S.H., MKn.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI.....	xiv
1 KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA DI INDONESIA	1
Pendahuluan	1
Pembahasan	5
Penutup.....	16
Daftar Pustaka.....	18
2 PEMANFAATAN TANAH DALAM KEHIDUPAN BERMASYARAKAT.....	21
Pengertian Tanah.....	21
Masyarakat.....	24
Hubungan Masyarakat dengan Tanah	25
Daftar Pustaka.....	36
3 BANK TANAH DAN PENGUASAAN NEGARA ATAS TANAH.....	39
Latar Belakang	39
Bank Tanah Penguasaan Negara Atas Tanah	42
Kesimpulan.....	51
4 KEPEMILIKAN TANAH DALAM RANGKA INVESTASI OLEH PELAKU USAHA	55
Pendahuluan	55
Pembahasan	58
Penutup.....	71

5	KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI INDONESIA UNTUK WARGA NEGARA ASING (WNA).....	77
	Pendahuluan	77
	Rumusan Masalah.....	81
	Metode	82
	Hasil dan Pembahasan	82
	Kesimpulan.....	89
6	PENGUASAAN TANAH OLEH ORANG ATAU BADAN ASING.....	97
7	BANK TANAH DALAM PERSPEKTIF IUS CONSTITUTUM PENGUASAAN TANAH YANG BERKEADILAN	115
	Pendahuluan	115
	Bank Tanah: Ius Constitutum Keadilan Penguasaan Tanah di Indonesia	119
	Peraturan Mengenai Bank Tanah di Indonesia	124
	Implementasi dan Fakta Mengenai Bank Tanah di Indonesia	127
	Bank Tanah dalam Perspektif Penguasaan Tanah yang Berkeadilan di Indonesia	130
	Kesimpulan.....	133
8	BANK TANAH SEBAGAI REPRESENTASI NEGARA DAN SEBAGAI SUBJEK HAK (PERATURAN PEMERINTAH NO. 64 TAHUN 2021).....	139
	Pendahuluan	139
	Pembahasan	142
	Kesimpulan.....	155

9	HAK ATAS TANAH DI ATAS HAK PENGELOLAAN: ANALISIS KEPASTIAN PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN.....	161
	Pendahuluan	161
	Kepastian Hukum.....	163
	Hak Tanggungan.....	165
	Hak Pengelolaan Atas Tanah.....	168
	Kepastian Pembebanan Hak Tanggungan Terhadap Hak Atas Tanah di Atas Hak Pengelolaan	169
	Simpulan	176
10	PERBANDINGAN HUKUM TENTANG HAK GUNA BANGUNAN PADA RUANG BAWAH TANAH DI INDONESIA, SINGAPURA, MALAYSIA, DAN SHANGHAI (RRT).....	181
	Pendahuluan	181
	Metode	186
	Hasil dan Pembahasan	187
	Kesimpulan.....	193
	Perhargaan	194
11	MENGENAL HAK ATAS RUANG BAWAH TANAH SEBAGAI PENGEMBANGAN HAK ATAS TANAH.....	199
	Pendahuluan	199
	Pembahasan	202
	Hak-Hak atas Tanah.....	202
	Hak atas Ruang Bawah Tanah.....	207
	Simpulan	215

12	MEMBUKA KEMUNGKINAN PERSEROAN TERBATAS PERORANGAN BERHAK ATAS TANAH BERDASARKAN UPA....	219
	Latar Belakang	219
	Perseroan Perorangan dari sisi UUCK.....	221
	Perseroan Perorangan dari sisi UUPT 40 Tahun 2007	225
	PT Perorangan dilihat dari sisi Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960.....	226
13	MEMBUKA KEMUNGKINAN PERSEROAN PERORANGAN BERHAK HAK ATAS TANAH BERDASARKAN UPA.....	235
	Pendahuluan	235
	Pembahasan	242
	Penutup.....	252
14	MENGIDENTIFIKASI MAFIA TANAH.....	259
	Pendahuluan	259
	Pembahasan	260
15	KONSOLIDASI TANAH PERKOTAAN SECARA SWADAYA SEBAGAI WUJUD PELAKSANAAN FUNGSI SOSIAL ATAS TANAH ...	291
	Pendahuluan	291
	Pengertian, Karakteristik dan Manfaat Konsolidasi Tanah Perkotaan	293
	Pembahasan	297
	Penutup.....	305

16	PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR DALAM RANGKA TERTIB ADMINISTRASI PERTANAHAN DI KOTA DENPASAR	311
	Pendahuluan	311
	Metode Penelitian.....	314
	Efektivitas Ketentuan dan Implikasi Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kota Denpasar	314
	Simpulan	326

KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA DI INDONESIA

Maria Fransiska Christiani Nawang, S.H.
Universitas Udayana

Pendahuluan

Reforma agraria merupakan suatu kebijakan yang kerapdijalankan oleh suatu negara untuk mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan agraria. Secara umum reforma agraria sering dimaknai dengan *landreform* dengan skala yang lebih luas dalam hal ini tidak hanya berkaitan dengan pembaharuan struktur ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah tetapi juga menyelesaikan konflik agraria dan persoalan keagrariaan lainnya. Indonesia sebagai negara yang telah melewati masa penjajahan kurang lebih 350 tahun telah memulai kebijakan reforma agraria sejak awal kemerdekaan. Hal ini tergambar pada rumusan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945) "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 merupakan titik awal keseriusan pemerintah untuk meninggalkan prinsip *domeinverklaring* pada sangat merugikan rakyat Indonesia saat masa penjajahan. Menindaklanjuti hal tersebut, pemerintah membentuk regulasi pertanahan pertama sebagaimana yang disahkan Presiden Soekarno pada tanggal 24 September 1960 yakni Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UU Pokok Agraria).

UU Pokok Agraria diharapkan dapat menjadi dasar hukum pertanahan nasional. Selain itu tujuan dibentuknya UU Pokok Agraria adalah untuk memberikan perlindungan dan jaminan bagi rakyat khususnya hak rakyat miskin atas lahan dan kekayaan alam serta menciptakan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹ Sehingga dapat dikatakan fokus dari UU Pokok Agraria adalah *landreform*/reforma agraria dalam arti yang lebih sempit.

Namun, perjalanan reforma agraria yang sebelumnya dirancang tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Saat masa orde baru pelaksanaan reforma agraria dihentikan dan lebih memfokuskan kebijakan transmigrasi serta mengutamakan pembangunan sumber daya alam dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan investor.² Berbagai peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 Tentang Kehutanan (diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan), Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 Tentang Pertambangan (yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 Tentang Pertambangan), Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (dinyatakan tidak berlaku melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air), serta peraturan perundang-undangan yang lain yang nyatanya dibentuk tidak sesuai atau bertentangan dan tumpang tindih dengan UU Pokok Agraria. Hal ini menyebabkan permasalahan agraria semakin rumit.

Hingga pada saat berakhirnya masa orde baru beberapa LSM, tokoh pemerhati agraria dan kelompok masyarakat mendesak pemerintah untuk segera membuat kebijakan

¹Dianto Bachriadi, Gunawan Wiradi, 2011 Enam Dekade Masalah Ketimpangan Masalah Penguasaan Tanah Di Indonesia, Bina Desa, Bina Desa, Bandung. h. 2

²Barid Hardiyanto, 2021, Kebijakan Reforma Agraria Di Era Susilo Bambang Yudhoyono (Dari Formulasi ke Implementasi), STPN Press, Jogjakarta, kebijakan sby h. 4

baru dan kembali menfokuskan arah kebijakannya pada reforma agraria.³Pada tahun 2001,MPR mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX Tahun 2001 Tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (selanjutnya disebut TAP MPR IX/2001). TAP MPR IX/2001selanjutnya dijadikan sebagai sebuah pedoman dalam melaksanakan reforma agraria mengingat begitu banyak produk hukum di bidang agraria yang tumpang tindih pada masa orde baru.

Hadirnya TAP MPR IX/2001, mengamanatkan tugas dan tanggungjawab kepada pembuat undang-undang yakni DPR RI dan Presiden untuk melaksanakan reforma agraria serta melakukan pembaruan sistem pengelolaan sumber daya alam menjadi lebih adil dan berkelanjutan.⁴ Pelaksanaan reforma agraria sendiri baru dimulai pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Susilo Bambang Yudhoyono dengan menunjuk Joyo Winoto sebagai kepala BPN mengagendakan konsep reforma agraria menjadi *Asset Reform* (Penataan Asset) dan *Access Reform* (Penataan Akses). Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) yang dibentuk sebagai kebijakan kala itu dijalankan dan menjadi reforma agraria terbesar setelah masa orde baru yakni dengan adanya pembagian lahan kepada 5. 141 kepala keluarga pada lahan seluas 282.122 ha di Cipari, Cilacap.⁵ Namun, dengan adanya berbagai konflik sektoral seperti adanya ego sentral antar kementerian menyebabkan BPN lebih berfokus pada legalisasi aset.

Setelah berakhirnya masa pemerintahanSusilo Bambang Yudhoyono, kebijakan reforma agraria terus dilanjutkan oleh Joko Widodo. Program seperti *Asset Reform* (Penataan Asset) dan *Access Reform* (Penataan Akses) tetap dijalankan sebagaimana tertuang dalam produk hukum yang berhasil dibentuk Joko Widodo yakni Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang Reforma Agraria

³Maria S.W Sumardjono, 2009, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Kompas, Jakarta.h.88

⁴*Op.Cit* Barid Haediyanto h. 2

⁵ibid h. 5

(selanjutnya disebut Perpres Nomor 86 Tahun 2018). Pasal 20 Perpres Nomor 86 Tahun 2018 memuat ketentuan untuk dibentuknya suatu kelembagaan reforma agraria yakni Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) dengan tugas dan fungsi membantu dan mendukung Tim Reforma Agraria.

Joko Widodo dalam kebijakannya menargetkan 9 Juta ha lahan yang akan didistribusikan kepada masyarakat dengan beberapa skema dan 12,7 juta ha lahan untuk Perhutanan Sosial. 9 juta ha yang dimaksud tersebut terdiri dari tanah untuk mewujudkan redistribusi seluas 4.5 juta ha yang berasal dari 0,4 juta ha yang bersumber dari tanah eks HGU habis, dan tanah terlantar serta 4,1 juta ha berasal dari pelepasan kawasan hutan dan tanah untuk mewujudkan legalisasi aset seluas 4,5 ha yang berasal dari 0,6 juta ha yang bersumber dari tanah alokasi transmigrasi dan 3,9 juta ha dari hasil legalisasi aset. Target tersebut belum sepenuhnya berjalan.⁶ Hingga pada akhir tahun 2020, telah secara resmi disahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja).

Berdasarkan UU Cipta Kerja, dibentuk bank tanah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Bank Tanah (selanjutnya disebut PP Bank Tanah) bank tanah didefinisikan sebagai badan khusus yang berbentuk badan hukum untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan. Terhadap UU Cipta Kerja ini menuai kritikan dari berbagai kalangan masyarakat. Hal ini disebabkan karena secara formal tidak sesuai dengan mekanisme dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu secara materiil dipandang bermasalah.

⁶Kantor Staf Presiden, 2017, Pelaksanaan Reforma Agraria, Arahan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017. h. 43

Tujuan bank tanah diatur dalam Pasal 126 ayat (1) UU Cipta Kerja jo Pasal 2 ayat (2) PP Bank Tanah yakni untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria. Jika ditelaah tujuan bank tanah untuk reforma agraria dengan tujuan dibentuknya UU Cipta Kerja merupakan dua hal yang kontradiksi. Reforma agraria diadakan untuk menata kembali secara menyeluruh dan komperhensif segala struktur pemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber-sumber agraria khususnya tanah bagi kepentingan seluruh rakyat⁷ sedangkan UU Cipta Kerja dihadirkan untuk kemudahan investasi dalam hal ini pengadaan tanah untuk investor sehingga tersedia banyak lapangan pekerjaan. Kepentingan rakyat dan kepentingan investor akan saling bersinggungan dan memiliki kecenderungan menyebabkan konflik. Diberikannya Hak Pengelolaan (HPL) dengan objek tanah negara kepada bank tanah yang nyatanya sama dengan Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) dikhawatirkan saling bertabrakan yang menimbulkan permasalahan dan konflik agraria semakin rumit. Perbedaan antara cita hukum reforma agraria dengan tujuan UU Cipta Kerja tersebut menjadi pendorong untuk dibuatkannya tulisan ini. Sehingga dapat diketahui bagaimana perjalanan kebijakan reforma agraria di Indonesia dan kehadiran bank tanah untuk reforma agraria.

Pembahasan

1. Perjalanan Reforma Agraria Di Indonesia

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya kebijakan reforma agraria di Indonesiadimulai setelah kemerdekaan yakni pada masa pemerintahan Soekarno. Cita hukum reforma agraria sendiri pada dasarnya termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yakni dengan adanya frasa “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Fokus pemerintah pada saat itu masih dalam skala

⁷ibid h. 5

landreform yakni memperbaiki ketimpangan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah akibat adanya prinsip *domeinverklaring* yang nyatanya telah membegal hak rakyat dan tidak mensejahterahkan serta memakmurkan rakyat Indonesia. UU Pokok Agraria sengaja dihadirkan untuk menjalankan *landreform* tersebut. Dengan adanya kebijakan *landreform* ini diharapkan tidak ada lagi praktik monopoli penguasaan dan pemilikan lahan, petani dapat memilikitanah sendiri untuk dikelola dan dimanfaatkan sehingga tidak lagi hanya bekerja sebagai penggarap pada lahan pertanian yang bukan miliknya yang berdampak pada adanya peningkatan ekonomi kemakmuran serta kesejahteraan. Mendukung agenda tersebut perangkat hukum dikonstruksikan oleh Soekarno secara seksama yakni lembaga, struktur organisasi dan pendanaan *landreform*.

Perangkat tersebut meliputi Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 56 Tahun 1960 Tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian, Keputusan Presiden Nomor 131 Tahun 1961 Tentang Organisasi Penyelenggaraan Landreform jo Keputusan Presiden Nomor 509 Tahun 1961, disempurnakan dengan Keputusan Presiden Nomor 263 Tahun 1964 Tentang Penyempurnaan Panitia Landreform Sebagaimana Termaksud dalam Keputusan Presiden Nomor 131 Tahun 1961, serta peraturan pendukung lainnya. Dalam hal pendanaan Soekarno juga membentuk Lembaga Pendanaan Landreform/Yayasan *Landreform* Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1964 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 5 Tahun 1963 Tentang Surat Hutang Landreform dan Pengadilan Landreform (Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1964 Tentang Pengadilan Landreform).

⁸Namun, kerangka tersebut tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Pada masa orde baru, kebijakan reforma agraria yang diagendakan pada masa pemerintahan Soekarno dianggap sebagai sebuah praktik komunis. ⁹Segala lembaga, struktur organisasi dan pendanaan *landreform* diberhentikan dan bahkan dihapus. Soeharto menitikberatkan kebijakan reforma agraria lebih pada pertumbuhan ekonomi sehingga menimbulkan permasalahan agraria yang semakin kompleks yakni terjadinya perubahan persepsi terhadap fungsi tanah sebagai sumber daya alam yang unik sifatnya. Hal ini terbukti dengan adanya perubahan kebijakan pertanahan dari prorakyat menjadi prokapital yang berdampak negatif pada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁰

Fenomena yang terjadi saat masa orde baru tersebut adalah:¹¹

- 1) Terabainya hak pemilik tanah pertanian akibat adanya difungsikannya tanah sebagai mekanisme akumulasi modal.
- 2) Adanya pengabaian nilai non ekonomis tanah seiring dengan perkembangan kapitalisme,
- 3) Tanah dijadikan sebagai salah satu aset produksi utama yang dipergunakan untuk memperlancar laju investasi dan alat spekulasi.
- 4) Globalisasi ekonomi yang berdampak pada kebijaksanaan pertanahan tidak diimbangi dengan

⁸M. Nazir Salim, Westi Utami, 2019 Reforma Agraria Menyelesaikan Mandat Konstitusi Kebijakan Reforma Agraria dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria, STPN Press, Yogyakarta. h.1

⁹Salim, MN dkk, 2015, Sejarah Kelembagaan Agraria, dari Kementerian Menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an. Laporan Penelitian, PPPM-STPN, Yogyakarta. h.50

¹⁰*Op.Cit* Maria S.W Sumardjono h. 70

¹¹ibid

penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah oleh rakyat dan masyarakat hukum adat.

Fenomena tersebut diatas tentu saja kembali merugikan hak rakyat, Keadilan sosial yang dicita-citakan tidak terwujud karena yang merasakan manfaat dari pemberlakuan kebijakan tersebut hanya sekelompok tertentu dalam hal ini pemodal besar. Setelah berakhirnya pemerintahan Soeharto reforma agraria kembali menjadi fokus masyarakat. Reforma agraria pasca reformasi ditandai dengan disahkannya TAP MPR IX/2001.

Berdasarkan konsideran TAP MPR IX/2001, secara filosofis adanya pertimbangan bahwa sumberdaya agraria dan sumberdaya alam sebagai Rahmat Tuhan Yang Maha Esa kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan Nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan Makmur. Secara sosiologis, penurunan kualitas lingkungan akibat adanya pemanfaatan sumber daya alam yang hanya berorientasi pada kepentingan ekonomi dan mengabaikan nilai non ekonomi, disamping itu lemahnya akses penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah serta angkakonflik agraria yang kian bertambah menjadi dasar pertimbangan reforma agraria harus segera dijalankan. Sedangkan secara yuridis, dipertimbangkan reforma agraria sangat diperlukan karena adanya tumpang tindih peraturan perundangan-undangan sektoral yang dibentuk pada masa orde baru yang nyatanya memberikan kontribusi negatif pada tatanan peraturan perundangan-undangan dibidang agraria. Dengan demikian reforma agraria dipandang sebagai suatu hal yang urgen dan harus degera diatasi.

Agenda reforma agraria tersebut harus memenuhi arahan kebijakan sebagaimana tertuang dalam Pasal 6 TAP MPR IX/2001 yang meliputi:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan.
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.
- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi.
- f. Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumberdaya agraria yang terjadi.”

Pelaksanaannya sendiri baru dimulai pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono. Hal ini dikarenakan ketiga presiden sebelumnya BJ Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati Soekarnoputri tidak banyak menyelesaikan program agraria. Reforma agraria pada masa Susilo Bambang

Yudhoyono dikerangkakan dalam dua program yakni *Asset Reform* dan *Access Reform*. *Asset Reform* dijalankan dengan dua (2) kegiatan utama yakni redistribusi tanah dan legalisasi lahan.

Fakta yang terjadi reforma agraria yang populer dan diutamakan pada masa itu adalah legalisasi lahan. Program legalisasi dipandang menjanjikan dan dapat memberikan kemudahan dan mampu menggerakkan perekonomian rakyat Redistribusi tanah yang terjadi tersebut hanya dilakukan diatas tanah dari bekas Hak Guna Usaha dan tanah terlantar yang sudah *clean and clear*. Hal ini karena Joyo Winoto sebagai Menteri Agraria pada saat itu tidak mendapatkan dukungan dari kementerian lain khususnya kementerian kehutanan. ¹²Reforma agraria terbesar yang terjadi pada masa pemerintahannya adalah pembagian lahan kepada 5.141 kepala keluarga pada lahan seluas 284.122 hektar di Cipari, Cilacap. Hal yang disayangkan, redistribusi tersebut justru berimplikasi buruk yakni pembagian lahan yang tidak tepat sasaran. Ketidaktepatan objek (tanah) dan subyek (penerima tanah) menimbulkan permasalahan dan konflik agraria baru.¹³

Terpilihnya Joko Widodo sebagai presiden memberikan harapan baru bagi perjalanan reforma agraria. Agenda Prioritas nomor 5 dalam Nawacitanya adalah dengan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan mendorong pelaksanaan Reforma Agraria dan program kepemilikan tanah seluas 9 juta hektar. Agenda tersebut kemudian diimportasi pada Rencana Kerja Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN 2015-2019). ¹⁴Komponen utama

¹²*Op.Cit* M. Nazir Salim, Westi Utami h. 4

¹³Hasil Konferensi Nasional Reforma Agraria, 2015, Buku Putih Reforma Agraria (Reforma Agraria Mewujudkan Kemandirian Bangsa), Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta h. 16

¹⁴M. Nazir Salim, 2020, Reforma Agraria Kelembagaan dan Praktik Kebijakan, STPN Press, Yogyakarta. h. 75

dalam agenda reforma agraria sebagaimana dikemukakan Kantor Staf Presiden meliputi:

- (1) Penguatan Kerangka Regulasi dan Penyelesaian Konflik Agraria, yang ditujukan untuk menyediakan basis regulasi yang memadai bagi pelaksanaan agenda-agenda reforma agraria dan menyediakan keadilan melalui kepastian tenurial bagi tanah-tanah masyarakat yang berada dalam konflik-konflik agraria;
- (2) Penataan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengidentifikasi subjek penerima dan objek tanah-tanah yang akan diatur kembali hubungan penguasaan dan kepemilikannya;
- (3) Kepastian Hukum dan Legalisasi Hak atas Tanah Objek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk memberikan kepastian hukum dan penguatan hak dalam upaya mengatasi kesenjangan ekonomi dengan meredistribusikan lahan menjadi milik rakyat;
- (4) Pemberdayaan Masyarakat dalam Penggunaan, Pemanfaatan, dan Produksi atas Tanah Obyek Reforma Agraria, yang ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dengan perbaikan tata guna dan pemanfaatan lahan, serta pembentukan kekuatan-kekuatan produktif baru; dan
- (5) Kelembagaan Pelaksana Reforma Agraria Pusat dan Daerah, untuk memastikan tersedianya dukungan kelembagaan di pemerintah pusat dan daerah, serta memampukan desa untuk mengatur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, sumber daya alam, dan wilayah kelola desa.

Komponen utama diatas dijalankan dengan berbagai upaya, salah satunya adalah Joko Widodo berhasil membentuk produk hukum baru yang mendukung kebijakan reforma agraria yang diagendakan yakni Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 Tentang

Reforma Agraria (selanjutnya disebut Perpres 86/2018).Ketentuan Pasal 2 Perpres 86/2018 reforma agraria diadakan dengan tujuan untuk:

“a. mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan; b. menangani Sengketa dan Konflik Agraria; c. menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan; e. memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi; f. meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan; dan g. memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.”

Berdasarkan Pasal 2 Perpres 86/2018 dapat dinilai bahwa fokus dari reforma agraria telah mencirikan kebijakan reforma agraria yang termuat dalam Pasal 6 TAP MPR IX/2001. Agenda dirancang tidak hanya dalam hal restrukturisasi penguasaan, pemilikan dan penguasaan tanah tetapi juga meliputi menyelesaikan sengketa dan konflik agraria, serta tujuan lainnya yang tentunya dijalankan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pelaksanaan reforma agraria oleh Joko Widodo masih melanjutkan yang sebelumnya yakni penataan aset dan penataan akses. Penataan aset meliputi kegiatan redistribusi tanah dan legalisasi aset, sedangkan penataan akses meliputi kegiatan pemberdayaan masyarakat. Terkait redistribusi tanah, objek tanah yang hendak dibagikan antara lain tanah bekas HGU dan HGB, tanah pelepasan kawasan hutan, tanah terlantar, tanah hasil sengketa dan konflik agraria, tanah bekas tambang, tanah absentee dan tanah lainnya sebagaimana yang termuat dalam Pasal 7 Perpres 86/2018. Proses redistribusi tanah tersebut seringkali terhambat karena adanya ego sektoral antarkementerian, maraknya konflik agraria antara warga sipil dengan TNI dan Polri dan BUMN, warga sipil dengan pemerintah, dan warga sipil dengan

swasta serta peraturan sektoral yang saling tumpang tindih.

Berbeda dengan redistribusi tanah, legalisasi aset merupakan proses pendaftaran tanah sebagaimana termuat pada Pasal 19 UU Pokok Agraria. Menurut kalangan NGO dan organisasi tani seperti Serikat Petani Indonesia dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) legalisasi aset pada dasarnya merupakan tahapan terakhir setelah dilakukannya retribusi tanah dan penyelesaian konflik agraria. Kegiatan legalisasi aset tidak dianggap sebagai “reforma agraria sejati”. Hal ini karena salah satu hasil dari reforma agraria adalah terciptanya hak baru, Sedangkan dengan legalisasi aset bermaknakan penguatan hak dan pengakuan hak penguasaan dan kepemilikan atas tanah yang telah dimiliki seseorang atau badan hukum dengan status belum bersertifikat.¹⁵Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (selanjutnya disebut PTSL) merupakan salah satu program untuk menjalankan legalisasi aset, namun nyatanya pelaksanaan program PTSL tersebut hanya bermanfaat bagi tanah yang tidak bermasalah atau tidak sedang menjadi objek konflik agraria. Manakala diatas tanah tersebut ada *overlapping claim* maka tanah tersebut hanya di data. Pendaftaran diatasnya tidak dapat dilakukan. Sehingga dapat dikatakan program PTSL bukanlah cita reforma agraria yang diharapkan khususnya memperbaiki ketimpangan penguasaan dan kepemilikan hak atas tanah dan konflik agraria.

Sampai pada akhir periode pertama masa pemerintahan Joko Widodo, pelaksanaan reforma agraria masih belum tuntas. Hingga pada periode kedua masa pemerintahannya, dibentuk UU Cipta Kerja. Bank tanah dihadirkan oleh UU Cipta Kerja sebagai sebuah badan khusus yang diperuntukan untuk mendukung investasi dan dalam rangka

¹⁵Luthf i, AN 2018, ‘Reforma kelembagaan dalam kebijakan Reforma Agrariaera Joko Widodo-Jusuf Kalla’, Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan, vol. 4, no. pp. 140-163 h. 145

ekonomi berkeadilan salah satu tujuannya untuk reforma agraria.

2. Bank Tanah Untuk Reforma Agraria

Tujuan bank tanah yakni kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria dijalankan diatas tanah negaradan dalam menjalankan kewenangannya bank tanah diberikan HPL. Terkait hal tersebut, untuk mencapai ekonomi berkeadilan ditargetkan minimal 30% dari tanah yang akan dikelola bank tanah digunakan untuk reforma agraria dalam hal ini untuk redistribusi tanah, sedangkan untuk kemudahan investasi diatas HPL dapat diberikan atas tanah seperti HGB, HGU dan Hak Pakai dengan waktu 90 tahun.¹⁶

Nampak bahwa kedua peruntukan menggambarkan inkonsistensi pemerintah dalam menentukan tujuan bank tanah. Kedua peruntukan tersebut dikhawatirkan menimbulkan permasalahan agraria semakin rumit. Hal ini karena peruntukan kemudahan investasi sebagaimana tujuan UU Cipta Kerja dengan reforma agraria kedua hal yang bertolak belakang dan susah untuk disatukan. Kemudahan investasi tentunya akan lebih kepada kepentingan investor itu sendiri, sedangkan reforma agraria kepentingan rakyat sebagai pemilik bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UU Pokok Agraria.

Secara substansi khususnya mengenai reforma agraria sebagai salah satu tujuan bank tanah ditemukan adanya kesamaan objek tanah HPL untuk diperuntukan untuk kelima tujuan lain dari bank tanah dengan TORA yakni sama-sama tanah negara.

¹⁶Wibowo, A. T. (2022). Kajian Yuridis Dampak Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Pelaksanaan Reforma Agraria Di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, 6(1), 529-541.h. 538

Kesamaan yang dimaksud termuat dalam Pasal 6 jo Pasal 7 PP Bank tanah dengan Pasal 7 Perpres 86/2018 yakni tanah bekas hak, tanah terlantar, tanah pelepasan kawasan hutan, tanah timbul, tanah bekas tambang, dan tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang. Kesamaan ini menimbulkan adanya keraguan. Jumlah minimal 30% tanah yang dikelola bank tanah digunakan untuk reforma agraria tidak menjadi penjamin terlaksananya redistribusi tanah karena dikhawatirkan konflik kepentingan yakni kepentingan investor untuk menjalankan usahanya dan kepentingan rakyat yang membutuhkan tanah akan terjadi.

Berbicara mengenai kepentingan, dalam Pasal 126 ayat (1) UU Cipta Kerja secara eksplisit disebutkan frasa “ekonomi berkeadilan” namun tidak dijelaskan maksud dari ekonomi berkeadilan tersebut. Jika ekonomi berkeadilan tersebut didudukkan pada kerangka kebijakan pertanahan maka keadilan yang diharapkan tentunya merupakan keadilan sosial. Menurut Maria S. Sumardjono, struktur ekonomi, politik, sosial-budaya dan ideologi masyarakat merupakan hal yang menjadi aspek terlaksananya keadilan sosial. Keadilan sosial menjadi sulit untuk dicapai bilamana aspek tersebut tidak mendukung ke arah terciptanya keseimbangan posisi tawar yang relatif sama antara berbagai pihak.¹⁷ Kenyataan posisi tawar rakyat dengan sekelompok “tertentu” faktanya memang berbeda dan cenderung tidak seimbang. Oleh karena itu, diperlukan adanya keadilan kolektif yang dimaknai dengan adanya keberpihakan terhadap kelompok rentan dan rendah posisi tawarnya sehingga terwujudnya keseimbangan.¹⁸

Dengan demikian, kaitannya dengan pengaturan bank tanah dalam UU Cipta Kerja yang nyatanya menciptakan dualisme peruntukan dan dikhawatirkan menimbulkan konflik kepentingan

¹⁷*Op.Cit* Maria S.W Sumardjono h. 104-105

¹⁸*ibid*

maka diharapkan dalam pelaksanaannya keadilan kolektif yang seyogyanya dipilih. Keadilan kolektif yang dimaksudkan disini adalah keberpihakan kepada kepentingan rakyat khususnya rakyat subjek reforma agraria sebagai kelompok yang rendah posisi tawarnya. Hal ini agar baik investor maupun rakyat berada dalam suatu keseimbangan dan kesejahteraan serta kemakmuran rakyat benar terwujud. Mengingat cita hukum agraria yakni untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta prinsip reforma agraria yang diatur dalam Pasal 5 TAP MPR No.IX/MPR/2001 adalah “mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan dan pemeliharaan sumberdaya agraria dan sumberdaya alam”.

Selain itu, diadakanya bank tanah untuk reforma agraria nampaknya juga tumpang tindih dengan kewenangan Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA). Reforma agraria yang akan dijalankan oleh Bank Tanah adalah khusus dalam kegiatan redistribusi tanah seperti menyediakan, dan mendistribusikan tanah. Kewenangannya tersebut sama dengan kewenangan GTRA yang diatur dalam Pasal 20 Perpres 86/2018 antara lain mengoordinasikan penyediaan TORA, dan mengoordinasikan pelaksanaan penataan aset dan penataan akses. Tumpang tindih yang terjadi akan sangat tidak efektif dan berdampak buruk bagi perjalanan agenda reforma agraria.

Penutup

Dari uraian diatas jelas bahwa pada dasarnya perjalanan reforma agraria di Indonesia bukan hal yang mudah. Hal ini dilihat dari perjalanan reforma agraria sejak awal kemerdekaan hingga saat ini. Meskipun pada masa orde baru reforma agraria sempat terhenti, namun adanya dorongan rakyat dan kelompok lainnya membuat kebijakan reforma agraria kembali dijalankan. Peraturan perundang-undangan yang telah dibentuk seperti UUD 1945, TAP MPR IX/2001, UU Pokok Agraria, UU Cipta Kerja, PP Bank Tanah, Perpres 86/2018 adalah perangkat

aturan yang menjadi petunjuk perjalanan reforma agraria yang tentunya diharapkan tetap memberikan keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berkaitan dengan hadirnya bank tanah sebagai badan khusus baru untuk reforma agraria menimbulkan kekhawatiran dan keraguan. Dualisme peruntukan bank tanah untuk kemudahan investasi dan reforma agraria ditakutkan akan menyebabkan adanya konflik kepentingan karena kedua hal tersebut bersifat kontradiksi. Mencegah hal tersebut terjadi akan lebih baik jika “ekonomi berkeadilan” dimaknai dengan keadilan sosial yang seyogyanya berbentuk keadilan korektif yakni mengutamakan rakyat sebagai pihak yang rendah posisi tawarnya sehingga kepentingan rakyat dan kepentingan investor menjadi seimbang. Selain itu, tumpang tindihnya kewenangan bank tanah dengan GTRA akan berpotensi menjadi penghambat dalam menjalankan reforma agraria, untuk itu diperlukan adanya perninjauan kembali terkait hal tersebut.

Daftar Pustaka

- Bachriadi, Dianto, Gunawan Wiradi, 2011 Enam Dekade Masalah Ketimpangan Masalah Penguasaan Tanah Di Indonesia, Bina Desa, Bina Desa, Bandung.
- Hardiayanto, Barid, 2021, Kebijakan Reforma Agraria Di Era Susilo Bambang Yudhoyono (Dari Formulasi ke Implementasi), STPN Press, Yogyakarta, kebijakan sbby
- Hasil Konferensi Nasional Reforma Agraria, 2015, Buku Putih Reforma Agraria (Reforma Agraria Mewujudkan Kemandirian Bangsa), Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta
- Kantor Staf Presiden, 2017, Pelaksanaan Reforma Agraria, Arahkan Kantor Staf Presiden: Prioritas Nasional Reforma Agraria dalam Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017.
- Salim, M. Nazir, Westi Utami, 2019 Reforma Agraria Menyelesaikan Mandat Konstitusi Kebijakan Reforma Agraria dan Perdebatan Tanah Objek Reforma Agraria, STPN Press, Yogyakarta.
- Salim, MN dkk, 2015, Sejarah Kelembagaan Agraria, dari Kementerian Menjadi Direktorat Jenderal, 1961-1970an. Laporan Penelitian, PPPM-STPN, Yogyakarta.
- Sumardjono Maria S.W, 2009, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Kompas, Jakarta.
- Salim M. Nazir, 2020, Reforma Agraria Kelembagaan dan Praktik Kebijakan, STPN Press, Yogyakarta.
- Luthf i, AN 2018, 'Reforma kelembagaan dalam kebijakan Reforma Agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla', Bhumi, Jurnal Agraria dan Pertanahan, vol. 4, no. pp. 140-163
- Wibowo, A. T. (2022). Kajian Yuridis Dampak Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Pelaksanaan Reforma Agraria Di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, 6(1), 529-541.

Profil Penulis



Maria Fransiska Christiani Nawang –

Lahir di Ruteng (Nusa Tenggara Timur), 04 Oktober 1996, menyelesaikan Pendidikan Strata 1/ S1 Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana Tahun 2019. Sebagai tim support *Business Government Enterprise Services* pada PT. Telkom Indonesia witel NTT (2019-2020).

Pada saat ini, penulis merupakan mahasiswa Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Udayana.

Email Penulis: kitin.nawang@gmail.com

PEMANFAATAN TANAH DALAM KEHIDUPAN BERMASYARAKAT

I Komang Kawi Arta, S.H.,M.Kn
Universitas Panji Sakti-Singaraja

Pengertian Tanah

Tanah merupakan bagian dari permukaan bumi yang tidak dapat dipisahkan dengan manusia. Imam Sudiyat dalam buku I Gede Surata mendefinisikan tanah dari pengertian geologis agronomis, adalah sebagai berikut :¹⁹

“Tanah ialah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuhan-tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan. Sedangkan untuk mendirikan bangunan dinamakan tanah bangunan. Di dalam tanah garapan itu dari atas ke bawah berturut-turut terdapat sisiran garapan sedalam irisan bajak lapisan pembentukan humus dan lapisan dalam”.

Menurut Michael G. Kitay dalam buku Reko Dwi Salfutra menyatakan :

“bahwa tanah merupakan hal yang unik dan terbatas, oleh karena itu ia berharga. Barang siapa yang menguasai tanah tersebut, juga menguasai potensi modal yang menguntungkan”²⁰.

¹⁹I Gede Surata.2016. Hukum Agraria Indonesia (Landreform,Reformasi Hukum Agraria bagi Petani Indonesia). Malang : Media Nusa Creative. Hlm.57

²⁰Reko Dwi Salfutra. 2019. Hukum Agraria Indonesia.Yogyakarta : Thafa Media.Hlm. 3

Menurut Maria R. Ruwastuti dalam buku H Salim HS, menyatakan :²¹

“Tanah merupakan suatu wilayah berpotensi ekonomi yang mampu menghidupi kelompok manusia (bisa berupa hutan, sungai-sungai, gunung, sumber-sumber mineral maupun lahan-lahan pertanian) dan dihayati sebagai perpangkalan budaya komunitas yang bersangkutan”.

Bervariasinya pengertian tanah menurut para ahli merupakan hal yang biasa untuk melengkapi dari arti tanah tersebut. Menurut penulis, kesimpulan dari pandangan pendapat ahli tersebut diatas bahwa Tanah merupakan bagian dari permukaan bumi yang sangat berharga bagi kehidupan di dunia yang dapat digunakan sebagai sumber dari segala sumber kehidupan bagi mahluk yang ada di dunia dan sebagai sumber penghasilan bagi kehidupan manusia serta untuk kepentingan kebudayaan. Pentingnya tanah bagi kehidupan manusia tentu perlu suatu pengaturan tanah, supaya ada suatu kepastian dan perlindungan serta supaya tidak menyebabkan suatu konflik terhadap tanah tersebut. Upaya yang di lakukan dalam kepastian, perlindungan serta tidak menyebabkan suatu konflik, maka dibuatkan suatu aturan yang mengikat ketentuan tanah tersebut.

Tanah dalam arti yuridis memiliki makna sebagaimana yang diberikan batasan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), sehingga tidak menimbulkan suatu multitafsir pemahaman terhadap tanah dalam arti yuridis. Pasal 4 UUPA menyatakan, bahwa atas dasar hak menguasai negara, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah yang dapat diberikan kepada dan di punyai oleh orang-orang. Demikian jelas bahwa tanah dalam arti yuridis merupakan permukaan bumi dan sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi yang

²¹H. Salim HS.2016.Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).Depok : PT. Raja Grafindo Persada. Hlm. 18

terbatas berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Senada dengan tanah dalam arti yuridis, menurut Efendi Perangin dalam buku Urip Santoso, menyatakan :

“bahwa hukum tanah adalah keseluruhan peraturan - peraturan hukum baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur penguasaan hak-hak penguasaan atas tanah yang merupakan lembaga-lembaga hukum dan hubungan-hubungan hukum yang konkrit”.²²

Penguasaan tanah yang dibingkai dalam aturan hukum dapat dilakukan penguasaannya oleh negara yang mengatur peruntukan dan penggunaan dari tanah tersebut, sehingga dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat banyak. Penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat dimaknakan sebagai kekuasaan atau kewenangan untuk menenmpati dan menggunakan tanah yang berasal dari hak-hak adat. Sementara penguasaan tanah oleh individu dan badan hukum adalah erat kaitannya dengan pemberian hakatau kewenangan kepada orang atau badan untuk memanfaatkan dan menggunakan tanah tersebut untuk kepentingannya²³.

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, adalah untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyainya tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apapun tidak bisa tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya. Oleh karena itu dalam ayat 2 hak-hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang yang mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan, yang disebut “tanah” tetapi juga tubuh

²²Urip Santoso. 2014. Hukum Agraria Kajian Komprehensif. Jakarta : Kencana. Hlm.10

²³*Op.Cit* Salim HS., Hlm. 20

bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya²⁴.

Masyarakat

Sejak lahir di dunia, manusia telah bergaul dengan manusia – manusia lain di dalam suatu wadah yang bernama masyarakat. Mula-mula seseorang berhubungan dengan orang tuanya dan semakin meningkat umurnya, semakin luas pula daya cakup pergaulannya dengan manusia lain di masyarakat tersebut. Sementara semakin meningkat usianya manusia mulai mengetahui, bahwa dalam hubungannya dengan warga lain dari masyarakat dia bebas, namun dia tidak boleh berbuat semaunya. Pada kehidupan di dalam bermasyarakat sebetulnya berpedoman pada suatu aturan yang oleh sebagian besar masyarakat di patuhi dan ditaati karena merupakan pegangan baginya. Hubungan-hubungan antar manusia serta manusia dengan masyarakat atau kelompoknya, diatur oleh serangkaian nilai-nilai dan kaidah-kaidah dan perilakunya melembaga menjadi pola-pola. Manusia sudah mengetahui bahwa kehidupan mereka diatur oleh bermacam-macam aturan atau pedoman²⁵.

Konsep masyarakat yang berasal dari *society* berbeda dengan masyarakat yang bersumber dari *community*, karena dari perspektif sosiologi pengertian *society* berbeda dari *community*. Istilah komunitas dalam batas-batas tertentu dapat menunjuk pada warga sebuah dusun (dukuh atau kampung), desa, kota, suku dan bangsa. Apabila anggota-anggota suatu kelompok, baik kelompok besar maupun kecil, hidup bersama sedemikian rupa sehingga merasakan bahwa kelompok tersebut dapat memenuhi kepentingan-kepentingan hidupnya yang utama, maka kelompok tadi disebut komunitas. Komunitas menunjuk pada bagian masyarakat yang bertempat

²⁴Boedi Harsono.2013. Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya. Jakarta : Universitas Tri Sakti hlm.18

²⁵Soerjono Soekanto. 2013. Pokok-Pokok Sosiologi Hukum. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada. Hlm. 7

tinggal di suatu wilayah (dalam arti geografis) dengan batas-batas tertentu dan faktor utama yang menjadi dasar adalah interaksi yang lebih besar diantara para anggotanya, dibandingkan dengan penduduk diluar batas wilayahnya.

Suatu komunitas pasti mempunyai lokalitas atau tempat tinggal (wilayah) tertentu. Komunitas yang mempunyai tempat tinggal tetap dan permanen, biasanya mempunyai ikatan solidaritas yang kuat sebagai pengaruh kesatuan tempat tinggalnya. Secara garis besar, komunitas berfungsi sebagai ukuran untuk menggarisbawahi hubungan antara hubungan -hubungan sosial dengan wilayah geografis tertentu. Akan tetapi, tempat tinggal tertentu saja, walaupun merupakan suatu dasar pokok, tidak cukup untuk membentuk komunitas. Di samping itu harus ada suatu perasaan di antara anggota bahwa mereka saling memerlukan dan bahwa lahan/tanah yang mereka tempati memberikan kehidupan pada semuanya. Perasaan demikian, yang pada hakekatnya merupakan identitas dengan tempat tinggal, dinamakan perasaan komunitas (*community sentiment*)²⁶.

Menurut penulis, masyarakat adalah sekumpulan orang yang menempati suatu lahan atau tanah tertentu yang mana lahan tersebut mempunyai batas-batas kewilayahan dan sekumpulan orang-orang tersebut melakukan suatu interaksi dan sebagai makhluk yang saling berkepentingan satu sama lainnya, mereka hidup berdampingan untuk saling menjaga wilayah yang mereka tempati.

Hubungan Masyarakat dengan Tanah

Masyarakat sebagai makhluk sosial tidak bisa lepas dengan pergaulan hidup dengan masyarakat lainnya, artinya suatu masyarakat saling berinteraksi dan saling mempunyai hubungan kepentingan satu sama lainnya. Hubungan yang saling terikat baik satu sama lainnya tidak

²⁶Fredian Tonny Nasdin.2014. Pengembangan Masyarakat. Jakarta :Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Hlm.3

dapat lepas dengan lahan atau tanah yang mereka tempati, karena sejak lahir hingga matipun setiap masyarakat memerlukan tanah.

Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

Boedi Harsono yang dikutip oleh Reko Dwi Salfutra menyatakan, bahwa hukum tanah justru harus mengabdikan pada kepentingan nasional dan negara. Kepentingan negara dan kepentingan nasional harus ditempatkan diatas kepentingan golongan dan daerah, apalagi kepentingan perorangan. Selama bangsa Indonesia masih ada, maka tidak ada satu kekuatan pun yang memutuskan hubungan tersebut. Tidak mungkin ada bangsa Indonesia, jika tidak memiliki wilayah yang merupakan bagian dari hukum agraria itu sendiri²⁷.

Masyarakat dengan tanah tidak dapat dilepaskan, karena tanah memberikan sumber kehidupan bagi manusia itu sendiri. Pemanfaatan tanah bagi masyarakat sedemikian penting, karena salah memanfaatkan tanah akan berakibat tanah tersebut rusak dan tidak dapat menjadi sumber kehidupan bagi masyarakat.

Menurut Teerhaar BZN yang dikutip I Gede Surata mengemukakan pendapatnya tentang tanah sebagai berikut :²⁸

“Tanah tidak dapat dipisahkan dengan manusia yang mempunyai hubungan hidup antara sesama manusia yang diatur sedemikian pergaulannya. Tanah dimana mereka berdiam, tanah memberi makan mereka, tanah

²⁷*Op.Cit.*, Reko Dwi Salfutra, hlm.37

²⁸*Op.Cit.*, I Gede Surata, hlm. 58

dimana mereka dimakamkan, dan menjadi kediaman orang-orang halus pelindungnya, beserta arwah leluhurnya. Pertalian inilah yang terasa sangat berakar dalam alam pikiran masyarakat (umat manusia).”

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena tanah mempunyai fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan sebagai sumber kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan. Sebagai *capital asset* tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan obyek spekulasi. Di satu sisi tanah harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat, secara lahir, batin, adil, dan merata, sedangkan disisi lain harus jaga kelestariannya.

Konsep “kelestarian” mengandung makna adanya kelanggengan keberadaan, fungsi, dan manfaat ekologi sumber daya tertentu. Dalam maknanya demikian, kelestarian mendorong agar keberadaan sumber daya dapat dijaga atau diupayakan selama mungkin agar tidak mengalami kerusakan. Upaya menjaga atau mempertahankan keberadaan sumber daya tentu harus diikuti dengan upaya menjaga dan meningkatkan fungsinya, sehingga terus dapat digunakan untuk kegiatan yang sesuai. Dengan menjaga dan meningkatkan keberadaan dan fungsinya, sumber daya tertentu akan dapat dipelihara dan ditingkatkan nilai baik ekonomis maupun ekologi dan sosial yang dapat dinikmati. Makna dari konsep pertumbuhan ekonomi dan kelestarian sebagaimana dikemukakan diatas mengarahkan pada suatu penilaian bahwa antara keduanya tidak berada dalam posisi yang saling bertentangan. Upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui pemanfaatan sumber daya alam tertentu tidak harus dimaknai sebagai ancaman bagi upaya kelestarian sumber daya. Keduanya harus ditempatkan sebagai kekuatan yang saling bersinergi atau saling melengkapi. Sumber daya alam tertentu memang disediakan oleh sang

pencipta untuk dimanfaatkan dan diusahakan agar memberikan hasil sebanyak mungkin bagi pemenuhan kebutuhan manusia. Namun manusia juga dibebani kewajiban untuk memelihara sumber daya alam agar dapat dimanfaatkan baik oleh generasi yang sekarang ada maupun generasi yang akan datang²⁹.

Begitu pula kelestarian tanah sangat penting dijaga, tidak hanya memperhatikan dalam pemanfaatan tanah untuk ekonomi saja, tanpa memperhatikan kesuburan dan kegunaan tanah tersebut dengan baik. Terpenting kelestarian tanah tersebut dijaga, jika tanah sudah dijaga kesuburannya dan dimanfaatkan dengan baik niscaya tanah tersebut akan memberikan hasil yang banyak bagi kehidupan masyarakat, sehingga dari generasi ke generasi tanah dapat dikelola dengan baik dan hasilnya pula dapat dinikmati dari generasi yang ada sekarang ke generasi yang ada berikutnya.

Dalam kehidupan masyarakat, tanah merupakan harta benda yang sangat esensial dan tak ternilai harganya. Apalagi bagi masyarakat di pedesaan yang hidupnya bercocok tanam dan penghasilan dari bercocok tanam digunakan untuk kebutuhannya sehari-hari. Ketergantungan hidup mereka akan tanah sangat tinggi, sehingga mereka keberatan apabila ada ketidakjelasan status tanah yang mereka miliki, lebih-lebih jika tanah yang mereka tinggali merupakan satu-satunya peninggalan leluhurnya. Keberadaan tanah bagi kehidupan manusia sangat amat penting dalam menjalankan suatu kehidupan sosial masyarakat, dimana kehidupan manusia yang saling bergantung dan mempunyai perasaan yang sama dalam membentuk suatu komunitas, tentunya berada diatas tanah yang mereka tempati. Tanah adalah harta (*property*) yang tidak bergerak (*static*), sehingga secara fisik tidak dapat dipindahkan dengan mudah dari satu orang ke orang lain. Tanah bersifat permanen, yaitu tidak dapat berubah menjadi naik, menjadi turun, atau menghilang atau

²⁹Nurhasan Ismail. 2018. Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan. Malang : Setara Press. Hlm. 23

lenyap dengan mudah seperti *property* lainnya, sehingga diatas tanah dapat didirikan menjadi bangunan rumah, gedung, tempat untuk berbisnis dan lainnya³⁰.

Pada zaman sekarang, tanah merupakan kekayaan dan modal dasar dalam kehidupan baik oleh individu, kelompok maupun negara. Sebagai negara agraris, tanah merupakan lahan penghidupan bagi tiap-tiap orang untuk mencapai kemakmuran di berbagai bidang, selain itu tanah juga merupakan modal dasar dalam pembangunan suatu bangsa dan manfaatnya harus dapat diusahakan dengan sebaik-baiknya. Sesuai dengan perkembangan zaman, dan pesatnya proses pembangunan di Indonesia bukan saja memaksa harga tanah di berbagai tempat akan naik.

Begitu multi dimensinya fungsi dan kegunaan tanah, mengakibatkan masyarakat harus menjaga keamanan tanah dan kelestarian tanah tersebut. Jika tanah dipergunakan dengan baik tentu akan membawa kerukunan bagi masyarakat, begitu pula sebaliknya jika tanah tersebut dipergunakan dengan sewenang-wenang yang mengakibatkan kerugian bagi negara atau masyarakat satu dengan yang lainnya tentu akan mengakibatkan konflik terhadap tanah. Sekarang tergantung dari penggunaan tanah dan pengaturan mengenai tanah tersebut. Selain penggunaan tanah oleh masyarakat itu sangat penting, tentu dari sisi yuridis juga amat penting untuk dilakukan sebuah pengaturan yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat terhadap tanahnya tersebut, karena salah dalam membuat suatu pengaturan akan menyebabkan sengketa terhadap tanah tersebut. Selain itu kondisi ketimpangan atas penguasaan tanah dapat menyebabkan konflik perebutan lahan antara masyarakat yang tinggal lama ataupun secara adat mempunyai hak ulayat atas tanah dengan korporasi. Tanah yang dimaksud dalam pengertian yuridis adalah hak penguasaan atas tanah.

³⁰Ahmad Setiawan. 2019. Hukum Pertanahan (Penagturan, Problematika dan Reformasi Agraria). Yogyakarta : LaksBang Justitia Hlm.3

Boedi harsono menyatakan bahwa hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan tanah itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah³¹.

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah dibagi menjadi dua, yaitu :

a. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum.

Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut :

- 1) Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan
- 2) Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya.
- 3) Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syaratnya bagi penguasaannya.
- 4) Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

b. Hak Penguasaan Tanah sebagai hubungan hukum yang konkret

Hak Penguasaan tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai obyeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya. Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut :

³¹*Op.Cit.*, Boedi Harsono, hlm. 24

- 1) Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak atas penguasaan tanah tertentu
- 2) Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain
- 3) Mengatur hal-hal pemindahannya kepada pihak lain
- 4) Mengatur hal-hal mengenai hapusnya
- 5) Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya³².

Penguasaan hak atas tanah begitu diatur sedemikian rupa, karena tanah merupakan kehidupan pokok bagi manusia. Namun manusia akan dihadapkan berbagai hal dalam penguasaan tanah tersebut, antara lain :

1. Keterbatasan tanah, baik dalam jumlah maupun kualitas disbanding dengan kebutuhan yang harus dipenuhi
2. Pergeseran pola hubungan antara pemilik tanah dan tanah sebagai akibat dari perubahan-perubahan sosial pada umumnya.
3. Tanah di satu pihak telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting, pada lain pihak telah tumbuh sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi
4. Tanah di satu pihak harus dipergunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat lahir dan batin, adil dan merata, semenantara di lain pihak harus dijaga kelestariannya³³.

Pada hukum agraria nasional diatur mengenai hierarki hak-hak penguasaan atas tanah, antara lain:

³²*Ibid.*, hlm 26-27

³³Adrian Sutedi. 2018. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta : Sinar Grafika. Hlm.1

1. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah
2. Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
4. Hak Perseorangan Atas Tanah, meliputi : Hak-hak atas tanah, Wakaf tanah Hak milik, Hak Tanggungan dan Hak milik atas satuan rumah susun.

Hak Bangsa Indonesia merupakan hak penguasaan yang tertinggi dan meliputi semua tanah yang ada di wilayah Negara Republik Indonesia yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi penguasaan yang lain atas tanah. Menurut Boedi Harsono, pernyataan tanah dikuasai oleh bangsa Indonesia sebagai tanah bersama tersebut menunjukkan adanya hubungan hukum di bidang perdata. Selain merupakan hubungan Perdata, hak bangsa Indonesia atas tanah mengandung tugas dan kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah Bersama tersebut bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang termasuk dalam hukum publik. Pelaksanaan kewenangan ini ditugaskan kepada negara Republik Indonesia, maka kemudian timbullah hak menguasai negara atas tanah³⁴. Atas dasar hak menguasai dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945, maka negara mempunyai wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat 2 UUPA. Terminologi “dikuasai Negara” yang dimaksudkan memberi wewenang sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Ayat 2 UUPA, sebagai berikut :

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa
- 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 yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

³⁴*Op.Cit.*, Urip Santoso. Hlm. 79

Dalam pada itu kekuasaan negara atas tanah sedikit atau banyak dibatas oleh hak ulayat dari kesatuan -kesatuan masyarakat hukum, sepanjang menurut kenyataannya hak ulayat itu masih ada. Pasal 3 UUPA diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum dan mendudukan hak itu dengan sewajarnya.

Hak-hak atas tanah seperti hak milik perseorangan atas tanah. Pada tataran instrument hukum nasional, terhadap hak-hak individual juga telah dijamin dan diatur. Pengaturan terhadap hak-hak individual ini juga tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 16 UUPA, bahwa hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang lain serta badan hukum³⁵.

Wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu³⁶:

a. Wewenang Umum

Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain.

b. Wewenang Khusus

Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah Hak Milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, Hak Guna Bangunan (HGB) untuk mendirikan bangunan, Hak Guna Usaha

³⁵*Op.Cit.*,Reko Dwi Salfutra. Hlm.69

³⁶AP Parlindungan. 2003. Beberapa Masalah Dalam UUPA. Bandung: Mandar Maju. hlm. 69.

(HGU) untuk kepentingan pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan.

Dari segi asal tanahnya, hak atas tanah dibedakan menjadi dua kelompok, yaitu :

- a. Hak Atas Tanah bersifat primer adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah negara, yaitu : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah Negara, Hak Pakai atas tanah Negara
- b. Hak Atas Tanah bersifat sekunder, adalah hak atas tanah yang berasal dari tanah pihak lain, yaitu : Hak Guna Bangunan Atas Tanah Pengelolaan, Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, Hak Pakai Atas Tanah Pengelolaan, Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian³⁷.

Semua hak atas tanah tersebut mempunyai fungsi sosial. Ini berarti hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi itu memberikan kerugian bagi masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari pada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyai maupun yang bermanfaat bagi masyarakat dan Negara. Tetapi dalam pada itu ketentuan tersebut tidak berarti, bahwa kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum (masyarakat). Undang-undang Pokok Agraria memperhatikan pula kepentingan-kepentingan perseorangan. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi seluruh rakyat (Pasal 2 Ayat 3).

Kepentingan perseorangan dan kepentingan masyarakat harus saling mengimbangi satu sama lainnya untuk dapat

³⁷*Op.Cit.*, Urip Santoso. Hlm. 91.

mengusahakan tanah tersebut agar dirawat, dipelihara dan dijaga supaya tidak rusak, sehingga tanah tersebut dapat digunakan oleh rakyat dengan sebagaimana mestinya dengan tetap membebankan kewajiban memelihara dengan baik yang dilakukan oleh pemilik dan setiap orang, badan-badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu. Arti penting tanah bagi masyarakat adalah bagaimana masyarakat dapat memelihara tanah dengan baik dan menjaga kesuburannya, sehingga kegunaan tanah dapat abadi melekat dan saling berhubungan dengan masyarakat.

Daftar Pustaka

- Harsono, Boedi. 2013. Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya. Jakarta : Universitas Tri Sakti.
- HS, H. Salim.2016.Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).Depok : PT. Raja Grafindo Persada.
- Ismail, Nurhasan. 2018. Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan.Malang : Setara Press.
- Nasdin, Fredian Tonny.2014. Pengembangan Masyarakat. Jakarta :Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Parlindungan, AP. 2003. Beberapa Masalah Dalam UUPA. Bandung: Mandar Maju.
- Santoso, Urip. 2014. Hukum Agraria Kajian Komprehensif. Jakarta : Kencana.
- Salfutra, Reko Dwi. 2019. Hukum Agraria Indonesia. Yogyakarta : Thafa Media.
- Setiawan, Ahmad. 2019. Hukum Pertanahan (Penagturan, Problematika dan Reformasi Agraria). Yogyakarta : LaksBang Justitia.
- Soekanto, Soerjono. 2013. Pokok-Pokok Sosiologi Hukum. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Surata, I Gede. 2016. Hukum Agraria Indonesia (Landreform,Reformasi Hukum Agararia bagi Petani Indonesia). Malang : Media Nusa Creative.
- Sutedi, Adrian. 2018. Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya. Jakarta : Sinar Grafika.

Profil Penulis



I KOMANG KAWI ARTA, lahir di Punggang, 22 Januari 1996. Menyelesaikan Pendidikan Strata 1 (S1/Sarjana Hukum) pada Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial Universitas Pendidikan Ganesha (UNDIKSHA) Singaraja-Bali tahun 2018. Menyelesaikan Pendidikan Strata 2 (S2/Magister Kenotariatan) pada Program Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (UB) Malang tahun 2020. Mengawali Profesi sebagai Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Panji Sakti (UNIPAS) Singaraja tahun 2021-sekarang, sebagai Advokat/Pengacara/Konsultan Hukum yang bergabung pada Dharma Sawitra Law Office di Singaraja tahun 2021 - sekarang. Dosen Luar Biasa pada Prodi Hukum Hindu, Jurusan Dharma Sastra, Sekolah Tinggi Agama Hindu Negeri Mpu Kuturan (STAHN MPU KUTURAN) Singaraja tahun 2021- sekarang.

Penulis aktif sebagai narasumber dalam pengabdian masyarakat berupa penyuluhan hukum di masyarakat, melakukan penelitian hibah fakultas lembaga penelitian dan pengabdian kepada masyarakat (LP2M) Universitas Panji Sakti, mempublikasikan jurnal terakreditasi sinta. Penulis juga aktif dalam organisasi kemasyarakatan sebagai Ketua Karang Taruna Desa Jelijih Punggang, Kecamatan Pupuan Kabupaten Tabanan-Bali tahun 2015-sekarang, Ketua Pemuda-Pemudi Dharma Cita Winangun Desa Adat Punggang tahun 2011-sekarang. Penulis juga ikut sebagai anggota DPC Peradi (Dewan Pimpinan Cabang Perhimpunan Advokat Indonesia) Singaraja-Bali tahun 2022-sekarang.

Pada program sarjana/S1 (hukum) dan sarjana /S1 (hukum hindu), penulis mengasuh matakuliah Hukum dan Hak Asasi Manusia, Perancangan Kontrak, Hukum Perdata Internasional, Hukum Hindu, Ilmu Perundang-undangan, Hukum Pemerintahan Daerah, Hukum Dagang, Hukum Hak Kekayaan Intelektual dan Teknik Penulisan Hukum.

Email Penulis : kawiartha22@gmail.com.

BANK TANAH DAN PENGUASAAN NEGARA ATAS TANAH

Dr. I. Made Pria Dharsana, SH, M. Hum
Universitas Warmadewa Bali

Latar Belakang

Tanah memiliki arti penting dalam kehidupan manusia, dikarenakan tanah memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai social asset dan capital asset. Sebagai social asset tanah merupakan sarana pengikat kersatuan sosialadikalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan capital asset, tanah merupakan faktor modal bagi kepentingan pembangunan. Di satu sisi tanah harus digunakan dan dimanfaatkan untuk sebesar-bearnya bagi kesejahteraan rakyat baik secara lahir, bati adil dan merata, sedangkan disisi lain, harus dijaga kelestariannya. Dan tanah merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa sekaligus sebagai sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat, tanah juga dapat dijadikan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa Indonesia, sehingga perlu campur negara untuk mengaturnya. ¹

Bicara bank tanah sebenarnya bukanlah konsep baru. Konsep bank tanah telah diterapkan berpuluh-puluh tahun silam di berbagai negara, khususnya di Eropa dan Amerika. Namun perkaitan antara konsep struktur sosial dengan hukum di Indonesia tak bisa disamakan dengan apa yang terjadi di Eropa dan Amerika. Sebagai contoh; konsep bank tanah yang diterapkan di Eropa merupakan metoda alterenatif perencanaan penggunaan tanah pemerintah melalui kontrol buatan dan stabilitas pasar

lokal.² Dan praktek bank tanah yang di jalankan di Eropa pun utamanya berkaitan dengan pembaharuan kota. Namun dalam implementasinya bank tanah di daratan Eropa, menghadapi sejumlah kendala terutama berkaitan dengan pembiayaan operasional. Dan umumnya, tantangan itu berkaitan dengan ketersediaan dana dalam fase awal pembentukan, bagaimana menyeimbangkan tujuan dan sumber dana keuangan serta kebutuhan sumber daya pendanaan skala besar. Dengan demikian efektifitas operasi bank tanah bergantung pada sumber dana yang stabil dan berkelanjutan.

Sementara, dalam konteks bank tanah di Indonesia, wacana pembentukan lembaga bank tanah ini sebenarnya telah digulirkan pada tahun 1980-an yang berlanjut pada tahun 1990-an.³ Gagasan pembentukan bank tanah di Indonesia berasal dari pemerintahan saat itu. Hal itu terkait jumlah penduduk dan intensitas pembangunan yang mengalami peningkatan dari tahun ketahun.

1 Achmad Rubei, Hukum Pengadaan Tanah Untuk kepentingan Umum, Malang Banyumedia, PUBLISHING, 2007, hal 1 - 2.

2 Diana A. Silva, Land Banking As Tool for Economic Redevelopment ofr Order Industrial Cities Drexel Law Review, Vol 3, Mei 2011 (Bernard Limbong, Politik Pertnahanan, Pustaka Margaretha, 2014, hlm 357)

3 Maria W. Sumardjono, kebijakan pertanahan, anatara Regulasi dan implementasi, Penerbt Kompas, Jakarta, hlm 84

Fungsi dan tugas merupakan perwujudan dari hak menguasai negara yaitu mengatur menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dengan membuat suatu rencana umum mengenai penggunaan bumi, termasuk tanah, air ruang angkasa untuk berbagai macam kepentingan yang bersifat politis, ekonomi, sosial serta keagamaan. Termasuk di dalamnya pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

Disinilah letak pentingnya keberadaan bank tanah sebagai salah satu cara mengatasi penyediaan tanah

untuk kepentingan umum dari kegiatan pengadaan tanah, pematangan tanah, sampai dengan penyaluran tanah untuk berbagai keperluan pembangunan.⁴ Disisi lain, ketersediaan tanah menjadi wadah pelaksanaan pembangunan terbatas. Dan konsep bank tanah yang diadopsi Indonesia merupakan instrument manajemen pertanahan yang diharapkan bisa lebih produktif dilakukan oleh pemerintah.

