



ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum

Available online <http://jurnalmahasiswa.uma.ac.id/index.php/arbiter>

Submitted: 14 November 2024; Reviewed: 15 Mei 2024; Accepted: 02 November 2024

Tinjauan Yuridis Hukum Administrasi Negara terhadap Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021

Juridical Review of State Administrative Law on Land Procurement for Public Interest Based on Government Regulation Number 19 Year 2021

Dolly Anggian, Anggreni Atmei Lubis* & M. Yusrizal Adi Syaputra

Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Medan Area, Indonesia

Abstrak

Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Metode Penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif. Studi ini menyimpulkan bahwa bank tanah memiliki peran strategis sebagai alat manajemen pertanahan nasional, terutama dalam hal penguasaan dan pengelolaan tanah, sehingga dapat mewujudkan kemakmuran rakyat yang lebih besar. Hal ini juga diperkuat dengan fakta bahwa kegiatan bank tanah telah berhasil diterapkan di berbagai negara maju untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan secara sistematis, misalnya tanah yang sudah dikembangkan, tanah yang ditelantarkan atau tanah kosong dan tanah yang dianggap terlantar, serta tanah yang dianggap sudah ditempati. Bahwa ada 3 (tiga) nilai dasar hukum, yang disebut cita hukum, dimana hukum harus memenuhi nilai-nilai dasar tersebut, yaitu: keadilan, kemanfaatan (*zweckmaszigkeit*) dan kepastian hukum. Sebagai nilai dasar yang harus dihormati, maka instrumen pengaturan pencadangan tanah di masa depan harus dapat memperhitungkan pencapaian ketiga nilai dasar tersebut.

Kata Kunci: Hukum Administrasi Negara; Pengadaan Tanah; Kepentingan Umum.

Abstract

*Land Acquisition for the Public Interest aims to provide land for the implementation of development to improve the welfare and prosperity of the nation, state and society while still guaranteeing the legal interests of the Eligible Parties. Based on Government Regulation Number 19 of 2021, the research method used is normative juridical with an approach through literature study and analyzed qualitatively. This study concludes that land banks have a strategic role as a national land management tool, especially in terms of land tenure and management, so as to realize greater prosperity for the people. This is also reinforced by the fact that land bank activities have been successfully implemented in various developed countries to systematically overcome various land problems, for example, land that has been developed, abandoned land or vacant land and land that is considered abandoned, as well as land that is considered occupied. potential growth to be more efficient. That there are 3 (three) basic values of law, called legal ideals, where the law must fulfill these basic values, namely: justice, expediency (*zweckmaszigkeit*) and legal certainty. As a basic value that must be respected, the instrument for regulating land reserves in the future must be able to take into account the achievement of these three basic values.*

Keywords: State Administrative Law; Land Acquisition; Public Interest.

How to Cite: Anggian, D. Lubis, A.A., & Syaputra, M.Y.A., (2024). Tinjauan Yuridis Hukum Administrasi Negara Terhadap Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, *ARBITER: Jurnal Ilmiah Magister Hukum*, 6(2): 320-330

*E-mail: anggreni@staff.uma.ac.id

ISSN 2722-1865 (Online)



PENDAHULUAN

Demi mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia perlu melaksanakan pembangunan. Pembangunan pada hakikatnya merupakan pekerjaan rumah bagi setiap negara berkembang, seperti halnya Indonesia (Abdina, 2019; Anggoro, 2003; Junus, 2017). Dalam rangka mewujudkan pembangunan tersebut, banyak hal yang diperlukan oleh pemerintah, diantaranya adalah tanah yang luas dan strategis. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut maka pemerintah melakukan pengadaan tanah. Pengadaan tanah merupakan perbuatan pemerintah dalam rangka memperoleh tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan, khususnya bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antar pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan (Fingli A. Wowor, 2014; Limbong, 2017; Mutolib et al., 2015). Hal ini menunjukkan bahwa proses pengadaan tanah tidaklah sederhana, karena berkaitan langsung dengan hak-hak pihak tertentu (masyarakat) atas tanah (Limbong, 2017; Suranta, 2012; Wirawan, 2019).

Indonesia merupakan Negara hukum, artinya setiap hal harus diatur oleh sebuah hukum dalam hal ini peraturan perundang-undangan. Dasar kewenangan pembentukan perundang-undangan meliputi dua landasan kewenangan yaitu (Elviandri et al., 2019; Nugroho et al., 2020; Nur Wijayanti, 2017): landasan kewenangan formal ialah pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada ketentuan yang memberikan kewenangan kepada lembaga atau pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan tersebut sedangkan landasan kewenangan materil ialah pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat yang memberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan tersebut dari sudut materi muatannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Pengadaan tanah dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil.

