

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebagai negara hukum, maka seluruh penyelenggaraan negara dan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia didasarkan pada prinsip-prinsip hukum yang dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 sebagai landasan konstitusional dalam menjalankan kekuasaan negara.¹ Begitu sangat pentingnya peran tanah bagi bangsa dan negara Indonesia, secara konstitusional Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menetapkan hubungan hukum antara negara Indonesia dan rakyat Indonesia.²

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menjadi landasan pengaturan hukum pertanahan di Indonesia, mengatur bahwa “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat” Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) tersebut dapat diartikan bahwa negara dalam hal ini mempunyai kewenangan untuk mengelola potensi kekayaan alam guna menjamin kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hak menguasai negara pada hakikatnya berpangkal pada, Hak Bangsa Indonesia yang secara prinsip merupakan

¹ Jeffry Alexander Ch. Likadja, *Memaknai Hukum Negara (Law Through State) Dalam Bingkai Negara Hukum (Rechtsstaat)*, Jurnal Hassanudin Law Review, Volume 1, Nomor 1, 2016, h.76.

² Suyanto, *Hapusnya Hak Atas Tanah Akibat Penitipan Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, CV Jakad Publishing, Surabaya, 2019, h. 2.

penguasaan pelaksanaan tugas kewenangan yang mengandung unsur hukum publik.³

Salah satu fungsi pemerintahan yaitu fungsi pembangunan (development), dengan adanya pembangunan khususnya pada bidang infrastruktur yang merata bertujuan agar setiap warga negara memperoleh akses terhadap fasilitas publik sehingga dapat menjamin kemakmuran dan kesejahteraan. Oleh sebab itu, negara memiliki peranan penting dalam menjamin ketersediaan tanah. Pengaturan terkait pengadaan tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut PP Nomor 19 Tahun 2021) dibutuhkan sebagai penguatan agar proses ketersediaan lahan atau pengadaan tanah tidak terhambat.⁴ Tanah bagi manusia mempunyai peran yang sangat penting bagi manusia, baik ketika masih hidup bahkan sampai meninggal dunia.⁵

Di Indonesia terdapat juga Bank Tanah. Bank Tanah merupakan lembaga yang bertujuan untuk mendukung reforma agraria sebagai wujud peningkatan tata kelola pertanahan yang lebih baik guna mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pembentukan Bank Tanah tersebut diamanatkan oleh ketentuan Undang-Undang Cipta Kerja pada Bab VIII tentang Pengadaan Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.⁶

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komperhensif*, Kencana, Jakarta, 2018, h. 79.

⁴ Rahadiyan Veda Mahardika dan Gatot Suyanto, *Kedudukan Hukum Badan Bank Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal Ilmu Kenotariatan, Volume 3, Nomor 2, 2022, h. 59.

⁵ Suyanto, *Op.Cit.*, h. 2.

⁶ Dixon Sanjaya dan Benny Djaja, *Pengaturan Bank Tanah Dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan Implikasi Keberadaan Bank Tanah Terhadap Hukum Pertanahan di Indonesia*, Jurnal Muara Ilmu Sosial Humaniora dan Seni, Volume 5, Nomor 2, 2021, h. 465.

Eksistensi Bank Tanah dalam rangka pengadaan tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut PERPPU 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 wewenang dari Bank Tanah yaitu transparan, akuntabel, dan non profit. Kelima, sumber kekayaan dari Bank Tanah bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN), pendapatan sendiri, penyertaan modal Negara, dan sumber lain yang menyangkut keabsahan. Keenam, tanah yang masuk dalam pengelolaan oleh Bank Tanah mempunyai hak pengelolaan.⁷

Bank Tanah memberikan suatu cara dalam membantu pemerintah untuk mengatur kebutuhan tanah yang digunakan untuk kepentingan umum jauh hari sebelum dibutuhkan. Dalam hal ini metode yang digunakan yaitu melalui prosedur pembebasan lahan. Dengan dibentuknya Lembaga ini diharapkan mampu mendorong perekonomian dalam suatu wilayah kabupaten atau kota, serta memberikan kontribusi dalam meningkatkan nilai jual tanah dimasa yang akan datang, menjaga stabilisasi harga pasar tanah, dan menjamin ketersediaan tanah secara berkala sehingga dapat mengurangi ketimpangan biaya dalam

⁷ Iwan Permadi, *Konstitusionalitas Keberadaan Bank Tanah Dalam Pengelolaan dan Penguasaan Atas Tanah Oleh Negara*, Jurnal USM Law Review, Volume 6, Nomor 1, 2023, h. 293.

pembangunan untuk kepentingan umum, kebijakan ini juga memberikan kesempatan pada masyarakat dengan penghasilan rendah memiliki rumah yang telah bersubsidi dari pemerintah, serta menjaga kualitas mutu lingkungan.⁸

Bank Tanah memberikan kewenangan kepada Lembaga terkait untuk mengumpulkan tanah dari masyarakat umum khususnya terhadap lahan-lahan yang tidak dimanfaatkan dan juga dari tanah negara yang belum dikelola, untuk kemudian dikembangkan dan distribusikan kembali sesuai rencana penggunaan tanah. Lembaga ini juga sebagai sarana manajemen tanah dalam rangka pemanfaatan dan penggunaan tanah agar lebih produktif dengan cara memperoleh tanah sebelum adanya kebutuhan.

Terkait hal tersebut akuisisi tanah atau pengadaan tanah secara sistematis terhadap tanah yang belum ditelantarkan maupun yang belum dikelola dianggap memiliki potensi untuk dikembangkan. Pengadaan tanah oleh pemerintah yang dilakukan Bank Tanah diadakan untuk penggunaan masa depan dan dalam rangka menerapkan kebijakan tanah publik.⁹ Boedi Harsono mengatakan Hukum tanah adalah ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah dapat disusun menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem. Hukum tanah bukan mengatur tanah dalam segala aspek, tetapi mengatur salah satu aspek, yaitu aspek yuridisnya yang disebut hak-hak penguasaan atas tanah.¹⁰

Sebagaimana contoh kasus penetapan Hak Pengelolaan (HPL) Badan Bank Tanah yang terjadi di Kabupaten Poso, bahwa tanah yang sebelumnya diberikan

⁸ Flechner, *Land Banking in the Control of Urban Development*, Praeger Publishers, New York, 2012, h. 39.

⁹ Rahadiyan Veda Mahardika dan Gatot Suyanto, *Op.Cit.*, h. 61.

