



Penguasaan Tanah oleh Negara Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam

Yagus Suyadi; Risahlan Rafsanjani

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta; UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Email: jagoessby@gmail.com; rafsanzani3101@gmail.com

Keywords:

land; state's rights;
taking over;
prosperity

Kata Kunci:

Tanah terlantar;
hak negara;
pengambilalihan;
kesejahteraan;

Abstract:

The government, as the administrator of the state, is obligated to fulfill the welfare of the broader society. To fulfill this task, the state has rights and obligations regarding land management within its territory. In practice, there are many lands that are not managed by their owners (citizens). Can the state take over the ownership of those lands for the purpose of promoting the welfare of the wider society? This article seeks to answer how the law allows the state to take ownership of lands based on the perspective of the Basic Agrarian Law (UUPA) and Islamic Land Law. This article is a literature review based on the study and analysis of available legal sources in the form of written materials such as books, journals, and legislative documents. The article adopts a statutory approach to understand and interpret the applicable legal regulations. The findings of this article suggest that both the state law stated in UUPA and Islamic law based on the opinions of scholars grant the government/state the right and obligation to manage the lands. According to Government Regulation (PP) No. 20 of 2021, the government is authorized to take over abandoned lands. Similarly, in Islamic law, based on the opinion of Umar that has reached a consensus (ijma'), lands abandoned by their owners for a period of three years can be taken over by the government/state. This means that both positive law and Islamic law sanction the acquisition of abandoned lands for the purpose of proper government management and utilization for the public prosperity.

Abstrak:

Pemerintah sebagai pengelola negara diwajibkan untuk memenuhi kesejahteraan masyarakat luas. Untuk memenuhi tugas tersebut, negara memiliki hak dan kewajiban atas pengelolaan tanah yang berada dalam wilayahnya. Pada faktanya, banyak tanah yang tidak dikelola oleh pemiliknya (warga negara). Apakah tanah tersebut dapat diambil alih kepemilikannya oleh negara dalam rangka pemenuhan kesejahteraan masyarakat yang lebih luas? Artikel ini berusaha menjawab bagaimana hukum pengambilalihan hak tanah terlantar oleh negara berdasarkan perspektif (UUPA) dan Hukum Pertanahan dalam Islam. Artikel ini merupakan penelitian pustaka yang didasarkan pada studi dan analisis terhadap sumber-sumber hukum yang tersedia dalam bentuk tulisan, seperti buku, jurnal, atau dokumen perundang-undangan. Artikel ini menggunakan pendekatan undang-undang untuk memahami dan menginterpretasi peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Artikel ini meneukan bahwa baik hukum negara yang tercantum dalam UUPA dan hukum Islam yang bersumber dari pendapat ulama, sama-sama memberikan hak dan kewajiban kepada pemerintah/negara untuk mengelola tanah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No 20 Tahun 2021, pemerintah dapat mengambil alih tanah yang ditelantarkan oleh pemiliknya.

Adapun dalam hukum Islam, berdasarkan pendapat Umar yang menjadi ijma', tanah yang ditelantarkan pemiliknya dalam kurun waktu 3 tahun dapat diambil alih oleh pemerintah/negara. Artinya, baik hukum positif maupun hukum Islam sama-sama mengesahkan pengambilan aset tanah yang ditelantarkan oleh pemiliknya. Tujuannya sama, agar tanah yang ditelantarkan tersebut dapat dikelola oleh pemerintah dan hasilnya dapat digunakan untuk kesejahteraan umum.

A. Pendahuluan

Pemenuhan kesejahteraan warga negara merupakan kewajiban dari Negara sebagai organisasi kekuasaan yang telah diberi wewenang dan kuasa, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 alenia ke-4, yang menyatakan bahwa “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....” Amanat dalam alenia ke-4 tersebut kemudian diperjelas ke dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tentang pemanfaatan SDA yang berada dalam wilayah Indonesia yang menyatakan bahwa, “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di bawahnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Pasal ini menjelaskan kewenangan negara untuk mengelola potensi SDA yang ada di bumi Indonesia agar dapat dipergunakan sebaik mungkin demi kesejahteraan masyarakat secara umum.¹

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya utama, yang selain mempunyai nilai batiniah yang mendalam bagi rakyat Indonesia, juga berfungsi sangat strategis dalam memenuhi kebutuhan rakyat yang makin beragam dan meningkat, baik dalam tingkat nasional maupun dalam hubungannya dengan dunia Internasional.²

Kepemilikan tanah oleh negara dan masyarakat sebelum kemerdekaan, pemerintahan Belanda menganut *Stelsel Belasting* untuk digunakan, hal ini terbukti dengan dikeluarkannya peraturan *landrente* (*staatblad* 1818 No. 14 yang dipengaruhi dengan *staatblad* 1819 No. 5). *Stelsel Belasting* yaitu sumber penghasilan negara, maka rakyat dipungut pajak, sehingga rakyat menjadi dasar bagi keuangan pemerintah para pengusaha Belanda, tujuannya adalah memajukan

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

perdagangan dan membawa kemakmuran bagi negara Belanda, dan membiayai pertahanan guna melindungi rakyat jajahan.³

Masuk pada masa kemerdekaan Indonesia, aturan yang berkaitan dengan pertanahan (agraria) tidak serta merta langsung berubah. Pada awal kemerdekaan, peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah kolonial Hindia-Belanda masih berlaku dan dipergunakan. Sampai pada saat di undangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan Pokok-Pokok Agraria. Dengan Undang-undang pertanahan ini negara diberikan wewenang sebagaimana yang yang dimaksud dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

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.⁵

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 Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional, (2021), hlm. 4.

⁵ 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).