Selanjutnya pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menjabarkan bahwa Tanah untuk Kepentingan Umum digunakan untuk pembangunan:

1. pertahanan dan keamanan nasional;
2. jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api dan fasilitas operasi kereta api;
3. waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi dan bangunan pengairan lainnya;
4. pelabuhan, bandar udara, dan terminal;
5. infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi;
6. pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik;
7. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;
8. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
9. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
10. fasilitas keselamatan umum;
11. permakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
12. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;

13. cagar alam dan cagar budaya;
14. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau desa;
15. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;
16. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
17. prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
18. pasar umum dan lapangan parkir umum;
19. kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
20. kawasan ekonomi khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
21. kawasan industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
22. kawasan pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
23. kawasan ketahanan pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah; dan
24. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah.

Sistem pengelolaan tanah di Indonesia telah berkembang, hadirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja memprakarsai lahirnya suatu badan yang berfungsi untuk mengelola tanah di Indonesia yaitu Badan Bank Tanah. Pada Pasal 125 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja menjelaskan bahwa "Badan bank tanah berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah". Lalu pada Pasal 126 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja menjabarkan bahwa Badan bank tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk:

1. kepentingan umum;
2. kepentingan social;
3. kepentingan pembangunan nasional;
4. pemerataan ekonomi;
5. konsolidasi lahan; dan
6. reforma agrarian.

Berdasarkan Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum menyatakan bahwa Badan Bank Tanah yang selanjutnya disebut Bank Tanah adalah badan khusus (*sui geneis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah. Masyarakat masih merasa tidak adil dalam ganti kerugian yang diberikan atas tanah yang mereka miliki tentunya bertolak belakang pula dengan tujuan dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja yaitu untuk mewujudkan pemerataan ekonomi di Masyarakat (Sari & Prasetyo, 2022). Untuk itu kiranya perlu dilakukan penelitian terhadap adanya pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Nomor 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum dengan Undang-Undang Nomor

11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja sekaligus tugas dan fungsi serta peran Bank Tanah secara yuridis terhadap pengelolaan dan pengadaan tanah di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan penelitian terhadap sistematika hukum. Bentuk-bentuk penelitian hukum normatif sebagaimana yang dikatakan Ronny Hanitijo Soemitro meliputi “inventarisasi hukum positif, penelitian asas-asas hukum, penelitian hukum *in concreto*, penelitian sinkronisasi hukum, penelitian sistem hukum dan perbandingan hukum” (Soemitro, 2003). Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian doktrinal, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertuliskan peraturan perundang-undangan (*law in books*) (Sari & Prasetyo, 2022). Sedangkan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis (Bado, 2021). Penelitian yuridis normatif yaitu “penelitian yang dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain karena penelitian yang diteliti berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yaitu hubungan peraturan yang satu dengan peraturan yang lain serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktik” (Faridhi, 2017).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Pengadaan Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum

Pengadaan tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil. Sementara itu Objek Pengadaan Tanah adalah tanah, ruang atas tanah dan ruang bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, atau lainnya yang dapat dinilai. Untuk menyelenggarakan pengadaan tanah maka dibentuk Badan Bank Tanah, 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.

Pengadaan tanah tentunya membutuhkan waktu dan proses agar mendapatkan hasil seperti yang diinginkan. Sebuah sistem jika tidak memiliki proses atau tahapan yang jelas tentunya akan berpengaruh pada hasilnya akhirnya nanti. Berdasarkan Pasal 3 PP Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum dikatakan bahwa Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk Kepentingan Umum diselenggarakan melalui tahapan:

1. perencanaan;
2. persiapan;
3. pelaksanaan; dan
4. penyerahan hasil.

Bank tanah memiliki peran strategis sebagai instrumen pengelolaan pertanahan nasional, khususnya terkait penguasaan dan penatagunaan tanah sehingga dapat mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini diperkuat juga dengan praktik bank tanah yang telah sukses diterapkan di berbagai negara maju untuk menangani berbagai problematika pertanahan secara sistematis, misalnya pemanfaatan tanah yang belum dikembangkan, tanah terlantar atau yang ditinggalkan kosong dan dianggap memiliki potensi untuk pengembangan hingga berubah menjadi lebih produktif. Bank tanah mengacu pada proses akuisisi tanah masyarakat yang belum

