

Pengelolaan Tanah oleh Badan Bank Tanah Demi Kesejahteraan Masyarakat dalam Perspektif Islam

Yagus Suyadi, Dhanica Vania Yoshi Kendra, Risahlan Rafsanzi

SPTN Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

E-mail: jagoessby@gmail.com, dhanicavania@gmail.com,
rafsanzani3101@gmail.com

Abstrak: Undang-undang dasar 1945 alinea ke-4 mengamanatkan kepada pemerintah untuk mensejahterakan masyarakat dengan seluruh potensi yang ada di bumi Indonesia, sebagaimana yang dijelaskan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa seluruh potensi bumi, air dan seluruh kekayaan yang ada didalamnya digunakan untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi masyarakat. Untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut, maka negara membentuk kebijakan untuk mengelola pertanahan dengan membentuk badan khusus pengelolaan tanah yang kemudian disebut dengan Badan Bank Tanah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normative yang menggunakan pendekatan konseptual dan perundang-undangan untuk mengkaji secara mendalam tentang pengelolaan tanah oleh badan bank tanah demi kesejahteraan masyarakat dalam perspektif Islam. Dalam penelitian ini menemukan, upaya pengelolaan badan bank tanah untuk memberikan kesejahteraan masyarakat dapat Pengelolaan tanah oleh Badan Bank Tanah dalam perspektif Hukum Islam perlu adanya penekanan pada konsep pengelolaan tanah yang memperhatikan kepentingan umum dan sosial, serta penerapan pajak kharaj untuk mendukung kepentingan umum dan pejuang. Hal ini berhubungan dengan upaya untuk mencegah feodalisme baru dan memastikan keberlanjutan masyarakat. Dimana pengelolaan tanah oleh negara harus berlandaskan pada prinsip-prinsip keadilan, kepentingan umum, dan kesejahteraan masyarakat, dengan menghormati hak-hak individu. Hal ini penting untuk menjaga stabilitas dan keberlanjutan masyarakat Indonesia.

Kata Kunci: Badan Bank Tanah, Kesejahteraan, Keadilan.

Pendahuluan

Pemenuhan kesejahteraan penduduk adalah tanggung jawab Negara sebagai entitas pemerintahan yang diberi kekuasaan dan kewenangan sesuai dengan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, alenia ke-4. Paragraf tersebut menyatakan bahwa Negara bertugas

"melindungi segenap Bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial." Dalam konteks ini, isi dari alinea ke-4 diuraikan lebih lanjut dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tentang pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) yang berada di wilayah Indonesia. Pasal ini menyebutkan bahwa "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di bawahnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat." Pasal ini menjelaskan bagaimana Negara memiliki hak dan tanggung jawab untuk mengelola potensi SDA yang ada di Indonesia dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan umum dan kesejahteraan masyarakat.¹

Tanah yang berada dalam wilayah Republik Indonesia adalah salah satu sumber daya utama. Selain memiliki nilai kepentingan yang mendalam bagi rakyat Indonesia, tanah juga memiliki peran yang sangat penting dalam memenuhi kebutuhan masyarakat yang semakin beragam dan meningkat, baik di tingkat nasional maupun dalam konteks hubungan Internasional.²

Sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33, pemerintah memiliki kewenangan untuk mengelola semua hal yang terkait dengan wilayah Indonesia, termasuk pengelolaan tanah. Tanah ini memiliki peran strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai tempat untuk pembangunan. Mengingat kebutuhan akan tanah diperkirakan akan terus meningkat di masa mendatang, sangat penting untuk memiliki peraturan yang baik, transparan, dan adil terkait kepemilikan, penggunaan, dan pengelolaan tanah. Hal ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan bagi para pemilik tanah.

Sebelum kemerdekaan, tanah dimiliki oleh negara dan masyarakat, dan pada masa pemerintahan Belanda, diterapkan sistem *Stelsel Belasting* (Sistem Pajak). Ini tercermin dalam penerbitan peraturan *landrente* (*staatblad* 1818 No. 14 yang dipengaruhi oleh *staatblad* 1819 No. 5). Dalam

¹ Wahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm. 16.

