

Konstitusionalitas Keberadaan Bank Tanah dalam Pengelolaan dan Penguasaan atas Tanah oleh Negara

Iwan Permadi

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia
iwanpermadibrawijaya1972@gmail.com

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis pengaturan Bank Tanah yang ada di Indonesia dan implikasi hukum dari pengaturannya terhadap pengelolaan dan penguasaan tanah oleh Negara. Keterbatasan tanah dan jaminan ketersediannya untuk kepentingan umum ialah ugreksi pembentukan Bank Tanah, masalahnya konsep tanah sebagai hak milik negara telah mencederai konstitusi Indonesia bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat." Tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya dianggap tidak ada penguasaan hak di atasnya dan menjadi tanah negara. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat konflik norma antara aturan tentang Badan Bank Tanah dengan konstitusi Indonesia. Sehingga perlu dilakukan uji materil terkait pasal dalam aturan Badan Bank Tanah kepada Mahkamah Agung. Terdapat beberapa penelitian yang mengkaji tentang Bank Tanah namun dalam penelitian ini terdapat kebaruan yaitu uji materil terkait pasal dalam aturan Badan Bank Tanah.

Kata kunci: *Bank Tanah; Negara; Penguasaan Tanah*

Abstract

The purpose of this study is to analyse the existing Land Bank arrangements in Indonesia and the legal implications of its arrangements for the management and control of land by the State. The problem is that the concept of land as state property has harmed the Indonesian constitution that "The land, water and natural resources contained therein shall be controlled by the state for the greatest prosperity of the people". Land that cannot be proven to have ownership is considered to have no ownership rights on it and becomes state land. The method used in this research is normative juridical. The results of this research show that there is a conflict of norms between the rules on the Land Bank Agency and the Indonesian constitution. So it is necessary to conduct a material test related to the article in the Land Bank Agency regulation to the Supreme Court. There are several studies that examine the Land Bank, but in this study there is novelty, namely judicial review related to articles in the Land Bank Agency rules.

Keywords: *Bank of Land; Land Ownership; State*

1. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara agraris yang kehidupan berbangsa dan bernegaranya mengharuskan dilindungi oleh negara. Amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” sehingga yang berhubungan dengan tanah merupakan bagian dari bumi, air dan kekayaan alam yang wajib dikelola dan dimanfaatkan seluas-luasnya untuk kemakmuran rakyat. Tanah adalah sumber daya alam yang dibutuhkan manusia dalam memenuhi kebutuhannya dalam bentuk usaha seperti industri, pembangunan sarana dan prasarana.¹ Menurut Soedjarwo Soermihardjo tanah sebagai sumber kemanfaatan yang sangat penting dan memiliki nilai manfaat terhadap kehidupan dan penghidupan manusia,² sehingga tanah sebagai kebutuhan pokok dalam kegiatan berusaha dan investasi.³ Namun pengelolaan dan pemanfaatan tanah menjadi sangat penting dalam upaya terselenggaranya kemakmuran dan keadilan yang seluas-luasnya.⁴

Bank Tanah sebagai instrumen pendukung pengadaan tanah secara adil dan mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah,⁵ serta untuk mengurangi konflik dan sengketa pembebasan tanah dan liberalisasi tanah di Indonesia.⁶ Konsep Bank Tanah diatur dalam Pasal 125 – Pasal 135 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Pasal 3 ayat (1) PP Badan Bank Tanah, Bank Tanah memiliki fungsi yang meliputi: perencanaan, perolehan tanah, pengadaan tanah, pengelolaan tanah, pemanfaatan tanah dan pendistribusian tanah.

Pengadaan tanah yang bersumber dari tanah merupakan penetapan pemerintah dan tanah dari pihak lain. Tanah hasil penetapan pemerintah dimaksud meliputi tanah negara yang bersumber dari tanah bekas hak, tanah terlantar, tanah pelepasan kawasan hutan, tanah timbul, tanah hasil reklamasi, bekas tambang, tanah pulau-pulau kecil, tanah yang terdampak oleh kebijakan perubahan tata ruang, dan yang tidak terdapat penguasaan atasnya. Hasil penetapan tanah tersebut

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

² Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik atas Tanah* (Jakarta: Republika, 2008).

³ Embun Sari et al., “Politik Hukum Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Abrasi Pasca Diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja,” *Jurnal Ius Constituendum* 7, no. 1 (2022): 50, <https://doi.org/10.26623/jic.v7i1.4390>.

⁴ Nadia Aurynnisa Prihandini, Supriyadi Supriyadi, dan Zaenal Arifin, “Analisis Yuridis Pemecahan Tanah Pertanian Kurang Dari Batas Minimum Kepemilikan Tanah Pertanian Karena Pewarisan Di Kabupaten Pati,” *Semarang Law Review (SLR)* 2, no. 2 (2022): 190, <https://doi.org/10.26623/slr.v2i2.3849>.

⁵ Nila Trisna dan Ilka Sandela, “Eksistensi Bank Tanah Dalam Hukum Agraria di Indonesia,” *Jurnal Ius Civile* 5, no. 1 (2021): 187–201, <https://doi.org/http://jurnal.utu.ac.id/jcivile/article/download/3564/2272>.

⁶ Rahma Winati, Yusuf Hidayat, dan Anas Lutfi, “Eksistensi Dan Prospek Penyelenggaraan Bank Tanah,” *Jurnal Magister Ilmu Hukum* 7, no. 1 (2022): 25–40, <https://doi.org/10.36722/jmih.v7i1.1186>.

kemudian difungsikan sebagai hak pengelolaan dan dijadikan sebagai sumber tanah bagi Bank Tanah. Hal tersebut melanggar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dimana pemerintah melanggar hak penguasaan oleh negara dengan menjadikannya sebagai hak milik negara. Bank Tanah yang dimaksudkan tanah sebagai hak milik negara berarti telah mengadopsi asas *domein verklaring* (nagaraisasi tanah) dan menyelewengkan hak menguasai dari negara. Konsep *domein verklaring* pernah dilakukan oleh pemerintah kolonial Hindia Belanda untuk menguasai tanah masyarakat, namun asas tersebut telah dihapus oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Asas tersebut memegang suatu pandangan bahwa tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya maka dianggap tidak ada penguasaan hak atasnya, maka otomatis menjadi tanah milik negara. Bank Tanah menetapkan perolehan tanah yang tidak dikembangkan atau tidak produktif maka akan dilakukan pengelolaan yang bertujuan pada pengembangan.⁷

Beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan, pertama oleh Kafrawi (2022), mengkaji eksistensi badan Bank Tanah yang telah ada secara konstitusional dalam sistem hukum agraria Indonesia yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dan tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Badan Bank Tanah adalah bentuk Hak Mengusai Negara atas Tanah (HMN) yang penyelenggarannya berfungsi sebagai pengelola tanah. Badan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja ialah investasi menjadi tujuan utama, selain diperuntukan sebagai kepentingan umum, sosial dan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan serta reforma agraria. Perbedaan penelitian ini, membahas badan bank tanah sebagai suatu konsep kekuasaan hak menguasai negara dan bertujuan untuk mendukung investasi yang ada di Indonesia.⁸

Penelitian kedua oleh Erdiana (2021), mengkaji keberadaan bank tanah dalam rangka pengadaan tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Pengadaan tanah berdasarkan UU Cipta Kerja terdiri dari *pertama*, pengaturan pembentukan bank tanah, bahwa Bank Tanah dijadikan sebagai badan khusus yang mengendalikan pengelolaan tanah dan kekayaannya sebagai kekayaan negara yang dipisahkan. *Kedua*, bentuk organisasi bank tanah terbagi atas Komite, Dewan Pengawas, serta Badan Pelaksana. *Ketiga*, mempunyai fungsi dalam melakukan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. *Keempat*, sifat tugas dan

⁷ Celine Gabriella Tampi, "Pembentukan Bank Tanah Berdasarkan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Dalam Rangka Menjamin Kesejahteraan Masyarakat," *Jurnal Lex Crimen* 1, no. 1 (2021): 174–200, <https://doi.org/https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/38410>.