dikembangkan atau tidak produktif untuk kemudian dikelola dengan tujuan pengembangan di masa mendatang. Sebagai instrumen pengelolaan pertanahan, lembaga bank tanah harus mampu mengemban amanat Pasal 33 UUD 1945, yaitu tanah dikuasai atau diatur oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini, bank tanah harus mensejahterakan masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya tanah secara optimal, berkeadilan, dan berkelanjutan. Karenanya, kegiatan bank tanah tidak diperbolehkan mengabaikan kepentingan rakyat, yakni kemakmuran bersama. Dalam rangka mengakomodasi penerapan bank tanah, maka bank tanah perlu diatur secara spesifik dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Marsella selaku Notaris PPAT dan juga ahli hukum pertanahan pada Kantor Notaris Wan Marsella diketahui bahwa menurutnya lahirnya badan bank tanah disatu sisi tidak efektif. Apabila dilihat pasal-pasal mengenai bank tanah dalam UU cipta kerja, sebagian besar tugas dan fungsi yang dijelaskan merupakan bagian dari lingkup kerja kementerian agraria dan tata ruang/badan pertanahan nasional. tugas dan tersebut dapat dilaksanakan oleh kementerian ATR/BPN.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Marsella selaku Notaris PPAT dan juga ahli hukum pertanahan diketahui bahwa aturan mengenai pengadaan tanah di Indonesia tentunya sudah banyak dan terus dilakukan perubahan dengan tujuan untuk menyesuaikan dengan dinamika kehidupan masyarakat pada setiap jaman. Terkait dengan tambahan aturan lagi untuk saat ini belum diperlukan karena aturan mengenai pengadaan tanah di Indonesia baru saja dirubah dan di perbaharui. Terkait dengan wewenang saya dalam penagdaan tanah bahwa Wewenang Saya selaku notaris/atau PPAT dalam hal bidang pertanahan, utama dalam hal Penerbitan akta Pelepasan hak atas tanah. Namun terkait pengadaan tanah demi pembangunan dan kepentingan umum merupakan kewenangan pejabat publik lain yaitu panitia pengadaan tanah. Tetapi sebagai ahli hukum pertanahan Bu Marsella dapat memberikan saran dan pendapat terkait dengan pengadaan tanah di Indonesia.

Mekanisme Perolehan Tanah Oleh Badan Bank Tanah Untuk Pengadaan Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kepentingan Umum

Mekanisme perolehan tanah oleh Bank Tanah di Indonesia tentunya sudah di atur dalam aturan tertulis yang berlaku. agar dapat dibandingkan maka pertama-tama akan dijabarkan terlebih dahulu mekanisme penyelenggaraan bank tanah di Negara lain. Mekanisme penyelenggaraan bank tanah di Belanda terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu tahap penyediaan tanah, tahap pematangan tanah, dan tahap penyaluran tanah dengan ditentukan terlebih dahulu penggunaannya. Sedangkan mekanisme penyelenggaraan bank tanah di Amerika Serikat juga terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu tahap pengumpulan, tahap pengelolaan, dan tahap penggunaan kembali berbagai properti terlantar atau menjadi objek sita pajak. Mekanisme yang digunakan dalam praktiknya antara lain:

1. Tahapan pengumpulan/pengambilalihan

Berupa identifikasi terhadap tanah terlantar yang diikuti dengan penyitaan objek pajak atau pemberian properti secara sukarela oleh si pemilik tanah.

2. Tahapan pengelolaan

Berupa pembiayaan bagi kegiatan pemeliharaan terhadap properti, mulai dari penjualan, penyewaan, penarikan biaya pajak, pembersihan hingga penghancuran properti terlantar atau terikat sita pajak. Pembiayaan dapat diperoleh dari departemen pemerintah terkait, misalnya yang menyediakan dana untuk hal ini adalah United States Department of Housing and Urban Development (US HUD). Pengelolaan pun dipermudah dengan pemberian kewenangan kepada

swasta untuk menjual aset pemerintah, sehingga dari hasil penjualan tersebut, swasta akan menerima komisi penjualan, sedangkan pemerintah akan mendapatkan dana senilai harga pasar dari properti tersebut. Di beberapa negara bagian tertentu, praktek bank tanah memberikan keringanan melalui pengabaian pajak oleh swasta sebagai insentif memperoleh properti. Setelah dikelola, maka kemudian ditentukan tujuan penggunaannya sesuai program pemerintah.

3. Penggunaan kembali

Adanya distribusi melalui pemasaran properti pelelangan umum atau jual beli secara langsung antara institusi bank tanah dengan pribadi atau sektor swasta. Distribusi ini diatur secara tegas dalam suatu kebijakan khusus, penerima distribusi diseleksi dengan sangat ketat.