Melihat permasalahan tersebut kemudian pemerintah sebagai pemegang kekuasaan menetapkan prioritas dalam arah pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)⁶ sebagai 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.⁷

Penelitian atas hak penguasaan atas tanah telah banyak dilakukan. Ramdhani menyoroti bahwa tanah garapan bekas hak guna usaha (HGU) yang belum ada yang berhak atasnya, atau belum ada sertifikatnya, secara otomatis akan dikuasai oleh negara.⁸ Dalam penelitiannya yang lain, Ramdhani juga menyoroti tentang upaya yang harus dilakukan masyarakat untuk mendapatkan hak penguasaan tanah. Dia menyatakan bahwa masyarakat perlu mendaftarkan tanahnya untuk mendapatkan hak atas tanah tersebut.⁹ Triningsih menyoroti peran Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berkontribusi dalam pembaharuan hukum agraria nasional.¹⁰ Moertiono mengkaji soal perbuatan melawan hukum dengan penguasaan tanah tanpa hak yang dapat terjadi apabila dilakukan pengambilan dan penguasaan tanah-tanah yang sudah dimiliki/dikuasai oleh masyarakat.¹¹

Penelitian lain fokus pada penguasaan tanah oleh orang asing. Paulinah menyatakan bahwa warga negara asing tidak dapat memiliki "hak milik" atas tanah yang berada di wilayah

⁶ 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 adalagi kesenjangan antara daerah di Indonesia demi terwujudnya pemerataan ekonomi.

⁷ 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 jala mengidentifikasi kepentingan umum dalam suatu daftar. Contohnya pembangunan sekolah, jalan, bangunan pemerintah dan sebagainya. Selain kepentingan kedua tersebut, Kepentingan yang tidak ditentukan dalam daftar tidak bisa dijadikan dasar pengadaaan tanah. Akan tetapi pada realisasinya, negara biasanya menggabungkan kedua metode tersebut untuk mengelola dan mendapatkan tanah.

⁸ Ramadhani, Rahmat. "Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Garapan Eks Hak Guna Usaha PT. Perkebunan Nusantara II Oleh Para Penggarap." In *Seminar Nasional Teknologi Edukasi Sosial dan Humaniora 1*, no. 1, (2021): 860-867.

⁹ Ramadhani, Rahmat. "Pendaftaran tanah sebagai langkah untuk mendapatkan kepastian hukum terhadap hak atas tanah." *SOSEK: Jurnal Sosial dan Ekonomi* 2, no. 1 (2021): 31-40.

¹⁰ Triningsih, Anna, and Zaka Firma Aditya. "Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, no. 3 (2019): 329.

¹¹ Moertiono, R. Juli. "Perbuatan Melawan Hukum Akibat Penguasaan Tanah Tanpa Hak (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung No. 1319 K/Pdt/2011)." *Jurnal Ilmiah METADATA* 2, no. 1 (2020): 1-21.

negara Indonesia. Akan tetapi mereka dapat memiliki “hak pakai” dalam rangka investasi.¹² Jastrawan fokus pada kasus pemindahan hak atas tanah kepada orang asing yang sering terjadi menggunakan perjanjian nominee (pinjam nama). Menurutnya, praktik perjanjian tersebut tidak halal karena tidak memenuhi unsur suatu sebab yang halal sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdota.¹³ Nurpika membahas soal pemanfaatan tanah negara untuk perkebunan ditinjau dari hukum Islam. Menurutnya, masyarakat perlu mendapat izin negara untuk memanfaatkan tanah negara agar pemanfaatan tanah tersebut sesuai dengan syariat Islam.¹⁴

Sedangkan puspita dkk., menyoroti tentang urgensi bank tanah. Menurut mereka, kehadiran bank tanah mampu mengatasi berbagai macam kemungkinan buruk, seperti klaim atas tanah, konfrontasi, dan liberalisasi.¹⁵ Utami dkk., berusaha menjelaskan kemungkinan positivisasi hukum Islam tentang *ihraz al-mubhat* yang dalam hukum Islam dikenal sebagai kepemilikan properti secara bebas. Menurut mereka, untuk melakukan positivisasi itu, perlu adanya penyesuaian dalam istilah peran dan konsep *ihraz al-mubhat*.¹⁶ Sedangkan Sufriadi menjelaskan soal konsep kepemilikan tanah dalam hukum adat dan hukum Islam. Menurutnya, baik hukum adat dan hukum Islam, sama-sama mengakui adanya kepemilikan hak atas tanah bagi perseorangan, dengan syarat tanah tersebut harus memberikan manfaat baik bagi pemilik mupaun lingkungannya. Kedua hukum tersebut juga menyatakan pelarangan jika kepemilikan tanah malah merugikan orang lain.¹⁷

Berdasarkan literatur review tersebut, belum ada penelitian yang fokus membahas konsep kepemilikan negara atas hak tanah. Artikel ini berusaha menjelaskan dan membandingkan konsep dan hukum penguasaan negara atas tanah berdasarkan hukum positif (UUPA) dan hukum Islam.

¹² Paulinah, Paulinah, Yulia Qamariyanti, and Achmad Faishal. "Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing melalui Perjanjian Nominee di Indonesia." *Banua Law Review* 4, no. 1 (2022): 59-74.

¹³ Jastrawan, I. D. A. D., Dewa Agung Dharma, and I. Nyoman Suyatna. "Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Oleh Warga Negara Asing Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia." *Kertha Semaya: Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 12 (2019): 1-13.

¹⁴ AYU, NURPIKA. "Pemanfaatan tanah negara untuk perkebunan oleh masyarakat ditinjau dari Hukum Islam (Studi di Desa Sekalak Kecamatan Seluma Utara Kabupaten Seluma)." *PhD diss.*, Iain Bengkulu, 2019.

¹⁵ Puspita, Fidri Fadillah, Fitri Nur Latifah, and Diah Krisnaningsih. "Urgensi Kehadiran Bank Tanah Sebagai Alternatif Memulihkan Perekonomian di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam* 7, no. 3 (2021): 1761-1773.

¹⁶ Utami, Fitri, Dini Maulana Lestari, and Khaerusalikhin Khaerusalikhin. "Analisis Kritis Konsep Kepemilikan Harta Dalam Islam." *JURIS (Jurnal Ilmiah Syariah)* 19, no. 2 (2020): 133-145.

¹⁷ Sufriadi, Yanto. "Konsep Hak Kepemilikan Berdasarkan Hukum Adat Dan Hukum Islam." *Syiar Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 19, no. 1 (2021): 1-24.