² Boedi Harsono, *Menuju Kesempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Universitas Trisakti, 2003), hlm.3

sistem ini, sumber pendapatan negara berasal dari pajak yang dikenakan pada penduduk. Dengan kata lain, penduduk berperan sebagai sumber pendapatan bagi pemerintah dan pengusaha Belanda. Tujuannya adalah untuk mempromosikan perdagangan dan mencapai kemakmuran bagi Belanda serta membiayai pertahanan untuk melindungi penduduk di jajahan tersebut.³

Ketika Indonesia meraih kemerdekaannya, peraturan yang terkait dengan pertanahan (agraria) tidak berubah secara instan. Pada awal masa kemerdekaan, aturan yang sebelumnya dikeluarkan oleh pemerintah kolonial Hindia-Belanda masih berlaku dan diterapkan. Perubahan signifikan terjadi ketika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria diberlakukan. Melalui undang-undang ini, negara diberikan wewenang sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur hal-hal terkait dengan tanah.

Tidak dikelola tersebut artinya baik sebagaimana rencana penggunaan dan pemanfaatan yang ditetapkan dalam keputusan pemberian haknya, ketidakmampuan pemegang hak untuk mengelola dengan baik, dibiarkan begitu saja sampai dengan jangka waktu haknya berakhir. Maka untuk mengatasi kondisi yang seperti ini, perlu kehadiran Badan Bank Tanah untuk mengelola objek-objek tanah yang beralih statusnya sebagai tanah negara, sehingga nantinya dapat dikelola dengan baik dalam rangka mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat.⁴

Pengelolaan yang diberikan kepada ATR/BPN dianggap belum efektif, dikarenakan telah ditemukan di beberapa tempat masih dijumpai fakta yang mencerminkan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak optimal. Hal ini dibuktikan dengan situasi dan kondisi terkait tingginya angka dalam *database* tanah terlantar, pengalihan fungsi lahan pertanian, dan kenaikan harga dalam kegiatan pengadaan tanah.⁵

Selain permasalahan tingginya angka data base tanah yang terlantar, hal yang perlu menjadi perhatian negara untuk mengoptimalkan negara yaitu adanya peningkatan alih fungsi lahan pertanian untuk

³ Fifik Wiryani, *Hukum Agraria (Konsep dan Sejarah Hukum Agraria Era Kolonial Hingga Kemerdekaan)*, Malang, Setara Press, 2018, hlm. 18

⁴ Naskah akademik Badan Bank Tanah "Rancangan Peraturan Presiden tentang struktur dan tata kelola Badan Bank Tanah, Kemntrian Agratia dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional, 2021, hlm. 4

⁵ Naskah akademik Badan Bank Tanah ", hlm 5-6

pembangunan infrastruktur jalan dan kenaikan harga kegiatan pengadaan tanah yang selalu muncul ketika kegiatan-kegiatan pembangunan yang disebabkan oleh adanya spekulasi yang ingin mengambil keuntungan dalam proyek pembangunan infrastruktur.

Banyaknya permasalahan atau kasus pertanahan di Indonesia selama ini, dapat disebabkan oleh tidak adanya kepastian dan perlindungan hukum atas ketersediaan tanah untuk pembangunan yang sangat terbatas, sehingga berakibat pada ketimpangan kepemilikan tanah. Ditambah lagi dengan tanah menjadi objek spekulasi sehingga harga tanah menjadi tidak terkendali, menimbulkan *gap* (*Supply and demand*) tanah negara sehingga berakibat gaduh, di mana siapapun berkehendak untuk menduduki, menguasai, menggunakan dan memanfaatkan tanpa memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang tata ruang maupun hak atas tanah. Di sisi lain, tupoksi yang dimiliki Badan Pertanahan Nasional yang hanya bersifat *Land Administrator* bukan *Land Manager* mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum dalam hal pengawasan dan inventarisasi terhadap tanah-tanah yang berpotensi dapat dikelola berdasarkan ketersediannya tanah di Indonesia.⁶

Melihat permasalahan tersebut kemudian pemerintah sebagai pemegang kekuasaan menetapkan prioritas dalam arah pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) ⁷sebagai langkah penyelesaian masalah pertanahan di Indonesia. Salah satu isu strategis yang diangkat dalam RPJMN 2020-2024 yaitu pembentukan Badan Bank Tanah yang berfungsi mengatasi masalah penyediaan tanah untuk kepentingan umum. Secara filosofis Badan Bank Tanah mengemban misi yang tidak mudah karena harus mampu mengakomodir berbagai kepentingan dalam pengalokasian tanah yang pada awalnya hanya ditujukan untuk kepentingan umum.⁸

⁶ Hasil wawancara dengan Yagus Suyadi, Staf Ahli Bidang Hukum Agraria dan Masyarakat Adat di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 21 Maret 2022.