Bank tanah melakukan beberapa aktivitas kegiatan di dalam proses perolehan tanah untuk pembangunan, yaitu meliputi tahap penyediaan atau pengadaan tanah, pematangan atau maturasi tanah, dan penyaluran tanah. Pada tahap pengadaan tanah, bank tanah akan melakukan penyediaan atau pengadaan tanah dengan cara akuisisi, transaksi jual beli, dan tukar menukar. Beberapa aktivitas signifikan pada tahapan ini, antara lain adalah melakukan perencanaan, peninjauan aspek fisik tanah, konfirmasi status tanah, dan perencanaan distribusi biaya pembelian/ penyediaan tanah. Pada tahap penyediaan atau pengadaan tanah juga harus memperhatikan tentang histori dari tanah itu sendiri. Hal ini dilakukan agar di masa yang akan datang pihak terkait tidak terlilit permasalahan terkait sengketa kepemilikan suatu tanah. Selanjutnya, pada tahap maturasi, badan bank tanah mempersiapkan infrastruktur pendukung, yang meliputi fasilitas dan layanan publik, pembangunan sarana dan prasarana, akses saluran yang steril, dan lain sebagainya. Pada bank tanah swasta, aktivitas pematangan mengacu kepada pembangunan fasilitas inti dan pendukung yang dilakukan berlandaskan perhitungan/ perincian ekonomi dan tata kelola yang akurat supaya kegiatan investasi suatu tanah mengalami profit dan keuntungan. Aktivitas tersebut harus berlandaskan rencana tata ruang wilayah yang sudah diberlakukan oleh negara. Tahapan ini menjadi penentu dari value atau nilai tanah dan daya pikat rakyat atau investor untuk melakukan transaksi jual beli atau sewa menyewa tanah. Meskipun, nilai suatu tanah dirasa sangat signifikan di dalam tahapan ini, namun nilai suatu tanah ditentukan oleh berbagai macam faktor, di antaranya adalah status penguasaan tanah, keringanan, kemanfaatan, badan atau kelembagaan, dan sarana prasarana (Fahmi & Pinem, 2018; Hafidzi, 2020). Pada sisi lain, mekanisme operasional bank tanah juga menemui tantangan dalam pelaksanaannya. Candra dan Khaidir memaparkan bahwa pemukiman kumuh menjadi salah satu tantangan dalam mekanisme operasional bank tanah. Selain itu, estimasi waktu dan anggaran yang besar juga menjadi tantangan. Pada aspek ini, perlu dilakukan pengawasan terkait nilai, kebutuhan administrasi keuangan, dan pemberian keringanan kepada penguasa hak atas tanah selama proyek dilangsungkan (Adrian Sutedi, 2023; Suranta, 2012)

Sebagai upaya untuk memenuhi ketersediaan tanah dan terhindarkan dari lonjakan harga pasar tanah yang melambung tinggi, maka pelaksanaan mekanisme bank tanah harus segera dilakukan berdasarkan Perpres 113 Tahun 2021. Pada tahun 2022, pemerintah mulai mengidentifikasi kepemilikan dan pengelolaan tanah untuk pembangunan. Tanah-tanah tersebut bisa berasal dari tanah cadangan umum negara, tanah aset pemerintah yang belum ter manfaatkan, tanah timbul, tanah tumbuh maupun bekas pertambangan, tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang ataupun konsolidasi tanah, tanah dari pelepasan kawasan hutan, atau pun tanah dari proses pengadaan langsung atau hibah/sumbangan. Pemerintah pun dinilai tanggap dan mendukung perihal eksistensi bank tanah dengan memberikan modal 1 triliun dari total 2,5 triliun sebagai penyertaan modal

negara. Selain itu, pemerintah di awal tahun 2022 juga telah mencabut izin atau pun hak pada sektor kehutanan, pertambangan hingga pertanian. Secara makro tanah-tanah sumber persediaan pembangunan tersebut akan dimanfaatkan badan bank tanah melalui perencanaan, pengolahan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah. Bagi negara, bank tanah akan melengkapi kebijakan pengelolaan pertanian dengan pemberian Hak Pengelolaan di atas tanah negara. HPL tersebut nantinya di atasnya diberikan Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha atau pun Hak Pakai kepada pihak lain dengan berdasarkan perjanjian/sewa. Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Marsella selaku Notaris PPAT dan Ahli Hukum Pertanahan mengatakan bahwa secara administrasi proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum masih rumit. Masih ada tumpang tindih peraturan dan pelaksanaan. Untuk itu perlu lagi adanya perubahan baik terkait dengan aturan-aturan dan implementasinya dilapangan.

