

EKSISTENSI BANK TANAH DALAM HUKUM AGRARIA DI INDONESIA

Nila Trisna¹
Ilka Sandela²

¹Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar
¹ nilatrisna@utu.ac.id

²Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar
² ilkasandela@utu.ac.id

Abstract

Development in Indonesia is increasing day by day, it's resulting in an increasing need for land. However, the limited availability of land will hamper the development process. Based on these conditions, a solution is needed that can guarantee the availability of land. In Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation provides a solution related to this, namely the formation of a land bank to ensure the availability of land that can be allocated for future use. This study aims to examine the philosophical and juridical foundations for the establishment of land bank institutions and the regulation of land banks according to Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, and the concept of implementing land bank institutions in Indonesia. The research method used is a normative juridical research method. The results show that the philosophical and juridical foundation for the establishment of a land bank is that the state has the state's obligation to create welfare and prosperity for all Indonesian people as stated in the opening mandate and Article 33 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. As for the regulation of land banks according to Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, which is contained in Chapter VIII concerning Land Acquisition, Part Four concerning Land in accordance with Articles 125-135. Then, the concept of implementing a land bank in Indonesia can be implemented through the land acquisition mechanism of existing community rights and government designation for state lands. In addition, land banks are not only for the development of public interests that are for profit, but also for the purpose of supporting non-profit Social Interest and agrarian reform programs.

Keywords : Existency, Land Bank, Agrarian Law, Indonesia

1. PENDAHULUAN

Kebutuhan tanah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan terus semakin meningkat, baik bagi pembangunan kepentingan umum oleh pemerintah maupun kepentingan investasi oleh pihak swasta. Pengadaan tanah yang dilakukan bertujuan untuk menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa,

negara dan seluruh rakyat di Indonesia.¹ Ketersediaan tanah yang cenderung tetap, namun di sisi lain pertumbuhan penduduk yang terus bertambah menjadikan tanah sebagai obyek yang sangat penting dan harus dikelola dengan baik agar memberikan keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Intensitas kebutuhan pembangunan yang semakin meningkat serta kondisi semakin terbatasnya ketersediaan tanah tersebut secara simultan berakibat pada semakin sulitnya optimalisasi pemanfaatan penggunaan tanah, khususnya bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang mengakibatkan terjadinya pertentangan kepentingan antar pihak atas sebidang tanah yang sama.² Selain itu, menimbulkan permasalahan yang kompleks dalam rangka penyediaan tanah untuk kebutuhan pembangunan terutama di kawasan perkotaan, kawasan bisnis - industri, kawasan yang akan direncanakan dan ditetapkan oleh pemerintah sebagai kawasan pembangunan strategis nasional.

Lahan atau tanah merupakan media yang sangat penting bagi suatu proses pembangunan untuk kepentingan umum utamanya yang membutuhkan tanah dalam jumlah yang sangat luas. Permasalahan yang paling sering terjadi adalah ketika pemerintah hendak memulai suatu pembangunan, lahan yang dikehendaki tidak atau belum tersedia. Akibat praktis yang ditimbulkan adalah pemerintah mengalami kesulitan dalam melakukan proses pengadaan tanah terutama terkait eksekusi pengadaan penguasaan tanah dan pembiayaannya yang menjadi sangat mahal. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya proses pengadaan yang berlarut-larut.³

Apabila dicermati kondisi saat ini ketimpangan penguasaan tanah yang tidak berimbang terus terjadi di masyarakat. Rasio gini ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia termasuk sangat tinggi mencapai angka 0,54-0,67.⁴ Artinya, hanya sekitar 1% penduduk yang menguasai 67% sumber daya agraria, tanah, dan ruang, sedangkan sisanya 99% penduduk Indonesia menguasai 33% sumberdaya agraria yang tersedia. Begitu tingginya ketimpangan kepemilikan tanah menjadi hambatan dalam penyediaan tanah bagi pembangunan. Hanya sebagian kecil penduduk yang dapat dikategorikan sebagai pemodal (kapitalis) menguasai tanah dengan sangat luas. Pihak kapitalis ini sangat menentukan dalam keberhasilan penyediaan tanah untuk pembangunan, sehingga tanah dapat dijadikan sebagai obyek spekulasi untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya dari ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah.

Permasalahan lain yang sering terjadi adalah penguasaan tanah oleh pihak swasta dalam skala luas untuk dimanfaatkan di waktu yang akan datang. Pencadangan tanah seperti ini sebenarnya merupakan praktik spekulasi dan menurut peraturan perundangan termasuk dalam kategori penelantaran tanah. Praktik seperti itu banyak dilatarbelakangi faktor mencari keuntungan semata

¹ Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

² Ranitya Ganindha. Desember 2016. Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum, *Jurnal Arena Hukum*. Volume 9, Nomor 3: 442-462.

³ Raffli Noor, Maret 2014. *Manajemen Bank Tanah*. *Jurnal Direktorat dan Tata Ruang BAPPENAS*. Vol. I : 19.

⁴ <https://finance.detik.com/properti/d-5291541/ketimpangan-kepemilikan-tanah-di-ri-masih-tinggi-ini-datanya>

dengan mendapatkan perbedaan harga tanah saat dibeli dengan saat dijual kembali (dimanfaatkan) dalam masa waktu yang panjang hingga 10-20 tahun kemudian oleh pihak yang terlibat didalamnya.⁵ Tanah dengan sangat mudah dijadikan sebagai obyek spekulasi oleh sekelompok pihak karena penguasaan yang dominan. Aksi spekulasi bisa memicu harga tanah semakin mahal yang berujung makin tak terjangkau harganya. Harga tanah dapat diatur dan dikendalikan dengan mudah oleh spekulan, sehingga nilai / harga tanah menjadi melambung tinggi dan meningkat diatas kewajaran.

Pengadaan tanah yang berbelit kemudian menjadikan hak dari pihak lain yakni pemerintah ataupun swasta yang lebih membutuhkan dan mampu memanfaatkan bidang tanah tersebut dengan segera menjadi tidak terpenuhi sehingga potensi kesejahteraan baik secara langsung maupun melalui penciptaan lapangan kerja tidak dapat terwujud. Untuk itu, pemerintah perlu melihat pembangunan infrastruktur yang paling dibutuhkan masyarakat, berkaitan dengan jaminan ketersediaan lahan pembangunan.

Kompleksitas persoalan ketersediaan tanah untuk pembangunan umum dibutuhkan strategi dan metode untuk dapat diselesaikan secara mendasar, sistematis, efektif efisien dan berjangka Panjang (memenuhi tuntutan jauh dimasa datang)⁶. Salah satu konsep yang dapat dikembangkan melalui Lembaga Bank Tanah (*land banking*). Substansi bank tanah adalah pencadangan tanah pemerintah. Pembentukan lembaga bank tanah yang menangani pengadaan tanah menjadi sangat penting untuk menghindari terjadi ketimpangan ketersediaan tanah dengan upaya Pemerintah melakukan pembangunan.

Persoalan ketersediaan lahan secara kebijakan telah diakomodir melalui UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum. UU tersebut tidak hanya mengatur pengadaan tanah untuk pembangunan oleh pemerintah, tetapi juga oleh perusahaan swasta. Kehadiran regulasi ini sangat mendukung dalam upaya pemerintah untuk penyediaan tanah, namun dari sisi waktu dan biaya tidak dapat diprediksi. Terkadang proses penyelesaiannya berlangsung lama dan rumit, belum lagi adanya sengketa / konflik serta harga tanah yang tidak pasti, sehingga menghambat pelaksanaan pembangunan sebagaimana yang diharapkan.

Salah satu terobosan untuk mengatasi kompleksitas masalah pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UUCK), yang mengamanatkan pembentukan Bank Tanah. Bank Tanah atau Land Banking merupakan praktik membeli atau mengambil alih tanah yang nantinya dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan. Adapun tujuan pembentukan Bank Tanah yaitu untuk menjamin terwujudnya ketentuan yang dirumuskan pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, beserta amandemennya serta mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan, adil, dan merata bagi

⁵*Ibid*, hlm. 3

⁶Bernhard Limbing.2014. *Opini Kebijakan Agraria*. Pustaka Margareta. Jakarta. hlm.82.

kepentingan rakyat. Ini menjadi hal yang baru di Indonesia, yang berfungsi menjadi salah satu solusi persoalan pertanahan di Indonesia.

Presiden Jokowi menyampaikan keberadaan Bank Tanah sangat penting dalam menjamin masyarakat terhadap kepemilikan tanah dan lahan. Selain itu, Bank Tanah juga diperlukan untuk menjamin kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria.⁷ Namun demikian, tidak sama halnya menurut pendapat beberapa pakar hukum agraria diantaranya Prof. Maria SW Sumardjono menilai pengaturan bank tanah dalam UUCK bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang sarannya secara substansi kepentingannya hanya bagi kepentingan sekelompok rakyat kecil. Bukan sebaliknya dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat dan dianggap melanggar prinsip dalam Tap MPR No.IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (PA dan PSDA) mengenai tumpang tindih kewenangan pelaksanaan penyediaan obyek TORA oleh Tim Gugus Tugas Reforma Agraria.⁸

Berdasarkan gambaran di atas, maka keberadaan Bank Tanah dalam perspektif hukum kiranya memerlukan klarifikasi secara filosofis dan yuridis, serta perlu pengawalan pada saat penyusunan kebijakan dalam bentuk peraturan pemerintah (PP) agar sesuai dengan amanat konstitusi NRI. Hingga saat ini Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang Bank Tanah belum disahkan menjadi peraturan pemerintah, diantara 45 RPP lainnya yang sudah disahkan oleh pemerintah. Penelitian ini akan mengkaji substansi UU No. 11 Tahun 2020 yang terkait dengan kluster lembaga bank tanah yang hingga saat ini masih menjadi kontroversi para ahli hukum dan di kalangan masyarakat. Tulisan ini juga mengetahui potensi dampak diterapkannya UU No. 11 Tahun 2020 dalam rangka mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai amanah konstitusi negara kesatuan Republik Indonesia.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengacu kepada asas-asas, konsep-konsep hukum, norma-norma hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan.⁹ Bahan penelitian terdiri dari bahan hukum *primer*, *sekunder*, dan *tertier*. Bahan penelitian tersebut kemudian dianalisis menggunakan pendekatan kualitatif, dengan tujuan untuk memahami makna dari bahan hukum yang telah dikumpulkan, yang selanjutnya ditafsirkan lagi secara normatif, logis dan sistematis.

⁷<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20201009183750-532-556683/jokowi-soal-bank-tanah-akses-masyarakat-miliki-lahan>.

⁸<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20201010173428-92-556897/akademisi-kritik-aturan-bank-tanah-di-uu-ciptaker>

⁹Peter Mahmud Marzuki. 2007. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. hlm. 22.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1 Landasan Filosofis dan Yuridis Pembentukan Lembaga Bank Tanah

Salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yaitu mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini secara jelas dicantumkan dalam amanat pembukaan UUD 1945. Negara harus hadir dan berkewajiban untuk dapat memenuhi hak-hak dasar bagi warganya seperti pekerjaan, penghidupan yang layak, tempat tinggal, sumber makanan hingga lingkungan yang memadai. Salah satu sumberdaya yang dapat mewujudkan tujuan tersebut melalui pemanfaatan tanah secara produktif dan optimal di seluruh wilayah NKRI.

Dalam konteks Indonesia, lembaga bank tanah didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945 dan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Pasal 33 harus dipahami sebagai satu kesatuan yang utuh. Ayat (3) merupakan konsekuensi logis dari ayat (1) tentang struktur perekonomian berdasarkan asas kekeluargaan, sedangkan ayat (2) tentang peranan negara baik oleh pemerintah maupun badan usaha negara (BUMN/BUMD) untuk mengelola kegiatan ekonomi yang terkait dengan kehidupan hajat hidup seluruh rakyat Indonesia.

Amanah konstitusi ini sangatlah jelas. Perintah pertama, negara diberikan kewenangan untuk menguasai seluruh sumberdaya agraria di wilayah NKRI. Perintah kedua, penguasaan oleh negara bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Perintah konstitusi ini merupakan turunan dari amanah dasar negara dalam sila ke – 5 Pancasila, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila menjadi landasan ideal dan jiwa negara bangsa Indonesia menuju visi dan sebagai *spirit* yang menggerakkan perjuangan dan derap pembangunan. UUD 1945 menjadi patokan dasar dalam menuntun kekuasaan negara menuju pembangunan yang diharapkan. Pasal 33 UUD 1945 menjadi landasan negara menguasai dan mengatur pemanfaatan tanah dan SDA yang disebut sebagai hak menguasai negara (HMN) yang bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Menurut paham negara integralistik yang dikemukakan oleh R. Soepomo pada sidang BPUPKI 31 Mei 1945, pembangunan ekonomi (termasuk tanah) memakai sistem “Sosialisme Negara”, yaitu kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁰ Dalam implementasinya hak menguasai negara (HMN) harus mencerminkan nilai-nilai dasar Pancasila. Dalam melaksanakan kekuasaan HMN, pemerintah harus mengacu pada UUD 1945 yang berdasarkan kemerdekaan, keadilan, persamaan dan kesejahteraan.

Mengacu pada landasan konstitusional yang telah diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia pada pasal 33 ayat (3) yakni memiliki visi bertujuan untuk mensejahterakan kehidupan bangsa. Penjabaran lebih lanjut

¹⁰*Ibid*, hlm. 90

dari ketentuan pasal 33 UUD 1945 tersebut telah ditegaskan secara jelas dalam pasal 2 ayat (2) UUPA tahun 1960, bahwa negara berwenang:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan tanah, atau pemeliharanya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atau (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, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

Amanah pasal 2 ayat (2) UUPA juga sering diistilahkan dengan Hak Menguasai Negara (HMN). HMN tidak identik dengan hak memiliki. Negara tidak memiliki tanah karena negara ada setelah rakyat ada. HMN adalah hak rakyat pada tingkat negara sebagai organisasi tertinggi. Dengan demikian, negara tidak memiliki kewenangan untuk menjual atau menggadaikan tanah.¹¹ Dalam arti lain, walaupun negara diberikan kewenangan untuk menguasai tanah, tetapi bukan berarti negara memiliki tanah sebagai lahan cadangan yang dapat langsung dipergunakan sewaktu waktu untuk berbagai kepentingan. Tanah tetap dimiliki oleh rakyat atau melalui proses penetapan apabila tanah tersebut tanah negara bebas. Kepemilikan tanah oleh negara untuk dijadikan asset tetap melalui mekanisme dan regulasi yang ada terkait perolehannya.

Wewenang persediaan tanah dapat diperluas dari lembaga pengadaan tanah ke lembaga bank tanah. Keberadaan bank tanah dapat menjalankan apa yang telah diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 dan UUPA 1960 tersebut. Kewenangan menguasai menurut HMN dalam rangka persediaan tanah yang akan menjadi sumber asset bank tanah tetap melalui proses perolehan tanah. Penguasaan negara tidak serta merta, walaupun negara memiliki wewenang untuk menguasai tanah, namun dalam perolehannya tetap memperhatikan dan menghargai hak-hak masyarakat yang telah ada melalui mekanisme pengadaan tanah menurut UU No. 2 Tahun 2012, penetapan pemerintah, jual beli, tukar menukar dan bentuk lainnya.

Kewenangan HMN oleh pemerintah saat ini dilaksanakan oleh Kementerian Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional. Tugas dan fungsi yang dilaksanakan selama ini meliputi kewenangan yang disebutkan dalam pasal 2 ayat (2) UUPA. Menurut perspektif lembaga Bank Tanah, ATR/BPN memiliki wewenang dalam mengatur dan menyelenggarakan persediaan tanah. Tugas persediaan tanah sebenarnya bukan tugas baru di kementerian ATR / BPN, namun bukan dalam konteks pencadangan tanah untuk bank tanah, namun dalam kegiatan pengadaan tanah bagi

¹¹*Ibid*, hlm. 90

pembangunan untuk kepentingan umum. Pelaksanaan pengadaan tanah hanya memenuhi kebutuhan pembangunan saat ini yang lebih berorientasi kepada kepentingan umum dan investasi, sedangkan bank tanah kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah yang akan dialokasikan penggunaannya di kemudian hari yang berorientasi langsung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Begitu juga dalam hal distribusi tanah kepada masyarakat dalam rangka mengurangi ketimpangan pemilikan tanah, tanah yang sudah dicadangkan dalam bank tanah dapat didistribusikan kepada masyarakat yang membutuhkan terutama dalam memenuhi kebutuhan tanah tempat tinggal di daerah perkotaan dan lahan pertanian yang produktif di wilayah perdesaan. Bank Tanah merupakan kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah yang dialokasikan penggunaannya di masa mendatang, tergantung tujuan pengambilalihan tanahnya. Kewenangan pemerintah dalam Bank Tanah muncul dari konsep Hak Menguasai Negara yang juga dibatasi oleh fungsi sosial tanah.¹² Bank tanah dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mendukung pelaksanaan berbagai kebijakan pertanahan dan mendukung tercapainya pembangunan melalui pengembangan wilayah, pengadaan tanah secara adil untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

3.2 Pengaturan Kebijakan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Salah satu target Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) tahun 2005-2025 yang ingin dicapai adalah pembangunan infrastruktur untuk mencapai kondisi layanan negara yang optimal. Keberadaan bank tanah di negara-negara maju sudah banyak dipraktekkan. Pada RPJMN 2015-2019, pemerintah secara tegas menerapkan perlunya pendirian bank tanah di Indonesia. Beberapa catatan dalam substansi Undang-Undang Cipta Kerja berkaitan dengan pembentukan Bank Tanah diantaranya yaitu Badan Bank Tanah sebagai badan khusus milik negara dengan kekayaan negara yang dipisahkan. Artinya Badan Bank Tanah ini seperti berbentuk Badan Hukum atau perseroan terbatas yang menjalankan fungsinya secara otonom/mandiri.

Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK) merupakan bentuk *omnibus law* yang diterapkan di Indonesia. *Omnibus law* adalah konsep menyederhanakan berbagai produk hukum menjadi satu produk hukum yang menyeluruh¹³. Pengaturan yang terkait dengan lembaga Bank Tanah pada Undang-Undang Cipta Kerja terdapat dalam Bab VIII tentang Pengadaan Tanah, Bagian Keempat tentang Pertanahan sesuai Pasal 125-135.

Produk hukum turunan UUCK yang sudah ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 2 Februari 2021 sebanyak 45 Peraturan

¹²Farah Devi.2014. *Konsep Bank Tanah Sebagai Solusi Mengatasi Masalah Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari Konsep Hukum Pertanahan di Indonesia*, Universitas Indonesia Jakarta.

¹³Bagir Manan, 1997. *Beberapa Masalah HTN Indonesia*. Akummi.Bandung: hlm. 144.

Pemerintah dan 4 Peraturan Presiden. Rancangan PP Bank Tanah juga termasuk yang telah disusun dan dibahas terakhir hingga 18 Januari 2021, namun hingga saat ini PP tentang Bank Tanah belum disahkan oleh pemerintah walaupun telah melewati waktu penetapannya pada tanggal 2 Februari 2021.

Konsep bank tanah pada dasarnya menghimpun tanah dari masyarakat terutama yang ditelantarkan dan tanah negara yang belum digunakan, kemudian tanah-tanah itu dihimpun, dikembangkan dan di distribusikan kembali sesuai rencana penggunaan tanah. Jadi bank tanah juga merupakan sarana manajemen tanah dalam rangka pemanfaatan dan penggunaan tanah agar lebih produktif dengan cara memperoleh tanah sebelum adanya kebutuhan, sehingga harga tanah masih murah. Dengan demikian bank tanah adalah akuisisi tanah (pengadaan tanah) secara sistematis terhadap tanah yang belum dikembangkan, tanah terlantar atau yang ditinggalkan kosong dan dianggap memiliki potensi untuk pengembangan. Pengadaan tanah oleh pemerintah yang dilakukan bank tanah diadakan untuk penggunaan masa depan dan dalam rangka menerapkan kebijakan tanah publik.

Adapun beberapa pengaturan dalam RPP Bank Tanah meliputi :

a. Tugas dan Fungsi Bank Tanah

1) Perencanaan

Perencanaan terbagi 3 jangka waktu yaitu rencana jangka panjang, rencana jangka menengah dan rencana tahunan. Rencana jangka panjang merupakan perencanaan kegiatan untuk jangka waktu 25 tahun. Rencana jangka menengah merupakan perencanaan kegiatan selama 5 tahun dan perencanaan untuk kegiatan selama 1 tahun adalah rencana jangka tahunan. Kepala Bank Tanah menetapkan perencanaan dan disetujui oleh Komite Bank Tanah. Perencanaan didasarkan oleh rencana pembangunan jangka menengah nasional dan rencana tata ruang.

2) Perolehan Tanah

Saat menjalankan fungsi perolehan tanah, kegiatan ini akan memperoleh 2 hasil yaitu tanah hasil penetapan pemerintah dan tanah dari pihak lain. Tanah hasil penetapan pemerintah terdiri dari tanah bekas hak, kawasan dan tanah terlantar, tanah pelepasan kawasan hutan, tanah timbul, tanah hasil reklamasi, tanah bekas tambang, tanah pulau-pulau kecil, tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang, tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya, dan tanah lainnya. Adapun tanah dari pihak lain terdiri dari Pemerintah pusat, Pemerintah daerah, BUMN, BUMD, BUMDes, Badan usaha, Badan hukum dan Masyarakat. Tanah dari pihak lain dapat diperoleh dengan proses jual beli, hibah/sumbangan atau sejenis, tukar menukar dan pelepasan hak.

3) Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah dapat dilaksanakan melalui mekanisme tahapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung sebagaimana diatur dalam UU No. 2 Tahun 2012.

4) Pengelolaan Tanah

Kegiatan pengelolaan tanah terdiri dari pengembangan tanah, pemeliharaan dan pengamanan dan pengendalian tanah.

5) Pemanfaatan Tanah

Pemanfaatan tanah dapat dilakukan oleh Bank Tanah dan atau kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain. Dalam melaksanakan pemanfaatan tanah, Bank Tanah tetap memperhatikan asas kemanfaatan dan asas prioritas.

6) Pendistribusian Tanah

Pendistribusian tanah berupa kegiatan penyediaan dan pembagian tanah kepada pihak lain.

b. Kewenangan Bank Tanah

Bank Tanah mempunyai kewenangan melakukan penyusunan rencana induk, membantu memberikan kemudahan Perizinan Berusaha/persetujuan melakukan pengadaan tanah dan menentukan tarif pelayanan. Dalam membantu memberikan kemudahan perizinan Berusaha/persetujuan, Bank Tanah memberikan bantuan fasilitasi perizinan di bidang pertanahan dan tata ruang.

c. Hak Atas Tanah

Paling sedikit 30 persen dari tanah negara dapat dialokasikan untuk bank tanah dan akan dikelola oleh badan pengawas. Dalam pelaksanaannya, hak atas tanah telah diatur di dalam UUCK Pasal 129. Bank Tanah diberikan hak pengelolaan dalam bentuk hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. Pemegang hak pengelolaan Bank Tanah diberikan beberapa kewenangan dalam rangka mendukung investasi, antara lain: (1) menyusun rencana induk, (2) membantu memberikan kemudahan perizinan berusaha/persetujuan, (3) melakukan pengadaan tanah, dan (4) menentukan tarif pelayanan.

d. Sumber Kekayaan Bank Tanah

Presiden saat ini telah menetapkan modal awal pembentukan dan pelaksanaan Bank Tanah sebesar lima triliun rupiah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Ketentuan ini tertuang dalam RPP Bank Tanah. Apabila modal berkurang dari jumlah tersebut, pemerintah akan memberikan modal tambahan yang juga ditetapkan melalui peraturan pemerintah. Setelah berjalan, Bank Tanah dapat memperoleh kekayaan dari meliputi APBN, pendapatan sendiri, penyertaan modal negara, dan sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal ini telah disebutkan di

dalam UUCK Pasal 128. Bank Tanah juga dapat melakukan pinjaman untuk membiayai peningkatan kapasitas pengelolaan aset. Meskipun demikian, hal ini harus dilakukan sesuai persetujuan Komite dan Dewan Pengawas Bank Tanah. Bank Tanah juga dapat menerima pembayaran dalam bentuk penyertaan modal pada pihak lain yang melakukan kerja sama pemanfaatan tanah.

e. Struktur/Kelembagaan Bank Tanah

Badan Bank Tanah secara umum terdiri atas 3 komponen yaitu Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana. Komite diketuai oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan (Kementerian ATR/BPN) dan beranggotakan para menteri dan kepala yang terkait yang ditunjuk oleh Presiden. Menteri di bidang Keuangan, Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat telah menjadi jajaran anggota Komite saat ini. Dewan Pengawas ditetapkan oleh Komite Bank Tanah serta berperan untuk mengawasi dan memberi rekomendasi kebijakan. Jumlahnya maksimal 7 orang yang terdiri atas 4 orang unsur profesional yang mewakili masyarakat atau stakeholder di bidang pertanahan dan 3 orang yang dipilih oleh Pemerintah Pusat. Terkhusus pada calon unsur profesional, proses seleksi akan dilakukan Pemerintah Pusat yang selanjutnya disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk dipilih dan disetujui. Calon yang dimaksud berjumlah paling sedikit dua kali jumlah yang dibutuhkan. Badan Pelaksana juga ditetapkan oleh Komite Bank Tanah. Struktur badan ini terdiri atas Kepala dan Deputi. Jumlah Deputi itu sendiri ditetapkan oleh Ketua Komite. Kepala dan Deputi diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Komite, namun Dewan Pengawas juga berhak mengusul pengangkatan dan pemberhentian tersebut. Ketentuan lebih lanjut mengenai organ Bank Tanah akan diatur dalam Peraturan Presiden sebagaimana yang disebutkan dalam UUCK Pasal 134.

f. Jaminan Ketersediaan Tanah

Bank Tanah menjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi tanah dan reforma agraria. Khusus untuk reforma agraria akan dialokasikan minimal 30 % dari seluruh asset bank tanah. Tentunya hal ini sangat penting, mengingat sasaran kegiatan reforma agraria bertujuan untuk mendistribusi tanah negara bagi masyarakat yang tidak memiliki tanah baik untuk tempat tinggal dan lahan usaha dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya.

3.3 Konsep Penerapan Lembaga Bank Tanah di Indonesia

Konsep dan manfaat bank tanah sudah dicetuskan di negara Barat sejak tahun 1900an. Diawali di Amsterdam tahun 1890 sebagai sebuah cara untuk mendapatkan lahan dan kemudian mencadangkannya untuk keperluan

lahan pembangunan. Cara-cara seperti ini kemudian diadopsi oleh negara lain di Eropa hingga kemudian pada tahun 1970-an diadopsi di beberapa kota di Amerika dan di beberapa kota di Asia seperti Singapura, China dan Hongkong.¹⁴

Konsep Bank Tanah telah banyak digunakan oleh negara-negara dunia sebagai salah satu mekanisme untuk menjamin ketersediaan tanah bagi pembangunan, keberadaan bank tanah sudah terbukti efektif dan efisien di banyak negara maju seperti di Amerika Serikat, Swiss, Swedia, Belanda dan Australia. Asumsi dasarnya sangat sederhana, pemerintah akan selalu membutuhkan tanah untuk pembangunan kepentingan umum (*non profit*) maupun kepentingan ekonomi/investasi (*profit*). Untuk itu, ketersediaan tanah yang memadai sangat penting dalam kelancaran pelaksanaan pembangunan.

Adapun tujuan dari pembentukan *land banking*, sebaiknya meliputi:¹⁵

- a. Menjamin tujuan dan kepentingan yang dirumuskan dalam UUD NRI Tahun 45 Pasal 33 beserta amandemennya.
- b. Mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan, adil dan merata bagi kepentingan rakyat banyak.
- c. Mampu mengendalikan perkembangan wilayah secara efisien dan efektif.
- d. Mampu mengendalikan penguasaan dan pemanfaatan tanah secara adil dan wajar dalam melaksanakan pembangunan.

Secara umum bank tanah dimaksudkan sebagai setiap kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah, yang akan dialokasikan penggunaannya dikemudian hari.¹⁶ Dengan demikian bank tanah memiliki fungsi antara lain sebagai penghimpun tanah (*land keeper*) atau pencadangan tanah, sebagai pengamanan tanah untuk berbagai kebutuhan pembangunan di masa akan datang (*land warantee*), sebagai pengendali tanah (*land purchaser*) dan sebagai pendistribusian tanah untuk berbagai keperluan pembangunan (*land distributor*).¹⁷ Negara dalam melakukan pencadangan tanah tidak terikat waktu untuk melakukan pemanfaatan pada bidang-bidang tanah yang dikuasai karena pada akhirnya, setiap bidang tanah yang dikuasai negara akan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945.

Pada prakteknya, proses alokasi tanah pada Bank Tanah akan berbeda pada setiap model pengembangan lahan seperti yang dijelaskan sebelumnya (Jacobs & van der Krabben, 2013) yaitu :¹⁸

¹⁴Noegi Noegroho, Desember 2012, Penerapan Konsep Land Banking Di Indonesia Untuk Pembangunan Perumahan Mbr Di Kawasan Perkotaan, *Jurnal ComTech*. Vol.3 No. 2: 961-965.

¹⁵*ibid*

¹⁶Maria SW Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan- Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas. Jakarta.

¹⁷Ranitya Ganindha, 2016, Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum, *Jurnal Arena Hukum*. Vol. 9 No. 3 : 442-462.

¹⁸Azhari Pamungkas, Haryo Winarso, Februari 2018, Bentuk Kelembagaan Dan Pola Pembiayaan Land Banking Publik Di Indonesia, *Jurnal Tata Loka*, Volume 20 Nomor 1: 35-49.

- a. Pada model pengembangan lahan publik komprehensif *land banking* dilakukan oleh pemerintah dengan mengakuisisi lahan sebesar-besarnya untuk kemudian dibangun infrastruktur dan properti. *Land banking* sampai pada tahap pengembangan lahan dan menjual properti. Tujuannya adalah untuk memastikan rencana tata ruang dan mendapatkan pemasukan pengganti biaya pembangunan infrastruktur. Namun bank lahan pada model ini membutuhkan modal yang besar.
- b. Pada model pengembangan lahan publik, bank tanah hanya bekerja hingga penyediaan infrastruktur dan pematangan lahan. Karena proses pematangan ini pemerintah menjual lahan kepada swasta dengan menambah keuntungan secukupnya untuk mengganti biaya pematangan. Pengembangan lahan atau pembangunan properti selanjutnya dilakukan oleh swasta.
- c. Pada negara yang menganut model pengembangan lahan pasar swasta maka *land banking* dilakukan oleh swasta itu sendiri dengan menyimpan lahan untuk pada waktu yang tepat kemudian dikembangkan. Namun seperti halnya di Amerika Serikat yang menganut model pasar swasta, ternyata terdapat bank lahan publik. Bank lahan Amerika Serikat tidak ikut terjun dalam pasar untuk mengembangkan lahan tetapi hanya mengatasi properti-properti yang hilang dari pasar karena bermasalah.

Secara konseptual ada dua model bank tanah, yaitu:¹⁹

- a. Bank Tanah Umum (*general land banking*)
Bank tanah umum menyediakan tanah untuk kebutuhan sosial dalam skala besar dan tidak mengejar keuntungan (*non profit*) sertamenjagastabilitas harga. Model ini diterapkan di Swedia, Belanda dan Swiss.
- b. Bank Tanah Khusus (*special land banking*)
Bank tanah khusus bertugas menyediakan tanah dalam skala kecil untuk tujuan komersil, seperti untuk Kawasan industri. Model ini diterapkan di Amerika Serikat.

Berdasarkan beberapa konsep dan model Bank Tanah yang telah dilaksanakan oleh beberapa negara maju di dunia, tentunya untuk Indonesia perpaduan beberapa model / konsep tersebut dapat menjadi pertimbangan dalam implementasinya. Menurut amanah UUCK, Bank Tanah dibentuk sasarannya bukan hanya untuk pembangunan kepentingan umum yang bersifat *profit*, namun juga dalam rangka mendukung program Kepentingan Sosial dan Reforma Agraria yang bersifat *non profit*. Perpaduan antara model Bank Umum dan Bank Khusus dapat dijadikan alternatif oleh pemerintah. Disatu sisi pemerintah berupaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penciptaan lapangan kerja, namun disisi lain juga menyediakan tanah secara langsung untuk masyarakat yang tidak memiliki tanah sebagai lahan tempat tinggal maupun untuk lahan usahanya dalam perspektif reforma agraria. Pengalokasi tanah memenuhi program reforma

¹⁹*Op. cit* hlm. 82.

agraria minimal 30 % perlu diupayakan dan diprioritaskan dalam rangka mengurangi ketimpangan pemilikan tanah di Indonesia dan agar tidak terkesan pembentukan bank tanah hanya untuk kepentingan investasi.

Dalam konteks Indonesia, banyak manfaat yang diperoleh dari kehadiran bank tanah. **Pertama**, selalu tersedianya lahan untuk pembangunan sehingga rencana pembangunan oleh pemerintah dan swasta tidak terhambat. **Kedua**, ketersediaan tanah sepanjang waktu untuk keperluan pembangunan akan menarik investor. Investor yang sudah mengeluarkan investasi awalpun tidak mengalami kerugian akibat berlalu-larutnya proses pengadaan tanah. **Ketiga**, efisiensi. Selama ini kegiatan pengadaan tanah sering bermasalah dan membutuhkan waktu yang lama karena persoalan nilai ganti rugi. Harga tanah di suatu Kawasan melonjak drastis pada saat dilaksanakannya pengadaan tanah. **Keempat**, bank tanah dapat menjaga stabilitas harga tanah. Harga tanah dalam suatu kawasan biasanya langsung meningkat ketika pemerintah akan mengembangkan suatu wilayah. Rencana pengembangan ini tentunya akan dilengkapi dengan infrastruktur penunjang yang akan menjadi kawasan pertumbuhan ekonomi baru. Tentunya, dengan adanya bank tanah yang telah mencadangkan tanah dari berbagai sumber, maka peningkatan harga tanah dalam suatu lokasi saat diperlukan tidak mengalami peningkatan harga yang tinggi. **Kelima**, bank tanah dapat menyediakan tanah bagi kepentingan sosial, terutama dalam kondisi-kondisi tertentu, seperti relokasi pada saat terjadi bencana. Tanah sudah tersedia, sehingga korban bencana dapat segera ditangani dengan cepat untuk direlokasi dan pemulihan paska terjadinya bencana.

Bagi Indonesia, penerapan konsep *Land Banking* dapat dilaksanakan melalui mekanisme pengadaan tanah terhadap hak-hak masyarakat yang sudah ada dan penetapan pemerintah untuk tanah-tanah negara. Ada beberapa objek tanah yang bisa dicadangkan sebagai objek *land Bank*. Beberapa kriteria obyek tanah yang dapat dijadikan objek Bank Tanah antara lain: tanah bekas HGU, tanah terlantar, tanah fasus/fasos yang sudah diserahkan oleh developer, tanah-tanah aset BPPN, tanah aset departemen/lembaga pemerintah non departemen/pemda yang belum digunakan, tanah negara yang berasal dari Pencabutan Hak, tanah negara yang berasal dari pembebasan tanah dan tanah milik BUMN/BUMD.

Bentuk organisasi/kelembagaan bank tanah masih belum ditetapkan di dalam RPP Bank Tanah. Ada 3 (tiga) bentuk kelembagaan organisasi Bank Tanah, yaitu Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum (BLU) dan Bank Komersil Konvensional. Diantara ketiga bentuk kelembagaan bank tanah, maka BLU menjadi salah satu bentuk yang ideal yang dapat dijadikan dasar pertimbangan model kelembagaan bank tanah di Indonesia. Dengan demikian Badan Layanan Umum penyediaan tanah di

bawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) dinilai paling tepat dibandingkan bentuk lainnya dengan alasan sebagai berikut²⁰:

- a. Dapat menjaga agar BLU tetap merupakan lembaga *non profit*, sejalan dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 dan UUPA yang menjadi landasan kerja BPN agar sumber daya tanah dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
- b. BPN bukan merupakan institut pengguna lahan sehingga tidak memiliki konflik kepentingan di dalamnya.
- c. Jangkauan wilayah kerja BPN melingkupi kabupaten dan kota melalui kantor wilayah di Provinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten dan Kota.

4. KESIMPULAN

Landasan filosofis dan yuridis pembentukan bank tanah yaitu bahwa negara memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak dasar warganya seperti pekerjaan, penghidupan yang layak, tempat tinggal, sumber makanan hingga lingkungan yang memadai. Salah satu sumber daya yang dapat mewujudkan tujuan tersebut melalui pemanfaatan tanah secara produktif dan optimal di seluruh wilayah NKRI. Pemanfaatan tanah yang produktif dapat dilakukan melalui pembentukan bank tanah yang bertujuan untuk kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut sejalan dengan ketentuan yang tercantum di dalam amanat pembukaan dan Pasal 33 UUD NRI 1945.

Pengaturan bank tanah menurut UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terdapat dalam Bab VIII tentang Pengadaan Tanah, Bagian Keempat tentang Pertanahan sesuai Pasal 125-135, antara lain memuat tentang tugas dan fungsi bank tanah, kewenangan bank tanah, hak atas tanah, sumber kekayaan bank tanah, struktur/kelembagaan bank tanah, jaminan ketersediaan tanah.

Bagi Indonesia, penerapan konsep *Land Banking* dapat dilaksanakan melalui mekanisme pengadaan tanah terhadap hak-hak masyarakat yang sudah ada dan penetapan pemerintah untuk tanah-tanah negara. Selain itu, kehadiran Bank Tanah sasarannya bukan hanya untuk pembangunan kepentingan umum semata yang bersifat *profit*, namun juga dalam rangka mendukung program Kepentingan Sosial dan Reforma Agraria yang bersifat *non profit*. Perpanduan antara model Bank Umum dan Bank Khusus dapat dijadikan alternatif oleh pemerintah. Disatu sisi pemerintah berupaya mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penciptaan lapangan kerja, namun disisi lain juga menyediakan tanah secara langsung bagi masyarakat yang tidak memiliki tanah untuk tempat tinggal dan usaha produktif dalam rangka mendukung program reforma agraria di Indonesia.

²⁰*Op.cit* hlm. 18

5. REFERENSI

Buku:

- Bernhard Limbing. 2014, *Opini Kebijakan Agraria*. Pustaka Margareta Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki. 2007. *Penelitian Hukum*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- Farah Devi. 2014. *Konsep bank tanah sebagai solusi mengatasi masalah pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditinjau dari konsep hukum pertanahan di Indonesia*. Universitas Indonesia. Jakarta.
- Bagir Manan. 1997. *Beberapa Masalah HTN Indonesia*. Alumni. Bandung.
- Maria SW Sumardjono. 2005. *Kebijakan Pertanahan- Antara Regulasi dan Implementasi*. Buku Kompas. Jakarta.

Jurnal:

- Ranitya Ganindha. Desember 2016. Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum, *Jurnal Arena Hukum*. Volume 9. Nomor 3 : 442-462.
- Raffli Noor, Maret 2014, Manajemen Bank Tanah, *Jurnal Direktorat dan Tata Ruang BAPPENAS*. Vol. I : 19.
- Noegi Noegroho, Desember 2012. Penerapan Konsep Land Banking Di Indonesia Untuk Pembangunan Perumahan Mbr Di Kawasan Perkotaan, *Jurnal ComTech*. Vol.3 No. 2 : 961-965.
- Azhari Pamungkas, Haryo Winarso. Februari 2018. Bentuk Kelembagaan Dan Pola Pembiayaan Land Banking Publik Di Indonesia, *Jurnal Tata Loka*. Volume 20. Nomor 1.

Peraturan Perundang-undangan:

- Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Internet:

- <https://finance.detik.com/properti/d-5291541/ketimpangan-kepemilikan-tanah-di-ri-masih-tinggi-ini-datanya>
- <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20201009183750-532-556683/jokowi-soal-bank-tanah-akses-masyarakat-miliki-lahan>
- <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20201010173428-92-556897/akademisi-kritik-aturan-bank-tanah-di-uu-ciptakerja>