⁷ Rencana Pembangunan Nasional (RPJMN) Tahun 2020-2024 pembangunan infrastruktur atau fasilitas umum merupakan prioritas serta. Arah pembangunan fasilitas ini dimaksud untuk membantu mobilitas ekonomi agar tidak adanya kesenjangan antara daerah di Indonesia demi terwujudnya pemerataan ekonomi.

⁸ Negara tidak secara eksplisit mencantumkan dalam peraturan perundang-undangannya tentang bidang kegiatan yang disebut sebagai kepentingan umum. Selanjutnya, pada negara yang menggunakan Metode Ketentuan Daftar (*list provisions*), secara jelas mengidentifikasi kepentingan umum dalam suatu daftar. Contohnya

Secara normatif Badan Bank Tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Undang-Undang Cipta Kerja atau yang sering dikenal dengan *Omnibuslaw*. Dimana Badan Bank Tanah ini dibuat dengan tujuan sebagai badan khusus pengelolaan tanah.⁹ Badan Bank Tanah sebagai suatu badan khusus dijelaskan dalam Bagian ke empat dalam pasal 125 sampai 135.

Pasal 125

Ayat (1) pemerintah pusat membentuk badan Bank Tanah

Ayat (2) badan bank tanah sebagaimana ayat 1 merupakan badan khusus pengelolaan bank tanah

Ayat (3) kekayaan badan bank tanah merupakan kekayaan negara yang dipisah

Ayat (4) badan bank tanah berfungsi melaksanakan penrencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah.¹⁰

Pasal 126

(mengatur tentang sifat-sifat Bank Tanah yang menjamin adanya ketersediaan tanah untuk Masyarakat)

Ayat (1) badan bank tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangla ekonomi berkeadilan untuk;

- a. Kepentingan umum
- b. Kepentingan social
- c. Kepentingan Pembangunan nasional
- d. Pemerataan ekonomi
- e. Konsolidasi lahan
- f. Reforma agrarian

Ayat (2) ketersediaan tanah untuk reforma agrarian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf (f) paling sedikit tiga puuh persen dari tanah negara yang diperlukan.¹¹

Pasal 127 Badan Bank Tanah dalam melaksanakan tugasnya dan

pembangunan sekolah, jalan, bangunan pemerintah dan semacamnya. Selain kepentingan kedua tersebut, Kepentingan yang tidak ditentukan dalam daftar tidak bisa dijadikan dasar pengadaan tanah. Akan tetapi pada realisasinya, negara biasanya menggabungkan kedua metode tersebut untuk mengelola dan mendapatkan tanah.

⁹ Dixon Sanjaya, 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, Vol 4 No 2 Oktober 2021, Hlm 464

¹⁰ Pasal 125, Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

¹¹ Pasal 126, Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

wewenangannya bersifat transparan, akuntabel, dan non profit.¹²

Pasal 128 sumber kekayaan badan bank tanah berasal dari;

- a. anggaran pendapatan dan belanja negara
- b. pendapatan sendiri
- c. penyertaan modal negara
- d. sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.¹³

Pasal 129

Ayat (1) tanah yang dikelola badan bank tanah diberikan hak pengelolaan

Ayat (2) hak atas tanah di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat diberikan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.

Ayat (3) jangka waktu hak guna bangunan di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dapat diberikan sepanjang dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya.

Ayat (4) dalam rangka mendukung investasi, pemegang hak pengelolaan badan bank tanah diberikan wewenang untuk;

- a. melakukan penyusunan rencana induk
- b. membantu memberikan kemudahan perizinan berusaha/persetujuan
- c. melakukan pengadaan tanah, dan
- d. menentukan tarif pelayanan.

Ayat (5) menggunakan dan atau penggunaan pemanfaatan tanah atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 pemerintah pusat melakukan pengawasan dan pengendalian sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.¹⁴

Pasal 130, Badan Bank Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 125 terdiri atas;

- a. komite
- b. dewan pengawas
- c. badan pelaksana¹⁵

¹² Pasal 127, Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

¹³ Pasal 128, Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

¹⁴ Pasal 129, Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

¹⁵ Pasal 130, Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Pasal 131

Ayat (1) komite sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 huruf a diketuai oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan beranggotakan para menteri dan kepala yang terkait.