Pemerintah sebagai pelaksana kehendak negara yang tidak lain merupakan manifestasi dari sistem politik. Pemerintah sebagian kecil dari keseluruhan anggota masyarakat dari suatu negara diberi tugas untuk menyelenggarakan kekuasaan negara. Kaitan antara hukum dan kekuasaan negara Jhon Austin mengemukakan bahwa hukum itu terlentak pada unsur perintah itu. Dalam hukum itu sendiri sebenarnya ada empat unsur, yaitu: perintah (command), sanksi (sanction), kewajiban (duty) dan kedaulatan (sovereignty).⁵ Selanjutnya pembangunan hukum pertanahan nasional harus dilaksanakan di atas kesadaran hukum masyarakat agar produk hukum yang dilahirkan sesuai dengan perilaku hukum yang hidup dimasyarakat.⁶ Menurut Maria S.W Sumardjono, falsafah Indonesia dalam konsep hubungan antar manusia dengan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tak terpisahkan (kedwitunggalan) bahwa pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakan dalam kerangka kebutuhan seluruh masyarakat sehingga hubungannya tidak bersifat individualitas semata, tetapi lebih kolektif dan tetap memberikan tempat dan penghormatan terhadap hak perorangan.⁷

4 Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan, Pustaka Maragretha* 2014) hal 335

5 Shidarta Darji Darmodihardjo, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Jakarta Pusataka Utama, 2002, hlm 128*

6 Andi Nuzul, *Upaya kodifikasi Hukum Kewarisan secara Bilateral dengan Pola Deferensiasi Dalam Masyarakat Pluralis*, *Mimbar Hukum* Volume 22 Nomor 3, oktober 2010, hlm 1

7 Maria W. Sumardjono, *kebijakan pertanahan, anatara Regulasi dan implementasi*, Penerbit Kompas, Jakart, Op, cit hlm 177.

Bank Tanah Penguasaan Negara Atas Tanah

Di era pemerintahan Ir.H. Joko Widodo (Presiden Republik Indonesia), pada 29 April 2021 mengeluarkan aturan tentang *Bank Tanah* yang tercantum dalam Peraturan Pemerintah (PP) No 64/2021. Aturan ini memberikan wewenang yang besar terkait pertanahan kepada bank tanah. Mulai dari perencanaan, hingga distribusi tanah dalam program reforma agraria. Terbentuknya *bank tanah* merupakan amanat Undang-Undang No 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja telah disahkan oleh pemerintah. Regulasi ini menjadi satu dari 49 peraturan pelaksana UU Nio 11/2020 tentang Cipta kerja. Dan penegasan PP ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan pasal 135 dalam UU Cipta Kerja.

Terkait sektor pertanahan yang akan di bahas penulis, dengan judul “**Bank Tanah dan Penguasaan Negara Atas Tanah**”. Perlu diketahui pembaca sebelum bicara soal Bank Tanah mari kita pahami dulu bahwa pemikiran tentang menguasai negara atas tanah berangkat dari Pembukaan alinea ke 4 UUD 1945, dari pemahaman itu pemerintah memiliki tanggungjawab sekaligus tugas utama untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Tanah air Indonesia memiliki arti, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.⁸ Rumusan Pasal 33 UU 1945 tampaknya mengadopsi pemahaman hukum agraria teori Venn. Namun bila kembali kebelakang, pada dasarnya hukum agraria berangkat dari sebuah teori, yaitu teori Venn, yang menggambarkan agrarian itu mencakup hal-hal sebagai berikut: ⁹ Pertama, bumi mencakup benda diatas bumi, benda yang ditanam dibumi dan benda didalam tubuh bumi. Kedua, Air mencakup perairan lautan, perairan pedalaman, dan bumi di bawah perairan

ketiga, ruang angkasa mencakup angkasa diatas perairan dan angkasa diatas bumi.

Tetapi, sampai saat ini, istilah agrarian hanya digunakan dalam arti sempit yaitu tanah, sehingga dalam praktik tanah dan agrarian sering disamakan begitu saja. Dan hukum pertanahan merupakan kebijakan negara yang menjadikan isi kebijakana itu mengatur hal-hal terkait dengan tanah. Dan secara garis besar , hak menguasai negara memiliki kandungan makna yang ada di dalamnya, yaitu; pertama, negara menguasai bumi, air dan kekayaan alam, yang terkandung di dalamnya. Kedua, dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Artinya apa, hak menguasai negara merupakan konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia, sehingga bagi pemilik kekuasaan, upaya mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini dipegang oleh negara.

⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakan konstitusi, Jakarta, Rajawali Pers, 2011, hal 244-248.*

⁹ Winahyu Erwatiningsih, *Op, cit hal 82, Dr. Nurus Zaman, SH, MH, Politik Hukum Pengdaaan Tanah, Refika Aditama, 2016*

Pengertian dikuasai negara menurut Mohammad Yamin,¹⁰ termasuk mengatur dan penyelenggaraan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi. Adapun menurut Notonagoro,¹¹ bahwa istilah dikuasai dan dipergunakan adalah dua hal yang berbeda, dipengaruhi itu sebagai tujuan dari dikuasai, meskipun kata hubungnya dan, sehingga itu tampaknya dua hal yang tidak ada sangkut pautnya dalam hubungan sebab akibat. Pengertian dikuasai bukan berarti dimiliki, tetapi kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang diberikan kewenangan, Makna dikuasai negara tidak terbatas pada pengaturan, pengurusan dan pengawasan terhadap hak-hak perseorangan akan tetapi negara mempunyai kewajiban untuk turut ambil dengan secara aktif dalam mengusahakan tercapainya kesejahteraan rakyat.

Menurut pendapat Mohammad Hatta¹² pengertian dikuasai negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ondernemer. Lebih tepat, dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat pengaturan guna kelancaran jalan ekonomi, pengaturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.

Adapun menurut pendapat Bagir Manan, ¹³ pengertian dikuasai negara meliputi:

1. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak, wewenang atasnya, termasuk disini bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya ;
2. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan
3. Penyertaan modal dalam bentuk perusahaan negara.

Negara sebagai kuasa dan petugas bangsa , tugas kewajibannya mengelola, yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum public, dan tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh rakyat Indonesia. Maka penyelenggaraannya oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut yang pada tingkatan tertingginya dikuasakan kepada negara. Kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hubungan hukum yang didalam UUD 1945 dirumuskan dengan istilah dikuasai ditegaskan sifatnya sebagai hubungan hukum public oleh UUPA dalam Pasal 2. Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan. Dalam Pasal 2 tersebut, oleh UUPA diberikan suatu interpretasi outentik mengenai hak mneguasai dari negara yang dimaksudkan UUD 1945, sebagai hubungan hukum yang bersifat public semata-mata, dengan demikian tidak ada tafsiran lain atas pengertian dikuasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut.

¹⁰ Moh Yamin, *proklamasai dan Konstitusi Jakarta, Djambatan, 1954, hlm 42*

¹¹ Notonegoro, *politik Hukum dan pembangunan Agraria Indonesia dalam Yudhi Setiawan, Hukum pertanahan Teori dan Praktek, Malang, banyumedia publishing, 2010, hlm 9*

¹² Mohammad Hatta, *penjabaran Pasal 33 UUD 45, Jakarta, Mutiara, 1977, hlm 22*

¹³ Bagir Manan, *pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara, bandung, Mandar maju, 1996, hlm 11-12*

Dalam konteks Indonesia, pemerintah telah membentuk badan “Bank Tanah” yang akan melakukan reforma agraria dan redistribusi tanah kepada masyarakat. Dalam hal ini pemerintah berperan mengumpulkan tanah kemudian dibagikan kembali atau redistribusi kepada masyarakat dengan pengaturan ketat. ***Tapi benarkah demikian adanya?*** Sebelum kita memasuki mengenai uraian tentang konsep “Bank Tanah” di Indonesia, maka ada baiknya kita tinjau terlebih dulu apa tujuan diadakannya bank tanah. Sebagaimana ditulis Dr. Bernhard Limbong, S.Sos, S.H, M.H dalam buku berjudul “Politik Hukum Pertanahan, bahwa bank tanah secara manajemen tanah dengan spectrum yang lebih luas bertujuan mencakup: ¹⁴ pertama, mengelola pola pertumbuhan perkotaan. Kedua, memastikan ketersediaan tanah untuk keperluan tertentu, dan ketiga, mengambil keuntungan modal akibat peningkatan nilai tanah.

Dalam hal mengelola pertumbuhan wilayah kota, bank tanah mengontrol penggunaan tanah dan membentuk pertumbuhan daerah dan masyarakat, menjamin ketertiban pengembangan tanah untuk jenis penggunaan public dan swasta tertentu (ruang terbuka, perumahan) dan melindungi tanah. Sementara terkait ketersediaan tanah untuk keperluan tertentu, bank tanah menjamin pasokan tanah dan memberikan peluang menahan tanah untuk pengembangan masa depan di pasar real estate yang sangat kompetitif. Pendekatan ini memungkinkan pemerintah untuk memperoleh tanah yang mungkin

akan disediakan untuk tujuan tertentu, misalnya perumahan terjangkau. Dan melalui bank tanah pemerintah dalam hal ini mengambil keuntungan modal akibat kenaikan nilai tanah yang diciptakan yang belum diciptakan melalui investasi pemerintah. Hal ini terkait dengan akuisi strategis tanah yang belum dikembangkan dan peningkatan nilai karena layanan yang diberikan atas tanah tersebut. Akan halnya bank tanah publik, maka dapat diterapkan di pusat perkotaan melalui pembelian tanah dimuka untuk kepentingan umum seperti jalan, sekolah dan kawasan industri.

Penulis menilai, terkesan kehadiran Bank Tanah sudah mendesak dan penerapan manajemen pertanahan tersebut di antaranya terpicu dikarenakan bertambahnya jumlah penduduk dunia, sehingga tanah yang sifatnya statis harus mampu menyediakan kebutuhan dasar para penghuninya. Adapun pembentukan bank tanah diharapkan dapat meralisasikan implementasi kebijakan publik terutama di bidang pemanfaatan sumber daya tanah, seperti pembangunan infrastruktur, ketahanan pangan, reforma agraria, modernisasi desa, pembaharuan kota, penyediaan perumahan rakyat hilirisasi industri dan pengembangan ekonomi wilayah. Namun, status hukum Bank Tanah di dalam Undang-Undang Cipta Kerja disebut sebagai badan khusus yang mengelola tanah. Pembentuk undang-undang belum menjelaskan secara tegas bentuk hukum Bank Tanah apakah sebagai Badan Usaha Milik Negara/ BUMN, lembaga negara, Badan Layanan Umum/ BLU, atau bentuk yang lain. Status ini sangat penting karena berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang sehari-hari, status pekerja atau karyawan, dan perlindungan hukum pihak ketiga. Pembentukan Bank Tanah berdasarkan UU Cipta Kerja, menurut ketentuan lebih lanjut akan diatur di dalam Peraturan Pemerintah.

¹⁴ *Bernhard Limbong, Politik Pertanahan, Pustaka Maragretha 2014) hal 363*

Bentuk hukum ini berpengaruh terhadap jenis subjek hukum Bank Tanah dalam penyelenggaraan fungsi dan perannya. Jika sebagai subjek hukum, maka ia dapat melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga sedangkan jika bukan subjek hukum maka ia sebagai bagian unit kerja dari suatu lembaga pemerintahan tertentu. Bentuk pertanggungjawaban Bank Tanah juga belum diatur, bertanggungjawab kepada Presiden atau tidak. Sedikitnya terdapat empat isu penting terkait pendirian Bank Tanah sesuai UU Cipta Kerja menurut Guru Besar Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Prof. Dr. Maria S.W Sumardjono, S.H, M.C, M.P.A, menurutnya¹⁵ empat isu tersebut yaitu pembentukan Badan Bank Tanah setidaknya belum jelas yakni filosofi, landasan hukum, dan prinsip dasar ataupun asasnya, urgensi pembentukannya, asal tanah, dan pihak yang paling diuntungkan dengan keberadaan Badan dimaksud.

Peruntukan tanah yang dikelola oleh Bank Tanah ada dua 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 agraria, sedangkan dalam rangka mendukung investasi, pemegang HPL Bank Tanah diberikan beberapa kewenangan. Kedua macam peruntukan ini bertolak belakang karena yang satu ada di pihak bangsa Indonesia sebagai pemilik bumi, air, dan luar angkasa, sedangkan yang lain bisa dikatakan pro investor yang bisa datang dari tuan rumah atau bisa juga tamu dari luar. Inkonsistensi peruntukan tersebut menunjukkan bahwa pembuat kebijakan mengesampingkan eksistensi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang mengamanatkan bumi dan air dan kekayaan alam yang dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹⁶

Seyogyanya, menurut Guru Besar Fakultas Ilmu Hukum UGM,¹⁷ pembuat undang-undang memilih salah satu peruntukan saja asalkan muara akhirnya yaitu sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat Indonesia. Hal ini

dikarenakan kepentingan investasi bernuansa asing dan hanya untuk kaum elit. Padahal, kehadiran Bank Tanah diharapkan dapat menyediakan tanah bagi kepentingan umum. Sekilas Prof Maria menilai tampaknya pembuat undang-undang mendahulukan pendirian dan ketentuan umum terlebih dahulu terhadap Bank Tanah. Pendiriannya pun juga diikutsertakan kedalam suatu Undang-Undang Omnibus Law yang memuat beraneka ragam Undang-Undang.

¹⁵ Maria SW Sumardjono, *Agenda yang Belum Selesai: Refleksi atas Berbagai Kebijakan Pertanahan*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), hlm.97.

¹⁶ Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, berbunyi "Bumi dan air dan kekayaan alam yang dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Menurut Benhard Limbong, konsep bank tanah dalam hal ini menyiratkan bahwa pemerintah memperoleh tanah sebelum adanya kebutuhan.¹⁷ Dan bank tanah memungkinkan pembelian tanah untuk kepentingan publik yang relatif murah dan menyediakan alat untuk mempengaruhi pola pembangunan sesuai dengan tujuan perencanaan keseluruhan. Bank tanah juga dapat digunakan sebagai alat untuk mengendalikan pasar tanah, mencegah spekulasi tanah dan melakukan perbaikan sehubungan dengan pengembangan tanah di pedesaan dan perkotaan.

Terkait dengan fungsinya, dalam hal ini bank tanah melayani fungsinya secara langsung memiliki kesamaan dengan fungsi bank konvensional, yakni ¹⁸ : menyimpan asset, menstabilkan pasar sekunder, menyimpan cadangan modal, dan menjalankan fungsi pengaturan. Perbedaan utamanya, bank konvensional berfokus pada pasar nasional dan internasional, sementara bank tanah mengkhususkan diri dalam stabilitas lingkungan masyarakat dan perencanaan penggunaan tanah.

Dari uraian diatas tentang konsepsi bank tanah diatas, dan mencermati masalah pertanahan terkait dengan bank tanah ternyata sangat kompleks, dan penulis

berkesimpulan bahwa pembentukan bank tanah di Indonesia memiliki urgensi yang tinggi. Di satu sisi, pembentukan bank tanah memiliki landasan konstitusional, yang diharapkan bisa menjamin terwujudnya misi besar negara dan bangsa yang dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang mengamanatkan bumi dan air dan kekayaan alam yang dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

19

Dan misi besar itu dijabarkan dengan sangat tegas dalam pasal 2 Ayat (2) UUPA tahun 1960,²⁰ bahwa negara berwenang, pertama, mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan tanah dan pemeliharaannya. Kedua, menentukan dan mengatur hak-hak yang dipunyai atas (bagian dari), bumi, air dan ruang angkasa itu. Ketiga, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi dan air dan kekayaan alam yang dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

¹⁷ Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan, Pustaka Maragretha 2014,*) hal 369

¹⁸ Alexander, F. *land banking Authorities, A Guide for creation and operation of Land Bank. Local Inisiatives Support Corporation, 2005, <http://lic.org/resouces>*

¹⁹ *Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang mengamanatkan bumi dan air dan kekayaan alam yang dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.*

²⁰ *Pasal 2 Ayat (2), Undang-undang No 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)*

Secara konseptual, bank tanah akan mendatangkan sejumlah manfaat,²¹ antara lain tersedianya tanah bangun baik secara fisik maupun secara administrative, yaitu tanah yang akan dijual telah dilengkapi sertifikat hak atas tanah, tersedianya tanah dengan berbagai

keperluan, terkendalinya harga tanah serta memberantas mafia tanah dan menkung pembangunan keberlanjutan melalui administrasi pengelolaan pertanahan (penataan dan penatagunaan tanah). Dan secara factual, bank tanah akan menjawab beberapa persoalan krusial yang nyata seperti tersedianya stok tanah pemerintah untuk berbagai keperluan pembangunan dimasa depan, menghemat dana APBN dan APBD, mengurangi konflik dalam proses pembebasan tanah, dan mengurangi dampak buruk leberasi tanah, termasuk membatasi mengurangi gerak para spekulan dan mafia tanah.²² Selain itu, bank tanah juga akan sangat membantu dalam mengimplmentasikan berbagai kebijakan pemerintah. Dalam hal ini terkait pertanahan, khususnya penatagunaan tanah secara adil keberlanjutan.

Tak dapat dipungkiri dan dihindari, setiap proses perubahan menimbulkan dampak-dampak baik positif maupun negatif. Sebagaimana konsepsinya, bank tanah diharapkan menjadi instrument penting ddalam hal menejemen pertanahan yang lebih produktif. Dan perubahan itu cenderung diadakan untuk penggunaan massa depan dalam rangka menerapkan kebijakan publik di bidang pertanahan, dari berkembang menjadi maju dan seterusnya. Pembaharuan politik hukum pertanahan nasional tentunya memerlukan kemauan politik yang kuat untuk bisa menjabarkan secara tepat dan jelas nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila, UUD 1945, maupun UUPA ke dalam seluruh produk hukum agrarian di bawahnya.

Oleh karena itu, penulis berharap pembentukan bank tanah dapat merealisasikan implementasi kebijakan publik terutama di bidang pemanfaatan sumber daya tanah, seperti pembangunan infrastruktur, ketahanan pangan, reforma agraria dan modernisasi desa, pengembangan kota, penyediaan perumahan rakyat, hilirasasi industri dan ekonomi wilayah. Dalam kaitan itu, pembuatan hukum dan kebijakan pertanahan dalam hal ini terkait bank tanah harus mengarah pada peningkatan pemanfaatan penggunaan tanah dan sumber daya alam dengan adil, transparan, produktif dan tentunya dengan

mengutamakan hak-hak rakyat. Untuk itu, diharapkan kebijakan hukum terkait bank tanah harus dilakukan sesuai dengan yang sudah ditentukan pemerintah sehingga menghasilkan rumusan yang serasi dan seimbang antara tujuan dibentuknya bank tanah dengan tujuan pembangunan dengan hak-hak rakyat di bidang politik, sosial, ekonomi, budaya, hukum dan sebagainya. Begitupun sebaliknya, bila ketentuan itu dinafikan, maka akan terjadi sebaliknya, bank tanah justru akan membawa masalah yaitu sengeketa konflik dan perkara pertanahan..

²¹ Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan, Pustaka Maragretha 2014,*) hal 372

²² *Ibid* 373.

Kesimpulan

1. Bank Tanah menjadi prioritas untuk segera diimplementasikan di Indonesia dikarenakan selama ini proses pengadaan tanah di Indonesia mengalami berbagai macam hambatan. Salah satu faktor penghambat adalah pemerintah tidak mempunyai cadangan tanah yang sewaktu-waktu dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan.
2. UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960, Undang-undang no 2 tahun 2012 serta Undang-undang no 17 Tahun 2007 telah memberikan dasar tentang pembentukan Bank Tanah di Indonesia
3. Pembahasan Pengadaan Tanah dalam Bank Tanah hanya sebatas gambaran kebutuhan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, diperlukan bahasan yang lebih luas untuk memperkuat proses pentingnya pembentukan Bank Tanah. 2. Perlu kajian lebih lanjut dan mendalam terkait proses peralihan hak atas tanah terhadap tanah yang berpotensi menjadi sumber pencadangan bagi Bank Tanah.

Daftar Pustaka

- UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945,
- Undang-undang No 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja
Klaster Pertanahan tentang Bank Tanah
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang
Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk
Kepentingan Umum
- Achmad Rubei, Hukum Pengadaan Tanah Untuk
kepentingan Umum, Malang Banyumedia, Puslising,
2007, hal 1 - 2.
- Andi Nuzul, Upaya kodifikasi Hukum Kewarisan secara
Bilateral dengan Pola Deferensiasi Dalam
Masyarakat Pluralis, Mimbar Hukum Volume 22
Nomor 3, oktober 2010, hlm 1
- Alexander, F. land banking Authorities, A Guide for
creation and operation of Land Bank. Local Inisiatives
Support Corporation, 2005, <http://lic.org/resouces>
- Bagir Manan, pertumbuhan dan Perkembangan
Konstitusi Suatu Negara, Bandung, Mandar maju,
1996, hlm 11-12
- Bernhard Limbong, Politik Pertanahan, Pustaka
Maragretha 201,) hal 363
- Bernhard Limbong, Politik Pertanahan, Pustaka
Maragretha 2014,) hal 372
- Diana A. Silva, Land Banking As Tool for Economic
Redevelopment ofr Order Industrial Cities Drexel Law
Review, Vol 3, Mei 2011 (Bernard Limbong, Politik
Pertnahanan, Pustaka Margaretha, 2014, hlm 357)
- Enders, M. J, The Problem of Land Banking: A. French
Solution, Environment and Planning C (Bernhard
Limbong Politik Pertanahan, 2014, hlm 359)
- Maria W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan antara
Regulasi dan Implementasi, Penerbit Kompas,
Jakarta, hlm 84

- Mohammad Hatta, penjabaran Pasal 33 UUD 45, Jakarta, Mutiara, 1977, hlm 22
- Notonegoro, politik Hukum dan pembangunan Agraria Indonesia dalam Yudhi Setiawan, Hukum pertanahan Teori dan Praktek, Malang, banyumedia publishing, 2010, hlm 9
- Moh. Mahfud MD, Membangun Politik Hukum Menegakan konstitusi, Jakarta, Rajawali Pers, 2011, hal 244-248.
- Moh Yamin, proklamasai dan Konstitusi Jakarta, Djambatan, 1954, hlm 42
- Maria W. Sumardjono, kebijakan pertanahan, antara Regulasi dan implementasi, Penerbit Kompas, Jakart, Op, cit hlm 177
- Shidarta Darji Darmodihardjo, Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Jakarta Pusataka Utama, 2002, hlm 128
- Winahyu Erwatiningsih, Op, cit hal 82, Dr. Nurus Zaman, SH, MH, Politik Hukum Pengdaaan Tanah, Refika Aditama, 2016.

Profil Penulis



I Made Pria Dharsana

Lahir di Denpasar pada tanggal 03 Juli 1962, Meraih gelar Doktornya di Universitas Indonesia.

Notaris/PPAT Kabupaten Badung ini pernah menjabat sebagai Ketua Pengwil INI Bali dan NTT selama dua periode, tahun 2003-2009, serta Ketua Pengwil IPPAT Bali periode tahun 2010-2015. Sebagai Ketua Bidang Peraturan Perundang-Undangan PP INI periode 2016-2019, juga Ketua Bidang Peraturan Perundang-Undangan PP IPPAT periode tahun 2018-2021. Sebagai Ketua Perkumpulan P3ATI (Pemerhati Pertanahan dan Agraria Terpadu Indonesia)

Pencinta seni, kolektor lukisan, penulis puisi dan penyelam yang humanis ini kerap diminta menjadi saksi ahli dalam berbagai perkara hukum. Aktif di Mapala Wanaprastha Dharma Universitas Udayana sejak mahasiswa dan sempat mengemban posisi Ketua Umum pada tahun 1985-1987, menempa sensitivitasnya dan empatinya pada alam dan lingkungan. Peraih pin emas donor darah dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono ini giat mengasah diri dan aktif dibidang sosial, pendidikan dan budaya melalui Arti Foundation, Prabu (Perkumpulan Among Budaya) Capung Mas, Yayasan Drupadi, dan Pria Dharsana Center (PDC).

Segegap pengetahuan yang dimilikinya tidak enggan ia bagi baik ketika ia menjadi Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Dosen Luarbiasa di Universitas Udayana dan sebagai Dosen pembimbing pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, maupun ketika dirinya menjadi narasumber di berbagai seminar, diskusi ilmiah lokal hingga nasional.

KEPEMILIKAN TANAH DALAM RANGKA INVESTASI OLEH PELAKU USAHA

Prof. Dr. Ni Luh Made Mahendrawati, SH., M.Hum
Universitas Warmadewa

Pendahuluan

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan sumber daya alam yang sangat diperlukan manusia untuk dapat mencukupi kebutuhan, baik itu langsung untuk kehidupan seperti untuk bercocok tanam atau tempat tinggal, maupun untuk melaksanakan usaha, seperti untuk tempat perdagangan, industri, pertanian, perkebunan, pendidikan, pembangunan sarana dan prasarana lainnya.³⁸ Pemberdayaan sumber daya alam yang sangat terbatas harus dapat mengimbangi tingkat pertumbuhan kelahiran manusia yang sedemikian pesat karena seluruh sumber daya alam khususnya tanah bersifat *unrenewable*.

UUPA adalah hukum tanah nasional yang berlaku di Negara Republik Indonesia. UU ini mengatur jenis-jenis hak atas tanah dalam aspek perdata dan aspek administrasi yang berisi politik pertanahan nasional, yang mana bertujuan untuk menciptakan unifikasi hukum pertanahan di Indonesia. UUPA merupakan hukum

³⁸Suardi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Badan Penerbit IBLAM, 2005), hlm.1.

agrarian nasional yang disaneer dari hukum adat.³⁹ Sebagai hukum tanah nasional, UUPA merupakan peraturan dasar atau pokok bagi ke-44 aturan pelaksanaannya baik yang berupa Undang-Undang maupun peraturan pemerintah.

Tanah mempunyai kedudukan penting bagi rakyat dan bangsa Indonesia karena merupakan satu-satunya kekayaan yang dalam keadaan apapun akan tetap dalam keadaan semula. Suatu kenyataan bahwa tanah merupakan tempat tinggal keluarga dan masyarakat, memberikan penghidupan, dan merupakan tempat para warga yang meninggal dunia dikuburkan. Menurut kepercayaan kelompok masyarakat adat, tanah merupakan pula tempat tinggal para dewa-dewa pelindung dan tempat roh para leluhur bersemayam.⁴⁰ Dalam hukum adat, baik itu masyarakat dengan tanah yang didudukinya, terdapat hubungan yang erat sekali yakni hubungan yang bersumber pada pandangan yang bersifat religius-magis.⁴¹ Masyarakat hukum memperoleh hak untuk menguasai tanah tersebut supaya dapat dimanfaatkannya bagi kehidupannya dengan cara memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang timbul di atas tanah tersebut, dan juga berburu terhadap binatang-binatang yang hidup di tanah tersebut. Hak masyarakat hukum atas tanah disebut hak pertuanan atau hak ulayat.⁴²

Kegiatan penanaman modal di Indonesia diperlukan untuk pembangunan ekonomi nasional dan mewujudkan kedaulatan politik dan ekonomi. Pembangunan yang dilaksanakan tersebut tidak dapat dilepaskan dengan kebutuhan akan tanah sebagai wadah kegiatannya.⁴³

³⁹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 1989), hlm. 3.

⁴⁰Busher Muhammad, *Pokok-Pokok Hukum Adat, Pradnya Paramita*, (Jakarta: Cetakan Ketujuh, 2000), hlm 103.

⁴¹*Ibid.*, hlm.103.

⁴²*Ibid.*

⁴³Urip Santoso, *Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Perusahaan Swasta*, (Jakarta: Jurnal, 2010), hlm. 12.

Dengan adanya kegiatan penanaman modal tersebut diharapkan pembangunan di Indonesia, khususnya bidang pertanahan dapat lebih optimal dan tentunya menjadi kewenangan Negara untuk mengambil peran dalam hal pengaturan didalamnya.

Dalam pengadaan atau perolehan tanah selain untuk kepentingan umum salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan cara peralihan hak misalnya jual beli atau tukar menukar. Sampai saat ini belum ada Undang-Undang yang mengatur mengenai pengadaan atau perolehan tanah selain untuk kepentingan umum. Berbagai peraturan yang pernah ada selama ini terlihat mengatur secara sektoral, misalnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 1984 yang merupakan penyempurnaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1984 tentang Tata Cara Penyediaan Tanah dan Pemberian Hak Atas Tanah, Pemberian Izin Bangunan serta Izin Undang-Undang Gangguan Bagi Perusahaan-Perusahaan Yang Mengadakan Penanaman Modal Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968.

Terkait hal ini salah satu dampak yang muncul adalah tidak adanya keseragaman format dan bentuk baku dari dokumen perolehan atas tanah Negara yang belum terdaftar dan dilekati oleh sesuatu hak atas tanah berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria yang dilakukan oleh Badan Hukum swasta, atau lebih sering kita kenal dengan sebutan Surat Pelepasan Hak Atas Tanah atau Surat Penyerahan Penguasaan Atas Tanah.

Pembahasan

1. Konsep Hukum Pertanahan

Di Indonesia hukum pertanahan pada prinsipnya bersumber pada naskah Proklamasi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari naskah Proklamasi maupun Pembukaan UUD 1945 itu jugalah dapat diambil intisari dan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Pemerintah Indonesia berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
- b. Pemerintah Indonesia berkewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan Bangsa Indonesia, serta ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
- c. Kemerdekaan Bangsa Indonesia harus disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar.
- d. Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang didasarkan pada kelima sila dari Pancasila.

Wujud pokok pikiran bahwa kemerdekaan Bangsa Indonesia harus disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar sudah direalisasikan dengan lahirnya UUD 1945 sebagai dasar hukum tertulis yang mana memuat cita-cita hukum sebagaimana yang terkandung dalam Bab Umum Penjelasan UUD 1945 yang terbentuk dari pokok-pokok pikiran dalam pembukaan pasal-pasal nya. Karena hanya memuat aturan-aturan pokok maka ketentuan hukum yang dimuat dalam UUD 1945 perlu ditindaklanjuti kembali. Oleh karena itu perlu diadakan analisis yang mendalam terhadap pasal-pasal nya, prediksi yang tepat dan akurat atas penerapan aturan pelaksana dalam praktik kehidupan masyarakat sehari-hari, penyesuaian dengan suasana kebatinan Bangsa

Indonesia serta memahami dengan seksama latar belakang sejarah pembentukan hukum itu sendiri. Kebijakan nasional di bidang pertanahan tentang penguasaan dan penataan tanah oleh negara diarahkan pemanfaatannya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut berarti penguasaan tanah oleh negara harus sesuai dengan tujuan pemanfaatannya dan perlu memperhatikan kepentingan masyarakat luas serta tidak menimbulkan sengketa tanah. Penataan penggunaan tanah dilaksanakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat dengan memperhatikan hak-hak atas tanah, fungsi sosial hak atas tanah, batas maksimum kepemilikan tanah khususnya tanah pertanian, termasuk berbagai upaya lain untuk mencegah pemusatan penguasaan tanah dan penelantaran tanah. Penataan penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam skala besar untuk mendukung upaya pembangunan nasional dan daerah harus tetap mempertimbangkan aspek sosial, politik, ketahanan, keamanan dan pelestarian lingkungan hidup. Pemerataan kesejahteraan yang dilahirkan melalui pembangunan di segala bidang diselenggarakan melalui penataan penguasaan dan pemanfaatan tanah melalui kegiatan redistribusi atau konsolidasi tanah yang dilakukan dengan pemberian sertifikat hak atas tanah guna memberi kepastian hak.

Untuk menunjang serta mempercepat pengembangan suatu wilayah, pemerataan tanah juga dimaksudkan untuk menanggulangi kemiskinan serta diharapkan dapat mencegah kesenjangan sosial yang timbul akibat penguasaan tanah yang tidak merata. Untuk itu, pembangunan bidang pertanahan perlu dilakukan dan didukung oleh penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan yang dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan sosial, politik dan hukum di masyarakat. Salah satu contoh hukum di bidang pertanahan yang sudah dilakukan adalah

pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagai aturan pelaksana dari Pasal 19 UUPA yang kemudian diperbaharui oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Aturan tentang pendaftaran tanah inilah yang meletakkan landasan bagi UUPA untuk mengoperasikan tata laksana pendaftaran tanah yang diperlukan segera. Pembentukan landasan hukum baru guna mengoptimalkan penerapan aturan-aturan pokok yang terkandung dalam UUPA perlu disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan hukum masyarakat saat itu, termasuk memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi di masa mendatang. Selain itu, perlu juga dibentuk langkah-langkah antisipasi untuk menghadapi berbagai perubahan yang dapat mengakibatkan pergeseran kerangka penerapan Hukum Adat yang mendasari pemberlakuan hukum agraria setempat.

Satu hal yang perlu digaris bawahi adalah semua kegiatan pembentukan dan penerapan kaidah hukum baru sebagai pelaksana ketentuan-ketentuan pokok UUPA seharusnya mempunyai satu tujuan akhir yang sama yakni untuk dipergunakan bagi pencapaian sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Adapun yang dimaksud dengan negara itu sendiri bukan terdiri atas aparat pemerintahan saja, melainkan juga warga negara, daerah, dan kekuasaan tertinggi yang merupakan anasir suatu negara, di mana ketiga unsur tersebut dilaksanakan dalam konteks negara kesatuan Republik Indonesia.

Konsepsi hukum tanah nasional adalah konsepsi hukum adat, yaitu konsepsi yang komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, namun di dalamnya juga terkandung unsur kebersamaan⁴⁴. Sifat komunalistik religius

⁴⁴Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan*

konsepsi hukum pertanahan nasional ini diatur oleh Pasal 1 Ayat (2) UUPA⁴⁵ yang menyebutkan:

“Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.”

Hukum Adat adalah sumber Hukum Agraria, yang menurut Ali Achmad Chomzah⁴⁶ termasuk dalam sumber hukum tidak tertulis, yang keberadaannya diakui dan dilindungi oleh konstitusi RI. Pengakuan dan perlindungan terhadap eksistensi Hukum Adat telah dilakukan aturan-aturan tentang pembaharuan agraria dan pengelolaan sumber daya alam⁴⁷ sesuai dengan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, Pasal 5 UU No. 5/ 1960 beserta peraturan pelaksanaannya. Sebagai Undang-Undang pokok yang mengatur masalah pertanahan di Indonesia, Pasal 5 UUPA menegaskan keberadaan Hukum Adat sebagai dasar/sumber Hukum Agraria sebagai berikut:

“Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa ialah Hukum Adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme yang tercantum dalam Undang-Undang dan dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada Hukum Agama”.

Pelaksanaannya, Jilid I, Hukum Tanah Nasional, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 229.

⁴⁵Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah, (Jakarta: Djambatan, 1989), hlm. 5.*

⁴⁶Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2002), hlm. 18-19.*

⁴⁷Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Pasal 5 UUPA secara tegas menyebutkan bahwa Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air, dan ruang angkasa adalah Hukum Adat. Hal ini jelas menunjukkan bahwa Hukum Adat sangat kuat kedudukannya dalam UUPA; bahkan Hukum Adat merupakan dasar bagi hukum pertanahan yang baru, yang terwujud dalam UUPA. Kedudukan Hukum Adat di dalam UUPA pada hakikatnya dimaksudkan untuk menciptakan kesatuan hukum di bidang pertanahan. Apabila dahulu terdapat dualisme hukum pertanahan, yaitu Hukum Tanah Adat dan Hukum Tanah Barat, maka dengan dijadikannya Hukum Adat sebagai dasar Hukum Pertanahan di Indonesia, secara otomatis tercipta unifikasi hukum pertanahan di Indonesia. Pemilihan Hukum Adat sebagai dasar UUPA dilandaskan pada pemikiran bahwa Hukum Adat adalah hukum yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia dan merupakan hukum rakyat Indonesia yang asli. Oleh karena sebagian besar rakyat Indonesia tunduk pada Hukum Adat, maka UUPA didasarkan pula pada ketentuan-ketentuan Hukum Adat sebagai hukum asli yang disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dalam negara yang modern dan dalam hubungannya dengan masyarakat internasional, termasuk penyesuaian dengan sosialisme Indonesia. Hukum adat sebagai dasar dari UUPA adalah Hukum Adat yang sudah *disaneer*, yaitu Hukum Adat yang hukum aslinya berlaku bagi golongan rakyat pribumi, yang selanjutnya merupakan hukum yang hidup dalam bentuk tidak tertulis dan mengandung unsur-unsur nasional yang asli, yaitu sifat kemasyarakatan dan kekeluargaan yang berasaskan keseimbangan serta diliputi oleh suasana keagamaan.⁴⁸

⁴⁸Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 174.

2. Tanah dan Investasi Bagi Pelaku Usaha

Tanah yang dijadikan sebagai modal investasi oleh pelaku usaha berkaitan dengan isu hukum diangkat, sejalan dengan kegiatan penanaman modal dalam pertanahan, maka dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007, dalam Pasal 7 angka 7 disebutkan bahwa bentuk penanaman modal adalah berupa aset dalam bentuk uang atau bentuk lain yang bukan uang dimiliki oleh penanaman modal yang mempunyai nilai ekonomis. Jadi dapat dikatakan bahwa apa yang ditanam sebagai modal investasi dapat berupa uang atau bentuk lain yang memiliki nilai ekonomis, namun jika uang atau bentuk lain selain uang yang ditanam tersebut tidak memiliki nilai ekonomis maka ia tidak dapat dikategorikan sebagai modal atau aset.

Selanjutnya dapat kita katakan bahwa penanaman modal yang dilakukan oleh pihak perseorangan ataupun badan hukum dapat berupa uang atau bentuk lain selain uang yang memiliki nilai ekonomis, misalnya tanah, karena tanah dapat dijadikan modal yang dimasukkan ke dalam perusahaan.

Dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal disebutkan pula bahwa:

“Modal adalah aset dalam bentuk uang atau bentuk lain yang bukan uang yang dimiliki oleh penanam modal yang mempunyai nilai ekonomis”.

Berdasarkan pengertian tersebut diatas, tanah dapat pula dijadikan sebagai modal dalam usaha penanaman modal, karena setiap perusahaan penanaman modal membutuhkan tanah untuk tempat melakukan kegiatan usahanya. Keberadaan tanah bagi perusahaan dapat diperoleh dari tanah yang berasal dari tanah negara ataupun dari tanah yang telah dilekatkan hak-hak tertentu seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Hak atas tanah yang dapat diberikan kepada investor adalah seperti Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai (HP). Hak Guna Bangunan dapat diberikan dalam jangka waktu 30 tahun dan dapat diperpanjang lagi jangka waktu paling lama 20 tahun. Hak Guna Usaha diberikan kepada investor untuk jangka waktu 25 tahun dan dapat diperpanjang lagi selama jangka waktu 25 tahun. Sedangkan jangka waktu untuk Hak Pakai adalah 25 tahun dan dapat diperpanjang lagi selama 20 tahun. Selain uang, atau bentuk lain yang bernilai ekonomis, maka menurut penulis tanah juga bisa disebut sebagai bentuk lain selain uang yang bernilai ekonomis bagi perusahaan. Mengapa dikatakan demikian karena dalam sejarah peradaban manusia, tanah merupakan faktor yang paling utama dalam menentukan produksi setiap fase peradaban. Tanah tidak saja memiliki nilai ekonomis tinggi, tetapi juga memiliki nilai filosofis, politik, sosial, ekologis, dan kultural.⁴⁹ Tidak meherankan jika tanah menjadi harta istimewa yang tak henti-hentinya memicu berbagai masalah sosial yang kompleks dan rumit.

Sehingga dapat dikatakan bahwa hubungan antara penanaman modal dengan tanah yaitu sebagai tempat dari setiap aktivitas perusahaan dan sebagai salah satu faktor penting dalam suatu proses produksi. Karena semua proses produksi memerlukan tempat atau wadah yang berupa pabrik yang harus dibangun di daerah, tempat atau lokasi tertentu,⁵⁰ maka dalam Pasal 21 dari Undang-Undang Penanaman Modal dimaksud diberikan fasilitas untuk memperoleh kemudahan dalam pelayan dan perizinan mendapatkan hak atas tanah.

Sejak era reformasi, jumlah investasi khususnya investasi asing yang masuk ke Indonesia mengalami

⁴⁹Bernhard Limbong, *Reforma Agrari*, (Jakarta: Pustaka Margaretha, 2012), hlm. 233

⁵⁰Sukanto Rekodiprojo dan Indriyo Gitosudarmo, *Manajemen Produksi, Edisi Ketiga*, (Yogyakarta: BPFE. Jakarta, 1994), hlm. 101

penurunan yang sangat signifikan.⁵¹ Berdasarkan hasil inventarisasi Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), terdapat dua kendala yang dihadapi dalam menggerakkan investasi di Indonesia, yaitu kendala internal dan eksternal.⁵² Salah satu yang menjadi kendala eksternal adalah adanya peraturan daerah, keputusan menteri, undang-undang yang turut mendistorsi kegiatan penanaman modal. Berkaitan dengan masalah tersebut, pemerintah melakukan perubahan yang cukup radikal, yaitu dengan melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri karena kedua undang-undang tersebut dinilai tidak sesuai lagi dengan tantangan dan kebutuhan untuk mempercepat perkembangan ekonomi nasional. Dengan undang-undang yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, diharapkan jumlah investasi yang ditanam di Indonesia meningkat karena undang-undang ini tidak hanya memberikan kepastian hukum dan transparansi, tetapi juga memberikan fasilitas atau kemudahan bagi para investor, seperti fasilitas pelayanan imigrasi, fasilitas hak atas tanah, fasilitas perizinan impor dan lain-lain yang selama ini kurang diberikan oleh undang-undang sebelumnya.⁵³

3. Status Kepemilikan Tanah Oleh Pelaku Usaha dalam Rangka Investasi

Untuk sebuah Negara yang sedang membangun, investasi dalam negeri maupun investasi asing sering membutuhkan lokasi tanah untuk keperluan pengelolaannya. Untuk itu, pemilik modal biasanya mencari bidang-bidang tanah yang strategis bagi pengembang usahanya. Pada umumnya pemilik tanah diminta agar mengalihkan hak milik atas tanahnya

⁵¹Salim HS dan Budi Sutrisno, *Hukum Investasi di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008), hlm.28

⁵²*Ibid*, hlm. 4

⁵³*Ibid*, hlm.1

kepemilik modal atau pengusaha dengan ganti kerugian. Namun, pemilik tanah tidak selalu bersedia melepaskan hak milik atas tanahnya meskipun dengan ganti kerugian yang layak, bahkan jauh melebihi standar harga. Ketidaksediaan itu dilandasi oleh pemikiran bahwa nilai dan penggunaan tanah tidak sama persis dengan nilai dan penggunaan uang. Berkaitan dengan besarnya uang sebagai bentuk ganti kerugian tanah, tidak bisa dipungkiri ternyata uang memiliki inflasi terlepas dari besar kecilnya inflasi tersebut. Uang tidak menjamin perolehan bidang-bidang tanah yang menjadi tempat tinggal dimasa depan, sedangkan tanah senantiasa otomatis bisa dijadikan tempat tinggal. Selain itu, pemilik tanah yang akan melepaskan hak milik atas tanahnya masih sangat sederhana pemikiran dan tidak menguasai seluk beluk bisnis, sehingga pelepasan hak milik atas tanahnya dirasakan sangat berat dan beresiko tinggi seperti tidak memiliki jaminan hidup yang pasti dimasa depan. Hal-hal seperti ini terasa di daerah-daerah yang penduduknya rata-rata hidup dari hasil-hasil pertanian dan pendidikannya masih tergolong relatif rendah. Oleh karena itu, pelepasan hak milik atas tanah sering menimbulkan masalah yang rumit, yang diduga dan bahkan tidak selalu disadari oleh para pihak yang menerimanya. Bagi pemilik tanah yang areal tanahnya masih cukup luas tentu tidak menimbulkan banyak masalah. Akan tetapi, bagi para pemilik tanah yang tanahnya hanya cukup untuk diolah sebagai sumber nafkah dan tempat tinggal pasti mengakibatkan masalah sosial. Dari uraian diatas, kiranya jelas bahwa dalam penanaman modal, baik modal dalam negeri (PMDN), maupun penanaman modal asing, hak milik atas tanah tidak harus dilepaskan oleh pemiliknya, cukuplah dengan pemberian hak guna bangunan. Padahal kenyataannya pemilik modal atau pengusaha hampir selalu mengusahakan pelepasan hak milik atas tanah dari pemiliknya kepada pengusaha, tanpa alasan

hukum yang pasti mengapa harus demikian.⁵⁴ Oleh karena itu, prinsip-prinsip, hakikat, esensi, kedudukan dan peran hak milik atas tanah harus dilandasi dengan pijakan hukum. Yang dimaksud dengan hukum disini adalah peraturan-peraturan tertulis yang dikeluarkan oleh pemerintah.

4. Tata Cara Perolehan Tanah Oleh Pelaku Usaha dalam Rangka Investasi

Tata cara mengenai peralihan hak atas tanah diatur dalam berbagai peraturan, baik itu peraturan tertulis seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai maupun peraturan tidak tertulis yang terdapat dalam hukum adat. Peraturan-peraturan ini menjadi dasar dalam pelaksanaan peralihan dari satu pihak kepada pihak yang lain. Adapun tata cara peralihan hak atas tanah menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria diatur dalam ketentuan Pasal 26 yang pada intinya menyebutkan bahwa peralihan hak milik dapat terjadi karena jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut hukum adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksud dalam hak milik.

Tata cara perolehan tanah bagi perusahaan penanaman modal dimulai dengan mengajukan permohonan Izin Lokasi menurut PMATR/KBPN No.5/2015. Namun demikian, pada kenyataannya sering terjadi sebelum sampai kepada pengajuan permohonan izin lokasi, proses perolehan tanah sudah dilaksanakan dengan mengadakan pendekatan-pendekatan, negosiasi sampai kepada pemberian ganti rugi dengan membuat perjanjian yang dilakukan secara langsung oleh pihak

⁵⁴Maria S.W.Sumardjono dan Marin Samosir, *Hukum Pertanahan Dalam Berbagai Aspek*, (Medan: Bina Media, 2000), hlm. 49-50.

perusahaan penanaman modal dengan pemilik tanah di lokasi sebagaimana yang akan diajukan dalam Surat Permohonan Persetujuan Penanaman Modal. Perjanjian dimaksud berupa kesepakatan tentang harga, pembayaran serta tindak lanjut dari proses kepemilikan tanah agar dapat dimiliki oleh perusahaan penanaman modal yang dituangkan dalam akta Notaris atau surat dibawah tangan atau berupa kwitansi jika telah dilakukan pembayaran sebagian atau seluruhnya.

Jadi dengan demikian dapat dikatakan bahwa prosedur atau mekanisme Perolehan Tanah Untuk Kepentingan Badan Hukum Swasta Dalam Rangka Penanaman Modal harus diikuti sesuai dengan tata peraturan perundangan. Sesuai dengan prosedur dan mekanisme yang ada, maka tanah yang digunakan sebagai tempat usaha bagi perusahaan dapat dimiliki atau diperoleh sesuai dengan peraturan. Guna menunjang investasi, regulasi yang dikeluarkan seharusnya memberikan keleluasaan, khususnya bagi pihak swasta. Untuk ikut serta dalam pembangunan di negara kita.

5. Sengketa Pertanahan

Sengketa perdata yang berkenaan dengan tanah dapat terjadi antar individu atau antar individu dengan badan hukum. Yang disengketakan beraneka ragam, baik yang menyangkut data fisik tanahnya, data yuridisnya, atau karena perbuatan hukum yang dilakukan atas tanah. Sengketa data fisik suatu bidang tanah dapat mengenai letaknya, batas atau luasnya. Sedangkan sengketa data yuridis lebih condong mengenai status hukum (hak atas tanahnya), pemegang haknya, atau hak-hak pihak lain yang mungkin membebaninya. Sengketa tentang perbuatan hukum dapat berupa perbuatan hukum yang menciptakan haknya, pembebanan haknya dengan hak atas tanah yang lain atau hak tanggungan dalam hal bidang tanah yang bersangkutan dijadikan jaminan kredit, pemindahan haknya, perpanjangan jangka waktu hak, pembaharuan hak, pembebasan

hak dalam hal bidang tanah tersebut diperlukan pihak lain di mana hal itu tidak dapat diperoleh dengan pemindahan hak, pembatalan hak, pencabutan hak serta pemberian surat tanda bukti hak atas tanah.⁵⁵ Timbulnya sengketa hak atas tanah dapat terjadi karena adanya gugatan dari seseorang atau badan hukum yang berisi tuntutan hukum akibat perbuatan hukum yang telah merugikan hak atas tanah dari pihak penggugat. Adapun materi gugatan dapat berupa tuntutan akan adanya kepastian hukum mengenai siapa yang berhak atas tanah, status tanah, bukti-bukti yang menjadi dasar pemberian hak, dan sebagainya. Sengketa perdata atas tanah dapat pula terjadi akibat perjanjian pengalihan hak atas tanah, misalnya dengan perjanjian jual beli, sewa-menyewa, pewarisan dan sebagainya. Apabila perjanjian jual beli tanah disertai dengan alokasi kredit/ pinjaman, maka masalah hak tanggungan menjadi salah satu faktor tambahan yang juga berpotensi menimbulkan konflik. Pembayaran cicilan yang tidak tepat waktu atau tertunda sama sekali akan menyebabkan pengambilalihan hak atas tanah milik debitur oleh kreditur.

Pasal 9 UUPA merupakan realisasi prinsip kenasionalan bangsa, di mana setiap WNI memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk dapat menikmati manfaat serta hasil tanah itu bagi dirinya sendiri maupun bagi keluarganya. Namun sayangnya, keinginan warga negara kerap kali berbenturan dengan keinginan pemerintah yang mengatasnamakan kepentingan orang banyak, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan yang memerlukan ketersediaan tanah

⁵⁵Boedi Harsono, *Sengketa-sengketa Tanah Dewasa Ini, Akar Permasalahan dan Penanggulangannya*, Makalah yang disampaikan dalam “Seminar Sengketa Tanah, Permasalahan dan Penyelesaiannya” yang diselenggarakan oleh Sigma Research Institute Conferences di Jakarta tanggal 20 Agustus 2003.

dalam jumlah yang banyak.⁵⁶ Tanah sebagai komoditas yang bernilai ekonomis, pada umumnya berada dan di luar serta dimiliki oleh perorangan atau badan hukum yang belum tentu bersedia menyerahkan tanahnya kepada Pemerintah yang akan membangun suatu proyek tertentu di atas tanah yang bersangkutan. Memaksa orang untuk menyerahkan tanahnya pada dasarnya adalah suatu perkosaan hak yang dilarang oleh hukum adat dan negara, karena hal ini dapat menimbulkan sengketa. Konflik pertanahan sering terjadi sewaktu negara/pemerintah melakukan suatu pembangunan di mana pembangunan nasional itu membutuhkan tanah, tetapi kebutuhan tersebut tidak terlalu mudah untuk dipenuhi seperti pembangunan jalan tol, waduk, dan lain-lain.

Sengketa tanah dapat diselesaikan di luar pengadilan dapat diselesaikan melalui prosedur Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) yang pada dasarnya dipergunakan untuk mempercepat waktu dan sekaligus mengurangi biaya, melalui negosiasi pihak-pihak yang berkepentingan untuk mencapai kesepakatan yang menguntungkan semua pihak. Lalu selanjutnya penyelesaian sengketa pertanahan melalui proses mediasi yaitu proses di mana para pihak dengan bantuan seseorang atau beberapa orang secara sistematis menyelesaikan permasalahan yang disengketakan untuk mencapai penyelesaian. Proses negosiasi dan mediasi telah banyak digunakan secara luas dalam penyelesaian perkara di luar pengadilan. Lalu yang terakhir yaitu penyelesaian yang dilakukan oleh beberapa instansi atau lembaga seperti Badan Pertanahan Nasional berupa musyawarah dengan pihak-pihak yang sedang bersengketa terhadap status tanah agar tercapai perdamaian atas sengketa tanah yang berupa masalah ganti rugi dan santunan tanah

⁵⁶Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2001), hlm. 28.

untuk pembangunan, masalah tanah kosong, dan masalah tanah ulayat.

Penutup

Tanah dapat dijadikan sebagai modal dalam usaha penanaman modal, karena setiap perusahaan penanaman modal membutuhkan tanah untuk tempat melakukan kegiatan usahanya. Keberadaan tanah bagi perusahaan dapat diperoleh dari tanah yang berasal dari tanah negara ataupun dari tanah yang telah dilekatkan hak-hak tertentu seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai.

Prosedur dan mekanisme perolehan tanah dalam rangka investasi adalah mengatur mengenai tata cara yang sesuai dengan aturan dalam hal pelaku usaha memperoleh hak atas tanah, maka akan meningkatkan produktivitas kegiatan perekonomian khususnya yang dilakukan oleh para pelaku usaha. Ini tentu saja akan membawa pengaruh yang sangat besar bagi perekonomian nasional kita

Status kepemilikan tanah oleh para pelaku usaha dalam rangka investasi adalah memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah khususnya para pelaku usaha yang bergerak menjalankan perekonomian negara, ketika sudah memiliki status kepemilikan yang jelas maka tanah tersebut terdaftar sehingga akan mudah bagi para pelaku usaha untuk dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Penyelesaian sengketa tanah yang dilakukan di luar pengadilan dapat diselesaikan melalui prosedur seperti: Pertama, dengan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS) yang pada dasarnya dipergunakan untuk mempercepat waktu dan sekaligus mengurangi biaya, melalui negosiasi pihak-pihak yang berkepentingan untuk mencapai kesepakatan yang menguntungkan semua pihak. Yang kedua penyelesaian sengketa pertanahan melalui proses mediasi, yaitu proses di mana para pihak dengan bantuan seseorang atau beberapa orang secara sistematis

menyelesaikan permasalahan yang disengketakan untuk mencapai penyelesaian. Proses negosiasi dan mediasi telah banyak digunakan secara luas dalam penyelesaian perkara di luar pengadilan. Ketiga yaitu penyelesaian yang dilakukan oleh beberapa instansi atau lembaga seperti Badan Pertanahan Nasional berupa musyawarah dengan pihak-pihak yang sedang bersengketa terhadap status tanah agar tercapai perdamaian atas sengketa tanah yang berupa masalah ganti rugi dan santunan tanah untuk pembangunan, masalah tanah kosong, dan masalah tanah ulayat.

Daftar Pustaka

- Harsono, B. (1995). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Limbong, B. (2014). *Politik Pertanahan*. Jakarta: Pustaka Margaretha.
- Mahendrawati, N. L. (2021). Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition in Indonesia: A Legal Mechanism to Balance the Public Interest. *International Journal of Criminology and Sociology*, 1023-1028.
- Mahendrawati, N. L. (2021). The Principle of Balance to Realize Justice of the Parties in Standard Agreements for Business Format. *Atlantis Press*, 361-365.
- Mahendrawati, N. L. (2021). Zoning the People's Market in the Middle of the Modern Shops in the Badung District Aspect of Business Competition. *Atlantis Press*, 356-360.
- Muhjad, M. H. (2012). *Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer*. Yogyakarta: Genta Publishing .
- Nasional, K. A. (2016, Oktober 27). Retrieved from Penataan Kawasan Hutan Demi Kemakmuran Bangsa: <http://www.bpn.go.id/Berita/SiaranPers/TabId/221/ArtMID/662/ArticleID/9870/> Reforma-Agraria-yang-Menyejahterakan
- Nasional, K. A. (2017 , Februari 07). Retrieved from BPN-RI Selenggarakan Sosialisasi Peraturan Perundangan Tentang Pengadaan Tanah: <http://www.bpn.go.id/Publikasi/Siaran-Pers/> bpn-ri-selenggarakan-sosialisasi-peraturan-perundang-an-tentang-pengadaantanah-4051
- Nasional, P. K. (2016 , Oktober 27). Retrieved from Penataan Kawasan Hutan Demi Kemakmuran Bangsa: <http://www.bpn.go.id/Berita/SiaranPers/TabId/221/ArtMID/662/ArticleID/9870/> Reforma-Agraria-yang-Menyejahterakan

- Suandra, I. W. (1991). *Hukum Pertanahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sumardjono, M. S. (2000). *Hukum Pertanahan Dalam Berbagai Aspek*. Medan: Bina Media.
- Sumardjono, M. S. (2001). *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi. Cetakan Pertama*. Jakarta: Kompas.
- Susanto, T. (2014). *Panduan Praktis Mengurus Sertifikat Tanah & Perizinannya*. Yogyakarta: Buku Pintar .
- Sutrisno, S. d. (2008). *Hukum Investasi di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Penyediaan dan Pemberian Tanah Untuk Keperluan Perusahaan
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1987 tentang Penyediaan dan Pemberian Hak Atas Tanah Untuk Keperluan Perusahaan Pembangunan Perumahan
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 1984 yang merupakan penyempurnaan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1984 tentang Tata Cara Penyediaan Tanah dan Pemberian Hak Atas Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Profil Penulis



Prof. Dr. Ni Luh Made Mahendrawati, SH., M.Hum., dilahirkan di Tabanan, Bali, 7 September 1964 adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Warmadewa sejak tahun 1988. Menyelesaikan pendidikan SD, SMP dan SMA di kampung halamannya jalan Danau Toba No. 14 Tabanan, Bali.

Menyelesaikan pendidikan Strata 2 (S2/ Program Magister) Ilmu Hukum dengan konsentrasi Hukum Bisnis di Universitas Gajah Mada (UGM), Yogyakarta pada tahun 2000-200. Menyelesaikan pendidikan Strata 3 (S3/Doktor Hukum) pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang pada tahun 2017. Sebagai Ketua Jurusan Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Warmadewa pada tahun 1990-1992. Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Warmadewa periode 1993-1996 dan 1997-2000. Pembantu Dekan I Fakultas Hukum Universitas Warmadewa periode tahun 2000-2003. Ketua Bagian DIH Fakultas Hukum Universitas Warmadewa periode tahun 2004-2008. Ketua KLS Non Reguler Fakultas Hukum Universitas Warmadewa periode tahun 2004-2008. Dekan Fakultas Hukum Universitas Warmadewa periode tahun 2007-2011. Dekan Fakultas Hukum Universitas Warmadewa periode tahun 2011-2017. Kepala Bidang Monev dan Akreditasi BPM Universitas Warmadewa periode tahun 2020-2024. Dosen Teladan I Tingkat Universitas Warmadewa tahun 2003. Sebagai Dosen Teladan I Tingkat Kopertis Wilayah VIII tahun 2003. Penghargaan Dosen 10 Tahun tahun 2004. Dosen Bersertifikasi DIKTI tahun 2008. Satya Lencana dari Presiden 15 Tahun tahun 2009. Mediator tahun 2011-sekarang. Reviewer E-Jurnal Ilmiah Ilmu Agama dan Ilmu Hukum “Vyavahara Duta” Jurusan Hukum Fak. Dharma Duta Univ. Hindu Negeri tahun 2019-sekarang. Majelis Dewan Pengawas Daerah Notaris Kabupaten Badung 2018-2020, sebagai Mediator MA RI tahun 2010-sekarang. Auditor SPMI Unwar 2020-sekarang. Editor in Chief Jurnal Prasada Magister Ilmu Hukum Universitas Warmadewa tahun 2020-sekarang.

Pada saat ini, penulis aktif mengajar pada prodi S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Prodi S2 Magister Kenotariatan, dan Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana, S3 Doktor Hukum Program Pascasarjana Universitas Warmadewa. Penulis juga aktif melaksanakan penelitian dan mempublikasikan sejumlah artikel ilmiah dalam jurnal lokal, nasional dan internasional juga dipresentasikan di tingkat nasional dan internasional. Penulis melakukan pengabdian kepada masyarakat dengan memberikan pembinaan, sosialisasi dan penyuluhan pada beberapa Kabupaten di Bali terkait dengan bidang Hukum Ekonomi dan Bisnis, sebagai serta sebagai tim ahli/tim advokasi di Kabupaten Bangli, Inspektorat Daerah Provinsi Bali.

Email Penulis: made.mahendrawati@gmail.com

KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI INDONESIA UNTUK WARGA NEGARA ASING (WNA)

Dr. Habib Adjie, S.H.M.Hum., AIIArb.
Universitas Narotama (Unnar) Surabaya

Pendahuluan

Dalam tatanan Hukum Pertanahan Nasional, hubungan hukum antara orang baik WNI (Warga Negara Indonesia) maupun WNA (Warga Negara Asing) atau orang asing, serta perbuatan hukumnya terkait dengan Hak Atas Tanah⁵⁷ telah diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Prinsip yang dianut oleh UUPA adalah Prinsip Nasionalitas. Hanya WNI yang dapat mempunyai hubungan sepenuhnya dengan tanah sebagai bagian dari bumi dalam frasa yang termuat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hubungan yang dimaksud adalah dalam wujud HM (Hak Milik).

⁵⁷*Batasan atau arti Hak Atas Tanah dapat dilihat dalam Pasal 1 angka Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, yaitu Hak Atas Tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan Tanah, termasuk ruang di atas Tanah, dan/atau ruang di bawah Tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara Tanah, ruang di atas Tanah, dan/atau ruang di bawah Tanah.*

Hubungan hukum yang mengatur antara pemegang hak dengan hak atas tanahnya, ada 8 (delapan) macam asas dalam hukum tanah⁵⁸, yaitu:

- a. Asas religiusitas yang memperhatikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
- b. Asas kebangsaan, yang mendahulukan kepentingan nasional, dengan memberikan kesempatan kepada pihak asing untuk menguasai dan menggunakan tanah untuk keperluan usahanya, yang bermanfaat bagi kemajuan dan kemakmuran bangsa dan negara;
- c. Asas demokrasi, dengan tidak mengadakan perbedaan antara gender, suku, agama dan wilayah;
- d. Asas pemerataan, pembatasan dan keadilan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah yang tersedia;
- e. Asas kebersamaan dan kemitraan dalam hal penguasaan dan penggunaan tanah dengan memperdayakan golongan ekonomi lemah, terutama petani;
- f. Asas kepastian hukum dan keterbukaan dalam hal penguasaan dan penggunaan tanah serta perlindungan hukum bagi golongan ekonomi lemah, terutama golongan petani;
- g. Asas penggunaan dan pemanfaatan tanah sebagai sumber daya alam yang strategis secara berencana, optimal, efisiensi, dan berkelanjutan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan bersama, dengan cara menjaga kelestarian kemampuan dan lingkungannya;
- h. Asas kemanusiaan yang adil dan beradab dalam penyelesaian masalah-masalah yang berkaitan

⁵⁸Markus Metusalach Ronsumbre dalam Tesis Penyelesaian Sengketa Penguasaan Tanah Hak Ulayat Keret Rumbiak Sebagai Kepastian Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kantor Bupati di Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua. *Universitas Atma Jaya Yogyakarta*, 2013.

Semua Warga Negara Indonesia⁵⁹ berhak memiliki Hak Atas Tanah yang ada di Indonesia. Hak Milik pada dasarnya diperuntukkan khusus bagi WNI saja yang berkewarganegaraan tunggal, baik untuk tanah yang diusahakan, maupun untuk keperluan membangun sesuatu di atasnya. Salah satu ciri Hak Milik adalah bahwa hak tersebut dapat menjadi induk hak atas tanah yang lain, misalnya HGB (Hak Guna Bangunan) dan Hak Pakai⁶⁰.

Hak-hak atas tanah yang bisa dimiliki oleh Warga Negara Indonesia seperti tercantum dalam Undang Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yaitu :

Pasal 21 ayat (1) - Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik.

Pasal 30 ayat (1) huruf a - Yang dapat mempunyai hak guna-usaha ialah warga-negara Indonesia;

Pasal 36 (1) – huruf a Yang dapat mempunyai hak guna-bangunan ialah warga-negara Indonesia;

Pasal 42 – huruf a Yang dapat mempunyai hak pakai ialah warga-negara Indonesia;

Pasal 45 – huruf a Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah warga-negara Indonesia;

Pasal 9 UUPA telah menentukan alasan kenapa hanya WNI yang boleh memiliki hak atas tanah di Negeranya sendiri, yaitu :

(1) Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan

⁵⁹-Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia Yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.

-Mengenai siapa saja Warga Negara Indonesia bisa dilihat dalam Pasal 4 tersebut.

⁶⁰Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2007. hal. 28

ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2.

- (2) Tiap-tiap warga-negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

dengan demikian pada dasarnya hanya Warga Negara Indonesia saja yang mempunyai hak milik atas tanah atau semua hak atas tanah yang mempunyai hubungan dengan bumi dan ruang angkasa dengan tidak membedakan antara laki-laki dengan wanita serta sesama Warga Negara Indonesia baik asli maupun keturunan.

Bagaimana dengan Warga Negara Asing (WNA)⁶¹ jika ingin memiliki hak atas tanah di Indonesia ? Pasal 42 UUPA huruf b menegaskan bahwa orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memperoleh hak atas tanah di Indonesia berupa Hak Pakai.

Hak Pakai 41 UUPA menegaskan bahwa :

- (1) Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian

⁶¹-Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia disebutkan bahwa Setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing.

-Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian disebutkan bahwa *Orang Asing adalah orang yang bukan warga negara Indonesia.*

-Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, bahwa *orang Asing adalah orang yang bukan Warga Negara Indonesia yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia.*

sewa-menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuanketentuan Undang-undang ini.