⁸ Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, "Kajian Yuridis Badan Bank Tanah Dalam Hukum Gararia Indonesia," *Perspektif Hukum* 22, no. 1 (2022): 109–38, <https://doi.org/https://perspektif-hukum.hangtuah.ac.id/index.php/jurnal/article/view/119>.

wewenang dari bank tanah yaitu transparan, akuntabel, dan non profit. *Kelima*, sumber kekayaan dari bank tanah bersumber dari APBN; pendapatan sendiri; penyertaan modal negara; dan sumber lain yang menyandang keabsahan. *Keenam*, tanah yang masuk dalam pengelolaan oleh bank tanah mempunyai hak pengelolaan. Perbedaan penelitian ini, membahas pengadaan bank tanah berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja.⁹

Selanjutnya penelitian oleh Tejawati (2022), mengkaji implementasi Bank Tanah di Indonesia harus berdasarkan pada Teori Keadilan Bermartabat. Tujuannya dalam rangka memanusiaakan manusia, utamanya kaitannya dengan pemilik ataupun pemegang hak atas tanah dalam pengadaan tanah. Implementasi Bank Tanah erat kaitannya dengan disediakannya tanah untuk pembangunan yang dilakukan Pemerintah penting berlandaskan pada Teori Keadilan Bermartabat, sehingga dapat mempersempit dilakukannya penyelewengan terhadap terpenuhinya penguasaan hak atas tanah. Perbedaan penelitian ini, membahas mengenai implementasi bank tanah yang harus didasarkan pada teori keadilan bermanfaat.¹⁰

Kelebihan penelitian ini menyajikan pembahasan yang detail dan terperinci. Kekurangan penelitian sebelumnya masih menggunakan dasar hukum yang telah dicabut yaitu Undang-Undang Cipta Kerja. Undang-undang tersebut telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pengaturan tentang Bank Tanah yang ada di Indonesia dan implikasi hukum dari pengaturan terkait Bank Tanah terhadap pengelolaan dan penguasaan atas tanah oleh negara. Penguasaan tanah dalam konsep Bank Tanah perlu dikaji kembali dan dilakukan reformulasi terhadap penguasaan tanah oleh negara.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif, yang mana dilakukan dengan melalui kajian dan analisa substansi dari aturan perundang-undangan terkait pokok permasalahan hukum yang dibahas. Pendekatan penelitian yang digunakan dengan empat macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-Undangan, pendekatan konseptual, pendekatan sejarah, pendekatan perbandingan.¹¹ Kemudian dilengkapi dengan dua sumber bahan hukum dalam penelitian ini, yakni sumber bahan hukum primer dan skunder. Pertama, Sumber bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang sifatnya autoritatif yang merupakan sumber hukum dengan mempunyai otoritas terhadap peraturan

⁹ Nila Erdiana, Budi Santoso, dan Mujiono Hafidh Prasetyo, "Eksistensi Bank Tanah Terkait Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja," *Notarius* 14, no. 2 (2021): 930–42, <https://doi.org/10.14710/nts.v14i2.43784>.

¹⁰ Desy Nurkristia Tejawati, "Penerapan Bank Tanah di Indonesia Yang Berlandaskan Teori Keadilan Bermartabat," *Perspektif* 27, no. 3 (2022): 139–46, <https://doi.org/https://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/841>.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2005).

perundang-undangan, catatan resmi atau risalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, atau putusan pengadilan. Kedua, sumber bahan hukum sekunder merupakan setiap bentuk publikasi mengenai hukum yang tidak termasuk dalam dokumen-dokumen resmi, seperti buku-buku, teks, dan jurnal hukum,¹² termasuk didalamnya sumber bahan hukum dalam bentuk publikasi dengan memakai bantuan media internet yang sangat terkait dengan pembahasan penelitian. Teknik pengumpulan data dalam artikel ini adalah melalui studi kepustakaan. Jenis bahan hukum yang digunakan dalam artikel ini terdiri dari bahan hukum primer, dan sekunder. Bahan hukum primer yaitu UUD NRI Tahun 1945, Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja dan PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, pendapat ahli hukum yang relevan dengan penelitian ini. Teknik analisis yang digunakan dalam artikel ini ialah analisis deskriptif kualitatif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Pengaturan tentang Bank Tanah di Indonesia

Sistem Bank tanah hakikatnya adalah bertujuan untuk mengumpulkan tanah-tanah yang terlantar dan tanah-tanah negara yang tidak difungsikan, kemudian tanah-tanah tersebut dilakukan pengembangan dan diberikan kembali sebagaimana rencana pengelolaan tanah.¹³ Bank Tanah diatur dalam Pasal 125 – Pasal 135 Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang pada pelaksanaannya diatur dalam PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Adapun beberapa pengaturan mengenai Bank Tanah dalam Peraturan Pemerintah tersebut meliputi: (1) fungsi dan tugas Bank Tanah; (2) Kewenangan Bank Tanah; (3) Hak Atas Tanah Bank Tanah; (4) Sumber Kekayaan Bank Tanah; (5) Struktur/Kelembagaan Bank Tanah; dan (6) Jaminan Ketersediaan Tanah.

Pertama, Fungsi dan Tugas Bank Tanah ialah perencanaan; perolehan tanah; pengadaan tanah; pengelolaan tanah; pemanfaatan tanah; dan pendistribusian tanah. Perencanaan dibagi ke dalam 3 jangka waktu, yakni perencanaan untuk jangka panjang, rencana jangka menengah dan rencana tahunan. Khusus terhadap perencanaan jangka panjang ialah perencanaan terkait langkah dalam kurun waktu 25 (dua puluh lima) tahun. Kemudian perencanaan jangka menengah ialah perencanaan terkait langkah untuk masa waktu 5 (lima) tahun. Dan perencanaan tahunannya adalah rencana kegiatan untuk untuk kurun waktu 1 (satu) tahun. Rencana-rencana tersebut berpedoman kepada ide-ide pengelolaan jangka menengah nasional serta perencanaan tata ruang.

Perolehan tanah untuk bank tanah didapatkan atau bersumber dari tanah yang merupakan penetapan pemerintah; dan/atau tanah yang berasal dari pihak

¹² Marzuki.