B. Metode Penelitian

Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum pustaka yang didasarkan pada studi dan analisis terhadap sumber-sumber hukum yang tersedia dalam bentuk tulisan, seperti buku, jurnal, atau dokumen perundang-undangan. Artikel ini menggunakan pendekatan undang-undang untuk memahami dan menginterpretasi peraturan-peraturan hukum yang berlaku, termasuk undang-undang, peraturan pemerintah. Dalam pendekatan ini, peneliti menggunakan metode penelitian hukum dengan tujuan untuk memahami dan menafsirkan implikasi hukum dari peraturan-peraturan yang berlaku, serta mengidentifikasi potensi masalah dan kekurangan dalam implementasinya.

C. Hasil Penelitian

Tanah yang dimiliki langsung oleh negara disebut sebagai tanah negara. Ini berarti tidak ada pihak lain yang memiliki hak kepemilikan atas tanah tersebut. Pada masa penjajahan Belanda, istilah tanah negara mulai digunakan. Konsep ini berhubungan dengan hubungan kepemilikan antara Pemerintah Hindia Belanda dengan tanah, yang dinyatakan melalui sebuah pernyataan yang dikenal sebagai Domein Verklaring. Pernyataan ini menyatakan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai hak milik oleh pihak lain dianggap sebagai milik negara atau tanah negara. Istilah tanah negara bebas juga sering digunakan untuk menggambarkan tanah yang tidak memiliki pemilik yang jelas atau diklaim oleh individu atau badan hukum. Jika ditinjau dari perspektif Islam, pengelolaan tanah telah dipraktikkan oleh Nabi dan para Khalifah dengan tujuan kepentingan umat Islam. Hak dalam Islam ada dua, yaitu hak Allah, yang artinya pada hakikatnya segala sesuatu adalah milik pencipta; dan hak manusia, yaitu hak yang didapatkan oleh manusia dari pemilik hakiki sebagai konsekuensi diciptakannya manusia sebagai pengelola dan pengatur dunia. Pemerintah dapat mengambil tanah yang dimiliki oleh masyarakat jika pemilik tanah tersebut menelantarkannya selama kurun waktu 3 tahun. Pendapat ini merujuk pada pendapat Umar yang kemudian disepakati oleh para sahabat (ijma).

D. Analisis dan Diskusi

1. Peranan Negara dalam Pengelolaan Tanah di Indonesia

Sebagaimana yang dijelaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33, pemerintah diberi wewenang untuk mengelola segala sesuatu yang ada di bumi Indonesia, salah satunya

pengelolaan tanah. Tanah sendiri merupakan objek strategis, baik dari segi sumber daya alam maupun sebagai ruang dari pembangunan. Dengan ketersediaan yang relatif, ke depan kebutuhan tanah akan meningkat sehingga diperlukan pengaturan yang baik, akuntabel, dan berkeadilan, serta cermat mengenai penguasaan, kepemilikan, maupun pemanfaatan tanah, agar mampu menjamin kepastian dan perlindungan bagi pemilik tanah.¹⁸

Menurut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), seluruh tanah yang berada di Wilayah Negara Indonesia berada di bawah penguasaan Negara. Jika tanah tersebut tidak memiliki hak kepemilikan oleh pihak lain, maka tanah tersebut dianggap sebagai tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Namun, jika terdapat hak kepemilikan oleh pihak tertentu di atas tanah tersebut, maka tanah tersebut dianggap sebagai tanah hak. Tanah hak merupakan tanah yang dikuasai oleh Negara, tetapi penguasaan tanahnya tidak langsung karena ada pihak tertentu yang menguasai tanah tersebut. Jika hak kepemilikan oleh pihak tertentu tersebut dicabut, maka tanah tersebut kembali menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Dalam hal ini, pemerintah memiliki wewenang untuk mengatur dan mengatur ulang penggunaan tanah yang ada di wilayahnya sesuai dengan kepentingan publik dan peraturan yang berlaku.

Penguasaan tanah oleh Negara adalah wewenang yang dimiliki oleh Negara untuk menguasai suatu wilayah, di mana dalam penguasaan tersebut terdapat hak-hak yang dapat dimiliki oleh pemegang hak tersebut. Salah satu hak tersebut adalah hak pengelolaan, yang merupakan hak dari penguasaan yang dimiliki oleh Negara. Negara Indonesia merupakan organisasi kekuasaan tertinggi yang mewakili seluruh rakyat Indonesia dan memiliki otoritas tertinggi untuk melakukan tindakan hukum yang berkaitan dengan kepentingan publik. Menurut Iman Sutiknyo, tujuan dari hak penguasaan tanah oleh Negara tidak secara eksplisit dinyatakan untuk keuntungan kolonialisme Belanda. Klaim tanah yang tidak memiliki pemilik (tanah tak bertuan atau tidak dapat dibuktikan sebagai hak kepemilikan oleh rakyat) oleh pemerintahan kolonial semata-mata untuk memberikan keuntungan bagi kolonialisme Belanda. Namun, dalam prinsip penguasaan tanah oleh Negara, tujuannya secara jelas adalah untuk mencapai kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.¹⁹ Dalam konteks tersebut, penguasaan tanah oleh Negara memiliki tujuan yang lebih luas, yaitu untuk mengelola sumber daya tanah

¹⁸ Isnaeni, Diyan. "Kebijakan Landreform Sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria Yang Berparadigma Pancasila." *JU-ke (Jurnal Ketahanan Pangan)* 1, no. 2 (2017): 83-97.

¹⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: Pustaka LP3ES, 1998), hlm. 184.

dan memastikan manfaatnya dapat dirasakan oleh seluruh rakyat. Prinsip tersebut mengedepankan kepentingan publik dan kesejahteraan masyarakat secara umum.