Menurut Ibu Marsella bahwa mekanisme pengadaan tanah oleh bank tanah terkait tugas, fungsi dan peran bank tanah pada hakikatnya bisa dilakukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang saja. Tetapi begitulah sistem yang berjalan, harus selalu lahir badan-badan baru yang berbentuk lembaga untuk menjalankan suatu aturan hukum sebagai kaidah di tengah-tengah masyarakat.

Optimalisasi Terhadap Pengadaan Tanah Di Indonesia Untuk Mewujudkan Keadilan Dan Kelayakan Bagi Masyarakat

Gustav Radbruch mengemukakan bahwa tujuan hukum harus dipahami sebagai dasar sekaligus pengikat dalam pembentukan perundang-undangan. Terdapat 3 (tiga) nilai dasar dari hukum yang kemudian dikenal dengan cita hukum, yang mana hukum harus memenuhi nilai-nilai dasar tersebut, yaitu: keadilan, kegunaan (*zweckmaszigkeit*), dan kepastian hukum (Akmal, 2021). Sebagai suatu nilai dasar yang harus dipenuhi, maka instrumen pengaturan bank tanah yang akan datang harus mampu mengakomodasi terpenuhinya ketiga nilai dasar tersebut. Pemenuhan terhadap nilai keadilan diperlukan untuk menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan bank tanah. Pemenuhan terhadap nilai kepastian hukum ditujukan agar negara menjamin adanya kepastian hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur penyelenggaraan bank tanah di Indonesia. Adapun nilai kemanfaatan dimaksudkan bahwa segala upaya yang terdapat dalam penyelenggaraan bank tanah harus memberikan manfaat yang besar, khususnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berikut akan dijabarkan beberapa konsep keadilan, kepastian dan kemanfaatan dalam bank tanah:

1. Konsep keadilan dalam bank tanah

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus bisa menciptakan keadilan bagi berbagai pihak, menciptakan posisi yang proporsional dan tidak timpang sebelah. Pihak inti yang sangat berperan dalam penyelenggaraan bank tanah publik ini adalah pemerintah dan masyarakat. Sebagaimana dipraktekkan di beberapa negara lain, dalam penyelenggaraan bank tanah publik telah terjadi perbuatan hukum berupa peralihan aset berupa hak atas tanah yang dapat berupa jual-beli, tukar menukar, maupun hibah antara pemerintah dan masyarakat. Suatu hubungan hukum yang adil dapat diciptakan melalui proses dan prosedur yang benar, transparan dan memberikan jaminan akuntabilitas. Meski semua orang menghendaki terwujudnya keadilan, namun tidak semuanya memahami dan mengerti makna keadilan.

Pemikiran tentang keadilan yang relatif baru adalah teori John Rawls yang menyatakan bahwa *justice is fairness*. Fairness yang diartikan kepatutan atau kewajaran dalam konsepsi keadilan John Rawls lebih dimaksudkan sebagai penekanan kondisi saling menguntungkan. Jika

dikaitkan dengan konsep penyelenggaraan bank tanah, keadilan sebagai fairness menghendaki terwujudnya transparansi dalam pengelolaan bank tanah publik. Selain itu, jika dikaitkan dengan proses peralihan hak atas tanah yang terjadi dalam mekanisme bank tanah, keadilan sebagai fairness 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 publik yang dilakukan oleh pemerintah berjalan secara transparan dan akuntabel.

John Rawls merupakan pendukung keadilan formal yang secara konsisten 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. Keadilan menuntut kesamaan minimum bagi segenap Masyarakat.

Berdasarkan teori keadilan yang menempatkan hukum dan peraturan pada landasan utama, maka peraturan terkait bank tanah setingkat undang-undang yang dapat mewartakan praktek bank tanah di Indonesia seharusnya segera dibentuk. Berkaitan dengan prinsip keadilan John Rawls yang terdiri dari pemenuhan hak yang sama atas kebebasan dasar (equal liberties) dan pengaturan terhadap perbedaan ekonomi dan sosial untuk menciptakan kondisi yang kondusif (maximum minimum), maka perlu disesuaikan dengan cita hukum dan landasan konstitusional Indonesia. Pembentukan peraturan mengenai bank tanah setingkat undang-undang tidak boleh dilatarbelakangi oleh prinsip kebebasan dan hak individu seperti yang dikemukakan oleh John Rawls, karena pola tersebut tidaklah sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia yang bercirikan kekeluargaan.

