
KEBERADAAN BANK TANAH DITINJAU DARI ASAS KEMANFAATAN DAN POLITIK HUKUM DI INDONESIA

(¹ Hj. Anna Azharniyah, SH, MH., ² Dr. Ahmad Suhaimi, SH, MH. 2021)

anna@stihsa-bjm.ac.id, Sekolah Tinggi ilmu hukum Sultan Adam

suhaimi@stihsa-bjm.ac.id, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam

ABSTRAK

Land which is under the control of the Land Bank Agency is granted with the status of Management Rights, henceforth on top of this Management Rights, the status of land rights can be given in the form of Cultivation Rights, Building Use Rights and Use Rights in accordance with the designation of the land. In line with the purpose of the establishment of the Land Bank itself, Management Rights owned by the Land Bank Agency can be granted to Central Government Agencies, Regional Governments, Land Banks themselves, BUMN/BUMD, State-Owned Legal Entities such as the status of several State Universities, namely University Indonesia, Gajah Mada University or Bandung Institute of Technology, or Regionally Owned Legal Entities, as well as Legal Entities appointed by the Central Government. Judging from the characteristics of the parties to whom this Management Rights may be granted by the Land Bank, of course, it is not solely intended to seek profit, but rather prioritizes the public interest, social interest or national development interests. The purpose of establishing the Land Bank Agency is to ensure the availability of land in order to maximize the use of land for a just economy for the public interest, social interests, national development interests, economic equity, land consolidation and agrarian reform, as well as to support investment.

ABSTRAK

Tanah yang berada dalam penguasaan Badan Bank Tanah diberikan dengan status Hak Pengelolaan, untuk selanjutnya di atas Hak Pengelolaan ini dapat diberikan status hak atas tanah berupa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang sesuai dengan peruntukan atas tanah tersebut. Selaras dengan tujuan dari dibentuknya Bank Tanah itu sendiri, Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh Badan Bank Tanah dapat diberikan kepada Instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Bank Tanah itu sendiri, BUMN/BUMD, Badan Hukum Milik Negara seperti status beberapa Perguruan Tinggi Negeri yaitu Universitas Indonesia, Universitas Gajah Mada atau Institut Teknologi Bandung, atau Badan Hukum Milik Daerah, serta Badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat. Melihat dari karakteristik dari pihak yang dapat diberikan Hak Pengelolaan ini oleh Badan Bank Tanah tentunya tidak semata-mata ditujukan untuk mencari profit saja namun lebih mengutamakan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial atau kepentingan pembangunan nasional.

Tujuan pembentukan Badan Bank Pertanahan, yaitu menjamin ketersediaan tanah dalam rangka memaksimalkan penggunaan tanah bagi perekonomian yang

berkeadilan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria, serta dalam rangka mendukung investasi.

PENDAHULUAN

Lahirnya Undang-Undang nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta kerja telah disahkan oleh pemerintah Indonesia, meskipun undang-undang ini dinyatakan Inkonstitusional secara bersyarat dalam putusan Mahkamah Konstitusi namun undang-undang ini tetap berlaku. Dalam keputusan sidang tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat, sepanjang tidak dilakukan perbaikan dalam waktu dua tahun sejak putusan tersebut ini diucapkan. Apabila dalam jangka waktu dua tahun tidak dilakukan perbaikan, maka Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja tersebut akan otomatis dinyatakan inkonstitusional bersyarat secara permanen.

Salah satu ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja yaitu mengenai Pertanahan, dimana hal tersebut dimuat dalam Bagian Keempat yang mengatur kewenangan Negara dalam hal peruntukan, penggunaan dan pengelolaan tanah. Induk pengaturan mengenai pertanahan adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam UUPA Pasal 1 menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Hak menguasai negara untuk mengatur peruntukan tanah baik untuk kepentingan masyarakat sebagai individu maupun untuk kepentingan umum perlu mendapat perhatian dan perlakuan yang seimbang dan adil. Walaupun pada prinsipnya tanah memiliki fungsi sosial sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA dalam arti tanah dapat digunakan oleh negara apabila menyangkut kepentingan umum. Serta adanya tanah yang berstatus Tanah Negara yaitu tanah yang belum

memiliki hak atas tanah di atasnya, tidak merupakan tanah ulayat Masyarakat Hukum Adat, tanah wakaf, Barang Milik Negara/Daerah/ Desa atau BUMN/BUMD.