¹³ Sandela, “Eksistensi Bank Tanah Dalam Hukum Agraria di Indonesia.”

lain. Tanah yang berasal dari penetapan pemerintah meliputi tanah negara yang pada dasarnya dari tanah bekas hak, kawasan dan tanah terlantar, tanah pelepasan kawasan hutan, tanah timbul, tanah reklamasi, tanah bekas tambang, tanah pulau-pulau kecil, tanah yang terdampak dari pengaturan perbaikan tata ruang dan tanah yang tidak terdapat pemegang hak terhadapnya. Adapun tanah yang bersumber dari pihak lain berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMN; BUMD, badan usaha, badan hukum dan masyarakat. Perolehan tanah dari pihak lain dilaksanakan melalui prosedur pembelian, penerimaan hibah/sumbangan atau yang sejenis, tukar menukar, pelepasan hak, dan perolehan dengan konsep-konsep lain yang legal.

Berkaitan dengan perolehan tanah yang merupakan bentukan penetapan pemerintah yang diatur dalam Pasal 6 huruf a dan Pasal 7 PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah terdapat konflik norma dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dimana “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Menurut Pasal tersebut telah tampak bahwa negara hanya diperbolehkan memiliki dengan konsep penguasaan terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang ter di dalamnya termasuk tanah. Akan tetapi dalam konsep Bank Tanah dimana tanah diperoleh berdasarkan hasil penetapan pemerintah berarti Bank Tanah telah mengadopsi asas *domein verklaring* (negarasiasi tanah). Asas *domein verklaring* yang melihat tanah sebagai milik negara dengan mengakuisisi tanah masyarakat yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya. Asas tersebut telah dihapus oleh UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Prinsip pada Bank Tanah yang menguasai dan mengelola tanah milik negara bisa memunculkan ulang terkait kegiatan perpindahan hak terhadap tanah yang ada pada waktu penjajahan Hindia Belanda. Pada masa tersebut asas *domein verklaring* yakni merupakan dasar hukum bagi pemerintah Hindia Belanda sebagai dasar penguasaan hak-hak barat yang pada akhirnya memberi kemudahan bagi pemerintah Hindia Belanda untuk mendapatkan tanah secara legal.¹⁴ Bank Tanah bertujuan untuk memperkenalkan konsep perolehan tanah secara tidak legal dalam rangka kepentingan investor dengan mengatasnamakan pengadaan tanah yang tentunya membelakangi dari pedoman penting terhadap perlindungan terhadap hak rakyat dan tujuan dari reformasi tanah.¹⁵

Asas *Domein Verklaring* diberlakukan terhadap wilayah yang tidak adanya pembuktian secara sah terhadap tanah-tanah atau lahan tertentu yang oleh negara disebutkan berada dalam penguasaannya. Dengan demikian asas tersebut dapat

¹⁴ M. Roem Syibly dan Muhammad Farhan Ahsani, “Pengadaan Tanah Dalam Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 Menurut Perspektif Fikih Agraria,” *Jurnal Syari’ah & Hukum* 4, no. 1 (2022): 1–14, <https://doi.org/https://journal.uui.ac.id/JSYH/article/view/24614>.

¹⁵ Muhammad Farhan Ahsani, “Tinjauan Fikih Agraria Majelis Tarjih dan Tajdid PP Muhammadiyah Terhadap Badan Bank Tanah Dalam Pengadaan Tanah di Indonesia Menurut PP No. 64 Tahun 2021” (Universitas Islam Indonesia, 2022).

membuat permasalahan yang pelik dan rumit ditengah masyarakat terkait dengan diskriminasi agrarian, utamanya terhadap bidang-bidang tanah yang hak penguasaannya terhadap rakyat yang patuh dan mengikat kepada hukum adat atau hukum asli (*indigenous people law*) Bangsa Indonesia.

Menurut pendapat Moh. Hatta, terkait sistem atau konsep gagasan hak menguasai negara terhadap tanah, pada hakikatnya tanah merupakan milik rakyat Indonesia dan negara adalah perwujudan dari rakyat yang memiliki hak untuk mengkonsepkan pemanfaatannya supaya dapat memberikan kemaslahatan dan nilai positif terhadap rakyat.¹⁶ Selaras dengan itu, berdasarkan pendapat Notonegoro, hak penguasaan negara atas tanah disebutkan hak tertinggi yang erat kaitannya dengan hak individu dan hak kolektif.¹⁷ Boedi Harsono berpendapat bahwa, “tanah sebagai milik seluruh rakyat atau tanah milik bersama”, yang kemudian dikembangkan menjadi suatu sistem mengenai “hak bangsa” yang diberikan tugas dan wewenang untuk memelihara dan menstrukturisasikan tanah bersama yang seluas-luasnya tujuan bagi kemakmuran rakyat.¹⁸ Ditambahkan oleh Achmad Sodiki, hak penguasaan oleh negara ialah membangun relasi dan keterkaitan antara negara dan bangsa, dan tidak untuk membangun hubungan hak milik. Asas *domein verklaring* tidak diterapkan dalam UU Pokok Agraria disebabkan berbenturannya dengan asas kesadaran hukum bangsa Indonesia.¹⁹

Terdapat beberapa bentuk permasalahan agraria, mulai dari berlakunya *Agrarische Wet* 1870 hingga berperannya UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, masih saja terjadi konflik struktural yang mendominasi. Hal ini dikarenakan terdapat perbedaan prinsip, asas bahkan kesalahan penafsiran mengenai hak penguasaan oleh negara yang berlanjutan sejak pemerintahan Kerajaan Belanda. Pasal 1 *Agrarische Besluit* (Stb 1870 Nomor 118) dikatakan bahwa tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan hak penguasaannya ialah tanah milik (*domein*) atau *domein verklaring*.²⁰ Konflik struktural yang terjadi saat ini yakni bersumber dari pemberian izin oleh pejabat kepada investor dengan menjadikan tanah adat untuk dieksploitasi.²¹ Prinsip dan asas *domein verklaring* tidak diterima dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, terutama dalam Pasal 2 UUPA terkait “hak menguasai negara”. Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa, peran negara

¹⁶ Subadi, “Hak Menguasai oleh Negara Atas Tanah Untuk Sebesar Besarnya kemakmuran Rakyat” (Universitas Brawijaya, 2008).

¹⁷ Subadi.

¹⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya* (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013).

¹⁹ Achmad Sodiki dan Yanis Maladi, *Politik Hukum Agraria* (Yogyakarta: Penerbit Mahkota Kata, 2009).

²⁰ Khaerudin, *Waspada Upaya Liberalisme Agraria* (Jakarta: Harian Kompas, 2012).