Ayat (2) ketua dan anggota komite ditetapkan dengan keputusan presiden berdasarkan usulan dari Menteri yang menyelenggarakan pemerintahan di bidang pertanahan.¹⁶

Pasal 132

Ayat (1) dewan pengurus berjumlah paling banyak tujuh orang terdiri dari empat orang unsur profesional dan tiga orang yang dipilih oleh pemerintah

Ayat (2) terhadap calon unsur profesional sebagaimana yang dimaksud dalam ayat 1 dilakukan proses seleksi oleh pemerintah pusat yang selanjutnya disampaikan ke DPR untuk dipilih dan disetujui

Ayat (3) calon unsur profesional yang dilanjutkan ke DPR sebagaimana dimaksud pada ayat 2, paling sedikit dua kali jumlah yang dibutuhkan.¹⁷

Pasal 133

Ayat (1) badan pelaksanaan terdiri dari kepala dan deputi

Ayat (2) jumlah beputi sebagaimana dimaksud pada ayat 1 ditetapkan oleh ketua komite

Ayat (3) kepala dan deputi diangkat dan diberhentikan oleh ketua komite

Ayat (4) pengangkatan dan memperhatikan kepala dan deputi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diusulkan oleh dewan pengawas.¹⁸

Pasal 134, ketentuan lebih lanjut mengenai komite, dewan pengawas, dan badan pelaksanaan diatur dengan peraturan presiden.¹⁹

Pasal 135, ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan badan bank tanah diatur dengan peraturan pemerintah.²⁰

Penyelenggaraan Badan Bank Tanah ini di dukung oleh sumber kekayaan yang berasal dari;²¹

¹⁶ Pasal 131, Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

¹⁷ Pasal 132, Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

¹⁸ Pasal 133, Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

¹⁹ Pasal 134, Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

²⁰ Pasal 135, Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

²¹ Dixon Sanjaya, Benny Djaja, Pengaturan Bank Tanah dalam Undang-undang Cipta

Pertama, anggaran dan pendapatan belanja negara. **Kedua**, pendapatan sendiri. **Ketiga**, penyertaan modal negara. **Keempat**, sumber-sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Untuk mewujudkan pendirian Badan Bank Tanah tersebut pemerintah membentuk Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021, sebagai landasannya, kemudian sebagai landasan struktur dan penyelenggaraan Badan Bank Tanah diatur Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021.

Dalam perspektif Islam, semua yang ada di langit dan bumi, termasuk tanah, pada hakikatnya adalah milik eksklusif Allah SWT. Konsep ini tercermin dalam Firman Allah SWT yang mengatakan, "Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk)".²² Ayat ini mengingatkan manusia untuk tunduk dan patuh kepada Allah serta selalu bersyukur atas segala nikmat dan karunia-Nya dengan memperhatikan seluruh ciptaannya di langit dan bumi.

Selain itu, Allah SWT juga menegaskan dalam firman-Nya yang berbunyi, "Kepunyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, Dia menghidupkan dan mematikan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu."²³ Ayat-ayat ini secara kuat menegaskan bahwa kepemilikan sejati dari segala sesuatu, termasuk tanah, adalah hak mutlak Allah SWT.²⁴

Selanjutnya, Allah SWT, sebagai pemilik hak yang sejati, memberikan wewenang (*istikhlaf*) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya. Firman Allah SWT yang artinya, "Dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah telah menjadikan kamu menguasainya."²⁵ Dalam penafsiran ayat ini, Imam Al-Qurthubi menjelaskan, "Ayat ini adalah bukti bahwa hak kepemilikan asalnya (*ashlul milki*) adalah milik Allah SWT, dan bahwa manusia hanya memiliki hak untuk memanfaatkannya (*tasharruf*) sesuai dengan cara yang diridhoi oleh Allah SWT"²⁶. Secara ringkas, Islam menjelaskan filosofi kepemilikan

Kerja dan Implikasi Keberadaan Bank Tanah terhadap Hukum Pertanahan di Indonesia, Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, dan Seni, Vol 4 No 2 Oktober 2021, Hlm 465.

²² QS An-Nuur [24] : 42

²³ QS Al-Hadid [57] : 2

²⁴ Yasin Ghadiy, Al-Amwal wa Al-Amlak al-'Ammah fil Islam, hlm. 19

²⁵ QS Al-Hadid [57] : 7

²⁶ Tafsir Al-Qurthubi, Juz I hal. 130

tanah dengan jelas. Pertama, kepemilikan sejati tanah ada pada Allah SWT. Kedua, Allah SWT sebagai pemilik sejati memberikan manusia kuasa untuk mengelola tanah sesuai dengan hukum-hukum yang telah ditetapkan oleh Allah.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normative dengan menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-Undangan untuk mengkaji secara mendalam tentang pengelolaan tanah oleh badan bank tanah demi kesejahteraan masyarakat dalam prespektif Islam. Dengan menggumpulkan bahan hukum primer berupa Undang-undang Pokok Agraria, kemudian PP 64 tentang Badan Bank Tanah dan juga bahan sekunder yang berasal dari buku dan jurnal yang sesuai dengan pembahasan, kemudian dianalisa secara komprehensif. Hasil penelitian dan pembahasan akan disusun secara sistematis sebagai karya ilmiah.