Beberapa ketentuan terkait yang mengatur mengenai saat negara memerlukan tanah yang bertujuan untuk terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum serta dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2018 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2018, serta Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun. Namun ketentuan ini dirasa masih kurang optimal, dimana saat kondisi negara memerlukan luas tanah yang tentunya tidak sedikit.

Ditetapkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dimana dalam Bagian Keempat mengenai Pertanahan, dibentuklah Badan Bank Tanah. Badan Bank Tanah merupakan badan khusus yang mengelola tanah untuk melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah.

Tanah yang berada dalam penguasaan Badan Bank Tanah diberikan dengan status Hak Pengelolaan, untuk selanjutnya di atas Hak Pengelolaan ini dapat diberikan status hak atas tanah berupa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai yang sesuai dengan peruntukan atas tanah tersebut. Selaras dengan tujuan dari dibentuknya Bank Tanah itu sendiri, Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh Badan Bank Tanah dapat diberikan kepada Instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Bank Tanah itu sendiri, BUMN/BUMD, Badan Hukum Milik Negara seperti status beberapa Perguruan Tinggi Negeri yaitu Universitas Indonesia, Universitas Gajah Mada atau Institut Teknologi Bandung, atau Badan Hukum Milik Daerah, serta Badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat. Melihat dari karakteristik dari pihak yang dapat diberikan Hak Pengelolaan ini oleh Badan Bank Tanah tentunya tidak semata-mata ditujukan untuk mencari profit saja namun lebih mengutamakan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial atau kepentingan pembangunan nasional.

Karakteristik tanah dengan status Hak Pengelolaan memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk menyusun rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang, menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah Hak Pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga dan menentukan tarif dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.

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

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian hukum (*legal research*) dapat diartikan secara luas yang mencakup segala kegiatan ilmiah untuk meneliti "hukum" dan "bekerjanya" hukum dalam masyarakat. Sebagai alur pikir dari pendahuluan penelitian ini untuk mencapai tujuan penelitian, maka penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau doktriner atau kepustakaan atau studi dokumen yaitu penelitian yang melihat "hukum" sebagai seperangkat kaidah atau norma yang tempatnya adalah dalam alam *das sollen* (dunia ideal atau cita-cita). Dengan menggunakan jenis penelitian hukum normatif, maka peneliti akan melakukan

telaah terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan Pengelolaan Tata Ruang Berbasis Lingkungan serta sumber-sumber lainnya ada kaitannya penelitian ini. Adapun pendekatan di dalam penelitian hukum ini peneliti menggunakan pendekatan perundang-perundangan, yaitu peneliti berusaha menggali peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Bank Tanah. Adapun sifat dari penelitian ini bersifat deskriptif yaitu menggambarkan dan menjelaskan terhadap Keberadaan Bank Tanah di tinjau dari kemanfaatan dan politik hukum di Indonesia.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