Pengelolaan tanah yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau ATR/BPN dinilai belum efektif, karena terdapat beberapa fakta yang menunjukkan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak optimal. Situasi ini terlihat dari adanya data mengenai tanah terlantar yang masih tinggi, perubahan fungsi lahan pertanian, dan peningkatan harga dalam kegiatan pengadaan tanah.²⁰ Dalam beberapa tempat, terdapat masalah serius terkait tanah terlantar, yaitu tanah yang tidak dimanfaatkan atau dikelola secara optimal. Fenomena ini menunjukkan bahwa ada potensi yang tidak digarap dengan baik untuk kepentingan masyarakat. Selain itu, adanya pengalihan fungsi lahan pertanian menjadi penggunaan lain yang kurang efisien juga menjadi perhatian. Hal ini dapat berdampak negatif pada ketahanan pangan dan keberlanjutan lingkungan.

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 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.

Selanjutnya mengenai isi dari hak menguasai Negara tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah berupa wewenang Negara untuk: “(a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.”²¹

Dalam kaitan dengan wewenang Hak Menguasai dari Negara, Boedi Harsono memberi komentar sebagai berikut:

“Dengan rincian kewenangan mengatur, menyelenggarakan dan menentukan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 tersebut oleh UUPA diberikan suatu interpretasi otentik mengenai Hak Menguasai dari Negara yang dimaksud oleh Undang Undang

²⁰ 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), hlm 4.

²¹ Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah* (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010), hlm. 104.

Dasar 1945, sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata. Dengan demikian tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam Pasal UUD tersebut".²²

Hak menguasai dari negara atas tanah bersumber pada Hak bangsa Indonesia, yang hakikatnya merupakan penugasa pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur publik, tugas mengelola seluruh tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkat tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia Sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia (Pasal 2 ayat (1) UUPA).²³

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA, Hak menguasai Negara ini tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak penguasaan atas tanah lainnya, karena sifatnya semata-mata hanya kewenangan publik.²⁴ Maka Hak Menguasai Negara hanya memiliki kewenangan sebagai berikut:

- 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- 4) Hak ulayat masyarakat hukum adat.

Atas Dasar Hak menguasai dari Negara itu, ditentukan adanya macam-macam Hak Atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik secara pribadi maupun bersama-sama dengan orang lain, serta badan-badan hukum (Pasal 4 ayat (1) UUPA). Hak-hak atas tanah yang diberikan tersebut memberikan wewenang kepada yang bersangkutan untuk mempergunakannya (Pasal 4 ayat (2) UUPA), semuanya dengan memperhatikan akan fungsi hak atas tanah yang berfungsi sosial (Pasal 6 UUPA). Penggunaan tanah tersebut harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya,

²² Boedi Harsono, *Menuju Kesempurnaan Hukum Tanah Nasional*, hlm.3

²³ *Ibid.*, hlm. 233.

²⁴ Kusumadara, Afifah. "Perkembangan Hak Negara Atas Tanah: Hak Menguasai Atau Hak Memiliki?." *Jurnal Media Hukum* 20, no. 2 (2013).

hingga memberikan manfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan Negara. Kepentingan-kepentingan masyarakat dan perseorangan haruslah berada dalam keadaan seimbang (penjelasan Umum Angka II.4 UUPA).²⁵ Maka dari itu, lahirlah hak-hak atas tanah yang peruntukannya dibeda-bedakan dari jenis pemanfaatannya serta pada pribadi-pribadi hukum yang akan menjadi pemiliknya.

Macam-macam Hak Atas tanah dimuat dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap

Hak atas tanah yang bersifat tetap merupakan hak-hak yang akan tetap berlaku selama Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) masih berlaku atau sampai ada perubahan dengan undang-undang yang baru. Macam-macam Hak atas tanah ini adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah dan hak memungut hasil hutan.

2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang

Yaitu hak tanah akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Hak atas tanah ini belum ada.

3. Hak atas tanah yang bersifat sementara

Yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat pemerasan, mengandung sifat feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.²⁶

Kemudian lahirlah hak-hak atas tanah yang peruntukannya dibeda-bedakan pada jenis pemanfaatannya, Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yang berbunyi:

(1) Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) ialah:

- a. Hak Milik;
- b. Hak Guna Usaha;
- c. Hak Guna Bangunan;

²⁵ Kartini Muljadi dan Gunawan W., *Hak-Hak Atas Tanah Seri Hukum HartaKekayaan*, (Jakarta: Prenada Media, 2004), hlm. 24.

²⁶ Aminuddin Sale dkk, *Hukum Agraria* (ttp: AS Publising, 2010), hlm. 96-97.

- d. Hak Pakai;
- e. Hak Sewa;
- f. Hak Membuka Tanah;
- g. Hak Memungut Hasil Hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Negara sebagai lembaga yang diberikan wewenang diberikan hak untuk mengelola segala sesuatu yang ada di bumi Indonesia termasuk mengelola Tanah. Sistem pengelolaan tanah ditandai pada awal di era orde baru, dimana diatur tentang Perolehan tanah atau pengadaan tanah, sebagai proses pengambilalihan tanah dari warga negara oleh negara yang merupakan wujud dari hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang meliputi kewenangan:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia.
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut, dan
- c) 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 kewajiban untuk mewujudkan penjelmaan dari pada azas kerokhanian, Negara dan cita-cita bangsa, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya harus merupakan pelaksanaan dari pada ketentuan dalam pasal 33 Undang-undang Dasar dan Garis-

²⁷ Wahanisa, Rofi. "Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Yang Ada Diatasnya: Antara Ada dan Tiada." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*. (2019). <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i3.346>

garis besar dari pada haluan Negara yang tercantum didalam Manifesto Politik Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959 dan ditegaskan didalam Pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960.²⁸

Hak atas tanah memiliki fungsi sosial yang menjadi asas dalam Hukum Agraria Indonesia. Fungsi sosial hak atas tanah mengandung makna bahwa tanah harus digunakan dan pemanfaatannya harus sesuai dengan karakteristik dan kondisi tanah yang bersangkutan. Penggunaan tanah tidak boleh semata-mata untuk kepentingan pribadi, terutama jika hal tersebut dapat merugikan masyarakat. Oleh karena itu, meskipun seseorang memiliki hak atas tanah secara individu, itu tidak berarti bahwa pemegang hak tersebut dapat menggunakan tanah tersebut semata-mata untuk memenuhi kepentingan pribadinya tanpa memperhatikan kepentingan umum.