- (2) Hak pakai dapat diberikan:
 - a. selama jangka waktu yang tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan yang tertentu;
 - b. dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.
- (3) Pemberian hak pakai tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Dalam keadaan tertentu seperti tersebut (situasional) dalam Pasal 21 ayat (3) UUPA yaitu Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga-negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarga-negaraannya wajib melepaskan hak itu didalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarga-negaraan itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada Negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung.

Rumusan Masalah

Bahwa sejak lama telah dibuka ruang dan kesempatan untuk orang asing untuk memiliki tanah di Indonesia dengan status Hak Pakai, tapi hal tersebut tidak selalu dimanfaatkan, mungkin saja terlalu rumit cara memperolehnya atau belum ada kepastian dan perlindungan hukumnya yang memadai, sehingga dengan alasan seperti itu banyak yang menerobosnya dengan cara lain, seperti nominee atau pinjam nama. Dengan adanya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah,

Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah telah memberikan kemudahan kepada WNA tidak hanya Hak Pakai saja, tapi juga dapat memiliki rumah tempat tinggal atau hunian rumah tempat tinggal atau hunian sesuai dengan persyaratan yang sudah ditentukan dalam peraturan tersebut. Ketentuan secara normatif yang baru tersebut sangat penting untuk dikaji sehingga bisa memudahkan dalam penerapannya.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif yang bertujuan untuk meneliti kepastian hukum yang merujuk kepada kepustakaan atau hukum yang berlaku, yang berkaiyan dengan Hukum Pertanahan dan Hukum Perjanjian. Dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*) serta meneliti bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Hasil dan Pembahasan

Adanya peraturan yang membatasi WNA yang berkedudukan di Indonesia hanya boleh memiliki dengan status tanah Hak Pakai, membuat WNA meminta atau bekerja sama dengan WNI atau meminjam nama WNI, yaitu WNA akan membeli tanah dengan status HM, jadi secara yuridis formal tanah tersebut tertulis pemegang hak WNI, tapi secara nyata (*factual*) dikuasai oleh WNA. Antara WNI dan WNA tersebut dengan membuat perjanjian seperti⁶² :

1. Perjanjian Pemilikan Tanah (***Land Agreement***) dan Pemberian Kuasa. Dalam Perjanjian Pemilikan Tanah, pihak Warga Negara Indonesia (WNI) mengakui bahwa tanah HM yang terdaftar atas namanya bukanlah miliknya, tetapi milik WNA yang telah menyediakan dana untuk pembelian tanah HM beserta bangunan. Selanjutnya pihak WNI memberi kuasa yang tidak dapat ditarik kembali kepada pihak WNA untuk

⁶²Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 16

melakukan segala tindakan hukum terhadap tanah HM dan bangunan.

2. Perjanjian Opsi, yaitu pihak WNI memberikan opsi atau pilihan untuk membeli tanah HM dan bangunan kepada pihak WNA karena dana untuk pembelian tanah HM dan bangunan itu disediakan pihak WNA.
3. Perjanjian Sewa Menyewa (**Lease Agreement**), yaitu pada prinsipnya dalam perjanjian ini diatur tentang jangka waktu sewa berikut opsi untuk perpanjangannya beserta hak dan kewajiban pihak yang menyewakan (WNI) dan penyewa (WNA).
4. Kuasa untuk menjual (**Power of Attorney to Sell**) yaitu kuasa untuk menjual, ini berisi pemberian kuasa dengan hak substitusi dari pihak WNI (pemberi kuasa) kepada pihak WNA (penerima kuasa) untuk melakukan perbuatan hukum menjual atau memindahkan tanah HM dan bangunan.
5. Hibah Wasiat, yaitu dalam hibah wasiat ini, pihak WNI menghibahkan tanah HM dan bangunan atas namanya kepada pihak WNA.
6. Surat Pernyataan Ahli Waris, yaitu dalam hal ini istri pihak WNI dan anaknya menyatakan bahwa walaupun tanah HM dan bangunan terdaftar atas nama suaminya, tetapi suaminya bukanlah pemilik sebenarnya atas tanah HM dan bangunan tersebut.

Perjanjian-peranjian lainnya juga seperti⁶³ :

1. Akta Pengakuan Utang.
2. Pernyataan bahwa pihak Warga Negara Indonesia memperoleh fasilitas pinjaman uang dari Warga Negara Asing untuk digunakan membangun usaha.
3. Pernyataan pihak Warga Negara Indonesia bahwa tanah Hak Milik adalah milik pihak Warga Negara Asing.

⁶³*Ibid.*, hlm. 16

4. Kuasa menjual. Dalam hal ini Pihak Warga Negara Indonesia memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak Warga Negara Asing untuk menjual, melepaskan atau memindahkan tanah Hak Milik yang terdaftar atas nama Warga Negara Indonesia.
5. Kuasa roya. Dalam kuasa roya ini, Pihak Warga Negara Indonesia memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak Warga Negara Asing untuk secara khusus mewakili dan bertindak atas nama pihak Warga Negara Indonesia untuk meroya dan menyelesaikan semua kewajiban utang-piutang pihak Warga Negara Indonesia.
6. Sewa menyewa tanah. Dalam sewa menyewa tanah ini, Warga Negara Indonesia sebagai pihak yang menyewakan tanah memberikan hak sewa kepada Warga Negara Asing sebagai penyewa selama jangka waktu tertentu, misalnya 25 (dua puluh lima) tahun dapat diperpanjang dan tidak dapat dibatalkan sebelum berakhirnya jangka waktu sewa.
7. Perpanjangan sewa menyewa. Pada saat yang bersamaan dengan pembuatan perjanjian sewa menyewa tanah, dibuat sekaligus perpanjangan sewa menyewa selama 25 (dua puluh lima) tahun.
8. Kuasa. Pihak Warga Negara Indonesia memberi kuasa dengan hak substitusi kepada pihak Warga Negara Asing (penerima kuasa) untuk mewakili dan bertindak untuk atas nama pihak Warga Negara Indonesia mengurus segala urusan, memperhatikan kepentingannya, dan mewakili hak-hak pemberi kuasa untuk keperluan menyewakan dan mengurus izin mendirikan bangunan (IMB), menandatangani surat pemberitahuan pajak dan surat-surat lain yang diperlukan, menghadap pejabat yang berwenang serta menandatangani semua dokumen yang diperlukan.

Perjanjian-perjanjian tersebut di atas, apabila dilihat secara sepintas tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku karena perjanjian-perjanjian tersebut telah memenuhi syarat sahnya perjanjian. Namun bila isi perjanjian diperiksa dengan seksama,

maka semua perjanjian tersebut secara tidak langsung dimaksudkan untuk memindahkan tanah HM dari WNI kepada WNA, sehingga perjanjian tersebut merupakan penyelundupan hukum karena substansinya bertentangan dengan eksistensi dari Undang Undang Pokok Agraria (UUPA).

Dalam kaitan dengan ketentuan pembatasan HP oleh WNA di Indonesia, telah membuat WNI dan WNA untuk membuat perjanjian Pinjam Nama (Nominee⁶⁴) yaitu WNA membeli tanah dengan status HM, kemudian dalam surat-surat tanah (sertifikat) tertulis pemegang hak WNA, tapi secara faktual dan menguasai WNA, antara WNA dan WNI membuat perjanjian-perjanjian tertentu sebagaimana tersebut. Nominee dengan cara seperti itu merupakan Penyelundupan Hukum. Hubungan WNA dan WNI dengan membuat berbagai perjanjian seperti tersebut di atas, dalam kasus⁶⁵ yang terjadi telah menyadarkan WNI bahwa perjanjian yang dibuatnya dengan WNA telah

⁶⁴Nominee adalah perjanjian yang dibuat antara seseorang yang berdasarkan hukum tidak dapat menjadi subyek hak atas tanah tertentu (dalam hal ini Hak Milik/Hak Guna Bangunan) yakni seorang WNA dengan seorang WNI, yang dimaksudkan agar WNA dapat menguasai tanah Hak Milik/Hak Guna Bangunan tersebut namun secara legal formal tanah bersangkutan di atas namakan WNI. Kepemilikan yang dimaksud adalah sebuah kepemilikan yang tidak langsung yang tercipta dari hubungan hukum antara WNI dan WNA yang di kaitkan dalam suatu perjanjian yang disebut Nominee/Trusted Agreement, yaitu suatu perjanjian yang berisi pernyataan bahwa tanah tersebut adalah bukan milik WNI tetapi milik WNA yang diberi kesempatan untuk mengelola tanah tersebut, Maria SW. Sumardjono, *Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, Cetakan 2, Kompas, Jakarta, 2008, hal. 14

⁶⁵Contohnya :

-Putusan Nomor 67/Pdt.G/2008 /PN.Mtr. tanggal 30 Juli 2009.
-Putusan Nomor 105/Pdt.G/PN.Sgr. Tanggal 28 Maret 2001.
Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 156/Pdt/2000/PT.Dps. Mahkamah Agung RI Nomor 980 K/Pdt/2002.

melanggar hukum, kemudian WNI tersebut telah mengajukan gugatan ke pengadilan negeri.

Cara lainnya juga sering mempergunakan Pasal 44 ayat (1) UUPA mengenai Hak sewa untuk bangunan adalah hak yang dimiliki oleh WNI, badan hukum Indonesia, WNA yang berkedudukan di Indonesia dan badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah hak milik orang lain dengan membayar sejumlah uang sewa tertentu dan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati oleh pemilik tanah dengan pemegang hak sewa bangunan. Dalam kaitan ini orang asing menyewa sebidang tanah kepada WNI dalam jangka waktu yang panjang, kemudian di atas tanah tersebut misalnya didirikan bangunan seperti hotel atau resort.

Jika hak sewa tersebut di atas tanah Hak Milik, bisa saja dilakukan dalam jangka waktu yang lama, tapi jika dilakukan dalam waktu yang lama harus diingat juga hak-hak ahli waris jika pemilik tanah meninggal dunia, tapi jika HGB atau HGU tidak lebih dari masa jangka waktunya dan perpanjangannya⁶⁶.

Sebelumnya ketentuan Pasal 42 huruf b UUPA menyebutkan bahwa WNA yang berkedudukan di Indonesia hanya boleh mempunyai Hak Pakai (HP) dan hak-hak lainnya berdasarkan

⁶⁶Pasal 1 angka 7 dan 8 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah mengintroduksi istilah Perpanjangan dan Pembaruan, yaitu “
7. *Perpanjangan* Jangka Waktu Hak yang selanjutnya disebut Perpanjangan adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak tanpa mengubah syarat-syarat dalam pemberian hak tersebut.
8. *Pembaruan Hak* yang selanjutnya disebut Pembaruan adalah penambahan jangka waktu berlakunya sesuatu hak setelah jangka waktu berakhir atau sebelum jangka waktu perpanjangannya berakhir.

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643);
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan di Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5793);

ketentuan tersebut yang berkaitan dengan Hak Pakai untuk orang asing diubah dengan ketentuan sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 49, Pasal 67 ayat (1), Pasal 69, Pasal 71 ayat (1) dan Pasal 72 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

Apakah dengan terjadinya perubahan ketentuan Hak Pakai untuk orang asing tersebut akan menghilangkan penyelundupan hukum melalui Nominee atau melalui Hak Sewa Tanah ? Dengan pengaturan yang rinci dan tegas bisa memberikan kepastian terhadap orang asing yang diberikan Hak Pakai,

Untuk orang asing dapat memiliki Hak Pakai sebagaimana tersebut dalam Pasal 49 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah, yaitu :

- (1) Hak pakai terdiri atas
 - a. hak pakai dengan jangka waktu; dan
 - b. hak pakai selama dipergunakan.
- (2) Hak pakai dengan jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a diberikan kepada:
 - a. Warga Negara Indonesia;
 - b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
 - c. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia;

- d. badan keagamaan dan sosial; dan
- e. Orang Asing

Kemudian Pasal 67 (1) Hak milik atas Satuan Rumah Susun diberikan kepada:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. badan hukum Indonesia;
- c. Orang Asing yang mempunyai izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Mengenai Rumah Tempat Tinggal atau Hunian untuk Orang Asing dalam Pasal 69 yaitu :

- (1) Orang Asing yang dapat memiliki rumah tempat tinggal atau hunian merupakan Orang Asing yang mempunyai dokumen keimigrasian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam hal Orang Asing meninggal dunia, rumah tempat tinggal atau hunian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diwariskan kepada ahli waris.
- (3) Dalam hal ahli waris sebagaimana dimaksud pada ayat- (2) merupakan Orang Asing, ahli waris harus mempunyai dokumen keimigrasian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 71 (1) Rumah tempat tinggal atau hunian yang dapat dimiliki oleh Orang Asing merupakan :

- a. rumah tapak di atas Tanah :
 - 1) hak pakai; atau
 - 2) hak pakai di atas:
 - a) hak milik, yang dikuasai berdasarkan perjanjian pemberian hak pakai di atas tanah milik dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah; atau
 - b) Hak Pengelolaan, berdasarkan perjanjian pemanfaatan Tanah dengan pemegang Hak Pengelolaan.
- b. Rumah susun yang dibangun di atas bidang Tanah:
 - 1) hak pakai atau hak guna bangunan di atas Tanah Negara;
 - 2) hak pakai atau hak guna bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan; atau

- 3) hak pakai atau hak guna bangunan di atas Tanah hak milik.

Dalam ayat (2) ditegaskan bahwa Rumah susun yang dibangun di atas Tanah hak pakai atau hak guna bangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan Satuan Rumah Susun yang dibangun di kawasan ekonomi khusus, kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas, kawasan industri, dan kawasan ekonomi lainnya. Pasal 72 Kepemilikan rumah tempat tinggal atau hunian Orang Asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 diberikan dengan batasan:

- a. minimal harga;
- b. luas bidang Tanah;
- c. jumlah bidang Tanah atau unit Satuan Rumah Susun; dan
- d. peruntukan untuk rumah tinggal atau hunian.

Kesimpulan

Bahwa Orang Asing yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia yang mempunyai izin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, hanya boleh memiliki hak atas tanah di Indonesia berupa Hak Pakai untuk jangka waktu tertentu saja.

Orang asing juga dapat memiliki Rumah Tempat Tinggal atau Hunian Rumah tempat tinggal atau hunian yang merupakan :

- a. rumah tapak di atas Tanah :
 - 1) hak pakai; atau
 - 2) hak pakai di atas:
 - a) hak milik, yang dikuasai berdasarkan perjanjian pemberian hak pakai di atas trak milik dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah; atau
 - b) Hak Pengelolaan, berdasarkan perjanjian pemanfaatan Tanah dengan pemegang Hak Pengelolaan.

- b. Rumah susun yang dibangun di atas bidang Tanah:
- 1) hak pakai atau hak guna bangunan di atas Tanah Negara;
 - 2) hak pakai atau hak guna bangunan di atas Tanah Hak Pengelolaan; atau
 - 3) hak pakai atau hak guna bangunan di atas Tanah hak milik.

Daftar Pustaka

- Adrian Sutedi, **Tinjauan Hukum Pertanahan**, Pradnya Paramita, Jakarta, 2006.
- Arie Sukanti Hutagalung, **Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan**. Rajawali, Jakarta, 2008.
- Boedi Harsono. **Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional**, Universitas Trisakti, Jakarta, 2003.
- , **Hukum Agraria Indonesia**, Djambatan, Jakarta, 2007
- Budiono, Herlien, **Asas Keseimbangan bagi Perjanjian Indonesia**, Cetakan ke I, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2006.
- Hamzah Andi, I Wayan Suandra dan B.A. Manalu, **Dasar Dasar Hukum Perumahan**, Rineka Cipta, 1991.
- Harsono, Boedi (a), **Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)**, Cetakan 9, Djambatan, Jakarta, 2003.
- (b), **Hukum Agraria Indonesia**, Jakarta, 2007.
- Hernoko, Agus Yudha, **Hukum Perjanjian Asas Proporsional dalam Kontrak Komersial**, Kencana, Jakarta, 2011.
- Khairandy, Ridwan, **Iktikad Baik dalam Kebebasan Berkontrak**, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.
- Markus Metusalach Ronsumbre dalam Tesis **Penyelesaian Sengketa Penguasaan Tanah Hak Ulayat Keret Rumbiak Sebagai Kepastian Hukum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Kantor Bupati di Kabupaten Biak Numfor Provinsi Papua**. Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2013.

Maria S.W. Sumardjono, ***Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi***, Kompas, Jakarta, 2006.

-----, ***Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing***, Cetakan 2, Kompas, Jakarta, 2008

Mulyadi, Kartini dan Gunawan Widjaja, ***Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak Hak atas Tanah***, Kencana, Jakarta, 2008.

Patrik, Purwahid, ***Dasar Dasar Hukum Perikatan***, Mandar Maju, Semarang, 1994..

Santoso, Urip, ***Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah***, Kencana, Jakarta, 2010.

Setiawan, ***Pokok Pokok Hukum Perikatan***, Bina Cipta, Jakarta, 1987.

Sofwan, Sri Soedewi Maschun, ***Hukum Perjanjian Perhutangan***, Terjemahan Seksi Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2004.

Subekti R, ***Hukum Perjanjian***, Intermasa, Jakarta, 2005.

Suharnoko, ***Hukum Perjanjian, Teori dan Analisa Kasus***, Prenada Media, Jakarta, 2004.

Sumardjono, Maria S.W. (a), ***Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi***, Kompas, Jakarta, 2006.

----- (b), ***Alternatif Kebijakan Pengaturan Hak atas Tanah beserta Bangunan bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing***, Kompas, Jakarta, 2007.

Sutiknyo, Iman, ***Politik Agraria Nasional Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila***, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.

Wirjono, Prodjudikoro, **Azas Azas Hukum Perjanjian**,
Mandar Maju, Bandung, 2004.

Peraturan Perundang-Undangan.

Undang Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang *Peraturan
Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011
Tentang *Keimigrasian*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun
2006 Tentang *Kewarganegaraan Republik Indonesia*

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun
2020 Tentang **Cipta Kerja** – (Lembaran Negara
Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18
Tahun 2021 Tentang **Hak Pengelolaan, Hak Atas
Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran
Tanah**.

Profil Penulis



HABIB ADJIE

Menyelesaikan pendidikan Strata 1 (S1/Sarjana Hukum)) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung (UNISBA) Bandung tahun 1988. Menyelesaikan pendidikan Spesialis Notariat (C.N) pada Program Pendidikan Spesialis Notariat Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (UNPAD) Bandung tahun 1995. Menyelesaikan pendidikan Strata 2 (S2/Magister Ilmu Hukum) pada Program Ilmu Hukum - Kajian Hukum Ekonomi Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang tahun 1997. Menyelesaikan pendidikan Strata 3 (S3/Doktor Hukum) pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga (UNAIR) Surabaya tahun 2007. Sebagai Pengacara/Panasehat Hukum di Bandung tahun 1986 - 1993. Dosen di Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung (UNISBA) Bandung tahun 1989 - 1997. Notaris & PPAT di Sabang - Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) tahun 1997 - 2000. Notaris & PPAT di Surabaya tahun 2000 - sekarang. Pejabat Lelang (PL) II di Surabaya tahun 2010 – 2021. Mediator Bersertifikat IMAC. Dosen (tetap) di Program Magister Kenotariatan (M.Kn.) : Fakultas Hukum Universitas Narotama Surabaya dan pengajar/dosen luar biasa pada beberapa Program Studi Magister Hukum dan Magister Kenotariatan.

Pada saat ini, penulis merupakan Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Narotama (Unnar) Surabaya. Penulis juga aktif menjadi narasumber dalam berbagai forum seminar, workshop, bimbingan teknis, dan/atau FGD yang diadakan oleh organisasi Notaris/PPAT, pemerintah dan swasta maupun seminar ilmiah di berbagai perguruan tinggi, juga telah menulis beberapa buku Hukum Kenotariatan.

Pada beberapa program Magister Kenotariatan, penulis mengasuh mata kuliah Politik Hukum Kenotariatan (PHK), Kode Etik Jabatan Notaris, Kode Etik Jabatan PPAT, Hukum Kenotariatan Indonesia (HKI), Politik Hukum Kenotaritan (PHK), Teori Hukum Kenotariatan

(THK), Hukum Lelang, Hukum Kontrak, Hukum Keluarga dan Harta Benda Perkawinan, Teknik Pembuatan Akta Notaris (TPA 1, 2 dan 3) dan Teknik Pembuatan Akta (TPA) PPAT, Teknik Pembuatan Akta (TPA) Syariah, Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum, Hukum Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa, dan mata kuliah lainnya pada program sarjana/S1 (ilmu hukum) dan program magister hukum/S2.

Email Penulis : adjieku61@gmail.com.

PENGUASAAN TANAH OLEH ORANG ATAU BADAN ASING

Verlyta Swislyn, S.H., M.Kn
Professional

Hak atas tanah bagi warga negara Indonesia diatur dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang berbunyi :

“ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat “.

Hak atas tanah adalah sesuatu hal yang sangat berharga bagi warga negara Indonesia, karena adanya unsur materi dan unsur sejarah dalam hak kepemilikan atas tanah bagi sekelompok individu.

Dalam pasal 16 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur hak-hak atas tanah yaitu :⁶⁷

1. Hak Milik.
2. Hak Guna Usaha.
3. Hak Guna Bangunan.
4. Hak Pakai.
5. Hak Sewa.
6. Hak Membuka Tanah.
7. Hak Memungut Hasil Hutan.

⁶⁷ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

8. Hak-Hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Di negara Indonesia sendiri penduduknya bukan hanya Warga Negara Indonesia melainkan ada pendatang dalam hal ini Warga Negara Asing (WNA) yang menetap dan tinggal di Indonesia.

Banyaknya warga negara asing yang berada di Indonesia baik dalam kepentingannya untuk bekerja maupun untuk tinggal menetap di Indonesia membuat kebutuhan warga negara asing dalam kepemilikan tanah dan bangunan di Indonesia juga semakin tinggi.

Ada beberapa hal yang menjadi alasan mengapa warga negara asing masuk ke Indonesia, antara lain :

1. Pekerjaan.
2. Pertukaran Pelajar antar negara.
3. Penelitian.
4. Perkawinan Campuran.
5. Kunjungan Wisata.

Dari beberapa alasan penyebab warga negara asing masuk ke Indonesia, penyebab utama adalah pekerjaan dan perkawinan campuran. Pekerjaan menjadi alasan utama karena banyak Perusahaan Penanam modal asing (PMA) di Indonesia yang menugaskan orang-orang kepercayaannya untuk membawahi perusahaan yang ada di Indonesia. Untuk perkawinan campuran banyaknya warga negara Indonesia yang menikah dengan warga negara asing (WNA) dan pada akhirnya banyaknya WNI yang beralih memilih kewarganegaraan asing mengikuti pasangannya akna tetapi tetap tinggal di Indonesia dengan alasan pasangan hidupnya masih bekerja di Indonesia atau danya urusan kewarisan dari orangtuanya.

Berdasarkan pasal 48 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian bahwa Warga negara Asing yang ingin tinggal di Indonesia wajib memiliki izin tinggal.

Izin tinggal yang diberikan berdasarkan pasal 48 ayat 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian adalah :⁶⁸

1. Izin tinggal diplomatic.
2. Izin tinggal dinas.
3. Izin tinggal kunjungan.
4. Izin tinggal terbatas.
5. Izin tinggal tetap.

Izin tinggal tetap diberikan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang, sedangkan izin tinggal tetap bagi mereka yang melakukan perkawinan campur dengan warga negara Indonesia baru dapat diberikan setelah usia perkawinan 2 (dua) tahun.

Izin tinggal warga negara asing di Indonesia secara tidak langsung akan berdampak terhadap pembelian properti di Indonesia baik berupa bangunan perkantoran, bangunan rumah tinggal maupun Satuan Rumah Susun.

Pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015 tentang Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia mengatur mengenai :

“Orang Asing yang Berkedudukan di Indonesia yang selanjutnya disebut Orang Asing adalah orang yang bukan Warga Negara Indonesia yang keberadaannya memberikan manfaat, melakukan usaha, bekerja, atau berinvestasi di Indonesia. Jadi, dari situ bisa disimpulkan bahwa warga negara asing bisa berinvestasi di Indonesia, termasuk investasi properti”.

Pasal 2 ayat 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015 tentang Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia mengatur mengenai :

“ Orang Asing dapat memiliki rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan Hak Pakai ”.

⁶⁸ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Warga Negara Asing yang telah memiliki surat izin tinggal dan menetap di Indonesia yang diterbitkan oleh Kementerian Hukum dan Ham akan diperbolehkan untuk membeli properti di Indonesia, Hal ini diatur dalam pasal 2 ayat 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015 tentang Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia.

*“ Orang asing yang dapat memiliki rumah tempat tinggal atau hunian sebagaimana yang dimaksud pada ayat 1 adalah orang asing pemegang izin tinggal di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ”.*⁶⁹

Masa waktu hak pakai jika dilihat dari Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015 tentang Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia adalah :

“ Hak Pakai tersebut berlaku dalam jangka waktu 30 tahun. bilamana sudah habis masanya dapat diperpanjang 20 tahun lagi dan apabila masa waktu perpanjangan ke-2 sudah habis maka dapat diperpanjang kembali 30 tahun. Jadi, warga negara asing di Indonesia dapat memiliki masa hak pakai untuk rumah tunggal pembelian baru dan hak milik atas satuan atas rumah susun pembelian baru adalah 80 tahun “.

Indonesia memiliki ketentuan sendiri bagi Warga negara asing yang ingin memiliki hak atas rumah tempat tinggal ataupun hunian atas suatu tanah. Peraturan tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2015 tentang Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Ketentuan kepemilikan hak atas rumah tinggal atau hunian bagi warga negara asing di Indonesia diatur dalam

⁶⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang Pemilikan Rumah tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia.

beberapa peraturan lainnya antara lain Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pemberian, Pelepasan, atau Pengalihan Hak atas Pemilikan Rumah Tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2016 tentang Orang Asing atau Ahli Waris yang merupakan Orang Asing sebagai Pemilik Rumah Tinggal atau Hunian yang tidak lagi berkedudukan di Indonesia.⁷⁰

Seringkali timbul sengketa tanah dimana tanah tersebut dijadikan sebagai lahan pembangunan real estate dan adanya warga negara asing baik individu maupun badan hukum yang masuk sebagai investor dalam proyek tersebut dan berujung pada kepentingan komersil sehingga menyebabkan terjadinya pengakuan kepemilikan dari warga negara asing tersebut bahkan tidak sedikit dari mereka yang memiliki surat kepemilikan atas tanah tersebut.

Undang-Undang Pokok Agraria mengatur bahwa orang asing dilarang mempunyai hak milik atas tanah. Akan tetapi, menurut A.P. Parlindungan Undang-Undang Pokok Agraria tidak menutup sama sekali kesempatan bagi warga negara asing dan badan hukum asing untuk dapat mempunyai hak atas tanah di Indonesia, tetapi hanya terbatas pada status hak pakai dan tidak boleh ada jenis hak lainnya. Berdasarkan prinsi nasionnalitas ini semakin jelas kepentingan warga negara Indonesia diatas segala-galanya baik dari segi ekonomi, sosial, dan politis.⁷¹

Sesuai dengan Pasal 49 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas

⁷⁰ Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2016 tentang Orang Asing atau Ahli Waris yang merupakan Orang Asing sebagai Pemilik Rumah Tinggal atau Hunian yang tidak lagi berkedudukan di Indonesia.

⁷¹ A.P. Parlindungan, 1993, *Komentor atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Cetakan ketujuh, Bandung: Mandar Maju, Hal. 81.

Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah mengatur⁷² Hak pakai terdiri atas :

1. hak pakai dengan jangka waktu.
2. hak pakai selama dipergunakan.

Sesuai dengan Pasal 49 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah Hak Pakai dengan jangka waktu diberikan kepada :

1. Warga Negara Indonesia.
2. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
3. badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
4. badan keagamaan dan sosial.
5. Orang Asing.

Tanah yang diberikan status hak pakai dengan jangka waktu tertentu adalah:

1. Tanah Negara.
2. Tanah Hak Milik.
3. Tanah Hak Pengelolaan.

Hak Pakai memiliki jangka waktu pemakaian berdasarkan Pasal 52 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, yaitu :

1. Hak Pakai di Atas Tanah Negara.

Hak pakai di atas Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan dengan jangka waktu diberikan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua

⁷² Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah

puluh) tahun dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun.

Hak pakai di atas Tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri.

2. Hak Pakai di Atas Tanah Milik.

Hak pakai dengan jangka waktu di atas Tanah hak milik, diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak pakai di atas Tanah hak milik.

Hak pakai di atas Tanah hak milik terjadi melalui pemberian oleh pemegang hak milik dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

3. Hak Pakai di Atas Tanah Hak Pengelolaan.

Hak pakai di atas Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan dengan jangka waktu diberikan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun, dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun.

Hak pakai di atas Tanah Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan pemegang Hak Pengelolaan.

Namun dengan adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja, pada pasal 143 yang berkaitan dengan satuan rumah susun untuk orang asing, dikatakan bahwa:⁷³

“ Hak milik atas satuan rumah susun merupakan hak kepemilikan atas satuan rumah susun yang bersifat perseorangan yang terpisah dengan harta Bersama atas bagianbersama, benda bersama dan tanah bersama “.

⁷³ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja

Pasal 144 ayat 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja, menegaskan bahwa :

Hak milik atas satuan rumah susun dapat diberikan kepada :

1. Warga Negara Indonesia.
2. Badan Hukum Indonesia.
3. Warga Negara Asing yang mempunyai izin sesuai ketentuan perundang-undangan.
4. Badan Hukum Asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
5. Perwakilan Negara Asing dan Lembaga Internasional yang berada atau mempunyai perwakilan di Indonesia.

Dalam perundangan Cipta Kerja Warga Negara Asing tetap tidak dapat memiliki tanah sebagai hak milik melainkan hanya boleh memiliki Baangunan yang berstatus Hak Guna Bangunan (HGB) dan dalam hal ini diperuntukkan bagi apartemen atau satuan rumah susu sebagai tempat tinggal selama melakukan pekerjaannya di Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak ats Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, maka Hak Guna Bangunan diatas tanah negara atau tanah pengelolaan memiliki masa waktu pakai selama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 tahun dan dapat diperbaharui Kembali untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Sedangkan, untuk Hak Guna Bangunan diatas tanah hak milik diberikan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperbaharui dengan akta pemberian hak guna bangunan diatas hak milik.

Sekalipun adanya peraturan terbaru melalui Undang-Undang Cipta Kerja hal ini membuat warga negara asing secara legalitas tetap tidak dapat memiliki tanah dengan status hak milik.

Pada nyatanya karena keterbatasan hak kepemilikan warga negara asing atau badan hukum asing di Indonesia membuat timbulnya sengketa tanah, hal ini dikarenakan pada umumnya warga negara asing membutuhkan hak

atas tanah di Indonesia untuk kepentingan komersil sedangkan warga negara Indonesia pada nyatanya memerlukan keuntungan untuk kepentingannya.

Untuk mencegah terjadinya sengketa tanah antara warga negara Indonesia dan Warga Negara Asing dalam permasalahan penguasaan hak atas tanah, maka dimuatlah dalam suatu perjanjian yang disebut Perjanjian Nominee, akan tetapi perjanjian nominee sendiri seringkali menimbulkan suatu dampak hukum terhadap warga negara asing dan warga negara Indonesia itu sendiri.

Perjanjian Nominee terdiri atas perjanjian induk yaitu:⁷⁴

1. Perjanjian kepemilikan tanah dan Pemberian kuasa.

Dalam Perjanjian seperti ini biasanya Warga Negara Indonesia akan mengakui bahwa tanah Hak Milik yang terdaftar atas Namanya bukanlah miliknya melainkan milik dari Warga Negara Asing untuk pembelian tanah Hak Milik tersebut beserta untuk melakukan segala tindakan hukum terhadap tanah dan bangunan.

2. Perjanjian Opsi.

Membeli tanah Hak Milik beserta bangunan kepada pihak Warga Negara Asing karena dan untuk pembelian tanah Hak Milik beserta bangunan itu disediakan oleh Pihak warga negara asing.

3. Perjanjian sewa menyewa.

Didalamnya mengatur mengenai jangka waktu sewa beserta perpanjangannya beserta hak dan kewajiban pihak yang menyewakan dalam hal ini warga negara Indonesia dan pihak penyewa yang dalam hal ini warga negara asing.

4. Kuasa Jual.

Surat yang didalamnya berisi mengenai pemberian kuasa dengan hak substitusi dari Pihak Warga Negara Indonesia kepada Pihak Warga Negara Asing dalam hal

⁷⁴ Martin Rosetamy, 2011, Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Property bagi Asing dihubungkan dengan Hukum Pertanahan, Bandung: Alumni, Hal. 207.

ini sebagai penyewa mengenai perpanjangan serta hak dan kewajiban pihak yang menyewakan.

5. Hibah Wasiat.

Dalam hal ini Pihak Warga Negara Indonesia mennghibahkan tanah hak milik atas Namanya kepada Pihak Warga Negara Asing.

6. Surat Pernyataan Ahli Waris.

Surat yang menyatakan bahwa tanah hak milik beserta bangunan atas nama pembuat pernyataan bukanlah miliknya.

Nominee dalam Bahasa Inggris adalah seseorang atau badan hukum yang namanya digunakan untuk pembelian suatu benda seperti saham, tanah atau bangunan yang sebenarnya bukan pemilik dari benda tersebut.

Perjanjian Nominee adalah perjanjian pinjam nama, dibuat antara seseorang yang menurut hukum tidak dapat menjadi subyek hak atas tanah dan perjanjian ini dibuat dengan maksud agar orang asing tersebut dapat menguasai tanah secara hak milik dengan maksud agar orang asing dapat menguasai tanah hak milik de facto (keadaan yang sebenarnya), namun secara de jure (menurut hukum/hak yang sah) tanah hak milik atas nama warga negara Indonesia. Kata lain, warga negara Indonesia dipinjam Namanya oleh warga negara asing.⁷⁵

Perjanjian nominee seringkali dilakukan oleh warga negara asing bersama dengan warga negara Indonesia. Perjanjian Nominee ini digunakan oleh individu ataupun badan hukum asing untuk memiliki hak atas sebuah tanah atau lainnya untuk kepentingan pribadi ataupun badan hukum asing, dengan menggunakan nama warga negara Indonesia.

Hal ini dapat terjadi dikarenakan Warga negara asing tidak diperbolehkan memiliki suatu tanah dengan status hak

⁷⁵ Maria S.W Soemardjono, 2012, *Penguasaan Tanah oleh warga Negara Asing Melalui Perjanjian Nominee*, Rapat Kerja Wilayah Ikatan Notaris Indonesia, Pengurus Wilayah Bali dan NTT, Denpasar, Hal. 2.

milik. Hal ini mengacu pada pasal 21 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Perjanjian nominee dianggap sebagai sarana yang memungkinkan untuk warga negara asing memiliki hak atas tanah dengan status tanah hak milik dengan cara menggunakan nama warga negara Indonesia.

Banyaknya permasalahan Warga Negara Asing yang melakukan perjanjian nominee dengan warga negara Indonesia sendiri membuat banyaknya sengketa tanah yang terjadi, Salah satu contoh kasus yang banyak terjadi berhubungan dengan perjanjian nominee adalah sebagai berikut :

Tuan A seorang warga negara Singapura membeli beberapa buah aset di daerah Cianjur. Aset tersebut dibeli menggunakan dana pribadi dengan tujuan investasi dan akan dibukanya sarana usaha pribadi untuk perkebunan. Tuan A memiliki seseorang kepercayaannya yang bernama Tuan B seorang warga negara Indonesia yang beralamat di Cianjur. Tuan A ingin membeli tanah dan bangunan dari warga sekitar dan beberapa dari tanah dan bangunan milik warga sekitar telah setuju untuk menjual kepada Tuan A. Seluruh aset Tuan A yang berada di Indonesia akan dibeli menggunakan nama Tuan B, hal ini dikarenakan Tuan A tidak dapat memiliki aset bangunan maupun tanah dengan hak milik di Indonesia.

Tuan A dan Tuan B sepakat untuk membuat sebuah perjanjian diantara mereka dan transaksi jual beli tanah dan bangunan dengan warga sekitar di Notaris. Perjanjian tersebut adalah Perjanjian Nominee dan Akta Jual Beli antara Tuan B dan Penduduk sekitar.

Berjalannya Tuan A lebih banyak berada di Jakarta dan mempercayakan perkebunan miliknya kepada Tuan B, pada tahun ke 3 pemasukkan untuk perkebunan mulai menurun dan Tuan A tidak menerima lagi hasil dari perkebunan karena hasil tersebut digunakan untuk membayar gaji karyawan dan Tuan B.

Pada tahun 2019 Tuan A memutuskan untuk kembali ke Singapura karena saat itu kondisi Tuan A mulai sakit-sakitan dan seluruh aset miliknya di Indonesia dikelola oleh anaknya dan menantunya. Dalam hal ini terjadi perkawinan campur, anak dari Tuan A adalah warga negara Singapura yaitu Nyonya C menikah dengan Tuan D adalah warga negara Indonesia.

Perusahaan Tuan A yang berada di Jakarta dikelola oleh Tuan D dan merupakan perusahaan modal asing karena adanya Tuan A dalam perusahaan tersebut dan Tuan D masuk sebagai Direktur Utama dalam Akta Pendiriannya. Perkebunan yang berada di Cianjur dikelola secara pribadi oleh Tuan A Bersama Tuan B tanpa adanya aset perusahaan di Jakarta. Selama ditinggalkan oleh Tuan A, Tuan B yang mengelola perkebunan tersebut.

Tahun 2020 Tuan A meninggal dunia di Singapura, dimana ada sebuah wasiat yang ditinggalkan menjelaskan bahwa seluruh aset Tuan A di Indonesia maupun di Singapura diwariskan kepada anak perempuan semata wayangnya yaitu Nyonya C.

Setelah beberapa saat Tuan A meninggal dunia, Nyonya C dan Tuan D ke Cianjur ingin melihat dokumen terkait perkebunan yang dibeli oleh Tuan A, bersamaan dengan hal itu diketahui pula bahwa Tuan B telah menjual beberapa aset milik Tuan A selama ini tanpa sepengetahuan dari Tuan A saat Tuan A masih hidup.

Dalam hal ini bagaimana kekuatan perjanjian nominee itu sendiri?

Dalam hal ini perjanjian yang terkait dengan penguasaan hak milik warga negara asing secara tidak langsung telah menunjukkan adanya penyelundupan hukum karena telah memindahkan dan mengalihkan hak atas tanah yang dalam hal ini status hak tanah adalah hak milik kepada warga negara asing.

Menurut Maria Sumardjono, jalan menggunakan kedok melakukan jual beli atas nama seorang warga negara Indonesia, sehingga secara yuridis formal tidak meyalahi peraturan, namun disamping itu dilakukan upaya

pembuatan perjanjian antara warga negara Indonesia dengan warga negara asing tersebut dengan cara pemberian kuasa (sering disebut dengan kuasa mutlak), yang memberikan hak yang tidak dapat ditarik Kembali oleh warga negara Indonesia dan membrikan kewenangan bagi penerima kuasa yaitu warga negara asing untuk melakukan segala perbuatan hukum berkenaan dengan hak atas tanah tersebut, yang menurut hukum hanya dapat dilakukan oleh pemegang hak yaitu warga negara Indonesia sehingga pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah.⁷⁶

Harus diketahui dahulu unsur-unsur yang dimiliki perjanjian nominee adalah :⁷⁷

1. Adanya perjanjian pemberi kuasa antara dua pihak, yaitu pemilik yang sebenarnya sebagai pemberi kuasa dan penerima kuasa yang didasarkan pada adanya kepercayaan dari pemilik sebenarnya kepada penerima kuasa.
2. Kuasa yang diberikan bersifat khusus dengan adanya jenis Tindakan hukum yang terbatas.
3. Penerima kuasa bertindak seakan-akan sebagai perwakilan dari pemilik sebenarnya didepan hukum.

Syarat sahnya sebuah perjanjian mengacu pada pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yaitu :

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya.
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan.
3. Suatu hal tertentu.
4. Suatu sebab yang halal.

⁷⁶ Maria S.W Soemardjono, 2007, *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan kelima, Jakarta:Kompas, Hal. 85.

⁷⁷ Natalia Christine Purba, *Keabsahan Perjanjian Inominat Dalam Bentuk Nominee Agreement, Analisi Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing*, Depok: Fakultas Hukum Universitaas Indonesia, Hal. 45.

Menurut Maria. S.W. Sumardjono, kedudukan warga negara asing dalam perjanjian nominee sangat lemah dikarenakan 2 (dua) alasan, yaitu :⁷⁸

1. Walaupun kedua belah pihak cakap bertindak dan mengikatkan diri secara sukarela tetapi causanya adalah palsu atau terlarang karena perjanjian tersebut mengakibatkan dilannggarnya ketentuan pasal 26 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria.
2. Tidak semua perjanjian yang dibuat mempunyai kekuatan mengikat sebagai Undang-Undang. Hanya perjanjian mengikat kedua belah pihak yang dapat dikatakan sah. Dengan demikian perjanjian pura-pura tidak mempunyai kekuatan mengikita karena dibuat tidak sah.

Maka dapat dipastikan bahwa perbuatan hukum yang dilakukan oleh warga negara asing melalui perjanjian nominee merupakan sebuah bentuk penyelundupan hukum karena bertentangan dengan Pasal 26 ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang berbunyi :

“ Setiap jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk langsung ayaupun tidak langsung memindahkan hak milik kepada orang asing, kepada seorang warganegara yang disamping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing atau kepada suatu badan hukum. Kecuali yang ditetapkan oleh Pemerintah termasuk pasal 21 ayat 2 adalah batal karena hukumdan tanahnya jatuh kepada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebani tetap berlangsung serta semua pembayaran yang telah diterima oleh pemilik tidak dapat dituntut Kembali “.

Warga negara asing yang berada di Indonesia baik individu maupun dalam bentuk badan hukum berdasarkan peraturan yang mengatur kepemilikan tanah dan bangunan warga negara asing atau badan hukum asing di Indonesia maka Pemerintah Indonesia dalam hal ini telah

⁷⁸ Maria S.W Soemardjono, 2007, *Op.Cit.*

memberikan jaminan kepada warga negara asing untuk memiliki tempat tinggal atau badan hukum asing untuk memiliki lahan usaha asing di Indonesia selama menjalankan kepentingannya di Indonesia. Pemerintah Indonesia dalam hal ini memberikan kesempatan untuk warga negara asing atau badan hukum asing untuk memiliki bangunan dengan perpanjangan hak yang mengacu pada Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan lainnya agar tidak terjadinya penyelundupan hukum yang bertentangan dengan perturan yang ada.

Daftar Pustaka

- Maria S.W Soemardjono, ***Penguasaan Tanah oleh warga Negara Asing Melalui Perjanjian Nominee***, Rapat Kerja Wilayah Ikatan Notaris Indonesia, Pengurus Wilayah Bali dan NTT, Denpasar, 2012.
-
- _____, ***Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi***, Cetakan kelima, Kompas, Jakarta, 2007.
- Martin Rosetamy, ***Konsep-Konsep Hukum Kepemilikan Property bagi Asing dihubungkan dengan Hukum Pertanahan***, Alumni, Bandung, 2011.
- Natalia Christine Purba, ***Keabsahan Perjanjian Inominat Dalam Bentuk Nominee Agreement, Analisa Kepemilikan Tanah oleh Warga Negara Asing***, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang *Keimigrasian*.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang *Cipta Kerja*
- Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2016 tentang *Orang Asing atau Ahli Waris yang merupakan Orang Asing sebagai Pemilik Rumah Tinggal atau Hunian yang tidak lagi berkedudukan di Indonesia*
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang *Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah*
- Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2015 tentang *Pemilikan Rumah tempat Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia*.

Profil Penulis



Verlyta Swislyn, S.H., M.Kn

Penulis mengenyam pendidikan di Fakultas Hukum (S1) di Universitas Tarumanagara Jakarta yang tamat pada tahun 2011. Penulis menyelesaikan pendidikan program S2 Magister Kenotariatan di Universitas Jayabaya dan tamat pada bulan Januari 2019. Pengalaman penulis khususnya dibidang hukum bukanlah hal baru melainkan sudah dimulai sejak tahun 2010 penulis pernah bekerja dibidang Legal & Litigation Departement di PT. CIMB Niaga Auto Finance, serta pada tahun 2011 penulis diberikan kesempatan bekerja pada bagian Credit Administration (Contract Leasing Aggrement) di PT. Mitsui Leasing Capital Indonesia, disamping itu penulis juga sampai saat ini masih aktif dalam mengisi acara sebagai pembicara dibeberapa private event perusahaan swasta.

Saat ini penulis masih mengemban jabatan sebagai Komisaris dari PT. Teguh Putra Mandiri yang berkantor pusat di Jakarta Pusat dan Menjabat sebagai Managing Partner sekaligus Pengacara di Veli and Partners yang berkantor di Jakarta Pusat. Penulis telah menulis buku pertamanya yang berjudul “Kemana Larinya Harta Bersama Setelah terjadinya Perceraian?” Penerbit Elex Media Jakarta, Buku kedua penulis ditulis bersama Dr. Udin Narsudin, SH., M.Hum, SpN yang berjudul “Kemana Hartaku akan Berlabuh?”, yang diterbitkan oleh Penerbit Elex Media Jakarta.

Email Penulis : verlytaswislyn@gmail.com

BANK TANAH DALAM PERSPEKTIF IUS CONSTITUTUM PENGUASAAN TANAH YANG BERKEADILAN

Mustofa Abdul Basir, S.H., S.E., M.E., M.Kn.
Universitas Islam Bandung

Pendahuluan

Tanah adalah bagian penting dari sendi kehidupan dan aktivitas manusia, bangsa, dan negara yang keberadaannya sangat penting dan menentukan dapat berjalan tidaknya segala pemenuhan kebutuhan hidup dan ekonomi karena segala aktivitas yang dilakukan oleh manusia sudah pasti sangat bergantung pada keberadaan tanah. Tanah selain sebagai tempat tinggal atau bernaung manusia, juga di dalamnya mengandung kekayaan baik berupa material atau sumber-sumber kekayaan lainnya yang bisa dimanfaatkan dan digunakan untuk manusia dalam memenuhi segala kebutuhan hidupnya.⁷⁹ Namun, keberadaan tanah tersebut tidak sepenuhnya dapat dikuasai atau dimiliki oleh seluruh manusia secara merata karena adanya keterbatasan kemampuan daya beli masing-masing individu. Hal tersebut tentunya terjadi

⁷⁹Al Zahra, Fatimah. (2017). Melacak Landasan Hukum Pengelolaan Aset Tanah Negara melalui Konsep Bank Tanah. *Al-Ihkam*. (12), 405-428. <https://doi.org/10.19105/al-ihkam.v12i2.1306>.
<http://ejournal.iainmadura.ac.id/index.php/alihkam/article/view/1306/0>

hampir di seluruh negara-negara di belahan bumi manapun tidak terkecuali Indonesia. Tanah sebagai sumber kehidupan sejatinya tidak dapat dilepaskan kepada konsep hak manusia untuk hidup layak dan hak hidup secara manusiawi. Konsep tanah yang berkeadilan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera sejatinya merupakan tujuan utama berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang itu termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Alinea ke-4 yang menyebutkan bahwa berdirinya Pemerintah Negara Indonesia adalah hendak memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁸⁰

Konsekuensi logis dari tujuan Negara Republik Indonesia dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka diatur kemudian dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, tepatnya dalam Pasal 33 Ayat (3) yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁸¹ Titik tekan utama dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD

⁸⁰Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea ke-4 menyebutkan bahwa: "...untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Diakses dari laman <https://www.dpr.go.id/jdih/uu1945>, tanggal 28 Februari 2022.

⁸¹*Ibid.*

NRI Tahun 1945 tersebut ada bumi dan air, yang tidak lain adalah tanah, tanah di dalamnya mengandung sumber air dan sumber kekayaan yang dapat mewujudkan kemakmuran rakyat Indonesia yang sudah seharusnya dikuasai negara untuk menyejahterakan rakyat Indonesia. Namun, tujuan tersebut faktanya sampai saat ini belum tercapai, meskipun Indonesia telah merdeka selama 76 Tahun lebih sejak 18 Agustus 1945. Penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia belum adil, hal tersebut sebagaimana indeks gini rasio kepemilikan tanah yang berada di 0,54-0,67. Indeks tersebut sangat jauh jika dibandingkan dengan gini rasio tingkat pendapatan yang berada di bawah 0,4. Hal tersebut tidak lain karena kepemilikan tanah hanya berada pada sekelompok orang saja atau dengan kata lain kepemilikan tanah tidak merata atau tidak berkeadilan.⁸²

Sejak Indonesia merdeka cita-cita pemerataan penguasaan dan pemilikan tanah merupakan hal yang menjadi fokus pemerintah dan negara sehingga tonggaknyanya adalah dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Meskipun telah 61 tahun lebih UUPA terbit, permasalahan pertanahan sampai saat ini masih terus bertambah. Bahkan, wacana reforma agraria yang dikatakan sebagai kunci keadilan pemilikan tanah, sampai saat ini tidak juga dapat direalisasikan, padahal tujuan reforma agraria tersebut sangat tepat dalam rangka mewujudkan keadilan pemilikan tanah di Indonesia, sebagaimana termaktub dalam tujuh tujuan reforma agraria yaitu: pertama, mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan; kedua, menangani sengketa dan konflik agraria; ketiga, menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan

⁸²Djalil, Sofyan. (2020). *Ketimpangan Kepemilikan Tanah di RI Masih Tinggi, Ini Datanya*. Detik Finance. Edisi 11 Desember 2020. Diakses tanggal 28 Februari 2022 melalui laman: <https://finance.detik.com/properti/d-5291541/ketimpangan-kepemilikan-tanah-di-ri-masih-tinggi-ini-datanya>.

dan pemanfaatan tanah; keempat, menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan; kelima, memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi; keenam, meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan; dan ketujuh, memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.⁸³ Selain itu, kebutuhan terhadap tanah saat ini semakin meningkat dan kompleks yang menjadikan ketersediaan tanah yang representatif semakin berkurang, padahal di lain pihak ketersediaan tanah di wilayah-wilayah tertentu masih mencukupi yang menjadikan pola pemilikan atau penguasaan tanah menjadi tidak merata. Oleh sebab itu, diperlukan adanya pengontrol stabilitas dan ketersediaan tanah di Indonesia yang dapat memberikan jalan bagi terciptanya pemerataan penguasaan tanah sebagai solusi terhadap permasalahan belum tercapainya tujuan reforma agraria yang diamanatkan oleh UUPA. Pengontrol stabilitas dan ketersediaan tanah tersebut adalah bank tanah (*land banking*). Kehadiran bank tanah di Indonesia sudah sejak lama dinantikan sebagai jalan penyelesaian berbagai permasalahan stabilitas dan penyediaan tanah serta tidak meratanya penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia.⁸⁴

Atas dasar permasalahan yang terjadi dalam hal stabilitas dan ketersediaan tanah, maka pemerintah menerbitkan peraturan dalam rangka mendirikan bank tanah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) yang mengamanatkan kepada pemerintah pusat untuk membentuk badan bank tanah yang berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah.⁸⁵ Meskipun begitu, pada dasarnya

⁸³Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria memberikan penegasan bahwa reforma agraria bertujuan dalam rangka menciptakan keadilan penguasaan tanah.

⁸⁴Limjong, Bernhard. (2013). *Bank Tanah*. Jakarta: Margaretha Pustaka. hlm. 45.

⁸⁵Bagian Keempat Pertanahan, Paragraf 1 mengenai Bank Tanah, Pasal 125 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menyebutkan bahwa pemerintah pusat

pendirian bank tanah secara khusus sebagai langkah pemerintah untuk mempermudah penyediaan tanah untuk kepentingan umum sehingga proses pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah tidak terhambat dan dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan.⁸⁶ Kemudian, atas dasar amanat UUCK mengenai bank tanah tersebut pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (PP Bank Tanah) yang tujuannya adalah untuk menutupi celah kekosongan peran pemerintah sebagai pengatur ketersediaan tanah (*land manager*), yang pada saat ini pemerintah baru berperan sebagai pengatur pertanahan (*land regulator*).

Bank Tanah: Ius Constitutum Keadilan Penguasaan Tanah di Indonesia

Terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (PP Bank Tanah) menjadi tonggak terwujudnya Bank Tanah di Indonesia. Hal itu tentu merupakan wujud bahwa konsep kehadiran bank tanah telah menjadi ketentuan positif (*ius constitutum*) dan wajib untuk diwujudkan. Pengaturan Bank Tanah pada awalnya merupakan *ius constituendum* sebagai konsepsi kontrol pasar tanah dalam rangka menjamin efisiensi dan rasionalitas harga tanah, yang dapat menciptakan keadilan melalui penentuan kebijakan, perencanaan, strategi, implementasi, dan evaluasi di bidang pertanahan.⁸⁷ Konsep keadilan

membentuk badan bank tanah; badan bank tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan badan khusus yang mengelola tanah; kekayaan badan bank tanah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan; badan bank tanah berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah.

⁸⁶Rahmawati, Miya. (2015). *Penyusunan Kebijakan dan Strategi Penyediaan Tanah Bagi kepentingan Umum*, Direktorat Tata Ruang Pertanahan. Jakarta: Bappenas. hlm. 45.

⁸⁷Mochtar, Hairani. (2013). Keberadaan Bank Tanah dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan. *Jurnal Cakrawala Hukum*. 18(2): 127-135.

merupakan konsep yang tidak akan pernah selesai untuk diperdebatkan termasuk dalam hal penguasaan tanah di Indonesia. Jika mengacu kepada pemikiran Gustav Radbruch yang memberikan konsep tujuan hukum yang menyatakan bahwa terdapat tiga konsep dasar tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian.⁸⁸ Maka, pengaturan Bank Tanah merupakan sebuah penjaminan terhadap kepastian hukum yang pada gilirannya diharapkan dapat menciptakan penguasaan tanah yang berkeadilan. Kemudian, jika merujuk kepada teori Hans Kelsen dalam bukunya *general theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat mewujudkan kepuasan masyarakat.⁸⁹ Selain itu, Hans Kelsen juga mengemukakan keadilan sebagai pertimbangan nilai yang bersifat subjektif. Walaupun suatu tatanan yang adil yang beranggapan bahwa suatu tatanan bukan kebahagiaan setiap perorangan, melainkan kebahagiaan sebesar-besarnya bagi sebanyak mungkin individu dalam arti kelompok, yakni terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan tertentu, yang oleh penguasa atau pembuat hukum, dianggap sebagai kebutuhan-kebutuhan yang patut dipenuhi.⁹⁰

Terpenuhinya keadilan merupakan langkah dalam mewujudkan keseimbangan antara kewajiban dan hak yang harus ditunaikan. Ketentuan perundang-undangan yang baik sudah sewajarnya mampu menciptakan keadilan untuk semua pihak yang terdampak atas ketentuan perundang-undangan tersebut, yang tidak lain adalah rakyat atau warga negara yang wajib tunduk dan patuh terhadap perundang-undangan tersebut, yang

<https://doi.org/10.26905/idjch.v18i2.1117>.

<https://jurnal.unmer.ac.id/index.php/jch/article/view/1117/771>.

⁸⁸Warasih, Emsi. (2005). *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: PT. Suryandaru Utama. hlm. 44.

⁸⁹Kelsen, Hans. (2011). *General Theory of Law and State*. diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien. Bandung: Nusa Media, hlm. 9.

⁹⁰*Ibid.*, hlm. 12.

dilakukan secara yang proporsional dan tidak timpang sebelah. Pihak yang berperan dalam terpenuhinya keadilan dalam konteks penguasaan tanah adalah pemerintah sebagai penyelenggara Bank Tanah agar dalam melakukan pengelolaan dan pendistribusian tanah dilakukan secara adil dan merata. Penyelenggaraan Bank Tanah dilakukan melalui perbuatan hukum berupa peralihan aset hak atas tanah yang dilakukan melalui jual-beli, tukar menukar, atau maupun hibah yang merupakan hubungan hukum antara pemerintah dan masyarakat dan ini juga dipraktikkan oleh beberapa negara yang telah membentuk Bank Tanah. Tentunya, suatu hubungan hukum yang adil tercipta melalui proses dan prosedur yang benar, transparan, dan akuntabel. Pastinya semua orang dan lapisan masyarakat menghendaki terwujudnya keadilan, akan tetapi keadilan akan sangat sulit untuk dinilai secara objektif oleh secara umum masyarakat karena takaran keadilan antara satu dengan yang lainnya dalam suatu masyarakat akan berbeda-beda sebagai akibat perbedaan persepsi atau parameter penilaian keadilan baik dari sisi masyarakat maupun pemerintah.⁹¹

Kemudian, jika mengacu kepada pemikiran tentang keadilan menurut teori John Rawls yang mengemukakan bahwa *justice is fairness*. *Fairness* yang diartikan kepatutan atau kewajaran. Kewajaran yang dimaksud dalam konsep keadilan menurut John Rawls lebih dimaksudkan sebagai kewajaran antara pemenuhan hak dan pelaksanaan kewajiban. Artinya kewajiban yang ditunaikan harus seimbang dengan hak yang diharapkan atau diminta.⁹² Jika dikaitkan dengan konsep penyelenggaraan Bank Tanah, keadilan sebagai

⁹¹Al-Zahra, Fatimah. (2017). Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan. *Arena Hukum*, 10(3): 357-384. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01003.2>

⁹²Fattah, Damanhuri. (2013). Teori Keadilan Menurut John Rawls. *Jurnal TAPIS*. 9(2), 30-45. <https://doi.org/10.24042/tps.v9i2.1589>.
<http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/view/1589>.

kewajaran menghendaki terwujudnya transparansi dalam pengelolaan bank tanah publik secara wajar dan sesuai dengan yang diharapkan rakyat. Selain itu, jika dikaitkan dengan proses peralihan hak atas tanah yang terjadi dalam mekanisme Bank Tanah, keadilan sebagai kewajaran menghendaki terciptanya kepatutan atau kewajaran hak dan kewajiban antara kedua belah pihak, yang dalam hal ini antara pemerintah dan masyarakat. Keadilan ini tidak hanya menghendaki kewajaran distribusi hak dan kewajiban yang tidak berat sebelah atau mementingkan kepentingan salah satu pihak saja, namun juga kewajaran dalam semua tindakan selama proses peralihan hak atas tanah terjadi tahap demi tahap. Hal ini hanya bisa terwujud jika pengelolaan Bank Tanah yang dilakukan oleh Bank Tanah dilakukan secara transparan dan akuntabel. John Rawls menempatkan konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial. Keadilan yang berbasis peraturan bahkan bersifat administratif formal tetap penting karena pada dasarnya memberikan suatu jaminan minimum bahwa setiap orang dalam kasus sama harus diperlakukan sama atau dengan kata lain keadilan menuntut kesamaan minimum bagi segenap masyarakat.⁹³

Mengacu kepada konsep keadilan yang memberikan porsi yang utama kepada hukum dan ketentuan maka Bank Tanah telah diatur dengan baik dan tepat melalui hukum positif yang diharapkan dapat mewartakan kebutuhan yang telah dicita-citakan oleh segenap rakyat Indonesia dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah di Indonesia yang berkeadilan. Selain itu, jika mengacu kepada prinsip keadilan menurut John Rawls bahwa pemenuhan hak yang sama atas kebebasan dasar (*equal liberties*) kepada semua lapisan masyarakat serta pengaturan terhadap perbedaan ekonomi dan sosial untuk menciptakan kondisi yang kondusif (*maximum minimorum*), maka Bank Tanah harus dapat memberikan pemerataan penguasaan tanah yang berkeadilan yang disesuaikan dengan cita

⁹³Fuady, Munir. (2010). *Dinamika Teori Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 96.

hukum dan landasan konstitusional Indonesia. Oleh sebab itu, implementasi *ius constitutum* Bank Tanah harus memperhatikan karakter jiwa bangsa Indonesia melalui nilai-nilai Pancasila sebagai cita hukum serta memperhatikan nilai-nilai luhur UUD NRI 1945 tentang moral, keadilan, kemanusiaan, kekeluargaan, dan kesejahteraan yang lebih bersifat komunal.⁹⁴

Kemudian, jika mengacu kepada konsep keadilan dari Aristoteles yang mengkategorikan keadilan menjadi dua kategori yaitu keadilan kumulatif dan keadilan distributif. Keadilan berarti juga kesamaan hak, namun pada sisi lain harus dipahami pula bahwa keadilan juga berarti ketidaksetaraan hak. Teori keadilan Aristoteles berdasar pada prinsip persamaan. Keadilan distributif merupakan keadilan yang menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi haknya, jadi sifatnya proporsional. Di sini yang dinilai adil adalah apabila setiap orang mendapatkan apa yang menjadi haknya secara proporsional. Keadilan distributif berkenaan dengan penentuan hak dan pembagian hak yang adil dalam hubungan antara masyarakat dengan negara, dalam arti apa yang seharusnya diberikan oleh negara kepada warganya.⁹⁵ Berkaitan dengan praktik Bank Tanah, maka keadilan kumulatif ini terletak pada persamaan kesempatan yang dimiliki oleh seluruh rakyat untuk bisa memiliki tanah, khususnya petani-petani yang tidak memiliki tanah, melalui redistribusi tanah (reforma agraria) yang merupakan salah satu program unggulan Bank Tanah. Selain persamaan kesempatan, dalam praktik Bank Tanah juga akan tercipta suatu persamaan kedudukan dalam arti persamaan hak antara pemerintah dan masyarakat. Misalnya dalam proses perolehan tanah

⁹⁴Al-Zahra, Fatimah. (2017). Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan., *Loc. Cit.*

⁹⁵Nasution, Bahder Johan. (2014). Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern. *Yustisia*. 3(2): 118-130. <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/download/11106/9938>

hak milik melalui jual beli dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum, pemerintah sebagai pembeli dan masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah diberi hak yang sama untuk merealisasikan keinginannya masing-masing mengenai besaran nilai atau harga tanah yang hendak diakuisisi oleh Bank Tanah, yaitu sama-sama sepakat dengan harga yang proporsional dan masyarakat tidak merasa dirugikan. Jual beli tanah tidak boleh terjadi tanpa adanya kesepakatan dari kedua belah pihak atas dasar kerelaan dan kesepakatan.⁹⁶

Pemerintah sebagai otoritas yang berkuasa tidak boleh sewenang-wenang dalam menentukan harga tanah semauanya dengan mengorbankan harapan masyarakat, atau dapat dikatakan bahwa pemerintah tidak boleh berbuat sewenang-wenang atas nama negara yang berkuasa sehingga bisa melakukan apa saja dan memaksakan tindakannya kepada masyarakat. Keadilan distributif memberikan perlakuan kepada pihak tertentu karena ada kelebihan dibanding yang lain berdasarkan prinsip ketidaksamaan dan proporsional, kelebihan yang dimaksud dapat berupa prestasi ataupun kesalahan. Berkaitan dengan praktik bank tanah, keadilan distributif ini berkaitan dengan kemampuan masyarakat yang berbeda-beda dalam mengelola tanah dengan baik dan tentunya juga berkaitan dengan aspek prestasi dalam pemanfaatan tanah secara produktif dan berhasil guna sehingga memberikan manfaat yang tinggi kepada masyarakat sekitarnya.