²¹ Ria Maya Sari, “Potensi Perampasan Wilayah Masyarakat Hukum Adat dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja,” *Mulawarman Law Review* 6, no. 1 (2021): 1–14, <https://doi.org/https://doi.org/10.30872/mulrev.v6i1.506>.

sesungguhnya harus ditafsirkan sebagai “mengatur” bukan negara memiliki secara mutlak.²² Kekeliruan penafsiran ini yang berdampak dan menyebabkan permasalahan struktural yang selanjutnya berakibat terhadap salahnya dalam merealisasikan kebijakan oleh Pemerintah terhadap suatu lahan/tanah.²³ Pada akhirnya, bermunculan konflik agraria yang berdasar dari dominasi negara dan permasalahan struktural. Seralas dengan hal tersebut, Iwan Nurdin mengatakan bahwa, sempitnya pandangan terkait peran negara memberikan dampak terhadap banyaknya konflik agraria. Dapat diartikan bahwa, pengertian yang salah kemudian memberikan dampak negatif banyak regulasi terkait agraria dan sumber daya menyebabkan memperburuk keadaan.²⁴

Sebelum adanya UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria telah berlaku di Indonesia yakni sistem hukum agraria adat dan sistem hukum agraria perdata barat. Begitu pula dengan hak terhadap tanah, hak terhadap tanah sebagaimana ketentuan dalam hukum adat dan hak terhadap tanah sebagaimana ketentuan dalam perdata barat. Pada praktiknya mayoritas masyarakat Indonesia yang asli menguasai tanah didasarkan terhadap hukum adat yang utamanya hak milik terhadap tanah. Berdasarkan sifat terkait hukum adat yang tidak tertulis maka kepemilikan hak terhadap tanah sesuai dengan hukum adat adalah tidak tertulis.²⁵

Penyelesaian persoalan agraria sementara ini belum memberikan dampak yang berarti dikarenakan penyelesaian konflik-konflik tersebut tidak bersentuhan langsung akan permasalahannya. Maka dari itu Pemerintah diminta untuk mengutamakan persoalan struktural, yang paling utama mengenai pertanahan.²⁶ Kemudian juga hal-hal yang menjadi pusat permasalahan sengketa agraria dan sistem pembenahannya dalam usaha mengkonstruksikan kembali politik agraria Nasional.

Pengadaan tanah dilakukan dengan mekanisme tahapan pengadaan tanah terhadap pengembangan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung. Kemudian penyelenggaraan pengelolaan tanah meliputi pengembangan tanah, pemeliharaan dan pengembangan tanah, dan pengendalian tanah. Selanjutnya pemanfaatan tanah dilakukan melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain yang dapat berbentuk jual beli, sewa, kerja sama usaha, hibah, tukar menukar, dan konsep lain yang telah disetujui dengan pihak lain. Terakhir

²² Moh Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi* (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2007).

²³ Idham Arsyad, *Konflik Agraria Soal Struktural, Akar Masalah Tidak Pernah Terselesaikan* (Jakarta: Harian Kompas, 2011).

²⁴ Iwan Nurdin, *UUPA Tidak Dijalankan* (Jakarta: Harian Kompas, 2012).

²⁵ Abdul Hamid Usman, “Perlindungan Hukum Hak Milik Atas Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria,” *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 1, no. 2 (2020): 60, <https://doi.org/10.32502/khdk.v1i2.2593>.

²⁶ Imam B Prasodjo, *Potensi Konflik: Selesaikan Struktural Persoalan Masyarakat* (Jakarta: Harian Kompas, 2012).

pendistribusian tanah merupakan tindakan penyediaan dan pendistribusian tanah kepada pihak lain.

Kedua, Bank Tanah diberikan wewenang untuk melaksanakan penyusunan rencana induk, berkontribusi terkait kemudahan perizinan berusaha/persetujuan, melaksanakan pengadaan tanah, dan menetapkan tarif pelayanan. Berkaitan dengan kontribusi bank tanah terhadap pelayanan kemudahan perizinan berusaha/persetujuan, bank tanah juga memusatkan pelayanan bantuan di aspek pertanahan dan tata ruang. Ketiga, Hak terhadap Tanah yang dikelola oleh Bank Tanah bisa dialokasikan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Bank Tanah bisa menyelenggarakan penyerahan dan penggunaan atas bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak lain dengan perjanjian. Keempat, sumber kekayaan bank tanah berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pendapatan sendiri, penyertaan modal negara, dan sumber lain yang legal dan sinkron dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kelima, struktur/kelembagaan bank tanah yang meliputi atas Komite, Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana. Komite memiliki tugas untuk membuat suatu kebijakan strategis Bank Tanah. Dewan Pengawas ditugaskan melaksanakan pengawasan dan menyampaikan arahan kepada Badan Pelaksana sebagai upaya untuk mewujudkan pelaksanaan Bank Tanah. Badan pelaksana bertanggung jawab terhadap merealisasikan Bank Tanah untuk kepentingan dan tujuan Bank Tanah, serta sebagai perwakilan Bank Tanah baik di dalam ataupun di luar pengadilan. Keenam, Bank Tanah mengendalikan ketersediaan tanah untuk (1) kepentingan umum, (2) kepentingan sosial, (3) kepentingan pembangunan nasional, (4) pemerataan ekonomi, (5) konsolidasi lahan dan (6) reforma agraria. Keinginan terhadap jaminan ketersediaan tanah untuk kepentingan umum terdiri atas pertahanan dan keamanan nasional; jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; pelabuhan, bandar udara, dan terminal; infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan/atau distribusi tenaga listrik; jaringan telekomunikasi dan informatika; tempat pembuangan produksi dan jaringan air bersih; rumah sakit; fasilitas keselamatan umum; pemakaman umum; fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; cagar alam dan cagar budaya; kantor pemerintah pusat, pemerintah daerah, atau desa; penataan permukiman serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah; prasarana pendidikan atau sekolah; prasarana olahraga; pasar umum dan lapangan parkir umum; kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas; kawasan ekonomi khusus; kawasan industri; kawasan pariwisata; kawasan ketahanan pangan; dan kawasan pengembangan teknologi.

Pengendalian terhadap ketersediaan tanah untuk kepentingan sosial meliputi jaminan ketersediaan tanah yang diperuntukkan bagi kebutuhan terhadap

pendidikan, peribadatan, olahraga, budaya, penghijauan, konservasi, dan penyelenggaraan sosial masyarakat yang dibutuhkan. Jaminan ketersediaan tanah bagi keperluan pembangunan nasional adalah jaminan penyediaan tanah yang dialokasikan sebagai pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam upaya memberikan dukungan terhadap peningkatan ekonomi dan investasi.

Adanya Bank Tanah memberikan kemudahan terhadap badan usaha asing dalam melakukan investasi. Bank Tanah pada akhirnya tidak memihak dan mendukung terhadap pemenuhan hak masyarakat kecil atas tanah dan tanah-tanah hak milik rakyat yang patuh dan mengakar kepada hukum adat. Bank Tanah memerikan jaminan dan mengendalikan penyediaan tanah yang dialokasikan sebagai pembangunan dalam upaya meningkatkan ekonomi dan investasi. Sehingga hal tersebut menjadikan sebuah ketimpangan agrarian. Bank Tanah memberikan penguatan terhadap pengadaan tanah bagi kelompok bisnis dan pemodal. Dengan demikian persoalan ini memperluas diskriminasi terhadap penguasaan tanah antara masyarakat dengan badan usaha dan negara. Dapat dilihat saat ini semakin berkembangnya industri, *mall*, perumahan, pusat-pusat perdagangan dan sektor usaha lainnya yang dikelola oleh swasta. Maka dari itu ketersediaan tanah yang semakin sedikit setiap harinya perlu dilakukan pengelolaan secara optimal agar dapat memenuhi kebutuhan tanah baik untuk kepentingan umum yakni masyarakat maupun kepentingan swasta atau dalam rangka investasi.²⁷

Pada tataran praktiknya, investasi dengan menggunakan tanah-tanah adat yang ada di Indonesia tidak berjalan dengan lancar. Malah terjadi konflik antara pemilik tanah-tanah adat dan investor. Hal tersebut menjadikan investasi di tanah-tanah adat merupakan hal yang problematik. Maka dari itu perlu adanya keseimbangan kepentingan antara masyarakat dan investor agar tetap tercapai tujuan dari Pasal 33 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945.