Oleh karena itu yang menjadi titik pokok dari fungsi sosial atas tanah tidak lain adalah mendatangkan kesejahteraan dan kebahagiaan baik bagi pemegang hak maupun masyarakat. UUPA tidak menjelaskan secara kongkrit mengenai fungsi sosial, lebih lanjut berkaitan dengan fungsi sosial hak atas tanah, Gunanegara menyatakan bahwa esensi fungsi sosial dalam hak atas tanah adalah apabila penggunaannya:²⁹

- 1) tidak semata-mata untuk kepentingan pribadi.
- 2) memperhatikan keadaan dan sifat haknya.
- 3) bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan baik bagi yang mempunyai maupun bagi masyarakat

Prinsip bahwa hak atas tanah mempunyai fungsi sosial merupakan adopsi dari hukum adat. Masyarakat adat menempatkan tanah tidak hanya untuk memenuhi kebutuhan individu pemegang hak, akan tetapi juga untuk kepentingan kolektif. Dalam hukum adat segala kegiatan yang menyangkut tanah tidak dapat dilepaskan dari sifat gotong royong sebagai cerminan fungsi sosial. Jika hak milik diterlantarkan, akan merugikan seluruh masyarakat dalam lingkungan persekutuan yang bersangkutan. Menelantarkan tanah merupakan pelanggaran yang menyalahi tujuan diberinya hak untuk menguasai tanah tersebut.³⁰

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

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

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

Tanah negara adalah tanah-tanah yang dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah Negara, hak pengelolaan serta tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah Negara, meliputi:³¹

- a. Tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya.
- b. Tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.
- c. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris.
- d. Tanah-tanah yang ditelantarkan.

Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum.

2. Pengelolaan Tanah oleh Negara 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.³²

Pada awal tahun 1960-an di Jakarta pernah terbentuk semacam Lembaga Badan Bank Tanah yang disebut “Badan Perusahaan Tanah & Bangunan” yang berfungsi membeli tanah, mematangkan tanah dan menjual tanah. Sementara di Surabaya pada tahun 1960-1970 dikembangkan lembaga sejenis “Yayasan Kas Pembangunan Surabaya (YKPS) yang fungsinya menyediakan kavling siap bangun dan sudah bersertifikat dilengkapi dengan bangunan infrastruktur, sarana dan prasarana dan menjualnya kepada yang memerlukan, dan yang terakhir dalam PP no. 14/2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional

³¹ Maria S. W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001), hlm. 62.

³² 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.

Tahun 2015-2035 (RIPIN 2015-2035). Program penyediaan lahan kawasan industri dan/atau kawasan peruntukan industri meliputi, pembentukan kelembagaan dan regulasi Badan Bank Tanah (*land bank*) untuk pembangunan kawasan industri.³³

Badan Bank Tanah sendiri adalah badan khusus yang mengelola tanah, dan berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah, sebagaimana yang dijelaskan oleh Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Himawan Arief Sugoto, Badan Bank Tanah hadir sebagai *land manager*.³⁴ *Land manager* kedepannya akan berfungsi membentuk strategi pengelolaan tanah untuk dapat mengembangkan penggunaan tanah yang optimal.

Terbentuknya badan Bank tanah oleh pemerintah untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi tanah dan reforma agraria. Badan Bank Tanah melakukan pengadaan atas tanah sebagaimana yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yaitu berdasarkan:

- 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. 10 19 Tahun 2021.

Pengelolaan aset Bank Tanah harus digunakan dan didistribusikan kepada pihak-pihak tertentu dengan tujuan mewujudkan ekonomi yang adil. Bank Tanah merupakan badan hukum dan memiliki misi untuk memenuhi kebutuhan tanah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.³⁵ Atas dasar tersebut, objek-objek yang dapat dikuasai oleh Badan Bank Tanah merupakan tanah negara yang berasal dari: (a) tanah bekas hak; (b) kawasan dan tanah telantar; (c) tanah pelepasan kawasan hutan; d tanah timbul; (e) tanah hasil

³³ *Ibid.*

³⁴ 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).

³⁵ Arnowo, Hadi. "Pengelolaan Aset Bank Tanah untuk Mewujudkan Ekonomi Berkeadilan." *Jurnal Pertanahan 11*, no. 1 (2021): 89-102.

reklamasi; (f) tanah bekas tambang; (g) tanah pulau-pulau kecil; (h) tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang; dan (i) tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya.

Bank Tanah bertujuan untuk memastikan ketersediaan tanah dengan tujuan mewujudkan ekonomi yang adil untuk kepentingan umum. Bank Tanah memiliki peran penting dalam memenuhi kebutuhan sosial, mendukung pembangunan nasional, mendorong pemerataan ekonomi, melakukan konsolidasi lahan, dan melaksanakan reforma agraria di Indonesia.³⁶ Dalam konteks Islam, pengelolaan tanah juga pernah dipraktikkan pada masa Nabi.

Pengelolaan Tanah oleh badan Bank tanah dilakukan dengan melakukan optimalisasi terhadap tanah-tanah yang disebutkan diatas sebagaimana yang pernah dilakukan pada masa pemerintahan Rasulullah. Sekitar satu juta hektar tanah yang diperoleh dari hasil kekerasan dibagikan kepada kaum muhajirin. Sedangkan tanah yang diperoleh tanpa adanya kekerasan atau peperangan dan tanah tidak bertuan atau terlantar menjadi milik negara dan Rasulullahlah yang diberikan hak penuh atas tanah-tanah tersebut.

Tanah yang menjadi hak Rasulullah tersebut kemudian dibagikan kepada kalangan pejuang, sedangkan sebagiannya diberikan kembali kepada penduduk aslinya yang akhirnya memeluk agama Islam seperti Hammag, Hadramaut, Oman dan lain-lain. Bagi tanah milik orang nasrani atau para penyembah berhala (api) dibolehkan memiliki tanah apabila menyetujui dan menyetujui pembayaran pajak (kharaj) dan diolah sesuai syarat-syarat yang diberikan oleh Rasulullah.³⁷

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.