Hasil dan Pembahasan

Peranan Negara dalam Pengelolaan Tanah di Indonesia

Negara, sebagai entitas yang diberikan kewenangan, memiliki hak untuk mengelola semua yang ada di wilayah Indonesia, termasuk pengelolaan tanah. Sistem pengelolaan tanah ini ditandai oleh langkah-langkah yang diambil pada awal era Orde Baru, di mana peraturan tentang perolehan atau pengadaan tanah diatur sebagai proses pengambilan tanah dari warga negara oleh negara, sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Hal ini mencakup sejumlah kewenangan:

Pertama, Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia.

Kedua, Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut, dan

Ketiga, Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.

Wewenang yang melakat pada negara merupakan tanggung jawab pemerintah yang harus diwujudkan dan dipertanggungjawabkan. Secara ideal kewenangan negara untuk mengelola dan mengadakan tanah harus memegang prinsip keadilan, dan penghormatan terhadap hak-hak individu, sehingga tidak tercipta konflik antara masyarakat dan negara, juga demi terciptanya dapat

mewujudkan masyarakat yang sejahtera.²⁷

Hukum agraria nasional juga memiliki tanggung jawab untuk mewujudkan penjelmaan dari prinsip-prinsip kerohanian, yaitu nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial. Hal ini khususnya harus mencerminkan pelaksanaan dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Garis-garis besar arah Negara yang diuraikan dalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 dan ditegaskan dalam Pidato Presiden pada tanggal 17 Agustus 1960.²⁸

Hak atas tanah di Indonesia didasarkan pada prinsip fungsi sosial yang telah menjadi landasan Hukum Agraria. Esensi dari fungsi sosial hak atas tanah adalah bahwa tanah harus dimanfaatkan sesuai dengan karakteristik dan sifat-sifatnya. Penggunaan tanah tidak boleh semata-mata untuk kepentingan pribadi, terutama jika penggunaan tersebut akan merugikan masyarakat. Dengan demikian, prinsip ini menunjukkan bahwa meskipun seseorang memiliki hak atas tanah secara pribadi, itu tidak berarti bahwa pemilik hak tersebut dapat menggunakan tanah hanya untuk kepentingan pribadinya tanpa mempertimbangkan kepentingan umum.

Titik pokok dari fungsi sosial hak atas tanah adalah membawa kesejahteraan dan kebahagiaan, baik bagi pemegang hak maupun masyarakat secara keseluruhan. Meskipun Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak memberikan penjelasan yang sangat rinci tentang fungsi sosial, lebih lanjut dalam konteks fungsi sosial hak atas tanah, Gunanegara menyatakan bahwa esensi dari fungsi sosial dalam hak atas tanah adalah terpenuhinya kriteria berikut apabila penggunaannya:²⁹

Pertama, tidak semata-mata untuk kepentingan pribadi.

Kedua, memperhatikan keadaan dan sifat haknya.

Ketiga, bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan baik bagi yang mempunyai maupun bagi masyarakat

Prinsip bahwa hak atas tanah memiliki fungsi sosial adalah konsep yang berasal dari hukum adat. Dalam masyarakat adat, tanah tidak dianggap hanya untuk memenuhi kebutuhan individu pemegang hak, tetapi juga untuk kepentingan kolektif. Dalam kerangka hukum adat, semua kegiatan yang terkait dengan tanah dilihat dalam konteks gotong royong, yang mencerminkan esensi fungsi sosial. Jika hak kepemilikan tanah diabaikan atau tidak digunakan dengan baik, hal tersebut dapat merugikan seluruh masyarakat di dalam komunitas

²⁷ Rofi Mahanisa, *Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda Yang Ada Diatasnya: Antara Ada Dan Tiada*, Vol. 8 Nomor 3 (Semarang: Jurnal Rechtsvinding, 2009), hlm. 2

²⁸ Penjelasan atas Tujuan Undang-Undang-undang Pokok Agraria 5 Tahun 1960.