Peraturan Mengenai Bank Tanah di Indonesia

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada Bagian Keempat Paragraf 1 mengenai Bank Tanah pada Pasal 125 menyebutkan bahwa pemerintah pusat diamanahi untuk membentuk badan bank tanah yang merupakan badan khusus yang mengelola tanah dan kekayaannya merupakan kekayaan negara yang

⁹⁶Al-Zahra, Fatimah. (2017). Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan., *Loc. Cit.*

dipisahkan. Bank Tanah memiliki fungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Pasal 126, menyebutkan bahwa Bank Tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk: a. kepentingan umum; b. kepentingan sosial; c. kepentingan pembangunan nasional; d. pemerataan ekonomi; e. konsolidasi lahan; dan f. reforma agraria; Ketersediaan tanah untuk reforma agraria tersebut paling sedikit tiga puluh persen dari tanah negara yang diperuntukkan bank tanah; Bank Tanah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat transparan, akuntabel, dan nonprofit. Pasal 128, mengatur mengenai sumber kekayaan badan bank tanah dapat berasal dari: a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; b. Pendapatan sendiri; c. Penyertaan modal negara; dan d. sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 129, mengatur bahwa tanah yang dikelola badan bank tanah diberikan hak pengelolaan; hak pengelolaan tersebut dapat diberi hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai; Jangka waktu hak guna bangunan di atas hak pengelolaan dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya; Pemegang hak pengelolaan badan bank tanah diberi kewenangan untuk: a. melakukan penyusunan rencana induk; b. membantu memberikan kemudahan Perizinan Berusaha/persetujuan; c. melakukan pengadaan tanah; dan d. menentukan tarif pelayanan; Pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan Bank Tanah dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah di atas hak pengelolaan.⁹⁷

⁹⁷Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) cacat secara formil. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusionalitas bersyarat. Sebagaimana Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara

Kemudian, Pasal 130, organ yang ada dalam Bank Tanah terdiri atas: a. Komite; b. Dewan Pengawas; dan c. Badan Pelaksana. Pasal 131, Komite diketuai oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan beranggotakan para menteri dan kepala yang terkait; Ketua dan anggota Komite ditetapkan dengan Keputusan Presiden berdasarkan usulan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Pasal 132, Dewan Pengawas berjumlah paling banyak 7 (tujuh) orang terdiri atas 4 (empat) orang unsur profesional dan 3 (tiga) orang yang dipilih oleh Pemerintah Pusat; Terhadap calon unsur profesional dilakukan proses seleksi oleh Pemerintah Pusat yang selanjutnya disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dipilih dan disetujui; Calon dari unsur profesional yang diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, paling sedikit berjumlah 2 (dua) kali jumlah yang dibutuhkan. Pasal 133, Badan Pelaksana terdiri atas Kepala dan Deputi; Jumlah Deputi ditetapkan oleh Ketua Komite; Kepala dan Deputi diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Komite; Pengangkatan dan pemberhentian Kepala dan Deputi dapat diusulkan oleh Dewan Pengawas. Pasal 134, Ketentuan lebih lanjut mengenai Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana diatur dalam Peraturan Presiden. Pasal 135, pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan Bank Tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah.⁹⁸

Atas dasar UUCK diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dalam

bersyarat sepanjang tidak dimaknai 'tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan'. Menyatakan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini. Atas dasar itu, Pemerintah harus menanggihkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

⁹⁸*Ibid.*

Pasal 2 Ayat (1) menyebutkan bahwa Bank Tanah merupakan badan hukum yang kekayaannya terpisah dari kekayaan negara sebagai bentuk penjaminan operasional Badan Bank Tanah yang profesional agar ruang gerak operasional Bank Tanah menjadi fleksibel, transparan, dan akuntabel.⁹⁹ Bank Tanah merupakan badan khusus (*sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah.¹⁰⁰ Artinya Bank Tanah memiliki kewenangan pokok sebagai badan yang melakukan pengelolaan tanah yang kemudian diberikan hak atas tanah dengan hak pengelolaan. Hak pengelolaan tersebut pada dasarnya merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian didelegasikan kepada pemegang Hak Pengelolaan.¹⁰¹ Bank Tanah yang harus diwujudkan agar cita-cita penguasaan tanah yang berkeadilan dapat terwujud adalah pembentukan Bank Tanah melalui badan yang bertugas menyimpan cadangan tanah dan mendistribusikan untuk berbagai keperluan; efisiensi pendanaan dalam pengelolaan tanah termasuk dalam pengadaan dan pendistribusian tanah agar dapat dapat mengendalikan pasar tanah; dan menjamin ketersediaan tanah yang tidak terpengaruh oleh permainan para spekulan tanah.

Implementasi dan Fakta Mengenai Bank Tanah di Indonesia

Implementasi ketentuan Bank Tanah sampai saat ini belum dapat dilihat secara langsung dan bahkan pembentukan Badan Bank Tanah yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah sampai saat ini belum terwujud secara pasti. Tetapi, di sisi lain, tidakbisa dipungkiri bahwa saat

⁹⁹Arnowo, Hadi. (2021). *Pengelolaan Aset Bank Tanah Untuk Mewujudkan Ekonomi Berkeadilan*. Loc. Cit. hlm. 90.

¹⁰⁰Pasal 1 Angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

¹⁰¹Pasal 1 Angka (3) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

ini para petani, masyarakat adat, masyarakat agraris lainnya di pedesaan dan komunitas miskin kota harus menghadapi kenyataan, bahwa bukannya reforma agraria dan kelembagaannya yang diperkuat agar realisasinya semakin terasa. Tetapi, sebaliknya, justru mesin pengadaan tanah untuk badan-badan usaha raksasa dan investorlah yang dibangun secara cepat dan serius lewat pembentukan Bank Tanah. Bank Tanah diberikan kewenangan yang sangat luas dan kuat, termasuk ikut mengurus tanah obyek reforma agraria.¹⁰² Salah satu tujuan adanya Bank Tanah pada dasarnya adalah untuk memenuhi kebutuhan tanah dalam rangka pembangunan berbagai fasilitas kepentingan umum yang membutuhkan bidang tanah yang sangat luas, sedangkan tanah-tanah yang dibutuhkan tersebut pada umumnya sudah dimiliki oleh seseorang atau badan hukum dengan dilekati sesuatu hak atas tanah. Upaya pengadaan tanah untuk keperluan tersebut penanganannya perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dan dilakukan dengan memperhatikan peran tanah dalam kehidupan manusia, serta prinsip penghormatan terhadap hak atas tanah yang sah dan tidak menelantarkan kepentingan pribadi pemilik hak atas tanah. Artinya jangan sampai atas nama kebutuhan atau kepentingan umum mengesampingkan hak asasi yang bersifat pribadi dengan alasan kepentingan umum dan dengan alasan tanggung jawab sosial.¹⁰³

Praktik implementasi Bank Tanah dapat dilihat di beberapa negara yang telah mengimplementasikannya seperti negara Belanda, Colombo, dan Korea Selatan. Praktek Bank Tanah di negara-negara tersebut pada umumnya Bank Tanah merupakan badan atau lembaga

¹⁰²Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). 23 Mei 2021. Ancaman Liberalisasi dan Perampasan Tanah Atas Nama Pengadaan Tanah Untuk Investor. Diakses tanggal 01 Maret 2022, dapat dilihat pada laman: http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/230/Hentikan_Pembentukan_Bank_Tanah/

¹⁰³Syah, Mudakir Iskandar. (2015). *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Jakarta: Permata Aksara, hlm. 18.

yang bersifat *ad hoc* dan merupakan dewan nasional yang terdiri dari beberapa kementerian atau lembaga yang menjalankan tupoksi masing-masing dalam satu rencana pembangunan kawasan yang disepakati bersama. Kelembagaan ini bersifat non-profit yang tidak ditujukan untuk mencari keuntungan. Peruntukan penggunaannya adalah peningkatan kinerja lahan pertanian, restorasi sungai, dan penggantian lingkungan yang rusak (penghijauan).¹⁰⁴

Bank Tanah merupakan suatu badan yang berwenang dalam mengeluarkan kebijakan pertanahan yang 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.¹⁰⁵ Bank tanah memungkinkan pemerintah, baik pusat maupun daerah, untuk memperoleh dan menghimpun tanah untuk tujuan strategis jangka pendek dan jangka panjang. Keterlibatan pemerintah yang efektif dalam bank tanah akan membangun peran yang tepat dari pemerintah dalam mewujudkan keadilan dan pemerataan penguasaan tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.¹⁰⁶ Berdasarkan pada Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 mengenai Badan Bank Tanah, yang memeberikan penjelasan Bank Tanah berprinsip nonprofit. Definisi nonprofit disini bukan menjelaskan bahwa Bank Tanah tidak melaksanakan aktivitas yang menghasilkan keuntungan atau juga

¹⁰⁴Ganindha, Ranitya. (2016). Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum., *Op. Cit.*

¹⁰⁵Al-Zahra, Fatimah. (2017). Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan. *Arena Hukum*, 10(3): 357-384. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01003.2>

¹⁰⁶*Ibid.*

disebut sebagai alat untuk menampung aset tanah yang selanjutnya akan didistribusikan, tetapi terdapat porsi tertentu yang hanya diketahui oleh Bank Tanah sendiri mengenai pendapatan untuk mengembangkan badan tersebut.¹⁰⁷

Manajemen bank tanah berhubungan dengan bagaimana perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan kegiatan serta pengawasan terhadap kegiatan bank tanah dalam mewujudkan tujuan bank tanah.¹⁰⁸ Didukung oleh regulasi yang memadai dan kelembagaan yang kuat, manajemen bank tanah pada akhirnya bisa mewujudkan enam fungsi bank tanah, yaitu penghimpun tanah (*land keeper*); sebagai pengaman tanah (*land warrantee*); sebagai pengendali penguasaan tanah (*land purchase*); sebagai pengelola tanah (*land management*); sebagai penilai tanah (*land appraisal*); dan sebagai penyalur tanah (*land distributor*). Kegiatan bank tanah secara konseptual harus memuat kebijakan dan strategi optimalisasi pemanfaatan dan penggunaan tanah.

Bank Tanah dalam Perspektif Penguasaan Tanah yang Berkeadilan di Indonesia

Kata menguasai mempunyai dua arti, yaitu menguasai secara fisik dan menguasai secara yuridis. Menguasai secara fisik adalah orang yang menguasai sebidang tanah dapat berbuat sesuatu, misalnya: mendirikan bangunan, menanam tanaman di atas tanahnya dan sebagainya. Menguasai secara yuridis adalah penguasaan atas tanah yang dilandasi dengan hak dan dilindungi oleh hukum,

¹⁰⁷Puspita, Fidri Fadillah., Latifah, Fitri Nur., & Krisnaningsih, Diah. (2021). Urgensi Kehadiran Bank Tanah Sebagai Alternatif Memulihkan Perekonomian di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*. 7(03): 1761-1773. <http://dx.doi.org/10.29040/jiei.v7i3.3599>. <https://jurnal.stie-aas.ac.id/index.php/jei/article/view/3599/1661>.

¹⁰⁸Lahilote, Hasyim Sofyan., Irwansyah., & Bukido, Rosdalina. (2021). Pengawasan terhadap Bank Tanah: Urgensi, Kewenangan, dan Mekanisme. *Undang: Jurnal Hukum*. 4(1): 191-211, <https://doi.org/10.22437/ujh.4.1.191-211>. <https://ujh.unja.ac.id/index.php/home/article/view/246/54>.

umumnya juga memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menguasai secara fisik tanahnya. Konteks penguasaan tanah oleh negara merupakan konteks penguasaan yang dimaksud berada dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.¹⁰⁹ Penguasaan tersebut harus memperhatikan keadilan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah yang tidak lain bertujuan dalam menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan, untuk: a. kepentingan umum; b. kepentingan sosial; c. kepentingan pembangunan nasional; d. pemerataan ekonomi; e. konsolidasi lahan; dan reforma agraria.¹¹⁰

Berdasarkan perspektif keadilan baik keadilan yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, Aristoteles, maupun John Rawls jelas bahwa konsep *Ius Constitutum* Bank Tanah adalah hendak mewujudkan keadilan penguasaan tanah dengan menjadikannya satu badan yang melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Saat ini yang menjadi perhatian besar dalam bidang pertanahan salah satunya adalah mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang merupakan salah satu tujuan dibetuknya Bank Tanah.¹¹¹ Salah satu masalah besar dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum adalah mengenai besaran ganti rugi yang umumnya dirasa tidak adil oleh masyarakat yang terkena ganti rugi atas tanah miliknya yang terkena proyek untuk kepentingan umum, padahal berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah

¹⁰⁹Bakri, Muhammad. (2007). *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*. Yogyakarta: Citra Media, hlm. 5.

¹¹⁰Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

¹¹¹Mochtar, Hairani. (2013). Keberadaan Bank Tanah dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan. *Jurnal Cakrawala Hukum., Loc. Cit.*

Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dan berbagai peraturan terkait lainnya bahwa pemberian ganti kerugian yang layak dan adil. Namun kenyataannya, pelaksanaan pengadaan tanah sering kali terhambat karena tidak tercapainya kesepakatan mengenai besaran nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah tersebut. Perbedaan tentang besaran nilai pengadaan tanah antara masyarakat dan pemerintah ini tak jarang berujung ke pengadilan. Perbedaan persepsi antara Pemerintah dan masyarakat mengenai besaran ganti kerugian yang “layak dan adil” sering terjadi dalam proses pengadaan tanah. Ganti kerugian yang dirasa “layak & adil” menurut Pemerintah belum tentu dirasa “layak & adil” menurut masyarakat, begitu pula sebaliknya.¹¹² Hal tersebut merupakan contoh kecil pengadaan tanah yang sering terjadi di tengah-tengah masyarakat dan sangat banyak kasusnya terutama kasus-kasus pengadaan tanah untuk pembangunan jalan-jalan di berbagai daerah.

Tentunya contoh kasus tersebut menjadi cermin bagi pelaksanaan wewenang Bank Tanah di masa mendatang yang pasti akan menemukan kendala yang sama di kemudian hari. Artinya jangan sampai Bank Tanah yang secara umum diharapkan dapat memberikan penguasaan tanah yang berkeadilan, tetapi justru sebaliknya menambah masalah ketidakadilan pada masyarakat dan menambah carut marut pengelolaan tanah di Indonesia. Bahkan, di sisi lain berbagai pemerhati pertanahan mempertanyakan konsep Bank Tanah yang akan dilakukan di Indonesia, apakah akan pro terhadap investor atau pro terhadap rakyat. Oleh sebab itu, dalam perspektif penguasaan tanah yang berkeadilan maka pelaksanaan yang seharusnya dilakukan lebih awal oleh Bank Tanah adalah pelaksanaan reforma agraria sehingga

¹¹²Marsoen, Sudjarwo. (2015). *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*. Jakarta: Renebook, hlm. 69.

tanah-tanah yang ada benar-benar terdistribusi secara tepat dan merata serta berkeadilan. Akan tetapi jika dilihat dari pengaturan dalam Pasal 126 UUCK dan Pasal 2 PP Bank Tanah reforma agraria merupakan tujuan terakhir dari dibentuknya Bank Tanah, hal ini menandakan bahwa reforma agraria yang sejatinya lebih awal diamanatkan oleh UUPA menjadi prioritas terakhir adanya Bank Tanah. Oleh sebab itu, Bank Tanah jika dalam konteks penguasaan tanah yang berkeadilan sejatinya belum dapat disimpulkan akan memberikan penguasaan tanah yang berkeadilan atau justru sebaliknya. Adil artinya dapat memberikan kepuasan dan persamaan penguasaan tanah secara proporsional dan merata dari mulai rakyat jelata sampai rakyat yang serba ada dari mulai pelosok desa yang sudah dijangkau sampai dengan kota metropolitan sejatinya tidak ada rakyat yang tidak memiliki tanah. Kemudian, mengenai hak pengelolaan atas tanah juga harus dapat memberikan kepastian kepada masyarakat yang melakukan transaksi dengan Bank Tanah dan itu telah diatur dalam PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

Kesimpulan

Bank Tanah merupakan suatu badan hukum yang didirikan berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK). Semangat yang diusung oleh UUCK adalah dalam rangka meningkatkan investasi di Indonesia, maka tentu yang diperhatikan lebih utama adalah bagaimana meningkatkan atau menarik investor ke Indonesia. Atas dasar UUCK yang mengamanatkan pembentukan Bank Tanah, maka diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Adanya peraturan mengenai Bank Tanah jelas merupakan sebuah kepastian dibentuknya Bank Tanah di Indonesia yang menjadi dasar keadilan dalam pengimplementasiannya. Keadilan akan tercipta jika terdapat kepastian dalam bentuk ketentuan yang tersurat sehingga parameter dari penilaian pemenuhan terhadap kesesuaian antara ketentuan dengan praktiknya bisa diperbandingkan. Bank Tanah dalam

perspektif penguasaan tanah yang berkeadilan masih sebatas *ius constitutum*, belum dapat dinilai atau dibuktikan apakah keberadaan Bank Tanah memberikam penguasaan tanah yang berkeadilan atau tidak. Tetapi, dari konsep Bank Tanah yang telah menjadi hukum positif jelas bahwa tujuan adanya Bank Tanah adalah dalam rangka mewujudkan penguasaan tanah yang berkeadilan.

Daftar Pustaka

- Al Zahra, F. (2017). Melacak Landasan Hukum Pengelolaan Aset Tanah Negara melalui Konsep Bank Tanah. *Al-Ihkam*. (12), 405-428. <https://doi.org/10.19105/al-lhkam.v12i2.1306>. <http://ejournal.iainmadura.ac.id/index.php/alihkam/article/view/1306/0>
- Al-Zahra, F. (2017). Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan. *Arena Hukum*, 10(3): 357-384. <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01003.2>
- Arnowo, H. (2021). Pengelolaan Aset Bank Tanah Untuk Mewujudkan Ekonomi Berkeadilan. *Jurnal Pertanahan*. 11(1): 89-102. <https://doi.org/10.53686/jp.v11i1.22>. <https://jurnalpertanahan.atrbpn.go.id/index.php/jp/article/view/22>.
- Arrizal, N. Z. (2020). Kajian Kritis Terhadap Eksistensi Bank Tanah Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. *Keadilan Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang*. 18(2): 99-110. <https://dx.doi.org/10.37090/keadilan.v18i2.307>. <https://media.neliti.com/media/publications/337802-kajian-kritis-terhadap-eksistensi-bank-t-ca9a5516.pdf>.
- Bakri, M. (2007). *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*. Yogyakarta: Citra Media.
- Djalil, S. (2020). *Ketimpangan Kepemilikan Tanah di RI Masih Tinggi, Ini Datanya*. Detik Finance. Edisi 11 Desember 2020. Diakses tanggal 28 Februari 2022 melalui laman: <https://finance.detik.com/properti/d-5291541/ketimpangan-kepemilikan-tanah-di-ri-masih-tinggi-ini-datanya>.
- Fattah, D. (2013). Teori Keadilan Menurut John Rawls. *Jurnal TAPIS*. 9(2), 30-45.

<https://doi.org/10.24042/tps.v9i2.1589>.
<http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIS/article/view/1589>.

- Fuady, M. (2010). *Dinamika Teori Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Ganindha, R. (2016). Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum. *Arena Hukum*. 9(3): 442-462.
<https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2016.00903.8>.
<https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/view/227>.
- Kelsen, H. (2011). *General Theory of Law and State*. diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien. Bandung: Nusa Media.
- Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). 23 Mei 2021. *Ancaman Liberalisasi dan Perampasan Tanah Atas Nama Pengadaan Tanah Untuk Investor*. Diakses tanggal 01 Maret 2022, dapat dilihat pada laman: http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/230/Hentikan_Pembentukan_Bank_Tanah/
- Lahilote, H. S., Irwansyah., & Bukido, R. (2021). Pengawasan terhadap Bank Tanah: Urgensi, Kewenangan, dan Mekanisme. *Undang: Jurnal Hukum*. 4(1): 191-211,
<https://doi.org/10.22437/ujh.4.1.191-211>.
<https://ujh.unja.ac.id/index.php/home/article/view/246/54>.
- Limbong, B. (2013). *Bank Tanah*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Marsoen, S. (2015). *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*. Jakarta: Renebook.
- Mochtar, H. (2013). Keberadaan Bank Tanah dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan. *Jurnal Cakrawala Hukum*. 18(2): 127-135.
<https://doi.org/10.26905/idjch.v18i2.1117>.

<https://jurnal.unmer.ac.id/index.php/jch/article/view/1117/771>.

Nasution, B. J. (2014). Kajian Filosofis Tentang Konsep Keadilan Dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern. *Yustisia*. 3(2): 118-130. <https://jurnal.uns.ac.id/yustisia/article/download/11106/9938>

Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Puspita, F. F., Latifah, F. N., & Krisnaningsih, D. (2021). Urgensi Kehadiran Bank Tanah Sebagai Alternatif Memulihkan Perekonomian di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam. *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*. 7(03): 1761-1773. <http://dx.doi.org/10.29040/jiei.v7i3.3599>. <https://jurnal.stie-aas.ac.id/index.php/jei/article/view/3599/1661>.

Rahmawati, M. (2015). *Penyusunan Kebijakan dan Strategi Penyediaan Tanah Bagi kepentingan Umum, Direktorat Tata Ruang Pertanahan*. Jakarta: Bappenas.

Syah, M. I. (2015). *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum*. Jakarta: Permata Aksara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Warasih, E. (2005). *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: PT. Suryandaru Utama.

Profil Penulis



**Mustofa Abdul Basir, S.H., S.E., M.E.,
M.Kn.**

Menyelesaikan pendidikan Strata 1 (S1/Sarjana Ekonomi) pada Ilmu Ekonomi Akuntansi Bidang Peminatan Akuntansi Syariah pada tahun 2010. Menyelesaikan pendidikan Strata 2 (S2/Magister Ekonomi Terapan) pada tahun 2015. Menyelesaikan pendidikan Strata 1 (S1/Ilmu Hukum) pada tahun 2020. Menyelesaikan pendidikan Strata 2 (S2/Magister Kenotariatan) pada tahun 2022. Pada saat ini, penulis merupakan mahasiswa tahun pertama pada program pendidikan Strata 3 (S3/Hukum Islam) pada Program Pascasarjana – Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung (UIN SGD Bandung) konsentrasi Hukum Ekonomi Syariah sejak tahun 2021. Penulis saat ini memiliki minat mengkaji ilmu dan pengetahuan di bidang bidang Hukum Perdata, Pertanahan, Hukum Bisnis, dan Hukum Ekonomi Syariah serta aktif menulis pada beberapa jurnal ilmiah bidang Kenotariatan, Ke-PPAT-an, dan Ekonomi Syariah. Hal tersebut sebagai bekal penulis menjalani karir sebagai Notaris/PPAT di masa mendatang. Terima kasih.

Hp/WA: 085220819079

E-mail Penulis: mustofa86abdul@gmail.com

BANK TANAH SEBAGAI REPRESENTASI NEGARA DAN SEBAGAI SUBJEK HAK (PERATURAN PEMERINTAH NO. 64 TAHUN 2021)

Dr. Ana Silviana, S.H.,M.Hum
Universitas Diponegoro

Pendahuluan

Konsep tentang Bank Tanah/ *Land Banking* sebetulnya sudah dicetuskan di negara-negara Barat sejak tahun 1700-an, pada saat negara-negara tersebut menyelenggarakan program *land consolidation* khususnya di sektor pertanian seperti di Negara-negara Inggris (1710 – 1853), Denmark (1720), Swedia (1749), Norwegia (tahun 1821) dan Jerman (1821).¹¹³ Konsep Bank Tanah tersebut kemudian diadopsi oleh banyak negara termasuk negara asia. Penerapan Bank Tanah di berbagai negara tersebut disesuaikan dengan kondisi yang saat itu terjadi serta melihat pada tujuan kedepan yang ingin dicapai. Di Indonesia gagasan tentang Bank Tanah sebetulnya sudah

¹¹³ Sungkana, Mengenal Bank Tanah/Land Banking Sebagai Alternatif Manajemen Pertanahan, *Artikel DJKN*, Rabu, 05 Agustus 2015.
<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/8538/MENG-ENAL-BANK-TANAH-LAND-BANKING-SEBAGAI-ALTERNATIF-MANAJEMEN-PERTANAHAN.html>.

mulai mencuat sejak Tahun 1974 saat pembangunan Rungkut Surabaya Industri Estate dan Tahun 1980 dalam pembangunan Jakarta Industri Estate Pulau Gadung, namun gagasan pembangunan Bank Tanah timbul tenggelam sampai dimunculkan kembali dalam RUU Pertanahan.

Fungsi tanah bagi bangsa Indonesia adalah sangat vital, karena kondisi geografis Indonesia yang masih sebagai Negara agraris, sehingga keberadaan tanah sangat fundamental bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa Indonesia. Untuk itu maka kehadiran Negara sangat diperlukan dalam membangun kebijakan pengaturan tentang tanah agar dapat menghindarkan dari munculnya kasus-kasus atau persengketaan tanah dan mewujudkan tanah untuk kesejahteraan rakyat.

Seiring perjalanan pembangunan di Indonesia, permasalahan pertanahan menjadi sangat beragam, salah satunya adalah dalam menyediakan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, termasuk ketersediaan tanah untuk pembangunan infrastruktur ekonomi dan investasi. Peran tanah yang dahulu sebagai sumber penghidupan manusia sekarang bergeser menjadi suatu alat komoditas yang dapat memicu konflik-konflik tanah. Hal ini terjadi karena adanya pergeseran makna nilai tanah.

Salah satu persyaratan utama untuk tercapainya pertumbuhan ekonomi berkelanjutan adalah pembangunan infrastruktur. Ketersediaan infrastruktur yang memadai menyebabkan biaya produksi, transportasi, komunikasi dan logistik akan semakin murah, jumlah produksi meningkat, laba usaha meningkat, sehingga dapat meningkatkan pendapatan masyarakat. Ketersediaan infrastuktur juga mempercepat pemerataan pembangunan sehingga mendorong investasi yang baru.¹¹⁴ Hal ini terkait dengan ditetapkan sembilan

¹¹⁴ Tri Wibowo, "Model Bisnis Bank Tanah Di Indonesia Guna Percepatan Pembangunan", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/10609/Model>

agenda prioritas era Jokowi yang disebut Nawa Cita, yang menjadi target utama adalah pembangunan infrastruktur yaitu jalan tol 1.000 Km, 15 bandara baru, 24 pelabuhan baru dan pelabuhan penyeberangan, pembangunan jalur kereta api sepanjang 3.258 Km, 49 waduk baru dan 33 PLTA, pembangunan kilang minyak dan juga pembangkit listrik sebesar 35.000 MW.¹¹⁵ Hambatan utama dalam proses pembangunan tersebut adalah ketersediaan tanah melalui pengadaan tanah yang penuh dengan hambatan waktu, dan dana.

Dinamika pengaturan tentang pengadaan tanah selalu menuai masalah terkait dengan ganti rugi dan masalah pengurusan. Kehadiran UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum beserta peraturannya tentunya diharapkan dapat menyelesaikan masalah penyediaan tanah untuk pembangunan tersebut, namun ternyata secara sosiologis belum dapat dikatakan berhasil.

Menurut Bernhard Limbong, cara yang lebih efektif untuk mengatasi kesulitan dalam mendapatkan tanah untuk kepentingan pembangunan di samping menjaga stabilitas harga tanah ialah dengan konsep bank tanah (*land banking*), yang menurutnya sudah sukses diterapkan di banyak Negara maju, seperti Belanda, Swedia, , Swiss, Amerika Serikat, Australia, Jepang dan Singapura.¹¹⁶

Langkah lebih lanjut Pemerintah dalam mewujudkan hak atas penghidupan yang layak bagi rakyat Indonesia dengan menciptakan kerja seluas-luasnya secara merata di seluruh wilayah Indonesia, Pemerintah mengeluarkan kebijakan dan langkah-langkah strategis dengan

[-Bisnis-Bank-Tanah-Di-Indonesia-Guna-Percepatan-Pembangunan.html](#) , 13 Juni 2016

¹¹⁵ Tri Wibowo ,“Model Bisnis Bank Tanah Di Indonesia Guna Percepatan Pembangunan”,
<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/10609/Model-Bisnis-Bank-Tanah-Di-Indonesia-Guna-Percepatan-Pembangunan.html> , 13 Juni 2016.

¹¹⁶ Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, (Jakarta: Margaretha Pustaka,2013) hlm 2-3.

menciptakan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. UU ini dapat dikatakan sebagai karpet merah untuk berkembangnya iklim investasi di Indonesia. Dalam Kluster Pertanahan untuk meningkatkan pembangunan dalam penyediaan tanah maka diatur tentang Bank Tanah dalam Pasal 135. Selanjutnya pelaksanaan dari pasal tersebut ditetapkan Peraturan Pemerintah tentang Badan Bank Tanah, yaitu Peraturan Pemerintah No 64 Tahun 2021 tentang Bank Tanah. Lalu apakah kebijakan ini memang diperlukan atautkah kebijakan ini merupakan suatu kepentingan politik yang dipaksakan? Bagaimana kedudukan Bank Tanah sebagai representasi Negara dan sebagai subjek hak dalam PP 64 Tahun 2021 akan dikaji lebih lanjut dalam makalah ini, melalui metode pendekatan yuridis normatif melalui data sekunder.

Pembahasan

1. Kebijakan Negara dalam Pembentukan Bank Tanah

Tanah bagi bangsa Indonesia merupakan anugerah dan menjadi sumber daya alam yang strategis bagi bangsa, negara dan rakyat. Dengan demikian tanah dapat dijadikan sarana untuk mencapai kesejahteraan hidup bangsa, seperti yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dalam Pasal tersebut terkandung makna pemberian kekuasaan dari masyarakat kepada negara untuk mengatur sumber daya alam yang terkandung di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mensejahterakan segenap rakyat Indonesia.

Masalah pengadaan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum, maupun untuk pembangunan infrastruktur ekonomi dan investasi, merupakan permasalahan pertanahan yang paling menonjol di awal pembangunan Indonesia empat

dekade yang lalu. Studi mengenai Bank Tanah sebetulnya sudah ada sejak tahun 1980-an. Saat itu Indonesia sedang pada masa awal pembangunan. Konsekuensinya, negara harus punya cadangan tanah, karena tanah merupakan sumber daya terbatas. Di era UUCK tersebut kemudian munculah lembaga penyedia tanah yaitu Badan Bank Tanah.

Bank tanah merupakan instrument manajemen tanah yang telah digunakan di berbagai Negara untuk menangani berbagai isu seperti pemindahan tanah dan pemanfaatan tanah yang lebih produktif.

*“Land banking is a systematic acquisition of often large pieces of land, normally land that is pre-development but could be considered having potential for development. Land banking has been defined as public or publicly authorized acquisition of land to be held for future use to implement public land policies”*¹¹⁷. Bank tanah adalah akuisisi tanah secara sistematis terhadap tanah yang belum dikembangkan, tanah terlantar, atau yang tinggalkan kosong dan yang memiliki potensi untuk pengembangan. Akuisisi tanah publik yang dilakukan bank tanah diadakan untuk penggunaan masa depan dan dalam rangka menerapkan kebijakan publik. Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa bank tanah merupakan setiap kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah yang akan dialokasikan penggunaannya di kemudian hari. Berdasarkan fungsinya, maka bank tanah dibagi dalam 2 (dua) kategori yaitu bank tanah umum (*general land banking*) dan bank tanah khusus (*project land banking*) yang semuanya itu secara umum bertujuan mengarahkan penggunaan tanah dan mempengaruhi (mengatur) harga tanah.¹¹⁸ Bank Tanah merupakan

¹¹⁷ Van Dijk, T. dan D. Kopeva, *Land Banking And Central Europe : Future Relevance, Current Initiatives, Western European Past Experience*, Land Use Policy, 23,3,286-301, 2006, hlm.290. Dalam Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, *Ibid*, Hlm 69

¹¹⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanian Antara Regulasi & Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2000) hal.8

setiap kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah yang akan dialokasikan penggunaannya di kemudian hari. Bank Tanah adalah suatu lembaga yang menghimpun tanah, baik itu tanah terlantar, tanah yang sudah ditinggalkan maupun tanah negara yang nantinya untuk dikembangkan untuk potensi di wilayah tersebut maupun juga dapat didistribusikan kepada masyarakat yang membutuhkan tanah.

Beberapa pengertian tentang *land banking* tersebut pada hakekatnya mempunyai persamaan substansi dengan pengertian bank tanah yang diformulasikan oleh Maria S.W Soemardjono sebagai setiap kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah yang akan dialokasikan penggunaannya di kemudian hari. Untuk itu, bank tanah mempunyai beberapa fungsi antara lain: a. Penghimpun tanah atau pencadangan tanah (*land keeper*); b. pengamanan tanah untuk berbagai kebutuhan pembangunan di masa akan datang (*land warrantee*); c. pengendali tanah (*land purchaser*); d. pendistribusian tanah untuk berbagai keperluan pembangunan (*land distributor*).

Landasan Filosofis penerapan Bank tanah adalah ekonomi berkeadilan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai landasan konstitusional bahwa tanah menyangkut hajat hidup orang banyak dan hak-hak dasar rakyat dibidang ekonomi, sosial, budaya, dan ekologis. Secara sosiologis Bank tanah diperlukan untuk mencegah terjadinya penelantaran tanah, mencegah penguasaan tanah secara spekulatif, mencegah terjadinya ketimpangan dalam pemilikan dan penguasaan tanah.¹¹⁹

Fakta sosiologis, masih terdapat banyak sekali tanah telantar yang tidak jelas pemanfaatannya. Tanah-tanah telantar tersebut cenderung dimanfaatkan hanya sebagai objek spekulasi. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat melakukan pembenahan di sektor

¹¹⁹ Webinar “Bank Tanah dan Ekonomi Berkeadilan”, Kanal pengetahuan FH UGM.

agraria, terutama terkait dengan pengelolaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi tanah, dan reforma agraria. Dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, diharapkan mampu menghadapi tantangan lingkungan strategis dan menjawab sejumlah permasalahan serta melaksanakan amanah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan memberikan landasan hukum bagi kelembagaan Bank Tanah di Indonesia sebagai salah satu upaya reforma agraria dan peningkatan tata kelola pertanahan di Indonesia serta usaha penciptaan lapangan kerja.

Saat ini pengaturan tentang Badan Bank Tanah diatur dalam PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, dimana dalam kebijakan tersebut Badan Bank Tanah dapat berkedudukan sebagai representasi Negara dan sebagai Subjek Hak. Menurut Pasal 1 angka 1 PP 64 tahun 2021 Badan bank tanah yang selanjutnya disebut Bank Tanah adalah badan khusus (*sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah.

Fungsi dan Tugas Bank Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 yaitu: a. melakukan perencanaan kegiatan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan; b. melakukan perolehan tanah yang dapat bersumber dari penetapan pemerintah dan pihak lain; c. melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengacian tanah secara langsung; d. melakukan pengelolaan tanah dari kegiatan pengembangan, pemeliharaan dan pengamanan, dan pengendalian tanah; e. melakukan pemanfaatan tanah melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain; dan f. melakukan pendistribusian tanah dengan melakukan kegiatan penyediaan dan pembagian tanah. Dalam melaksanakan fungsi dan tugas dimaksud dalam Pasal 3, Bank Tanah

menjamin ketersediaan tanah untuk: a. kepentingan umum; b. kepentingan sosial; c. kepentingan pembangunan nasional; d. pemerataan ekonomi; e. konsolidasi lahan; dan f. reforma agraria.

Tugas dan fungsi Bank Tanah tersebut terlihat adanya dikotomi dalam kedudukan bank tanah, menunjukkan adanya dua (2) Konsep dikhotomi . Menurut Nurhasan Ismail adalah sesuatu yang berproses menjadi 2 (dua) bagian yang masing-masing bagian cenderung berdiri sendiri, atau adanya kondisi kedudukan bank tanah yang cenderung mendua.¹²⁰

Kedudukan Bank tanah yang dikhotomi tersebut ditunjukkan secara normatif dalam ketentuan pasal-pasal dalam PP 64 Tahun 2021 yaitu :

a. Bank Tanah ditempatkan sebagai Representasi Negara.

- 1) Bank tanah diberi kewenangan publik, sumber dari kewenangan ini adalah dari Hak Menguasai Negara, sebagaimana diatur dalam Pasal 23 PP 64 tahun 2021 yaitu : melakukan penyusunan rencana induk; membantu memberikan kemudahan berusaha/persetujuan ; melakukan pengadaan tanah; dan menentukan tarif pelayanan. Di pihak lain Bank tanah juga diberi kewenangan khusus yaitu untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan, untuk: kepentingan umum; kepentingan sosial; kepentingan pembangunan nasional; pemerataan ekonomi; konsolidasi lahan; dan reforma agrarian, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 PP 64 tahun 2021.
- 2) Badan Bank Tanah diberi kewenangan untuk menguasai, merencanakan, dan/atau menata

¹²⁰ Nurhasan Ismail, Power Point, dalam Webinar *Bank Tanah dan Ekonomi Berkeadilan*, You Tube, Kanal Pengetahuan FH UGM

- pemanfaatan tanah yang berasal dari: (1). Tanah Negara berdasarkan penetapan pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 7; (2). Tanah Instansi Pemerintah/Pemda dan BUMN/D yang yang diperoleh atau dilepaskan kepada Bank tanah (Pasal 8); dan (3). tanah badan Usaha atau Masyarakat yang dialihkan atau dilepaskan kepada Bank tanah (Pasal 8).
- 3) Badan Bank tanah diberi kewenangan untuk menyediakan dan membagikan tanah untuk mendukung kebutuhan tanah bagi kepentingan Pemerintah (kementerian/lembaga); Pemerintah Daerah; organisasi sosial dan keagamaan; dan/atau masyarakat yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. (Pasal 15)
 - 4) Dapat mengendalikan harga tanah (Pasal 13 huruf c)
 - 5) Dapat menentukan sendiri tarif pelayanan yang diberikan oleh Bank tanah (Pasal 26)
 - 6) Menjamin pemerataan distribusi tanah secara proporsional kepada semua subjek sasaran Bank Tanah (Pasal 16 – Pasal 22).

Dalam kedudukan Bank Tanah sebagai representasi Negara, maka sebagian dan kekayaan Bank Tanah bersumber dari APBN dengan modal awal sebesar 2,5 Triliyun dalam bentuk kas, tanah, gedung dan bangunan, peralatan dan mesin, dan/atau aasset tetap lainnya (Pasal 27 huruf a jo Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2) PP 64 Tahun 2021). maka, struktur organisasi Bank tanah juga ditunjuk dan diangkat dengan Keputusan Presiden serta bertanggungjawab kepada Presiden (Pasal 32 dan Pasal 35). Sehingga tugas dan kewenangan Bank Tanah adalah menetapkan kebijakan strategis Bank Tanah, serta membuat peraturan yang oleh PP 24 Tahun 2021 dilimpahkannya kepada Bank Tanah.

b. Kedudukan Bank Tanah sebagai Subjek Hak.

Dalam hal ini, Bank Tanah diposisikan kedudukannya sebagai pemegang hak atas tanah, yaitu dengan Hak Pengelolaan (HPL), dengan kewenangan dapat dilihat dalam pasal-pasal PP 64 Tahun 2021, yaitu:

- 1) Menggunakan tanah HPL sebagai objek kegiatan usaha sebagai sumber pendapatan Bank Tanah (Pasal 11 ayat (1) huruf g dan ayat (3)).
- 2) sebagai bentuk kegiatan usaha, dapat mengembangkan kerja sama pemanfaatan bagian tanah HPL melalui : kerja sama usaha, jual beli, persewaan, tukar menukar, atau bentuk lain yang disepakati (Pasal 14).
- 3) Hasil pembayaran yang diterima Bank Tanah dari kerjasama pemanfaatan bagian tanah HPL sebagai modal penyertaan pada badan usaha yang melakukan kerjasama pemanfaatan dengan Bank Tanah tersebut (pasal 26 ayat (5) dan (7)).
- 4) Menerima dan mengelola tanah titipan dari Pemerintah, pemda, BUMN/D, BHMN/D, swasta, koperasi, warga masyarakat dalam bentuk Kerja Sama Usaha (Pasal 36 ayat (3)).
- 5) Membentuk usaha sebagai *business centre* (Pasal 37), serta
- 6) membeli surat berharga (Pasal 30).

Kedudukan Bank Tanah sebagai subjek hak (pemegang HPL) dapat mencari pendapatan sendiri melalui kegiatan usaha yang dilakukan dan menerima penyertaan modal Negara sebagai kekayaan Bank Tanah yang dipisahkan (Pasal 30 dan Pasal 40 ayat (3) & (4)), Bank Tanah dapat menyusun struktur organisasi menyerupai BUMN.

Berdasarkan uraian di atas, maka sebagai representasi Negara Bank Tanah lebih menekankan pada pelayanan publik, sedangkan sebagai subjek hak, pemegang HPL, Bank Tanah lebih pada pengembangan kegiatan usaha. Potensi yang muncul dari kedudukan Bank Tanah sebagai Subjek Hak akan mengarah kepada kegiatan usaha dan akan abai pada fungsinya sebagai pelayanan publik. Bagaimana caranya untuk menjaga agar ada keseimbangan diantara kedua kedudukan tersebut yang saling kontradiktif.

PP 64 Tahun 2021 telah memberikan arahan untuk Bank Tanah dalam melaksanakan Fungsinya dan Tugasnya secara seimbang antara Pelayanan Publik dengan sebagai Pemegang HPL yang nota bene adalah untuk kepentingan usaha, yaitu adanya prinsip-prinsip umum, yang harus diterjemahkan lebih lanjut secara rinci oleh Bank tanah, yaitu:¹²¹

1. Asas Transparansi, bahwa Bank Tanah dituntut secara terbuka untuk memberikan akses kepada public untuk mengetahui : a). proses pengambilan keputusan berkenaan dengan pelaksanaan fungsi dan tugasnya; b). informasi mengenai luas tanah yang dikuasai dan dikelola oleh Bank Tanah serta rencana pendistribusiannya kepada kelompok kepentingan yang menjadi target.
2. Asas Akuntabel, bahwa Bank Tanah dituntut harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan fungsinya kepada : a) **Tuhan YME**, karena Bank Tanah telah mendapatkan amanah dari Negara dan Bangsa yang BerkeTuhanan Yang Maha Esa (berPancasila) sehingga pelaksanaan tugas dan fungsinya harus dipertanggungjawabkan kepada Tuhan YME. b). **Bangsa Indonesia**, terutama komponen bangsa

¹²¹ Nurhasan Ismail, Power Point, dalam Webinar *Bank Tanah dan Ekonomi Berkeadilan*, You Tube, Kanal Pengetahuan FH UGM

yang sangat berharap banyak mendapatkan akses mempunyai tanah melalui Bank Tanah sebagai representative Negara; c). **Presiden**, sebagai pembentuk Bank Tanah dan yang mengangkat personalia dari Bank Tanah.

3. Asas Non Profit, Bank Tanah dalam menjalankan kegiatan usaha tetap berencana memperoleh pendapatan untuk menjamin keberlangsungan fungsi dan tugasnya terutama pelayanan publik yang harus diberikan kepada kelompok kepentingan yang menjadi targetnya.
4. Asas Ekonomi Berkeadilan, bahwa Bank Tanah dituntut untuk mengalokasikan tanah kepada semua kelompok yang pemenuhan kebutuhan tanahnya menjadi tarjet dari pelaksanaan fungsinya dan tugasnya.

Prinsip umum tersebut sebagai tolak ukur penyeimbangan antara tugas dan fungsi sebagai representasi Negara dengan sebagai subjek Hak.

Untuk terwujudnya ekonomi berkeadilan, maka tugas dan fungsi Bank Tanah harus mengalokasikan tanah untuk kepentingan umum, kepentingan social, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi tanah dan reforma agrarian secara berkeadilan dan proposional. Khusus untuk Reforma Agraria, maka minimal 30 % dari seluruh tanah yang dikuasai dan dikelola Bank Tanah harus diupayakan agar terwujud. Bank Tanah harus menetapkan tarif pelayanan dan termasuk kerjasama berdasarkan keadilan korektif¹²² atau diskriminatif yang positif yaitu memperlakukan secara lebih kepada kelompok tertentu yang tidak terwakili, dengan tujuan untuk menciptakan kesetaraan dan keadilan. Terkait

¹²² Keadilan Korektif *atau positive discrimination*, yaitu yang bermaksud untuk memberikan perhatian kepada kelompok yang paling tidak diuntungkan karena perbedaan modal awal, agar keseimbangan relative itu bias tercapai. Maria SW Sumardjono, Tanah Dalam Perseptif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, (Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2016). Hlm 105

tariff maka yang mampu dikenakan tarif yang tinggi, sedangkan kepada yang tidak mampu seperti untuk Reforma Agraria harus dikenakan tari Rp.0,00,-. Dengan demikian terdapat subsidi silang. Bank Tanah juga harus memberikan perhatian kepada pelaksanaan program pemerintah yang menjadi sarana & media, disamping untuk mengembangkan kegiatan investasi, juga untuk pemerataan penguasaan dan pemanfaatan tanah kepada kelompok yang sangat memerulakan tanah, seperti program transmigrasi oleh pemerintah.

Sekjen Kementerian ATR/BPN Himawan Arief Sugoto menjelaskan, Bank Tanah ditugaskan untuk mengatasi masalah harga tanah yang tinggi, ketersediaan tanah pemerintah yang terbatas, dan terjadinya *urban spawling* yang berakibat pada tidak terkendalinya alih fungsi lahan dan perkembangan kota yang tidak efisien. Bank Tanah, juga merencanakan ketersediaan tanah untuk kepentingan umum, sosial, pembangunan, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, serta reforma agraria dan keadilan pertanahan. Perolehan Bank Tanah, yaitu tanah hasil penetapan pemerintah dan tanah dari pihak lain. Bank Tanah dapat melakukan pengadaan tanah dengan mekanisme tahapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung.¹²³

Kebijakan mengenai Undang-Undang No 11 Tahun 2020 mengenai Cipta Kerja yang menimbulkan pro kontra sampai masyarakat seluruh Indonesia juga merasa resah akan undang undang yang dirasa sangat terburu-buru ini, akhirnya pada tanggal 25 November 2021 Mahkamah Konstitusi mengabulkan

¹²³ Iqbal Dwi Purnama, “*Apa Itu Bank Tanah? Begini Penjelasan ATR/BPN*”, diakses dari <https://www.idxchannel.com/economics/apa-itu-bank-tanah-begini-penjelasan-atrbpn>, Pada Tanggal 3 April 2022 Pukul 13:39.

untuk sebagian uji formil pada Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja Inkonstitusional. “Menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai ‘tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan’”. Putusan Butir 4 juga menyatakan bahwa UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan MK tersebut yang diucapkan oleh Ketua Hakim Anwar yang dalam kesempatan itu didampingi oleh delapan hakim konstitusi lainnya. Dalam hal Mahkamah Konstitusi mengabulkan gugatan mengenai UU Cipta Kerja ini berarti aturan turunan dari peraturan tersebut juga tidak diberlakukan lagi salah satunya yakni PP No 64 Tahun 2021 mengenai Bank Tanah.

Bank Tanah saat ini masih ditangguhkan untuk dua tahun kedepan yang belum tau pasti kejelasan mengenai keberlanjutan dari aturan tersebut apakah akan dirubah diperbaiki agar menjadi suatu aturan yang Konstitusional sesuai sengan UUD dan tentunya sesuai harapan masyarakat Indonesia. Jika dilihat dari gugatan yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi karena Inkonstitusional berarti kebijakan para pembentku undang-undang ini terburu-buru. Undang-Undang yang sangat banyak dan hanya memerlukan waktu cepat dalam pengesahannya menimbulkan banyak presepsi di masyarakat luas adanya kepentingan politik.

Indonesia adalah negara kepulauan yang sangat luas dan memiliki masyarakat majemuk masyarakat yang memiliki kebudayaan yang berbeda-beda dan daerah-daerah di Indonesia ada yang sudah maju ada yang masih tertinggal bahkan teknologi belum masuk ke daerah tertinggal. Urgensi pembentukan badan Bank Tanah di Indonesia dirasa terlalu cepat apalagi sudah

ada Lembaga yang mengurus mengenai pertanahan yakni Reforma Agraria yang langsung di bawah Kementrian ATR/BPN yang tugas dan fungsinya mirip dengan bank tanah, jika bank tanah nantinya ada lalu apa yang menjadi pembeda dengan peran BPN dan akankah kedepannya dijamin tidak ada dualism peran yang dilakukan kedua Lembaga tersebut.

Bank Tanah merupakan salah satu dari sekian sarana pengelolaan sumber daya yang berperan penting dalam mengembangkan dan meningkatkan kapasitas pemanfaatan lahan atau tanah. Prosedur yang digunakan oleh Bank Tanah ialah aktivitas mengontrol pasar dan menstabilkan tanah milik pasar local. Mekanisme dalam bank tanah yaitu dengan mendapatkan dan mencadangkan lahan untuk kepentingan infrastruktur.¹²⁴ Manfaat dari pemberlakuan bank tanah salah satunya meningkatkan sektor ekonomi pada masyarakat karena adanya pemanfaatan lahan dan dikontrol oleh bank tanah untuk sarana yang lebih produktif, manfaat lainnya yaitu tanah yang sekarang menjadi suatu alat komoditi yakni menghindari sepekulasi harga tanah saat ini yang masih tidak pasti, masyarakat akan lebih mudah untuk membeli tanah sebagai investasi jika harga tanah tersebut stabil dan tetntunya harga yang pasti.

Bank Tanah dapat mengelola aset secara mandiri dengan antara lain melakukan kerjasama dengan pihak ketiga dikhawatirkan berpotensi untuk diprioritaskan ketimbang melaksanakan tugas dan fungsi utamanya untuk menyediakan dan mendistribusikan tanah agar terjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, dan lain-lain. Berdasarkan tugas dan fungsi utamanya tidak tepat jika Bank Tanah menjadi subjek

¹²⁴ Fidri Fadillah Puspita, Fitri Nur Latifah dan Diah Krisnaningsih, *“Urgensi Kehadiran Bank Tanah Sebagai Alternatif Memulihkan Perekonomian di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam”*, Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam, Volume 07(3), halaman 4.

HPL.¹²⁵ Jika tujuan didirikannya bank tanah menurut PP 64 Tahun 2021 mengenai Bank Tanah untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan, maka dalam praktiknya nanti pemerintah harus mengutamakan kepentingan masyarakat ketimbang investor karena sejatinya Bumi Air dan Kekayaan yang terkandung di dalam wilayah NKRI adalah di kuasai oleh negara yang digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat bukan kepentingan investor.

Kekhawatiran adanya badan Bank Tanah dirasakan oleh masyarakat, aktivis maupun akademis, seperti yang disampaikan oleh Sekretaris Jendral KPA yang Bernama Dewi Kartika, mengatakan “meski sifatnya badan non-profit, namun jika dilihat dari sumber kekayaan bank tanah yang memungkinkan penyertaan modal dan investasi pihak ketiga, dapat dipastikan orientasinya bisnis. Selain itu, karena fungsinya sebagai pengelola tanah, Dewi khawatir badan bank tanah dimanfaatkan untuk mempermudah investor dan pemilik modal memperoleh tanah.¹²⁶

Akademisi dari Universitas Gajah Mada yaitu Prof Maria SW juga berpendapat, keberadaan bank tanah malah penguatan hak pengelolaan (HPL). Seperti warga asing dapat membeli apartemen di atas tanah berdiri. Maria menemukan skenario dengan keberadaan bank tanah untuk memberikan karpet merah bagi kelompok tertentu, yakni investor. “Buat apa bank tanah?. Kita tidak tahu urgensinya. Karena

¹²⁵ Nizam Zakka Arrizal, *La Validité De La Procuration De Vendre Basé Sur La Décision De Justice*, Jurnal Legal Standing Vol.4 No.1, Maret 2020, hlm.78.

¹²⁶ Pernyataan Sekertaris KPA Dewi Kartika yang dikutip oleh penulis Fadli, Ardiansyah. 2020. "*Badan Bank Tanah Dikhawatirkan Berpotensi Jadi Ruang Korupsi Agraria*". Kompas. <https://www.kompas.com/properti/read/2020/11/04/122649721/badan-bank-tanah-dikhawatirkan-berpotensi-jadi-ruang-korupsi-agraria?page=all>, diakses pada tanggal 4 Maret 2022 pukul 13:30

RPJMN 2015-2019 minta ada bank tanah untuk penyediaan alternatif infrastruktur. Tapi tiba-tiba tidak tahu riwayat ketika ditanya filosofinya apa, prinsipnya apa, kelembagaannya apa, tidak ada penjelasannya,” katanya.¹²⁷

Selama pembuat aturan perundang-undangan hanya ingin mementingkan mereka dan para investor swasta saja maka aturan akan tetap tidak adil bagi masyarakat luas, namun jika badan legislative menampung seluruh aspirasi dari berbagai kalangan dan mementingkan kepentingan bangsa dan negara maka akan menciptakan aturan yang sempurna.

Kesimpulan

Peraturan Pemerintah Nomor: 64 Tahun 2021 mengenai Bank Tanah dibentuk sebagai turunan UUCK adalah untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan. Konsep Bank Tanah (*land banking*) yang sebenarnya sudah diterapkan di banyak Negara, merupakan cara efektif untuk mendapatkan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, disamping dapat menjaga stabilitas harga tanah.

Kebijakan dalam PP tersebut memberikan kedudukan Badan Bank Tanah sebagai representasi Negara dan sebagai Subjek Hak, suatu hal yang dikhotomi sehingga dalam pelaksanaannya harus menjaga tugas dan fungsinya yang seimbang antar sebagai Pelayanan Publik dengan sebagai Subjek Hak pemilik HPL. Acuan keseimbangan sesuai dengan asas transparansi, asas akuntabel, asas non profit, asas ekonomi berkeadilan yang harus dilaksanakan oleh Bank Tanah. Asas ini menjadi *guardion* agar fungsi dan tugasnya sesuai dalam

¹²⁷ Pernyataan Prof Maria SW Sumardjono yang dikutip oleh Rofiq Hidayat. 2020. “Ahli Hukum Pertanahan UGM: Pengaturan Bank Tanah Bermasalah”. Hukum Online. <https://www.hukumonline.com/berita/a/ahli-hukum-pertanahan-ugm--pengaturan-bank-tanah-bermasalah-lt5fa87162dec93/>, diakses pada tanggal 4 maret 2022 pukul 13:42

kedudukan seimbang, karena apabila dilihat dari sumber kekayaan bank tanah yang memungkinkan penyertaan modal dan investasi pihak ketiga, dapat dipastikan orientasinya bisnis. Selain itu, karena fungsinya sebagai pengelola tanah, badan bank tanah dapat dimanfaatkan untuk mempermudah investor dan pemilik modal memperoleh tanah.

Salah satu dukungan keberhasilan Bank Tanah adalah dukungan landasan hukum yang solid, PP 64 Tahun 2021 sebagai kebijakan yang hasil penyusunan yang tergesa-gesa yang terkesan hanya mendasarkan pada pertimbangan politis maka masih diperlukan penguatan.

Daftar Pustaka

- Farchan, A. 2004. *Pengantar Penelitian dalam Pendidikan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Limbong, Bernhard. 2013. *Bank Tanah*. Jakarta: MB Grafika.
- Maria S.W. Sumardjono, 2000. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, Jakarta: Kompas
- Sedarmayanti dan Syarifudin Hidayat. 2002. *Metodologi penelitian*. Bandung : Mandar Maju.
- Thurston, Lance. 2004. *Commisioner at Departemnt of Community Services, Information Report To Council, Land Banking*. City of Kingston, Canda Report No: 04-259.
- Van Djik, T . dan D.Kopeva. 2006. *Land Banking And Central Europe: Future Relevance, Current Initiative, Westernt European Past Experience*, Land Use Poolicy.
- Fadli, Ardiansyah. 2020. "Badan Bank Tanah Dikhawatirkan Berpotensi Jadi Ruang Korupsi Agraria". Kompas. <https://www.kompas.com/properti/read/2020/11/04/122649721/badan-bank-tanah-dikhawatirkan-berpotensi-jadi-ruang-korupsi-agraria?page=all>, diakses pada tanggal 4 Maret 2022 pukul 13:30
- Purnama, Iqbal Dwi. 2021. "Apa Itu Bank Tanah? Begini Penjelasan ATR/BPN", <https://www.idxchannel.com/economics/apa-itu-bank-tanah-begini-penjelasan-atrbpn>, di akses Pada Tanggal 3 April 2022 Pukul 13.39.
- Rofiq Hidayat. 2020. "Ahli Hukum Pertanahan UGM: Pengaturan Bank Tanah Bermasalah". Hukum Online. <https://www.hukumonline.com/berita/a/ahli-hukum-pertanahan-ugm--pengaturan-bank-tanah-bermasalah-lt5fa87162dec93/>, diakses pada tanggal 4 maret 2022 pukul 13:42
- Pernyataan Sekertaris KPA Dewi Kartika yang dikutip oleh penulis Fadli, Ardiansyah. 2020. "Badan Bank Tanah

Dikhawatirkan Berpotensi Jadi Ruang Korupsi Agraria”.
Kompas.

<https://www.kompas.com/properti/read/2020/11/04/122649721/badan-bank-tanah-dikhawatirkan-berpotensi-jadi-ruang-korupsi-agraria?page=all>, diakses pada tanggal 4 Maret 2022 pukul 13:30

Tri Wibowo, “Model Bisnis Bank Tanah Di Indonesia Guna Percepatan Pembangunan”,
<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/10609/Model-Bisnis-Bank-Tanah-Di-Indonesia-Guna-Percepatan-Pembangunan.html> , 13 Juni 2016

Nurhasan Ismail, Power Point, dalam Webinar *Bank Tanah dan Ekonomi Berkeadilan*, *You Tube*, Kanal Pengetahuan FH UGM.

Rofiq Hidayat. 2020. “Ahli Hukum Pertanahan UGM: Pengaturan Bank Tanah Bermasalah”. *Hukum Online*.
<https://www.hukumonline.com/berita/a/ahli-hukum-pertanahan-ugm--pengaturan-bank-tanah-bermasalah-1t5fa87162dec93/>, diakses pada tanggal 4 maret 2022 pukul 13:42

Arrizal, Nizam Zakka. 2020. *La Validité De La Procuration De Vendre Basé Sur La Décision De Justice*, *Jurnal Legal Standing* Vol.4 No halaman (78).

Fidri Fadillah Puspita, Fitri Nur Latifah dan Diah Krisnaningsih, “Urgensi Kehadiran Bank Tanah Sebagai Alternatif Memulihkan Perekonomian di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam”, *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, Volume 07(3) Sukoharjo: *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*.

Sungkana, Mengenal Bank Tanah/Land Banking Sebagai Alternatif Manajemen Pertanahan, *artikelDJKN*, Rabu, 05 Agustus 2015.

<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/8538/MENGENAL-BANK-TANAH-LAND-BANKING-SEBAGAI-ALTERNATIF-MANAJEMEN-PERTANAHAN.html>.

Profil Penulis



Ana Silviana

Menyelesaikan pendidikan Strata 1 (S1/Sarjana Hukum)) pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang Tahun 1987. Menyelesaikan pendidikan Strata 2 (S2/Magister Ilmu Hukum) pada Program Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Agraria Universitas Gajah Mada (UGM) Yogyakarta Tahun 2002. Menyelesaikan pendidikan Strata 3 (S3/Doktor) pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang Tahun 2020. Dosen tetap Fakultas Hukum S1 Undip. Dosen tetap pada Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP sampai sekarang, mengampu Hukum Agraria dan Pendaftaran Tanah. Mengajar S1 Teknik Geodesi Fakultas Teknik Undip mata kuliah Hukum Agraria.

Pada saat ini penulis merupakan Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang. Penulis juga aktif menjadi narasumber berbagai forum webinar, FGD yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Undip , Instansi Pemerintah maupun swasta dalam forum ilmiah.

Penulis telah menulis berbagai buku ajar untuk mata kuliah Hukum Agraria, Teori & Praktik Pendaftaran Tanah, Hak Tanggungan, untuk Program Studi S1 Hukum dan S2 Magister Kenotariatan.

Email Penulis: silvianafhundip@gmail.com.

HAK ATAS TANAH DI ATAS HAK PENGELOLAAN: ANALISIS KEPASTIAN PEMBEBANAN HAK TANGGUNGAN

Mustofa Abdul Basir, S.H., S.E., M.E., M.Kn.
Universitas Islam Bandung

Pendahuluan

Saat ini segala aktivitas perekonomian hampir selalu membutuhkan dana dalam membiayai kegiatan bisnis agar berjalan dengan baik dan memperoleh pendapatan dan keuntungan sesuai yang diharapkan. Akan tetapi, keterbatasan dana yang dibutuhkan sering menjadi hambatan dalam mewujudkan harapan tersebut, meskipun memiliki aset baik dalam bentuk benda bergerak maupun benda tidak bergerak seperti tanah dan atau kendaraan, sehingga atas hal tersebut dicari alternatif yang mampu memberikan dana yang dibutuhkan. Salah satu yang dapat memberikan pendanaan umumnya adalah lembaga keuangan seperti lembaga perbankan. Namun, dalam memperoleh pendanaan dari lembaga perbankan tersebut diperlukan adanya aset yang harus dijadikan jaminan sebagai bentuk komitmen peminjaman dana antara nasabah (debitur) untuk melunasi dana yang dipinjamkan dari bank (kreditur), misalnya jaminan berupa hak atas tanah milik debitur yang dijadikan hak tanggungan atas hutang yang diberikan kepadanya. Pada dasarnya, ketika seseorang berhutang maka segala harta yang dimilikinya menjadi jaminan atas hutang tersebut sebagaimana Pasal 1131

KUHPerdata, akan tetapi dengan adanya hak tanggungan atas jaminan berupa hak atas tanah yang dimiliki oleh debitur maka sejatinya adalah memberikan hak preferen kepada kreditur untuk didahulukan pembayarannya ketika debitur wanprestasi ataupun pailit.¹²⁸ Jaminan tersebut sebagai bagian dari penjaminan kepercayaan kreditur kepada debitur karena pemberian kredit merupakan sebuah kepercayaan bahwa kreditur percaya debitur dapat memenuhi segala sesuatu yang telah disepakati dalam hutang piutang.¹²⁹

Tetapi, tidak semua jenis hak atas tanah dapat dibebankan hak tanggungan sebagaimana Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT) menyebutkan bahwa hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan. Pasal tersebut memberikan informasi yang tegas bahwa hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan dalam hutang piutang dengan dibebani hak tanggungan hanya pada tiga jenis hak atas tanah. Namun kemudian, dalam Pasal 4 Ayat (2) UUHT disebutkan bahwa pembebanan hak tanggungan juga bisa diberikan pada jenis hak pakai tetapi terhadap hak pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan dapat juga dibebani hak tanggungan dan hal tersebut akan diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah. Pasal 4 Ayat (2) tidak memberikan kepastian kepada masyarakat karena selain memberikan tambahan penafsiran pada Ayat (1) juga menimbulkan kontradiktif dengan Ayat (1). Begitupun dengan adanya pemilikan hak atas tanah dengan jenis-jenis hak atas tanah di atas hak pengelolaan yang semakin menambah keberagaman jenis

¹²⁸Hermansyah. (2011). *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, hlm. 75.

¹²⁹Putra, Willy., dan Widjaja, Haryati. (2018). Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Dalam Penyaluran Kredit (Studi Kasus Di Bank BRI Cabang Semarang., *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*. 3(1): 81-96.
<https://ejournal.uksw.edu/refleksihukum/article/view/2397/1203>

hak atas tanah berupa hak guna usaha dan atau hak guna bangunan di atas hak pengelolaan sebagaimana dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) pada bagian keempat Pasal 129 Ayat (2) yang menyebutkan bahwa di atas hak pengelolaan dapat diberi hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Berlakunya UUCK tersebut terdapat potensi ketidakpastian mengenai hak guna usaha dan hak guna bangunan yang berada di atas hak pengelolaan terutama ketika dijadikan jaminan dengan dibebani hak tanggungan sebagai perjanjian *accessoir* dari perjanjian pokok antara kreditur dan debitur. Kepastian mengenai hal tersebut sangat dibutuhkan dalam menjamin kepastian kepada kreditur dan begitu juga terhadap debitur ketika hak atas tanah yang akan dijadikan jaminan dalam hutang piutang berada di atas hak pengelolaan.

Kepastian Hukum

Kepastian merupakan suatu hal keadaan atau situasi yang sudah tentu atau sudah ditentukan sehingga menjadi ada keyakinan, kejelasan, ketegasan, atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti karena fungsinya untuk menjamin kepastian. Kepastian sebagai sebuah pedoman suatu tindakan karena pedoman suatu tindakan tersebut harus menunjang suatu tatanan yang dinilai kejelasan dan kewajaran. Ketentuan hukum yang dilaksanakan dengan pasti, maka hukum tersebut akan dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.¹³⁰ Hans Kelsen menyebutkan bahwa hukum adalah sebuah sistem norma yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang

¹³⁰Rato, Dominikus. (2010). *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo, hlm. 59.

deliberatif. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹³¹

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multitafsir*) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum.¹³² Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenang-wenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.¹³³

Kepastian merupakan jaminan mengenai hukum yang dapat memberikan keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh

¹³¹Marzuki, Peter Mahmud. (2008). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana. hlm. 158.

¹³²Kansil, Cst., Christine, S.T, Palandeng, Engelian R., dan Mamahit. (2009). *Godlieb N Kamus Istilah Hukum*, hlm. 385.

¹³³Syahrani, Riduan. (1999). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, hlm. 23.

berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.