³⁶ Situngkir, Roma Tua, and Sri Untari Indah Artati. "Perbandingan Pengaturan Bank Tanah Di Negara Indonesia Dan Belanda." *Reformasi Hukum Trisakti* 4, no. 3 (2022): 501-510.

³⁷ Afzalur Rahman, *Doktrin Ekonomi Islam, II* terj. Nastangin (Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1995), hlm. 319.

Pengelolaan pada masa Abu Bakar tidak banyak perubahan atas kepemilikan tanah tersebut. Abu Bakar melakukan hal yang sama seperti Rasulullah atas tanah rampasan perang, memberi bantuan tanah kepada orang yang membutuhkan dan mengambil alih tanah-tanah dari orang-orang yang murtad setelah Rasulullah SAW wafat, dan menjadikan tanah-tanah tersebut bermanfaat untuk umat Islam yang lain.

Khalifah Umar melakukan beberapa perubahan terhadap tanah taklukan. Umar tidak banyak memberikan tanah sebagai iqta' seperti zaman Nabi. Setelah menaklukan Irak dan Syiria Umar tidak membagi tanah tersebut kepada para pejuang yang ikut berperang melainkan semua tanah tersebut menjadi milik negara dan mengenakan kharaj pada tanah tersebut. Selain itu penduduk tanah tersebut dikenakan pajak. Semua dana tersebut digunakan untuk fai' dan kepentingan para pejuang dan keluarganya dan untuk generasi berikutnya. Karena itu tanah rampasan tersebut menjadi milik negara dan penduduk aslinya boleh menghuni dan memanfaatkan tanah tersebut dengan syarat membayar kharaj kepada khalifah.

Khalifah Umar berpendapat jika tanah tersebut dibagi untuk para pejuang maka generasi yang akan datang tidak dapat memanfaatkan tanah tersebut, bahkan cenderung kehilangan tanah tersebut karena tanah sudah menjadi milik individual. Alasan lainnya yaitu karena tanah tidak sama dengan faktor-faktor produksi lainnya, sifatnya terbatas dan tidak dapat diperbanyak. Selain itu menurut Umar pemberian tanah itu dapat melahirkan timbulnya feodalisme baru dalam masyarakat yang menurut analisis terakhir akan mengakibatkan jatuhnya tingkat produksi pertanian.

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.³⁸

Dalam pandangan Islam, segala sesuatu yang ada di langit dan bumi termasuk di dalamnya adalah tanah hakikatnya adalah milik Allah SWT semata. Hal ini sebagaimana yang dinyatakan dalam Firman Allah SWT yang artinya, "Dan kepunyaan Allah-lah kerajaan langit dan bumi dan kepada Allah-lah kembali (semua makhluk)."³⁹ Ayat ini memerintahkan kepada

³⁸ Wahanisa, Rofi. "Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Yang Ada Diatasnya: Antara Ada dan Tiada." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*. (2019). <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i3.346>

³⁹ Q.S. An-Nuur [24]: 42.

semua manusia untuk tunduk dan patuh Kepada-Nya dan selalu bersyukur terhadap segala nikmat dan karunia-Nya dengan melihat seluruh ciptaannya yang ada di langit maupun yang dibumi

Selanjutnya Allah SWT juga menerangkan dalam firman-Nya yang artinya, "Kepunyaan-Nyalah kerajaan langit dan bumi, Dia menghidupkan dan mematikan, dan Dia Maha Kuasa atas segala sesuatu."⁴⁰. Ayat-ayat tersebut menegaskan bahwa pemilik hakiki dari segala sesuatu (termasuk tanah) adalah Allah SWT semata.⁴¹

Kemudian, Allah SWT sebagai pemilik hakiki, memberikan kuasa (istikhlaf) kepada manusia untuk mengelola milik Allah ini sesuai dengan hukum-hukum-Nya. Firman Allah SWT (artinya), "Dan nafkahkanlah sebagian dari hartamu yang Allah telah menjadikan kamu menguasainya."⁴² Menafsirkan ayat ini, Imam Al-Qurthubi berkata, "Ayat ini adalah dalil bahwa asal usul kepemilikan (ashlul milki) adalah milik Allah SWT, dan bahwa manusia tak mempunyai hak kecuali memanfaatkan (tasharruf) dengan cara yang diridhai oleh Allah SWT."⁴³ Dengan demikian, Islam telah menjelaskan dengan gamblang filosofi kepemilikan tanah dalam Islam. Intinya ada 2 (dua) poin, yaitu: Pertama, pemilik hakiki dari tanah adalah Allah SWT. Kedua, Allah SWT sebagai pemilik hakiki telah memberikan kuasa kepada manusia untuk mengelola tanah menurut hukum-hukum Allah.

Dalam kondisi perang, ada beberapa ketentuan peralihan hak atas tanah yang sebelumnya dimiliki oleh musuh. Pertama, tanah yang didapatkan melalui perang (kekerasan) sehingga musuh pemilik tanah melarikan diri, maka tanah tersebut dapat dianggap sebagai rampasan perang yang kemudian dibagi-bagikan kepada prajurit. Jika prajurit tidak mengambil tanahnya, maka tanah tersebut menjadi tanah wakaf yang digunakan untuk kepentingan umum. Sedangkan imam malik berpendapat bahwa tanah tersebut tidak boleh dibagikan, melainkan menjadi tanah wakaf (dikuasai dan dikelola oleh negara). Sedangkan menurut Hanafi, tanah tersebut diserahkan kepada pemerintah untuk diputuskan akan digunakan sebagai apa tanah tersebut. Kedua, tanah yang diambil dari musuh tanpa kekerasan. Maka tanah tersebut menjadi tanah wakaf. Ketiga, tanah yang didapat dari sebuah perjanjian dengan musuh, maka pengelola tanah tersebut wajib membayar upeti kepada negara.⁴⁴

⁴⁰ Q.S. Al-Hadid [57]: 2

⁴¹ Yasin Ghadiy, *Al-Awwal wa Al-Amlak al-'Ammah fil Islam*, hlm. 19.