Jaminan ketersediaan tanah yang dialokasikan sebagai pemerataan ekonomi merupakan jaminan penyediaan sebagai sebuah konsep yang pionir, pembukaan isolasi wilayah, pembangunan pasar rakyat, pengembangan rumah masyarakat dengan penghasilan rendah, dan strategi pemerataan ekonomi lainnya. Jaminan penyediaan tanah sebagai konsolidasi lahan adalah jaminan ketersediaan tanah terkait upaya pembenahan wilayah sebagai tujuan memperkuat dan memajukan kualitas lingkungan serta untuk efisiensi dan optimalisasi pembangunan. Jaminan ketersediaan tanah dalam program reforma agraria merupakan pengendalian terhadap penyediaan tanah terkait upaya redistribusi tanah. Penyediaan tanah

²⁷ I Nyoman Mertayasa dan Gusti Ayu Kade Komalasari, "Penerapan Pp No. 64 Tahun 2021 (UU Cipta Kerja) Terhadap Kedudukan Bank Tanah Di Indonesia," *Wacana Paramarta Jurnal Ilmu Hukum* 21, no. 3 (2022): 53–62, <https://doi.org/http://www.paramarta.web.id/index.php/paramarta/article/download/183/151>.

untuk reforma agraria paling kecil 30% dari tanah negara yang disediakan Bank Tanah.

Adapun perbandingan terhadap penyelenggaraan Bank Tanah di negara lain pada dasarnya tidak berbeda jauh. Di Amerika Serikat Bank Tanah di proses dengan tiga mekanisme yaitu pengambilalihan tanah terlantar, pengelolaan tanah dan pemanfaatan tanah. Sedangkan di Belanda konsep Bank Tanah juga memiliki tiga tahapan yakni pengumpulan tanah, pengelolaan tanah dan distribusi tanah,²⁸ kemudian realisasi dari Bank Tanah diharapkan dapat mempermudah proses akuisisi tanah yang lembaganya bersifat *ad hoc*.²⁹ Sebagai negara yang memiliki produktivitas tanah yang tinggi Indonesia membentuk Bank Tanah disediakan guna konsolidasi tanah untuk kepentingan umum, sosial dan pembangunan nasional,³⁰ dengan didukung oleh struktur kelembagaan yang meliputi komite, dewan pengawas dan badan pelaksana.³¹

3.2 Implikasi Hukum dari Pengaturan Terkait Bank Tanah terhadap Pengelolaan dan Penguasaan atas Tanah oleh Negara

Dibentuknya berbagai aturan-aturan terkait masalah pertanahan di Indonesia diharapkan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai langkah pemerintah dalam memberikan kepastian hukum terhadap hak masyarakat yang dikemudian hari tidak terjadi sengketa akibat tidak adanya bukti kepemilikan terhadap tanah dan mewujudkan tertib administrasi terkait pertanahan.³² Undang-Undang Pokok Agraria diberlakukan secara menyeluruh terhadap bidang tanah di Indonesia sebagai aturan pokok agrarian.³³ Namun diperlukan pengaturan yang lebih lanjut terhadap hukum tanah dalam UUPA sebagai acuan pelaksanaan penyelenggaraan pemanfaatan sumber daya alam tanah di Indonesia.³⁴ Berlakunya UUPA tidak hanya berkaitan dengan kebijakan tanah secara umum, namun juga terkait

²⁸ Widyarani Indriasti Wardani, "Harmonisasi Lembaga Bank Tanah dengan Pengaturan Pengadaan Hak Atas Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum," *Spektrum Hukum* 18, no. 2 (2021), <https://doi.org/10.35973/sh.v18i2.2476>.

²⁹ Muhaimin Muhammad Agung Rojiun, Arba, "Eksistensi Bank Tanah Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Demi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum," *Jurnal Education and Development* 10, no. 2 (2022): 738–48.

³⁰ Roma Tua Situngkir dan Sri Untari Indah Artati, "Perbandingan Pengaturan Bank Tanah Di Negara Indonesia Dan Belanda," *Reformasi Hukum Trisakti* 4, no. 3 (2022): 501–10, <https://doi.org/10.25105/refor.v4i3.13821>.

³¹ Sandela, "Eksistensi Bank Tanah Dalam Hukum Agraria di Indonesia."

³² Christiana Sri Murni dan Sumirahayu Sulaiman, "Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Merupakan Tanda Bukti Hak Kepemilikan Tanah," *Lex Librum : Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 2 (2022): 183–98, <https://doi.org/doi.org/10.5281/zenodo.6610224>.

³³ Siregar Azizah Febrina dan F.X. Arsin Lukman, "Tinjauan Yuridis Atas Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Eks-Kerajaan Di Indonesia Oleh Pihak Lain Tanpa Sepengetahuan Pemilik Tanah," *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum* 07, no. 01 (2022): 1–20, <https://doi.org/https://doi.org/10.24967/jcs.v7i1.1594>.

³⁴ Sari et al., "Politik Hukum Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Abrasi Pasca Diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja."

keabsahan peralihan hak atas tanah.³⁵ Upaya merealisasikan kepastian hukum secara sempurna mengenai pertanahan oleh negara diadakanlah pendaftaran tanah diseluruh pelosok negeri, agar jaminan terhadap kepemilikan tanah merupakan perlindungan hukum yang nyata. Bentuk konkrit dari pendaftaran tanah ialah sertipikat sebagai alat bukti kepemilikan terhadap hak tanah, bukti tersebut digunakan sebagai dasar kekuatan hukum hak dan kepemilikan yang sah terhadap penguasaan tanah yang dimiliki. Dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bahwa dalam upaya terselenggaranya kepastian hukum oleh pemerintah dibentuklah sistem sertifikasi tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang diatur dalam aturan hukum pertanahan yang berlaku.

Implikasi berdasarkan KBBi adalah keterlibatan atau suatu kondisi yang terlibat. Apapun kaitannya dengan penelitian ini arti dari implikasi hukum yang dipersoalkan ialah keterlibatan atau keterkaitannya berbagai keadaan atau kondisi hukum sebagai dampak dari pengaturan Bank Tanah terhadap pengelolaan dan bentuk menguasai terhadap tanah oleh Negara. Implikasi hukum dari pengaturan terkait Bank Tanah dalam PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah adalah terdapat konflik norma dengan UUD NRI Indonesia Tahun 1945.