Hak Tanggungan

Secara tersurat sebenarnya Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan atau didahulukan atau juga diistimewakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.¹³⁴ Hak tanggungan merupakan hak yang dibebankan terhadap hak atas tanah yang pengaturannya telah di atur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT). Hak tanggungan yang diatur dalam UUHT pada dasarnya adalah hak tanggungan yang dibebankan pada hak atas tanah. Namun demikian, hal tersebut tidak serta merta hanya menyangkut hak atas tanah saja, karena pada praktiknya sering terdapat adanya benda-benda berupa bangunan, tanaman dan hasil karya, yang secara tetap merupakan kesatuan dengan tanah yang dijadikan jaminan atau agunan atas perjanjian pokok hutang piutang antara debitur dan kreditor. Pembebanan hak tanggungan atas tanah pada dasarnya merupakan perjanjian *accessoir* atau turunan

¹³⁴Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dalam Purwahid dalam Patrik dan Kashadi. (2008). *Hukum Jaminan*, Edisi Revisi dengan UUHT, Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hlm. 51.

dari perjanjian pokok sebagai jaminan atas perjanjian hutang piutang yang umumnya dilakukan antara lembaga perbankan sebagai kreditur dan nasabah sebagai debitur. Proses pembebanan hak tanggungan terhadap sertifikat hak atas tanah untuk kelangsungan penjaminan kredit, pelaksanaan melalui dua tahap, yaitu: *Pertama*, Tahap Pembebanan Hak Tanggungan: Pembebanan hak tanggungan tentunya diproses melalui Kantor Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai pejabat umum yang ditunjuk pemerintah untuk melaksanakan sebagian tugas pemerintah dalam bidang pendaftaran tanah, melalui pembuatan akta pembebanan hak tanggungan (APHT). Lembar pertama akta tersebut disimpan di kantor PPAT, lembar kedua dan satu lembar salinannya yang sudah diparaf oleh PPAT berikut warkah-warkah yang diperlukan dan asli sertifikat Hak Milik objek. Setelah itu, hak tanggungan tersebut disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan selambat-lambatnya tujuh hari kerja setelah ditandatangani, dan penyampaiannya dilakukan dengan surat pengantar dari PPAT yang dibuat dalam rangkap dua dan menyebut secara lengkap jenis surat-surat dokumen yang disampaikan. Dokumen-dokumen yang disampaikan oleh PPAT kepada Kantor Pertanahan kurang lebih adalah sebagai berikut: (a) surat pengantar dari PPAT yang dibuat dalam dua rangkap; (b) surat permohonan pendaftaran Hak Tanggungan dari PPAT (selaku kuasa dari kreditor penerima Hak Tanggungan); (c) *fotocopy* identitas/KTP pemberi dan penerima Hak Tanggungan (yang dilegalisir oleh Notaris); (d) sertifikat asli Hak Milik (hasil perubahan Hak Guna Bangunan yang telah dibubuhi catatan kesesuaiannya dengan data yang ada di Kantor Pertanahan); (e) lembar kedua APH; (f) Salinan APHT yang sudah diparaf oleh PPAT; (g) Surat Kuasa pengurusan dari kreditor pemegang Hak Tanggungan kepada pegawai PPAT;¹³⁵ *Kedua*, Tahap Pendaftaran:

¹³⁵Budiyanto, Hendri., Saptanti, Noor dan Imanullah, M. Najib. (2015). "Pembebanan Hak Tanggungan Terhadap Hak Guna Bangunan dalam Perubahan Status Menjadi Hak Milik". *Jurnal Repertorium*. Edisi 3 Januari-Juni, hlm. 39.

Pendaftaran Hak Tanggungan dilakukan oleh Kantor Pertanahan atas dasar data dalam APHT serta berkas pendaftaran yang diterimanya dari PPAT, dengan dibuatkan buku tanah hak tanggungan dan pencatatan adanya hak tanggungan dalam buku tanah dan sertifikat hak atas tanah yang menjadi objek hak tanggungan. Tanggal kelahiran hak tanggungan adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftaran hak tanggungan dan jika hari ketujuh itu jatuh pada hari libur, buku tanah yang bersangkutan diberi tanggal hari berikutnya. Sertifikat hak tanggungan terdiri dari salinan buku tanah hak tanggungan dan salinan APHT yang keduanya dibuat oleh Kantor Pertanahan dan dijahit menjadi satu dalam satu sampul dokumen. Pada sampul sertifikat dibubuhkan irah-irah dengan kata-kata “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”.¹³⁶ Sejak berlakunya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik (Perkaban HT-El) maka semua proses dan atau tahapan dalam pendaftaran hak tanggungan dilakukan secara elektronik. Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik yang selanjutnya disebut Sistem HT-el merupakan serangkaian proses pelayanan hak tanggungan dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah yang diselenggarakan melalui sistem elektronik yang terintegrasi.¹³⁷ Tentunya dengan belakukan pendaftaran secara elektronik tersebut sertifikat hak tanggungan atas jaminan menjadi lebih sederhana dan lebih cepat.

<https://media.neliti.com/media/publications/213027-pembebanan-hak-tanggungan-terhadap-hak-g.pdf>

¹³⁶*Ibid.*

¹³⁷Pasal 1 Angka 6 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik.

Hak Pengelolaan Atas Tanah

Menurut Boedi Harsono menyebutkan bahwa hak pengelolaan dalam sistematika hak penguasaan atas tanah tidaklah dimasukkan ke dalam golongan hak-hak atas tanah, melainkan merupakan sebuah gempilan dari hak menguasai negara atas tanah.¹³⁸ Intinya bahwa Hak Pengelolaan merupakan bagian dari hak menguasai negara yang sebagian kewenangannya dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Oleh sebab itu, Hak Pengelolaan itu dikatakan sebagai fungsi/kewenangan publik, sebagai hak menguasai negara, dan tidak tepat disamakan dengan hak sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA karena hak atas tanah hanya menyangkut aspek keperdataan. Menurut A.P. Parlindungan menyatakan bahwa Hak Pengelolaan adalah suatu hak atas tanah yang sama sekali tidak ada istilahnya dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan khusus hak ini demikian pula luasnya terdapat di luar ketentuan UUPA.¹³⁹ Kemudian, menurut Winahyu Erwiningsih, Hak menguasai negara harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban Negara sebagai pemilik (*domein*) yang bersifat *publiekrechtelijk*, bukan sebagai *eigenaar* yang bersifat *privaatrechtelijk*. Makna dari pemahaman tersebut dapat dikatakan bahwa negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencana, pelaksana, dan sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya alam nasional.¹⁴⁰ Pada dasarnya secara yuridis hak menguasai negara atas tanah berisikan wewenang yang ditetapkan sebagaimana Pasal 2 Ayat (2) UUPA, yaitu:

¹³⁸Harsono, Boedi. (2007). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, hlm. 280.

¹³⁹Parlindungan, A.P. Hotel. (2008). *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju, hlm. 1.

¹⁴⁰Erwiningsih, Winahyu. (2009). *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Universitas Islam Indonesia- Yogyakarta: Total Media, hlm 101.

a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa; 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 yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Kepastian Pembebanan Hak Tanggungan Terhadap Hak Atas Tanah di Atas Hak Pengelolaan

Terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) yang bertujuan untuk mempermudah akses investasi yang dipersiapkan oleh pemerintah dalam rangka membuka lebar-lebar pintu pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan menarik investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia.¹⁴¹ aspek utama atau pendukung dalam mempermudah investasi, salah satunya adalah akses yang diberikan terhadap hak atas tanah dengan mekanisme pengaturan penguatan hak pengelolaan. Di bagian keempat dalam UUCK terdapat Pasal 129 Ayat (2) yang menyebutkan bahwa hak atas tanah di atas hak pengelolaan dapat diberi hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Pengaturan ini jelas memberikan ruang terhadap kemungkinan adanya pembebanan hak atas tanah berupa hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai sebagai jaminan dengan bentuk hak tanggungan. Padahal jika mengacu pada Pasal 4 UUHT jelas bahwa pengaturan mengenai hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan

¹⁴¹Kurniawan, Fajar. (2020). Problematika Pembentukan RUU Cipta Kerja dengan Konsep Omnibus Law Pada Klaster Ketenagakerjaan Pasal 89 Angka 45 tentang Pemberian Pesangon Kepada Pekerja yang Di PHK. *Jurnal Panorama Hukum*. 5(1): 63-76, hlm. 63.
http://repository.ubaya.ac.id/37870/1/Jurnal%20Fajar%20Kurniawan_PROBLEMATIKA%20PEMBEN TUKAN%20RUU_2020.pdf.
<https://doi.org/10.21067/jph.v5i1.4437>

adalah hak atas tanah berupa hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan dengan tambahan hak pakai atas tanah negara. Pasal 4 UUHT tidak mengatur sama sekali hak atas tanah dengan jenis hak hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai di atas hak pengelolaan. Tentunya ini akan menimbulkan ketidakpastian, jika memang tujuan utama UUCK adalah membukakan investasi maka tentunya pemegang hak-hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut dapat dibebankan hak tanggungan atau tidak. Padahal pemegang hak yang menguasai secara yuridis mempunyai kewenangan untuk mengelola dan menggunakan tanah sesuai dengan sifat dan peruntukan tanahnya. Secara umum pemegang hak dapat mempergunakan tanah sesuai dengan kebutuhannya dengan tetap memperhatikan batasan-batasan yang ditentukan dalam peraturan perundangan.¹⁴²

Hak Pengelolaan merupakan objek pengaturan dalam ruang lingkup hukum tanah nasional, sehingga payung hukum yang mengatur tentang hukum tanah nasional adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Namun dalam UUPA tidak secara eksplisit mengatur tentang HPL, hanya diuraikan dalam penjelasan umum bahwa kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan diatas Negara dapat memberikan tanah yang demikian itu kepada seseorang atau badan-hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak-guna-usaha, hak guna-bangunan atau hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada sesuatu Badan Penguasa (Departemen, Jawatan atau

¹⁴²Silviana, Ana. (2017). Pemanfaatan Tanah di Atas Hak Pengelolaan Antara Regulasi dan Implementasi. *Diponegoro Private Law Review*, Vol 1 No. 1 November, h. 37. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/dplr/article/download/1936/1268>

Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing (Departemen, Jawatan, atau Daerah Swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing. Artinya hak pengelolaan ada bukan merupakan hak atas tanah yang murni dapat dimiliki oleh masyarakat atau warga negara karena hak pengelolaan sejatinya ada karena adanya hak menguasai negara atas tanah. Negara memiliki kuasa dan kewenangan untuk mengelola tanah dengan tujuan dapat dipergunakan seefisien dan seefektif mungkin dalam pembangunan nasional. Akan tetapi, dengan adanya hak-hak turunan atas tanah yang keberadaannya di atas hak pengelolaan menjadi sebuah norma baru terutama dalam hal penggunaan hak-hak atas tanah tersebut ketika akan dijadikan hak tanggungan untuk jaminan. Hal tersebut sejalan dengan bagian keempat UUCK pada paragraf kedua Pasal 136 bahwa hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya. Namun, dalam UUCK tidak ada pasal yang memberikan pengaturan mengenai kebolehan hak-hak atas tanah di atas hak pengelolaan dibebani hak tanggungan berbeda dengan hak milik atas satuan rumah susun diatur dengan tegas dapat dibebani hak tanggungan sebagaimana paragraf tiga Pasal 144 Ayat (3) bahwa hak milik atas satuan rumah susun dapat dijamin dengan dibebani hak tanggungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebagai penyempurna dari ketentuan di bidang pertanahan yang ada dalam UUCK, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (PP 18/2021). Terbitnya PP 18/2021 ini sejatinya dapat memberikan kepastian mengenai dapat tidaknya hak-hak atas tanah di atas hak pengelolaan di jadikan hak tanggungan. Hak pengelolaan murni yang dikuasai oleh instansi atau lembaga atau pihak lain yang memang diberikan kewenangan untuk diberikah hak pengelolaan sepenuhnya tidak dapat dijadikan hak tanggungan. Hal

tersebut sebagaimana Pasal 12 Ayat (1) PP 18/2021 yang menyatakan bahwa hak pengelolaan tidak dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan. Pasal ini memberikan kepastian pada sisi hak pengelolaan murni yang tidak dijadikan hak tanggungan. Pemegang hak pengelolaan memiliki hak atau kewenangan untuk memberikan hak turunan kepada masyarakat berupa hak guna usaha, hak guna bangunan, atau hak pakai dalam bentuk kerjasama sebagaimana Pasal 8 Ayat (1) PP 18/2021. Hak-hak atas tanah yang diberikan di atas hak pengelolaan ternyata dapat dibebani hak tanggungan, hal ini jelas bertolak belakang dengan Pasal 12 Ayat (1) yang sangat tegas menyebutkan bahwa hak pengelolaan tidak dapat dibebani hak tanggungan. Tetapi, kenapa hak-hak atas tanah di atas hak pengelolaan bisa dibebani hak tanggungan. Tanah hak pengelolaan yang dikuasai oleh pemegang haknya dapat dipergunakan untuk keperluan pelaksanaan tugas atau usahanya, juga dapat diserahkan kepada pihak ketiga atas persetujuan dari pemegang Hak Pengelolaan. Boedi Harsono menyatakan bahwa pemegang Hak Pengelolaan memang mempunyai kewenangan untuk menggunakan tanah yang menjadi haknya bagi keperluan usahanya. Tetapi itu bukan tujuan pemberian hak tersebut kepadanya. Tujuan utamanya adalah tanah yang bersangkutan disediakan bagi penggunaan oleh pihak-pihak lain yang memerlukannya.¹⁴³

Adanya Pasal 13 Ayat (1) PP 18/2021 jelas memberikan kepastian kepada masyarakat mengenai bisa tidaknya hak-hak atas tanah di atas hak pengelolaan dibebani hak tanggungan. Tetapi, dengan catatan bahwa setiap perbuatan hukum pembebanan atas hak-hak atas tanah di atas hak pengelolaan sebagai jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan, memerlukan rekomendasi pemegang hak pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah sebagaimana Pasal 13 Ayat (2) PP 18/2021. Penjelasan Pasal 13 Ayat (1) PP 18/2021 menyebutkan bahwa Ketentuan ini

¹⁴³Boedi Harsono., *Loc. Cit.*

berlaku untuk hak pengelolaan yang merupakan aset barang milik negara/barang milik daerah maupun bukan aset barang milik negara/barang milik daerah, artinya hak-hak atas tanah di atas hak pengelolaan dapat dibebani hak tanggungan dari manapun hak atas tanah di atas hak pengelaan tersebut diberikan. Jika mengacu pada Ayat (2) tersebut juga menimbulkan ketidakpastian mengenai bentuk surat rekomendasi dan perjanjian seperti apa sehingga hak-hak atas tanah di atas hak pengelolaan dapat dibebani hak tanggungan karena pada dasarnya kepastian terjadi atau ada ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan mengatur secara jelas dan logis. Jelas artinya tidak menimbulkan keragu-raguan (*multitafsir*) dan menjadi suatu sistem norma yang tidak berbenturan atau menimbulkan konflik dengan norma.

Jika ditinjau dari ketentuan yang tertuang dalam PP 18/2021 Pasal 12 Ayat (1) dan Pasal 13 Ayat (1) maka ketentuan tersebut sejatinya telah memenuhi kepastian hukum yang tegas dan jelas karena telah diatur secara tegas dan tidak multitafsir. Akan tetapi, jika ditinjau dari kelogisan, sebagai bagian dari aspek kepastian, maka ketentuan tersebut tidak memenuhi kelogisan (tidak logis) karena pada dasarnya hak atas tanah di atas hak pengelolaan hak utamanya secara substansi materiil adalah hak pengelolaan atau pada prinsipnya hak atas tanah tersebut adalah hak pengelolaan, sedangkan hak-hak lain yang merupakan turunan dari hak pengelolaan merupakan hak sifatnya substansi temporal (sementara). Jika secara substansi materiil adalah hak pengelolaan lalu secara substansi temporal adalah hak guna usaha atau hak guna bangunan maka hak yang lebih kuat adalah substansi materiil, artinya jika sewaktu-waktu hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut ternyata ditarik atau diserahkan kembali kepada negara atau hak pengelolaan tersebut habis masa lakunya, maka hak-hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut tentunya akan berakhir dengan sendirinya karena yang memberikan hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut sudah tidak lagi memiliki hak dan atau wewenang. Oleh sebab itu,

pengaturan mengenai hak atas tanah di atas hak pengelolaan ini perlu dilakukan pengaturan lebih lanjut.

Pengaturan lebih lanjut tentunya berhubungan dengan jaminan kepastian dan perlindungan terhadap kreditur jika ternyata hak atas tanah yang dijadikan jaminan atas hutang debitur adalah hak atas tanah di atas hak pengelolaan. Jika ditinjau dari Pasal 13 Ayat (2) PP 18/2021 yang menyebutkan bahwa setiap perbuatan hukum atas pebebanan hak atas tanah di atas hak pengelolaan menjadi hak tanggungan memerlukan rekomendasi dari pemegang hak pengelolaan dan dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah. Dengan kata lain, selama kedua hal tersebut tidak terpenuhi maka kreditur sudah seharusnya tidak menyetujui atau mengabulkan permohonan pembebanan atas hak tanah di atas hak pengelolaan yang diajukan oleh debitur jika ternyata tidak ada rekomendasi dari pemegang hak pengelolaan dan tidak dimuat dalam perjanjian pemanfaatan tanah. Pengaturan ini secara tidak langsung memberikan perlindungan kepada kreditur sehingga jika di kemudian hari terdapat debitur yang akan mengajukan kredit dengan jaminan hak atas tanah di atas hak pengelolaan.

Kemudian, masalah lain adalah mengenai pengaturan hak atas tanah di atas hak pengelolaan dari sisi jangka waktu pemberian hak atas tanah tersebut secara tegas belum diatur, sehingga hal ini bisa menimbulkan ketidakpastian kepada pemegang hak atas tanah di atas hak pengelolaan dan kepada calon kreditur. Jangka waktu hak atas tanah di atas hak pengelolaan tentunya sangat penting karena terkait dengan jaminan kepastian bagi kreditur dan jangan sampai hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan ternyata habis masa lakunya yang dapat menimbulkan kerugian terhadap kreditur. Oleh sebab itu, pengaturan mengenai jangka waktu hak atas tanah di atas hak pengelolaan perlu menjadi perhatian yang serius bagi pemilik hak pengelolaan, kreditur, dan debitur setidaknya diatur dalam perjanjian kerjasama

pemanfaatan tanah antara debitur dan pegang hak pengelolaan. Jika memang, mengenai jangka waktu pemberian hak atas tanah di atas hak pengelolaan diserahkan kepada pemegang hak pengelolaan maka kreditur bisa melihat atau membaca dalam perjanjian kerjasama permanaafan tanah anata debitur dan pemegang hak pengelolaan tersebut sehingga kreditur tahu dengan pasti masa laku hak tersebut.

Adanya hak atas tanah di atas hak pengelolaan yang dapat dibebani hak tanggungan tidak hanya menjadi perhatian kreditur dan debitur, tetapi juga harus menjadi perhatian bagi pejabat pembuta akta tanah (PPAT), keran dengan adanya hal ini maka tugas dan peran PPAT menjadi bertambah, selain harus bertambah hati-hati tetapi juga harus tambah teliti. Pasal 1 Angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyebutkan bahwa pejabat pembuat akta tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. PPAT dalam hal ini memiliki kewenangan dalam pembuatan akta autentik pemberian hak tanggungan. Oleh sebab itu, PPAT sangat perlu memperhatikan berbagai hal yang terkait dengan pembebanan hak tanggungan atas hak tanah di atas hak pengelolaan.

Simpulan

Pembebanan hak tanggungan terhadap hak atas tanah di atas hak tanggungan dapat dilakukan sepanjang hal tersebut telah memenuhi aspek-aspek yang terdapat dalam ketentuan yang berlaku dan sesuai dengan perjanjian dalam pemanfaatan tanah tersebut. Kepastian tersebut sebagaimana telah diatur dalam PP 18/2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah Pasal 13 Ayat (1) dan (2). Namun, perlu adanya ketegasan mengenai batas waktu berlakunya hak atas tanah di atas hak pengelolaan sehingga memberikan kepastian kepada semua pihak yang memiliki kepentingan terhadap hak atas tanah di atas hak pengelolaan. Oleh sebab itu, diperlukan adanya pengaturan lebih lanjut mengenai petunjuk teknis terhadap semua hal yang berkaitan dengan hak atas tanah di atas hak pengelolaan agar dapat menjamin kepastian dan perlindungan kepada semua pihak terutama dalam hal ketika hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut dibebani hak tanggungan. Kemudian, perlu adanya perubahan ketentuan-ketentuan mengenai hak-hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan terutama Pasal 4 Ayat (1) UUHT sehingga dapat menjamin kepastian di kemudian hari dan tidak terjadi pemahaman yang tidak utuh terhadap suatu ketentuan yang dapat menimbulkan multitafsir. Jika ketentuan mengenai hak atas tanah di atas hak pengelolaan tersebut tidak utuh tentunya akan terjadi disharmonisasi yang menyebabkan ketidakpastian pengaturan. Dengan demikian, penting sekali pemerintah mengatur mengenai hak atas tanah di atas hak pengelolaan ini secara komprehensif agar menjadi sarana yang dapat mensejahterakan melindungi masyarakat.

Daftar Pustaka

- Ali, A. (2002). *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung.
- Ali, Zainuddin. (2016). *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Kedelapan, Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiyanto, H., Saptanti, N., dan Imanullah, M. N. (2015). Pembebanan Hak Tanggungan Terhadap Hak Guna Bangunan dalam Perubahan Status Menjadi Hak Milik. *Jurnal Repertorium*. Edisi 3 Januari-Juni, hlm. 31-42.
<https://media.neliti.com/media/publications/213027-pembebanan-hak-tanggungan-terhadap-hak-g.pdf>
- Erwiningsih, W. (2009). *Hak Menkuasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia-Total Media.
- Harsono, B. (2007). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan.
- Hermansyah. (2011). *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- Kansil, CST., Christine, S.T Kansil, Engelian R., Palandeng dan Mamahit, Godlieb. (2009). *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta.
- Kurniawan, F. (2020). Problematika Pembentukan RUU Cipta Kerja dengan Konsep Omnibus Law Pada Klaster Ketenagakerjaan Pasal 89 Angka 45 tentang Pemberian Pesangon Kepada Pekerja yang Di PHK. *Jurnal Panorama Hukum*. 5(1): 63-76, hlm. 63.
http://repository.ubaya.ac.id/37870/1/Jurnal%20Fajar%20Kurniawan_PROBLEMATIKA%20PEMBENTUKAN%20RUU_2020.pdf
<https://doi.org/10.21067/jph.v5i1.4437>
- Marzuki, P. M. (2008). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.

- Parlindungan, A.P. (2008). *Konversi Hak-Hak Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju.
- Patrik, P. dan Kashadi. (2008). *Hukum Jaminan*. Edisi Revisi dengan UUHT. Semarang: Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- Putra, W., dan Widjaja, H. (2018). Penerapan Prinsip Kehati-Hatian Dalam Penyaluran Kredit (Studi Kasus Di Bank BRI Cabang Semarang), *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 3(1): 81-96. <https://ejournal.uksw.edu/refleksihukum/article/view/2397/1203>
- Rato, D. (2010). *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Silviana, A. (2017). Pemanfaatan Tanah di Atas Hak Pengelolaan Antara Regulasi dan Implementasi. *Diponegoro Private Law Review*. 1(1): 36-45. <https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/dplr/article/download/1936/1268>
- Syahrani, R. (1999). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti.
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Profil Penulis



Mustofa Abdul Basir, S.H., S.E., M.E., M.Kn.

Menyelesaikan pendidikan Strata 1 (S1/Sarjana Ekonomi) pada Ilmu Ekonomi Akuntansi Bidang Peminatan Akuntansi Syariah pada tahun 2010. Menyelesaikan pendidikan Strata 2 (S2/Magister Ekonomi Terapan) pada tahun 2015. Menyelesaikan pendidikan Strata 1 (S1/Ilmu Hukum) pada tahun 2020. Menyelesaikan pendidikan Strata 2 (S2/Magister Kenotariatan) pada tahun 2022. Pada saat ini, penulis merupakan mahasiswa tahun pertama pada program pendidikan Strata 3 (S3/Hukum Islam) pada Program Pascasarjana – Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung (UIN SGD Bandung) konsentrasi Hukum Ekonomi Syariah sejak tahun 2021. Penulis saat ini memiliki minat mengkaji ilmu dan pengetahuan di bidang bidang Hukum Perdata, Pertanahan, Hukum Bisnis, dan Hukum Ekonomi Syariah serta aktif menulis pada beberapa jurnal ilmiah bidang Kenotariatan, Ke-PPAT-an, dan Ekonomi Syariah. Hal tersebut sebagai bekal penulis menjalani karir sebagai Notaris/PPAT di masa mendatang. Terima kasih.

Hp/WA: 085220819079

E-mail Penulis: mustofa86abdul@gmail.com

PERBANDINGAN HUKUM TENTANG HAK GUNA BANGUNAN PADA RUANG BAWAH TANAH DI INDONESIA, SINGAPURA, MALAYSIA, DAN SHANGHAI (RRT)

**Dr. Benny Djaja, S.H., S.E., M.M., Sp.N., M.R.E., M.Hum, &
Arnott Ferels, ST.**
Universitas Tarumanagara

Pendahuluan

Sebagaimana masalah yang ada di Indonesia perihal Hak Guna Ruang Bawah Tanah dapat dijabarkan dalam latar belakang sebagai berikut:

1. Latar Belakang

Pada bagian latar belakang, penulis akan membahas tentang Revolusi Industri, fenomena *urban sprawl*, dan *Deep Underground Act* di Indonesia dan di luar Indonesia, yaitu sebagai berikut:

a. Revolusi Industri, *Urban Sprawl*, dan *Deep Underground Act*

Perkembangan industri bermula dari pertengahan abad ke-18 di Eropa, disebut Revolusi Industri 1.0 dengan ditemukannya mesin uap untuk produksi massal dalam industri tekstil, semula pekerjaan tersebut manual dilakukan oleh manusia akhirnya digantikan oleh mesin. Mesin uap juga difungsikan untuk perkapalan, sehingga industri

kapal tidak serta merta hanya mengandalkan angin (yang mana arah angin tidak menentu dan konsisten ada). Kemudian, berlanjut lagi pada Revolusi Industri 2.0 yang ditandai dengan adanya listrik, yang dapat menggantikan mesin uap. Dengan adanya listrik, produksi masal semakin maju bertepatan dengan masa perang dunia, yang membuat tiap inventor berpikir segala cara untuk membuat sistem yang lebih efisien lagi. Setelah masa tersebut, muncullah robot dan komputer yang menandakan Revolusi Industri 3.0 telah berjalan. Komputer pada zaman itu belum secanggih sekarang, ukurannya pun masih sangat besar dan belum efisien. Setelah perang usai, penemuan lainnya seperti *chip*, transistor, dan barang elektronik lainnya, membuat komputer semakin canggih. Hal tersebut membuat sistem operasional dan sistem kendali menjadi maju [1].

Masa sekarang, muncullah Revolusi Industri 4.0 atau yang populer disebut Era 4.0, sudah terjadi di secara global baik di negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Kanada, Inggris, Australia, Jepang, RRT, Singapura dan banyak sebagainya; era ini juga terjadi di negara-negara berkembang yang mana salah satunya adalah Indonesia. Era 4.0 menuntut bahwa perkembangan terjadi karena adanya penetrasi teknologi manufaktur, digitalisasi, komputasi (*cloud*), otomatisasi, dan internet sehingga membuat perubahan yang sangat signifikan di berbagai lini sektor. Hal tersebut membuat tiap negara harus memperbaharui tiap aturan yang mengatur hal-hal terkait. Perubahan tersebut sangat perlu dilakukan baik pemerintah, maupun segala lini sektor penunjang bisnis tersebut bahkan untuk meningkatkan perekonomian nasional [2].



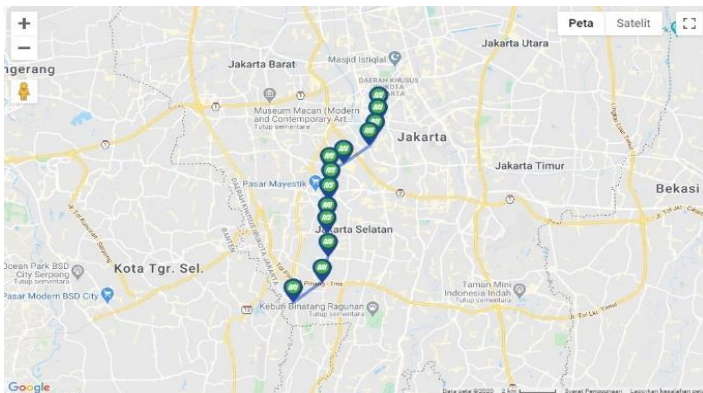
Gambar 1. Tokyo Subway Route Map
(Tokyo Metro, 2022)

Salah satu contoh nyatanya adalah perkembangan sistem transportasi pun semakin maju. Negara-negara maju secara umum sudah memiliki sistem transportasi berbasis rel, seperti MRT (*Mass Rapid Transit*), LRT (*Light Rapid Transit*) dan MRL (*Monorail*). Teknologi tersebut mendukung masalah perkotaan seperti kemacetan, kepadatan penduduk, perpindahan, polusi udara, perekonomian. Jepang adalah salah satu negara di Asia yang sudah terbilang canggih dalam sistem transportasi berbasis rel. Dengan ada sistem transportasi seperti ini, dapat mengurangi masalah kota, seperti *urban sprawl*. *Urban sprawl* adalah penyebaran kota yang tidak tertata dan terkontrol sehingga membuat sistem kota terdegradasi.

Indonesia, dengan ibukotanya DKI Jakarta, menjadi salah satu kota yang terkena *urban sprawl* yang cukup masif. Nyatanya, ukuran DKI Jakarta secara administratif tidak berubah, namun sosial-budayanya sudah tersebar hingga ke kota satelitnya seperti Tangerang, Bintaro dan Bekasi, bahkan sekarang warga Jakarta sudah sangat familier dengan adanya istilah

Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi). Hal tersebut menandakan bahwa DKI Jakarta, sudah bermutasi menjadi kota yang sangat padat. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (2014), penduduk Jakarta pada siang hari dan malam hari sangat jauh selisihnya. Pada siang hari jumlah penduduknya kurang lebih 11.200.000 jiwa, sementara saat malam hari penduduknya kurang lebih 10.000.000 jiwa. Perbedaan itu kurang lebih sampai 1.200.000 jiwa selisih[3]. Artinya, ada kurang lebih 1.200.000 jiwa yang melalui komuter antar kota (kota satelitnya).

Pemerintah Indonesia pada tahun 2019, sudah mulai merealisasikan sistem transportasi berbasis rel yaitu, MRT Jakarta. Pembangunan proyek Fase 1 sudah rampung dan sudah mulai beroperasi, dan untuk Fase 2 sedang dalam proses konstruksi [4]. Pada proyek nasional ini, MRT Fase 1 dan 2, terdapat konstruksi pintasan layang (*elevated*) dan juga pintasan bawah tanah (*underground*).



Gambar 2. Rute MRT Jakarta (MRT Jakarta, 2020)

Walaupun terkesan tertinggal dibandingkan dengan negara-negara tetangganya seperti Singapura dan Malaysia. Indonesia sudah berjalan ke arah yang lebih baik. Hal tersebut, menambah pekerjaan rumah bagi pemerintah dan

jajaran terkait, untuk segera menyesuaikan aturan yang berlaku. Penggunaan ruang dalam tanah (fungsi) seperti pada MRT Jakarta merupakan hal yang baru bagi Indonesia, yang mana aturan perihal Hak Guna Ruang Bawah Tanah di Indonesia perlu adanya pengembangan aturan terkait, sebagaimana kebutuhan saat ini dan di masa yang akan datang.

Sebagai contoh, negara Jepang, negara tersebut sudah membuat aturan yang sangat detail mengenai hal-hal fungsi bawah tanah. Jepang memiliki *Deep Underground Act* (大深度地下, *dai-shindo chika*) dan *Article 207 of the Civil Code of Japan* (Pasal 207 Kitab Undang-undang Hukum Perdata Jepang / KUHP Jepang) guna mengatur hak guna ruang bawah tanah untuk publik mulai tahun 2001. Sebelumnya, sekitar akhir 1980, ruang bawah tanah hanya digunakan untuk utilitas kota ataupun terowongan saja. Semenjak aturan tersebut dibuat, ruang bawah tanah di Jepang semakin digunakan secara maksimal sehingga pembangunan tidak hanya menjuang di atas tanah (*elevated*) namun juga bisa dikembangkan ke arah bawah tanah (*underground*). Aturan tersebut mengatur hak guna tanah yang kedalamannya lebih dari 40 meter (*extreme underground*). Sebagai gambaran, kedalaman tersebut biasalah lebih dalam daripada fondasi dari sebuah bangunan tinggi (*high-rise building*), dan pada kota metropolis Tokyo, kurang lebih memiliki 63.000 area bawah tanah (*underground areas*) dan terhubung dengan total 40% susunan dari jalur bawah tanah (*underground paths*), sistem kereta bawah tanah (*subway systems*) dan pusat perbelanjaan (*shopping complexes*). Bahkan dari total 8 pusat perbelanjaan bawah tanah terbesar (*underground shopping areas*) memiliki total luas 214.000 meter persegi [5].



Gambar 3. Potongan Tanah Sistem *Deep Underground* (The Tokyo File Urban Design, 2016)

2. Rumusan Masalah

Dalam artikel ini, penulis perlu membahas perihal perbandingan hukum ruang bawah tanah antar negara di Asia Tenggara, yaitu negara Malaysia dan Singapura. Penulis, mempertimbangkan memilih negara tersebut karena jika dibandingkan dengan negara Indonesia, kedua negara tersebut masih dalam satu kawasan Asia Tenggara, yang mana secara sosial budaya masih selaras. yaitu: (1) Bagaimana dasar hukum di Singapura, Malaysia dan Shanghai (RRT) yang mengatur tentang Hak Guna Bangunan Bawah Tanah?; (2) Bagaimana dasar hukum yang mengatur Hak Guna Bangunan Ruang Bawah Tanah di Indonesia?

Metode

Pada bagian ini, penulis akan membahas tentang metodologi riset yang digunakan. Dalam artikel ini, metode penelitian yang digunakan adalah normatif. Penulis, menuliskan penerapan konsep hukum, norma hukum, perundang-undangan yang ada di Indonesia dan luar Indonesia, dan juga memperbandingkannya dengan apa yang terjadi di masyarakat sekarang ini. Sumber

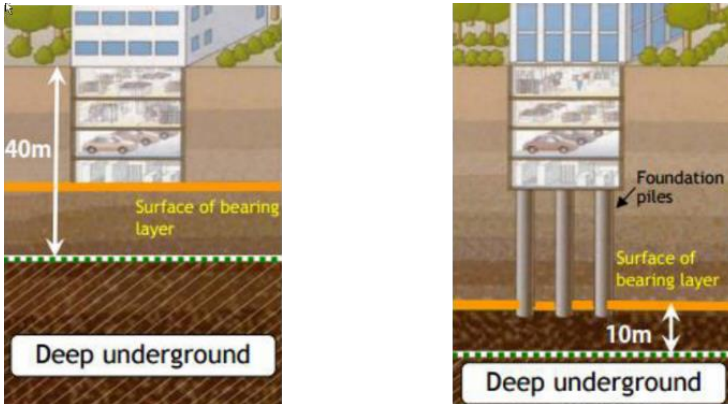
hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan dan turunannya, yang mana menjadi acuan utama dari segala tindakan hukum yang terjadi di masyarakat (sifat otoritatif). Kemudian, untuk sumber hukum sekunder, yaitu jurnal dan artikel hukum, kanal berita media massa, dan sejarah dunia, yang mana menjadi bahan pendukung yang penting dalam penelitian hukum pada artikel ini.

Hasil dan Pembahasan

Berikut ini adalah pembahasan yang dapat dipaparkan dalam artikel ini antara lain terdapat 2 (dua) bahasan, yaitu: hasil dan pembahasan, yang mana akan dilakukan dipaparkan langsung dengan metode (A-B-A-B) dengan perinci sebagai berikut: Pada bagian hasil, penulis akan membahas tentang aturan (dasar hukum) yang mengatur Hak Guna Bangunan Ruang Bawah Tanah di Indonesia, dan penulis akan membahas langsung tentang peraturan (dasar hukum) Hak Guna Bangunan Ruang Bawah Tanah yang berlaku di Singapura, Malaysia[6].

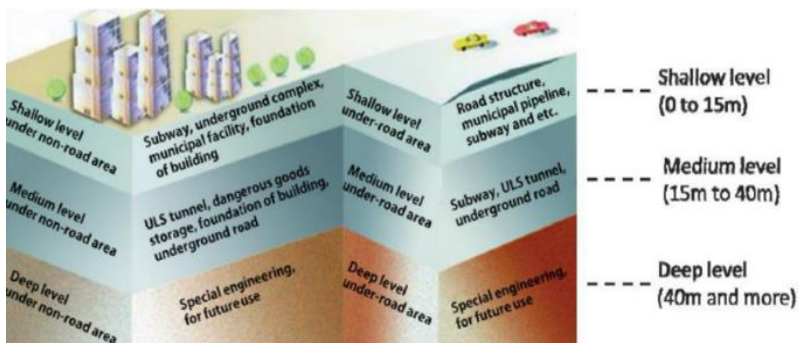
Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU 26/2007 tentang Penataan Ruang, ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk lain hidup, melakukan kegiatan, dan memelihara kelangsungan hidupnya. Melangkah lebih lanjut tentang ruang darat, terdapat ruang yang ada di atas tanah (*surface*) dan bawah tanah.

Menurut, Stone & Heng (2016), perkembangan Ruang Bawah Tanah berjalan selaras dengan perkembangan teknologi yang ada pada zaman tersebut[7]. Hal tersebut dibuktikan dengan lebih banyaknya perkembangan di atas tanah (*surface land*) dan perkembangan ruang di bawah tanah (*underground land*) lebih considered slow (lambat).



Gambar 4. Ilustrasi Undang-Undang Pemanfaatan Bawah Tanah di Singapura (MLIT, 2006)

Sebagai perbandingan, di Singapura pada tahun 2015, memiliki pendekatan yang berbeda untuk menerjemahkan fungsi ruang bawah tanah berdasarkan kedalaman (level), kurang lebih 30 meter secara datum, Singapore Height Datum (SHD). Yang mana, kedalaman tersebut bervariasi mulai dari 0 hingga 50 meter SHD, dengan ketinggian paling tinggi di Bukit Timah Hill pada 164 meter SHD yang didasari oleh State Lands Act (Cap 314), 2015 Edisi Revisi [7]. dan di salah kota besar Asia lainnya di Shanghai, RRT, menyatakan bahwa terdalam 3 (tiga) kedalaman yang berbeda, yaitu (1) *shallow level* yang berkisar pada 0-15 meter, yang digunakan sebagai fungsi struktur jalan, sistem utilitas kota, *subway*, fondasi struktur bangunan gedung, dll; (2) *medium level* yang berkisar pada 15-40 meter, yang digunakan sebagai terowongan ULS, tempat penyimpanan barang berbahaya, fondasi bangunan, dan jalan bawah tanah; (3) *deep level* (40 meter atau lebih), yang digunakan untuk teknik khusus untuk penggunaan di masa mendatang.



Gambar 5. Ilustrasi Prinsip Stratifikasi Bawah Tanah yang diadopsi di Shanghai (SUSCP, 2005).

Menurut Arup (2011) [8], dalam studi kasusnya di Hong Kong tentang *ruang bawah*, *ruang bawah* harus di perlakukan dan dimaknai sebagai sumber dari masa depan yang belum ditentukan (*undesigned future uses*), dan telah diintegrasikan dengan ruang di atas tanah.

Kemudian di negara Malaysia, diatur secara khusus di National Land Code (NLC) pada Part 5 entitled “*Disposal of Underground Land*” yang mana membuat perbedaan secara spesifik perbedaan fungsi berdasarkan perbedaan level bawah tanah. Seperti Hong Kong, Malaysia mengatur bahwa ruang di atas tanah hanya boleh dipergunakan untuk fungsi hunian, penyimpanan barang, dan tujuan utilitas kota (Jalil, 2019) [7]. Kemudian untuk kedalaman khusus secara fungsi, maka diatur pada NLC tentang Underground Land Minimum Depth Regulations 2017 yang disebutkan pada Section 92B NLC sebagai tabel berikut:

Tabel 1 Kedalaman Minimum Penggunaan Ruang Bawah Tanah di Malaysia (Section 92B NLC Malaysia, 2019)

Land category	Minimum depth (in meters)
Agricultural	6
Building	10
Industry	15

Dengan adanya penemuan normatif yang dilakukan di negara lain di atas, seperti Singapura, RRT (kota Shanghai), dan Malaysia maka penerapan peraturan Indonesia juga perlu dikaji, maka dari itu penulis menemukan bahwa sudah ada aturan yang mengatur tentang ruang bawah tanah di Indonesia yang akan dijabarkan sebagai berikut;

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah Ruang, sebagai berikut:

Pasal 1 ayat 6 berbunyi: “Ruang Bawah Tanah adalah ruang yang berada di bawah permukaan Tanah yang digunakan untuk kegiatan tertentu yang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya terpisah dari penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan pada bidang Tanah. Kemudian, Pasal 74 ayat 1, 3 sampai 5 yang berbunyi: “ (1) Penggunaan dan pemanfaatan bidang Tanah yang dipunyai oleh pemegang Hak Atas Tanah dibatasi oleh: a. batas ketinggian sesuai koefisien dasar bangunan dan koefisien lantai bangunan yang diatur dalam rencana tata ruang; dan b. batas kedalaman yang diatur dalam rencana tata ruang atau sampai dengan kedalaman 30 (tiga puluh) meter dari permukaan Tanah dalam hal belum diatur dalam rencana tata ruang. (3) Ruang Bawah Tanah terdiri dari: a. Ruang Bawah Tanah dangkal; dan b. Ruang Bawah Tanah dalam. (4) Ruang Bawah Tanah dangkal merupakan Tanah yang dipunyai oleh pemegang Hak Atas Tanah dengan batas kedalaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b. (5) Ruang Bawah Tanah dalam merupakan Tanah yang secara struktur dan/atau fungsi terpisah dari pemegang Hak Atas Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2). Selanjutnya, Pasal 79 ayat 1 sampai 5 yang berbunyi: “(1)

Hak Pengelolaan, hak guna bangunan dan hak pakai pada Ruang Bawah Tanah diberikan pada: a. Ruang Bawah Tanah dangkal; atau b. Ruang Bawah Tanah dalam. (2) Dalam hal penggunaan dan pemanfaatan pada Ruang Bawah Tanah dangkal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengganggu kepentingan umum dan/atau kepentingan pemegang Hak Atas Tanah pada permukaan Tanah maka diperlukan persetujuan dari pemegang Hak Atas Tanah. (3) Persetujuan dari pemegang Hak Atas Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat dalam bentuk akta autentik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (4) Segala bentuk gangguan yang diterima pemegang Hak Atas Tanah diberikan ganti rugi yang dapat dinilai dalam bentuk uang atau bentuk lain sesuai kesepakatan dengan pihak yang akan menggunakan dan memanfaatkan Ruang Bawah Tanah. (5) Perhitungan nilai ganti rugi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan oleh penilai pertanahan.”.

Perihal sertifikat, pada Pasal 80, berbunyi: (1) Pemberian Hak Pengelolaan, hak guna bangunan atau hak pakai pada Ruang Atas Tanah atau Ruang Bawah Tanah wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan. (2) Pemegang Hak Pengelolaan, hak guna bangunan, atau hak pakai pada Ruang Atas Tanah atau Ruang Bawah Tanah diberikan sertifikat sebagai tanda bukti kepemilikan.”. Kemudian Pasal 81 yang berbunyi: “ Ketentuan mengenai subjek, jangka waktu, pembebanan, peralihan dan pelepasan, dan pembatalan Hak Pengelolaan, hak guna bangunan, dan hak pakai atas Tanah berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap ketentuan mengenai subjek, jangka waktu, pembebanan, peralihan dan pelepasan, dan pembatalan Hak Pengelolaan, hak guna bangunan, dan hak pakai pada Ruang Atas Tanah atau Ruang Bawah Tanah.”. *Mutatis mutandis* yang tertulis pada Pasal 81 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah Ruang, menurut Black's Law Dictionary Ninth Edition yang dikutip dari Hukumonline.com [11], adalah semua perubahan yang diperlukan telah dibuat; dengan perubahan-perubahan yang diperlukan (apa yang dikatakan mengenai kontrak

pertama yang berlaku secara *mutatis mutandis* untuk semua kontrak berikutnya).

Softyan Djalil, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada Februari 2021 mengatakan bahwa "Dengan ada sistem MRT (moda raya terpadu), nanti macam-macam fasilitas di bawah tanah, kota semakin berkembang, kebutuhan memanfaatkan ruang bawah tanah, ruang bawah tanah diperlukan, maka kita perkenalkan hak bawah tanah." [12]. Maka dari itu, dapat kita ketahui bahwa kebutuhanlah yang membuat aturan yang berlaku untuk disesuaikan sebagaimana mestinya pada UU Pertahanan Indonesia. Sebagai preseden, peraturan tentang kepemilikan unit apartemen atau rumah susun oleh WNA yang dahulunya dilarang, sekarang sudah bisa, hal tersebut sejalan dengan cita-cita bangsa Indonesia, yaitu menyejahterakan ekonomi Indonesia, dengan mempermudah investasi dari investor masuk ke Indonesia. Selain contoh di atas, banyak sekali aturan-aturan yang sudah disesuaikan oleh pemerintah Indonesia dengan perkembangan zaman ini.

Secara spesifik, peraturan yang mengatur perihal ruang bawah tanah sudah ada provinsi DKI Jakarta, pada Peraturan Gubernur (PERGUB) 167/2012, Pasal 4 yang berbunyi: "(1) Ruang bawah tanah terdiri atas : a. Ruang bawah tanah dangkal; dan b. Ruang bawah tanah dalam. (2) Ruang bawah tanah dangkal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, merupakan ruang di bawah permukaan tanah sampai dengan kedalaman 10 m (sepuluh meter). (3) Ruang bawah tanah dalam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, merupakan ruang di bawah permukaan tanah dari kedalaman di atas 10m (sepuluh meter) sampai dengan batas kemampuan penguasaan teknologi dalam pemanfaatan ruang bawah tanah atau batasan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan."

Pasal 5 yang berbunyi: "(1) Kegiatan yang diperbolehkan pada ruang bawah tanah dangkal yaitu akses stasiun MRT, sistem jaringan prasarana jalan, sistem jaringan utilitas, kawasan perkantoran, fasilitas parkir, perdagangan dan jasa, pendukung kegiatan gedung di

atasnya dan fondasi bangunan gedung di atasnya. (2) Kegiatan yang diperbolehkan pada ruang bawah tanah dalam yaitu sistem angkutan massal berbasis rel (MRT), sistem jaringan prasarana jalan, sistem jaringan utilitas dan fondasi bangunan gedung di atasnya. Kemudian pasal 6 ayat (2) yang berbunyi: “Kewenangan pengelolaan ruang bawah tanah dangkal mengikuti kewenangan atas tanah di atasnya.”.

Dengan adanya PERGUB 167/2012 [13], menyatakan bahwa urgensi pengaturan Hak Guna Bangunan Ruang Bawah Tanah sangat dibutuhkan oleh negara Indonesia. Hal tersebut nyata terlihat, pada PERGUB DKI Jakarta, yang mana mengatur cukup spesifik tentang Ruang Bawah Tanah, khususnya untuk fasilitas, fungsi dan struktur MRT, yang mana menjadi produk baru dari sistem transportasi berbasis rel di bawah tanah di Jakarta.

Namun, hal ini perlu menjadi bahan pertimbangan jangka panjang bagi negara Indonesia, karena perkembangan zaman dan teknologi yang sudah mulai merambah ke bawah tanah, seperti sistem MRT. Maka dari itu, perlu ada peraturan yang mengatur secara spesifik perihal ruang bawah tanah dan turunannya sebagaimana PP 18/2021 yang telah mengaturnya secara umum.

Kesimpulan

Pemanfaatan ruang bawah tanah merupakan hal penting bagi masyarakat, utamanya masyarakat kota. Peraturan pun seharusnya perlu juga melakukan penyesuaian sebagaimana perkembangan peradaban masyarakat berjalan. Sebagai contoh, kota Jakarta dengan adanya fasilitas MRT-nya telah menyesuaikan peraturan yang mengatur tentang bawah tanah lebih spesifik. Sebaiknya pemerintah Indonesia harus mulai mengatur aturan tersebut secara nasional, agar membuat kepastian hukum bagi tiap daerah yang mulai akan memfungsikan ruang bawah tanahnya. Namun, peraturan di PP 18/2021 perlu diperdalam lagi, sehingga masyarakat dan pelaku ekonomi lainnya, dapat memfungsikan ruang tersebut

dengan baik dan benar, sehingga harapannya kota-kota di Indonesia dapat menjadi kota metropolis baru di dunia.

Pengaturan peraturan yang lebih spesifik juga akan memberikan rasa yang mana negara Indonesia, sudah siap negara maju, sebagaimana mimpi yang didengungkan oleh pemerintah Indonesia, Indonesia Maju 2045 [14].

Perhargaan

Karya ini didukung oleh Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara dalam merumuskan rumusan masalah dan pembahasan akademik tentang Hak Guna Ruang Bawah Tanah.

Daftar Pustaka

- Prasetyo, Trisyanti. *Revolusi Industri 4.0 Dan Tantangan Perubahan Sosial*. Prosiding SEMATEKSOS 3: Strategi Pembangunan Nasional Menghadapi Revolusi Industri 4.0. 2018. <https://iptek.its.ac.id/index.php/jps/article/view/4417/3156>
- Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia, *Apa itu Industri 4.0 dan bagaimana Indonesia menyongsongnya*. 2019. https://kominfo.go.id/content/detail/16505/apa-itu-industri-40-dan-bagaimana-indonesia-menyongsongnya/0/sorotan_media
- Badan Pusat Statistik (BPS). *Kepadatan Penduduk Jakarta 2004-2014*. 2014. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2016/09/08/kepadatan-penduduk-dki-jakarta-2004-2014>
- MRT Jakarta, *Peta Jalur MRT Jakarta*. 2021. <https://mrtjakarta.co.id/id/peta-jalur-mrt-jakarta>
- The Japan Times. *Tokyo underground: taking property development to new depths*. 2014. <https://www.japantimes.co.jp/life/2014/04/12/lifestyle/tokyo-underground/>
- Hermawan, Hananto. *Pengaturan Ruang Bawah Tanah berdasarkan Prinsip Agraria Nasional*. 2021. <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v16i1.26259>
- Stones, Heng. *Underground Space Development Key Planning Factors*. 2016. <https://doi.org/10.1016/j.proeng.2016.11.709>
- Arup. Agreement No. CE 66/2009 (GE): Final Report. Enhanced Use of Underground Space in Hong Kong – Feasibility Study. Geotechnical Engineering Office, Hong Kong, 2011.
- Jalil, Arshad. *Right of Access on Underground Land Development: Guidance from Singapore and Australia*. 2020. <https://doi.org/10.35631/ijlgc.5210022>

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah

Oktavira. *Arti Mutatis Mutandis dan Contohnya*. 2020. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-mutatis-mutandis-dan-contohnya-lt4bdfcd4e7c122>

Antara. *Konsep Baru, Pemanfaatan Ruang Bawah Tanah & Beda Hak Apartemen*. 2021. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210219/47/1358214/konsep-baru-pemanfaatan-ruang-bawah-tanah-beda-hak-apartemen>

Peraturan Gubernur Nomor 167 Tahun 2012 tentang Ruang Bawah Tanah

Pidato Presiden Joko Widodo Visi Indonesia 5 Tahun ke Depan, Sentul International Convention Center, Bogor, July 14th, 2019.

Profil Penulis



Dr. Benny Djaja, S.H., S.E., M.M., Sp.N., M.R.E., M.Hum.

lahir di Ulu-Siau, Sulawesi Utara, pada 22 Agustus 1963, dan memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Universitas Udayana, Denpasar (1987), Sarjana Ekonomi dari Universitas Pendidikan Nasional, Denpasar (1988), Magister Manajemen dari Universitas Gadjja Mada, Yogyakarta (1989), Spesialis Notariat dari Universitas Gadjja Mada (1993), *Master of Real Estate* dari *Central Architecture of Urban Studies*, Jakarta (2001), Magister Humaniora dari Universitas Tarumanagara, Jakarta (2002), dan Doktor dari Universitas Padjadjaran, Bandung (2009). Berprofesi sebagai Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah di Jakarta Barat, selain juga berkontribusi sebagai dosen strata satu Ilmu Hukum dan strata dua Kenotariatan di Universitas Tarumanagara dan Universitas Jayabaya, juga merupakan Pengurus Daerah di Ikatan Notaris Indonesia dan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Wilayah Jakarta Barat, sering menjadi pembicara di berbagai seminar Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, pemateri pada Magang Bersama Anggota Luar Biasa Notaris, Ujian Anggota Luar Biasa, maupun Sertifikasi Asosiasi Real Estate Broker Indonesia bagi para broker.

Email Penulis : bennydjaja.bd@gmail.com



Arnott Ferels.

Adalah seorang arsitek, asisten peneliti dan pengajar. Ia memiliki keahlian pada bidang arsitektur komputasi, parametrik, *sustainable transportation* dan kota. Ia tersertifikasi Green Associates (GA) oleh GBCI dan Ahli Muda K3 Konstruksi oleh Kementerian PUPR, dan anggota Ikatan Arsitek Indonesia (IAI). Ia menerima *runner-up* di sayembara GBCI dengan desain bio-façade dengan sistem *passive cooling*. Ia juga

mendapatkan BIG10 di sayembara Perumnas yang berfokus pada pengembangan rusun prefabrikasi modular terjangkau di Indonesia. Sekarang sedang mengambil studi lanjut Magister Arsitektur di Institut Teknologi Bandung (ITB) disamping sedang menyelesaikan studi Hukum strata 1 di Universitas Tarumanagara Jakarta. Ia juga berkontribusi sebagai dosen dan juri tamu program MBKM Kemendikbudristek, asisten praktikum di Arsitektur ITB, penguji tamu di Arsitektur Podomoro University.

Email Penulis : ferelsarnott@gmail.com

MENGENAL HAK ATAS RUANG BAWAH TANAH SEBAGAI PENGEMBANGAN HAK ATAS TANAH

Pipit Saputri Utami, S.E., S.H., M.Kn.
ALB INI dan ALB IPPAT

Pendahuluan

Perkembangan ekonomi dari waktu ke waktu semakin meningkat. Pemerintah pun *massif* dalam melakukan pembangunan disegala bidang. Proyek-proyek pemerintah dan swasta terus berjalan dalam membangun perekonomian di Indonesia. Pembangunan jalan-jalan untuk mendukung transportasi yang semakin lancar dan memadai bagi masyarakat. Pembangunan gedung-gedung pencakar langit, dan juga pembangunan pusat-pusat perbelanjaan, serta bangunan-bangunan untuk pemukiman. Pembangunan dan perkembangan ekonomi ini secara signifikan dapat kita lihat di kota-kota besar yang notabene secara ekonomi telah berkembang cukup pesat. Perkembangan tidak hanya berfokus pada satu aspek ekonomi saja, tetapi hampir semua lini ekonomi yang mempunyai peluang untuk meningkatkan perekonomian negara Indonesia digarap dan dimaksimalkan pembangunannya.

Salah satu unsur untuk mendukung tercapainya keberhasilan suatu pembangunan yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun bersama-sama dengan swasta, selain ketersediaan modal dan sumber daya manusia, ada

unsur lain yang perlu diperhatikan. Unsur tersebut adalah ketersediaan tanah dalam mendukung tercapainya pembangunan disegala lini ekonomi tersebut. Pemerintah harus menjamin ketersediaan tanah untuk pembangunan. Sehingga tanah menjadi salah satu unsur vital dalam mendukung pembangunan ekonomi suatu negara. Tanah sendiri dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya akan disebut UUPA) disebutkan sebagai permukaan bumi. Artinya adalah tanah yang berada di atas bumi. Sedangkan setiap tanah yang digunakan baik oleh pemerintah sendiri maupun oleh perorangan dan badan hukum tentunya harus dilandasi oleh hak atas tanah. Hal ini sebagai salah satu wujud dari hak menguasai negara demi menjamin dan melindungi hak-hak masyarakat seluruh Indonesia akan tanah.

Boedi Harsono mengemukakan bahwa meningkatnya kegiatan pembangunan di wilayah perkotaan, terutama di wilayah kota-kota besar, yang disertai meningkatnya juga jumlah penduduk kota secara alamiah disertai derasnya arus urbanisasi, yang memerlukan bertambahnya penyediaan tempat bermukim dan meningkatnya mobilitas yang memerlukan bertambahnya penyediaan sarana transportasi, menyebabkan makin terbatasnya ruang tanah yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan yang beraneka ragam.¹⁴⁴ Dari pendapat Boedi Harsono tersebut mengindikasikan bahwa pembangunan disegala bidang khususnya di kota-kota besar terkendala akan tersedianya ruang tanah untuk mendukung pembangunan tersebut. Hal ini tentunya dapat kita lihat dengan adanya gedung-gedung pencakar langit untuk perkantoran, pusat perbelanjaan, bahkan pemukiman yang sekarang kita kenal dengan rumah susun atau *apartemen*. Hal ini tidak lain indikasi dari terbatasnya ruang tanah yang dapat digunakan

¹⁴⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Cetakan Kesebelas, Jakarta: Djambatan, 2007, hlm. 462.

khususnya di kota-kota besar. Flecner L.H mengemukakan bahwa salah satu permasalahan kompleks yang sering terjadi di bidang pertanahan di Indonesia adalah penyediaan tanah untuk kebutuhan pembangunan terutama di perkotaan.¹⁴⁵

Uraian latar belakang di atas mengindikasikan bahwa perlunya pengaturan yang lebih kompleks terkait dengan hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada rakyat dalam memanfaatkan tanah guna pembangunan. Hak-hak atas tanah yang selama ini diatur dalam UUPA khususnya adalah diberikan untuk tanah yang berada di permukaan bumi. Perkembangannya tentu harus diperhatikan terkait dengan penggunaan ruang bawah tanah yang dapat digunakan untuk mendukung pembangunan. Hal ini harus secara jelas dan rinci diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur terkait dengan penggunaan tanah oleh rakyat. Tidak lain adalah sebagai bentuk kepastian hukum bagi rakyat yang menggunakannya. Selain itu juga sebagai wujud dari negara untuk mewujudkan amanat yang ada dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya akan disebut UUD 1945) menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.¹⁴⁶ Pemanfaatan ruang bawah tanah dapat menjadi solusi dari kurangnya ketersediaan tanah di kota-kota besar untuk pembangunan. Untuk itu perlu adanya pengaturan yang jelas terkait dengan pemanfaatan ruang bawah tanah.

¹⁴⁵ Flecner L.H. dalam Ranitya Ganindha, “Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum”, *Arena Hukum*, Volume 9, Nomor 3, Desember 2016, hlm. 443.

¹⁴⁶ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 Ayat (3).

Pembahasan

Berdasarkan uraian pendahuluan di atas, tulisan ini akan berfokus untuk membahas terkait dengan pengaturan hak-hak atas tanah dan hak atas ruang bawah tanah. Kedua bahasan tersebut akan dibahas khususnya dianalisis dengan UUPA dan juga peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait.

Hak-Hak atas Tanah

Sebagaimana dimaklumi penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapa pun dan untuk keperluan apa pun, harus dilandasi hak atas tanah yang diatur dalam hukum tanah nasional kita, sesuai dengan status hukum yang menguasai dan peruntukan pengguna tanahnya.¹⁴⁷ Dalam hukum pertanahan nasional (hukum agraria) dikenal beberapa jenis hak penguasaan atas tanah yang secara hierarki adalah sebagai berikut:¹⁴⁸

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.

Hal tersebut di atas tentunya sangat terkait erat dengan peran dari negara sebagai organisasi tertinggi masyarakat. Sebagaimana kita tahu peran negara tersebut dalam mengatur, mengelola, dan menentukan peruntukan serta hubungan hukum antara tanah dan rakyat adalah implementasi dari hak menguasai negara yang diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA. Bagaimana negara mewujudkan pemberian hak atas tanah yang adil dan

¹⁴⁷ Boedi Harsono, *loc.cit.*, hlm. 462.

¹⁴⁸ Indah Sari, "Hak-hak atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)", *Jurnal Mitra Manajemen*, Volume 9, Nomor 1, 2017, hlm. 22.

merata bagi rakyat Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk mewujudkan cita-cita yang terkandung dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yaitu kemakmuran seluruh rakyat Indonesia melalui tanah. Hak menguasai dari negara ini sebagai perwujudan dari hak bangsa sebagai hak tertinggi.

UUPA sendiri secara khusus telah mengatur hak-hak atas tanah apa saja yang dapat diberikan baik kepada warga negara Indonesia, badan hukum Indonesia, warga negara asing, maupun badan hukum asing. Secara hierarki bahwa hak bangsa Indonesia adalah hak tertinggi dibandingkan dengan hak-hak selanjutnya. Hak bangsa dapat kita lihat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) sampai dengan Pasal 1 Ayat (3) UUPA. Hak menguasai dari negara diatur dalam Pasal 2 UUPA, yang rincian tindakan negara tersebut diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA. Kemudian terkait dengan hak ulayat dapat dilihat dalam Pasal 5 UUPA. Sedangkan hak-hak yang diberikan kepada individual dapat dilihat dalam Pasal 16 UUPA.

Pasal 4 UUPA menjadi dasar pemberian hak-hak atas tanah kepada individu yang didasarkan pada hak menguasai negara. Ayat (1) menyebutkan “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”. Ayat (2) “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi”.¹⁴⁹

Pasal 16 Ayat (1) UUPA menyebutkan hak-hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud Pasal 4 Ayat (1) ialah: a. hak

¹⁴⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 4.

milik; b. hak guna usaha; c. hak guna bangunan; d. hak pakai; e. hak sewa; f. hak membuka tanah; g. hak memungut hasil hutan; h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.¹⁵⁰ Ada 7 hak atas tanah yang dapat diberikan kepada individu maupun badan hukum juga ada hak-hak lain yang dapat diberikan dengan undang-undang kemudian. Serta ada hak-hak sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 UUPA.

Hak-hak atas tanah yang tersedia untuk penggunaan di wilayah perkotaan adalah hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai yang merupakan hak-hak atas tanah yang *primer*, artinya yang diberikan langsung oleh negara. Selain itu tersedia berbagai hak *sekunder* yang bisa diberikan oleh pihak yang memiliki tanah kepada pihak lain, seperti hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan.¹⁵¹ Hak-hak atas tanah tersebut adalah hak-hak atas tanah yang secara umum biasa diberikan di wilayah-wilayah perkotaan salah satunya adalah untuk mendukung pembangunan ekonomi. Kaitannya adalah dengan peran negara untuk dapat menjamin ketersediaan tanah bagi rakyat guna mendukung pembangunan ekonomi tersebut. Namun jika kita lihat dalam Pasal 16 Ayat (1) huruf h UUPA disebutkan adanya hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Hal ini dapat menjadi peluang dalam perkembangannya untuk mengatur hak-hak lain yang dibutuhkan oleh rakyat di luar hak-hak atas tanah yang sudah ada dan sudah diatur dalam UUPA. Dalam perkembangannya salah satu hak atas tanah yang lain selain yang diatur dalam UUPA adalah hak pengelolaan.

Hak atas tanah yang diberikan kepada individual yang lainnya adalah terkait dengan tanah wakaf. Dasar hukum

¹⁵⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 16 Ayat (1).

¹⁵¹ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm. 462.

tanah yang dapat diwakafkan adalah Pasal 49 Ayat (3) UUPA yang menyebutkan bahwa “Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Kemudian berdasarkan Pasal 49 Ayat (3) UUPA tersebut diterbitkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Dalam perkembangannya sekarang telah diundangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf (selanjutnya akan disebut UU Wakaf). Pasal 1 angka 1 UU Wakaf menyebutkan bahwa “Wakaf adalah perbuatan hukum untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah”.¹⁵² Peraturan pelaksana dari UU Wakaf ini adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Hak-hak lain yang kemudian diatur dalam UUPA yang diberikan kepada individu adalah terkait dengan hak jaminan. Secara khusus UUPA menyebutkannya yaitu hak tanggungan. Indah Sari menyebutkan bahwa “Hak jaminan atas tanah dalam hukum tanah nasional dikenal dengan hak tanggungan”.¹⁵³ Terkait dengan hak-hak atas tanah apa saja yang dapat dibebankan dengan hak tanggungan, UUPA juga telah mengaturnya. Hak tanggungan ini dapat dibebankan terhadap hak milik yang diatur dalam Pasal 25 UUPA. Kemudian dibebankan terhadap hak guna usaha yang diatur dalam Pasal 33 UUPA. Terakhir hak tanggungan ini dapat dibebankan terhadap hak guna bangunan yang diatur dalam Pasal 39 UUPA. Secara detail pelaksanaan hak tanggungan ini diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (selanjutnya akan disebut UUHT).