⁴² Q.S. Al-Hadid [57]: 7

⁴³ *Tafsir Al-Qurthubi*, Juz I. hal. 130

⁴⁴ Imam al-Mawardi, *al-Abkam as-Sultaniyah wa al-Wilayat ad-Diniyah*, terj. Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin (Jakarta: Gema Insani Press, 2000), hlm. 267.

Tanah yang dimiliki oleh rakyat harus dihormati. Pemerintah tidak punya hak untuk mengambil alih tanah seseorang untuk diberikan kembali kepada orang lain. Akan tetapi, tanah rakyat yang didapat dari pemberian orang lain, dapat ditarik kembali jika dalam kurun waktu 3 tahun, pemilikinya tidak mengelola tanah tersebut.⁴⁵ Jika dihubungkan dengan konsep tanah yang didapat dari perang, maka ketika pemerintah memberi kebijaksanaan untuk membagi tanah tersebut kepada para prajurit, pemerintah juga memiliki kuasa untuk menarik tanah tersebut jika dalam kurun waktu 3 tahun prajurit tersebut tidak mengelola tanahnya.

Dasar penentuan waktu 3 tahun itu berdasarkan pada pemikiran Umar bin Khattab atas pencabutan hak kepemilikan tanah yang tidak dikelola. Umar bin Khaththab pernah berkata, "Orang yang membuat batas pada tanah (muhtajir) tak berhak lagi atas tanah itu setelah tiga tahun ditelantarkan." Umar pun melaksanakan ketentuan ini dengan menarik tanah pertanian milik Bilal bin Al-Harits Al-Muzni yang ditelantarkan tiga tahun. Para sahabat menyetujuinya sehingga menjadi Ijma' Sahabat (kesepakatan para sahabat Nabi SAW) dalam masalah ini.⁴⁶

Pencabutan hak milik ini tidak terbatas pada tanah mati (mawat) yang dimiliki dengan cara tahjir (pembuatan batas) saja, namun juga meliputi tanah pertanian yang dimiliki dengan cara-cara lain tas dasar Qiyas. Misalnya, yang dimiliki melalui jual beli, waris, hibah, dan lain-lain. Sebab yang menjadi alasan hukum (illat, ratio legis) dari pencabutan hak milik bukanlah cara-cara memilikinya, melainkan penelantaran selama tiga tahun (ta'thil al-ardh).⁴⁷

Pencabutan hak tanah rakyat oleh negara menurut hukum Islam karena pada dasarnya, jika tanah tersebut dikelola, maka akan meningkatkan produktifitas dan geliat ekonomi kaum muslim. Artinya, terdapat kemaslahatan umum yang terkandung jika tanah tersebut diambil negara dan dikelola oleh negara. Abu Yusuf menyatakan bahwa Negara bertanggung jawab untuk memenuhinya agar dapat meningkatkan produktivitas tanah, kemakmuran rakyat serta pertumbuhan ekonomi.⁴⁸

⁴⁵ Yulianti, Rahmani Timorita. "Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf." *Muqtasid: Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah* 1, no. 1 (2010): 39-64.

⁴⁶ Al-Nabhani, Taqiyuddin, *Al-Syakhsyah Al-Islamiyah, Juz II* (Beirut : Darul Ummah, 2003), hlm. 241.

⁴⁷ Al-Nabhani, Taqiyuddin, *Al-Nizham Al-Iqtishadi fi Al-Islam* (Beirut : Darul Ummah, 2004), hlm. 139.

⁴⁸ Tilopa, Martina Nofra. "Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf Dalam Kitab Al-Kharaj." *Al-Intaj: Jurnal Ekonomi Dan Perbankan Syariah* 3, no. 1 (2017).

E. Kesimpulan

Negara memiliki hak untuk mengelola tanah yang merupakan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan untuk mengatur dan mengendalikan penggunaan tanah dalam rangka memenuhi kepentingan umum dan mewujudkan tujuan pembangunan yang berkelanjutan. Hak ini meliputi pemegang hak negara untuk menguasai, mengatur, mengalokasikan, dan mengelola tanah dengan mempertimbangkan aspek sosial, ekonomi, dan lingkungan. Melalui hak ini, negara memiliki peran penting dalam mengatur pemanfaatan tanah secara adil, merata, dan berkelanjutan guna mencapai kesejahteraan masyarakat, pembangunan nasional, serta perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup. Jika ditinjau dari perspektif Islam, pengelolaan tanah telah dipraktikkan oleh Nabi dan para Khalifah dengan tujuan kepentingan umat Islam. Hak dalam Islam ada dua, yaitu hak Allah, yang artinya pada hakikatnya segala sesuatu adalah milik pencipta; dan hak manusia, yaitu hak yang didapatkan oleh manusia dari pemilik hakiki sebagai konsekuensi diciptakannya manusia sebagai pengelola dan pengatur dunia. Pemerintah dapat mengambil tanah yang dimiliki oleh masyarakat jika pemilik tanah tersebut menelantarkannya selama kurun waktu 3 tahun. Pendapat ini merujuk pada pendapat Umar yang kemudian disepakati oleh para sahabat (ijma).

F. Pernyataan Konflik Kepentingan

Penulis menyatakan bahwa tidak ada konflik kepentingan dalam penerbitan artikel ini.

G. Pengakuan

Tidak ada

H. Referensi

- Arnowo, Hadi. "Pengelolaan Aset Bank Tanah untuk Mewujudkan Ekonomi Berkeadilan." *Jurnal Pertanian* 11, no. 1 (2021): 89-102.
- AYU, NURPIKA. "Pemanfaatan tanah negara untuk perkebunan oleh masyarakat ditinjau dari Hukum Islam (Studi di Desa Sekalak Kecamatan Seluma Utara Kabupaten Seluma)." PhD diss., Iain Bengkulu, 2019.
- Erwiningsih, Wahyu. *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*. Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Ghadiy, Yasin. *Al-Awwal wa Al-Amlak al-'Ammah fil Islam*
- Gunanegara, Rakyat & Negara, *Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: PT Tatanusa, 2008.

- Harsono, Boedi. *Menuju Kesempurnaan Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Universitas Trisakti, 2003.
- Isnaeni, Diyan. "Kebijakan Landreform Sebagai Penerapan Politik Pembaharuan Hukum Agraria Yang Berparadigma Pancasila." *JU-ke (Jurnal Ketahanan Pangan)* 1, no. 2 (2017): 83-97.
- Jastrawan, I. D. A. D., Dewa Agung Dharma, and I. Nyoman Suyatna. "Keabsahan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Oleh Warga Negara Asing Dalam Penguasaan Hak Milik Atas Tanah Di Indonesia." *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 7, no. 12 (2019): 1-13.
- Kusumadara, Afifah. "Perkembangan Hak Negara Atas Tanah: Hak Menguasai Atau Hak Memiliki?." *Jurnal Media Hukum* 20, no. 2 (2013).
- Mahfud, Moh. MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Pustakan LP3ES, 1998.
- Mawardi, Imam al-. *al-Abkam as-Sultaniyah wa al-Wilayat ad-Diniyah*, terj. Abdul Hayyie al-Kattani dan Kamaluddin Nurdin. Jakarta: Gema Insani Press, 2000.
- Moertiono, R. Juli. "Perbuatan Melawan Hukum Akibat Penguasaan Tanah Tanpa Hak (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung No. 1319 K/Pdt/2011)." *Jurnal Ilmiah METADATA* 2, no. 1 (2020): 1-21.
- Muljadi, Kartini dan Gunawan W. *Hak-Hak Atas Tanah Seri Hukum Harta Kekayaan*. Jakarta: Prenada Media, 2004.
- Nabhani, Taqiyuddin Al-. *Al-Nizham Al-Iqtishadi fi Al-Islam*. Beirut: Darul Ummah, 2004).
- Nabhani, Taqiyuddin Al-. *Al-Syakhsbiyah Al-Islamiyah, Juz II*. Beirut: Darul Ummah, 2003.
- 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).
- Paulinah, Paulinah, Yulia Qamariyanti, and Achmad Faishal. "Penguasaan Tanah oleh Warga Negara Asing melalui Perjanjian Nominee di Indonesia." *Banua Law Review* 4, no. 1 (2022): 59-74.
- Penjelasan atas Tujuan Undang-Undang-undang Pokok Agraria 5 Tahun 1960.
- Puspita, Fidri Fadillah, Fitri Nur Latifah, and Diah Krisnaningsih. "Urgensi Kehadiran Bank Tanah Sebagai Alternatif Memulihkan Perekonomian di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam* 7, no. 3 (2021): 1761-1773.
- Rahman, Afzalur. *Doktrin Ekonomi Islam, II* terj. Nastangin. Yogyakarta: Dana Bhakti Wakaf, 1995.
- Ramadhani, Rahmat. "Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Garapan Eks Hak Guna Usaha PT. Perkebunan Nusantara II Oleh Para Penggarap." In *Seminar Nasional Teknologi Edukasi Sosial dan Humaniora*, vol. 1, no. 1, pp. 860-867. 2021.
- Rencana Pembangunan Nasional (RPJMN) Tahun 2020-2024
- Sale, Aminuddin dkk,. *Hukum Agraria*. AS Publising, 2010.
- 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).
- Situngkir, Roma Tua, and Sri Untari Indah Artati. "Perbandingan Pengaturan Bank Tanah Di Negara Indonesia Dan Belanda." *Reformasi Hukum Trisakti* 4, no. 3 (2022): 501-510.
- Sufriadi, Yanto. "Konsep Hak Kepemilikan Berdasarkan Hukum Adat Dan Hukum Islam." *Syiar Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 19, no. 1 (2021): 1-24.

- Suhaiea 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)
- Sumardjono, Maria S.W. *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001.
- Supriyadi, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2010.
- Sutedi, Andrian. *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Tilopa, Martina Nofra. "Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf Dalam Kitab Al-Kharaj." *Al-Intaj: Jurnal Ekonomi Dan Perbankan Syariah* 3, no. 1 (2017).
- Triningsih, Anna, and Zaka Firma Aditya. "Pembaharuan Penguasaan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Konstitusi." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, no. 3 (2019): 329.
- Utami, Fitri, Dini Maulana Lestari, and Khaerusoalikhin Khaerusoalikhin. "Analisis Kritis Konsep Kepemilikan Harta Dalam Islam." *JURIS (Jurnal Ilmiah Syariah)* 19, no. 2 (2020): 133-145.
- Wahanisa, Rofi. "Pencabutan Hak Atas Tanah dan Benda Yang Ada Diatasnya: Antara Ada dan Tiada." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*. (2019). <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v8i3.346>
- wawancara dengan Yagus Suyadi, Staf Ahli Bidang Hukum Agraria dan Masyarakat Adat di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, 21 Maret 2022.
- Wiryani, Fifik. *Hukum Agraria (Konsep dan Sejarah Hukum Agraria Era Kolonial Hingga Kemerdekaan)*. Malang: Setara Press, 2018.
- Yulianti, Rahmani Timorita. "Pemikiran Ekonomi Islam Abu Yusuf." *Muqtasid: Jurnal Ekonomi dan Perbankan Syariah* 1, no. 1 (2010): 39-64.

I. Biografi Penulis

Yagus Suyadi

Dosen dan Peneliti di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta

Risahlan Rafsanjani

Peneliti dan Alumni Magister Hukum Islam, Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Copyright, and License	DOI: https://doi.org/10.14421/al-mazaahib.v11i1.3073 Copyright (c) 2023 Yagus Suyadi; Risahlan Rafsanjani This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License 
------------------------	--

How to cite

Suyadi, Yagus and Risahlan Rafsanjani. "Penguasa Tanah: Studi Hukum Positif dan Hukum Islam atas Pengambilalihan Tanah Terlantar oleh Negara." *Al-Mazaahib: Jurnal Perbandingan Hukum* 11, no. 1 (2023): 23-46. <https://doi.org/10.14421/al-mazaahib.v11i1.3073>