¹⁰ Suyanto, *Pengantar Hukum Agraria*, Cetakan Pertama, CV Budi Utama, Yogyakarta, 2023, h. 5.

dengan status HGU kepada PT Hasfarm di Kabupaten Poso berakhir masa berlakunya dan tidak diperpanjang. Dengan berakhirnya HGU tersebut, tanah kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara sesuai ketentuan UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Luas tanah yang kemudian diperoleh Badan Bank Tanah mencapai sekitar 6.647,35 hektare dan menjadi salah satu perolehan tanah terbesar Badan Bank Tanah di Indonesia.¹¹

Setelah diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021, Badan Bank Tanah diberikan kewenangan untuk melakukan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Tanah bekas HGU PT Hasfarm kemudian ditetapkan sebagai salah satu objek pengelolaan Badan Bank Tanah untuk mendukung kepentingan reforma agraria, pembangunan nasional, dan pemerataan ekonomi.¹² Kementerian ATR/BPN kemudian memberikan Hak Pengelolaan (HPL) kepada Badan Bank Tanah atas tanah negara eks HGU tersebut. HPL ini menjadi dasar hukum bagi Badan Bank Tanah untuk mengelola dan menentukan peruntukan pemanfaatan tanah, termasuk untuk pelaksanaan reformasi agraria.¹³

Permasalahan kemudian muncul karena sebagian masyarakat di wilayah Lembah Napu, Kabupaten Poso telah menguasai dan mengusahakan sebagian

¹¹ Rizky Winda Salsabilla, Anggita Mustika Dewi, *Perolehan Tanah Bekas Hak Guna Usaha Oleh Badan Bank Tanah (Studi Kasus di Kabupaten Poso)*, Repository UGM (Online), <https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/264007>, diakses pada tanggal 06 Juli 2026.

¹² BBT, *Reforma Agraria di Atas HPL Badan Bank Tanah Poso Untuk Tingkatkan Ekonomi Masyarakat*, Badan Bank Tanah (Online), 12 Juli 2024, <https://banktanah.id/reforma-agraria-di-atas-hpl-badan-bank-tanah-poso-untuk-tingkatkan-ekonomi-masyarakat/>, diakses pada tanggal 06 Juli 2026.

¹³ Rizky Winda Salsabilla, Anggita Mustika Dewi, *Op.Cit.*

tanah tersebut selama puluhan tahun untuk perkebunan, permukiman, maupun fasilitas sosial. Masyarakat menilai terdapat lahan yang telah lama dikuasai secara turun-temurun justru masuk dalam kawasan HPL Badan Bank Tanah. Kondisi ini memunculkan keberatan karena masyarakat merasa tidak dilibatkan secara optimal dalam proses penetapan HPL serta khawatir kehilangan akses atas tanah yang menjadi sumber penghidupannya.¹⁴

Pada tahun 2024 terjadi aksi demonstrasi damai masyarakat yang menolak klaim Badan Bank Tanah terhadap sebagian lahan di wilayah tersebut. Konflik agraria yang terjadi bahkan berujung pada proses hukum terhadap salah seorang tokoh masyarakat yang terlibat dalam aksi penolakan. Konflik ini menunjukkan adanya perbedaan perspektif antara negara yang memandang tanah tersebut sebagai tanah negara yang dapat dikelola melalui Hak Menguasai Negara dan masyarakat yang memandang tanah tersebut sebagai tanah yang telah lama menjadi sumber penghidupan mereka.¹⁵

Pada tahun 2024 hingga 2026, pemerintah pusat, Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah, Pemerintah Kabupaten Poso, dan Badan Bank Tanah melakukan berbagai rapat koordinasi untuk mempercepat pelaksanaan reforma agraria di atas HPL Badan Bank Tanah. Pemerintah menegaskan bahwa tanah yang telah dikuasai masyarakat berupa kebun, permukiman, fasilitas umum, dan fasilitas sosial akan diverifikasi melalui Tim Terpadu Verifikasi dan Validasi sebelum pelaksanaan reforma agraria dilakukan. Pemerintah juga menegaskan

¹⁴ Yoanes Litha, *Konflik Agraria di Poso, Ketika Negara Merampas Hak Hidup Warga*, Institut Mosintuwu (Online), 30 Mei 2026, <https://www.mosintuwu.com/2026/05/30/konflik-agraria-di-poso-ketika-negara-merampas-hak-hidup-warga/>, diakses pada tanggal 06 Juli 2026.

¹⁵ *Ibid.*

bahwa Badan Bank Tanah tidak akan melakukan penggusuran terhadap masyarakat yang telah menguasai lahan sebelum adanya penyelesaian sesuai ketentuan hukum yang berlaku.¹⁶

Dalam perspektif sistem hukum agraria nasional, isu hukum mengenai Hak Menguasai Negara (HMN) dalam penyelenggaraan Bank Tanah terletak pada belum jelasnya batas kewenangan negara dalam menguasai, mengelola, dan mendistribusikan tanah melalui Bank Tanah tanpa mengesampingkan fungsi sosial hak atas tanah serta perlindungan terhadap hak-hak masyarakat. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa HMN merupakan kewenangan publik untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi pemanfaatan tanah demi sebesar-besar kemakmuran rakyat, bukan sebagai hak kepemilikan negara atas tanah. Namun, pengaturan mengenai Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 beserta peraturan pelaksanaannya menimbulkan persoalan mengenai sejauh mana pelaksanaan kewenangan tersebut tetap sejalan dengan konsep HMN menurut UUPA.

Kondisi ini memunculkan isu hukum berupa potensi perluasan makna Hak Menguasai Negara yang dapat mengaburkan batas antara fungsi pengaturan oleh negara dengan penguasaan tanah secara langsung oleh negara melalui Bank Tanah, sehingga berimplikasi pada kepastian hukum, perlindungan hak atas tanah,

¹⁶ Muhammad Husni, *Bupati Poso Hadiri Rapat Strategis Tindak Lanjut Program Bank Tanah Bersama Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah*, Pdiip.Posokab.go.id (Online), 01 Juli 2026, <https://ppid.posokab.go.id/index.php/berita/terbaru/bupati-poso-hadiri-rapat-strategis-tindak-lanjut-program-bank-tanah-bersama-pemerintah-provinsi-sulawesi-tengah-2026-07-01>, diakses pada tanggal 06 Juli 2026

dan konsistensi penyelenggaraan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional. Dari uraian latar belakang diatas penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dalam bentuk skripsi dengan judul : Hak Menguasai Negara Dalam Penyelenggaraan Bank Tanah Berdasarkan Sistem Hukum Agraria Nasional.

1.2. Rumusan Masalah

Dari rangkaian latar belakang masalah yang telah di uraikan di atas dapat di rumuskan masalah yang hendak dikaji adalah :

1. Bagaimana konsep Hak Menguasai Negara dalam sistem Hukum Agraria Nasional ?
2. Apakah konsep Bank Tanah telah sesuai dengan Hak Menguasai Negara ?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun dalam penelitian ini merupakan sebuah kegiatan yang bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan memahami mengenai konsep Hak Menguasai Negara dalam sistem Hukum Agraria Nasional.
2. Untuk mengetahui dan memahami mengenai konsep Bank Tanah telah sesuai dengan Hak Menguasai Negara.