¹⁵² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Pasal 1 angka 1.

¹⁵³ Indah Sari, *op.cit.*, hlm. 27.

Sebagaimana kita tahu UUHT tersebut di atas adalah amanat yang terdapat dalam Pasal 51 UUPA. Pasal 1 angka 1 UUHT menyebutkan bahwa “Hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, yang selanjutnya disebut hak tanggungan, adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain”.¹⁵⁴ Dari pengertian tersebut hak tanggungan adalah perjanjian ikutan untuk pelunasan utang tertentu.

Pasal 4 Ayat (1) UUPA selain menyebutkan hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri juga dapat diberikan hak-hak atas tanah secara bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Hak-hak atas tanah yang diberikan secara bersama-sama ini dikenal dengan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun menyebutkan bahwa “Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional, baik dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama untuk tempat hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama”.¹⁵⁵ Rumah susun itu sendiri dapat dibangun di atas: a, tanah hak milik, b. hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah negara, dan c. hak

¹⁵⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah, Pasal 1 angka 1.

¹⁵⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Pasal 1 angka 1.

guna bangunan atau hak pakai di atas hak pengelolaan.¹⁵⁶ Semua hak atas tanah yang telah disebutkan di atas diberikan terhadap tanah dalam arti permukaan bumi.

Hak atas Ruang Bawah Tanah

Pemanfaatan ruang bawah tanah yang dapat menjadi perkembangan penggunaan ruang tanah belum diatur dalam UUPA. Dalam perkembangannya pemerintah menerbitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya akan disebut UU Ciptaker). Secara lebih tegas pengaturan tentang ruang bawah tanah diamanatkan dalam UU Ciptaker tersebut yang diatur dalam Pasal 146 tentang pemberian hak atas tanah/hak pengelolaan pada ruang atas tanah dan ruang bawah tanah. Pasal 146 UU Ciptaker tersebut mengatur sebagai berikut:¹⁵⁷

- (1) Tanah atau ruang yang terbentuk pada ruang atas dan/atau bawah tanah dan digunakan untuk kegiatan tertentu dapat diberikan hak guna bangunan, hak pakai, atau hak pengelolaan;
- (2) Batas kepemilikan tanah pada ruang atas tanah oleh pemegang hak atas tanah diberikan sesuai dengan koefisien dasar bangunan, koefisien lantai bangunan, dan rencana tata ruang yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (3) Batas kepemilikan tanah pada ruang bawah tanah oleh pemegang hak atas tanah diberikan sesuai dengan batas kedalaman pemanfaatan yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- (4) Penggunaan dan pemanfaatan tanah pada ruang atas dan/atau bawah tanah oleh pemegang hak yang

¹⁵⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun, Pasal 17.

¹⁵⁷ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 146.

berbeda dapat diberikan hak guna bangunan, hak pakai, atau hak pengelolaan;

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai penggunaan tanah pada ruang atas tanah dan/atau ruang di bawah tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Presiden.

Peraturan pelaksana dari Pasal 146 UU Ciptaker tersebut mengharuskan adanya Peraturan Presiden, namun dalam perkembangannya diterbitkannya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (selanjutnya akan disebut PP 18/2021). Pasal 1 angka 4 PP 18/2021 menyebutkan “Hak atas tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, termasuk ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara tanah, ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah”.¹⁵⁸ Terlihat jelas dari pengaturan Pasal 1 angka 4 tersebut terkait dengan hak atas tanah dibandingkan dengan pengaturan yang ada dalam UUPA. Bahwa PP 18/2021 selain hak atas tanah diberikan terhadap ruang tanah yang ada di permukaan bumi dalam arti ruang atas tanah, juga diberikan hak atas tanah terhadap ruang di bawah tanah. Hal ini dapat menjadi suatu peningkatan dari dukungan pemerintah terhadap pembangunan ekonomi akan kebutuhan ruang tanah.

Ruang bawah tanah adalah ruang yang berada di bawah permukaan tanah yang digunakan untuk kegiatan tertentu yang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya terpisah dari penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan pada bidang tanah.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pasal 1 angka 4.

¹⁵⁹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pasal 1 angka 6.

Tujuan dari pengaturan ruang bawah tanah ini adalah mengatasi masalah keterbatasan ketersediaan lahan bagi pembangunan perkotaan, efisiensi penggunaan lahan yang ada, serta pengembangan bangunan secara vertikal termasuk pengembangan infrastruktur di atas/bawah tanah (contoh: *mass rapid transit*, fasilitas penyebrangan, dan pusat perbelanjaan bawah tanah).¹⁶⁰ Pengaturan ini menjadi salah satu bentuk respon dari pemerintah dalam mereformulasi kebijakan dalam pelayanan dan pengembangan kesejahteraan sosial khususnya terkait dengan pertumbuhan ekonomi negara.

Pelaksanaan terhadap penggunaan ruang bawah tanah ini tentunya dibatasi oleh beberapa faktor. Hal ini dilakukan agar pembangunan ruang bawah tanah tidak menimbulkan gangguan ataupun merugikan masyarakat. Sebagaimana diatur dalam Pasal 74 PP 18/2021 yaitu Ayat (1) “Penggunaan dan pemanfaatan bidang tanah yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah dibatasi oleh: a. batas ketinggian sesuai koefisien dasar bangunan dan koefisien lantai bangunan yang diatur dalam rencana tata ruang; dan b. batas kedalaman yang diatur dalam rencana tata ruang atau sampai dengan kedalaman 30 (tiga puluh) meter dari permukaan tanah dalam hal belum diatur dalam rencana tata ruang”. Ayat (2) “Tanah yang secara struktur dan/atau fungsi terpisah dari pemegang hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) merupakan ruang atas tanah atau ruang bawah tanah yang dikuasai langsung oleh negara”. Ayat (3) “Ruang bawah tanah terdiri dari: a. Ruang bawah tanah dangkal; dan b. Ruang bawah tanah dalam”. Ayat (4) “Ruang bawah tanah dangkal merupakan tanah yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah dengan batas kedalaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b”. Ayat (5) “Ruang bawah tanah dalam merupakan tanah yang secara struktur

¹⁶⁰ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Penjelasan Umum.

dan/atau fungsi terpisah dari pemegang hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada Ayat (2)".¹⁶¹

Bidang tanah yang dimaksud dalam Pasal 74 PP 18/2021 di atas adalah bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas. Kemudian yang dimaksud dengan struktur dan/atau fungsi terpisah dari pemegang hak atas tanah adalah struktur dan/atau fungsi bangunan yang dapat berbeda dalam penggunaan dan pemanfaatan ruang atas tanah atau ruang bawah tanah dengan penggunaan dan pemanfaatan bidang tanah pada permukaan tanah. Sedangkan yang dimaksud ruang bawah tanah dangkal adalah ruang bawah tanah yang masih berhubungan dengan hak atas tanah pada permukaan bumi.¹⁶² Dari penjelasan tersebut dapat kita ketahui bahwa pemanfaatan ruang bawah tanah dapat berbeda pemanfaatannya dengan pemanfaatan tanah pada permukaan bumi. Selain pemanfaatannya yang dapat berbeda, pemilikan tanah pada ruang bawah tanah juga dapat berbeda.

Pengaturan pemberian hak atas tanah terhadap ruang bawah tanah tidak serta merta menjadikan pemerintah memberikan hak atas tanah terhadap ruang bawah tanah pada semua pemanfaatan ruang bawah tanah. Ada hal yang dapat menjadi pertimbangan dan pengecualian dari pemerintah untuk tidak memberikan hak atas tanah terhadap pemanfaatan ruang bawah tanah. Salah satunya terdapat pengecualian terhadap pemberian hak atas tanah terhadap ruang bawah tanah yang hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 75 PP 18/2021 yang menyebutkan bahwa "Dalam hal terdapat pemanfaatan sumber daya minyak dan gas bumi serta mineral dan batu

¹⁶¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pasal 74.

¹⁶² Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Penjelasan Pasal 74 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3).

bara, hak atas tanah pada ruang bawah tanah tidak dapat diberikan”.¹⁶³

Pengecualian tersebut di atas sebagai salah satu alasan bahwa tidak semua ruang bawah tanah serta merta dapat diberikan hak atas tanah. Setiap pemanfaatan ruang bawah tanah tentunya harus sesuai dengan rencana tata ruang yang telah dibuat oleh pemerintah pusat yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pasal 76 Ayat (1) PP 18/2021 menyebutkan bahwa “Pemanfaatan ruang atas tanah atau ruang bawah tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 Ayat (2) harus mendapat kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang yang diterbitkan oleh Menteri”.¹⁶⁴ Tentunya pengaturan ini sangat penting demi tercapainya tertib pembangunan untuk meminimalisir gangguan dan kerugian kepada masyarakat.

Adapun hak-hak atas tanah yang dapat diberikan terhadap pemanfaatan ruang bawah tanah diatur dalam Pasal 77 PP 18/2021 yaitu Ayat (1) “Ruang atas tanah atau ruang bawah tanah dapat diberikan hak pengelolaan, hak guna bangunan, atau hak pakai setelah ruang atas tanah atau ruang bawah tanah dimanfaatkan”. Ayat (2) “Hak pengelolaan, hak guna bangunan, hak pakai pada ruang atas tanah atau ruang bawah tanah diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri”. Ayat (3) “Hak guna bangunan dan hak pakai pada ruang atas tanah atau ruang bawah tanah yang diberikan di atas hak pengelolaan ruang atas tanah atau ruang bawah tanah diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri berdasarkan persetujuan pemegang hak pengelolaan”.¹⁶⁵

Sebagaimana bunyi Pasal 77 Ayat (1) PP 18/2021 bahwa ruang bawah tanah diberikan haknya setelah tanah

¹⁶³ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pasal 75.

¹⁶⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pasal 76.

¹⁶⁵ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pasal 77.

dimanfaatkan. Artinya bahwa ruang bawah tanah tersebut telah secara nyata dimanfaatkan oleh masyarakat baik individu atau badan hukum. Penjelasan Pasal 77 Ayat (1) PP 18/2021 menyebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan ‘dimanfaatkan’ adalah ruang atas tanah atau ruang bawah tanah telah selesai pembangunan fisiknya dan digunakan sesuai dengan peruntukannya”.¹⁶⁶ Hal ini menjadi syarat memaksa (*dwingend recht*) yang diatur dalam Pasal 77 Ayat (1) PP 18/2021 tersebut. Bahwa telah selesai pembangunan fisiknya dan digunakan sesuai dengan peruntukannya menjadi syarat wajib yang harus dipenuhi untuk memberikan hak atas tanah terhadap pemanfaatan ruang bawah tanah.

Hal-hal lain yang harus diperhatikan dalam pemanfaatan ruang bawah tanah ini adalah jangan sampai pemberian hak atas tanah pada ruang bawah tanah berikut pemanfaatannya mengganggu dan merugikan masyarakat. Hal ini harus sejalan dengan amanat dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Bahwa pada dasarnya pemberian hak atas tanah dan pemanfaatan ruang bawah tanah bukan untuk memberikan keuntungan pada pihak tertentu saja. Tapi dasarnya adalah untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Pasal 79 Ayat (1) PP 18/2021 mengatur bahwa “Hak pengelolaan, hak guna bangunan dan hak pakai pada ruang bawah tanah diberikan pada: a. ruang bawah tanah dangkal; atau b. ruang bawah tanah dalam”. Ayat (2) “Dalam hal penggunaan dan pemanfaatan pada ruang bawah tanah dangkal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a mengganggu kepentingan umum dan/atau kepentingan pemegang hak atas tanah pada permukaan tanah maka diperlukan persetujuan dari pemegang hak atas tanah”. Ayat (3) “Persetujuan dari pemegang hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat dalam bentuk akta autentik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Ayat (4) “Segala bentuk gangguan yang

¹⁶⁶ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Penjelasan Pasal 77 Ayat (1).

diterima pemegang hak atas tanah diberikan ganti rugi yang dapat dinilai dalam bentuk uang atau bentuk lain sesuai kesepakatan dengan pihak yang akan menggunakan dan memanfaatkan ruang bawah tanah”.¹⁶⁷

Untuk menjamin kepastian hukum bagi pihak yang memperoleh hak atas tanah maupun pihak ketiga baik itu hak pengelolaan, hak guna bangunan, ataupun hak pakai, maka berdasarkan amanat Pasal 19 UUPA bahwa hak atas tanah tersebut wajib didaftarkan. Kewajiban mendaftarkan hak atas tanah ini dipertegas lagi dalam Pasal 80 Ayat (1) PP 18/2021 yang menyebutkan bahwa “Pemberian hak pengelolaan, hak guna bangunan atau hak pakai pada ruang atas tanah atau ruang bawah tanah wajib didaftarkan pada kantor pertanahan”.¹⁶⁸ Pasal 81 PP 18/2021 “Ketentuan mengenai subjek, jangka waktu, pembebanan, peralihan dan pelepasan, dan pembatalan hak pengelolaan, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap ketentuan mengenai subjek, jangka waktu, pembebanan, peralihan dan pelepasan, dan pembatalan hak pengelolaan, hak guna bangunan, dan hak pakai pada ruang atas tanah atau ruang bawah tanah”.¹⁶⁹

Pemberian hak atas tanah terhadap ruang bawah tanah ini seperti diatur dalam Pasal 81 PP 18/2021 di atas *mutatis mutandis* berlaku seperti halnya hak guna bangunan dan hak pakai yang diatur dalam UUPA juga PP 18/2021 dan peraturan lain yang mengaturnya. Begitupun hak pengelolaan yang diatur dalam PP 18/2021. Hak pengelolaan, hak guna bangunan, dan hak pakai yang diberikan terhadap ruang bawah tanah ini juga dapat hapus karena beberapa hal. Pasal 82 PP 18/2021

¹⁶⁷ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pasal 79.

¹⁶⁸ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pasal 80.

¹⁶⁹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pasal 81.

mengatur terkait hapusnya hak pengelolaan, hak guna bangunan, dan hak pakai atas ruang bawah tanah. Ayat (1) menyebutkan hak pengelolaan pada ruang atas tanah atau ruang bawah tanah hapus apabila: a. dibatalkan oleh Menteri karena: 1. cacat administrasi; atau 2. putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; b. bangunan satuan ruangnya dan/atau tanahnya musnah dan tidak dapat digunakan atau dimanfaatkan lagi; c. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya; d. dilepaskan untuk kepentingan umum; dan/atau e. Dicabut berdasarkan undang-undang.

Kemudian Pasal 82 Ayat (2) PP 18/2021 menyebutkan bahwa “Hak guna bangunan dan hak pakai pada ruang atas tanah atau ruang bawah tanah hapus apabila: a. berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian, perpanjangan, atau pembaruan haknya; b. dibatalkan haknya oleh Menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena: 1. tidak memenuhi kewajiban dan/atau melanggar larangan; 2. tidak terpenuhinya syarat atau kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemanfaatan hak pengelolaan ruang atas tanah atau ruang bawah tanah; 3. cacat administrasi; atau 4. putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; c. diubah haknya menjadi hak atas tanah lain; d. dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir; e. dilepaskan untuk kepentingan umum; f. dicabut berdasarkan undang-undang; g. bangunan/satuan ruangnya dan/atau tanahnya musnah dan tidak dapat digunakan atau dimanfaatkan lagi; h. berakhirnya perjanjian pemberian hak atau pemanfaatan tanah untuk hak guna bangunan atau hak pakai di atas hak milik atau hak pengelolaan; dan/atau i. pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak.¹⁷⁰ Sama halnya dengan pengaturan hak atas tanah pada permukaan bumi yang diatur UUPA, terhadap pemanfaatan ruang bawah tanah pun hak atas tanah nya dapat hapus.

¹⁷⁰ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, Pasal 82.

Simpulan

Hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA secara hierarki adalah hak bangsa Indonesia sebagai hak tertinggi yang pengaturannya ada dalam Pasal 1 Ayat (1) sampai dengan Ayat (3) UUPA. Kemudian tingkatan kedua adanya hak menguasai dari negara yang rincian kekuasaannya diatur dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA. Setelah hak menguasai dari negara adalah adanya hak ulayat masyarakat hukum adat yang diatur dalam Pasal 5 UUPA. Hak atas tanah yang keempat adalah hak-hak individual atau perseorangan atas tanah yang terdiri dari hak-hak atas tanah, wakaf dan hak-hak jaminan atas tanah serta hak atas tanah yang diberikan pada rumah susun. Hak-hak atas tanah yang diberikan kepada individu dalam UUPA adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA diantaranya hak milik, hak pakai, hak guna usaha, dan hak guna bangunan dan hak-hak lainnya. Hak-hak atas tanah tersebut dalam UUPA diberikan terhadap permukaan bumi saja. Dalam perkembangannya, pemberian hak atas tanah dan pemanfaatan tanah bukan saja diberikan pada permukaan bumi saja tetapi juga ruang bawah tanah. Pemanfaatan ruang bawah tanah ini dengan memberikan hak atas ruang bawah tanah diatur dalam PP 18/2021. Pemberian hak atas tanah terhadap ruang bawah tanah dapat diberikan dengan hak pengelolaan, hak guna bangunan dan hak pakai. Pemberian hak atas ruang bawah tanah diberikan pada ruang bawah tanah dangkal dan ruang bawah tanah dalam.

Daftar Pustaka

- Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*. Cetakan Kesebelas. Jakarta: Djambatan. 2007.
- Indah Sari. “Hak-hak atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)”. *Jurnal Mitra Manajemen*. Volume 9. Nomor 1. 2017.
- Ranitya Ganindha. “Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum”. *Arena Hukum*. Volume 9. Nomor 3. Desember. 2016.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

Profil Penulis



Pipit Saputri Utami, S.E., S.H., M.Kn.

Penulis lulus dari Sekolah Menengah Kejuruan di SMK Negeri 1 Garut pada tahun 2006. Kemudian penulis melanjutkan pendidikan ke Perguruan Tinggi dan berhasil menyelesaikan studi S1 Akuntansi pada tahun 2010. Tahun 2015, penulis melanjutkan kembali pendidikan S1 jurusan ilmu hukum. Penulis melanjutkan S1 di Sekolah Tinggi Hukum Bandung (STHB) dan lulus pada tahun 2018. Pada tahun yang sama, Penulis melanjutkan pendidikan S2 di Magister Kenotariatan Universitas Padjadjaran (UNPAD) Bandung dan lulus tahun 2020.

Penulis memiliki kepakaran dibidang ilmu hukum perdata khususnya di bidang kenotariatan dan ke-PPAT-an. Penulis aktif membuat jurnal ilmiah dan berkontribusi dalam penulisan *bookchapter* dengan harapan dapat memberikan kontribusi positif bagi profesi Notaris/PPAT. Penulis aktif mengikuti perkembangan dunia kenotariatan dan ke-PPAT-an, pada saat ini khususnya yang terkait dengan perkembangan digital.

Email Penulis: pipitsaputriutami89@gmail.com

MEMBUKA KEMUNGKINAN PERSEROAN TERBATAS PERORANGAN BERHAK ATAS TANAH BERDASARKAN UUPA

Rita Armelia., S.H., S.pN., M.Kn.
Universitas Sumatera Utara

Latar Belakang

Dapatkah Perseroan Terbatas Perorangan memiliki hak atas tanah? Pertanyaan sejenis ini memang menjadi salah satu pertanyaan dewasa ini apalagi bila kita kaitkan dengan Undang Undang Pokok Agraria. Menjawab pertanyaan demikian kiranya lebih baik bila kita mengupas terlebih dahulu dari Undang Undang Cipta Kerja, selanjutnya disebut UUCK. Mengingat UUCK saat pembentukannya yang dipandang tidak sejalan dengan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang Undangan. Disamping masa pembuatannya ada di masa pandemic covid 19 yang melanda dunia dan juga Indonesia.

Dapatkah Perseroan Perorangan memiliki hak atas tanah berdasarkan Undang Undang Pokok Agraria? Hal ini juga menjadi pertanyaan bila kita mengupasnya dari sisi UUPA. Dan pertanyaan ini juga merupakan latar belakang penulis membuat tulisan ini.

Hadirnya UU Cipta Kerja ini mencabut 2 peraturan dan mengubah minimal 8- Undang Undang yang lain. Salah satunya adalah Undang Undang Perseroan Terbatas Nomor 40/2007. Pemerintah juga telah mengundang

49 peraturan pelaksana dari UUCK kedalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Terkait Perseroan Terbatas dipertegas kembali didalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan dan Pembubaran Perseroan Yang Memenuhi Kriteria Unuk Usaha Mikro dan Kecil (PP 8/2021).

Sebagaimana kita ketahui bahwa UUCK bertujuan memudahkan masyarakat khususnya usaha micro kecil untuk membuka usaha baru, regulasi yang tumpang tindih dan prosedur yang rumit kemudian dipangkas dan dipersingkat, perijinan usaha untuk usaha mikrokecil tidak diperlukan lagi, jadi hanya pendaftaran saja,sehinga menjadi sederhana juga ringkas dan simple. Kehadiran UUCK membuat menjadi ramping dan simpel puluhan regulasi menjadi satu Undang Undang yang khusus, sehinga menjadi pintasan untuk menyelaraskan kebijakan dan pelangsingan regulasi di Indonesia.¹⁷¹Kementrian Hukum Dan Hak Azazi Manusia meluncurkan terobosan yang baru yakni dengan munculnya Perseroan Perorangan dengan tanggung jawab terbatas, demikian diatur dalam UUCK.

Melihat dasar hukum terkait ini adalah:

1. Undang Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja
2. Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro kecil, dan Menengah
3. Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan dan Pembubaran Perseroan yang memenuhi kriteria Usaha Micro Kecil dan Kecil
4. PERMENKUMHAM 21 tahun 2021 tentang syarat dan tata cara pendaftaran pendirian, Perubahan dan Pembubaran Badan HUKUM PT

¹⁷¹Arief, A., & Ramadani, R. (2021). Omnibus Law Cipta Kerja dan Implikasinya Terhadap Konsep Dasar Perseroan Terbatas .*Al - Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam*, 6(2), 106 - 120. hlm. 107.

5. Permenkeu Nomor 49/PMK.02/2021 jenis dan tariff atas jenis penerimaan Negara bukan pajak yang berlaku pada DITJEN AHU.KEMENHKUMHAM.

Bukan hal baru tentang PT Perorangan ini, yakni dapat kita melihat di beberapa Negara lain dengan menggunakan istilah Sole Proprietorship, Sole Trader, Private Enterprice, Eenmanszaak, dan kkita dengan PT Perorangan. Bilamana kita meninjau dari sudut keunggulan PT Perorangan, maka akankita temukan beberapa keunggulan yakni

1. Pemisahan harta pribadi dengan perseroan
2. Pendiannya sangat mudah yakni sederhana sekali cukup dengan pernyataan pendirian secara elektronik saja.
3. Status badan hukum diperoleh setelah mendaftarkan pernyataan pendirian secara elektronik
4. Tidak ada kewajiban untuk mengumumkan pada Tambahan Berita Negara
5. Pelaku usaha pada PT Perorangan bertindak selaku direktur.
6. Biaya pendirian sangat terjangkau
7. Pemilik menjalankan operasioanl perseroan sekaligus pengawasan (one tier)/ saham tunggal.
8. Tarif pajak yang rendah, dalam hal ini disamakan dengan tarifpajak untuk UMKM

Perseroan Perorangan dari sisi UUCK

Adapun syarat pendirian Perseroan Perorangan ini sangat sederhana yakni cukup dengan orang pribadi saja, Warga Negara Indonesia berusia minimal 17 tahun, cakap hukum, kegiatannya untuk usaha micro dan usaha kecil, dengan maximal modal sejumlah 5 milyar rupiah.

Bila kita meninjau lebih lanjut terkait PT Perorangan untuk memiliki hak katas tanah maka kita harus melihat kepada UUCK dan UUPA. Kehadiran UUCK memperluas konsep Perseroan Terbatas dengan diakuinya badan hukum baru, yakni Perseroan Perorangan. Hadirnya perseroan perorangan melahirkan sejumlah kontradiksi dalam konsep dasar dari Perseroan Terbatas. Defenisi dari pasal 1 angka 1 UU PT mangalami perubahan makna

berdasar pasal 109 angka 1 UUCK yakni dengan adanya penambahan kalimat:

“Badan Hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang undangan mengenai usaha mikro dan kecil” yang mana kemudian menjadi berbunyi :

“Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil”

Jadi ada disebut Badan Hukum PT tetapi disebut dengan PT Perorangan.yang khusus ditujukan kepada UMKM.Sementara UUCK sendiri tidak memberikan defenisi untuk Perseroan Perorangan. Perseroan Perorangan pendiriannya juga tidak membutuhkan akta Notaris. Sehingga kini kita memiliki 2 buah jenis perseroan yang berbeda yaitu:

1. Perseroan Terbatas yang pengaturan tentang tata cara pendirian dan pengumumannya ada dalam pasal 7 UU PT, yang mana pasca UUCK pasal 7 ini diubah dan diberi pengecualian unuk PT Perorangan dan Perseroan Perorangan,
2. PT Perorangan yang merupakan kriteria UMK yang didirikan oleh satu orang saja dengan tanggung jawab terbatas dan tidak membutuhkan akta Notaris yang mana untuk ini diaur dalam pasal 153A UUCK dan pasal 6 pada PP 8/2021.

Pasal 153A UUCK:

- a. Perseroan yang memenuhi usaha mikro dan kecil dapat didirikan oleh 1 orang
- b. Pendirian Perseroan untuk usaha mikro dan kecil sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan berdasarkan surat pernyataan pendirian yang dibuat dalam bahasa Indonesia

- c. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian Perseroan untuk mikro dan Kecil diatur dengan Peraturan Pemerintah

Pasal 6 PP 8/2021

- a. Perseroan Perorangan didirikan oleh Warga Negara Indonesia dengan mengisi Pernyataan Pendirian dalam bahasa Indonesia
- b. Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat 1 harus memenuhi persyaratan
 - 1) Berusia paling rendah 17 tahun
 - 2) Cakap hukum
- c. Perseroan Perorangan memperoleh status badan hukum setelah didaftarkan kepada Menteri dan mendapatkan sertifikat pendaftaran secara elektronik
- d. Perseroan Perorangan yang telah memperoleh status badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat 3 diumumkan oleh Menteri didalam laman resmi Direktorat Jendral yang menyelenggarakan tugas dan fungsi dibidang administrasi hukum umum.

Keadaan yang mempermudah para investor ini dengan lahirnya UUCK ditanggapi dengan berbagai argument dimana disisi para Pelaku Usaha UMK ini dimaknai sebagai mempermudah dan berbiaya murah ketika ingin berusaha, yang mana tidak harus menjalankan pendirian Perseroan Terbatas yang relative mahal , tetapi kemudian dari sisi pandang yang berbeda memaknai kebijakan ini sebagai tidak terjangkau lagi pelaksanaan dan pengawasan atas suatu badan hukum dikarenakan tanpa akta Notaris, sehinga tidak terpantau dari Notaris badan hukum tersebut. Disamping itu penulis sendiri menemukan adanya aneka ragam nama Badan Hukum PT Perorangan yang kadang terbaca unik dikarenakan dipesan langsung nama tersebut oleh para pelaku usaha tanpa konsultasi dengan Notaris terlebih dahulu. Jadi karesteristik PT Perorangan ini adalah tidak ditentukan modal dasar minimal (hanya maximal adalah 5 Milyar), cukup dengan mengisi Pernyataan Pendirian PT Perorangan tanopa diperlukan adanya akta Notaris, satu

saja pendiri dan hanya memiliki satu saja pemegang sahamnya, dan tidak dibutuhkan adanya Komisaris di PT Perorangan ini.

Kita pahami bahwa pada Perseroan Perorangan ini tidak memiliki perbedaan organ perseroan yakni akibatnya adalah tidak akan ada perubahan susunan organ perseroan dikarenakan peseronya adalah tunggal. Jadi yang ada adalah tugas dari direktur adalah menjalankan perseroan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan serta wajib membuat laporan keuangan, agar pemerintah bisa dengan baik mengawasi pelaku usaha terkait satu usahanya tersebut.

Selintas kita membahas juga tentang Mahkamah Konstitusi (MK) mengabulkan sebagian permohonan uji formil dan menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII tahun 2020, disini ada 5 hakim yang mengabulkan permohonan judicial review dan 4 hakim lainnya berpendapat berbeda. UU Cipta kerja kemudian menjadi tidak mempunyai kekuatan mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 tahun sejak putusan ini dan menanggguhkan segala kebijakan strategis dan tidak dibenarkan mengeluarkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UUCK, demikian berdasar Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020.

Keadaan ini mengakibatkan terjadi kebingungan dimana terjadi penangguhan atas pemberlakuan UUCK, menunggu UUCK direvisi, namun disisi lain Perseroan Perorangan banyak telah berdiri dan membutuhkan perlindungan Hukum. Demikian disisi lain tujuan daripada UUCK yang dikatakan oleh Bapak Presiden kita adalah bertujuan memudahkan arus investor asing masuk ke Indonesia dan menjadi satu jalan maju disaat nanti akan banyaknya produk luar negeri yang masuk ke Indonesia dan Mall Mall yang akan bertumbuh dengan kencang sehingga produk produk anak bangsa akan mampu bersaing nantinya.

Perseroan Perorangan dari sisi UUPT 40 Tahun 2007

Penulis meninjau dari UU PT pasal 7 ayat 5 dikatakan bahwa setelah perseroan memperoleh status badan hukum dan pemegang saham menjadi kurang dari 2 orang, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak keadaan tersebut pemegang saham yang bersangkutan wajib mengalihkan sebahagian sahamnya kepada orang lain atau Perseroan mengeluarkan saham baru kepada orang lain. Kemudian pada ayat 6 dikatakan bahwa dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat 5 telah dilampauai, pemegang saham tetap kurang dari 2 orang, pemegang saham bertanggung jawab secara pribadi atas segala perikatan dan kerugian Perseroan, dan atas permohonan pihak yang berkepentingan, pengadilan negeri dapat membubarkan Perseroan tersebut. Pada ayat 5 tersebut merupakan salah satu bukti normative bahwa sebenarnya UUPT nomor 40 tahun 2007 secara tidak langsung sudah menganut paham PT Tunggal, menganut paham bahwa PT itu dipegang sahamnya oleh 1 orang. Inilah filosofi PT Tunggal tersebut yang dalam UU PT ini. Di Negara Belanda juga ada PT Tertutup yang dibuka peluangnya untuk kepemilikan saham oleh 1 orang dengan nama Besloten Vennotschap (BV).

Jadi PT Tunggal itu sudah dikenal di UU PT No, 40 tahun 2007 antara lain PT Negara yakni yang sahamnya secara keseluruhan dimiliki oleh Negara atau Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam Undang Undang Pasar Modal.

Jadi ketentuan lama dalam UUPT dengan minimal 2 orang mendirikan PT Terbatas dianggap menjadi salah satu hambatan bagi pelaku usaha sehingga dengan adanya PT Perorangan ini maka pelaku usaha dapat membentuk perseroan terbatas yang pendirinya cukup 1 orang saja dengan adanya pemisahan kekayaan pribadi dengan perusahaan. Dan tata cara pendaftaran pendirian, perubahan, dan pembubaran perseroan yang memenuhi

kriteria Usaha Mikro dan Kecil (PT Perorangan) dan juga ada Permenkumham Nomor 21 tahun 2021 tentang syarat dan tata cara pendaftaran pendirian perubahan dan pembubaran Badan Hukum PT. Sedemikian lengkap regulasi yang mengatur tentang PT Perorangan ini telah disuguhkan oleh Pemerintah guna mempermudah masyarakat dan para investor dalam rangka mengembangkan bisnis dan usahanya dalam masa persaingan global dewasa ini, Sebab tidak semua masyarakat kita yang ingin berbisnis mempunyai modal yang cukup dan kemampuan yang besar untuk mendirikan badan usaha PT Terbatas. Hal ini merupakan terobosan baru dari pemerintah Indonesia guna mendorong perekonomian dan membuka mata dunia untuk berinvestasi lebih banyak di Negara Indonesia.

Demikian bila kita tinjau dari UUPT no,40 tahun 2007 maka saya menyimpulkan bahwa PT Perorangan sudah selaras dengan UU PT No, 40 Tahun 2007 tersebut seperti yang telah saya bahas diatas, dan PT Perorangan bukan sesuatu yang baru.

PT Perorangan dilihat dari sisi Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960

Bila kita meninjau dari sisi UUPA, maka terlebih dahulu kita harus mengeluarkan pasal pasal dari UPA tersebut yang mengatakan bahwa apakah Badan Hukum dapat memiliki hak atas tanah.

a. Pasal 30 UUPA.

- (1) Yang dapat mempunyai hak guna-usaha ialah.
 - a) warga-negara Indonesia;
 - b) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia,
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-usaha, jika ia tidak memenuhi syarat

tersebut. Jika hak guna-usaha, yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu hapus karena hukum, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akandiindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pada bagian penjelasan pasal 30 UUPA dikatakan bahwa Badan badan hukum yang dapat mempunyai hak itu hanyalah badan badan hukum yang bermodal nasional yang progresif, baik aslimaupun tidak asli. Bagi badan badan hukum yang bermodal asing hak guna usaha hanya dibuka kemungkinannya untuk diberikan jika hal itu diperlukan oleh Undang Undang yang megatur pembangunan Nasional semesta berencana (mengenai modal asing yang sekarang sudah ada, sedang ayat 2 menunjuk pada modal asing yang baru), sebagaimana telah ditegaskan dalam penjelasan pasal 30 pemberian hak baru menurut ayat 2 ini hanya dimungkinkan kalau hal itu diperlukan oleh Undang Undang Pembangunan Nasional Semesta Berencana.

Dan yang kedua: hak hak yang ada sekarang ini menurut Ketentuan Konvensi semuanya **Menjadi hak hak baru menurut UUPA. Ketentuan ini bermaksud menghapus hak hak yang masih feodal dan tidak sesuai dengan ketentuan Undang Undang ini.**

b. Pasal 36 UUPA

- (1) Yang dapat mempunyai hak guna-bangunan ialah
 - a) warga-negara Indonesia;
 - b) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- (2) Orang atau badan hukum yang mempunyai hak guna-bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat yang tersebut dalam ayat (1) pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna-bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat-syarat

tersebut. Jika hak guna- bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut, maka hak itu hapus karena huk um, dengan ketentuan, bahwa hak- hak pihak lain akan diindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

c. Pasal 42 UUPA

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah

- a) warga-negara Indonesia;
- b) orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d) badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia

Hak pakai merupakan suatu “kumpulan pengertian” daripada hak hak yang dikenal didalam hokum pertanahan yang berbagai nama, yang ada sedikit berbeda beda karena keadaan daerah daderah tersebut, jadi intinya adalah hak ini dapat berlaku selama tanahnya itu digunakan untuk itu. Orang orang dan Badan Hukum Asing dapat diberikan hak pakai, sebab hak ini wewenangny terbatas.

d. Pasal 45 UUPA

Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah:

- a) warga-negara Indonesia;
- b) orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- c) badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
- d) badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Hak sewa ini adalah hak pakai dengan sifatnya yang khusus sehingga disebut secara tersendiri. Perlu dipahami bahwa Negara tidak bisa menyewakan tanah sebab Negara bukan pemilik dari tanah.

Demikian pasal pasal dalam UUPA yang mengatur mengenai kepemilikan tanah oleh Badan Hukum.

Bilamana kita melihat kepada segala sisi regulasi seperti tersebut diatas yakni dari sisi UUCK, UU 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, UUPA 5 Tahun 1960 maka Perseroan Perorangan adalah sebuah badan hukum yang tidak tertutup untuk memiliki hak atas tanah di Indonesia. Bilamana dilihat dari sisi UUCK maka tidak ada ketentuan yang melarang ataupun yang mengatur tentang kepemilikan hak atas tanah oleh Badan Hukum PT Perorangan.

Bilamana dilihat dari sisi UU PT 40 tahun 2007 juga PT Perorangan ini belum diatur didalam UUPT dikarenakan hadirnya PT Perorangan adalah didalam UUCK yang mana defenisi dari pasal 1 angka 1 UU PT mangalami perubahan makna berdasar pasal 109 angka 1 UUCK yakni dengan adanya penambahan kalimat :

“Badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang undangan mengenai usaha mikro dan kecil” yang mana kemudian menjadi berbunyi :

“Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil”

Sehinga dapat kita katakan bahwa PT Perorangan yang mana merupakan badan hukum setelah memperoleh Surat Keputusan Menteri menjadi berbadan hukum PT. Bilamana kemudian bila kita tinjau dari UUPA maka dengan jelas dapat kita melihat bahwa Badan Hukum dapat memiliki hak atas tanah sesuai ketentuan dalam UUPA tersebut.

Sehingga dengan demikian penulis berpendapat bahwa Badan Hukum PT Perorangan adalah merupakan Badan

Hukum yang dapat memiliki Hak Atas Tanah. Walaupun demikian penulis tetap berpendapat dibutuhkan regulasi lanjutan perihal hak atas tanah jenis bagaimana yang dapat dimiliki oleh PT Perorangan ini. Sebab jangan sampai PT Perorangan memiliki hak atas tanah yang kemudian terjadi apa yang tidak dikehendaki oleh UUPA yakni terkait batas maksimal kepemilikan hak atas tanah.

Sebab bilamana PT Perorangan dalam kaitannya dengan pemilikan hak atas tanah bila tidak dipantau dengan sebaik-baiknya maka akan banyak terjadi kepemilikan hak atas tanah melebihi batas maksimal dan akan terjadi banyak penyeludupan hukum menurut pandangan penulis. Seseorang yang boleh memiliki 1 PT Perorangan hanyalah 1 tahun 1 buah PT Perorangan yang mana dapat juga dilakukan penyeludupan sebab diluar pantauan dari Notaris dikarenakan di akses sendiri secara pribadi oleh para pelaku usaha sehingga bisa saja nantinya satu orang memiliki banyak PT Perorangan, atau dengan sebuah asumsi 1 keluarga memiliki beberapa buah PT Perorangan.

Keadaan sedemikian dapat membawa dampak yang buruk terhadap kepemilikan hak atas tanah di Indonesia, kita juga memahami bahwa keadaan tanah di Indonesia tidak bertambah yakni makin hari makin sedikit sementara jumlah penduduk kita makin hari makin banyak. Hal ini dapat berdampak mendirikan PT Perorangan menjadi peluang dan ruang baru bagi para pelaku usaha disamping mendapat kemudahan untuk berinvestasi tetapi kemudian juga membuka ruang baru bagi penyeludupan atas kepemilikan hak atas tanah dengan mendirikan badan hukum PT Perorangan ini.

Memang PT Perorangan merupakan terobosan baru Indonesia sehingga banyak pelaku usaha mendapat kemudahan dengan dapat mendirikan PT Perorangan sebagai pendiri tunggal hanya dengan batas usia minimal 17 tahun, namun bila kita berbicara tentang kepemilikan hak atas tanah maka PT Perorangan ini benar-benar harus disandingkan dengan regulasi ketat terkait kepemilikan hak atas tanahnya. Dikarenakan dalam UU, PT Perorangan telah memperoleh statusnya sebagai badan

hukum. Dari sisi UUPA, PT Perorangan memperoleh statusnya sebagai badan hukum sehingga memenuhi kriteria sebagai badan hukum yang boleh memiliki hak atas tanah.

Keadaan lolosnya PT Perorangan sebagai badan hukum yang memungkinkan PT Perorangan memiliki hak atas tanah yang bilamana tidak didampingi dengan aturan dan regulasi yang ketat terkait kepemilikan hak atas tanahnya yang memang memenuhi kriteria Badan Hukum PT, hal ini cukup mengkhawatirkan. Sebab tanah tanah di Indonesia sudah cukup banyak yang terkait dengan sengketa tanah sehingga tanah tanah sengketa tersebut tidak dapat didayagunakan dengan maksimal dan baik sebab kondisi tanah tersebut ada yang terkena blokir dan bahkan tidak dapat dialihkan.

Belum lagi bila PT Perorangan ini digunakan sebagai kendaraan bagi para pelaku usaha untuk memang tetap menjalankan usahanya namun disisi lain menggunakan Badan Hukum PT Perorangan untuk memiliki hak atas tanah dengan sebanyak banyaknya. Hal ini cukup mengerikan bilamana kita resapi akan mudahnya para mafia tanah menggunakan badan hukum PT Perorangan ini.

Penulis cukup khawatir dengan belum adanya regulasi terkait kepemilikan tanah oleh PT Perorangan ini. Bukan tidak bisa terjadi berbagai masalah masalah baru yang cukup rawan. Sementara masalah mafia tanah yang sedang terjadi di Indonesia sudah berpuluh puluh tahun belum mendapatkan titik solusi.

Sekarang ditambah lagi dengan munculnya PT Perorangan yang bila kita tinjau dari banyak sisi termasuk badan hukum dan karenanya tidak ada halangan bagi badan hukum untuk memiliki tanah sesuai dengan Undang Undang Pokok Agrari Nomor 5 tahun 1960.

Harapan penulis adalah kiranya sambil berjalan dan dengan sudah mulai ramainya PT Perorangan berdiri di Indonesia, kiranya regulasi terkait kepemilikan hak atas tanah untuk PT Perorangan segera dibentuk dan diperegas terhadap hal apa saja PT Perorangan dapat

memiliki hak atas tanah. Walaupun PT Perorangan hanya boleh didirikan 1 tahun 1 buah PT Perorangan tetapi harus ada kunci atas kepemilikan hak atas tanah untuk PT Perorangan ini. Umpama PT Perorangan yang didirikan oleh seseorang yang namanya sama untuk beberapa buah PT Perorangan maka PT Perorangan tersebut tidak serta merta 1 PT Perorangan boleh memiliki tanah tanpa diatur regulasi yang cukup ketat. Sehingga seseorang jangan sampai memiliki PT Perorangan beberapa buah dan setiap PT Perorangannya tersebut memiliki hak atas tanah. Hal tersebut dapat menjadi monopoli kepemilikan hak atas tanah.

Demikian menurut penulis terkait kepemilikan hak atas tanah oleh PT Perorangan. Sebuah terobosan baru yang baik disisi menunjang pelaku usaha dalam kemudshannya berusaha namun disisi lain mesti diatur dengan regulasi yang ketat terkait kepemilikan hak atas tanah untuk PT Perorangan. Sebab PT Perorangan itu terciptanya adalah untuk kemudahan berusaha bagi para pelaku usaha dan agar masyarakat Indonesia tidak kalah bersaing dengan pebisnis luar negeri nantinya. Sehingga itu jangan sampai dinodai dengan terboncengi oleh niat para pelaku usaha yang berbelok menjadi memonopoli tanah di Indonesia. Sehingga kelak akan menjadi masalah baru lagi terkait *problem* tanah di Indonesia.

Daftar Pustaka

Anggreany Arief dan Rizki Ramadani (2021). Omnibus Law Cipta Kerja dan Implikasinya Terhadap Konsep Dasar Perseroan Terbatas. *Al - Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam*.

Undang-undang No. 40 Tahun 2007. Perseroan Terbatas.

Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah (PP) No.8 tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro dan Kecil

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Profil Penulis



Rita Armelia, S.H.,Sp.N.,M.Kn., lahir di Medan, 2 Agustus 1970, menyelesaikan pendidikan Strata 1 (S1/Sarjana Hukum) Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) tahun 1995. Menyelesaikan pendidikan Spesialis Kenotariatan Universitas Sumatera Utara (USU) tahun 2005. Menyelesaikan pendidikan Strata 2 (S2/Magister Kenotariatan) Universitas Sumatera Utara (USU) tahun 2019.

Pada saat ini, penulis merupakan Notaris dan PPAT di Wilayah Kerja Daerah Kabupaten Deli Serdang, seorang pendiri wadah diskusi hukum- Diskusi Ritaarme dan dosen perguruan tinggi negeri dan swasta. Pada Program Magister Kenotariatan (M.Kn.) penulis mengajar di Universitas Sumatera Utara (USU) dan pada Universitas Prima Indonesia. Penulis juga Penggagas wadah diskusi DiskusiRitaarme, sebuah sarana diskusi hukum dan agraria yang aktif mengundang para pakar di bidangnya dalam mengkupas topic terkini. Penulis juga aktif sebagai Narasumber Seminar Hukum dan aktif mengisi kolom hukum pada surat kabar.

Email Penulis: ritaa8300@gmail.com

MEMBUKA KEMUNGKINAN PERSEROAN PERORANGAN BERHAK HAK ATAS TANAH BERDASARKAN UUPA

Setijati Sekarasih, S.H., M.Kn.
Notaris & PPAT

Pendahuluan

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573 (selanjutnya disebut Undang-Undang Cipta Kerja) pada tanggal 2 November 2020 membawa dunia Perseroan Terbatas dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) selangkah lebih maju. Lahirnya konsep badan usaha Perseroan Perorangan pasca diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja mengubah pemahaman tentang perseroan terbatas yang selama ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756 (selanjutnya disebut Undang-Undang Perseroan Terbatas). Dengan Undang-Undang Cipta Kerja, maka Perseroan Terbatas yang awalnya hanya dapat didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih berdasarkan akta Notaris, saat ini dapat didirikan oleh 1 (satu) orang saja berdasarkan pernyataan. Demikian pula untuk kelompok pengusaha mikro, kecil dan menengah (UMKM) Undang-Undang Cipta Kerja membawa angin

segar karena perseroan perorangan diperuntukkan untuk perseroan terbatas yang bergerak di bidang mikro dan kecil.

Apabila melihat pada literatur dan naskah akademik, lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja yang melahirkan keberadaan badan hukum baru yakni Perseroan Perorangan. Lahirnya Perseroan Perorangan merupakan implementasi dari adanya keadaan kesulitan birokrasi dan perizinan di Indonesia. Keberadaan Perseroan Perorangan diharapkan dapat meningkatkan geliat dunia perekonomian di Indonesia, khususnya bagi para pelaku usaha mikro kecil. Untuk target yang lebih jauh adanya Perseroan Perorangan diharapkan dapat membawa Indonesia keluar dari lingkungan Middle Income Trap (MIT) sehingga memerlukan penataan di bidang ekonomi yang juga mencakup bidang-bidang lainnya. Ada beberapa masalah yang mempengaruhi agar perekonomian Indonesia maju berkembang dan diperhitungkan yakni :¹⁷²

1. Daya saing rendah;

Berdasarkan beberapa penelitian dan pemeringkatan dunia, seperti : *S & P Global Ratings, Fitch Rating, Moody*, memperbandingkan kemudahan berusaha di Indonesia dengan beberapa negara lain, hasilnya ternyata Indonesia masih tertinggal perekonomiannya dibandingkan dengan negara-negara tetangganya seperti : Malaysia, Singapore dan Thailand. Pemerintah mengambil cara *Easy of Doing Business (EoBD)* untuk mengetahui tanggapan para pelaku usaha terhadap hal-hal seperti : perizinan, peraturan perundang-undangan, pelayanan pemerintah, akses terhadap keuangan, dan kepastian hukum. Masukan-masukan dari dunia usaha dipakai pemerintah untuk melakukan perbaikan-perbaikan agar dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan pelaku usaha. Dengan demikian selanjutnya akan lebih memudahkan masyarakat dan pelaku usaha

¹⁷² Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja. hlm. 4.

dalam berusaha di Indonesia. Pemerintah juga dipaksa untuk merancang kebijakan yang lebih efisien, mudah diakses oleh semua pihak yang memerlukan dan dapat dilakukan dengan mudah. Peningkatan indeks EoDB Indonesia, diharapkan dapat menciptakan iklim investasi yang baik dan mampu merangsang usaha baru agar lebih berkembang di Indonesia. Perbaikan peringkat indeks EoDB diharapkan mampu meningkatkan investasi, produktivitas dan daya saing hingga akhirnya dapat meningkatkan Produk Domestik Bruto (PDB) secara terus-menerus.

2. Lambatnya pertumbuhan ekonomi;

Fakta adanya kelambatan pertumbuhan ekonomi Indonesia dibandingkan dengan negara-negara tetangganya yang tergabung dalam *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) dan Non ASEAN. Berdasarkan data World Bank pada tahun 2010 sampai 2018 pertumbuhan ekonomi Indonesia lebih lambat, masih berada di bawah Philipina dan Vietnam.

3. Pertumbuhan ekonomi antar daerah yang kurang merata.

Pertumbuhan ekonomi yang tertinggi masih tetap berada di Pulau Jawa, diikuti oleh yang terjadi di Pulau Sumatera, Sulawesi, Kalimantan, Bali dan Nusa Tenggara, Maluku dan Papua.

Ketiga persoalan di atas antara lain disebabkan oleh iklim berusaha di Indonesia yang tidak mendukung dan investasi di Indonesia yang rendah dan tidak merata. Di sisi lain Indonesia mempunyai banyak potensi yang dapat dimanfaatkan oleh investor, diantaranya¹⁷³ : (1) Sumber Daya Alam (SDA) yang melimpah; (2) bonus demografi yang sangat besar sehingga mampu menyediakan jumlah tenaga kerja yang sangat produktif; (3) jumlah penduduk yang besar adalah potensial pasar yang besar; (4)

¹⁷³ Ibid.

perbaikan infrastruktur yang memadai untuk menjangkau seluruh wilayah Indonesia.

Pada pidato pelantikan presiden di hadapan Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tanggal 20 Oktober 2019 Presiden Joko Widodo menyatakan cita-cita Indonesia Maju 2045 dengan rincian *pertama*, pendapatan perkapita mencapai Rp 320 (tiga ratus dua puluh juta) pertahun; *kedua*, Produk Domestik Bruto (PDB) minimal mencapai USD 7 triliun atau setara Rp 98.000,- (sembilan puluh delapan ribu) triliun dengan nilai tukar Rp. 14.000,- (empat belas ribu) per USD; dan *ketiga*, tingkat kemiskinan mendekati nol. Untuk mengawali langkah untuk mewujudkan cita-cita 25 (dua puluh lima) tahun mendatang Presiden Jokowi yang disebut dengan “5 (lima) Pilar Pembangunan”, adalah dengan mengambil langkah pemangkasan regulasi dan mengundang Omnibus Law Cipta Kerja.

Pemerintah akhirnya melakukan penataan regulasi dengan teknik legislasi Omnibus Law. Melalui teknik ini diharapkan persoalan dalam berbagai Undang-undang dapat diselesaikan tanpa harus merevisi berbagai Undang-Undang yang substansinya berhubungan dengan perizinan. Cukup dengan membuat 1 (satu) Undang-Undang baru yang mengamandemen pasal dan beberapa undang-undang. Metode ini bertujuan untuk menghasilkan undang-undang yang berkualitas bukan dalam bentuk produk hukum. Sesuatu yang umum dalam pembentukan undang-undang jika terdapat norma dalam pengaturan perundang-undangan yang dihasilkan melalui teknik legislasi yang menghapus atau merubah 1 (satu) norma dan mengaturnya kembali dalam undang-undang yang dibentuk.

Melalui undang-undang tersebut diharapkan pula dapat menghasilkan pelayanan perizinan berusaha yang mudah, cepat, dan terintegrasi, serta memperkuat usaha mikro, kecil dan menengah termasuk koperasi. Dalam hal kemudahan berusaha dilakukan melalui pemberdayaan usaha mikro dan kecil, termasuk koperasi dengan mengembangkan kewirausahaan. Ada 2 (dua) keuntungan yang didapat dalam hal ini. *Pertama*, usaha

mikro, kecil dapat menjadi pilihan bagi masyarakat untuk berusaha sendiri dan mendapatkan penghasilan. *Kedua*, usaha mikro, kecil dan menengah, termasuk koperasi dapat menciptakan peluang dan lapangan pekerjaan baru bagi masyarakat. Kedua hal ini dapat memberi pengaruh positif bagi permasalahan sumber daya manusia, selain itu juga meningkatkan nilai tambah ekonomi yang pada akhirnya pada peningkatan pertumbuhan ekonomi.

Munculnya Perseroan Perorangan sebagai suatu bentuk badan hukum yang baru tentunya hal ini membuka pemikiran dan pemahaman baru bagi bidang-bidang yang terkait. Seperti bidang perusahaan, perekonomian dan bisnis, perbankan, penjaminan, dan tak terkecuali pertanahan. Perluasan pemahaman atas Perseroan Terbatas dapat terlihat pada definisi Perseroan Terbatas itu sendiri. Apabila merujuk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas, pada Pasal 1 angka (1) dinyatakan :

“Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini dan peraturan pelaksanaannya”.

Saat ini isi Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas tersebut telah mengalami perubahan seiring dengan telah diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja. Pada Pasal 1 ayat 1 bagian Kelima tentang Perseroan Terbatas Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan :

“Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai usaha Mikro dan Kecil”.

Dari isi pasal ini maka dapat diketahui bahwa Perseroan Terbatas saat ini bercirikan :

1. Badan hukum yang merupakan persekutuan modal didirikan berdasarkan perjanjian;
2. Melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham;
3. Badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai usaha Mikro dan Kecil.

Ciri-ciri pada nomor 3 (tiga) di atas merupakan suatu pemahaman baru atas Perseroan Terbatas Indonesia saat ini yang dapat pula berbentuk Perseroan Perorangan.

Sebagai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis Perseroan Perorangan diberlakukanlah Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 tentang Syarat dan Tata Cara Pendaftaran, Pendirian, Perubahan dan Pembubaran Badan Hukum Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut Permenkumham Nomor 21 tahun 2021). Pada Pasal 2 Permenkumham ini dinyatakan, Perseroan terdiri atas Perseroan persekutuan modal¹⁷⁴ dan Perseroan perorangan¹⁷⁵. Untuk pendirian Perseroan Perorangan berdasarkan Pasal 13 Permenkumham, dilakukan oleh pemohon dengan mengisi format isian yang dilakukan oleh pendiri secara elektronik melalui SABH. Lebih lanjut dalam Pasal 8 ayat (1) Permenkumham dinyatakan, untuk

¹⁷⁴ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum & Hak Asasi Manusia RI Nomor 21 tahun 2021 tentang Syarat dan Tata Cara Pendaftaran Pendirian, Perubahan Dan Pembubaran Badan Hukum Perseroan Terbatas, Perseroan Persekutuan Modal sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf a merupakan badan hukum persekutuan modal yang didirikan berdasarkan perjanjian dan melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seharusnya terbagi dalam saham.

¹⁷¹ Pasal 2 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum & Hak Asasi Manusia RI Nomor 21 tahun 2021 tentang Syarat dan Tata Cara Pendaftaran Pendirian, Perubahan Dan Pembubaran Badan Hukum Perseroan Terbatas : Perseroan Perorangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b merupakan badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria untuk usaha mikro dan kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan mengenai usaha mikro dan kecil.

mendapat legalitas Perseroan Perorangan pemohon harus mendaftarkan format isian pendirian secara elektronik melalui SABH.

Menelaah Perseroan Perorangan dalam kedudukannya selaku badan hukum dan apabila dikaitkan dengan bidang Hukum Agraria tentunya hal ini tidak akan terlepas dari payung hukum yakni Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, dengan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 (-selanjutnya disebut dengan UUPA-). Dalam Penjelasan Umum I UUPA dinyatakan, ada 3 (tiga) tujuan pokok UUPA ialah :

1. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan, dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka adil dan makmur;
2. meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. meletakkan dasar-dasar yang memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam meletakkan dasar-dasar dari ketiga hal tersebut otomatis harus terwujud penjelmaan dari sila-sila Pancasila sebagaimana yang dimaksud pada Kosiderans/Berpendapat huruf c dari UUPA :

“Bahwa hukum agraria nasional itu harus mewujudkan penjelmaan daripada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial, sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita Bangsa seperti yang tercantum dalam Pembukaan undang-Undang Dasar.”

Keberadaan Perseroan Perorangan saat ini sebagai salah satu jenis badan hukum otomatis menambah jenis baru atas badan hukum yang telah ada di Indonesia. Telah diketahui bahwa badan hukum adalah sebagai salah satu subjek Hak Atas Tanah, atau dengan kata lain sebagai

badan yang dapat menjadi pemegang Hak Atas Tanah untuk beberapa jenis tertentu. Dengan demikian secara logis tentunya Perseroan Perorangan yang telah berbadan hukum dimungkinkan pula dapat menjadi pihak yang dapat memperoleh hak atas tanah. Berdasarkan hal-hal tersebut, maka permasalahan yang akan ditelaah dalam penulisan ini adalah : Apa rasio legis Perseroan Perorangan dimungkinkan memperoleh Hak Atas Tanah?.

Pembahasan

Sebagaimana diketahui Perseroan Perorangan merupakan suatu jenis badan hukum yang baru dalam sistem hukum di Indonesia. Mengenai badan hukum itu sendiri beberapa ahli hukum menyatakan teorinya tentang badan hukum¹⁷⁶, diantaranya adalah:

1. Teori Fiksi yang dicetuskan oleh Opzoomer, Von Savigny menyatakan, bahwa secara ilmiah hanya manusia sebagai subjek hukum. Dengan fiksi melalui hukum diciptakan “orang” yakni badan hukum yang berada pada posisi yang semua dengan orang. Badan hukum (*rechtsperson*) sebagai pengemban hak dan kewajiban sama seperti orang perorangan dan pribadi hukum yang diberikan berdasarkan hukum positif. Lalu Brinz menambahkan pendapatnya, bahwa hak pada badan hukum sebenarnya adalah hak yang tidak dimiliki siapapun, kekayaan yang dimiliki adalah kekayaan dengan tujuan tertentu dari sejumlah kewenangan guna mencapai tujuan perorangan.
2. Teori Organ yang dicetuskan oleh Otto von Gierke menganggap bahwa badan hukum sebagai suatu realitas yang sama dengan kepribadian yang dimiliki manusia. Badan hukum walaupun berbeda dengan orang tetapi merupakan suatu kenyataan sebagaimana halnya dengan adanya manusia.

¹⁷⁶ Herlien Budiono, “Mempertanyakan Status Badan Hukum Serta Peran Notaris Dalam Pendirian PT.UMK Pasca Pengesahan UU Cipta Kerja”, (disampaikan pada Webinar Perseroan Perorangan, yang diselenggarakan oleh Pengurus Daerah Kabupaten Bogor Ikatan Notaris Indonesia), 2020.

Manusia-manusia untuk mencapai tujuan tertentu dengan berkumpul dan bersatu, mereka berorganisasi dan memasukkan, mengumpulkan kekayaan dan menetapkan peraturan mengatur hubungan diantara mereka dengan pihak ketiga.

Jhering dan Planiol menyatakan badan hukum sama dengan orang sebagai bentuk dari kepemilikan kolektif (*propriete collective*), dimana disamping ada hak milik perorangan dan pemilikan bersama ada pula hak milik yang dimiliki bersama. Molengraaff menegaskan bukan masing-masing memiliki untuk bagian yang tak terbagi tetapi masing-masing untuk keseluruhan bersama-sama sebagai pemilik, sehingga masing-masing tidak dapat memiliki sendiri-sendiri atas kekayaan tersebut.¹⁷⁷

Erman Rajagukguk berpendapat tentang wujud badan hukum bahwa adanya badan hukum sebagai subyek hukum secara umum¹⁷⁸ :

- a) Para sarjana yang menganggap bahwa badan hukum sebagai wujud yang nyata, dianggap mempunyai kelengkapan “panca indera” sendiri sebagaimana manusia, maka akibatnya badan hukum dapat dipersamakan seperti manusia.
- b) Para sarjana yang menganggap bahwa badan hukum tidak sebagai wujud yang nyata; dibelakang badan hukum itu sebenarnya berdiri manusia. Akibatnya, kalau badan hukum tersebut berbuat suatu kesalahan, maka kesalahan tersebut adalah kesalahan manusia yang berada di belakang badan hukum tersebut.

Selain adanya perbedaan mengenai badan hukum sebagai wujud yang nyata dan tidak nyata tersebut, doktrin juga mengenal adanya perbedaan antara badan hukum alami (*natuurlijke rechtspersonen*) yaitu lembaga hukum publik dan perkumpulan, serta badan hukum

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Erman Rajagukguk, *Badan Pendidikan Praktisi Hukum Perusahaan*, Universitas Pancasila, Jakarta, tanpa tahun, hlm. 7-9.

buatan (*kunstmatige rechtspersonen*) yaitu yayasan, gereja dan perseroan terbatas. Badan hukum alami mengikuti teori Organ dari Otto von Gierke, sedangkan badan hukum buatan mengikuti teori Fiksi dari Von Savigny.

Indonesia sendiri sayangnya sampai saat ini belum mempunyai undang-undang organik yang mengatur tentang badan hukum itu sendiri. Sampai saat ini masih mengacu pada doktrin-doktrin yang ada tentang badan hukum. Dengan demikian kiranya hal ini perlu mendapat perhatian dari pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat agar segera menyusun undang-undang organik badan hukum agar jelas kriteria dan pengaturannya.

Perseroan Perorangan sendiri merupakan suatu bentuk badan hukum baru yang lahir sejak diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja sebagaimana diatur pada Pasal 153 A sampai dengan 153 J UU Ciptaker. Perseroan Perorangan merupakan suatu bentuk badan hukum perorangan yang memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan mikro dan kecil. Ciri-ciri suatu Perseroan Perorangan :

1. Didirikan oleh 1 (satu) orang;
2. Memenuhi kriteria usaha mikro dan kecil;
3. Pendiri dan pemegang sahamnya hanya 1 (satu) orang perorangan;
4. Didirikan dengan form pernyataan pendirian;
5. Didaftarkan kepada Kemenkumham RI;
6. Mempunyai sertifikat atas pernyataan pendirian yang didaftar secara elektronik di Kemenkumham RI.

Adapun syarat untuk pendiri dari Perseroan Perorangan adalah seorang Warganegara Indonesia dengan mengisi form pernyataan pendirian secara elektronik melalui SABH. Warganegara Indonesia tersebut harus memenuhi kriteria ¹⁷⁹:

¹⁷⁹ Pasal 153A Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573 jo. Pasal 6 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah

1. berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun;
2. cakap hukum.

Untuk modal Perseroan Perorangan ditentukan bahwa Perseroan wajib memiliki modal dasar yang besarnya ditentukan berdasarkan keputusan pendiri Perseroan.¹⁸⁰ Selanjutnya untuk modal dasar Perseroan harus ditempatkan dan disetor penuh paling sedikit 25% yang dibuktikan dengan bukti penyetoran yang sah. Bukti penyetoran tersebut wajib disampaikan secara elektronik kepada Menteri dalam waktu selambat-lambatnya 60 (enam puluh hari) terhitung sejak tanggal pengisian pernyataan Pendirian.¹⁸¹ Dikarenakan Perseroan Perorangan merupakan usaha mikro dan kecil, maka besaran modalnya tunduk kepada aturan tentang modal Usaha Mikro Kecil. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah ditentukan :

- a. Usaha mikro memiliki modal usaha sampai dengan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha;
- b. Usaha kecil memiliki modal usaha lebih dari Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) sampai dengan paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha.

Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, Dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro dan Kecil.

¹⁸⁰ Pasal 32 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756.

¹⁸¹ Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, Dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro dan Kecil.

Dari sisi lain dalam ranah Hukum Agraria adanya hak-hak atas tanah sebagai lembaga hukum dalam UUPA mempunyai catatan tersendiri. Penyebutan nama hak-hak atas tanah pada Pasal 16 dan Pasal 53 tersebut, (-kecuali Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil dan Hak Menumpang yang merupakan nama-nama bagi lembaga-lembaga hak-hak lama-) semuanya merupakan nama lembaga-lembaga hak-hak atas tanah dari perangkat-perangkat Hukum Tanah yang lama. Lembaga-lembaga hak-hak atas tanah yang lama sejak berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960 dan terjadinya unifikasi Hukum Tanah sudah tidak ada lagi. Sedang-hak-hak atas tanah yang lama sejak 24 September 1960 telah dikonversi oleh UUPA atau diubah menjadi satu hak yang baru dari Hukum Tanah Nasional.