Pembentukan peraturan mengenai bank tanah setingkat undang-undang harus tetap memperhatikan jiwa bangsa Indonesia dengan Pancasila sebagai cita hukumnya, serta memperhatikan nilai-nilai luhur UUD NRI 1945 tentang moral, keadilan, kemanusiaan, dan kesejahteraan, yang kesemuanya harus diaktualisasikan dalam konsepsi undang-undang bank tanah di masa yang akan datang. Selanjutnya teori keadilan Aristoteles membagi keadilan ke dalam keadilan kumulatif dan keadilan distributif. Keadilan kumulatif yaitu memberikan setiap orang akan haknya (to give each one his due) secara sama atau memperlakukan setiap orang secara sama (equal).

Penekanan dalam keadilan kumulatif ini terletak pada kuantitas, yaitu adanya kesamaan jumlah yang harus diberikan. Berkaitan dengan praktik bank tanah, 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 yang merupakan 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 hak milik melalui jual beli, pemerintah sebagai pembeli dan masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah diberi hak yang sama untuk merealisasikan keinginannya masing-masing mengenai besaran nilai/ harga tanah yang hendak diakuisisi oleh bank tanah, yaitu samasama sepakat dengan harga. Jual beli tanah tidak boleh terjadi tanpa adanya kesepakatan dari kedua belah pihak.

Pemerintah sebagai otoritas yang berkuasa tidak boleh sewenang-wenang dalam menentukan nilai/ harga tanah semauanya dengan mengorbankan harapan masyarakat, atau

dapat dikatakan bahwa pemerintah tidak boleh menari-nari di atas duka lara 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 pembebasan pembebanan pajak penghasilan yang akan meringankan posisi masyarakat selaku pemilik hak atas tanah, sebagaimana penerapan bank tanah di beberapa negara yang memberlakukan pembebasan pajak penghasilan terhadap tanah-tanah yang diakuisisi oleh bank tanah. Misalnya di Amerika, kebijakan pembebasan pajak ini merupakan insentif yang sengaja diberikan negara kepada pemilik tanah yang merupakan objek bank tanah.

2. Konsep Kepastian Hukum Dalam Bank Tanah

Kepastian hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah perlindungan yustisiabel terhadap tindakan kesewenang-wenangan, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum selalu identik dengan hukum yang mempersoalkan hubungan hukum antara warga negara dan negara. Guna menjamin kepastian hukum, diperlukan adanya aturan yang sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia. Menurut Jan Michiel Otto, suatu kepastian hukum bisa dicapai apabila substansi dari hukum sejalan dengan kebutuhan dari masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa regulasi yang dapat menciptakan kepastian hukum adalah regulasi yang dapat mencerminkan budaya yang berkembang dalam masyarakat.

Budaya yang berkembang dalam masyarakat merupakan gambaran akan kebutuhan masyarakat yang diidam-idamkan, sehingga regulasi yang sesuai dengan budaya masyarakat nantinya akan dapat menciptakan keharmonisan antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Konsep bank tanah sangatlah sesuai dengan kebutuhan masyarakat karena dalam konsep bank tanah ini nilai atau harga tanah yang akan dipakai dalam transaksi peralihan hak atas tanah untuk memperoleh tanah akan didasarkan pada nilai yang terbentuk di pasar, yang dilakukan jauh-jauh hari sebelum tanahnya dibutuhkan untuk pembangunan. Jika dikaitkan dengan konsep bank tanah yang secara spesifik belum diatur dalam hukum positif nasional, maka regulasi yang mengatur mengenai praktik bank tanah di Indonesia ini perlu segera disusun untuk mengisi kekosongan hukum dan menjamin terciptanya kepastian hukum, mengingat kebutuhan masyarakat akan konsep bank tanah ini sangatlah mendesak.

Manfaat bank tanah bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat tidak dapat dipungkiri, telah banyak hasil penelitian yang membuktikan bahwa bank tanah memiliki kontribusi besar dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di beberapa negara maju, khususnya di Belanda dan Amerika Serikat sebagaimana telah dikaji dalam sub bab sebelumnya.

Regulasi yang mengatur mengenai praktik bank tanah di Indonesia harus mampu mengakomodasi berbagai aspek dalam penyelenggaraan bank tanah, hal ini bertujuan agar tidak terjadi tindakan semena-mena yang berpotensi melahirkan ketidakadilan dalam penyelenggaraan bank tanah. Bentuk regulasi yang paling tepat untuk mewadahi pengaturan bank tanah di Indonesia ini adalah undang-undang. Aspek penting yang harus ada dalam rancangan undang-undang bank tanah setidaknya-tidaknya berupa aspek regulasi, kelembagaan, dan mekanisme penyelenggaraan.