1.4. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam ilmu pengetahuan hukum, baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu:

1. Secara teoritis penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam rangka pengembangan khasanah ilmu pengetahuan khususnya dibidang

hukum mengenai Hak Menguasai Negara dalam penyelenggaraan Bank Tanah berdasarkan sistem Hukum Agraria Nasional.

2. Secara praktis penelitian ini dapat menjadi salah satu landasan hukum, rujukan dan/atau referensi sesuai ketentuan hukum mengenai Hak Menguasai Negara dalam penyelenggaraan Bank Tanah berdasarkan sistem Hukum Agraria Nasional.

1.5. Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian skripsi ini, peneliti menggali informasi dari pendapat para ahli hukum, teori-teori, asas-asas hukum dan beberapa peraturan yang menjadi konstruksi berfikir dalam menjawab pokok permasalahan.

1.5.1. Landasan Konseptual

Landasan konseptual merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih konkrit berisikan konsep-konsep umum atau tinjauan umum ketentuan dan pengertian serta hal hal yang berhubungan dengan pokok penelitian, adapun landasan konseptual dalam penelitian ini yaitu: a) Hak; b) Hak Menguasai Negara Atas Tanah; c) Bank Tanah; dan d) Hukum Agraria Nasional.

1.5.1.1. Hak

Istilah “hak” selalu tidak dapat dlpisahkan dengan istilah hukum. Di dalam literatur hukum Belanda, kedua-duanya disebut dengan *recht*. Akan tetapi antara hak dan hukum dapat dibedakan dengan menggunakan istilah *objektief recht* dan *subjektief recht*. Van Apeldoorn mengartlkan *objektief*

recht dengan hukum objektif, yaitu peraturan hukum yang berlaku umum.¹⁷ *Subjectief recht* diartikan dengan hukum subjektif yaitu untuk menyatakan hubungan yang diatur oleh hukum objektif, berdasarkan mana yang satu mempunyai hak, dan yang lain mempunyai kewajiban terhadap sesuatu.

Selanjutnya ia menyatakan, biasanya orang mengartikan istilah *subjectief recht* dengan hak yang diberikan oleh hukum objektif. Hak atau wewenang di sini merupakan segi aktif dari hubungan hukum yang diatur oleh peraturan hukum. Setiap hubungan hukum senantiasa melahirkan hak pada satu pihak, dan kewajiban di lain pihak.

Knottenbelt, seperti yang dikutip oleh Sudikno Mertokusumo. Mengemukakan bahwa hak itu memberikan kenikmatan dan keleluasaan kepada individu dalam melaksanakannya. Sedangkan kewajiban merupakan pembatasan dan beban, sehingga yang menonjol ialah segi aktif dalam hubungan hukum itu, yaitu hak.¹⁸ Kalau hukum sifatnya umum, karena berlakunya bagi setiap orang, maka hak dan kewajiban itu sifatnya individual, melekat pada individu.

Dalam hubungan ini, P. Scholten berpendapat bahwa keseluruhan sistem hukum perdata didasarkan pada *subjectief recht*. Sebaliknya Algra mengatakan bahwa *objectief recht* adalah dasar dari *subjectief recht*.

¹⁷ L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum, Terjemahan Oetarld Sadino*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 1978, h. 55.

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 1986, h. 39.

Perbedaan pendapat antara Scholten dengan Algra, menurut Sudikno Mertokusumo terletak pada perbedaan sudut pandangan.¹⁹

Selanjutnya beliau menyatakan bahwa Algra melihat dari sudut daya kerjanya. *Subjectief recht* itu baru nyata setelah ditetapkan oleh *objectief recht*: saya berhak melakukan sesuatu karena hal itu ditetapkan oleh *objectief recht*. Hukum memerlukan terjadinya peristiwa, barulah memberi hak atau membebani kewajiban apabila peristiwa itu terjadi. Scholten melihat *subjectief recht* melekat pada setiap individu sejak dilahirkan sampai mati, jadi melihatnya secara historis teoritis, sedangkan Algra melihatnya secara positif operasional”.²⁰

Perbedaan pendapat antara Scholten dengan Algra itu, menunjukkan bahwa peraturan hukum menempati tempat yang sentral. Apabila satu dipandang, hak itu diperoleh individu semenjak lahir berarti peraturan hukum berperan sebagai melegalisasi hak-hak yang sudah dimiliki oleh individu.²¹ Sebaliknya jika dipandang, justru peraturan hukumlah yang memberikan hak kepada individu, maka individu tidak mempunyai hak apa pun kecuali jika ditetapkan oleh peraturan hukum. Berpegang pada satu pihak saja, tidak menunjukkan kenyataan yang sesungguhnya. Dari sudut inilah dapat dipahami apa yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo di atas.²²

¹⁹ Mukmin Zakie, *Konsepsi Hak Menguasai Oleh Negara Atas Sumberdaya Agraria*, Jurnal Hukum, No.29, Vol.12, Mei 2005, h. 115.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

1.5.1.2. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Sampai saat ini pengertian konsep hak menguasai negara tidak mempunyai pengertian yang jelas dan tegas sehingga mempunyai penafsiran sesuai dengan kepentingan yang berpotensi menimbulkan komplik dalam implementasinya. Pengertian "dikuasai" negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, tidak dijelaskan lebih rinci dalam penjelasan, baik penjelasan umum maupun penjelasan mengenai Pasal demi Pasal. Hal ini memungkinkan hak menguasai negara itu ditafsirkan atas berbagai pemahaman, tergantung dari sudut pandang dan kepentingan yang menafsirkan.

Abrar Saleng mengemukakan bahwa: Hak penguasaan negara sebagai konsep sampai saat ini belum mempunyai konsep serta makna yang jelas dan tegas yang dapat diterima oleh semua pihak dalam hubungannya dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional, sehingga mengundang banyak penafsiran yang berimplikasi kepada implementasinya. Perbedaan implementasi ini baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam pelaksanaannya oleh departemen atau instansi pemerintah terkait. Akibatnya sering terjadi benturan atau komplik kepentingan dan kewenangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam nasional.²³

Dengan berpedoman pada penjelasan hak menguasai negara atas tanah yang ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi seluruh rakyat Indonesia diberikan wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan, peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan;

²³ Abrar Saleng, *Hukum Pertambangan*, UII Press, Jakarta, 2017, h. 2.

- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Mencarikan sumber dan landasan tugas bagi kewenangan negara dalam melaksanakan tugas kenegaraannya pada hak kepemilikan negara atas tanah bukanlah konsepsinya hukum tata negara modern. Melainkan merupakan konsepsi hukum tata negara feodal, yang sudah lama ditinggalkan, baik dalam praktik maupun dalam teori hukum.²⁴

Berdasarkan pendapat tersebut, maka negara Indonesia sebagai sebuah negara hukum modern mengakui adanya hak penguasaan negara dalam rangka melaksanakan hubungan hukum langsung antara negara dengan bumi, air dan ruang angkasa sebagaimana dimaknai oleh Notonegoro yang menetapkan adanya tiga macam bentuk hubungan sebagai berikut:²⁵

- a. Negara sebagai subjek, diberi kedudukan tidak sebagai perorangan tetapi sebagai negara. Dengan demikian, negara sebagai badan kenegaraan, badan yang *publiekrechtelijk*. Dalam bentuk ini negara tidak mempunyai kedudukan yang sama dengan perorangan;
- b. Negara sebagai obyek, yang dipersamakan dengan perorangan sehingga hubungan antara negara dengan bumi dan lain sebagainya itu "sama" dengan hak perorangan atas tanah; dan
- c. Hubungan antara negara "langsung" dengan bumi dan sebagainya tidak sebagai subjek perorangan dan tidak dalam kedudukannya sebagai negara yang memiliki, tetapi sebagai negara yang menjadi personifikasi dari seluruh rakyat sehingga dalam konsep ini negara

²⁴ Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria Sedjarah Penjusunan Isi dan Pelaksanaanya*, Jambatan, Jakarta, 1971, h. 81.

²⁵ Nurlinda Ida, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2019, h. 55.

tidak lepas dari rakyat. Negara hanya menjadi pendiri dan pendukung kesatuan-kesatuan rakyat.

1.5.1.3. Bank Tanah

Sejalan dengan perkembangan bangsa, kini tanah merupakan komoditi penting bagi kehidupan manusia, kepemilikan atas tanah menjadi sangat penting guna memajukan harkat dan martabat warga negara. Kebutuhan atas tanah kian menjadi sangat penting bagi manusia baik dalam fungsinya sebagai sarana mencari penghidupan yaitu sebagai pendukung mata pencaharian diberbagai bidang seperti pertanian, tentang eksistensi tanah perkebunan, peternakan, perikanan, industri, pariwisata maupun sebagai tempat bermukim dengan didirikannya perumahan sebagai tempat tinggal.²⁶ Tuntutan pertumbuhan ekonomi dan desakan jumlah penduduk menyebabkan kebutuhan akan tanah. Akibatnya tanah dijadikan komoditas yang diperjualbelikan oleh para spekulan tanah sehingga terjadi peningkatan harga tanah yang tidak terkendali dan berdampak kepada ekonomi biaya tinggi.²⁷

Bank Tanah merupakan salah satu dari sekian sarana pengelolaan sumber daya yang berperan penting dalam mengembangkan dan meningkatkan kapasitas pemanfaatan lahan atau tanah. Prosedur yang digunakan oleh Bank Tanah ialah aktivitas mengontrol pasar dan menstabilkan tanah milik pasar lokal. Mekanisme dalam bank tanah yaitu

²⁶ M. Edwin Azhari, Ali Murtadho, Djauhari, *Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Akta Perjanjian Nominee Dalam Kaitannya Dengan Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing di Lombok*, Jurnal Akta, Vol.5, No.1, Januari 2018, h. 43.

²⁷ Hadi Arnowo, *Peran Bank Tanah Dalam Pengaturan Penyediaan Tanah*, Jurnal Inovasi Penelitian, Vol.2, No.9, Februari 2022, h. 307.

dengan mendapatkan dan mencadangkan lahan untuk kepentingan infrastruktur. Kota yang pertama kali mencetuskan dan menerapkan bank tanah adalah Amsterdam Belanda pada tahun 1890 lalu kemudian sebagian kota di Eropa juga ikut menerapkannya era 1970-an yang selanjutnya diterapkan juga oleh beberapa kota di Amerika Serikat, China dan Singapura. Bank tanah memiliki konsep dengan tujuan memberikan jaminan tersedianya lahan atau tanah yang bertujuan untuk infrastruktur keperluan publik yang berkelanjutan.²⁸

Bank Tanah adalah strategi yang bisa di fungsikan oleh lembaga atau badan swasta maupun pemerintah dengan maksud untuk menyediakan lahan dan membentuk produktifitas tanah yang nantinya akan digunakan dalam infrastruktur kebutuhan publik diwaktu yang akan datang, dan bersamaan untuk mengendalikan nilai tanah agar stabil dan agar tidak selalu naik, menurunkan terjadinya permasalahan serta memberikan efektifitas pendanaan oleh pemerintah. Bank Tanah menurut pemerintah adalah salah satu cara yang bisa memberikan dukungan mengenai tugas pembangunan untuk kebutuhan publik dan kesejahteraan masyarakat dengan cara mempersiapkan tanah yang di miliki jauh hari sebelum dibutuhkan secara mendesak. Tata kelola secara baik pada bank tanah akan berdampak pada penyelenggaraan bank tanah.²⁹

²⁸ Shindy, *Tinjauan Hukum Peran Bank Tanah Dalam Pengelolaan Aset Tanah*, Jurnal Ilmu Hukum Topo Santoso Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Vol.1, No.4, Desember 2024, h. 340.

²⁹ *Ibid*, h. 341.

Bank tanah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya merujuk pada Pasal 127 Undang-Undang Cipta Kerja yaitu bersifat transparan, akuntabel dan nonprofit. Pelaksanaan bank tanah secara transparan dan akuntabel menunjukkan cara kerja seperti korporasi atau BUMN. Sedangkan prinsip nonprofit adalah tidak berorientasi komersial karena ada misi utama bank tanah yaitu menyediakan tanah untuk ekonomi berkeadilan. Sebagai dasar pembentukan tata kelola bank tanah diperlukan peraturan khusus. Berdasarkan peraturan mengenai tata kelola tersebut, pengaturan detail mengenai standar, operasional dan prosedur diatur dalam peraturan internal bank tanah.³⁰

1.5.1.4. Hukum Agraria Nasional

Definisi istilah “agraria” sangat bervariasi tergantung di mana Anda tinggal. “Agraria” berasal dari istilah Latin “*ager*” dan “*agrarius*”. Istilah Latin “*agrarius*” menunjukkan “budidaya, sawah, pertanian”, sedangkan kata bahasa Inggris “*ager*” mengacu pada sebidang tanah.³¹ Selain konotasi yang dibahas di atas, istilah “agraria” juga memiliki arti khusus dalam bahasa Indonesia: mengacu pada bisnis lahan pertanian dan perkebunan.³² Meskipun istilah “agraria” didefinisikan dalam bahasa Inggris sebagai “agraria”, yang selalu diambil sebagai tanah dan terkait dengan industri pertanian, arti kata “agraria” dalam bahasa lain dapat bervariasi.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2017, h. 4

³² KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 2018, h.