²⁹ Gunanegara, *Rakyat & Negara, Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (PT Tatanusa, Jakarta, 2008), hlm. 77

tersebut. Menelantarkan tanah dianggap sebagai pelanggaran yang bertentangan dengan tujuan pemberian hak untuk menguasai tanah tersebut.³⁰

Pengelolaan Tanah oleh Badan Bank Tanah dalam Prespekif Hukum Islam

Badan Bank Tanah bukanlah konsep baru dalam kebijakan pertanahan di berbagai negara. Badan Bank Tanah pada hakikatnya merupakan suatu proses pembelian tanah dan properti, kemudian menyimpannya untuk keperluan di masa mendatang. Secara historis pembentukan Badan Bank Tanah telah dibahas keberadaannya dalam proyek pemerintah pada kawasan Industri di awal tahun 1970-an, seperti Jakarta Industrial Estate Pulogadung (JIEP) tahun 1973 dan Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER) tahun 1974. Keduanya merupakan embrio Badan Bank Tanah. Kemudian gagasan yang dimunculkan oleh Halim Shahab, Ketua Kehormatan/Dewan Pembina HKI, dalam makalah “Badan Bank Tanah Sebagai Alternatif Jaminan Perolehan Harga Tanah Yang Wajar” tahun 1994, merespon apa yang disampaikan Presiden Soeharto (Agustus 1993) meminta Menteri Agraria/Kepala BPN untuk mengkaji gagasan Badan Bank Tanah.³¹

Pada awal tahun 1960-an, di Jakarta terbentuk Badan Perusahaan Tanah & Bangunan yang bertindak sebagai semacam lembaga perbankan tanah. Badan ini berperan dalam pembelian, pengembangan, dan penjualan tanah. Di sisi lain, di Surabaya sekitar tahun 1960-1970, dikembangkan lembaga serupa yang dikenal sebagai Yayasan Kas Pembangunan Surabaya (YKPS). Fungsi YKPS adalah menyediakan kavling siap bangun yang sudah bersertifikat lengkap dengan infrastruktur, fasilitas, dan prasarana, yang kemudian dijual kepada pihak yang memerlukannya. Selain itu, pada tahun 2015, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 14 tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional Tahun 2015-2035 (RIPIN 2015-2035). Program dalam RIPIN mencakup penyediaan lahan untuk kawasan industri dan/atau kawasan peruntukan industri. Ini melibatkan pembentukan lembaga dan regulasi Badan Bank Tanah (land bank) untuk pembangunan kawasan industri.

Badan Bank Tanah adalah lembaga khusus yang bertanggung jawab atas pengelolaan tanah dan memiliki peran dalam perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Seperti yang dijelaskan oleh Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Himawan Arief Sugoto, Badan Bank Tanah berfungsi

³⁰ Andrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, (Sinar Grafika, Jakarta, 2006), hlm.77

³¹ Sanny Iskandar, “Pandangan dan harapan dunia usaha terhadap keberadaan Badan Bank Tanah,” bahan FGD Badan Bank Tanah sebagai Land Manager bagi Kesejahteraan Rakyat Kementerian ATR/BPN, Selasa, 7 Desember 2021

sebagai land manager.³² Sebagai land manager, lembaga ini akan merancang strategi pengelolaan tanah untuk memastikan penggunaan tanah yang optimal.

Pemerintah membentuk Badan Bank Tanah dengan tujuan untuk menjamin ketersediaan tanah demi kepentingan umum, kepentingan sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi tanah, dan reforma agraria. Badan Bank Tanah melaksanakan pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Ini termasuk dasar hukum yang diatur dalam perundang-undangan yang berlaku:

- 1) Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi kepentingan umum
- 2) Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta kerja
- 3) PP No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum
- 4) Peremn ATR/BPN No. 19 Tahun 2021 tentang ketentuan pelaksanaan PP No. 19 Tahun 2021.

Berdasarkan hal yang disebutkan di atas, Badan Bank Tanah memiliki wewenang atas berbagai objek tanah yang termasuk dalam kategori berikut: (a) tanah yang dulunya adalah hak milik pribadi; (b) kawasan dan tanah yang tidak dimanfaatkan; (c) tanah yang dikeluarkan dari kawasan hutan; (d) tanah yang muncul karena berbagai faktor; (e) tanah hasil reklamasi; (f) tanah bekas tambang; (g) tanah di pulau-pulau kecil; (h) tanah yang terpengaruh oleh perubahan tata ruang; dan (i) tanah yang tidak memiliki kepemilikan yang jelas.