HASIL PENELITIAN

1. Badan Bank Pertanahan adalah badan khusus yang mengelola tanah dan berfungsi untuk melaksanakan perencanaan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pembagian tanah. Pembentukan Badan Bank Pertanahan dimaksudkan untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi tanah dan reforma agraria. Sehingga pengaturan mengenai Bank Tanah diharapkan mampu menjembatani kebutuhan negara untuk memenuhi kebutuhan akan tanah, seperti untuk pembangunan proyek strategis nasional berupa jalan tol, waduk, bendungan atau untuk pembangunan lainnya. infrastruktur yang menyangkut kepentingan umum.
2. Keberadaan Undang-Undang Cipta Kerja menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat. Salah satu klaster dalam Undang-Undang Cipta Kerja yang dianggap kontroversial dan merugikan kepentingan masyarakat adalah klaster pertanahan, khususnya tentang Bank Tanah. Keberadaan Bank Tanah diatur dalam pasal 125 sampai dengan pasal 135 Undang-Undang Cipta Kerja. Dimana Bank Tanah yang merupakan badan khusus yang bertujuan mengelola tanah, dan berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Menurut Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Himawan Arief Sugoto, Bank Tanah hadir sebagai land manager, yang akan

berfungsi membentuk strategi pengelolaan tanah untuk dapat mengembangkan penggunaan tanah yang optimal.

PEMBAHASAN

A. Tujuan Bank Tanah Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja

Salah satu ketentuan yang diatur dalam Omnibus Law Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 yang mulai berlaku pada 2 November 2020 adalah tentang Tanah sebagaimana tercantum dalam Bagian Keempat Undang-Undang Cipta Kerja. Undang-Undang Pertanahan ini mengatur tentang kewenangan negara dalam mengatur peruntukan, penggunaan dan pengelolaan tanah. Pengaturan tentang tanah didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA). Sebagaimana diatur dalam UUPA dalam Pasal 1 bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Dan hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa merupakan hubungan yang abadi. Berdasarkan ketentuan dalam UUPA ini yang memuat falsafah bagaimana hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa, yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa diatur oleh negara. Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi rakyat memiliki hak untuk menguasai. Hak menguasai negara adalah kewenangan negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, untuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara manusia dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur. hubungan hukum. antara orang-orang. -orang dan perbuatan hukum tentang bumi, air dan ruang angkasa. Secara fungsional, kewenangan negara dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dimana pada Bagian Keempat tentang Pertanahan dibentuk Badan Bank

Pertanahan. Dengan dibentuknya Badan Bank Pertanahan tersebut, diharapkan kebutuhan negara akan tanah mendapat solusi.

Tanah yang berada di bawah penguasaan Badan Bank Pertanahan diberikan dengan status Hak Pengelolaan, selanjutnya di atas Hak Pengelolaan ini dapat diberikan status hak atas tanah berupa Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai dalam sesuai dengan peruntukan lahan. Sesuai dengan tujuan didirikannya Bank Tanah itu sendiri, maka Hak Pengelolaan yang dimiliki oleh Badan Bank Tanah dapat diberikan kepada instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Badan Bank Tanah itu sendiri, BUMN/BUMD, Badan Hukum Milik Negara seperti sebagai status beberapa Perguruan Tinggi Negeri yaitu Universitas Indonesia, Universitas Gajah Mada atau Institut Teknologi Bandung, atau Badan Hukum Milik Daerah, serta Badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat. Dilihat dari sifat-sifat para pihak yang dapat diberikan Hak Pengelolaan ini oleh Bank Tanah, tentunya tidak semata-mata untuk mencari keuntungan, melainkan lebih mengutamakan kepentingan umum, kepentingan sosial atau kepentingan pembangunan nasional.

Sifat-sifat tanah yang berstatus hak pengelolaan memberikan kewenangan kepada pemegang hak untuk menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang, menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian dari tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau bekerja sama dengan pihak ketiga dan menentukan tarif dan menerima pendapatan. /kompensasi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan kesepakatan.

Namun perlu diperhatikan pasal-pasal berikut yang mengatur bagaimana pihak yang telah diberikan Hak Pengelolaan dapat memberikan hak manfaat atas tanah tersebut kepada pihak ketiga yaitu pihak swasta, baik perseorangan maupun badan hukum dengan perjanjian pemanfaatan tanah. Pihak-pihak yang menerima Hak Pengelolaan langsung dari Badan Pertanahan yaitu instansi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, BUMN/BUMD, Badan Hukum Milik Negara/Daerah atau Badan Hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat dan Badan Bank Pertanahan sendiri dapat memprioritaskan tujuan pemberian haknya. hak untuk kepentingan umum. dan kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan

ekonomi, konsolidasi tanah dan reforma agraria sebagaimana diatur dalam Pasal 137 UU Cipta Kerja, sehingga tidak semata-mata untuk mencari keuntungan.