3. Konsep Kemanfaatan Hukum Dalam Bank Tanah

Selain keadilan dan kepastian hukum, maka tujuan hukum yang ketiga adalah kemanfaatan. Kemanfaatan hukum menurut Jeremy Bentham diartikan bahwa adanya negara dan hukum semata-mata hanya demi manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat. Kebahagiaan ini selayaknya dapat dirasakan oleh setiap individu dalam suatu bangsa. Jika teori kemanfaatan

hukum ini dikaitkan dengan penerapan konsep bank tanah di Indonesia, maka kebutuhan masyarakat akan terciptanya bank tanah sangatlah mendesak mengingat kompleksitas masalah pertanahan yang saat ini terjadi di Indonesia, khususnya masalah krisis ketersediaan lahan dan liberalisasi tanah yang menyebabkan harga tanah melonjak sangat tinggi dan berimplikasi pada ketidakmampuan masyarakat berpenghasilan rendah untuk memiliki tanah.

Bahkan banyak petani Indonesia yang berada dalam lingkaran kemiskinan selama berpuluh-puluh tahun karena tidak mampu memiliki lahan pertaniannya sendiri, jadi hanya sebatas pekerja yang mengerjakan lahan milik tuan tanah. Manfaat bank tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat tidak dapat dipungkiri, telah banyak hasil penelitian yang membuktikan bahwa bank tanah memiliki kontribusi besar dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat di beberapa negara maju, khususnya di Belanda dan Amerika Serikat sebagaimana telah dikaji dalam sub bab sebelumnya. Dengan dukungan perangkat hukum berupa undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai bank tanah, maka praktik bank tanah di Indonesia akan berjalan sesuai fungsinya dengan efektif dan memiliki daya guna yang besar. Kondisi ini secara otomatis akan meningkatkan kesejahteraan tiap individu dan melaksanakan amanat konstitusi untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia.

Dengan memenuhi ketiga norma-norma di atas maka akan tercipta iklim pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang baik di Indonesia. Selain hal-hal tersebut di atas hal yang perlu diperhatikan lagi guna mengoptimalkan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Indonesia adalah kecocokan antara keadilan, kepastian serta kemanfaatan. Masyarakat yang memiliki hak atas tanah harus merasakan keadilan terkait dengan sistem ganti rugi atas haknya, setelah itu bagi pihak yang diberikan kepercayaan untuk mengelola tanah harus mendapatkan kepastian hukum atas kedudukan tanah yang digunakan, dan masyarakat serta Negara harus dapat merasakan manfaat dari pengadaan tanah untuk kepentingan umum sebagai hasil dari adanya pengadaan tanah oleh Bank Tanah.

SIMPULAN

Bank tanah memiliki peran strategis sebagai alat manajemen pertanahan nasional, terutama dalam kaitannya dengan penguasaan dan pengelolaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini juga diperkuat dengan fakta bahwa kegiatan bank tanah telah berhasil diterapkan di berbagai negara maju untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan secara sistematis, misalnya tanah yang sudah dikembangkan, tanah yang ditinggalkan atau tanah yang kosong dan dianggap sudah ditempati, sehingga potensi pertumbuhannya menjadi lebih efisien. Bank tanah mengacu pada proses akuisisi lahan masyarakat yang belum dikembangkan atau tidak produktif dan kemudian dikelola untuk pengembangan di masa depan. Bank tanah melakukan sejumlah kegiatan selama proses akuisisi tanah untuk pembangunan, termasuk tahap penawaran atau akuisisi tanah, penyiapan atau pematangan tanah, dan pendistribusian tanah. Ada 3 (tiga) nilai dasar hukum yang disebut sebagai cita hukum, dimana hukum harus memenuhi nilai-nilai dasar tersebut, yaitu: keadilan, kemanfaatan (*zweckmaszigkeit*) dan kepastian fisik yuridis. Sebagai nilai dasar yang harus dihormati, maka instrumen pengaturan pencadangan tanah di masa depan harus dapat memperhitungkan perwujudan ketiga nilai dasar tersebut. Pengakuan terhadap nilai keadilan diperlukan agar tercipta keseimbangan hak dan kewajiban di antara para pihak yang terlibat dalam pengelolaan pencadangan tanah. Pengakuan terhadap nilai kepastian hukum bertujuan untuk memastikan bahwa negara menjamin kepastian hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur penyelenggaraan bank tanah di Indonesia. Nilai kemanfaatan berarti bahwa setiap upaya dalam penyelenggaraan dana