Badan Bank Tanah melakukan pengelolaan tanah ini dengan mengoptimalkan pemanfaatan tanah-tanah tersebut, mengikuti prinsip-prinsip yang terinspirasi dari praktik pada masa pemerintahan Rasulullah. Pada waktu itu, sekitar satu juta hektar tanah yang diperoleh melalui penaklukan dibagikan kepada kaum muhajirin. Sementara tanah yang diperoleh tanpa kekerasan, tanah terlantar, atau tidak memiliki pemilik, menjadi hak negara dan diberikan kepada Rasulullah sebagai wakil negara yang memiliki kendali penuh atas tanah-tanah tersebut.

Tanah yang menjadi hak Rasulullah kemudian dibagi antara pejuang, dan sebagian lagi dikembalikan kepada penduduk asli yang kemudian memeluk agama Islam, seperti contohnya di Hammag, Hadramaut, Oman, dan wilayah lainnya. Bagi tanah yang dimiliki oleh non-Muslim atau penyembah berhala, mereka diperbolehkan untuk memiliki tanah asalkan mereka menyetujui pembayaran pajak (*kharaj*) dan mengelolanya sesuai dengan syarat-syarat yang

³² Suhaiela Bahfein, *Mengenal Badan Bank Tanah Versi UU Cipta Kerja, Apa Fungsi dan Perannya?*, <https://properti.kompas.com/read/2020/10/06/105518921/mengenal-bank-tanah-versi-uu-cipta-kerja-apa-fungsi-dan-perannya?page=all>, (diakses 18 Januari 2023)

ditetapkan oleh Rasulullah.³³

Gaya pengelolaan Rasulullah yang memperhatikan seluruh lapisan umat mendapatkan Islam menjadi agama yang damai pada masa pemerintahannya. Hal ini pula dilakukan pada masa kepemimpinan Khalifah Abu Bakar sebagai khalifah pertama. Pengelolaan tanah pada masanya tidak terjadi banyak perubahan. Dimana tanah rampasan perang kebijakannya masih sama dengan yang Rasulullah lakukan. Hal yang berbeda adalah dimana khalifah Abu Bakar mengambil alih tanah-tanah yang diberikan oleh Rasulullah kepada orang murtad kemudian dibagikan kepada orang yang membutuhkan dan dimanfaatkan bagi umat muslim lainnya.

Pada masa pemerintahan Abu Bakar, tidak terjadi banyak perubahan dalam pengelolaan tanah. Abu Bakar melanjutkan praktik yang serupa dengan yang dilakukan oleh Rasulullah terkait dengan tanah rampasan perang. Dia juga memberikan bantuan tanah kepada orang-orang yang membutuhkan serta mengambil alih tanah-tanah dari individu yang murtad setelah wafatnya Rasulullah SAW. Tanah-tanah tersebut kemudian dimanfaatkan untuk kepentingan umat Islam yang lain.

Khalifah Umar melakukan beberapa perubahan signifikan dalam pengelolaan tanah yang ditaklukkan. Umar tidak lagi melaksanakan pembagian tanah sebagai *iqta'* seperti yang dilakukan pada masa Nabi. Setelah menaklukkan wilayah Irak dan Suriah, Umar mengubah status tanah tersebut sehingga semua tanah tersebut menjadi milik negara. Umar juga memberlakukan *kharaj*, yaitu pajak, pada tanah-tanah tersebut. Penduduk yang tinggal di tanah tersebut juga dikenakan pajak.

Seluruh pendapatan dari *kharaj* ini digunakan untuk kepentingan *fai'* (pajak wakaf) dan juga untuk mendukung pejuang dan keluarga mereka, serta generasi mendatang. Oleh karena itu, tanah rampasan tersebut menjadi milik negara, dan penduduk asli diperbolehkan untuk tinggal dan memanfaatkan tanah tersebut dengan syarat membayar *kharaj* kepada khalifah.

Khalifah Umar berpandangan bahwa jika tanah rampasan perang dibagikan kepada para pejuang, maka generasi yang akan datang akan kesulitan memanfaatkannya. Hal ini dapat terjadi karena tanah akan menjadi milik individu, dan pada akhirnya tanah tersebut dapat hilang dari kepemilikan umat Islam. Selain itu, Umar juga berpandangan bahwa tanah memiliki sifat yang berbeda dengan faktor produksi lainnya. Tanah bersifat terbatas dan tidak dapat diperbanyak seperti faktor produksi lainnya.

Selain alasan tersebut, menurut pandangan Umar, pemberian tanah dapat

³³ Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi Islam, II* terj. Nastangin (Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1995), hlm. 319

memunculkan feodalisme baru dalam masyarakat. Hal ini bisa mengakibatkan penurunan tingkat produksi pertanian yang pada akhirnya akan berdampak negatif pada ekonomi dan keberlanjutan masyarakat. Oleh karena itu, Umar lebih memilih untuk menjadikan tanah sebagai milik negara dan mengenakan kharaj pada tanah tersebut agar dapat digunakan untuk kepentingan umum, termasuk mendukung para pejuang dan keluarganya.