Pemanfaatan yang diserahkan kepada pihak ketiga ini dapat diberikan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai untuk jangka waktu yang disepakati sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, serta membayar tarif sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Apabila jangka waktu tersebut telah habis, maka hak atas tanah tersebut dikembalikan kepada pemegang Hak Pengelolaan. Bahkan tidak tertutup kemungkinan tanah-tanah yang berada di bawah pengelolaan Badan Bank Pertanahan yang berstatus Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak Milik yang tentunya jika berstatus Hak Milik maka akan diterbitkan sebagai bagian dari Tanah berstatus Hak Pengelolaan. Padahal pemberian Hak Milik atas tanah terbatas untuk keperluan perumahan rakyat dan transmigrasi, yang tentunya sejalan dengan tujuan dibentuknya Badan Bank Pertanahan.

Selain memberikan manfaat atas tanah, Hak Pengelolaan ini juga sesuai dengan nafas pembentukan omnibus law Undang-Undang Cipta Kerja yang dimaksudkan untuk menciptakan iklim usaha dan investasi yang berkualitas bagi para pelaku usaha termasuk UMKM dan penanam modal asing sebagai serta penetapan Bank Tanah dalam Bagian Keempat Ayat 1 Undang-Undang Cipta Kerja. ini. Dimana dalam rangka mendukung penanaman modal, Badan Perbankan Tanah selaku pemegang Hak Pengelolaan diberikan kewenangan untuk menyusun rencana induk, membantu memberikan kemudahan Perizinan/persetujuan Usaha, melaksanakan pengadaan tanah dan menetapkan tarif pelayanan. Sehingga diharapkan dengan adanya peraturan Bank Tanah, proses perizinan usaha dan penanaman modal menjadi lebih sederhana.

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" atau bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam 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. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹

Ketentuan teknis yang mengatur tentang Badan Bank Pertanahan itu sendiri belum ditetapkan, namun tentunya diharapkan adanya pengaturan lebih lanjut mengenai pemberian hak atas tanah dengan Hak Pengelolaan itu sendiri seperti dengan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Hak Kepemilikan tetap berakar pada tujuan pembentukan Badan Bank Pertanahan, yaitu menjamin ketersediaan tanah dalam rangka memaksimalkan penggunaan tanah bagi perekonomian yang berkeadilan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria, sebagaimana termaktum dalam Pasal 126 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Selain itu bank tanah juga memiliki tujuan dalam rangka mendukung investasi.

B. Keberadaan Bank Tanah Ditinjau Dari Asas Kemanfaatan dan Politik Hukum di Indonesia

Diaturinya Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja menjadi landasan hukum bagi berdirinya suatu lembaga negara baru di Indonesia, yaitu Bank Tanah itu sendiri. Pendirian suatu lembaga baru memerlukan berbagai sarana dan prasarana yang harus dipersiapkan terlebih dahulu agar lembaga tersebut dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Sarana dan prasarana, contohnya seperti gedung, peralatan kantor, alat tulis kantor, tenaga kerja, tenaga penunjang, tenaga keamanan, dan masih banyak lagi. Persiapan tersebut tentu membutuhkan anggaran yang tidak sedikit.