Adapun terhadap penyediaan tanah oleh Bank Tanah dilakukan dengan mekanisme akuisisi (pengadaan tanah), jual beli dan tukar menukar. Kegiatan tersebut harus didukung dengan adanya perencanaan, survei tanah, perencanaan biaya, dan verifikasi status tanah. Hal lain yang harus juga dilalui dalam penyediaan tanah oleh Bank tanah ialah harus diketahuinya dengan pasti historis tanah agar dapat dicegah adanya tanah yang berada dalam sengketa kepemilikan.³⁶ Kemudian tahapan pendistribusian tanah perlu didukung dengan mekanisme persiapan data tanah terhadap luas tanahnya, potensi prioritas tanah dan jangka waktu yang dibutuhkan dalam memantapkan pendistribusian tanah. Pelaksanaan penyaluran tanah juga dilakukan dengan ditentukannya untuk apa dan siapa tanah disalurkan dan berapa jumlah tanah yang tersedia untuk didistribusikan.³⁷ Namun terdapat kendala terhadap penyelenggaraan perolehan aset oleh Bank Tanah diantaranya persoalan terbatasnya sumber daya manusia lembaga, lemahnya sistem administrasi pertanahan dan belum maksimalnya pendataan tanah

³⁵ M. Yazid Fathoni, "Kedudukan Hukum Peralihan Hak Atas Tanah Secara Adat Dalam Perspektif Hukum Positif Indonesia," *Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan* 8, no. 1 (2020): 190–205, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.29303/ius.v8i1.882>.

³⁶ Muhammad Agung Rojiun, Arba, "Eksistensi Bank Tanah Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Demi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum."

³⁷ Maharani Nurdin, "Urgensi Pembentukan Bank Tanah di Indonesia," *Gorontalo Law Review* 5, no. 2 (2022): 385–90, <https://doi.org/https://doi.org/10.32662/golrev.v5i2.2383>.

cadangan umum negara serta belum tersedianya perencanaan terhadap tata ruang yang baik di Indonesia.³⁸

Membicarakan berkenaan dengan konflik norma, dengan ini diperlukan ada Pasal yang akan dibandingkan antara kedua peraturan tersebut. Pasal yang perlu dibandingkan adalah Pasal 6 huruf a dan Pasal 7 PP Nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah mengenai tanah hasil penetapan pemerintah dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengenai penguasaan tanah oleh negara. Kedua Pasal tersebut bertentangan karena melanggar hak menguasai Negara yang telah diamanatkan dalam Konstitusi. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut menganggap tanah sebagai hak milik negara bukan hak menguasai negara sehingga kedua hal tersebut bertentangan.

Ketika mengidentifikasi suatu norma hukum maka akan ditemui beberapa kondisi aturan hukum, yakni kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (*antinomy normen*), dan norma yang kabur (*vage normen*) atau norma tidak jelas.³⁹ Adapun untuk mengurai konflik antar norma hukum (*antinomy normen*), berlaku asas-asas penyelesaian konflik (asas preferensi), yakni:⁴⁰

Pertama, *Lex superiori derogate legi inferiori*, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengasingkan peraturan perundang-undangan yang dibawahnya secara kedudukan tata urutan perundang-undangan (asas hierarki). Adapun dasar hukum tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia bisa temukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi : a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kedua, *Lex specialis derogate legi generali*, yakni suatu aturan yang khusus dapat mengesampingkan aturan yang umum. Dalam artian bentuk aturan yang sifatnya khusus yang harus dinomorsatukan. Terdapat beberapa sistematika yang perlu dicermati dalam asas ini yaitu: a. Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap diberlakukan (tidak dicabut), kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut; b. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sama kedudukannya dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang); c. Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus dalam kedudukan wilayah hukum yang serupa dengan *lex generalis*.

³⁸ Winati, Hidayat, dan Lutfi, "Eksistensi Dan Prospek Penyelenggaraan Bank Tanah."

³⁹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2009).

⁴⁰ Sudikno Mertokusumo & A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum* (Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 1993).

Ketiga, *Lex posteriori derogat legi priori*, yakni suatu aturan hukum yang baru mengesampingkan aturan hukum yang lama. Asas ini memiliki berbagai prinsip, yakni: a) suatu norma hukum yang baru kedudukannya harus seimbang ataupun harus lebih tinggi derajatnya dengan aturan hukum yang lama; dan b) suatu norma hukum baru dan aturan hukum lama dalam pembahasan aspek yang serupa (tidak berbeda).

Sedangkan pendapat Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati,⁴¹ terdapat berbagai bentuk penyelesaian konflik aturan hukum atau pertentangan norma yang erat kaitannya dengan penggunaan asas preferensi hukum, yakni: (1) Peningkaran (*disavowal*), namun bentuk tersebut acapkali bertentangan, dengan dipertahankannya pandangan bahwa tidak adanya konflik norma. Konflik norma acapkali terjadi berkaitan dengan asas *lex specialis* dalam konflik pragmatis atau konflik logika ditafsirkan sebagai pragmatis. Jenis tersebut menganggap bahwa tidak adanya sebuah konflik norma, sekalipun ditemukan sebetulnya terdapat konflik norma. (2) Reinterpretasi (*reinterpretation*), mengenai realiasi terhadap ketiga asas preferensi hukum harus disendirikan, yang pertama ialah reinterpretasi yang kemudian dengan mengetahui asas-asas preferensi hukum, penafsiran kembali terhadap norma yang utama dengan proses yang lebih fleksibel. Kedua, dengan menginterpretasi norma preferensi, dan kemudian menggunakan norma tersebut dengan mengenyampingkan norma lain. (3) Pembatalan (*invalidation*), ada dua bentuk pembatalan, yakni pembatalan abstrak formal dan pembatalan pratikal. Pembatalan abstrak dan formal yakni pembatalan terhadap norma tertentu yang dilakukan oleh suatu lembaga khusus, seperti pembatalan Peraturan Pemerintah ke bawah (dalam hierarki peraturan perundang-undangan) dilakukan oleh Mahkamah Agung dan pembatalan norma Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Dan pembatalan pratikal merupakan pembatalan suatu norma dengan cara tidak digunakannya norma tersebut mengenai persoalan konkrit. (4) Pemulihan (*remedy*), mempertimbangkan pemulihan dapat membatalkan suatu ketentuan. seperti mengenai suatu norma yang unggul arti *overruled norm*, kaitannya dengan aspek ekonomi maka sebagai ganti membatalkan norma yang kalah, maka dengan cara memberikan kompensasi. Dari keempat tipe di atas tergantung pada perspektif, kepentingan, tujuan dan sasaran pihak yang akan melakukan pemecahan masalah yang pada akhirnya selalu ada pro dan kontra bahkan menjadi permasalahan baru.⁴²

Ketidakharmoisasian antara suatu produk hukum yang satu dengan produk hukum yang lainnya, baik secara vertikal maupun horisontal pada akhirnya akan

⁴¹ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011).

⁴² Gunanegara, "Kebijakan Negara Pada Pengaturan Hak Atas Tanah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja," *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2022): 161–84, <https://doi.org/10.24246/jrh.2022.v6.i2.p161-184>.

menumbuhkan kekacauan, sehingga tidak sesuai dengan tujuan yang semestinya diharapkan dari aktualisasi suatu norma hukum yang telah disahkan. Munculnya dampak negatif tersebut tidak hanya karena disebabkan oleh inkonsistensi dalam penerapan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, akan tetapi dampak yang paling dirasakan ialah akan terjadinya pemicu-pemicu terhadap banyak konflik dan persoalan hukum pada tataran pelaksanaannya.⁴³

Konflik norma antara PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dengan UUD NRI Tahun 1945 tergolong ke dalam *lex superiori derogate legi inferiori*, dimana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah).

Penyelesaian konflik norma antara PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dengan UUD NRI Tahun 1945 adalah dengan mengajukan pembatalan terhadap Mahkamah Agung. Cara yang dapat dilakukan ialah dengan mengubah/mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmonisasi atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang berkaitan oleh lembaga/instansi yang diberikan wewenang untuk membuatnya. Dalam hal ini mengajukan uji materiil terhadap Pasal 6 huruf a dan Pasal 7 PP Nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

Hans Kelsen di dalam *Stufenbau* atau *Gorund Norm* mengatakankan bahwa semua hukum bersumber pada satu induk, dalam artian bahwa semua peraturan hukum di turunkan dari *ground norm* yang berbeda pada puncak piramid sehingga semakin ke bawah semakin melebar dan berbagai macam keberadaan aturan-aturan hukum dan diturunkannya peraturan hukum mengikuti norma dasar sehingga terbentuklah suatu hierarki. Aturan dasar memiliki sifat abstrak mengikat umum semakin ke bawah semakin konkrit mengikat orang tertentu yang sebelumnya tidak dapat dilaksanakan menjadi dapat dilaksanakan. Gorund Norm menjadi sumber dari segala sumber hukum dan dianggap yang menumbuhkan hukum sehingga membuat suatu susunan hierarki yang dengan bentuk piramida yang umumnya dinamakan sebagai tertib hukum.

Selanjutnya Hans Kelsen melakukan pengembangan terhadap teori *Stufenbau des Recht* atau *The hierarchy of law* dan mengatakan bahwa kaidah hukum diartikan sebagai suatu susunan berjenjang, pada tiap-tiap norma hukum yang lebih rendah derajatnya harus berpedoman kepada kaidah hukum yang derajatnya lebih tinggi. Maka PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank

⁴³ Ratna Artha Windari dan Dewa Gede Sudika Mangku Kadek Widya Antari, "Tinjauan Yuridis Mengenai Antynomy Normen (Konflik Norma) Antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria Dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Terkait Jangka Waktu Perolehan Hak Atas Tanah," *e-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha* 2, no. 2 (2019): 88-99, <https://doi.org/https://ejournal.undiksha.ac.id/index.php/jatayu/article/view/28775>.

Tanah seharusnya bersumber pada kaidah hukum yang derajatnya lebih tinggi yaitu UUD NRI Tahun 1945.

Dalam Teori Tujuan Hukum Gustav Radbruch dikatakan bahwa diperlukan untuk memakai asas prioritas dari tiga nilai dasar yang dijadikan tujuan hukum. Hal ini dikarenakan terkait implementasinya, sering berbenturan antara keadilan hukum dengan kemanfaatan dan kepastian hukum begitupula sebaliknya. Dari ketiga nilai dasar tujuan hukum tersebut, ketika terjadi pertentangan satu dengan lainnya, harus ada yang dikorbankan. Oleh sebab itulah, asas prioritas yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch harus diimplementasikan sebagaimana urutannya yakni: keadilan hukum, kemanfaatan hukum dan kepastian hukum.⁴⁴

Berdasarkan urutan prioritas seperti yang telah dikemukakan tersebut, dapat disimpulkan bahwa sistem hukum bisa saja terhalangi akan terjadinya konflik internal. Secara historis, awal mulanya Gustav Radbruch berpandangan tujuan kepastian ditempatkan pada urutan yang paling utama jika dibandingkan dengan tujuan yang lain. Namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktik-praktik yang tidak berpihak kepada perikemanusiaan pada masa Perang Dunia II dengan jalan menjadikan hukum yang mengesahkan perlakuan dan tindak kejahatan perang pada masa lampau, Radbruch pada akhirnya merevisi teorinya dengan memberikan tempat terhadap tujuan keadilan di atas tujuan hukum yang lain.

Menurut Radbruch ketiga konsep tersebut sifatnya relatif atau dapat berubah-ubah. Sekaligus juga dapat menunjukkan keadilan dan memaksa penggunaannya serta kepastian hukum dalam suatu wilayah. Dalam keadaan yang lain dapat menonjolkan kepastian atau kemanfaatan. Adapun hubungan yang karakternya relatif dan berubah-ubah pada umumnya tidak sesuai dengan sesuatu yang diharapkan. Sejalan dengan itu, Meuwissen memilih kebebasan sebagai pedoman dan cita hukum. Kebebasan yang dimaksudkan bukanlah sebuah penyelewengan, sebab suatu kebebasan tidak selalu berkenaan dengan apa yang kita harapkan. Selanjutnya mengenai sesuatu yang diinginkan terhadap sesuatu yang kita harapkan. Akan menjadi sebab terbukanya kebebasan yang akan bisa memberi jalan dan hubungan terhadap kepastian, keadilan, persamaan dan sebagainya, hal tersebut dapat dikatakan lebih baik dari pandangan Radbruch.⁴⁵

4. PENUTUP

Bank Tanah diatur dalam Pasal 125 – Pasal 135 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perpu Cipta Kerja yang pada pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Terdapat konflik norma antara Pasal 6 huruf a dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dengan Pasal 33 ayat (3)

⁴⁴ Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo, 2012).

⁴⁵ Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum* (Bandung: PT Refika Aditama, 2007).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana Bank Tanah melihat tanah sebagai hak milik negara bukan hak menguasai negara. Maka perlu dilakukan uji materiil terkait Pasal 6 huruf a dan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah kepada Mahkamah Agung agar tidak terjadi ketimpangan agraria dan terciptanya keadilan bagi setiap warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahsani, M. Roem Syibly dan Muhammad Farhan. "Pengadaan Tanah Dalam Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 Menurut Perspektif Fikih Agraria." *Jurnal Syari'ah & Hukum* 4, no. 1 (2022): 1–14. <https://doi.org/https://journal.uii.ac.id/JSYH/article/view/24614>.
- Ahsani, Muhammad Farhan. "Tinjauan Fikih Agraria Majelis Tarjih dan Tajdid PP Muhammadiyah Terhadap Badan Bank Tanah Dalam Pengadaan Tanah di Indonesia Menurut PP No. 64 Tahun 2021." Universitas Islam Indonesia, 2022.
- Arief, Sidharta. *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*. Bandung: PT Refika Aditama, 2007.
- Arsyad, Idham. *Konflik Agraria Soal Struktural, Akar Masalah Tidak Pernah terselesaikan*. Jakarta: Harian Kompas, 2011.
- Desy Nurkristia Tejawati. "Penerapan Bank Tanah di Indonesia Yang Berlandaskan Teori Keadilan Bermanfaat." *Perspektif* 27, no. 3 (2022): 139–46. <https://doi.org/https://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/841>.
- Djatmiati, Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Erdiana, Nila, Budi Santoso, dan Mujiono Hafidh Prasetyo. "Eksistensi Bank Tanah Terkait Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja." *Notarius* 14, no. 2 (2021): 930–42. <https://doi.org/10.14710/nts.v14i2.43784>.
- Erwin, Muhammad. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo, 2012.
- Fathoni, M. Yazid. "Kedudukan Hukum Peralihan Hak Atas Tanah Secara Adat Dalam Perspektif Hukum Positif Indonesia." *Jurnal Ius Kajian Hukum dan Keadilan* 8, no. 1 (2020): 190–205. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.29303/ius.v8i1.882>.
- Febrina, Siregar Azizah, dan F.X. Arsin Lukman. "Tinjauan Yuridis Atas Peralihan Kepemilikan Hak Atas Tanah Eks-Kerajaan Di Indonesia Oleh Pihak Lain Tanpa Sepengetahuan Pemilik Tanah." *Justicia Sains: Jurnal Ilmu Hukum* 07, no. 01 (2022): 1–20. <https://doi.org/https://doi.org/10.24967/jcs.v7i1.1594>.
- Gunanegara. "Kebijakan Negara Pada Pengaturan Hak Atas Tanah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja." *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2022): 161–84. <https://doi.org/10.24246/jrh.2022.v6.i2.p161-184>.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013.

- Indriasti Wardani, Widyarini. "Harmonisasi Lembaga Bank Tanah dengan Pengaturan Pengadaan Hak Atas Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum." *Spektrum Hukum* 18, no. 2 (2021). <https://doi.org/10.35973/sh.v18i2.2476>.
- Kadek Widya Antari, Ratna Artha Windari dan Dewa Gede Sudika Mangku. "Tinjauan Yuridis Mengenai Antynomy Normen (Konflik Norma) Antara Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar-Dasar Pokok Agraria Dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Terkait Jangka Waktu Perolehan Hak Atas Tanah." *e-Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha* 2, no. 2 (2019): 88–99. <https://doi.org/https://ejournal.undiksha.ac.id/index.php/jatayu/article/view/28775>.
- Kafrawi, Kafrawi dan Rachman Maulana. "Kajian Yuridis Badan Bank Tanah Dalam Hukum Gararia Indonesia." *Perspektif Hukum* 22, no. 1 (2022): 109–38. <https://doi.org/https://perspektif-hukum.hangtuah.ac.id/index.php/jurnal/article/view/119>.
- Khaerudin. *Waspada Upaya Liberalisme Agraria*. Jakarta: Harian Kompas, 2012.
- Maladi, Achmad Sodiki dan Yanis. *Politik Hukum Agraria*. Yogyakarta: Penerbit Mahkota Kata, 2009.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2005.
- MD, Moh Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*. Jakarta: PT Raja Grafindo, 2007.
- Mertayasa, I Nyoman, dan Gusti Ayu Kade Komalasari. "Penerapan Pp No. 64 Tahun 2021 (UU Cipta Kerja) Terhadap Kedudukan Bank Tanah Di Indonesia." *Wacana Paramarta Jurnal Ilmu Hukum* 21, no. 3 (2022): 53–62. <https://doi.org/http://www.paramarta.web.id/index.php/paramarta/article/download/183/151>.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2009.
- Muhammad Agung Rojiun, Arba, Muhaimin. "Eksistensi Bank Tanah Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja Demi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum." *Jurnal Education and Development* 10, no. 2 (2022): 738–48.
- Murni, Christiana Sri, dan Sumirahayu Sulaiman. "Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Merupakan Tanda Bukti Hak Kepemilikan Tanah." *Lex Librum : Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 2 (2022): 183–98. <https://doi.org/doi.org/10.5281/zenodo.6610224>.
- Nurdin, Iwan. *UUPA Tidak Dijalankan*. Jakarta: Harian Kompas, 2012.
- Nurdin, Maharani. "Urgensi Pembentukan Bank Tanah di Indonesia." *Gorontalo Law Review* 5, no. 2 (2022): 385–90. <https://doi.org/https://doi.org/10.32662/golrev.v5i2.2383>.
- Pitlo, Sudikno Mertokusumo & A. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Jakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.
- Prasodjo, Imam B. *Potensi Konflik: Selesaikan Struktural Persoalan Masyarakat*. Jakarta: Harian Kompas, 2012.

- Prihandini, Nadia Aurynnisa, Supriyadi Supriyadi, dan Zaenal Arifin. “Analisis Yuridis Pemecahan Tanah Pertanian Kurang Dari Batas Minimum Kepemilikan Tanah Pertanian Karena Pewarisan Di Kabupaten Pati.” *Semarang Law Review (SLR)* 2, no. 2 (2022): 190. <https://doi.org/10.26623/slr.v2i2.3849>.
- Sandela, Nila Trisna dan Ilka. “Eksistensi Bank Tanah Dalam Hukum Agraria di Indonesia.” *Jurnal Ius Civile* 5, no. 1 (2021): 187–201. <https://doi.org/http://jurnal.utu.ac.id/jcivile/article/download/3564/2272>.
- Sari, Embun, Muhammad Yamin, Hasim Purba, dan Rosnidar Sembiring. “Politik Hukum Pengadaan Tanah Terhadap Tanah Abrasi Pasca Diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja.” *Jurnal Ius Constituendum* 7, no. 1 (2022): 50. <https://doi.org/10.26623/jic.v7i1.4390>.
- Sari, Ria Maya. “Potensi Perampasan Wilayah Masyarakat Hukum Adat dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.” *Mulawarman Law Review* 6, no. 1 (2021): 1–14. <https://doi.org/https://doi.org/10.30872/mulrev.v6i1.506>.
- Situngkir, Roma Tua, dan Sri Untari Indah Artati. “Perbandingan Pengaturan Bank Tanah Di Negara Indonesia Dan Belanda.” *Reformasi Hukum Trisakti* 4, no. 3 (2022): 501–10. <https://doi.org/10.25105/refor.v4i3.13821>.
- Suardi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Badan Penerbit IBLAM, 2005.
- Subadi. “Hak Menguasai oleh Negara Atas Tanah Untuk Sebesar Besarnya kemakmuran Rakyat.” Universitas Brawijaya, 2008.
- Tampi, Celine Gabriella. “Pembentukan Bank Tanah Berdasarkan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Dalam Rangka Menjamin Kesejahteraan Masyarakat.” *Jurnal Lex Crimen* 1, no. 1 (2021): 174–200. <https://doi.org/https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/38410>.
- Usman, Abdul Hamid. “Perlindungan Hukum Hak Milik Atas Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria.” *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 1, no. 2 (2020): 60. <https://doi.org/10.32502/khdk.v1i2.2593>.
- Wahid, Muchtar. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik atas Tanah*. Jakarta: Republika, 2008.
- Winati, Rahma, Yusuf Hidayat, dan Anas Lutfi. “Eksistensi Dan Prospek Penyelenggaraan Bank Tanah.” *Jurnal Magister Ilmu Hukum* 7, no. 1 (2022): 25–40. <https://doi.org/10.36722/jmih.v7i1.1186>.