Wewenang yang melakat pada negara merupakan tanggung jawab pemerintah yang harus diwujudkan dan dipertanggungjawabkan. Secara ideal kewenangan negara untuk mengelola dan mengadakan tanah harus memegang prinsip keadilan, dan penghormatan terhadap hak-hak individu, sehingga tidak tercipta konflik antara masyarakat dan negara, juga demi terciptanya dapat mewujudkan masyarakat yang sejahtera.³⁴

Penutup

Negara sebagai entitas yang diberikan kewenangan, memiliki hak untuk mengelola semua yang ada di wilayah Indonesia, termasuk pengelolaan tanah. Sistem pengelolaan tanah ini diatur oleh peraturan pada awal era Orde Baru dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Tugas negara dalam pengelolaan tanah harus mematuhi prinsip keadilan dan menghormati hak-hak individu guna mencegah konflik antara masyarakat dan negara.

Selain itu, hukum agraria nasional juga bertanggung jawab untuk mewujudkan prinsip-prinsip kerohanian, seperti Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial, sesuai dengan Undang-Undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia. Hak atas tanah didasarkan pada prinsip fungsi sosial, yang menekankan bahwa tanah harus dimanfaatkan sesuai karakteristik dan sifatnya, untuk kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat.

Pengelolaan tanah oleh Badan Bank Tanah dalam perspektif Hukum Islam menekankan pada konsep pengelolaan tanah yang memperhatikan kepentingan umum dan sosial, serta penerapan pajak kharaj untuk mendukung kepentingan umum dan pejuang. Hal ini berhubungan dengan upaya untuk mencegah feodalisme baru dan memastikan keberlanjutan masyarakat.

Secara keseluruhan, kesimpulan utama adalah bahwa pengelolaan tanah oleh negara harus berlandaskan pada prinsip-prinsip keadilan,

³⁴ Rofi Mahanisa, Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda Yang Ada Diatasnya: Antara Ada Dan Tiada, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 8 Nomor 3, Semarang: 2009, hlm. 2

kepentingan umum, dan kesejahteraan masyarakat, dengan menghormati hak-hak individu. Hal ini penting untuk menjaga stabilitas dan keberlanjutan masyarakat Indonesia.

Referensi

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Naskah akademik Badan Bank Tanah “Rancangan Peraturan Presiden tentang struktur dan tata kelola Badan Bank Tanah, Kemntrian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional, 2021.

Penjelasan atas Tujuan Undang-Undang-undang Pokok Agraria 5 Tahun 1960.

Jurnal

Dixon Sanjaya, 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, Vol 4 No 2 Oktober 2021.

Meli, Peran Badan Bank Tanah dalam Rangka Menjamin Kepemilikan Tanah Melalui Program Reforma Agraria, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bndar Lampung, 2023.

Rofi Mahanisa, Pencabutan Hak Atas Tanah Dan Benda Yang Ada Diatasnya: Antara Ada Dan Tiada, Vol. 8 Nomor 3 (Semarang: Jurnal Rechtsvinding, 2009).

Wahyu Bening, Ilham Dwi Rafiqi, Permasalahan Hukum Pengaturan Bank Tanah Pasca Undang-undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Jurnal Suara Hukum, Volume 4 Nomor 2 September 2022.

Buku

Andrian Sutedi. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.

Boedi Harsono. *Menuju Kesempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta : Universitas Trisakti, 2003.

Fazlur Rahman. *Doktrin Ekonomi Islam*, II terj. Nastangin. Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1995.

Fifik Wiryani. *Hukum Agraria (Konsep dan Sejarah Hukum Agraria Era Kolonial Hingga Kemerdekaan)*. Malang, Setara Press, 2018.

Sanny Iskandar, “*Pandangan dan harapan dunia usaha terhadap keberadaan Badan Bank Tanah,*” bahan FGD Badan Bank Tanah sebagai Land Manager bagi Kesejahteraan Rakyat Kementerian ATR/BPN, Selasa, 7 Desember 2021.

Wahyu Erwiningsih. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media, 2009.

Yasin Ghadiy. *Al-Amwal wa Al-Amlak al-‘Ammah fil Islam*.

Hasil wawancara dengan Yagus Suyadi, Staf Ahli Bidang Hukum Agraria dan Masyarakat Adat di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 21 Maret 2022.

Internet

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