Dolly Anggian, Anggreni Atmei Lubis & M. Yusrizal Adi Syaputra Tinjauan Yuridis Hukum Administrasi Negara Terhadap Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021

tanah harus memberikan manfaat yang besar, terutama memberikan kemakmuran yang lebih besar bagi rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdina, M. F. (2019). Analisis Dampak Perkebunan Kelapa Sawit Terhadap Sosial Dan Ekonomi Masyarakat di Kabupaten Asahan. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 2(2), 286–306. <https://doi.org/10.34007/jehss.v2i2.109>
- Adrian Sutedi, S. (2023). *Sertifikat hak atas tanah*. Sinar Grafika.
- Akmal, D. U. (2021). PENATAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI UPAYA PENGUATAN SISTEM HUKUM DI INDONESIA. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18(3). <https://doi.org/10.54629/jli.v18i3.761>
- Anggoro, K. (2003). Keamanan Nasional, Pertahanan Negara, dan Ketertiban Umum. *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII. Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional*.
- Bado, B. (2021). Model Pendekatan Kualitatif: Telaah Dalam Metode Penelitian Ilmiah. In *Pengantar Metode Kualitatif*.
- Elviandri, E., Dimiyati, K., & Absori, A. (2019). *Quo vadis negara kesejahteraan: meneguhkan ideologi welfare state negara hukum kesejahteraan indonesia*.
- Fahmi, S., & Pinem, M. (2018). Analisis Nilai Anak dalam Gerakan Keluarga Berencana bagi Keluarga Melayu. *Jupiis: Jurnal Pendidikan Ilmu-Ilmu Sosial*, 10(1), 112. <https://doi.org/10.24114/jupiis.v10i1.9653>
- Faridhi, A. (2017). Penguji Peraturan Perundang-undangan Tunggal Keniscayaan. *Jurnal Mercatoria*, 10(2), 180. <https://doi.org/10.31289/mercatoria.v10i2.1202>
- Fingli A. Wowor. (2014). FUNGSI BADAN PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA TANAH. *Lex Privatum*, 2(2), 95–104. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Hafidzi, A. (2020). Nilai-nilai Pendidikan Optimisme pada Tradisi Tedhak siten di Masyarakat Jawa. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 3(2), 442–451. <https://doi.org/10.34007/jehss.v3i2.337>
- Junus, S. P. (2017). Masalah Patologi Birokrasi (Hipocracy) Dan Terapinya. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 32(2), 144. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol32.no2.1336>
- Limbong, D. (2017). Tanah Negara, Tanah Terlantar Dan Penertibannya. *Jurnal Mercatoria*, 10(1), 1. <https://doi.org/10.31289/mercatoria.v10i1.614>
- Mutolib, A., Yonariza, Y., Mahdi, M., & Ismono, H. (2015). KONFLIK AGRARIA DAN PELEPASAN TANAH ULAYAT (STUDI KASUS PADA MASYARAKAT SUKU MELAYU DI KESATUAN PEMANGKUAN HUTAN DHARMASRAYA, SUMATERA BARAT). *Jurnal Penelitian Sosial Dan Ekonomi Kehutanan*. <https://doi.org/10.20886/jsek.2015.12.3.213-225>
- Nugroho, N., Siregar, M., & Munthe, R. (2020). Hukum Analisis terhadap Pencegahan Tindak Pidana Pencucian Uang oleh Bank Negara Indonesia Analysis of the Prevention of Criminal Acts of Money Laundering by Bank Negara Indonesia. *Arbiter*, 2(1), 100–110. <http://jurnalmahasiswa.uma.ac.id/index.php/arbiter>
- Nur Wijayanti, S. (2017). Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. *Jurnal Media Hukum*, 23(2). <https://doi.org/10.18196/jmh.2016.0079.186-199>
- Sari, M. D. P., & Prasetyo, A. G. (2022). Mekanisme Fiktif Positif, Pengaturan Tata Ruang, Dan Hubungan Pusat-Daerah Dalam Kerangka UU Cipta Kerja: Tawaran Rekomendasi Kebijakan. *Kybernan: Jurnal Studi Pemerintahan*, 5(1), 1–7.
- Soemitro, R. H. (2003). *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta. *Rosa Agustina*.
- Suranta, F. A. (2012). Fungsi pendapatan tanah di Indonesia ditinjau menurut undang-undang pokok agraria. *Jurnal Mercatoria*, 5(2), 132–145.
- Wirawan, V. (2019). Kajian Tertib Administrasi Pertanahan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten Setelah Berlakunya Perdais Yogyakarta. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 6(2), 161–171.