Penyusunan Hukum Tanah Nasional didasarkan pada Hukum Adat, maka penyusunan hak-hak atas tanah menggunakan pula sistematika Hukum Adat. Pembagian hak-hak atas tanah berdasarkan UUPA dibagi atas 2 kelompok, yakni hak-hak atas tanah primer dan hak-hak atas tanah sekunder. Hak-hak atas tanah primer adalah hak-hak atas tanah yang diberikan oleh Negara. Hak-hak atas tanah sekunder adalah yang bersumber pada hak pihak lain.

Walaupun sistematikanya sama dengan Hukum Adat, namun jenis-jenis hak yang terdapat dalam Hukum Tanah Nasional lebih banyak daripada hak yang dijumpai dalam Hukum Adat, seperti Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan. Sebenarnya hak-hak tersebut termasuk dalam golongan Hak Pakai sebagai hak-hak memberi kewenangan untuk menggunakan tanah yang bukan miliknya sendiri. Namun karena masyarakat yang akan dilayani oleh Hukum Tanah Nasional dalam kegiatan kehidupan ekonomi dan sosial membutuhkan versifikasi dalam penggunaan tanah yang diperlukan, maka diadakanlah Hak Pakai pada kewenangan-kewenangan khusus dan tertentu dengan penyebutan Hak Guna

Usaha dan Hak Guna Bangunan. Demikian pula halnya dengan Hak Sewa.¹⁸²

Dalam UUPA sendiri pasal pasal yang menyebutkan hak-hak atas tanah ditemukan pada Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 UUPA yang menentukan:

- a. Pasal 4 ayat 1 dan 2 UUPA :
 - 1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai maksud dalam pasal 2, ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
 - 2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum yang lebih tinggi.
- b. Pasal 16 UUPA :
 - 1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat 1 ialah :
 - a. Hak milik;
 - b. Hak guna usaha;
 - c. Hak guna bangunan;
 - d. Hak pakai;
 - e. Hak sewa;
 - f. Hak membuka tanah;
 - g. Hak memungut hasil hutan;

¹⁸² Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 277.

perikanan atau peternakan.¹⁸³ Berdasarkan Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) UUPA menyatakan :

1. Yang dapat mempunyai hak guna usaha ialah :
 - a. Warga Negara Indonesia;
 - b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
2. Orang atau Badan hukum yang mempunyai hak guna usaha dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat 1 pasal ini dalam jangka waktu satu tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna usaha, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna usaha yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu dihapus karena hukum, ketentuan dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan dipindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun.¹⁸⁴ Berdasarkan Pasal 36 ayat (1) dan ayat (2) UUPA menyatakan, yang dapat mempunyai hak guna usaha ialah :

- 1) Yang dapat mempunyai hak guna bangunan ialah :
 - a. Warga Negara Indonesia;

¹⁸³ Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

¹⁸⁴ Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan kedudukan di Indonesia.
- 2) Orang atau Badan hukum yang mempunyai hak guna bangunan dan tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai yang tersebut dalam ayat 1 pasal ini dalam jangka waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak itu kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Ketentuan ini berlaku juga terhadap pihak yang memperoleh hak guna bangunan, jika ia tidak memenuhi syarat tersebut. Jika hak guna bangunan yang bersangkutan tidak dilepaskan atau dialihkan dalam jangka waktu tersebut maka hak itu dihapus karena hukum, ketentuan dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain akan dipindahkan, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi atau tanah milik orang lain yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan ketentuan Undang-Undang ini.¹⁸⁵

Berdasarkan Pasal 42 UUPA menyatakan :

Yang dapat mempunyai hak pakai ialah :

- 1) Warga negara Indonesia;
- 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
- 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;

¹⁸⁵ Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

- 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
- d. Pasal 45 UUPA menyatakan :
- Yang dapat menjadi pemegang hak sewa ialah :
- 1) Warga negara Indonesia;
 - 2) Orang asing yang berkedudukan di Indonesia;
 - 3) Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
 - 4) Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.

Berdasarkan isi pasal-pasal tersebut di atas maka sangat jelas bahwa badan hukum dapat menjadi pemegang atas hak-hak atas tanah pada jenis-jenis yang telah diuraikan di atas. Dengan demikian secara mutatis mutandis, apabila suatu Perseroan Perorangan telah didirikan sesuai dengan ketentuan, telah didaftarkan secara elektronik melalui SABH sehingga memperoleh sertifikat untuk legalitasnya, maka Perseroan Perorangan itu sah menjadi badan hukum. Oleh karena itu Perseroan Perorangan tersebut selayaknya pula dapat menjadi pemegang hak atas tanah. Hak-hak atas tanah yang dimohonkan adalah sebagaimana hak-hak atas tanah dapat dimohonkan oleh badan hukum sebagaimana yang diatur dalam UUPA di tersebut di atas. Aturan pokok tentang hal tersebut telah ada, hal ini kiranya hanya perlu menunggu peraturan pelaksana lebih lanjut mengenai petunjuk pelaksanaan dan teknis dari instansi terkait yakni Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan pertanahan Nasional.

Penutup

a. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas, maka kesimpulan yang dapat diberikan pada akhir tulisan ini adalah :

Suatu Perseroan Perorangan yang telah didirikan sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku dan telah didaftarkan secara elektronik melalui Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH) sehingga memperoleh sertifikat atas Perseroan Perorangan, dengan demikian Perseroan Perorangan dimaksud telah memperoleh legalitas sebagai badan hukum. Badan Hukum adalah salah satu pihak yang dapat diberikan hak atas tanah, dengan demikian secara mutatis mutandis Perseroan Perorangan selaku badan hukum dimungkinkan pula menjadi pihak yang dapat diberikan hak atas tanah. Dengan demikian terbuka pula kemungkinan dan kesempatan jika Perseroan Perorangan memperoleh hak-hak atas tanah yang diatur pada Pasal 16 UUPA. Hak-hak atas tanah yang dapat diberikan kepada Perseroan Perorangan adalah hak-hak atas tanah dapat diberikan kepada badan hukum sebagaimana yang diatur dalam pasal-pasal mengenai hak guna usaha (Pasal 30 ayat (1) (2) UUPA), hak guna bangunan (Pasal 36 ayat (1) (2) UUPA, hak pakai Pasal 42 UUPA dan hak sewa (Pasal 45 UUPA).

b. Saran

Rekomendasi yang dapat diberikan atas pembahasan topik ini adalah :

1. Agar kiranya pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah dan peraturan pelaksana lainnya mengenai petunjuk pelaksanaan dan teknis mengenai hak atas tanah yang dapat diberikan kepada Perseroan Perorangan yang merupakan suatu jenis badan hukum baru di Indonesia.
2. Agar pemerintah lebih melengkapi peraturan pelaksanaan dan teknis tentang Perseroan

Perorangan, karena peraturan petunjuk pelaksanaan dan teknis atas Perseroan Perorangan masih terbatas, seperti masih terdapat disharmonis pengaturan tentang modal minimal usaha mikro dan kecil antara satu peraturan dengan peraturan terkait lainnya, pengawasan atas pendirian Pendirian Perseroan Perorangan yang hanya dapat didirikan 1 (satu) kali dalam setahun, tata cara Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), tata cara pembubaran.

Daftar Pustaka

- A.P Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1993.
- A.P Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2009.
- Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1999.
- Erman Rajagukguk, *Badan Pendidikan Praktisi Hukum Perusahaan*, Universitas Pancasila, Jakarta, tanpa tahun.
- Habib Adjie, *Status Badan Hukum, Prinsip-Prinsip dan Tanggung Jawab Sosial Perseroan Terbatas*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2008.
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah*, Arloka, Yogyakarta, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law Dan Penerapannya Di Indonesia*, Konstitusi Press (Konpress), Jakarta, 2021.
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2004.
- Oloan Sitorus, *Hukum Agraria Di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasi*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, 2006.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008.
- Sahnan, *Hukum Agraria Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016.
- Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook, Sidney, Third Edition, 2010.
- Ahmad Rosidi, *Tinjauan Yuridis Pendaftaran Hak Atas Tanah menurut Peraturan pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah*, Journal Ilmiah Rinjani_Universitas Gunung Rinjani, Volume 7 Nomor 1 Tahun 2019.

- Christiana Tri Budhayati, *Jaminan Kepastian Kepemilikan Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Menurut UUPA*, Refleksi Hukum, Volume 2 Nomor 2, April 2018, hlm. 125-138.
- Indah Sari, *Hak-Hak Atas Tanah Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)*, Jurnal Mitra Manajemen, Volume 9 Nomor 1 Tahun 2017.
- Made Gelgel, *Implikasi Asas Retroaktif Terhadap Keabsahan Akta Notaris/PPAT Dalam Pemberian Hak Guna Bangunan Bagi Perseroan Terbatas*, Jurnal Magister Hukum Universitas Udayana (Udayana Master Law Jurnal), Volume 6. Nomor 1; 89 – 103.
- Mogi Ksatria, Rusdianto Sesung, *Penurunan Status Kepemilikan Hak Atas Tanah Dari Hak Milik Menjadi Hak Guna Bangunan Akibat Penyertaan Modal Di Perseroan Terbatas*, Jurnal Selat, Volume 5 Nomor 2 Mei 2018.
- Rahmat Ramdhani, *Pendaftaran Tanah Sebagai Langkah Untuk Mendapatkan Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Tanah*, Sosek, Volume 2 Issue 1 Year 2021.
- Rezeki Aldila Rajab, Bambang Eko Turisno, Anggita Doramia Lumbanraja, *Sertipikat Hak Atas Tanah Dalam Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah, Notarius*, Volume 13 Nomor 2 (2020).
- Herlien Budiono, *“Mempertanyakan Status Badan Hukum Serta Peran Notaris Dalam Pendirian PT.UMK Pasca Pengesahan UU Cipta Kerja”*, (disampaikan pada Webinar Perseroan Perorangan, yang diselenggarakan oleh Pengurus Daerah Kabupaten Bogor Ikatan Notaris Indonesia), 2020.
- 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.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756.

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan Serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, Dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria Untuk Usaha Mikro dan Kecil.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor 21 Tahun 2021 tentang Syarat dan Tata Cara Pendaftaran, Pendirian, Perubahan dan Pembubaran Badan Hukum Perseroan Terbatas.

Profil Penulis

Setijati Sekarasih, S.H., M.Kn.



Lahir di Tegal, pada tanggal 20 Juni 1971. Menyelesaikan Pendidikan Sekolah Dasar (SD) Methodist Medan pada tahun 1984, melanjutkan ke Sekolah Menengah Pertama (SMP) 1 Medan pada tahun 1987, lalu pada tahun 1990 menyelesaikan pendidikan di Sekolah Menengah Atas (SMA) Negeri 1 Medan. Pada tahun 1991 memutuskan untuk kuliah di Bandung pada Sekolah Tinggi Hukum (STH) Bandung, jurusan Hukum Perdata dan selesai pada Januari 1996.

Selanjutnya pada tahun 2000 memutuskan menempuh Pendidikan S2 Magister Kenotariatan di Universitas Indonesia dan lulus pada Agustus 2002. Setelah membuka praktek sebagai seorang Notaris sejak tahun 2005 dan PPAT sejak tahun 2008, pada tahun 2020 - sekarang Penulis mengambil pendidikan S3 pada Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Brawijaya, Kampus Jakarta. Penulis selain berprofesi sebagai Notaris, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), juga aktif sebagai Notaris Pembuat Akta Koperasi, kesemuanya dengan berkedudukan di Kabupaten Bogor. Pada masa mudanya Penulis pernah ikut serta dalam keorganisasian, pada tahun 1992-1995 sebagai anggota Bidang Keagamaan Senat Mahasiswa Sekolah Tinggi Hukum (STH) Bandung. Saat ini Penulis juga masih aktif dan mengikuti beberapa grup keilmuan yang berhubungan dengan Kenotariatan dan Ke-PPAT-an, juga Ilmu Hukum.

Email Penulis : setijati@yahoo.com

MENGIDENTIFIKASI MAFIA TANAH

Dr. Unggul Basoeky, S.H., M.Kn
Universitas Safin Pati

Pendahuluan

Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi manusia karena selain memiliki hubungan yang erat dengan kehidupan manusia, juga memiliki nilai-nilai yang tinggi baik dari kacamata sosiologi, antropologi, psikologi, politik, militer, ekonomi maupun spiritual. Tanah adalah tempat kelangsungan hidup manusia sebagai tempat berdiam, hidup, tumbuh dan berkembang, mencari nafkah, berketurunan, serta menjalankan adat – istiadat, ritus keagamaan manusia, dan tempat peristirahatan terakhir ketika meninggal dunia. Tanah memiliki hubungan yang sangat fundamental dengan manusia.

Begitu bernilainya tanah sehingga mendorong setiap manusia berusaha untuk memperoleh dan memilikinya. Tentu bukan hal yang mudah untuk memperoleh dan memiliki tanah mengingat tanah memiliki nilai ekonomi yang tinggi sehingga setiap orang harus mengeluarkan uang dengan jumlah yang tidak sedikit. Tidak dapat dipungkiri tanah menjadi komoditas dan objek sasaran bagi para Mafia Tanah. Tidak sedikit yang menjadi korban dari praktek mafia tanah mengingat bukan hal yang mudah untuk mengidentifikasi karakteristik dan modus operandi dari aktor-aktor mafia tanah tersebut. Bahkan dapat dikatakan para mafia tanah bekerja sangat professional dan sistematis yang sering kali melibatkan oknum-oknum pejabat yang berwenang.

Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian dan analisis hukum yang dapat menjadi acuan bagi masyarakat pada umumnya dan stakeholder pada khususnya sebagai bekal dalam mencegah atau terhindar dari praktek mafia pertanahan serta berpartisipasi turut serta membantu para penegak hukum dalam memberantas mafia tanah.

Pembahasan

A. Definisi Mafia Tanah

Akhir-akhir ini, istilah mafia tanah mulai dikenal dikalangan masyarakat umum sebagai istilah yang menggambarkan praktek kejahatan dibidang pertanahan. Namun sebelum membahas definisi hukum mafia tanah sebaiknya diperlukan pengetahuan terhadap pengertian “Mafia” sebagai *term* yang melekat dalam istilah mafia tanah.

Pada awal abad pertengahan, istilah mafia digunakan oleh kelompok orang Sisilia dengan tujuan perlindungan illegal, pengorganisasian kejahatan, menangani perselisihan antar kriminal, ataupun penegakan hukum sendiri. Namun sayangnya istilah mafia mengalami pergeseran makna yang semakin memiliki konotasi negative yang terkait dengan tindak kejahatan. *Term* mafia menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah perkumpulan rahasia yang bergerak di bidang kejahatan atau dikenal dengan kriminal. Sedangkan menurut Widjanarko, wacana mafia adalah sekelompok organisasi yang memiliki jaringan luas dengan sistem operasional diam dalam kejahatan. Artinya kegiatannya tidak begitu jelas, sehingga sulit dijangkau oleh penegak hukum¹⁸⁶.

Berdasarkan pengertian mafia di atas maka dapat disimpulkan bahwa definisi mafia tanah adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh perkumpulan rahasia atau pengorganisasian secara sistematis yang

¹⁸⁶ Widjanarko, Bs . “Preventing Land Mafia Using Positive Land Registry System”. The 2nd Proceeding Indonesia Clean Of Corruption In 2020, 2017, hlm. 10

merancang dan melakukan upaya penguasaan tanah legal atau illegal yang menjadi objek sengketa untuk memperoleh keuntungan. Ciri-ciri yang melekat dari definisi mafia tanah berupa perkumpulan rahasia dan pengorganisasian kejahatan. Dengan demikian mafia tanah merupakan entitas pelaku kejahatan yang memiliki system pengorganisasian dan bergerak secara rahasia atau tidak dikenal secara umum. Mafia tanah tidak sama dengan spekulasi tanah karena spekulasi tanah adalah orang atau badan hukum, serta sekelompok orang yang melakukan usaha pertanahan yang bertujuan mencari keuntungan yang besar dengan cara berspekulasi¹⁸⁷.

Tidak ada definisi hukum dalam peraturan perundang-undangan baik dalam KUHP, UU Agraria, maupun peraturan terkait lainnya. Namun istilah mafia tanah mulai dikenal berdasarkan Petunjuk Teknis Nomor :01/Juknis/D.VII/2018 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Mafia Tanah, dijelaskan pengertian mafia tanah adalah Individu, kelompok dan/atau badan hukum yang melakukan tindakan dengan sengaja untuk berbuat kejahatan yang dapat menimbulkan dan menyebabkan terhambatnya pelaksanaan penanganan kasus pertanahan. Mafia Tanah adalah dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk menduduki tanah orang lain. Para mafia tanah terus membayangi tata kelola pertanahan di Indonesia dengan memanfaatkan celah-celah hukum yang tidak hanya menyangkut aspek ketidakefektifan hukum tetapi juga aspek buruknya kedisiplinan hukum para oknum aktor hukum.

B. Identifikasi Karakteristik Mafia Tanah

Memahami karakteristik mafia tanah merupakan topik penting dalam diskursus hukum pertanahan kontemporer dikarenakan mafia tanah merupakan

¹⁸⁷ D Ginting, Policies On Prevention And Eradication Of Land Mafia: Agrarian Reform In Indonesia, *Utopía Y Praxis Latinoamericana*; ISSN 1316-5216; ISSN-E 2477-9555 Año 25, N° Extra 2, 2020, Hlm. 255-263

“*enemy*” yang menjadi musuh bersama bagi Negara dan masyarakat. Begitu cerdiknyanya mafia tanah tidak jarang justru korbannya dapat terjadi kepada siapapun tidak terkecuali tokoh-tokoh public maupun kaum intelektual. Butuh upaya “*extraordinary*” untuk mendedah siapa saja, bagaimana sifat-sifatnya, apa saja modus-modus praktek mafia tanah yang berkembang di Indonesia. Melihat kompleksitas persoalan karakteristik mafia tanah maka diperlukan identifikasi secara mendalam (*in depth*) sebagai dasar untuk memperoleh informasi secara menyeluruh terhadap karakteristik mafia tanah.

Secara etimologi, Identifikasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu “*Identify*” artinya meneliti, menelaah. Menurut Hamzah¹⁸⁸, Identifikasi adalah penerapan atau penentuan ciri-ciri atau keterangan lengkap seseorang. Lebih lanjut menurut Hardawinati¹⁸⁹, identifikasi adalah tanda pengenal diri, penentu atau penetapan identitas seseorang dan pengenalan tanda-tanda atau karakteristik suatu hal berdasarkan pada tanda pengenal. Berdasarkan uraian di atas pengertian identifikasi adalah kegiatan yang mencari, menemukan, mengumpulkan, meneliti, mendaftarkan, mencatat data dan informasi dari keterangan, tanda atau karakteristik dari suatu hal atau seseorang secara lengkap.

Pengertian Karakteristik menurut KBBI adalah berhubungan dengan sesuatu yang mempunyai sifat khas sesuai dengan perwatakan tertentu. Sedangkan menurut Jamal Ma'mur Asmani pengertian karakteristik adalah ciri khas yang dimiliki oleh suatu benda atau individu. Ciri khas tersebut asli dan mengakar pada kepribadian benda atau individu tersebut, dan merupakan mesin yang mendorong bagaimana seseorang bertindak, bersikap, berujar, dan

¹⁸⁸ Hamzah B. Uno, *Teori Motivasi & Pengukurannya Analisis Bidang Pendidikan*, (Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2008), hlm. 23

¹⁸⁹ Hardaniwati, *Kamus Pelajar Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama*. (Jakarta: Pusat Bahasa, 2003), hlm. 44

merespon sesuatu¹⁹⁰. Selanjutnya, menurut Maksudin yang dimaksud karakter adalah ciri khas setiap individu berkenaan dengan jati dirinya (daya qalbu), yang merupakan saripati kualitas batiniah/rohaniah, cara berpikir, cara berperilaku (sikap dan perbuatan lahiriah) hidup seseorang dan bekerja sama baik dalam keluarga, masyarakat, bangsa maupun negara¹⁹¹. Mencermati pengertian identifikasi dan karakteristik diatas, maka dapat dipahami bahwa diskursus mengidentifikasi karakter mafia tanah adalah kegiatan yang mencari, menemukan, mengumpulkan, meneliti, mendaftarkan, mencatat data dan informasi dari keterangan, tanda atau sifat khas dari individu atau kelompok perkumpulan rahasia yang terorganisir yang dengan sengaja berbuat kejahatan atau secara illegal memiliki dan menguasai tanah sehingga menyebabkan sengketa dan konflik pertanahan.

Secara fundamental untuk memahami karakteristik mafia tanah dapat ditelaah dari sisi modus operandinya. Modus operandi merupakan istilah yang seringkali dilekatkan pada pelaku kejahatan yang menyangkut cara atau teknik yang berciri khusus dalam menjalankan rencana kejahatannya. Modus operandi direncanakan, disusun dan dijalankan secara baik dan rapi dimana para pelaku mempunyai peran dan tugas masing-masing sehingga memudahkan mengelabui para korban dan mudah untuk melarikan diri. Menurut Petunjuk Teknis Nomor : 01/JUKNIS/D.VII/2018 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Mafia Tanah, beberapa modus operandi mafia tanah di Indonesia antara lain dapat diketahui sebagai berikut:

- a) Menerbitkan dan/atau menggunakan lebih dari satu surat alas hak berupa girik/pipil/ketitir/pepel/yasan/letter c/surat

¹⁹⁰ Jamal Ma'mur Asmani. Buku Panduan Internalisasi Pendidikan Karakter di Sekolah. (Yogyakarta: Diva Press. 2011), hlm.23

¹⁹¹ Maksudin. Pendidikan Karakter Non-Dikotomik, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2013), hlm.3

tanah perbatasan/register/surat keterangan tanah/surat pernyataan penguasaan fisik atau nama lain yang sejenis, surat keterangan tidak sengketa, atau surat-surat lainnya yang berhubungan dengan tanah oleh kepala desa/lurah kepada beberapa pihak terhadap satu bidang tanah yang sama;

- b) Menerbitkan dan/atau menggunakan dokumen yang terindikasi palsu terkait tanah seperti hak atas tanah/*akta van eigendom/erfpacht/opstal*, girik/pipil/ketitir/pepel/yasan/letter c/surat tanah perbatasan/register/surat keterangan tanah/surat pernyataan penguasaan fisik atau nama lain yang sejenis, surat keterangan tidak sengketa, yang diterima oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
- c) Melakukan okupasi atau pengusahaan tanah tanpa izin di atas tanah milik orang lain (Hak Milik/HGU/HGB/HP/HPL) baik yang sudah berakhir maupun yang masih berlaku haknya;
- d) Merubah/memindahkan/menghilangkan patok tanda batas tanah;
- e) Mengajukan permohonan sertipikat pengganti karena hilang, sementara sertipikat tersebut masih ada dan masih dipegang oleh pemiliknya atau orang lain dengan itikad baik, sehingga mengakibatkan terdapat dua sertipikat di atas satu bidang tanah yang sama;
- f) Memanfaatkan lembaga peradilan untuk mengesahkan bukti kepemilikan atas tanah, dengan cara:
 - 1) Mengajukan gugatan dengan menggunakan surat yang tidak benar, sehingga ketika gugatan tersebut diputus dan telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisjde*), surat tersebut dijadikan sebagai alas hak pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;

- 2) Mengajukan gugatan di pengadilan untuk dinyatakan sebagai pemilik tanah, sedangkan pemilik tanah yang sah sama sekali tidak mengetahui atau tidak dijadikan sebagai pihak dalam gugatan tersebut;
 - 3) Melakukan pembelian terhadap tanah yang masih menjadi objek perkara dengan itidak baik dan mengupayakan agar putusan pengadilan tersebut berpihak kepadanya/kelompoknya;
 - 4) Mengajukan gugatan terus menerus yang menimbulkan banyaknya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap dengan putusan yang saling bertentangan satu sama lain, sehingga putusan tersebut tidak dapat dijalankan mengakibatkan sengketa dan konflik tanah dan ruang tidak terselesaikan;
- g) Permufakatan jahat yang dilakukan dalam akta otentik/surat keterangan oleh mafia tanah dengan melibatkan Pejabat Umum (Notaris/PPAT/Camat/Lurah Kades) yang mengakibatkan sengketa, konflik dan perkara tanah yang berdimensi luas dan diklasifikasikan sebagai kasus berat.

Selain itu, menurut Anggota DPR RI Komisi II H. Guspari Gaus, yang merupakan mitra kerja dari Kementerian ART/BPN menjelaskan modus-modus yang sering dilakukan oleh mafia tanah adalah sebagai berikut¹⁹²:

- 1) Seolah-Olah Menjadi Pembeli, mafia tanah meminjam sertipikat tanah, alasannya mengecek ke Badan Pertanahan Nasional (BPN), setelah itu memalsukan sertipikat, menjual tanah tanpa sepengetahuan pemilik, melibatkan oknum yang sudah disiapkan.

¹⁹² Seminar Nasioan Repleksi Akhir Tahun Memutus Ekosistem Dan Epsintrum mafia tanah di Gedung GBHN Komplek MPR/DPR RI hari Selasa tanggal 14 Desember 2021

- 2) Modus Kepemilikan Girik, Sertipikat bisa dikalakan oleh girik, meski pemilik tanah memiliki sertipikat, daripada klian kepemilikan girik
- 3) Melibatkan Broker Dan Oknum Notaris, Penjualan tanah dilakukan broker, beroker menipu dengan memanfaatkan kondisi usia pemilik sertipikat tanah, broker memainkan harga jual tanah, modusnya harga penjual AJB tidak sesuai untuk pemilik, biasanya melibatkan oknum notaris.
- 4) Pemalusan Hak Atas Tanah, SK gantirugi dengan ajendam, surat keterangan tanah
- 5) Memakai surat kuasa palsu, guna mengurus sertipikat pengganti atas nama pemilik sebenarnya

Lebih lanjut, menurut Penyidik Tindak Pidana Utama TK. II Bareskrim Polri Brigjen Pol. Agus Suharnoko, mengatakan bahwa modus yang dilakukan oleh mafia tanah adalah sebagai berikut:

- 1) Menggugat Kepemilikan Tanah Di Pengadilan;
- 2) Penggunaan Hak Atas Tanah Yang Dianggap Tidak Bertuan;
- 3) Pemalsuan Dokumen Terhadap Objek Tanah: Girik/Petruk;, AJB, PPJB, Sertifikat Tanah; Akta Waris, Ket Waris;
- 4) Pemalsuan Ttd dan Mafia Dokumen Lainnya

Sedangkan menurut Ketua FKMTI (Forum Korban Mafia Tanah Indonesia) Supardi Kendi Budiarmo mengatakan bahwa modus mafia tanah yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- 1) Membuat data baru dengan cara mencari data yang berhubungan dengan data korban atau data ditempat lain didalilkan di tempat korban;

- 2) Melakukan transaksi dengan data baru yaitu dengan cara membuat transaksi dengan salah satu ahli waris;
- 3) Mengajukan sertipikat dengan cara mendalilkan Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dengan memohon diri yang berkepentingan pembeli beritikad baik.
- 4) Negosiasi dengan korban yaitu dengan cara kriminalisasi mencari-cari kesalahan korban lewat proses hukum sehingga korban mau bernegosiasi.
- 5) Bertarung di pengadilan modus ini dilakukan oleh mafia tanah memasukan korban ke papan catur bertarung di pengadilan yang hasilnya sudah ditentukan korban menang tingkat I (Pengadilan Negeri) Tingakt II Pengadilan Tinggi namun dieksekusi MA dan jika korban menang, sulit untuk di Eksekusi

Menurut pakar hukum tanah Universitas Kristen Indonesia Aattje Tehupeior¹⁹³ mengatakan banyak modus yang dilakukan oleh para mafia tanah dapat beraksi disebabkan tidak akuratnya data-data kepemilikan tanah antara yang tercatat di RT, RW, Kelurahan, Kantor Pajak, BPN. Ini dilakukan dengan persekongkolan jahat, sehingga menimbulkan sengketa dan perkara pertanahan di masyarakat dan kelemahan ini bisa terjadi adanya celah pendataan tanah-tanah di Indonesia yang belum akurat sehingga menimbulkan tumpang tindih kepemilikan tanah dan sengketa, konflik tanah.

Dari berbagai macam modus operandi, modus terbanyak yang digunakan oleh mafia tanah adalah pemalsuan dokumen. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Menteri ATR/Kepala BPN, Sofyan A. Djalil, bahwa dari 305 kasus yang

¹⁹³ Ibid.

dijadikan target operasi, modus operandi terbanyak terdiri dari pemalsuan dokumen sebanyak 66,7%, kejahatan penggelapan atau penipuan sebanyak 15,9%, pendudukan ilegal tanpa hak sebanyak 11%, dan jual beli tanah sengketa 3,2%¹⁹⁴. Praktek Mafia Tanah dilakukan secara sistematis dan terencana dan tidak sendirian melainkan bersama-sama. Bahkan prakteknya mafia tanah tingkat lanjut dapat membuat perubahan spasial pada proyek infrastruktur.

Direktur Pencegahan dan Penanganan Konflik Pertanahan, Kementerian Agraria, dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Brigjen Pol. Daniel Aditya mengungkapkan, para mafia tanah biasanya membeli tanah-tanah berperkara di pengadilan. Mereka lalu memberi suap kepada aparat penegak hukum sehingga putusan berpihak kepada kelompok mafia tanah itu.¹⁹⁵ Tidak hanya itu, Direktur Penyidikan Jaksa Agung Muda Bidang Pidana Khusus (JAM-PidSus) Kejaksaan Agung, Supardi menemukan banyak perkara tindak pidana korupsi terkait mafia tanah. Beberapa modus operandi yang digunakan oleh mafia tanah antara lain proses pengadaan tanah secara fiktif dengan surat yang tidak jelas, dipalsukan, serta mengkoordinir proses administrasi pertanahan yang dibuat dengan cepat¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Dian Cahyaningrum, Pemberantasan Mafia Tanah, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Bidang Hukum Info Singkat, Vol XIII, No. 23/I/Puslit/Desember/ 2021, hlm. 3.

¹⁹⁵ Admin, 2021, Modus Mafia Tanah, Ajukan Gugatan Abal-abal Dan Main Suap Di Pengadilan!, <https://angkaberita.id/2021/12/10/modus-mafia-tanah-ajukan-gugatan-abal-abal-dan-main-suap-di-pengadilan>

¹⁹⁶ Tri Subarkah, 2021, Kejagung: Banyak Kasus Korupsi terkait Mafia Tanah: <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/447179/kejagung-banyak-kasus-korupsi-terkait-mafia-tanah>

Dari sekian banyak kasus mafia tanah, salah satu kasus yang menarik perhatian masyarakat terkait korupsi di bidang agraria yakni adanya kasus dugaan korupsi penjualan aset tanah milik Pemerintah Daerah Labuan Bajo, Kabupaten Manggarai Barat, Nusa Tenggara Timur seluas 30 hektar senilai Rp 3 triliun yang ditaksir merugikan negara hingga Rp1,3 Triliun. Sungguh ironis kasus mafia tanah tersebut dimana menggambarkan betapa mengerikan modus operasinya karena melibatkan berbagai oknum pejabat dan lembaga pemerintahan. Kasus mafia tanah tersebut melibatkan Bupati Manggarai Barat, Agustinus Ch Dula. menetapkan 19 orang yang terlibat sebagai tersangka yang terdiri dari beberapa klaster yakni klaster mafia tanah, ada klaster pemerintah daerah, ada klaster BPN, ada klaster penegak hukum, dan klaster Notaris. Mantan Staf Khusus Presiden Joko Widodo, Gorries Mia dan Pemimpin Redaksi tvOne Karni Ilyas juga tersangkut dalam kasus tersebut.

Dapat disimpulkan berdasarkan pemaparan para ahli diatas maka dapat dipahami bahwa modus mafia tanah menggunakan berbagai macam cara atau teknik mulai dari penipuan dan pemalsuan data, sertifikat, tanda tangan dan bekerja sama dengan oknum penegak hukum, Notaris, oknum ART/BPN serta oknum pengadilan yang dijalankan secara sistematis, terencana dan terorganisir. Oleh karenanya, dalam mengidentifikasi karakteristik mafia tanah diperlukan pemahaman terutama dari sisi modus operandi yang merupakan cara atau teknik mafia tanah dalam menjalankan aksi kejahatannya. Pemahaman terhadap modus operandi dapat menjadi panduan bagi para stakeholder baik Notaris/PPAT, Kantor Pertanahan/BPN, maupun aktor penegak hukum agar lebih mewaspadaai dan lebih ekstra berhati-hati terhadap pola-pola para pelaku mafia tanah.

C. Upaya Pencegahan dan Penegakkan Hukum Terhadap Mafia Tanah

Mafia tanah adalah bentuk kejahatan *extraordinary* terhadap negara dan warga masyarakat karena tidak hanya menimbulkan dampak kerugian materiil yang besar tetapi juga mengancam pemerataan penguasaan tanah dan pemanfaatan tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 2 ayat (2) jo ayat (3) UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, mengatur bahwa :

- 1) *Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :*
 - a) *mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan 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 yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.*
- 2) *Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.*

UUPA telah mengamanatkan dan memberi wewenang kepada Negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumberdaya alam khususnya Tanah untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Akan tetapi, kehadiran mafia tanah telah mengancam dan menghambat Negara dalam mengelola dan mendistribusikan tanah. Oleh karenanya, diperlukan upaya hukum yang serius

dan tersistematis untuk mencegah dan memberantas praktek mafia tanah yang kian merajalela.

Praktek kejahatan mafia tanah sungguh sangat menciderai semangat Negara dalam memberikan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam aspek sumber daya alam khususnya tanah. Semangat pemberantasan Mafia Tanah sesungguhnya sudah tertuang di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur tentang bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sumber falsafah atau yang menjadi jiwa dari ketentuan itu adalah memberi sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat diartikan sebagai semangat luhur dalam pemanfaatan bumi dan kandungan di dalamnya yang diartikan sebagai tanah.

Berbagai macam modus operandi yang dilakukan oleh mafia tanah tidak dapat dipungkiri adalah tantangan bagi Negara untuk segera merencanakan dan membangun system hukum yang dapat mencegah dan memberantas praktek kejahatan mafia tanah. Sumber bahan hukum untuk melawan praktek kejahatan mafia tanah perlu dimulai dari perbaikan terhadap factor-faktor yang melatarbelakangi maraknya perkembangan mafia tanah antara lain adalah factor aturan hukum yang belum memadai dan lengkap dalam memberikan sanksi yang tegas, disharmonisasi sistem penegakan hukum, dan lemahnya integritas dan profesionalitas para aktor hukum.

Berpedoman pada teori Lawrence Friedman, bahwa hukum adalah sebuah system yang terdiri dari sub-sub system yang saling berkaitan. sistem hukum itu sendiri terbagi dalam tiga unsur, pertama adalah struktur hukum (*legal structure*). Menurut Friedman, struktur hukum (*legal structure*) itu merupakan:¹⁹⁷

¹⁹⁷ Lawrence Friedman, *American Law: An Introduction*, (New York: Norton and Co), 1984, hlm. 5.

“the structure of a system is its skeleton or framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the though rigid norms that keep the process flowing within bounds... The structure of legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases the hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how legislature is organized, how many members..., what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is kind of cross section of the legal system? A kind of still photograph, which freezes the action”.

Pernyataan Friedman mengenai struktur hukum itu menempatkan posisi penting dari kelembagaan suatu sistem hukum dalam bekerjanya suatu hukum. Ia merupakan suatu *skeleton* atau *framework*, kerangka yang menjadikan suatu sistem itu dapat bekerja. Friedman kemudian menganalogikan struktur hukum itu sebagai suatu pabrik atau suatu program komputer raksasa yang memproses permasalahan-permasalahan yang dihadapi suatu sistem hukum itu. Ia, merupakan pabrik di mana suatu *shock waves of demand, radiating out of society* diproses dan kemudian menjadi suatu tindakan tertentu.¹⁹⁸

Lebih jauh kemudian, Friedman menyatakan bahwa struktur hukum itu merupakan *the institutional body of system, the though rigid bones that keep process flowing within bounds*.¹⁹⁹ Pentingnya suatu struktur itu menurut Friedman menempatkan peranan penting kelembagaan dari suatu sistem hukum agar dapat bekerja—sebagai suatu tulang belulang yang menyanggah suatu sistem hukum melalui suatu lembaga yang bertujuan agar suatu sistem hukum itu *keep flowing within bounds*. Struktur hukum itu berada dalam sisi *nomina* dan *verba* dalam arti wujud ‘benda’ itu adalah suatu lembaga anti mafia tanah,

¹⁹⁸ Lawrence Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, (New York: Russel Sage Foundation), 1977, hlm. 12.

¹⁹⁹ *Ibid*, hlm. 14.

dan karena itu juga berkaitan dengan cara lembaga itu bekerja, maka ia juga berkaitan dengan *verba* dari lembaga anti mafia itu sendiri.

Perlu dipahami penanganan mafia tanah dalam aspek struktur kelembagaan yaitu dengan membangun ekosistem struktur lembaga anti mafia tanah sehingga terwujud harmonisasi dan sinergitas antar stakeholder. Ekosistem lembaga anti mafia tanah dapat memutus ego sektoral dan ketidakselarasan lembaga penyelenggara dan penegak hukum baik Kantor Pertanahan/BPN, Notaris/PPAT, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan sehingga tidak lagi menganut *double track system*. Saat ini sudah terbentuk satgas mafia tanah yang mendasari pada ketentuan sebagai berikut:

- 1) Nota Kesepahaman Antara Kementerian ATR/BPN Dengan Polri tanggal 17 Maret 2017 No. 3/SKB/III/2017 dan B/26/III/2017 Tentang Kerma di Bidang Agraria/Pertanahan dan Tata Ruang;
- 2) Pedoman Kerja Antara Kementerian ATR dgn Polri tanggal 12 Juni 2017 No. 26/SKB - 900/VI/2017 dan 49/VI/2017 Tentang Kerjasama di Bidang Agraria/ Pertanahan Dan Tata Ruang;
- 3) Keputusan Bersama Kabareskrim Dan Dirjen Penanganan Masalah Agraria Pemanfaatan Ruang Dan Tanah No.: B/01/V/2018/Bareskrim - 34/SKB - 800/V/2018 tanggal 8 Mei 2018 Tentang Satgas Pencegahan Dan Pemberantasan Mafia Tanah.

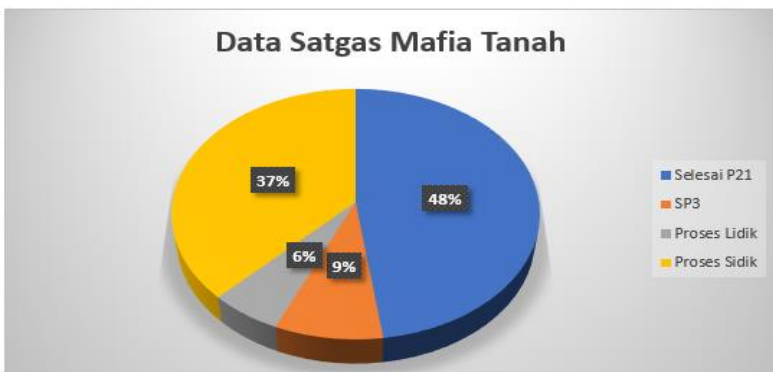
Tim Pelaksana Satuan Tugas Pencegahan dan Pemberantasan Mafia Tanah (Satgas Mafia Tanah) diharapkan mampu memberantas praktik-pratik Mafia Tanah di Indonesia. Adapun tugas Tim Pelaksana Satuan Tugas adalah:

- (1) Melaksanakan penelitian dan pengumpulan bahan keterangan terhadap kasus pertanahan yang

terindikasi keterlibatan mafia tanah dan/atau berdimensi luas dan klasifikasi kasus berat;

- (2) Melaksanakan koordinasi dengan instansi lain terkait dengan penanggulangan dan penanganan kasus pertanahan yang melibatkan mafia tanah;
- (3) Melimpahkan hasil penanganan kasus pertanahan yang terindikasi keterlibatan Mafia Tanah kepada pihak kepolisian untuk penanganan lebih lanjut;
- (4) Melaporkan hasil dari pelaksanaan satuan tugas secara berkala setiap 3 (tiga) bulan sekali;
- (5) Membuat laporan hasil penanganan dan rekomendasi kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional di tingkat Kementerian dan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi di tingkat Provinsi.

Berdasarkan Data Penyelesaian Target Satgas Mafia Tanah TH 2021 Mabes Polri yang ditangani adalah sebagai berikut²⁰⁰:



Berdasarkan data satgas mafia tanah Mabes Polri tahun 2021 diketahui bahwasanya jumlah tersangka mafia tanah yang ditangani oleh Mabes Polri sebanyak 69 perkara dan yang telah selesai P21 berkas yang telah dilimpahkan ke Kejaksaan untuk di sidangkan ke

²⁰⁰ Polri Tangani 69 Perkara Mafia Tanah, Media Indonesia, 20 November 2021, hlm. 3

Pengadilan dan 6 perkara yang di SP 3 (Surat Pemberitahuan Pemberhentian Penyidikan) dan proses sidik sebanyak 4 perkara dan proses sidik sebanyak 26 perkara²⁰¹.

Selain pembentukan Satuan Tugas Pencegahan dan Pemberantasan Mafia Tanah, strategi pembangunan infrastruktur hukum yang dilakukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam memberantas Praktik Mafia Tanah adalah :

- (1) Menjalankan pelayanan elektronik Hak Tanggungan/HT-el yang meliputi Pendaftaran Hak Tanggungan, Roya, Cessie, Subrogasi,
- (2) Layanan Elektronik Informasi Pertanahan untuk Zona Nilai Tanah (ZNT).
- (3) Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SPKT) dan Pengecekan,
- (4) Modernisasi Layanan Permohonan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah. Penerapan Strategi-Strategi ini dinilai mampu menstimulus penegakan hukum (law enforcement) dalam pemberantasan praktik-pratik Mafia Tanah di masa yang akan datang.

Modernisasi layanan pendaftaran tanah berbasis digital atau elektronik adalah salah satu terobosan pembangunan struktur hukum guna mengatasi praktek mafia tanah. Arsip memiliki peranan penting bagi setiap instansi atau organisasi karena arsip merupakan bukti rekam jejak administrasi bagi instansi atau organisasi tersebut. Tren digitalisasi arsip atau dokumen dalam bentuk elektronik tidak bisa dihindari sebagai bagian dari proses modernisasi di era digital. Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga yang menangani masalah pertanahan terus berupaya untuk menjamin ketersediaan arsip.

²⁰¹ Dirangkum dalam Yunawati Karlina, Irwan Sapta Putra, Pemberantasan Mafia Tanah Dengan Menggunakan Instrumen Hukum Pidana Di Indonesia, Jurnal Res Justitia : Jurnal Ilmu Hukum, Volume 2 Nomor 1 Januari 2022, hlm.123

Kearsipan di bidang pertanahan khususnya sertifikat tanah perlu dimutakhirkan dalam hal pengelolaannya dengan memanfaatkan perkembangan teknologi informasi. Pemutakhiran ini dapat diwujudkan melalui pengarsipan elektronik atau yang dikenal dengan digitalisasi arsip. Data fisik dan data yuridis terdapat dalam sertipikat tanah, sehingga sertipikat tanah merupakan alat bukti hak yang menjadi alat bukti yang kuat. Sertifikat tanah menjadi alat bukti hukum yang kuat jika terjadi sengketa tanah. Maraknya kasus sertipikat ganda dan rawannya kerusakan dan kerugian fisik sertifikat tanah (kertas) mengharuskan BPN untuk melakukan pemberkasan sertifikat tanah secara elektronik. Tujuannya adalah untuk melindungi sertifikat tanah dari kerusakan dan kehilangan serta mempercepat pengambilan arsip²⁰².

Selain membentuk Satgas Mafia Tanah perlu juga dibentuk Satuan Tugas Pencegahan dan Pemberantasan Mafia Tanah (Satgas PPMT) yang beranggotakan Kementerian ATR/ BPN, Polri, Kejaksaan RI, Pengadilan, Notaris/PPAT dan Pemerintah Desa yang menjangkau wilayah-wilayah didaerah. Dasar pertimbangan dibentuknya Satgas PPMT di daerah-daerah adalah mengingat salah satu sumber perolehan dokumen kepemilikan tanah berasal dari dokumen letter C atau girik yang berada di pemerintah desa. Selain itu juga Satgas PPMT dapat secara intensif untuk mensosialisasikan dan menyampaikan konsultasi public kepada masyarakat diseluruh daerah. Peran Satgas PPMT dapat memperkuat organisasi koordinasi dan meningkatkan keberhasilan penanganan kasus yang terindikasi ada mafia tanah. Dalam koordinasi tersebut dilakukan upaya penyelarasan beberapa kegiatan melalui penyamaan persepsi, melengkapi dan mencocokkan

²⁰² Ahmad Yani Dan Rezky Amalia Syafiin, "Pengarsipan Elektronik Sertifikat Tanah Untuk Menjamin Ketersediaan Arsip Sebagai Alat Bukti Yang Sah Pada Sengketa Pertanahan", *Jurnal Khazanah* 14, No. 1, (2021): Hlm. 68.

data serta metode penyelesaian kasus demi mencapai tujuan bersama.

Kedua, Friedman memandang *legal substance* itu sebagai salah satu dari dua element yang sering dibicarakan mengenai sistem hukum selain struktur hukum. Friedman selanjutnya menyatakan bahwa *legal substance* itu sebagai suatu hal yang dibentuk oleh aturan-aturan, ia adalah substansi dari hukum itu dalam wujud *set of rules—substantive rules*.²⁰³ Unsur kedua dalam sistem hukum yaitu unsur substansi hukum (*legal substance*). Friedman mengatakan bahwa “*The substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books.*”

Berkaitan dengan mafia tanah, maka *legal substance* merupakan aturan-aturan yang memayungi pencegahan dan penanganan mafia tanah masih perlu perbaiki dan diformulasikan. UU Agraria saat ini tidak dibuat untuk menyikapi praktik mafia tanah. Untuk itu, produk legislative harus disesuaikan dengan kebutuhan saat ini dan masa depan dalam menangani praktik mafia tanah. Salah satu upaya pemerintah memberantas mafia tanah adalah dengan membuat peraturan atau petunjuk teknis. Dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan petunjuk teknis Nomor 01/JUKNIS/D.VII/2018 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Mafia Tanah, yang selanjutnya disebut (Petunjuk Teknis No. 01/JUKNIS/D.VII/2018). Di bagian pengantar manual teknis, dijelaskan bahwa:

- a) Bahwa terdapat sengketa, konflik dan perkara tanah dan ruang yang sulit diselesaikan karena terindikasi adanya keterlibatan mafia tanah yang

²⁰³ *Ibid.*

berperan mempengaruhi penanganan dan penyelesaiannya

- b) Bahwa dalam rangka menghilangkan keterlibatan mafia tanah dalam penanganan dan penyelesaian sengketa, konflik dan perkara tanah dan ruang pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional perlu dilakukan pencegahan dan pemberantasan mafia tanah
- c) Bahwa untuk melaksanakan pencegahan dan pemberantasan mafia tanah sebagaimana dimaksud pada huruf b dalam pelaksanaannya perlu diatur dalam petunjuk teknis.

Pada dasarnya petunjuk teknis hanya petunjuk yang mengatur mekanisme usaha pencegahan dan pemberantasan mafia tanah dan sebagai pedoman pelaksanaan tugas Satgas Mafia Tanah dalam kelembagaan di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dan Kepolisian RI. Namun, petunjuk teknis belum dapat dikatakan ideal untuk memayungi dan menjadi dasar hukum untuk mencegah dan memberantas mafia tanah. Diperlukan pengaturan khusus setingkat Undang-Undang yaitu dibentuk Undang-Undang Anti Mafia Tanah dan peraturan organik dibawahnya untuk mengatur lebih lengkap dan sistematis peraturan tentang pencegahan dan Penanganan Mafia Tanah. Urgensi dibentuknya UU Anti Mafia Tanah dan Peraturan Organik lainnya adalah karena mempertimbangkan tingkat resiko dan ancaman dari aksi kejahatan mafia tanah yang merupakan masalah besar dan membutuhkan penanganan yang serius selayaknya kejahatan *extraordinary* lainnya (contoh : kejahatan korupsi).

Praktek tindak pidana mafia tanah dengan korupsi memiliki modus operandi yang hampir sama karena seringkali melibatkan oknum pejabat maupun penegak hukum yang dilakukan secara sistematis dan terencana sehingga sangat sulit terdeteksi dan berakibat sangat merugikan negara pada umumnya dan masyarakat. Objek sasaran mafia tanah tidak

hanya tanah-tanah yang dimiliki oleh warga masyarakat tetapi juga tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Oleh karenanya sudah sangat urgent diatur tersendiri payung hukum pencegahan dan pemberantasan mafia tanah dalam Undang-Undang Khusus yang mengatur lebih detail dan komprehensif.

Penerapan Sanksi baik pidana, perdata maupun administrasi perlu dijatuhkan kepada para pelaku tindak pidana tanpa terkecuali. Sanksi pidana dapat dijatuhkan kepada pelaku yang terbukti melakukan kejahatan pemalsuan, penipuan, penggelapan, suap, gratifikasi, pencucian uang, dan kejahatan lainnya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengenaan sanksi pidana tersebut diharapkan mampu memberikan efek jera kepada para pelaku agar tidak mengulangi perbuatannya, selain untuk melindungi hak masyarakat atas kepemilikan tanahnya secara sah. Selain sanksi pidana, sanksi perdata seperti pergantian ganti rugi materiil dan sanksi administratif seperti pemecatan juga perlu dikenakan kepada oknum aparat yang terbukti terlibat mafia tanah.

Terkait hal tersebut, Kementerian ATR/BPN telah memberikan sanksi kepada 125 pegawai BPN yang terlibat dalam praktik mafia tanah. Dari 125 pegawai yang diberi sanksi, 32 pegawai di antaranya mendapat hukuman berat, 53 orang dihukum disiplin sedang, dan 40 orang dihukum disiplin ringan (Kompas.com, 21 Oktober 2021). Tindakan tegas berupa pencabutan ijin juga perlu dilakukan terhadap pejabat pembuat akta tanah (PPAT) yang terbukti terlibat mafia tanah agar tidak ada lagi masyarakat yang dirugikan akibat perbuatannya.²⁰⁴

Saat ini, instrument hukum pencegahan dan penanganan praktek kejahatan mafia tanah hanya bergantung pada Ketentuan Kitab Hukum Pidana (KUHP). Berdasarkan KUHP telah diatur beberapa

²⁰⁴ Dian Cahyaningrum, Op. Cit, hlm. 3

delik pidana menjadi acuan pemidanaan dalam kejahatan mafia tanah, beberapa di antaranya:

- (1) Pasal 167 KUHP mengatur masuk dalam rumah, pekarangan secara melawan hukum. Pasal 167 ayat 1 KUHP berbunyi “Barangsiapa dengan melawan hak orang lain masuk dengan memaksa ke dalam rumah atau ruangan yang tertutup atau pekarangan, yang dipakai orang lain, atau sedang ada disitu dengan tidak ada haknya, tidak dengan segera pergi dari tempat itu atas permintaan orang yang berhak atau atas nama orang yang berhak dihukum penjara selama-lamanya 9 bulan, atau denda sebanyak-banyak Rp. 4.500,-“
- (2) Pasal 263 KUHP mengatur membuat surat palsu yang dapat menimbulkan sesuatu hak. Pasal 263 Kitab Undang Undang Hukum Pidana (“KUHP”) yang berbunyi: (1) Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun
- (3) Pasal 264 KUHP mengatur membuat akta otentik yang dipalsukan, yang berbunyi : Pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, jika dilakukan terhadap:
 - a) Akta-akta otentik;
 - b) Surat hutang atau sertifikat hutang dari sesuatu negara atau bagiannya ataupun dari suatu lembaga umum;
 - c) Surat sero atau hutang atau sertifikat sero atau hutang dari suatu perkumpulan, yayasan, perseroan atau maskapai:

- d) Talon, tanda bukti dividen atau bunga dari salah satu surat yang diterangkan dalam 2 dan 3, atau tanda bukti yang dikeluarkan sebagai pengganti surat-surat itu;
 - e) Surat kredit atau surat dagang yang diperuntukkan untuk diedarkan;
- (4) Pasal 266, “memasukkan keterangan palsu dalam suatu akta otentik.” Pasal 266 KUHP berbunyi :”Barang siapa menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik mengenai sesuatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta itu, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai akta itu seolah-olah keterangannya sesuai dengan kebenaran, diancam, jika pemakaian itu dapat menimbulkan kerugian, dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun”
- (5) Pasal 385, “secara melawan hukum menjual, menukar atau membebani sesuatu hak tanah.” Yang berbunyi : “Diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun: barang siapa dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum, menjual, menukarkan atau membebani dengan creditverband sesuatu hak tanah yang telah bersertifikat, sesuatu gedung, bangunan, penanaman atau pembenihan di atas tanah yang belum bersertifikat, padahal diketahui bahwa yang mempunyai atau turut mempunyai hak di atasnya adalah orang lain.

Berdasarkan rumusan Pasal 167 KUHP, Pasal 263 KUHP, Pasal 264 KUHP, Pasal 266 KUHP dan Pasal 385 KUHP yang mengatur perbuatan pidana menyangkut kejahatan mafia tanah paling lama diancam dengan pidana penjara sebesar 8 (delapan) tahun. Jelas jauh lebih ringan daripada ancaman tindak pidana korupsi padahal kerugian tindak pidananya berpotensi sangat besar dan tingkat kesulitan mengungkap perkaranya pun sama karena

pada kenyataannya, mafia tanah bersekongkol dengan oknum-oknum di lingkungan pemerintahan pusat dan daerah, oknum Notaris/PPAT hingga oknum aparat penegak hukum. Ancaman pidana tersebut tentu tidak sebanding dengan bahaya laten praktek mafia tanah yang sangat meresahkan.

Merujuk pada penjelasan-penjelasan tersebut di atas, baik *Legal structure* maupun *Legal substance* memegang peranan penting dalam bekerjanya suatu sistem hukum. Kedua unsur itu saling berkaitan. Struktur bekerja berdasarkan pada substansi, dan substansi tidak dapat bekerja tanpa adanya suatu struktur yang memadai. Permasalahannya, menurut Friedman, struktur dan substansi hukum, sekalipun merupakan komponen penting dari suatu sistem hukum, namun, mereka merupakan *blueprint or design, not a working a machine*.²⁰⁵ Dengan kata lain, mereka bukanlah satu-satunya unsur penting yang dapat membuat suatu sistem hukum itu bekerja dengan baik. Ada suatu kekuatan yang berfungsi untuk *choosing the parts of law*, dan itulah yang disebut Friedman sebagai unsur ketiga atau budaya hukum (*legal culture*). Friedman lebih jauh menyatakan bahwa budaya hukum (*legal culture*) merupakan:²⁰⁶

“the legal culture, system their beliefs, values, ideas and expectation. Legal culture refers, then, to those parts of general culture customs, opinions ways of doing and thinking that bend social forces toward from the law and in particular ways, In other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”.

Pernyataan Friedman mengenai budaya hukum tersebut sangatlah luas. Friedman juga menempatkan unsur-unsur sosial yang mempengaruhi atau menentukan *how law is used, avoided, and abused*. Namun, Friedman juga menempatkan unsur *beliefs*

²⁰⁵ *Ibid*, hlm. 15.

²⁰⁶ *Ibid*, hlm. 17

dan *idea* dalam bagian *legal culture*. Dua hal tersebut bisa saja berarti prinsip atau asas yang ‘membudaya’ dalam suatu sistem hukum, kemudian ia menjelma menjadi *set of rules* dan mengatur bagaimana cara suatu sistem hukum itu seharusnya bekerja, termasuk bagaimana suatu kelembagaan itu kemudian bekerja atau ber-koordinasi.

Dari sisi budaya, pencegahan dan pemberantasan mafia tanah diprioritaskan peningkatan kesadaran hukum aktor pelaksana dan penegak hukum, khususnya di lingkungan Kantor Pertanahan / BPN, Notaris/PPAT dan Kepolisian RI, Kejaksaan dan Hakim. Diharapkan Para aktor hukum memiliki kesadaran hukum terhadap nilai-nilai integritas dan profesionalitas pekerjaan. Khususnya kepada Notaris/PPAT harus memiliki kesadaran hukum untuk lebih berhati-hati dalam mengeluarkan produk akta otentik yang dibuatnya dan tidak mudah terbujuk oleh iming-iming honorarium tinggi. Aspek kesadaran hukum bagi Notaris/PPAT yang merupakan bagian dari implementasi personil etik. Kesadaran personil etik bagi Notaris/PPAT merupakan hal esensial yang harus senantiasa dicermati dan diaktualisasikan agar dapat memutus mata rantai mafia tanah.

Etika personal menekankan terhadap aspek kejujuran dalam menjalankan tugasnya. Kejujuran itu bertumpu pada dua etika, pertama yaitu etika sebagai profesional dan etika dari sisi personal. Pembahasan mengenai etika personal itu kemudian membawa pembahasan pada filosofi etika personal yang dibawakan oleh Al-Ghazali. Al-Ghazali memulai filsafat etika-nya pada istilah *khuluq*, Istilah tersebut, namun, sudah ada jauh sebelum al-Ghazali berbicara tentang etika dalam karya-karyanya. Dalam sebuah hadis, Rasulullah pernah bersabda “sesungguhnya aku diutus untuk menyempurnakan budi pekerti (akhlak) yang baik”.

Akhlak menurut pandangan al-Ghazali, bukanlah pengetahuan (*ma’rifah*) tentang baik dan buruk,

bukan pula kemampuan (*qudrah*) untuk melakukan sesuatu yang baik dan buruk, bukan pula hanya sekadar perbuatan (*fi'il*) yang baik dan buruk, melainkan suatu keadaan jiwa yang mantap atau stabil. Pengertian akhlak mengenai menurut al-Ghazali ini terdapat dalam *Ihyâ 'Ulûm al-Dîn*, yang berbunyi:²⁰⁷

“Akhlaq berarti suatu kemapanan keadaan jiwa yang menghasilkan perbuatan dengan mudah, tanpa harus direnungkan dan disengaja.”

Dari definisi diatas jelas terbaca, bahwa ada dua keadaan jiwa yang harus terpenuhi sehingga sesuatu dapat disebut akhlak. Keadaan jiwa yang pertama adalah stabilitas atau kemapanan. Misalnya, seseorang yang berakhlak pemurah atau dermawan, ialah orang yang kemauannya untuk mendermakan kekayaannya telah menjadi mapan dan relatif permanen dalam jiwanya. Seorang yang jarang berderma, yang walaupun melakukannya, hanya karena adanya faktor-faktor luar, tidak dapat dikatakan sebagai seseorang yang berakhlak pemurah atau dermawan. Syarat kedua ialah timbulnya tindakan-tindakan yang mudah dan spontan dari suasana jiwa yang telah mapan. Karena itu, seseorang pemurah ialah orang yang mendermakan hartanya dengan mudah dan tanpa paksaan.

Al-Ghazali menjelaskan ini dengan contoh-contoh. Misalnya orang yang berwatak kikir menyibukkan dirinya dengan menimbun harta dan orang yang berwatak boros sibuk dengan selalu membelanjakan harta. Dalam mencapai kemerdekaan dari ikatan duniawi, orang harus bebas dari kedua sifat berlebihan ini, baik terlampau boros membelanjakan atau sebaliknya menimbun harta dunia. Tapi karena hal ini secara manusiawi tidaklah mungkin, dia harus mencapai apa yang terdekat dan hampir serupa dengan itu, dan ini dapat dicapai dengan cara;

²⁰⁷ Al-Ghazali, *Ihya Ulum ad-Din*, (Alepo: Daru al-Way, 1998), hlm. 84.

menjaga sikap pertengahan dalam berbelanja. Jiwa seseorang yang selalu berada di jalan pertengahan dalam mengeluarkan harta boleh dikatakan bebas dari kedua sifat cinta harta tersebut, persis seperti air hangat suam-suam kuku yang tidak terlalu panas dan juga tidak terlalu dingin.

Filsafat etika al-Ghazali seperti yang dijelaskan di atas menempatkan kondisi etika atau batin dalam bertingkah laku untuk tidak berorientasi pada pengejaran terhadap hal-hal yang bersifat materi, namun pada tujuan yang lebih tinggi, seperti kebaikan ataupun untuk hal-hal yang bersifat transenden. Sebenarnya, hal ini juga tidak banyak berbeda dengan etika personal dalam filsafat Jawa mengenai etika. Oleh Frans Magnis Suseno, dikatakan bahwa terdapat empat koordinat etika dalam filosofi Jawa, yaitu:²⁰⁸

- 1) Sikap Batin yang Tepat. Dalam koordinat etika personal ini, ada dua bahaya yang mengancam cara hidup manusia yang tepat yaitu nafsu (*nepsu*) dan egoisme (*pamrih*). Karenanya, cara hidup yang tepat atau etika personal yang tepat dalam menjalani hidup ialah dengan mengontrol nafsu dan melepaskan pamrih.
- 2) Tindakan yang Tepat dalam Dunia. Dalam koordinat etika personal ini, berawal dari sikap batin yang tepat, maka dengan sendirinya tumbuh-lah sikap yang tepat dalam dunia. Manusia seharusnya tidak boleh melekatkan diri pada dunia atau yang bersifat materi, melainkan tetap membutuhkannya, namun hati terbebas daripadanya dan tidak dikontrol oleh nafsu atau pamrih atas materi tersebut. Dalam filsafat Jawa, tindakan yang tepat dikaitkan dengan pepatah *rame ing gawe*, yang dimaksud ialah tidak hanya bekerja keras untuk diri kita sendiri, namun

²⁰⁸ Franz Magnis-Suseno, *Etika Jaw: Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijakan Hidup Jawa*, (Jakarta: Gramedia, 1984), hlm. 139-156.

berarti juga untuk keluarga, masyarakat, ataupun kemanusiaan.

- 3) Tempat yang Tepat. Koordinat etika selanjutnya dalam filosofi etika Jawa ialah tentang tempat yang tepat dari perbuatan tersebut. adagium seperti *sepi ing pamrih, rame ing gawe*, atau *golek jeneng nembe jenang*, memuat suatu unsur kerelaan untuk tidak lagi mengejar kepentingan-kepentingan sendiri tanpa perhatian terhadap masyarakat. Adagium-adagium itu menunjukkan suatu tujuan dari perbuatan yang harus berada pada jalan yang *nobile* atau kemuliaan—kebaikan. Adagium lain yang sesuai dengan koordinat etika ini ialah *memayu bayuning bawana*, atau memperindah dunia dan dengan demikian membenarkan keselarasan.
- 4) Pengertian yang Tepat. Koordinat terakhir dalam filosofi etika Jawa ialah tentang sikap batin mengerti untuk melakukan suatu tindakan yang tepat dalam masyarakat. Siapa yang mengerti tempatnya dalam masyarakat dan dunia, dia juga mempunyai sikap batin yang tepat dan dengan demikian juga akan bertindak dengan tepat, begitu pula sebaliknya. Bagi orang Jawa, pengertian yang tepat tidak terdiri dari pengertian yang bersifat teoritik tentang suatu norma yang mutlak, melainkan pengertian itu diperoleh melalui membuka diri dalam ‘rasa’—dalam arti rasa ialah tindakan yang didasari dengan suatu perasaan empati sehingga tidak dikontrol oleh egoisme diri.

Melalui penjabaran-penjabaran di atas, dimensi etika personal bagi Notaris/PPAT dalam menjalankan profesinya pada dasarnya harus memiliki sifat yang tidak mengejar hal-hal yang bersifat duniawi (*jenang*), melainkan kerelaan untuk menjalankan tindakan secara jujur, dengan intensi kebaikan, dan tidak dikontrol oleh materi, sehingga tindakan itu, sesuai dengan hakikatnya yaitu untuk kepentingan masyarakat. Tidak dapat dipungkiri sebagai suatu

profesi, materi memang juga merupakan tujuan dan kebutuhan, namun ia bukan hal yang eskatologis, sehingga tidak boleh terkontrol olehnya. Hal ini pun juga diakomodir sejak dulu jika diperhatikan sejarah perkembangan Notaris/PPAT. Karakteristik inilah yang membuat notaris sebagai suatu profesi, dalam kepustakaan hukum, kita sering mengenalnya sebagai *officium nobile*.

Berdasarkan fenomena - fenomena tersebut maka dapat disimpulkan bahwa suatu kesadaran hukum yang baik dimulai dari suatu perwujudan budaya hukum itu sendiri adalah suatu energi positif bagi para aktor-aktor pelaksana maupun penegak hukum baik di tingkat kepolisian, kejaksaan, pengadilan, Kantor Pertanahan/BPN, Notaris/PPAT maupun stakeholder lainnya terkait dengan upaya pencegahan dan pemberantasan mafia tanah.