Ketika membahas isu-isu agraria, Mudjiono percaya bahwa tidak mungkin memisahkannya dari masalah hukum karena agraria sendiri terdiri dari norma, peraturan, atau perilaku yang ada hubungannya dengan tanah itu sendiri.³³

Menurut Supriadi, orang juga bisa menemukan konsep agraria dalam Undang-Undang Dasar Agraria (UUPA). Jika Anda mempelajari pemikiran dan artikel yang termasuk dalam istilah UUPA itu sendiri, Anda akan menemukan informasi ini. Akibatnya, konsep pertanian tidak hanya mencakup tanah, tetapi juga air dan udara, di samping sumber daya alam yang ada di daerah-daerah tersebut (sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (2) UUPA). Sementara itu, definisi bumi meliputi permukaan bumi (yang disebut sebagai tanah), tubuh bumi di bawahnya, dan bagian-bagian bumi yang terendam air (sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 ayat (4) jo dan Pasal 4 ayat (1) UUPA).³⁴

Boedi Harsono ingin bumi menggabungkan Landasan Kontinental Indonesia (LKI). Landasan Kontinental Indonesia adalah dasar laut dan tubuh bumi di bawahnya di luar laut teritorial Republik Indonesia, sebagaimana didefinisikan oleh Undang-Undang Nomor 4 Prp 1960, hingga kedalaman 200 meter atau lebih, di mana kekayaan alam masih dapat dieksploitasi dan dieksplorasi. Republik Indonesia memiliki kewenangan

³³ Mudjiono, *Hukum Agraria*, Liberty, Yogyakarta, 2019, h. 1.

³⁴ Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h. 1.

penuh dan hak eksklusif atas sumber daya alam di atas landasan kontinental Indonesia.³⁵

Selanjutnya, menurut Boedi Harsono, Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa istilah air mencakup saluran air pedalaman dan laut di tanah Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1974 yang berkaitan dengan Irigasi (sebagaimana direvisi oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 yang berkaitan dengan Sumber Daya Air), definisi air dibatasi dengan cara yang tidak termasuk makna terbesar. Ini terdiri dari air yang termasuk dalam atau berasal dari sumber air di atas dan di bawah tanah, tetapi tidak termasuk air laut.³⁶

Selain mendefinisikan apa itu “air”, Undang-Undang Pokok Agraria juga mendefinisikan apa itu “kekayaan alam”. Ini termasuk bahan yang telah digali, mineral biji-bijian, dan semua jenis batuan, termasuk batu mulia yang ditemukan dalam endapan alami. Misalnya, ikan dan semua sumber daya alam lainnya di pedalaman dan perairan laut Indonesia dianggap sebagai bagian dari kekayaan alam negara.³⁷

Bahwa kata "agraria" adalah istilah hukum untuk bagaimana bumi, ruang angkasa, tanah, air, dan sumber daya alam yang terkandung didalamnya. Hukum agraria pertama kali diintegrasikan ke dalam bidang ilmu hukum lain daripada yang ada sendiri. Ini diatur oleh hukum perdata, hukum adat, hukum antarkelompok, dan hukum lainnya, antara lain.

³⁵ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 5

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Supriadi, *Op.Cit.*, h. 2

Pelembagaan tanah yang berbeda telah muncul sebagai konsekuensi dari adanya banyak Undang-Undang pertanian, termasuk sebagai:³⁸

- a. Hak atas tanah barat;
- b. Hak atas tanah adat; dan
- c. Hak atas tanah yang diatur dalam masyarakat yang mempunyai tradisi atau adat yang kental (misal : maro, mortelu dan sebagainya).

1.5.2. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan dasar hukum yang mengatur dan berhubungan dengan objek penelitian. Landasan yuridis yang dapat digunakan untuk menjelaskan isu yang akan dibahas. Adapun landasan yuridis dalam penelitian ini diantaranya yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam Pasal 33 ayat (3), yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Ketentuan ini merupakan dasar konstitusional Hak Menguasai Negara.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam Pasal 2, mengenai Hak Menguasai Negara beserta ruang lingkup kewenangannya. Pasal 4, mengenai dasar pemberian hak atas tanah. Pasal 6, mengenai fungsi sosial hak atas tanah. Pasal 14, mengenai kewenangan negara dalam menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah.

³⁸ Mudjiono, *Op.Cit.*, h. 1.

Dan Pasal 18, mengenai pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum dengan pemberian ganti kerugian.

3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang mengatur pembentukan dan penyelenggaraan Badan Bank Tanah, termasuk tugas, fungsi, kewenangan, dan tujuan pengelolaan tanah untuk kepentingan umum, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah mengatur secara teknis mengenai kelembagaan Badan Bank Tanah, perencanaan, perolehan tanah, pengelolaan, pemanfaatan, pendistribusian tanah, serta mekanisme pengawasan dalam penyelenggaraan Bank Tanah.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah mengatur hubungan antara Hak Pengelolaan (HPL), hak atas tanah, serta kewenangan negara dalam pemberian dan pengelolaan hak atas tanah yang berkaitan dengan operasional Bank Tanah.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar mengatur mekanisme penertiban tanah terlantar yang dapat menjadi salah satu sumber perolehan tanah bagi Bank Tanah. Aturan ini sebagaimana diubah dengan Peraturan

Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

Meskipun demikian, keberadaan Bank Tanah masih menimbulkan persoalan yuridis terkait batas pelaksanaan Hak Menguasai Negara dalam pengelolaan tanah. Permasalahan tersebut berkaitan dengan kesesuaian antara kewenangan yang dimiliki Badan Bank Tanah dengan konsep Hak Menguasai Negara dalam UUPA, pelaksanaan fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA, serta jaminan kepastian hukum dan keadilan dalam pengadaan maupun pendistribusian tanah. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk mengkaji apakah penyelenggaraan Bank Tanah telah sejalan dengan konsep Hak Menguasai Negara dalam sistem hukum agraria nasional dan tetap berorientasi pada sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana amanat konstitusi.

1.5.3. Landasan Teori

Landasan teori merupakan teori-teori yang digunakan oleh penulis sebagai dasar atau pedoman berpikir dalam penelitian. Adapun landasan teori dalam penelitian ini yakni: a) Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*); b) Teori Kewenangan (*Authority Theory*); dan c) Teori Hak Menguasai Negara (*The Doctrine of State Control*)

1.5.3.1. Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State*)

Konsep negara kesejahteraan (*Welvaartsstaat*, *Welfare State*) mulai pertama kali dimunculkan setelah berakhirnya Perang Dunia II. Konsep ini erat kaitannya dengan kondisi sosial, politik, dan ekonomi masyarakat yang

mengalami masa suram akibat gagalnya sistem politik dan ekonomi kapitalis yang bebas dengan bertumpu pada konsep negara Hukum Liberal. Utrecht mengemukakan bahwa suatu negara semacam itu, yang umum dikenal sebagai tipe Negara Liberal, di mana negara berperan dan bertindak sebagai “negara penjaga malam” (*nachtwakerstaat*).³⁹

Welfare State sendiri merupakan respon terhadap konsep “negara penjaga malam”. Pada negara penjaga malam, karakter dasarnya adalah kebebasan (*Liberalism*), yang berkembang pada abad pertengahan hingga abad ke-18, terutama karena dorongan paham tentang *Invisible Hands* yang termuat dalam buku Adam Smith dan David Ricardo berjudul *The Wealth of Nations: An Inquiry into the Nature and Causes*. Dalam sistem liberal ini, peran negara sangat minim, sehingga sering dikatakan juga sebagai minimum state atau minarchism, yakni sebuah pandangan yang meyakini bahwa pemerintah tidak memiliki hak untuk menggunakan monopoli memaksakan atau mengatur hubungan atau transaksi antar warga negara. Dengan kata lain, pemerintah lebih mengedepankan pendekatan *Laissez Faire* dalam menciptakan kesejahteraan. Sebagai gantinya, mekanisme pasar mendapat porsi besar dalam pemenuhan kebutuhan masyarakat.⁴⁰

Adapun negara atau pemerintah hanya mempunyai fungsi atau peran perlindungan warga negara dari penyerangan, pencurian, pelanggaran kontrak, penipuan, dan gangguan keamanan lainnya. Maka tidaklah aneh

³⁹ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta, 2012, h. 14.