Adapun anggaran yang digunakan akan berasal dari kas Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal ini menjadi bagian dari pengertian Belanja Pemerintah Pusat Menurut Organisasi dalam peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2019 tentang Anggaran

¹ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2020. Selain itu, apabila dilihat dalam pasal-pasal mengenai Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja, sebagian besar tugas dan fungsi yang dijelaskan merupakan bagian dari lingkup kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut sebagai Kementerian ATR/BPN). Dalam pasal 125 ayat (4) Undang-Undang Cipta Kerja, tertulis bahwa fungsi Bank Tanah adalah melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Sementara itu, dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, pada pasal 5 dinyatakan bahwa salah satu fungsi Kementerian ATR adalah pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan.

Kewenangan atau *authority* memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang atau *competence*. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang itu sendiri yaitu suatu spesifikasi dari kewenangan yang artinya barang siapa disini adalah subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka subyek hukum berwenang untuk melakukan sesuatu tersebut dalam kewenangan karena perintah undang-undang.

Philipus mandiri Hadjon mengutip pendapat N. M. Spelt dan Ten Berge, membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan (*beleidsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*) yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu : pertama, kewenangan untuk memutuskan mandiri; kedua, kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).²

Konsep Bank Tanah sebagai penguasa dan pengelola tanah negara dinilai berpotensi menghidupkan kembali terjadinya domein verklaring yang pernah berlangsung pada zaman penjajahan Belanda. Adapun fungsi utama domein verklaring pada waktu itu adalah sebagai landasan hukum bagi pemerintah Belanda untuk memberikan hak-hak barat dan untuk mempermudah pemerintah Belanda mengambil tanah-tanah masyarakat berdasarkan hukum pembuktian yang legal.

² Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 112

Isi domein verklaring pada intinya yaitu seluruh tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya oleh pihak lain menjadi tanah domein milik negara. Saat ini, *domein verklaring* telah dicabut dan dihapus secara tegas dalam Undang-Undang Pokok Agraria Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 (selanjutnya disebut sebagai UUPA), tepatnya pada bagian “memutuskan” dalam pembukaan. Pada butir 2, huruf a sampai dengan huruf c, secara tegas menyatakan bahwa berlakunya UUPA disertai dengan pencabutan “*Domeinverklaring, Algemene Domeinverklaring, Domeinverklaring untuk Sumatera, Domeinverklaring untuk keresidenan Manado, dan Domeinverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo*”.

Munculnya Bank Tanah, walaupun tidak sama seperti domein verklaring, berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan oleh pemerintah dalam melakukan pengelolaan tanah. Berdasarkan pasal 6 UUPA, memang dinyatakan bahwa seluruh tanah yang ada di Indonesia memiliki fungsi sosial dan pemerintah berhak melakukan pengadaan tanah demi kepentingan sosial. Akan tetapi, dalam pengaturan Undang-Undang Cipta Kerja, belum ada kejelasan mengenai kriteria dan persyaratan bagi Bank Tanah dalam melakukan pengadaan dan pengelolaan tanah. Jenis dan macam tanah seperti apa saja yang dapat dikelola oleh Bank Tanah juga tidak diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Ketidakjelasan tersebut dikhawatirkan menjadi celah penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah. Pemerintah melalui Bank Tanah memiliki kuasa untuk dapat mengambil tanah masyarakat, dengan dalih demi pengelolaan yang lebih berkembang. Hal tersebut tentu menimbulkan kerugian bagi masyarakat Indonesia.

Keberadaan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja menimbulkan dugaan bahwa pemerintah akan mengupayakan segala cara demi investasi, termasuk mengorbankan kepentingan dan keadilan masyarakat. Apabila terdapat proyek pembangunan nasional yang dikerjakan oleh swasta, maka tentu negara akan berupaya mempermudah proses penyediaan tanah. Selama ini, melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, pengadaan tanah yang dilakukan pemerintah disertai dengan pemberian ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Sementara itu, pengaturan dalam Undang-Undang Cipta Kerja

tidak menyebutkan bahwa akan terjadi ganti kerugian kepada pihak yang berhak dalam mekanisme kerja Bank Tanah. Kekosongan hukum seperti demikian dikhawatirkan menjadi celah bagi negara untuk merugikan masyarakat. Masyarakat dirugikan karena tanahnya dapat diambil alih oleh pemerintah dengan dalih kepentingan umum, tanpa ada kejelasan mengenai adanya atau tidaknya ganti kerugian. Ketidakadilan ini berpotensi tercipta dengan adanya Bank Tanah sebagai bagian dari pemerintah.