Daftar Pustaka

- Al-Ghazali. 1998. *Ihya Ulum ad-Din*, Alepo: Daru al-Way
- Bs, Widjanarko. 2017. "Preventing Land Mafia Using Positive Land Registry System". The 2nd Proceeding Indonesia Clean Of Corruption In 2020
- Cahyaningrum, Dian. Pemberantasan Mafia Tanah, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Bidang Hukum Info Singkat, Vol XIII, No. 23/I/Puslit/Desember/2021
- Friedman, Lawrence. 1984. *American Law: An Introduction*, New York: Norton and Co
- , 1977. *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation
- Ginting, D. 2020. Policies On Prevention And Eradication Of Land Mafia: Agrarian Reform In Indonesia, Utopia Y Praxis Latinoamericana; ISSN 1316-5216; ISSN-E 2477-9555 Año 25, N° Extra 2
- Hamzah, B. Uno, 2008. Teori Motivasi & Pengukurannya Analisis Bidang Pendidikan, Jakarta : PT. Bumi Aksara
- Hardaniwati. 2003. Kamus Pelajar Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama. Jakarta: Pusat Bahasa
- Magnis-Suseno, Franz. 1984. *Etika Jaw: Sebuah Analisa Falsafi tentang Kebijakanaksanaan Hidup Jawa*, Jakarta: Gramedia
- Ma'mur Asmani, Jamal . 2011. Buku Panduan Internalisasi Pendidikan Karakterdi Sekolah. Yogyakarta: Diva Press
- Maksudin. 2013. Pendidikan Karakter Non-Dikotomik, Yogyakarta:Pustaka Pelajar
- Media Indonesia, 2021. Polri Tangani 69 Perkara Mafia Tanah
- Karlina, Yunawati. Irwan Sapta Putra, Pemberantasan Mafia Tanah Dengan Menggunakan Instrumen

Hukum Pidana Di Indonesia, Jurnal Res Justitia :
Jurnal Ilmu Hukum, Volume 2 Nomor 1 Januari 2022

Seminar Nasional Refleksi Akhir Tahun Memutus
Ekosistem Dan Epsiintrum mafia tanah di Gedung
GBHN Komplek MPR/DPR RI hari Selasa tanggal 14
Desember 2021

Admin, 2021, Modus Mafia Tanah, Ajukan Gugatan Abal-
abal Dan Main Suap Di Pengadilan!,
[https://angkaberita.id/2021/12/10/modus-mafia-
tanah-ajukan-gugatan-abal-abal-dan-main-suap-di-
pengadilan](https://angkaberita.id/2021/12/10/modus-mafia-tanah-ajukan-gugatan-abal-abal-dan-main-suap-di-pengadilan)

Subarkah, Tri. 2021, Kejagung: Banyak Kasus Korupsi
terkait Mafia Tanah:
[https://mediaindonesia.com/politik-dan-
hukum/447179/kejagung-banyak-kasus-korupsi-
terkait- mafia-tanah](https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/447179/kejagung-banyak-kasus-korupsi-terkait-mafia-tanah)

Yani, Ahmad Dan Rezky Amalia Syafiin, “Pengarsipan
Elektronik Sertifikat Tanah Untuk Menjamin
Ketersediaan Arsip Sebagai Alat Bukti Yang Sah Pada
Sengketa Pertanahan”, Jurnal Khazanah 14, No. 1,
(2021).

Profil Penulis



Unggul Basoeky, lahir di Randugunting Kecamatan Tegal Selatan Kota Tegal, 11 September 1988. Penulis pernah mengambil studi Teknik Fisika Nuklir di STTN-BATAN Yogyakarta, menyelesaikan studi Teknik Informatika di Politeknik Harapan Bersama Tegal, Ilmu Hukum S1 di Universitas Islam Attahiriyah Jakarta, dan Pascasarjana S2 Magister Kenotariatan di Universitas Diponegoro Semarang dengan meraih IPK 4,00 (*Summa Cum laude*) dan menjadi Mahasiswa Terbaik Universitas Diponegoro. Penulis juga lulusan terbaik dengan IPK tertinggi di Program Doktor Ilmu Hukum (S3) di Universitas Diponegoro. Penulis juga aktif menulis di Jurnal Nasional Terakreditasi, Jurnal Internasional Bereputasi dan Kolom Artikel di beberapa media cetak maupun online. Saat ini Penulis berprofesi sebagai Advokat yang tergabung dalam Kantor Hukum UNGGUL & Co Attorney at Law dan pernah mengajar di beberapa kampus.

Email Penulis: lawyer.ubay@gmail.com

KONSOLIDASI TANAH PERKOTAAN SECARA SWADAYA SEBAGAI WUJUD PELAKSANAAN FUNGSI SOSIAL ATAS TANAH

Dr. I Wayan Gede Suacana, M.Si.
Universitas Warmadewa Denpasar

Pendahuluan

Latar Belakang

Seiring dengan tingginya pertumbuhan penduduk, penggunaan akan tanah dan ruang juga semakin meningkat karena manusia membutuhkan ruang untuk mereka hidup dan beraktifitas. Hal demikian bila tidak dikendalikan sejak dini, maka akan terjadi lingkungan yang tidak teratur. Keadaan seperti ini perlu untuk segera diantisipasi, karena pada perkembangan selanjutnya akan banyak menimbulkan permasalahan yang sangat kompleks, tidak saja menyangkut masalah fisik, namun juga menyangkut masalah non fisik seperti masalah tidak tersedianya akses jalan bagi pemilik tanah.

Masalah tanah dari waktu ke waktu semakin bertambah kompleks, terutama di wilayah perkotaan. Hal ini disebabkan adanya urbanisasi yang cukup tinggi sehingga menimbulkan ketidakseimbangan antara penyediaan tanah dengan keseimbangan penyediaan dan penggunaan jumlah penduduk yang membutuhkan tanah, sedangkan luas tanah itu tetap. Sebagai akibatnyamemunculkan permukiman penduduk serampangan atau kacau, permukiman tampak kumuh dengan kualitas lingkungan

yang rendah, karena kurangnya prasarana dan sarana lingkungan tersebut.

Harga tanah yang cenderung meningkat di daerah perkotaan mengakibatkan kesulitan bagi pemerintah dalam menyediakan tanah untuk kebutuhan pembangunan. Minimnya dana pembangunan kota, berpengaruh terhadap pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat, dan secara kuantitas lebih kecil dari kebutuhan yang sesungguhnya. Apabila hal ini terjadi secara berkepanjangan, pertumbuhan kota akan tidak terkendali dan menimbulkan keadaan kotayang tidak teratur dengan kualitas lingkungan yang rendah dan kumuh.

Dengan adanya kebutuhan akan tanah yang semakin meningkat maka menuntut pewardahan aneka aktivitas dalam suatu tata ruang. Faktanya menunjukkan bahwa banyak terjadi konflik akibat tidak tersedianya akses jalan untuk menuju ke jalur-jalur utama bagi pemilik bidang tanah. Hal tersebut menunjukkan perlu adanya sebuah sistem pengaturan pertanahan sehingga mampu mengatur penggunaan tanah dan mampu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Salah satu cara dalam mencapai hal tersebut yaitu melalui kegiatan konsolidasi tanah.

Konsolidasi tanah biasanya dilakukan dengan beberapa tahapan. Tahapan itu meliputi persiapan, pendataan, penataan dan konstruksi. Kegiatan persiapan terdiri dari pemilihan lokasi, penjajakan lokasi, penyuluhan dan penetapan lokasi. Dari hasil evaluasi selama ini diketahui bahwa tahapan pemilihan lokasi merupakan tahapan yang paling menentukan terhadap keberhasilan pelaksanaan konsolidasi tanah. Pada umumnya permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan konsolidasi tanah diakibatkan oleh kesalahan dalam tahapan pemilihan lokasi sebelumnya²⁰⁹.

²⁰⁹ Sindung Sitorus, 2007. Antonius Sriono, Oloan Sitorus, *Buku Materi MKK 73529/ 3 SKS/Modul I-IX Konsolidasi Tanah*, STPN Press, Yogyakarta hlm. 125

Dikhawatirkan, ketika melakukan proses pemilihan lokasi belum ada proses komunikasi yang intensif diantara semua instansi yang masuk dalam keanggotaan Tim Pengendali Provinsi dan Tim Koordinasi Kabupten/ Kota. Artinya, komunikasi yang substansial belum terjadi ketika melakukan pemilihan dan penentuan lokasi konsolidasi tanah²¹⁰.

Pengertian, Karakteristik dan Manfaat Konsolidasi Tanah Perkotaan

1. Pengertian Konsolidasi Tanah Perkotaan

Konsolidasi tanah perkotaan merupakan salah satu model pembangunan yang berhubungan dengan penyediaan tanah sebagai prasarana pada jalan dan fasilitas umum dengan mengikutsertakan partisipasi aktifnya masyarakat dan pihak swasta, serta sebagai wujud pelaksanaan fungsi sosial atas tanah²¹¹.

Dalam diktum Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1991 tentang konsolidasi tanah dinyatakan tanah sebagai bangsa Indonesia harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat²¹². Untuk mencapai pemanfaatan tersebut, perlu dilakukan konsolidasi tanah sebagai upaya untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penggunaan tanah serta menyelaraskan kepentingan individu dengan fungsi sosial tanah dalam rangka pelaksanaan pembangunan.

Pasal 1 butir 1 Peraturan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, yang dimaksud dengan konsolidasi tanah adalah kebijaksanaan

²¹⁰Oloan Sitorus, 2007.*Konsolidasi Tanah, Tata Ruang dan Ketahanan Nasional*, STPN Press, Yogyakarta hlm. 54

²¹¹ R. Yuniar Anisa Ilyanawati, Sudiman Sihotang, 2017. *Konsolidasi Tanah Perkotaan Terhadap Pembangunan Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kota Bogor dan Depok*, Jurnal Ilmiah Living Law ISSN 2087-4936 Volume 9 Nomor 2, Oktober 2017 hlm 3

²¹² Poin a dan b diktum PP Nomor 4 Tahun 1991

pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat.

Dari beberapa definisi diatas, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan konsolidasi tanah perkotaan adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah di daerah perkotaan/ permukiman bagi kepentingan pembangunan prasarana dan fasilitas umum serta peningkatan kualitas lingkungan dengan melibatkan partisipasi aktif dari masyarakat.

Dalam kenyataannya di negara Indonesia, konsolidasi tanah perkotaan merupakan suatu kegiatan penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah yang diperuntukkan bagi areal permukiman. Dalam arti, pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan lebih dititikberatkan pada pengaturan tanah untuk kepentingan permukiman saja.

2. Karakteristik dan Manfaat Konsolidasi Tanah Perkotaan

Menurut Oloan Sitorus dan Balans Sebayang, yang menjadi ciri karakteristik dari konsolidasi tanah perkotaan adalah²¹³:

1) Konsolidasi tanah perkotaan bukan sekedar penataan dari segi fisik, melainkan juga dari segi hukum. Bahkan boleh dikatakan, bahwa konsolidasi tanah di Indonesia lebih merupakan persoalan hukum mengenai penguasaan tanah. Karena itulah mengapa hanya BPN yang secara fungsional sebagai pelaksana konsolidasi tanah di Indonesia; 2) Konsolidasi tanah perkotaan menghemat dana pengadaan tanah.

²¹³Oloan Sitorus dan Balans Sebayang, **1996. *Konsolidasi Tanah Perkotaan: Suatu Tinjauan Hukum*, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hlm. 36-37**

Selama ini pengadaan tanah untuk kepentingan prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya selalu terbentur pada keterbatasan dana pengadaan tanah. Bahkan banyak pula rencana kota sulit dilaksanakan karena meskipun suatu wilayah sudah dialokasikan untuk prasarana dan fasilitas umum lingkungan perkotaan misalnya, namun perolehan tanah itu sangat sulit terealisasi karena keterbatasan dana untuk membebaskannya dari masyarakat; dan 3) Kesesuaian pranata konsolidasi tanah perkotaan dengan faktor sosial budaya masyarakat Indonesia. Ini merupakan faktor pendorong, apalagi pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan di Indonesia didasarkan pada persetujuan para pemilik tanah. Pelaksanaan musyawarah untuk memperoleh kesepakatan antara pihak BPN sebagai pelaksana konsolidasi tanah perkotaan di satu pihak dengan pemilik tanah atau yang menguasai tanah di lain pihak.

Salah satu ciri karakteristik konsolidasi tanah perkotaan adalah dinikmatinya keuntungan dan ditanggungnya beban pelaksanaan secara seimbang²¹⁴. Hal ini dapat dikatakan sebagai ciri karakteristik, sebab konsolidasi tanah perkotaan sebagai suatu kebijaksanaan penyediaan tanah untuk pembangunan (prasarana jalan dan fasilitas umum) mengikutsertakan pemilik tanah dalam proses pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan tersebut. Apalagi hingga saat ini pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan masih tetap didasarkan pada persetujuan para pemilik tanah. Partisipasi pemilik tanah merupakan kunci keberhasilan pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan.

Keterlibatan para pemilik tanah ini secara jelas terlihat dari adanya tanah peran serta (sharing) yang dulu disebut Sumbangan Wajib Tanah Untuk Pembangunan (SWTP) dan sekarang disebut Sumbangan Tanah Untuk Pembangunan (STUP). Menurut Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 dan

²¹⁴Ibid.hlm.37

Surat Kepala BPN No. 410-4245 tanggal 7 Desember 1991, STUP digunakan untuk: 1) Prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya; dan 2) Pembiayaan pelaksanaan konsolidasi tanah yang diekuivalenkan dengan tanah (tanah untuk pelaksanaan konsolidasi tanah ini disebut Tanah Pengganti Biaya Pembangunan).

Konsolidasi tanah perkotaan dilaksanakan karena mempunyai manfaat bagi lingkungan, masyarakat, dan pemerintah. Manfaat yang dapat ditarik dari pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan adalah sebagai berikut²¹⁵:

- 1) Mempercepat penyelesaian pembangunan prasarana dan fasilitas perkotaan sesuai dengan tata kota yang dilakukan secara berkesinambungan;
- 2) Meningkatkan daya guna tanah karena bentuk persil-persil tanah yang semula tidak beraturan menjadi teratur, berbentuk empat persegi, masing-masing menghadap jalan, dan siap dibangun;
- 3) Menghemat pengeluaran pemerintah untuk ganti rugi tanah, dan biaya pembangunan prasarana dan fasilitas kota karena biaya-biaya tersebut ditanggung bersama secara adil oleh para pemilik tanah;
- 4) Walaupun ada pengurangan luas pemilikan tanah, namun nilai pemilikan tanahnya setelah konsolidasi akan tetap sama bahkan meningkat;
- 5) Menghindari pemindahan penduduk dari lokasi semula karena setelah konsolidasi para pemilik akan menerima kembali tanahnya dalam bentuk dan kondisi yang lebih menguntungkan;
- 6) Dapat dijadikan dasar dalam pembinaan dan pembangunan masyarakat kota yang dinamis untuk berperan serta dalam pembangunan kota,

²¹⁵Parlindungan, A.P. 1992. *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan Dari Undang-Undang Pokok Agraria*. Mandar Maju, Bandung, hlm 74-75.

- serta dapat mencegah timbulnya kerawanan sosial akibat perbedaan lingkungan permukiman;
- 7) Mempercepat kegiatan administrasi pertanahan dan menunjang sistem perpajakan tanah yang lebih akurat dan adil;
 - 8) Persil-persil tanah pengganti biaya pembangunan proyek/ TPBP (Cost Equivalent Land), pada prioritas pertama dapat dimanfaatkan bagi kepentingan penyediaan rumah murah/ rumah susun;
 - 9) Tanah-tanah yang sudah dikonsolidasi dapat dibangun sendiri oleh pemilik tanah atau atas bantuan kredit pemilikan rumah (KPR);
 - 10) Mencegah spekulasi kenaikan harga tanah langsung dinikmati oleh pemilik tanah asal, dan secara keseluruhan dapat menciptakan stabilitas harga.

Berdasarkan manfaat konsolidasi tanah perkotaan diatas, konsolidasi tanah perkotaan dapat dijadikan alternatif didalam upaya penyediaan tanah untuk pembangunan yang bermanfaat bagi masyarakat, termasuk pemilik tanah dan pemerintah. Melalui konsolidasi tanah perkotaan dapat disediakan tanah bagi pembangunan untuk memecahkan masalah permukiman, meningkatkan pembangunan permukiman untuk memenuhi kebutuhan pertambahan penduduk yang cepat, dan dengan konsolidasi tanah perkotaan dapat melengkapi fasilitas umum permukiman, meningkatkan sanitasi lingkungan permukiman serta dapat meningkatkan kualitas lingkungan permukiman menjadi lebih baik.

Pembahasan

a. Landasan Implementasi Konsolidasi Tanah Perkotaan

Suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah seperti konsolidasi tanah perkotaan ini haruslah mempunyai landasan yang kuat, karena pelaksanaan kegiatan ini menyangkut kepentingan

umum. Dengan adanya landasan yang kuat, maka konsolidasi tanah perkotaan dapat dilaksanakan dengan baik, tanpa ada rasa khawatir setelah konsolidasi tanah perkotaan dilaksanakan akan menimbulkan masalah baru. Yang menjadi landasan konsolidasi tanah perkotaan adalah sebagai berikut²¹⁶:

a. Landasan Filosofis

Landasan filosofis konsolidasi tanah perkotaan adalah Pancasila dalam hal ini Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, yang dijiwai oleh sila-sila Pancasila lainnya. Dengan sila kelima Pancasila ini diharapkan bangsa Indonesia mampu mengembangkan perbuatan-perbuatan luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan.

b. Landasan Konstitusional

Landasan konstitusional konsolidasi tanah perkotaan adalah UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ini menunjukkan bagaimanaposisi negara dalam mengelola sumber daya alam yang terkandung di wilayah Indonesia.

c. Landasan Hukum.

Landasan hukum pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) bagian, yakni:

²¹⁶Oloan Sitorus dan Balans Sebayang, **1996. *Konsolidasi Tanah Perkotaan: Suatu Tinjauan Hukum, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta, hlm 29-30.*** 0

- (1) Dasar ketentuan-ketentuan pokok, yang ada dalam UUPA yaitu Pasal 2, Pasal 6, Pasal 12, serta Pasal 14 UUPA;
- (2) Dasar hukum materil (dasar yang menentukan) boleh tidaknya pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan di atas suatu bidang tanah yang telah direncanakan dan hak serta kewajiban para peserta konsolidasi tanah perkotaan, yakni hukum perikatan yang timbul dari perjanjian pihak BPN sebagai pelaksana konsolidasi tanah perkotaan dan pemilik atau yang menguasai tanah sebagai peserta konsolidasi tanah perkotaan Dasar hukum materil ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 yang menyatakan bahwa konsolidasi tanah baru dapat dilaksanakan setelah pemilik atau yang menguasai tanah memberikan persetujuannya. Jelaslah bahwa kekuatan mengikat dari hukum materil ini adalah Pasal 1338 KUH Perdata yang menyatakan bahwa persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya;
- (3) Dasar hukum formil (yang bersifat intern administratif) adalah Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah, Surat Kepala BPN No. 410-4245 tanggal 7 Desember 1991 tentang Petunjuk Pelaksana Konsolidasi Tanah, dan lain-lainnya.

b. Implementasi Konsolidasi Tanah Perkotaan Secara Swadaya

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah yang menjadi dasar pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan di Indonesia. Dalam Pasal 4 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 menyebutkan bahwa konsolidasi tanah perkotaan hanya dapat

dilaksanakan apabila sekurang-kurangnya 85% dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi sekurang-kurangnya 85% dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasikan menyatakan persetujuannya.

Konsolidasi Tanah merupakan salah satu kebijakan Pemerintah dalam rangka Penataan Kembali Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (P4T). Konsolidasi Tanah juga dapat digunakan sebagai instrumen pendukung Reforma Agraria dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup rakyat, menjaminkesediaan tanah bagi berbagai kebutuhan kegiatan pembangunan serta meningkatkan kualitas lingkungan dengan melibatkan partisipasi masyarakat, sekaligus memberikan kepastian hukum hak atas kepemilikan / penguasaan tanah masyarakat.

Ketentuan dasar penyelenggaraan kegiatan Konsolidasi Tanah telah ditetapkan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2019 tentang Konsolidasi Tanah. Dari waktu ke waktu, telah dilakukan penyesuaian seperlunya melalui Surat Edaran untuk mengatasi hal-hal yang belum diatur sesuai perkembangan zaman. Namun demikian, untuk persamaan persepsi dalam pelaksanaan Konsolidasi Tanah di lapangan, disusun Petunjuk Teknis Pelaksanaan Konsolidasi Tanah.

Konsolidasi tanah yang mempunyai tujuan untuk mencapai pemanfaatan tanah secara optimal, melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas penggunaan tanah serta memberi manfaat bagi peserta dalam konsolidasi tanah, dan tidak jarang dalam pelaksanaannya terdapat masalah-masalah dilapangan yang harus diselesaikan oleh tim pelaksana dan peserta konsolidasi tanah.

Pilihan kebijakan sebagai pedoman dalam mengatasi permasalahan baik yang dihadapi oleh pemerintah dan masyarakat harus memiliki maksud dan tujuan

serta menekankan dampak dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Berbagai permasalahan yang dihadapi oleh pihak pemerintah dalam penyediaan lahan atau tanah pemerintah dalam hal ini Kepala Badan Pertanahan Nasional menerbitkan kebijakan dengan dikeluarkan peraturan yang mengacu kepada rencana Tata Ruang daerah yang berpedoman pada peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 tentang konsolidasi tanah dinyatakan tanah sebagai bangsa Indonesia harus dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Untuk mencapai pemanfaatan tersebut, perlu dilakukan konsolidasi tanah sebagai upaya untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penggunaan tanah serta menyelaraskan kepentingan individu dengan fungsi sosial tanah dalam rangka pelaksanaan pembangunan.

Konsolidasi tanah sebagai salah satu instrumen pembangunan merupakan alternatif kebijakan pembangunan yang dapat menjawab permasalahan-permasalahan yang terjadi, karena proses pelaksanaannya dan dapat berkontribusi positif dalam pembangunan daerah. Dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1991 tentang konsolidasi tanah dinyatakan sebagai berikut:

- a. Konsolidasi tanah kebijakan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan tanah dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat (Pasal 1) dengan mewujudkan suatu tatanan penguasaan serta penggunaan tanah yang tertib dan teratur (Pasal 2).
- b. Partisipasi aktif masyarakat berwujud kesepakatan para pemegang hak atas tanah dan/atau penggarap tanah. Negara yang menjadi obyek konsolidasi tanah, yang menjadi peserta

konsolidasi tanah untuk melepaskan hak atas tanah dan penguasaan fisik atas tanah-tanah yang bersangkutan, yang sebagian ditata kembali menjadi satuan-satuan baru yang akan dikembalikan kepada mereka dan sebagian lain merupakan sumbangan untuk pembangunan prasarana jalan dan fasilitas-fasilitas lain serta pembiayaan pelaksanaan konsolidasi (Pasal 1, Pasal 6, Pasal 8).

- c. Pemberian hak atas satuan-satuan tanah baru tersebut, dilakukan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku dengan pemberian keringanan-keringanan tertentu bagi para peserta konsolidasi tanah mengenai kewajiban-kewajiban finansialnya (Pasal 8).

Konsolidasi tanah perkotaan secara swadaya merupakan salah satu model pembangunan yang berkaitan dengan penyediaan tanah untuk prasarana jalan dan fasilitas umum. Dalam mewujudkannya dibutuhkan partisipasi aktif masyarakat dan pihak swasta, serta sebagai wujud nyata dalam pelaksanaan fungsi sosial atas tanah, dan mewujudkan lingkungan permukiman yang ATLAS (Aman, Tertib, Lancar, dan Sehat). Pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan ini secara fungsional dilaksanakan oleh Satuan Tugas Pelaksana Konsolidasi Tanah Perkotaan Kabupaten/ Kota yang dibentuk dengan Surat Keputusan Bupati/ Walikota. Melalui konsolidasi tanah perkotaan ini, status penguasaan tanah akan menjadi berkepastian hukum, karena produk akhir dari konsolidasi tanah perkotaan di Indonesia adalah sertipikat sebagai bukti penguasaan dan pemilikan hak atas tanah yang paling kuat.

Dengan konsolidasi tanah perkotaan ini juga akan dilakukan penataan fisik tanah, sehingga setelah pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan, penggunaan tanah permukiman akan semakin efektif dan efisien, dan dengan tanah tersebut dapat dimanfaatkan secara optimal, seimbang, dan

lestari²¹⁷. Konsolidasi tanah perkotaan ini dapat dilakukan dengan biaya dari pemerintah maupun secara swadaya dari masyarakat peserta konsolidasi tanah perkotaan. Biaya pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan secara swadaya dari masyarakat ini dapat membantu mengurangi beban pemerintah dalam masalah pengadaan tanah di wilayah permukiman untuk prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya serta untuk meningkatkan kualitas lingkungan permukiman yang lebih baik.

Untuk memperlancar kegiatan konsolidasi tanah perkotaan, maka pemerintah menerbitkan aturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) No. 4 Tahun 1991 tentang Konsolidasi Tanah yang menjadi dasar pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan di Indonesia. Dalam Pasal 4 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 menyebutkan bahwa konsolidasi tanah perkotaan hanya dapat dilaksanakan apabila sekurang-kurangnya 85% dari pemilik tanah yang luas tanahnya meliputi sekurang-kurangnya 85% dari luas seluruh areal tanah yang akan dikonsolidasikan menyatakan persetujuannya.

Dalam rangka pelaksanaan penataan dan penggunaan tanah obyek konsolidasi tanah perkotaan, para peserta atau pemilik tanah menyerahkan sebagian tanahnya sebagai sumbangan tanah untuk pembangunan yang akan dipergunakan untuk prasarana jalan dan fasilitas umum lainnya. Besarnya sumbangan tanah untuk pembangunan tersebut ditetapkan berdasarkan kesepakatan bersama peserta konsolidasi tanah dengan mengacu kepada rencana tata ruang daerah. Ketentuan tersebut berpedoman pada Pasal 6 Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991.

Kembali kepada pembahasan masalah konsolidasi tanah, bahwa ada beberapa faktor yang melatarbelakangi timbulnya permasalahan tersebut

²¹⁷Oloan Sitorus dan Balans Sebayang, op.cit, hlm. 22

diantaranya adalah: 1. Banyak wilayah pedesaan yang cenderung menjadi kumuh disebabkan meningkatnya kebutuhan akan tanah bagi manusia sehingga penduduk terpaksa mengambil inisiatif mengatur diri sendiri dalam mengadakan prasarana umum tanpa memperhatikan kepentingan lingkungan secara lebih luas. 2. Perkembangan pedesaan yang cukup pesat sebagai akibat dari meningkatnya jumlah penduduk, meningkatnya kegiatan industri dan perdagangan yang menimbulkan masalah-masalah kependudukan dan sosial seperti munculnya lingkungan yang kumuh.

Apabila keadaan ini tidak segera mendapat penanganan dalam pemanfaatan atau adanya keterlambatan pengadaan prasarana dan fasilitas umum oleh pemerintah. Sebagai akibatnya, masyarakat akan mengambil inisiatif untuk mengatur sendiri, yaitu membangun permukiman dan prasarana umum tanpa memperhatikan kepentingan wilayah/lingkungan secara luas. Hal tersebut merupakan keadaan di dalam maupun di pinggiran kota dan akan meluas apabila tidak segera dilakukan.

Pencegahan sebagai upaya terbaik adalah pencegahan sebelum berkembangnya lingkungan tersebut. Apabila dilakukan setelah lingkungan tersebut berkembang akan dapat menimbulkan permasalahan baik dalam bidang ekonomi, sosial, maupun psikologis. Sebagai akibatnya dapat menimbulkan permukiman yang kumuh dan liar dengan kondisi fasilitas umum belum memadai dan utilitas yang semrawut. Permukiman yang kumuh ini akan rawan terhadap kebakaran, penyakit menular, dan rawan dalam bidang keamanan. Oleh karena itu, terbentuknya permukiman kumuh ini perlu dicegah dan apabila sudah terlanjur sebaiknya diadakan penataan, menimbang bahwa untuk mendukung kebijakan pemerintah dalam hal penyediaan tanah untuk kepentingan umum, penyelesaian masalah pertanahan dan ruang, penyediaan perumahan untuk

masyarakat berpenghasilan rendah, serta kebutuhan pengembangan ruang vertikal di kawasan perkotaan, perlu dikembangkan pilihan penyediaan tanah tersebut melalui mekanisme konsolidasi tanah swadaya masyarakat.

Konsolidasi tanah perkotaan secara swadaya merupakan prakarsa masyarakat atau pemangku kepentingan lain di luar Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang belum masuk dalam rencana kegiatan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah. Dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Tentang Konsolidasi Tanah ini bertujuan agar penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui

Konsolidasi tanah perkotaan secara swadaya dapat menciptakan lingkungan hidup yang baik sesuai rencana tata ruang dan tersedianya tanah untuk kepentingan umum dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Konsolidasi tanah perkotaan secara swadaya dilaksanakan secara partisipatif dan sukarela/berdasarkan kesepakatan diantara peserta konsolidasi tanah.

Penutup

1) Simpulan

Konsolidasi tanah perkotaan adalah kebijaksanaan pertanahan mengenai penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanah serta usaha pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan pemeliharaan sumber daya alam dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Konsolidasi tanah perkotaan bertujuan menyediakan tanah untuk kepentingan pembangunan dan meningkatkan kualitas

lingkungan hidup serta memberikan pemanfaatant tanah yang optimal.

Konsolidasi tanah perkotaan adalah merupakan program terpadu antara pemerintah dengan masyarakat sehingga pelaksanaannya harus melibatkan semua lintas sektor. Substansi pokok dalam konsolidasi tanah juga sangat diperlukan partisipasi masyarakat untuk menyumbangkan sebagian tanah miliknya yang selanjutnya akan dipakai untuk pembangunan fasilitas umum dan fasilitas sosial. Oleh karena itu perlu sosialisasi konsolidasi tanah kepada pemegang hak atastanah atau peserta agar dimengerti dan dipahami secara benar tentang proses dan mekanisme pelaksanaan proyek konsolidasi tanah tersebut

Perencanaan konsolidasi tanah perkotaan dimulai dari pembentukan tim koordinasi, pembentukan tim pelaksana, pembentukan perhimpunan peserta serta penetapan lokasi konsolidasi tanah. Pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan, dimulai dari pengumpulan data fisik dan data yuridis, penyusunan desain konsolidasi tanah, pelepasan hak atas tanah, penegasan hak tanah, penerapan desain konsolidasi tanah serta penerbitan surat keputusan pemberian hak atas tanah beserta sertipikat tanahnya. Pembangunan hasil konsolidasi tanah perkotaan, pembangunan jalan tani untuk mengangkut hasil pertanian serta memperlancar mobilitas alat dan mesin pertanian. Pengawasan konsolidasi tanah perkotaan, dilakukan peninjauan lapangan ke lokasi konsolidasi tanah setelah program berakhir.

Pada akhirnya, konsolidasi tanah perkotaan secara swadaya dapat menciptakan lingkungan hidup yang baik sesuai rencana tata ruang dan tersedianya tanah untuk kepentingan umum dengan melibatkan partisipasi aktif masyarakat. Konsolidasi tanah perkotaan secara swadaya dilaksanakan secara partisipatif dan sukarela/ berdasarkan kesepakatan diantara peserta konsolidasi tanah agar bisa terwujud pelaksanaan fungsi sosial atas tanah.

2) Saran

Pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah perkotaan diharapkan kepada satuan kerja terkait baik yang terlibat langsung maupun tidak langsung untuk lebih meningkatkan koordinasi termasuk masyarakat di lokasi konsolidasi tanah terutama terkait dengan:

- a. Perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan kegiatan konsolidasi tanah
- b. Tugas dari masing-masing anggota Tim Pelaksana dan Tim Koordinasi agar lebih dimaksimalkan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pembangunan hasil hingga pengawasan.

Daftar Pustaka

- Ardiantoro , Bambang dan Edi Priatmono. 2001.“Penyelenggaraan Konsolidasi Tanah”, *Bahan Diklat Tatalaksana Pengaturan Penguasaan Tanah*, Pusat Pendidikan dan Latihan Badan Pertanahan Nasional .
- Ariyani, Ni Made Desy dan I Wayan Parsa. 2019 .“Konsolidasi Tanah Sebagai Upaya Meningkatkan Efisiensi dan Produktivitas Pemanfaatan Tanah Perkotaan Secara Optimal”, *Jurnal **Kertha Negara: Jurnal Ilmu Hukum***, [S.l.], v. 7, n. 4, p. 1-15, june 2019. Available at: <<https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/50238>>. *Dalam* <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/50238>
- Ilyanawati, R. Yuniar Anisa, Sihotang, Sudiman, 2017. “Konsolidasi Tanah Perkotaan Terhadap Pembangunan Perumahan bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kota Bogor dan Depok”, *Jurnal Ilmiah Living Law* ISSN 2087-4936 Volume 9 Nomor 2, Oktober 2017
- Oloan Sitorus, 2017. *Konsolidasi Tanah, Tata Ruang dan Ketahanan Nasional*, STPN Press, Yogyakarta
- Oloan Sitorus dan Balans Sebayang, **1996. *Konsolidasi Tanah Perkotaan: Suatu Tinjauan Hukum***, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, Yogyakarta
- Parlindungan, A.P. 1992. *Beberapa Pelaksanaan Kegiatan Dari Undang-Undang Pokok Agraria*. Mandar Maju, Bandung
- Raharjanto, Aprilian Dwi.2008. *Pelaksanaan Konsolidasi Tanah Perkotaan Secara Swadaya Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Lingkungan Pemukiman*. Universitas Sebelas Maret Surakarta
- Sindung Sitorus, Antonius Sriono, Oloan Sitorus, 2007. *Buku Materi MKK 73529/ 3 SKS/Modul I-IX Konsolidasi Tanah*,STPN Press, Yogyakarta

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1991 tentang *Konsolidasi Tanah*.

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No. 410-2084 tanggal 30 Juni 1998 perihal *Peningkatan Pelayanan Konsolidasi Tanah*.

Konsolidasi Tanah dan Persoalannya , dalam <http://yosmendoank.blogspot.com/2016/02/konsolidasi-tanah-dan-persoalannya.html> diunduh 2 Maret 2022.

Profil Penulis



I Wayan Gede Suacana,

Lahir di Ubud Gianyar, 5 Agustus 1966 adalah dosen Prodi S1 Pemerintahan dan S2 MAP Unwar. Lulus S1 Ilmu Pemerintahan UGM (1990) S2 Administrasi Publik UGM (1997) dan S3 Kajian Budaya Unud (2008).

Kini sebagai Ketua Pusat Kajian Pancasila Unwar, Ketua Yayasan Dvipantara Samskrtam dan Ketua Litbang Veda Poshana Ashram Pusat.

Peminat Hatha Yoga, Meditasidan Wirama Kakawin ini pernah sebagai Kelompok Ahli Pembangunan Bangli 2010 s.d. 2016; Ketua Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (API) Cabang Bali 2010 s.d. 2018; Kepala LPM Unwar 2012 s.d. 2016 dan Ketua Bidang Kerjasama Kelembagaan API Pusat 2015 s.d. 2019.

Pernah mendapatkan 9kali Hibah Riset dari Ditjen Dikti/ Ristek/ BRIN dan Ditjen Bimas Hindu, 3 kali Hibah Pengabdian kepada Masyarakat dari Ditjen Dikti yang luarannya sudah diterbitkan dalam Jurnal Terakreditasi Nasional dan Jurnal Bereputasi Internasional. Telah menerbitkan 18 buku ber-ISBN, diantaranya: *Transformasi Demokrasi dan Otonomi Desa*, Penerbit Qiara Media, 2020. *Perkembangan Dualitas Pemerintahan Desa di Bali*, Penerbit Literasi Nusantara, 2022 dan *Kapita Selekta Ilmu Pemerintahan*, Penerbit Literasi Nusantara, 2022.

Mempunyai 8buah Hak Cipta, Piagam Penghargaan Juara I Lomba Esai tentang “Upaya Cerdas Memilih Pemimpin Bali” penyelenggara Wanita Penulis Bali (WPI) serta menulis 69 artikel tentang *Governance* pada Harian Bali Post dari 2003 s.d 2013.

Email Penulis: suacana@gmail.com

PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR DALAM RANGKA TERTIB ADMINISTRASI PERTANAHAN DI KOTA DENPASAR

Dr. I Made Arjaya, SH., MH.

Universitas Warmadewa Denpasar

Pendahuluan

Tanah merupakan bagian dari bumi yang termasuk dalam ruang lingkup agraria. Yang dimaksud dengan tanah dalam konteks ini ialah mengatur salah satu aspeknya yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang bisa disebut dengan hak.²¹⁸ Peranan negara dalam mengelola dan mengatur tanah, bahwa kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Permasalahan tanah terlantar merupakan salah satu permasalahan yang pelik untuk diselesaikan oleh

²¹⁸ I Gede Aris Eka Pramana, I Made Arjaya dan Ida Ayu Putu Widiati, 2019, "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Terkait Titik Singgung Antara Peradilan Tata Usaha Negara Dan Peradilan Umum Dalam Sengketa Pertanahan (Studi Kasus Putusan Nomor: 27/G/2017/Ptun.Dps)", Jurnal Analogi Hukum Vol.1.No.1, E-Journal Universitas Warmadewa Denpasar, hal.77

pemerintah. Sebagaimana diketahui bahwa tanah terlantar adalah tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya. Akibat adanya pembiaran atas tidak diberdayakannya tanah tersebut menghambat potensi ekonomi masyarakat untuk dikelola dengan baik sebagaimana tujuan pendayagunaan tanah sendiri yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat²¹⁹.

Definisi mengenai Tanah Terlantar terdapat dalam Penjelasan Pasal 27 Undang-Undang Pokok Agraria(UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, yang menegaskan bahwa “Tanah diterlantarkan kalau dengan sengaja tidak dipergunakan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan daripada haknya.” Pemerintah telah menerbitkan beberapa peraturan guna penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar, dengan konsekuensi bahwa diperlukan adanya langkah-langkah riil berupa identifikasi, pola atau tata cara penertiban, tata cara redistribusi atau pendayagunaan kembali terhadap tanah terlantar sehingga dapat dimaksimalkan kembali untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Peraturan peraturan tersebut diantaranya: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah RI Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, Peraturan Pemerintah RI Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 5 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pendayagunaan Tanah Negara Bekas tanah Terlantar

²¹⁹ Zaki Ulya,2016, “Ekspektasi Pengelolaan Tanah Terlantar oleh Baitul Mal dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat”, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-46 No.4 Oktober-Desember, hal. 6

Kota Denpasar mempunyai luas wilayah sekitar 12.780 ha, seperti kota besar lainnya Denpasar tumbuh dan berkembang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan di Bali. Kota Denpasar juga berkembang menjadi pusat perkembangan bisnis, pendidikan dan pemerintahan. Pertumbuhan Kota Denpasar juga dipengaruhi oleh perkembangan global dan teknologi. Denpasar mengalami perkembangan yang lebih menonjol dalam segi aktivitas ekonomi melalui perdagangan dan jasa, hal ini didukung oleh perkembangan dan kelajuan pembangunan di segala bidang. Perkembangan tersebut, disisi lain menimbulkan berbagai permasalahan perkotaan seperti penggunaan lahan yang kurang optimal sesuai fungsinya.

Tertib administrasi pertanahan dalam kegiatan pendaftaran tanah, dapat dilihat dari tujuan pendaftaran tanah itu sendiri, yakni dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yakni:

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Berdasarkan latar belakang uraian diatas, terdapat dua fokus kajian dalam penelitian ini, yaitu: efektivitas ketentuan dan implikasi hukum penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kota Denpasar.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum empiris, dengan mengadakan penelitian di Kantor Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kota Denpasar dan Kantor Pertanahan Kota Denpasar. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan historis. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan Teknik observasi dan wawancara. Analisis data dilakukan dengan metode deskriptif-kualitatif.

Efektivitas Ketentuan dan Implikasi Hukum Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kota Denpasar

Penertiban tanah terlantar dimaksudkan agar tanah yang sudah diberikan kepada pemegang hak atas tanah atau dasar penguasaan atas tanah dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat, dan apabila pada kenyataannya bertentangan dengan tujuan pemberian hak, maka negara akan menertibkan dan mengatur kembali penguasaan, peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatannya.²²⁰

Dalam upaya mengkaji permasalahan efektivitas efektivitas ketentuan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kota Denpasar, Teori efektivitas hukum, sistem hukum, perlindungan hukum, kepastian hukum, dan Teori Kewenangan menjadi landasan teoritis dalam fokus kajian penelitian ini, dimana Menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor²²¹, yaitu :

²²⁰ Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria : Kajian Komperhensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal.4

²²¹ Soerjono Soekanto, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 8

1. Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah dari aturan hukum itu sendiri.

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah:²²²

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

²²² Soerjono Soekanto, 1983, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, hal. 80

Menurut Soerjono Soekanto²²³ bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut:

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.
2. Sampai batas mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Menurut Merryman dalam bukunya *“The Civil Law Tradition:an Introduction to the Legal System of Western and Latin America”* menyatakan bahwa:

“Legal system is an operating set of legal institutions, procedures, and rules”.²²⁴

Terjemahan:

Sistem hukum adalah seperangkat lembaga (hukum), prosedur, dan aturan-aturan hukum yang beroperasi.

Suatu sistem hukum dalam operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks di mana struktur, substansi, dan kultur berinteraksi²²⁵. Struktur adalah salah satu dasar dan elemen nyata dari suatu sistem hukum dan merupakan suatu sistem adalah kerangka badannya, struktur adalah bentuk permanennya, tubuh institusional dari sistem tersebut. Substansi (peraturan-peraturan) adalah elemen lainnya dari sebuah struktur itu sendiri. Struktur dan substansi adalah komponen-komponen

²²³ *Ibid*, hal. 82

²²⁴ John Henry Merryman, 1969, *The Civil Law Tradition:an Introduction to the Legal System of Western and Latin America*, Stanford, Calif, Stanford University Press, hal. 1

²²⁵ Lawrance M. Friedman. 2009. *Sistem Hukum, Persepektif Ilmu Sosial*: Terjemahan oleh M. Khozim. Nusa Media, Bandung. hal. 17

nyata dari sebuah sistem hukum, tetapi semua itu paling jauh hanya merupakan cetak biru atau rancangan bukan mesin yang tengah bekerja.

Berdasarkan data yang diperoleh di Kantor Pertanahan Kota Denpasar, berikut ini jumlah tanah terlantar di Kota Denpasar yang mendapatkan Hak Guna Bangunan oleh Kantor Pertanahan Kota Denpasar:

No.	Pemegang Hak	SK Pemberian Hak a. Nomor b. Tanggal c. Jenis Hak d. Peruntukan Tanah	Sertiikat Hak a. Nomor Hak b. Tgl Terbit Hak c. Luas (M2)	Letak Tanah a. Desa/Kelurahan b. Kecamatan c. Kab/Kota d. Prov	Luas Tanah Terindikasi Terlantar (M2)
1	2	3	4	5	6
Kota Denpasar					
1.	PT. Dewata Indah	a. SK.1/HB G/BPN/BS/1990 b. 01/06/1990 c. HGB d. Perkantoran	a. B.20 b. 08/11/1994 c. 31330	a. Dangin Puri b. Denpasar Timur c. Denpasar d. Bali	31330
2.	PT. Dewata Indah	a. SK.12/HBG/BPN/BS/1990 b. 29/08/1990 c. HGB d. Perkantoran	a. B.241 b. 08/11/1994 c. 24755	a. Sesetan b. Denpasar Timur c. Denpasar d. Bali	24755
3.	PT. Dewata Indah	a. SK.66/HBG/BPN/B/1996 b. 23/02/1996 c. HGB d. Taman Rekreasi dan Hiburan	a. B.2680 b. 03/10/2005 c. 51012	a. Pemecutan b. Denpasar Barat c. Denpasar d. Bali	51012

4.	PT. Abadi Persada Nusantara	a. SK.9/HGB/BPN/B/1996 b. 23/02/1996 c. HGB d. Taman Rekreasi dan Hiburan	a. B.80 b. 27/02/1996 c. 89800	a. Kesiman Petilan b. Denpasar Timur c. Denpasar d. Bali	89800
5.	PT. Graha Nusantara Aji	a. SK.38/HGB/BPN/B/1997 b. 22/07/1997 c. HGB d. Kawasan Pariwisata	a. B.10 b. 29/07/1997 c. 18800	a. Kesiman Kertalangu b. Denpasar Timur c. Denpasar d. Bali	18800
6.	PT. Graha Nusantara Aji	a. SK.38/HGB/BPN/B/1997 b. 22/07/1997 c. HGB d. Kawasan Pariwisata	a. B.11 b. 29/07/1997 c. 18800	a. Kesiman Kertalangu b. Denpasar Timur c. Denpasar d. Bali	18800
7.	PT. Graha Nusantara Aji	a. SK.38/HGB/BPN/B/1997 b. 22/07/1997 c. HGB d. Kawasan Pariwisata	a. B.12 b. 29/07/1997 c. 22050	a. Kesiman Kertalangu b. Denpasar Timur c. Denpasar d. Bali	22050
8.	PT. Graha Nusantara Aji	a. SK.38/HGB/BPN/B/1997 b. 22/07/1997 c. HGB d. Kawasan Pariwisata	a. B.13 b. 29/07/1997 c. 30550	a. Kesiman Kertalangu b. Denpasar Timur c. Denpasar d. Bali	30550

9.	PT. Graha Nusantar a Aji	a. SK.38/HGB/BPN/B/1 997 b. 22/07/1997 c. HGB d. Kawasan Pariwisata	a. B.14 b. 29/07/19 97 c. 36700	a. Kesiman Kertalang u b. Denpasar Timur c. Denpasar d. Bali	3670 0
10	PT. Sanur Hasta Mitra	a. SK.46/HGB/BPN/B/1 994 b. 19/09/1994 c. HGB d. Apartemen Kondominium	a. B.2 b. 18/10/19 94 c. 30200	a. Sanur Kauh b. Denpasar Selatan c. Denpasar d. Bali	3020 0
11	PT. Sanur Hasta Mitra	a. SK.20/HGB/BPN/B/1 994 b. 22/07/1997 c. HGB d. Kawasan Pariwisata	a. B.4 b. 27/06/19 97 c. 2800	a. Sanur Kauh b. Denpasar Selatan c. Denpasar d. Bali	2800
12	PT. Sanur Hasta Mitra	a. SK.42/HGB/BPN/B/1 995 b. 19/06/1994 c. HGB d. Kawasan Pariwisata	a. B.9 b. 28/09/19 97 c. 4100	a. Sanur Kauh b. Denpasar Selatan c. Denpasar d. Bali	4100
13	PT. Sanur Hasta Mitra	a. SK.10/HGB/BPN/B/1 995 b. - c. - d. -	a. - b. - c. -	a. - b. - c. - d. -	-

Sumber: Kantor Pertanahan Kota Denpasar

Perusahaan yang sudah diberikan HGB oleh pemerintah seharusnya memanfaatkan ijin tersebut dengan benar, karena Perusahaan memiliki tanggung jawab besar akan kemajuan perekonomian dalam sebuah Negara namun, dalam perkembangannya pada sektor ekonomi dan bisnis di era sekarang ini, persaingan yang dilaksanakan oleh masing-masing perusahaan didasari atas keuntungan individual para perusahaan. Oleh karena itu, perusahaan tidak hanya berorientasi keuntungan bagi diri mereka

sendiri saja tetapi juga harus ikut bertanggung jawab akan kesejahteraan masyarakat sekitar²²⁶.

Berdasarkan tabel tersebut diatas, maka efektivitas ketentuan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang dilaksanakan kantor Pertanahan Kota Denpasar, dapat dijelaskan bahwa bahwa terdapat 13 sertifikat Hak Guna Bangunan yang mana lahan yang tersebut ditetapkan sebagai sebagai tanah terlantar. Pada data tersebut (lihat tabel), dapat diuraikan bahwa terdapat empat (4) Perusahaan yang mendapatkan sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) atas Lahan milik Pemerintah Kota Denpasar, Yaitu: PT. Dewata Indah, PT Abdi Persada Nusantara, PT. Graha Nusantara Aji, dan PT. Sanur Hasta Mitra. Pemberian Hak Guna Bangunan terhadap keempat perusahaan tersebut dalam mengelola lahan milik negara diberikan pada rentang tahun 1990 hingga 1997, dimana pada tahun 1990 Pemerintah Kota Denpasar belum terbentuk. Penetapan terhadap tanah-tanah tersebut yang dinyatakan terlantar baru dapat terealisasi pada tahun 2020-2021, sehingga ketentuan-ketentuan mengenai tanah terlantar dapat dikatakan belum cukup efektif karena suatu sistem peraturan perundang-undangan yang kurang harmonis, di mana harmonisasi hukum terhadap sistem peraturan perundang-undangan sangat diperlukan dan mendesak untuk dilakukan. Jika ditinjau dari teori perlindungan hukum, Menurut Sajipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut²²⁷. Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum diartikan sebagai tindakan melindungi atau memberikan pertolongan kepada subyek hukum dengan perangkat-perangkat hukum. Apabila melihat pengertian

²²⁶ I Made Arjaya dkk, 2020, "Pelaksanaan Rencana Kegiatan Tahunan yang Mengatur CSR Pada BPR di Kabupaten Badung", Kerha Wicaksana, Sarana Komunikasi Dosen Dan Mahasiswa, Universitas Warmadewa, Denpasar, hal. 40

²²⁷ Sajipto Rahardjo, 2003, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, hal. 121.

perlindungan di atas, maka dapat diketahui unsur-unsur dari perlindungan hukum, yaitu : subjek yang melindungi, objek yang akan dilindungi alat, instrumen maupun upaya yang digunakan untuk tercapainya perlindungan tersebut²²⁸. Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia²²⁹.

Menurut Philipus M. Hadjon, bahwa sarana perlindungan hukum ada dua macam, yaitu²³⁰ :

- a. Sarana perlindungan hukum preventif. Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk definitif. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.
- b. Sarana perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Pengadilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini.

Sehubungan hal itu harmonisasi hukum terhadap sistem pengaturan perundang-undangan secara terintegrasi, muncul sebagai kebutuhan dan merupakan suatu keniscayaan. Harmonisasi hukum dalam peraturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum dalam kerangka sistem hukum nasional, sehingga norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan tidak

²²⁸ Philipus M. Hadjon, et.all, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 10

²²⁹ Setiono, 2004, *Supremasi Hukum*, UNS, Surakarta, hal. 3

²³⁰ *Ibid*, hal. 3

saling bertentangan dan tidak terjadi duplikasi atau tumpang tindih.

Penertiban kawasan dan tanah terlantar di Kota Denpasar belum dapat dikatakan efektif, dimana hal tersebut karena Faktor struktur hukum, karena faktor inilah dalam pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan kawasan dan tanah terlantar dalam rangka tertib administrasi pertanahan di Kota Denpasar menjadi belum efektif, ini dapat dilihat pelaksanaan dari undang-undang atau peraturan pemerintah belum bisa dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan perintah yang tercantum dalam undang-undang atau peraturan hukum itu sendiri, dalam Pasal 7 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, yang menyatakan bahwa tanah hak guna bangunan, hak pakai, dan Hak Pengelolaan menjadi objek penertiban Tanah Terlantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan, dan/atau tidak dipelihara terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak, akan tetapi pada kenyataannya PT. Dewata Indah yang sudah lebih dari lima tahun melakukan penelantaran tanah baru dilakukan pendataan oleh instansi terkait, padahal peraturan hukum mengharuskan hanya dalam kurun waktu dua tahun saja, jadi disini ada jeda waktu yang lumayan lama.

Faktor budaya hukum juga mempengaruhi kurang efektifnya pelaksanaan terhadap penertiban kawasan dan tanah terlantar di Kota Denpasar, dimana masih banyak masyarakat/pengelola yang tidak mematuhi peraturan walaupun sebenarnya peraturan sudah dengan tegas mengatur tentang pemanfaatan suatau kawasan dan tanah. Derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu tolok ukur tentang efektif atau tidaknya hukum itu.

Implikasi hukum terhadap pihak-pihak yang melakukan penelantaran terhadap tanah yang dikuasainya diantaranya Negara akan mengambil alih penguasaan terhadap tanah tersebut dan kepada bekas pemilik hak atas tanah yang telah dinyatakan terlantar akan diberikan kompensasi ganti rugi dengan mempertimbangkan biaya

yang telah dikeluarkan oleh bekas pemilik hak atas tanah yang dinyatakan terlantar tersebut. Dengan adanya ketegasan terhadap obyek tanah terlantar, maka jika ditelaah dari teori kepastian hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Jan Michiel Otto, sebagai berikut:

- a. tersedia aturan hukum yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh diterapkan, yang ditetapkan oleh negara.
- b. bahwa instansi instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat terhadanya.
- c. bahwa kebanyakan warga negara secara prinsip menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- d. bahwa hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum
- e. bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.²³¹

Ganti rugi terhadap biaya atas bangunan fisik yang pernah didirikan pada tanah yang telah dinyatakan terlantar dengan demikian diharapkan dengan tanah tersebut dikuasai oleh Negara atau oleh pihak lain yang dianggap layak oleh menteri di bidang pertanahan akan mengembalikan fungsi sosial tanah guna mewujudkan amanat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Maka dari itu pengelola tanah bekas tanah terlantar mendapatkan suatu kepastian hukum, dengan syarat mengelola tanah tersebut sesuai dengan izin yang diajukan.

Kewenangan penertiban tanah terlantar merupakan kewenangan delegasi dari pemerintah (Presiden) kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, dimana

²³¹ Otto, Jan Michiel, 2003, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*, Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, hal. 5

ditinjau dari teori kewenangan, secara teoritis, menurut Indroharto Kewenangan adalah:

“Kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu *”onderdeel”* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.²³²

Kewenangan tersebut diatas, tertuang dalam dalam Ketentuan Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar dalah berbunyi:

Penertiban tanah terlantar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan dengan tahapan :

- a. inventarisasi tanah hak atau dasar penguasaan atas tanah yang terindikasi terlantar;
- b. identifikasi dan penelitian tanah terindikasi terlantar;
- c. peringatan terhadap pemegang hak;
- d. penetapan tanah terlantar.

Ketentuan Pasal 4 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010

²³² Indroharto,1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 65

Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar menegaskan bahwa:

- 1) Kepala Kantor Wilayah melaksanakan inventarisasi tanah terindikasi terlantar.
- 2) Informasi tanah terindikasi terlantar diperoleh dari hasil pemantauan lapangan oleh Kantor Wilayah, Kantor Pertanahan, atau dari laporan dinas/instansi lainnya, laporan tertulis dari masyarakat, atau pemegang hak.

Ketentuan Pasal 10 angka (1), (2), dan (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar adalah Panitia C yang terdiri dari:

- (1) a. Ketua : Kepala Kantor Wilayah
b. Sekretaris : Kepala Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat, merangkap anggota
c. Anggota :
 1. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota
 2. Dinas/Instansi Provinsi yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya.
 3. Dinas/Instansi Kabupaten/Kota yang berkaitan dengan peruntukan tanahnya.
 4. Kepala Kantor Pertanahan.
- (2) Untuk membantu Panitia C sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Kantor Wilayah membentuk sekretariat.
- (3) Sekretariat Panitia C membantu menyiapkan semua data yang diperlukan dan membuat resume permasalahan tanah yang terindikasi terlantar dan menjalankan tugas administrasi kesekretariatan.

Simpulan

Efektivitas ketentuan penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kota Denpasar belum cukup efektif dimana terdapat tiga belas sertifikat Hak Guna Bangunan diatas tanah negara yang diberikan kepada empat Perusahaan yang berbeda ditetapkan telantar setelah menunggu hampir tujuh belas hingga dua puluh tahun. Faktor utama ketidakefektifan tersebut adalah faktor substansi hukum yang kerap mengalami perubahan, dimana Peraturan Perundang-Undangan mengenai penertiban tanah terlantar sudah tiga kali mengalami pergantian dimana kedua peraturan sebelumnya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1998 yang tidak menjelaskan jangka waktu tanah terlantar dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010 hanya menjelaskan obyek tanah terlantar saja. Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 memperluas jangkauan penertiban, yaitu bukan hanya tanah saja, akan tetapi kawasan nonkawasan hutan yang belum dilekati hak atas tanah yang telah memiliki Izin/Konsesi/Perizinan Berusaha (“Izin”) yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan. Selain itu, kawasan yang dengan sengaja tidak diusahakan atau ditelantarkan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak diberikan dicabut dan dikembalikan kepada negara. Disisi lain, Implikasi hukum penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kota Denpasar yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar, bahwa tanah yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar maka sebuah hak atas tanah akan otomatis hapus demi hukum dan apabila hak tersebut hapus demi hukum memiliki arti bahwa terjadi peralihan hak atas tanah yang tadinya hak tersebut dimiliki oleh individu, sekelompok orang atau badan hukum maka otomatis beralih menjadi hak atas tanah Negara sebagai regulator pertanahan di Indonesia agar tujuan dan fungsi tanah tersebut dapat diterapkan sebagaimana mestinya.

Daftar Pustaka

- Arjaya, I Made dkk, 2020, “Pelaksanaan Rencana Kegiatan Tahunan yang Mengatur CSR Pada BPR di Kabupaten Badung”, Kerha Wicaksana, Sarana Komunikasi Dosen Dan Mahasiswa, Universitas Warmadewa, Denpasar.
- Friedman, Lawrance M. 2009. *Sistem Hukum, Persepektif Ilmu Sosial*: Terjemahan oleh M. Khozim. Nusa Media, Bandung.
- Hadjon, Philipus M. et.all, 2011, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Indroharto,1994, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Merrymen, John Henry 1969, *The Civil Law Tradition:an Introduction to the Legal System of Western and Latin America*, Stanford, Calif, Stanford University Press.
- Otto, Jan Michiel, 2003, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*, Komisi Hukium Nasional Republik Indonesia.
- Pramana, I Gede Aris Eka, I Made Arjaya dan Ida Ayu Putu Widiati, 2019, “Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Terkait Titik Singgung Antara Peradilan Tata Usaha Negara Dan Peradilan Umum Dalam Sengketa Pertanahan (Studi Kasus Putusan Nomor: 27/G/2017/Ptun.Dps)”, *Jurnal Analogi Hukum* Vol.1.No.1, E-Journal Universitas Warmadewa Denpasar.
- Rahardjo, Sajipto, 2003, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta.
- Santoso, Urip, 2012, *Hukum Agraria : Kajian Komperhensif*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Setiono, 2004, *Supremasi Hukum*, UNS, Surakarta.

Soekanto, Soerjono, 1983, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung.

_____, 2008, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Ulya, Zaki, 2016, “Ekspektasi Pengelolaan Tanah Terlantar oleh Baitul Mal dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-46 No.4 Oktober- Desember*.

Undang-Undang Republik Indonesia 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.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 36 Tahun 1998 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

Peraturan Pemerintah RI Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

Profil Penulis



Dr. I Made Arjaya, SH., MH., dilahirkan di Denpasar pada tanggal 8 Maret 1965, meraih Sarjana Hukum pada bidang Hukum Administrasi Negara dari Universitas Udayana (UNUD) Denpasar Bali pada tahun 1988. Mengikuti Program Magister Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga (UNAIR)

Surabaya pada tahun 1996 dan lulus pada tahun 1998 dengan predikat Cum Laude (dengan Pujian) sebagai Lulusan Terbaik dan pada tahun 2011 mengikuti Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya, lulus pada tahun 2014 dengan predikat Cum Laude (dengan Pujian) sebagai Lulusan Terbaik.

Mengawali karir sebagai Dosen Tetap Yayasan Kesejahteraan KORPRI Provinsi Bali dari tahun 1989, pernah sebagai Ketua Lembaga Bantuan Hukum Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, sebagai Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar, Bali. Saat ini sebagai Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Warmadewa. Aktif mengajar sebagai Dosen S1 Ilmu Hukum, S2 Magister Ilmu Hukum dan Magister Kenotariatan dan S3 Doktor Ilmu Hukum di Universitas Warmadewa. Aktif melakukan penelitian dan menulis makalah hasil penelitian yang diseminarkan serta dimuat dalam jurnal nasional terakreditasi dan jurnal internasional bereputasi.

Sebagai praktisi hukum, diawali pada tahun 1995 dengan mendirikan kantor hukum Made Arjaya & Rekan, sebagai Advokat anggota Asosiasi Advokat Indonesia, mendirikan Kantor Hukum Arjaya Umi Martina & Partners pada tahun 2002. Pernah sebagai Sekretaris Dewan Pengurus Cabang Denpasar Asosiasi Advokat Indonesia dari tahun 2009-2014, sebagai anggota Dewan Pengurus Pusat Asosiasi Advokat Indonesia dan Wakil Ketua Dewan Pengurus Cabang Denpasar Asosiasi Advokat Indonesia, dari tahun 2019-2024. Sebagai Ketua Dewan Pakar Dewan Pengurus Cabang Denpasar PERADI SAI. Mengikuti Pelatihan Kurator dan Pengurus di Ikatan Kurator dan Pengurus Indonesia (IKAPI) pada tahun 2004 dan dilantik sebagai Kurator dan Pengurus anggota IKAPI Angkatan I. Sebagai Pengurus Dewan Pimpinan Pusat IKAPI periode 2006-2011, Periode 2011-2016, Periode 2016-2021, Periode 2020-2024

Email Penulis: imd.arjaya@gmail.com

- 1 KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA DI INDONESIA
Maria Fransiska Christiani Nawang
- 2 PEMANFAATAN TANAH DALAM KEHIDUPAN BERMASYARAKAT
I Komang Kawi Arta
- 3 BANK TANAH DAN PENGUSAHAAN NEGARA ATAS TANAH
I. Made Pria Dharsana
- 4 KEPEMILIKAN TANAH DALAM RANGKA INVESTASI OLEH PELAKU USAHA
Ni Luh Made Mahendrawati
- 5 KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH DI INDONESIA UNTUK WARGA NEGARA ASING (WNA)
Habib Adjie
- 6 PENGUSAHAAN TANAH OLEH ORANG ATAU BADAN ASING
Verlyta Swislyn
- 7 BANK TANAH DALAM PERSPEKTIF IUS CONSTITUTUM PENGUSAHAAN TANAH
YANG BERKEADILAN
Mustofa Abdul Basir
- 8 BANK TANAH SEBAGAI REPRESENTASI NEGARA DAN SEBAGAI SUBJEK HAK
(PERATURAN PEMERINTAH NO. 64 TAHUN 2021)
Ana Silviana
- 9 HAK ATAS TANAH DI ATAS HAK PENGELOLAAN: ANALISIS KEPASTIAN PEMBEBANAN
HAK TANGGUNGAN
Mustofa Abdul Basir
- 10 PERBANDINGAN HUKUM TENTANG HAK GUNA BANGUNAN PADA RUANG BAWAH
TANAH DI INDONESIA, SINGAPURA, MALAYSIA, DAN SHANGHAI (RRT)
Benny Djaja & Arnott Ferels
- 11 MENGAJI HAK ATAS RUANG BAWAH TANAH SEBAGAI PENGEMBANGAN HAK ATAS
TANAH
Pipit Saputri Utami
- 12 MEMBUKA KEMUNGKINAN PERSEROAN TERBATAS PERORANGAN BERHAK ATAS
TANAH BERDASARKAN UUPA
Rita Armelia
- 13 MEMBUKA KEMUNGKINAN PERSEROAN PERORANGAN BERHAK HAK ATAS TANAH
BERDASARKAN UUPA
Setijati Sekarasih
- 14 MENGIDENTIFIKASI MAFIA TANAH
Unggul Basoeky
- 15 KONSOLIDASI TANAH PERKOTAAN SECARA SWADAYA SEBAGAI WUJUD PELAKSANAAN FUNGSI
SOSIAL ATAS TANAH
I Wayan Gede Suacana
- 16 PENERTIBAN DAN PENDAYAGUNAAN TANAH TERLANTAR DALAM RANGKA TERTIB ADMINISTRASI
PERTANAHAN DI KOTA DENPASAR
I Made Arjaya

Editor :

Habib Adjie | I Made Pria Dharsana | Muhammad Hafidh

Untuk akses **Buku Digital**,
Scan **QR CODE**



Media Sains Indonesia

Melong Asih Regency B.40, Cijerah
Kota Bandung - Jawa Barat
Email : penerbit@medsan.co.id
Website : www.medsan.co.id