⁴⁰ Tri Widodo W Utomo, *Memahami Konsep Negara Kesejahteraan (Welfare State)*, Blogspot.Com (*Online*), 15 Mei 2025, <http://triwidodowutomo.blogspot.com/2013/07/memahami-konsep-negara-kesejahteraan.html>, diakses pada tanggal 06 Juli 2026.

jika institusi negara yang dibentuk dalam sistem liberalisme juga hanya institusi yang berhubungan dengan aspek keamanan, yakni militer, kepolisian, peradilan, pemadam kebakaran, termasuk penjara.⁴¹

Dengan dilatarbelakangi oleh kondisi sosial ekonomi masyarakat yang semakin memprihatinkan, khususnya kegagalan sistem ekonomi kapitalis yang mengandalkan pada berlakunya sistem ekonomi pasar yang bebas tanpa campur tangan negara, telah mengakibatkan krisis ekonomi pada masyarakat. Kebebasan dan persamaan (*vrijheid en gelijkheid*) yang melandasi perhubungan masyarakat dengan negara dirasakan sudah tidak memadai lagi. Peranan negara yang dahulunya dirasakan terbatas pada penjagaan ketertiban semata, diupayakan untuk diperluas dengan memberikan kewenangan yang lebih besar pada negara untuk mengatur perekonomian masyarakat.⁴²

Kepentingan umum sebagai asas hukum publik tidak lagi diartikan sebagai kepentingan negara sebagai kekuasaan yang menjaga ketertiban atau kepentingan kaum borjuis sebagai basis masyarakat dari negara hukum liberal, tetapi kepentingan umum adalah kepentingan dari “*gedemocratiseerde nationale staat, waarvan het hele volk in al zijn geledingen deel uitmaakt*” berubahnya pandangan tentang konsep negara liberal tersebut, melahirkan suatu konsep baru tentang tipe negara kesejahteraan yang lebih dikenal dengan konsep *welfare state* (*welvaarstaat*), yang pada

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, h. 15.

akhir abad ke-19 dan memasuki paruh awal abad ke-20 berkembang pesat di Eropa Barat.⁴³

Dilatar belakangi pemikiran-pemikiran para pendiri negara, utamanya “Bung Hatta”, maka Undang-Undang Dasar Negara 1945 mengandung semangat ke arah pembentukan model negara kesejahteraan dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya; yaitu:⁴⁴

1. Mengontrol dan mendayagunakan sumber daya sosial ekonomi untuk kepentingan publik;
2. Menjamin distribusi kekayaan secara adil dan merata;
3. Mengurangi kemiskinan;
4. Menyediakan asuransi sosial (pendidikan dan kesehatan) bagi masyarakat miskin;
5. Menyediakan subsidi untuk layanan sosial dasar bagi *disadvantage people*; dan
6. Memberi proteksi sosial bagi setiap warga negara.

Ciri utama dari negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran *welfare state* merupakan bentuk konkret dari perubahan prinsip *staatsonthouding*, yang membatasi peran negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, menjadi *staatsbemoeienis* yang menghendaki negara dan pemerintah aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, di samping menjaga ketertiban dan keamanan (*rust en orde*).⁴⁵

⁴³ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, h. 15.

⁴⁴ Marilang, *Nilai Keadilan Sosial Dalam Pertambangan*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 2, Juni 2012, h. 267.

⁴⁵ S.F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta, 2012, h. 14.

Polarisasi tujuan-tujuan pokok negara kesejahteraan tersebut dirumuskan, pada hakikatnya dimaksudkan untuk menetapkan indikator-indikator sebagai alat ukur dalam menilai apakah masyarakat sudah sejahtera atau belum. Selain fungsinya sebagai indikator juga dimaksudkan untuk memberi kemudahan bagi negara (pemerintah) dalam mengambil langkah-langkah strategis dalam upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, tujuan-tujuan pokok tersebut pada hakikatnya hanyalah merupakan bagian bagian dari tujuan akhir dari *welfare state* yaitu sebesar-besar kemakmuran rakyat.⁴⁶

1.5.3.2. Teori Kewenangan (*Authority Theory*)

Kewenangan secara sederhana dapat diartikan sebagai hak seseorang untuk melakukan tindakan tertentu dengan batasan-batasan yang ditetapkan dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok.⁴⁷ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), istilah “wewenang” merujuk pada hak atau kekuasaan untuk membuat keputusan, memberikan perintah, dan menyerahkan tanggung jawab kepada orang lain.

Kedudukan penting kewenangan dalam bingkai analisis hukum tata negara dan hukum administrasi negara merupakan fenomena yang tidak bisa diabaikan. Bahkan, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menganggapnya sebagai inti konseptual dalam kedua cabang ilmu tersebut.⁴⁸

⁴⁶ Marilang, *Op.Cit.*, h. 267

⁴⁷ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Negara Pasca Sarjana*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, h. 33.

⁴⁸ Nur Basuki Minarno, *Penyalahgunaan Wewenang Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Laksbang Mediatama, Surabaya, 2010, h. 6.

Kewenangan menjadi fokus utama dalam pemahaman struktural dan operasional negara serta administrasinya. Kajian mendalam terhadap kewenangan menjadi relevan karena secara fundamental terkait dengan prinsip-prinsip dasar dalam organisasi negara (*staats*), hukum tentang struktur dan fungsi organ organ negara (*inrichtingrecht, organisatierecht*), serta hak-hak mendasar individu sebagai warga negara (*grondrechten*). Oleh karena itu, pemahaman mendalam tentang kewenangan menjadi kunci dalam merumuskan kebijakan dan praktek-praktek hukum yang berdampak langsung pada kehidupan sosial dan politik suatu bangsa.

Philipus M. Hadjon. Menurutnya, kewenangan dapat diperoleh melalui tiga sumber utama, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi merujuk pada kewenangan yang bersifat asli dan didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang ada dalam hukum tata negara. Atribusi ini merupakan hak untuk mengambil keputusan yang berasal langsung dari Undang-Undang dalam konteks materiilnya. Dalam konteks ini, kewenangan bukanlah sebuah entitas statis, melainkan merupakan hasil dari proses yang kompleks yang melibatkan interpretasi dan implementasi berbagai aspek hukum tata negara.⁴⁹

Perbedaan mendasar antara kewenangan delegasi dan kewenangan mandat adalah bahwa dalam kewenangan delegasi, terjadi transfer atau alih wewenang yang sudah ada, dengan kata lain, pendelegasian kewenangan atribusi kepada pejabat di bawahnya, yang sering kali diikuti dengan pendelegasian tanggung jawab. Di sisi lain, kewenangan mandat melibatkan kesepakatan internal antara penguasa dan pegawai, di mana tidak ada

⁴⁹ *Ibid*, h. 70.

transfer formal dari kewenangan atau tanggungjawab; yang ada hanyalah janji-janji kinerja.⁵⁰

Dalam konteks pemberian atau pelimpahan wewenang, terdapat sejumlah persyaratan yang harus terpenuhi, yang meliputi diantaranya yaitu:⁵¹

1. Delegasi harus bersifat definitif, yang berarti delegasi tidak lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan untuk kepentingan pribadi;
2. Delegasi harus didasarkan pada ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, menunjukkan bahwa pelimpahan wewenang hanya memungkinkan jika ada dasar hukum yang jelas dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak boleh dilakukan kepada bawahan, menegaskan bahwa dalam konteks struktur hirarki kepegawaian, tidak diperkenankan adanya pelimpahan wewenang kepada bawahan;
4. Terdapat kewajiban memberikan keterangan atau penjelasan, yang mengindikasikan bahwa delegasi memiliki kewenangan untuk meminta penjelasan mengenai pelaksanaan wewenang yang telah dilimpahkan; dan
5. Adanya peraturan kebijakan (*beleidsregelen*), yang mencerminkan bahwa delegasi memberikan instruksi atau petunjuk tentang penggunaan wewenang yang telah dilimpahkan tersebut.

1.5.3.3. Teori Hak Menguasai Negara (*The Doctrine of State Control*).

Ahli berpendapat bahwa hak penguasaan negara ialah hak negara melalui pemerintah yang mewakili kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan, dan hak atas sumber daya alam dalam lingkup mengatur (*regelen*), mengurus atau mengelola (*bestuuren, beheren*) dan mengawasi (*toezichthouden*) penggunaan serta pemanfaatan sumber daya

⁵⁰ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009, h. 27.

⁵¹ *Ibid*, h. 71.

alam.⁵² Tanpa adanya penguasaan negara, maka tidak mungkin tujuan negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dapat diwujudkan, namun demikian penguasaan oleh negara itu tidak lebih dari semacam “penguasaan” kepada negara yang disertai dengan persyaratan tertentu, sehingga tidak boleh digunakan secara sewenang-wenang yang dapat berakibat pelanggaran hukum kepada masyarakat.⁵³

Kedudukan Hak Menguasai Negara juga tetap begitu penting dan menduduki posisi sentral, kedudukannya sama sebagaimana kedudukan hak milik dalam sistem hukum perdata, walaupun seperti yang telah disebutkan bahwa tidak diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.⁵⁴ Keberadaan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sangat diharapkan untuk “Penguasaan oleh negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, dilengkapi dengan ketentuan faktor-faktor produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, menjadikan negara pemain dominan dalam sektor ekonomi”.

Namun, ketika negara tidak mampu meningkatkan perekonomian dan selanjutnya bergandengan tangan dengan para investor asing, maka sesungguhnya telah terjadi perubahan secara substantif dari isi Pasal ini. Negara dan para pemodal menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran

⁵² Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik, *Hukum Tata Ruang, Dalam Konsep Kebijakan Otonomi Daerah*, Nuansa, Bandung, 2008, h. 24.

⁵³ Aminuddin, *Op.Cit.*, h. 24.

⁵⁴ Muhamad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria*, Cetakan I, Yogyakarta, 2017, h. 177.

rakyat, dilengkapi dengan ketentuan faktor-faktor produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak.⁵⁵ Beberapa teori kekuasaan negara, diantaranya yaitu:⁵⁶

1. Menurut Van Vollenhoven negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum. Dalam hal ini kekuasaan negara selalu dihubungkan dengan teori kedaulatan (*sovereignty* atau *souverenitet*);
2. Menurut J.J. Rousseau menyebutkan bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*) yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.

Keterkaitan dengan hak penguasaan negara dengan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat akan mewujudkan kewajiban negara sebagai berikut:⁵⁷

1. Segala bentuk pemanfaatan bumi dan air serta hasil yang di dapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam. Ketiga kewajiban di atas menjelaskan segala jaminan bagi tujuan hak penguasaan negara atas sumber daya alam yang sekaligus memberikan pemahaman bahwa dalam hak penguasaan itu, negara hanya melakukan pengurusan (*bestuursdaad*) dan pengolahan (*beheersdaad*), tidak untuk melakukan *eigensdaad*.

⁵⁵ Mohamad Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1981, h. 75.

⁵⁶ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, h. 99.

⁵⁷ R. Wiratno, *Ahli-Ahli Pikir Besar Tentang Negara dan Hukum*, PT Pembangunan, Jakarta, 1978, h. 176

Berikut ini adalah beberapa rumusan pengertian, makna, dan substansi “dikuasi oleh negara” sebagai dasar untuk mengkaji hak penguasaan negara antara lain yaitu:

- a. Mohammad Hatta merumuskan tentang pengertian dikuasai oleh negara adalah dikuasai oleh negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ordernemer. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara itu terdapat pada kewenangan membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.⁵⁸
- b. Muhammad Yamin merumuskan pengertian dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.⁵⁹

1.6. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian yang dilakukan penulis, terdapat beberapa penelitian yang terdahulu sebagai bahan rujukan dan masukan dalam penelitian ini yaitu:

No	Keterangan	Uraian
1	Nama / Jenis Penelitian	Rendi Yuzy Andika Harahap / Skripsi, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Medan Area Medan 2024.
	Judul	Eksistensi Bank Tanah Terhadap Hak Pengelolaan Atas Tanah Dalam Hukum Agraria Menurut Undang–Undang Cipta Kerja (Studi Badan Pertanahan Nasional Sumatera Utara).
	Perbedaan	Hasil penelitian bahwa kepastian hukum terhadap kedudukan hak atas tanah pada bank tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2022

⁵⁸ Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945*, Mutiara, Jakarta, 1977, h. 28.

⁵⁹ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi*, Djembatan, Jakarta, 1974, h. 42.

		Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
2	Nama / Jenis Penelitian	Aghnia Zharfa Nazihantya / Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan 2021.
	Judul	Konstitusionalitas Pemberian Hak Pengelolaan Kepada Bank Tanah.
	Perbedaan	Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan Bank Tanah sebagai badan hukum untuk mengelola tanah serta menjamin ketersediaan tanah dan pemberian Hak Pengelolaan kepada Bank Tanah telah memenuhi ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.
3	Nama / Jenis Penelitian	Medina / Tesis, Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar 2024.
	Judul	Kepastian Hukum Dalam Penguasaan Tanah Negara Dan Implikasi Pendaftarannya.
	Perbedaan	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terjadinya penguasaan fisik atas tanah negara tanpa pembuktian hak lama harus dengan itikad baik, jika semua prosedur yang telah ditentukan oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan peraturan pelaksanaannya sudah terpenuhi, maka sudah dianggap pemohon tersebut telah mempunyai itikad baik.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu terletak pada objek kajian yang sama, yaitu mengenai pengaturan dan penyelenggaraan Bank Tanah dalam hukum agraria Indonesia serta pelaksanaan Hak Menguasai Negara atas tanah. Kesamaan tersebut juga tampak pada penggunaan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual sebagai dasar dalam menganalisis norma hukum yang mengatur Bank Tanah.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada fokus kajiannya, yaitu menganalisis pelaksanaan Hak Menguasai Negara dalam

penyelenggaraan Bank Tanah berdasarkan sistem hukum agraria nasional. Penelitian ini menitikberatkan pada batas kewenangan negara melalui Badan Bank Tanah serta kesesuaiannya dengan konsep Hak Menguasai Negara menurut UUPA dan prinsip-prinsip hukum agraria nasional, sehingga menawarkan sudut pandang yang berbeda dari penelitian sebelumnya.

1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan cara yang digunakan untuk mendapatkan data serta memperoleh jawaban yang akurat atas rumusan masalah diatas dengan mencari dan mengelola data dalam suatu penelitian.

1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, penelitian hukum untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum. “Penelitian hukum normatif adalah proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti”.⁶⁰

Hasil dari penelitian ini memberikan diskripsi mengenai rumusan masalah yang diajukan, penelitian normatif hanya meneliti norma hukum, tanpa melihat praktek hukum di lapangan (*law in action*) mengenai penelitian terkait Hak Menguasai Negara dalam penyelenggaraan Bank Tanah berdasarkan sistem Hukum Agraria Nasional.

⁶⁰ Suyanto, *Metode Penelitian Hukum Pengantar Penelitian Normatif Empiris dan Gabungan*, Cetakan Pertama, Unigres Press, Gresik, 2022, h. 88.

1.7.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan merupakan salah satu tahapan penelitian yang dimaksudkan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum dalam berbagai aspek untuk mencari jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini. Adapaun dalam penelitian ini penulis menggunakan tiga metode pendekatan antara lain pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*).

a. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum. Pendekatan konseptual dilakukan guna dijadikan sebagai acuan untuk membangun argumentasi hukum yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam penelitian ini yakni mengenai Hak Menguasai Negara dalam penyelenggaraan Bank Tanah berdasarkan sistem Hukum Agraria Nasional.

b. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*).

Pendekatan Perundang-Undangan dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Dilakukan dengan cara

menelaah dan mengkaji semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini. Adapun pendekatan perundang-undangan dalam penelitian ini yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah; Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah; dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

c. Pendekatan Historis (*Historical Approach*).

Pendekatan historis merupakan metode analisis yang menelusuri perkembangan suatu norma, lembaga, atau konsep hukum dari waktu ke waktu untuk memahami konteks kemunculannya serta alasan dibalik pembentukannya. Pendekatan historis digunakan untuk mengkaji perkembangan konsep Hak Menguasai Negara sejak diaturnya Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, kemudian diimplementasikan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), hingga perkembangan pengaturan Bank Tanah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, beserta

Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum (*Legal Sources*)

Bahan hukum yang dikumpulkan dalam penulisan untuk menjawab isu hukum penulisan ini yaitu: bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat seperti Norma dan Kaidah Dasar, Peraturan Dasar, Peraturan Perundang-Undangan. Bahan hukum primer yang digunakan adalah :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar;

g) Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti : buku-buku hukum, hasil-hasil penelitian, pendapat pakar hukum. Dalam penelitian ini penulis menggunakan buku, makalah, hasil penelitian dalam bidang hukum, internet yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti : Ensiklopedia hukum, kamus bahasa Indonesia, kamus hukum, internet, hal ini dilakukan untuk mendukung dan menunjang penelitian penulis.

1.7.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Berisi uraian logis prosedur pengumpulan bahan-bahan hukum primer, skunder, serta bahan hukum tersebut diinventarisasi dan diklarifikasi dengan menyesuaikan masalah yang dibahas. Dalam penelitian hukum normatif, teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut:

Bahan hukum primer berupa perundang-undangan dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistem kartu catatan (*card system*), baik dengan kartu ikhtiar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan

pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis), maupun kartu ulasan (berupa analisis dan catatan khusus penulis).

Dalam penelitian hukum normatif yuridis, teknik pengumpulan bahan hukum sebagai berikut:

1. Bahan hukum priemer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan; dan
2. Bahan hukum sekunder berupa publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan media daring.

1.7.5. Teknik Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini berdasarkan data yang ada dilakukan secara yuridis kualitatif, yaitu tidak hanya mengungkapkan kebenaran belaka tetapi juga memahami kebenaran tersebut menurut aturan perundang-undangan. Dengan memberikan gambaran permasalahan tentang penelitian terkait Hak Menguasai Negara dalam penyelenggaraan Bank Tanah berdasarkan sistem Hukum Agraria Nasional dianalisis berdasarkan aturan hukum yang berlaku di Indonesia dan fakta di lapangan untuk kemudian diperoleh kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan yang diajukan.

1.8. Sistematika Penulisan

Untuk lebih mengetahui dan mempermudah dalam melakukan pembahasan, penganalisaan, dan penjabaran isi dari penelitian ini, maka dalam penulisan skripsi ini penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I menerangkan pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, kajian pustaka yang terdiri dari landasan teori dan penjelasan konsep, metode penelitian terdiri atas jenis penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan dan pengolahan bahan hukum, analisis bahan hukum, dan diakhiri dengan pertanggung jawaban sistematika.

Bab II membahas konsep Hak Menguasai Negara dalam sistem hukum agraria nasional. Dengan sub bab diantaranya: fungsi sosial hak atas tanah; Hak Menguasai Negara berdasarkan hukum agraria; dasar pemikiran yang melatarbelakangi Hak Menguasai Negara; dan konsep Hak Menguasai Negara dalam sistem hukum agraria nasional.

Bab III membahas kesesuaian antara konsep Bank Tanah dengan Hak Menguasai Negara. Dengan sub bab diantaranya: pengaturan Bank Tanah di Indonesia; tujuan dan fungsi Bank Tanah di Indonesia; kesesuaian antara konsep Bank Tanah dengan Hak Menguasai Negara.

Bab IV sebagai penutup berisikan beberapa kesimpulan dan juga saran dalam sebuah penelitian.