KESIMPULAN

1. Tujuan pembentukan Badan Bank Pertanahan, yaitu menjamin ketersediaan tanah dalam rangka memaksimalkan penggunaan tanah bagi perekonomian yang berkeadilan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria, serta dalam rangka mendukung investasi. Sehingga keberadaan Bank Tanah yang tugas dan fungsinya mencakup lingkup kerja Kementerian ATR/BPN menjadi tidak diperlukan. Tugas dan fungsi Bank Tanah sesungguhnya dapat dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN, sehingga tidak perlu menambah sarana dan prasarana baru. Oleh karena itu, keberadaan Bank Tanah tidak efektif, tidak efisien, dan hanya menghabiskan anggaran negara.
2. keberadaan Bank Tanah membuka ruang bagi sektor swasta untuk memperoleh tanah dengan mudah, tentu apabila sektor swasta diberikan kemudahan maka akan menarik minat investasi. Apabila terdapat proyek pembangunan nasional yang dikerjakan oleh swasta, maka tentu negara akan berupaya mempermudah proses penyediaan tanah. Sementara itu, pengaturan dalam Undang-Undang Cipta Kerja tidak menyebutkan bahwa akan terjadi ganti kerugian kepada pihak yang berhak dalam mekanisme kerja Bank Tanah. Kekosongan hukum seperti demikian dikhawatirkan menjadi celah bagi negara untuk merugikan masyarakat. Masyarakat dirugikan karena tanahnya dapat diambil alih oleh pemerintah dengan dalih kepentingan umum, tanpa ada kejelasan mengenai adanya atau tidaknya ganti kerugian. Ketidakadilan ini berpotensi tercipta dengan adanya Bank Tanah sebagai bagian dari pemerintah. Bank Tanah menjadi alat negara untuk dapat menguasai dan mengambil tanah masyarakat,

selain itu juga untuk mempermudah masuknya investasi dan mengesampingkan kepentingan rakyat Indonesia. Sehingga bank tanah ini diperlukan evaluasi terhadap regulasi, sehingga tidak hanya semata-mata untuk kepentingan investasi namun juga harus memperhatikan kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR SPUSTAKA

Boedi Harsono. 2020. *Masalah pertanahan Di Indonesia*. Yogyakarta: STPN Pers.

Irawan Surojo. 2006. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*. Surakarta; Arseola.

Kartasapoetra G. *Masalah Pertanahan di Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta, 2001.

Mhd Zakiul Fikri. 2020. *Reforma Agraria Tanah Ulayat*. Yogyakarta: STPN

Rummellink, Jan. *Hukum Pidana, Komentar Atas Pasal-Pasal KUHP Belanda dan Padangannya dalam KUHP Indonesia*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2005.

Soedarsono. *Pembaharuan Hukum Tanah*, Bandung : Alumni, 1992.

Santoso, Urip. *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2005.

Westi Utami, Sarjita.2021. *Keberadaan Tanah di Indonesia dan beberapa negara dari masa ke masa*. Yogyakarta: STPN Pers

Suhaiela Bahfein, Mengenal Bank Tanah Versi UU Cipta Kerja, Apa Fungsi danPerannya?, <https://properti.kompas.com/read/2020/10/06/105518921/mengenai-bank-tanah-versi-uu-cipta-kerja-apa-fungsi-dan-perannya?page=all>

Vendy Yhulia Susanto, Pembentukan Bank Tanah Diklaim Mampu Meningkatkan Investasi, <https://nasional.kontan.co.id/news/pembentukan-bank-tanah-diklaim-mampu-meningkatkan-investasi>

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah