

# KAJIAN YURIDIS BADAN BANK TANAH DALAM HUKUM AGRARIA INDONESIA

Kafrawi<sup>1</sup> dan Rachman Maulana Kafrawi<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Mataram

<sup>2</sup>Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga

[<sup>1</sup>kafrawi@unram.ac.id](mailto:kafrawi@unram.ac.id)

## **Abstrak**

Masalah pengadaan tanah merupakan masalah yang selalu muncul dalam kegiatan-kegiatan pembangunan. Munculnya spekulasi tanah yang mengambil keuntungan dalam proyek pembangunan infrastruktur. Pada akhirnya hal tersebut menyebabkan proyek pembangunan menjadi sulit dilaksanakan, dan bahkan gagal atau terbengkalai sama sekali. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, pemerintah membentuk badan bank tanah yang berfungsi sebagai pengelola tanah. Hasil dari penelitian ini adalah Eksistensi badan bank tanah telah ada baik secara konstitusional dalam sistem hukum agraria Indonesia, yakni dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, yang kemudian secara implisit termaktub dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Badan bank tanah merupakan bentuk dari kewenangan Hak Menguasai Negara atas Tanah (HMN) yang menyelenggarakan fungsi sebagai pengelola tanah (*land manager*). Pengaturan badan bank tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menempatkan investasi sebagai prioritas utama, di samping terdapat beberapa tujuan lain, seperti kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan serta reforma agraria. Hal ini berbeda dengan konsep bank tanah di beberapa negara lain, seperti Belanda, Swedia dan Amerika Serikat yang secara garis besar terfokus pada kesejahteraan. Penyelenggaraan bank tanah di negara-negara tersebut sangatlah tergantung pada kebutuhan masyarakat di suatu wilayah tertentu, dikarenakan hal itulah yang akan menentukan tujuan dan fokus dari bank tanah secara spesifik.

**Kata Kunci:** pengaturan; badan bank tanah; hukum agraria Indonesia

## **Abstract**

*The problem of land acquisition is a problem that always arises in development activities. The emergence of land speculators who take advantage of the project infrastructure development. In the end, this causes development projects to be difficult to implement, and even fail or be abandoned altogether. Therefore, in Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation, the government establishes a land bank agency that functions as land manager. The result of this research is that the*

*existence of a land bank agency has existed both constitutionally in the Indonesian agrarian law system, namely in Article 33 Paragraph (3) of the 1945 Constitution, which is then implicitly enshrined in Article 2 paragraph (2) of the UUPA. The land bank agency is a form of authority of the State Controlling Rights over Land (HMN) which carries out the function as land manager. The regulation of land bank entities in Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation places investment as a top priority, in addition to several other objectives, such as public interests, social interests, national development interests, economic equity, land consolidation and agrarian reform. This is different from the concept of land banks in several other countries, such as the Netherlands, Sweden and the United States, which are broadly focused on welfare. The implementation of land banks in these countries is very dependent on the needs of the community in a particular area, because that will determine the objectives and focus of the land bank specifically.*

**Keywords:** *arrangement; land bank agency; indonesian agrarian law*

## **PENDAHULUAN**

Permasalahan di bidang pertanahan yang begitu kompleks ialah ketersediaan tanah untuk kebutuhan pembangunan, baik untuk pembangunan infrastruktur, fasilitas umum, ketahanan pangan, pertahanan negara, mitigasi bencana alam maupun investasi. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum berikut peraturan turunannya dinilai tidak efektif untuk menyelesaikan berbagai permasalahan terkait semakin meningkatnya harga tanah dan ketersediaan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan.

Tanah pula memiliki fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan. Namun di Negara Indonesia yang begitu luas ini, masih terdapat banyak sekali tanah telantar yang tidak jelas pemanfaatannya. Tanah-tanah telantar tersebut cenderung dimanfaatkan hanya sebagai objek spekulasi. Selain itu, masalah pengadaan tanah merupakan masalah yang selalu muncul dalam kegiatan-kegiatan pembangunan. Permasalahannya adalah kerap munculnya spekulasi tanah yang mengambil keuntungan

## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

dalam proyek pembangunan infrastruktur.

Pada akhirnya hal tersebut menyebabkan proyek pembangunan menjadi sulit dilaksanakan, dan bahkan gagal atau terbengkalai sama sekali. Jika permasalahan ini terus dibiarkan, maka akan menjadi permasalahan serius bagi pembangunan yang pada gilirannya akan menghambat pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan.

Oleh karena itu, untuk menjawab permasalahan tersebut Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) guna melakukan pembenahan di sektor agraria. Solusi untuk memperbaiki permasalahan tata kelola pertanahan di Indonesia dijawab pada Pada Pasal 125 dalam klaster pengadaan tanah di mana Pemerintah pusat membentuk suatu badan yang dinamakan Badan Bank Tanah. Badan bank tanah sendiri ialah suatu badan yang dikhususkan untuk mengelola tanah.<sup>1</sup> Peraturan

perundang-undangan baru di bidang pertanahan ini memberikan landasan hukum bagi Badan Bank Tanah di Indonesia sebagai salah satu upaya reforma agraria dan peningkatan tata kelola pertanahan di Indonesia.

Menurut Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN), Sofyan A. Djali,<sup>2</sup> dalam praktiknya selama ini BPN hanya berfungsi sebagai *land regulator* (regulator pertanahan). Padahal jika dilihat di luar negeri, BPN atau yang biasa disebut *land authority* memiliki dua fungsi, yaitu sebagai *land regulator* sekaligus *land manager* (pengelola tanah). Hal tersebut bukan tanpa alasan, BPN selaku badan yang mengurus mengenai bidang pertanahan pun tidak memiliki stok tanah. Penyediaan tanah selama ini selalu melalui mekanisme pengadaan tanah, yang juga menimbulkan polemik tak

---

Republik Indonesia Nomor 245 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), Ps. 125.

<sup>2</sup> Rizkie Fauzian, 'Bank Tanah dan Fungsinya', *Medcom.id* (online), 13 Oktober 2020, diakses melalui <https://www.medcom.id/properti/news-properti/zNA3Mxek-bank-tanah-dan-fungsinya>.

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara

berkesudahan, seperti ganti rugi dan harga tanah yang terlampaui tinggi.

Secara substansi, bank tanah ialah pencadangan tanah oleh pemerintah yang diperoleh sebelum adanya kebutuhan, yang menjadikan harganya relatif murah.<sup>3</sup> Sumber tanah yang dicadangkan dapat berasal dari tanah telantar maupun tanah Negara yang belum digunakan. Bank tanah merupakan sarana manajemen tanah dalam rangka pemanfaatan dan penggunaan tanah menjadi lebih produktif untuk mencapai tujuan dan target pembangunan secara meluruh.

Penerapan bank tanah sendiri telah terbukti efektif dan efisien di banyak negara. Badan bank tanah di Indonesia akan menjadi instrumen untuk memengaruhi pola pembangunan sesuai rencana tata ruang dan tujuan perencanaan pembangunan secara keseluruhan, efisiensi penggunaan APBN/APBD, mengendalikan pasar tanah, mencegah spekulasi dan mafia tanah, serta menunjang pembangunan sosial-ekonomi. Badan bank tanah

memungkinkan pemerintah pusat maupun daerah memperoleh dan menghimpun tanah untuk tujuan strategis jangka pendek dan jangka panjang.

### **METODE PENELITIAN**

Pada penelitian hukum (*legal research*) yang merupakan ilmu preskriptif dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Selain itu dalam penelitian hukum juga untuk menemukan kebenaran koherensi, yaitu melihat suatu aturan hukum telah sesuai norma hukum atau tidak dan norma tersebut berupa larangan atau perintah, serta apakah tindakan seseorang telah sesuai dengan norma hukum atau prinsip hukum.<sup>4</sup>

### **PEMBAHASAN**

#### **Karakteristik Hukum Agraria di Indonesia**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan pelaksanaan daripada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (1)

---

<sup>3</sup> Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2013, h. 2.

---

<sup>4</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Cetakan ke-13, Prenada Media Grup, Jakarta, 2017, h. 47.

## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

UUPA, yaitu “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara.” Pasal 33 ayat (3) merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan Hukum Agraria Nasional, yang berisi perintah kepada negara agar bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diletakan dalam penguasaan negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Terdapat dua substansi yang termuat dalam UUPA dari segi berlakunya, pertama, tidak memberlakukan lagi atau mencabut Hukum Agraria Kolonial, dan kedua, membangun Hukum Agraria Nasional. Menurut Boedi Harsono, dengan berlakunya UUPA, maka terjadilah perubahan yang fundamental pada Hukum Agraria Nasional, terutama hukum di bidang pertanahan. Perubahan fundamental atau mendasar tersebut mengenai struktur perangkat hukum,

konsepsi yang mendasari maupun isinya.<sup>5</sup>

Pada segi formalnya, sifat nasional UUPA dapat dilihat dalam konsiderannya yang menyebutkan tentang keburukan dan kekurangan dalam Hukum Agraria yang berlaku sebelum UUPA. Keburukan dan kekurangan tersebut antara lain menyatakan bahwa Hukum Agraria Kolonial memiliki sifat dualisme dan tiada menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia. Berangkat dari alasan tersebut, maka dibuatlah Hukum Agraria Nasional yang dibuat oleh pembentuk undang-undang Indonesia, dibuat di Indonesia, disusun dalam Bahasa Indonesia, berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia. UUPA memenuhi semua persyaratan formal tersebut sehingga UUPA mempunyai sifat nasional formal.

Sedangkan dari segi materiilnya, haruslah bersifat nasional pula, artinya berkenaan dengan tujuan, konsepsi, asas-asas, sistem dan isinya harus sesuai dengan kepentingan nasional.

---

<sup>5</sup>Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pemventukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan h. 162.

Dalam hubungan ini, UUPA menyatakan pula dalam konsideransnya “Berpendapat” bahwa:<sup>6</sup>

- a. Harus didasarkan atas hukum adat tentang tanah;
- b. Sederhana;
- c. Menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia;
- d. Tidak mengabaikan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama;
- e. Memberi kemungkinan akan tercapainya, fungsi bumi, air dan ruang angkasa, sebagai yang dimaksud diatas dan harus sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman dalam segala soal agraria;
- f. Sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia;
- g. Mewujudkan penjelmaan daripada Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan. Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial, sebagai asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa, seperti yang tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar;
- h. Merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Manifesto Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan

tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong;

- i. Melaksanakan pula ketentuan Pasal 33 UUD 1945.

UUPA merupakan undang-undang yang melakukan pembaharuan agraria di dalamnya memuat program yang dikenal dengan Panca Program Agraria Reform Indonesia, yang meliputi:<sup>7</sup>

- a. Pembaharuan Hukum Agraria melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
- b. Penghapusan hak asing dan konsesi kolonial atas tanah;
- c. Mengakhiri pengisapan feodal secara berangsur-angsur;
- d. Perombakan pemilikan dan penguasaan atas tanah serta hubungan-hubungan hukum yang berhubungan dengan pengusaha tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan, yang kemudian dikenal sebagai program *land reform*;
- e. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Menurut Urip Santoso, kriteria yang digunakan sebagai dasar bahwa UUPA

---

<sup>6</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, h. 47.

---

<sup>7</sup> Boedi Harsono, *Loc.Cit.*

## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

sebagai undang-undang pembaharuan yang berkaitan dengan agrarian, yaitu:<sup>8</sup>

- a. UUPA mencabut peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia-Belanda;
- b. UUPA menempatkan negara bukan sebagai pemilik sumber daya agraria melainkan sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia hanya berwenang menguasai sumber daya agrarian;
- c. UUPA mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan Hukum Agraria, yaitu kesatuan di bidang hukum, hak atas tanah, hak jaminan atas tanah, dan pendaftaran tanah serta menempatkan Hukum Adat sebagai dasar pembentukannya;
- d. UUPA mewujudkan jaminan kepastian hukum melalui penyelenggaraan pendaftaran atas bidang-bidang tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia;
- e. UUPA menjabarkan nilai-nilai Pancasila sebagai asas kerohanian bangsa yang dimuat dalam Konsiderans UUPA di bawah perkataan "Berpendapat" huruf c, Penjelasan Umum angka 1 UUPA dan pasal-pasal dalam UUPA.

### **UUPA sebagai Pijakan Penguasaan atas Tanah**

Hak-hak penguasaan atas tanah merupakan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat

sesuatu dengan tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat ialah yang menjadi tolok ukur pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam UUPA.<sup>9</sup>

Pengaturan hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dibagi menjadi dua, yaitu:<sup>10</sup>

1. Hak penguasaan atas tanah sebagai Lembaga hukum.

Hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan dengan tanah sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah, adalah sebagai berikut:

- 1) Memberi nama pada hak penguasaan yang bersangkutan;
- 2) Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh, wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh

---

<sup>8</sup> Urip Santoso, *Op.Cit.*, h. 48.

---

<sup>9</sup> Mohammad Zamroni, Rachman Maulana Kafrawi, Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Wilayah Pesisir Pasca Berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, *Jurnal Perspektif Hukum*, Vol. 21 No.2 November 2021 : 235-256.

<sup>10</sup> *Ibid.*, h. 76.

pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;

- 3) Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya; dan
- 4) Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

2. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang konkret.

Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan dengan tanah tertentu sebagai objeknya dan orang atau badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya.

Ketentuan-ketentuan dalam hak penguasaan atas tanah adalah sebagai berikut:

- 1) Mengatur hal-hal mengenai penciptaannya menjadi suatu hubungan hukum yang konkret, dengan nama atau sebutan hak penguasaan atas tanah tertentu;
- 2) Mengatur hal-hal mengenai pembebanannya dengan hak-hak lain;

- 3) Mengatur hal-hal mengenai pemindahannya kepada pihak lain;

- 4) Mengatur hal-hal mengenai hapusnya; dan

- 5) Mengatur hal-hal mengenai pembuktiannya.

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan Hukum Tanah Nasional adalah:

1. Hak bangsa Indonesia atas tanah;
2. Hak menguasai negara atas tanah;
3. Hak ulayat masyarakat hukum adat;
4. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:
  - a. Hak-hak atas tanah;
  - b. Wakaf tanah Hak Milik;
  - c. Hak Tanggungan;
  - d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

#### **Hak Menguasai Negara atas Tanah.**

Hak menguasai negara atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah



## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembal amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada negara Indonesia sebagai organisasi kekuasaan sekuruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA).

Isi wewenang hak menguasai negara atas tanah sebagaimana dimuat dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA adalah:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
  - a. Membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah untuk berbagai keperluan (Pasal 14 UUPA);
  - b. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburan dan mencegah kerusakannya (Pasal 15 UUPA);
  - c. Mewajibkan kepada pemegang hak atas tanah (pertanian)

untuk mengerjakan atau mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan (Pasal 10 UUPA).

- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:
  - a. Menentukan hak-hak atas tanah yang bisa diberikan kepada warga negara Indonesia baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, atau kepada badan hukum. Demikian juga hak atas tanah yang dapat diberikan kepada warga negara asing (Pasal 16 UUPA);
  - b. Menetapkan dan mengatur mengenai pembatasan jumlah bidang dan luas tanah yang dapat dimiliki atau dikuasai oleh seseorang atau badan hukum (Pasal 7 jo. Pasal 17 UUPA).
- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-

perbuatan hukum yang mengenai tanah. Termasuk dalam wewenang ini adalah:

- a. Mengatur pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 UUPA);
- b. Mengatur pelaksanaan peralihan hak atas tanah;
- c. Mengatur penyelesaian sengketa-sengketa pertanahan baik yang bersifat perdata maupun tata usaha negara, dengan mengutamakan cara musyawarah untuk mencapai kesepakatan.

Menurut Oloan Sitorus dan Nomadyawati, kewenangan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA di atas merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur penguasaan dan memimpin penggunaan tanah bersama yang merupakan kekayaan nasional. Tegasnya, hak menguasai negara adalah pelimpahan kewenangan publik dari hak bangsa. Konsekuensinya,

kewenangan tersebut hanya bersifat publik semata.<sup>11</sup>

Tujuan hak menguasai negara atas tanah dimuat dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA, yaitu untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.<sup>12</sup>

Pelaksanaan hak menguasai negara atas tanah dapat dikuasakan atau dilimpahkan kepada daerah-daerah Swatantra (pemerintah daerah) dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan negara tersebut dapat juga diberikan kepada badan otoritas, perusahaan negara, dan perusahaan daerah, dengan pemberian

---

<sup>11</sup> Oloan Sitorus dan Nomadyawati, *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Utama, Jakarta, 1994, h. 7.

<sup>12</sup> Ria Fitri, *Hukum Agraria Bidang Pertanahan Setelah Otonomi Daerah*, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 20 No. 3 (2018).

## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

penguasaan tanah-tanah tertentu dengan Hak Pengelolaan (HPL).

### **Hak-Hak atas Tanah**

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.<sup>13</sup> Hak-hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah, wakaf tanah hak milik, hak tanggungan, dan hak milik atas satuan rumah susun.

Tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah

dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakinya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, dan perkebunan.

Dasar hukum pemberian hak atas tanah kepada perseorangan atau badan hukum dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yaitu “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 UUPA, Pasal 53 UUPA, antara lain yaitu, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna

---

<sup>13</sup> Dwi Kusumo Wardhani, Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip Uu Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum*, Volume 6 No. 2 (2020).

Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak Gadai (Gadai Tanah), Hak Usaha Bagi Hasil (Perjanjian Bagi Hasil), Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

### **Kebutuhan Tanah Bagi Penyelenggaraan Pemerintahan**

Ketersediaan tanah bagi penyelenggaraan pemerintahan, dapat dianggap sebagai suatu keniscayaan. Kebutuhan tanah dari waktu ke waktu semakin meningkat sehubungan dengan semakin intensifnya kegiatan pembangunan. Kegiatan pembangunan terutama pembangunan di bidang fisik, baik di kota maupun di desa, tentu saja memerlukan tanah sebagai tempat penampungan kegiatan tersebut.

Pembangunan merupakan upaya manusia dalam mengolah dan memanfaatkan sumber daya yang dipergunakan bagi pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan hidup. Termasuk kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum, sosial, ekonomi serta sebagainya, yang harus terus diupayakan pelaksanaannya seiring

dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk. Penduduk yang semakin bertambah dengan tingkat kemakmuran yang semakin baik, tentunya membutuhkan berbagai fasilitas umum seperti: jalan, jembatan, transportasi, fasilitas pendidikan, peribadatan, sarana olah raga, fasilitas kesehatan, fasilitas sosial dan sebagainya.

Pembangunan tentu sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya. Di sisi lain, warga masyarakat juga memerlukan tanah sebagai tempat permukiman dan tempat mata pencaharian.<sup>14</sup> Untuk mengatur dua kepentingan yang berseberangan itu, pemerintah telah mengeluarkan berbagai regulasi tentang pembebasan tanah atau pengadaan tanah untuk pembangunan. Tujuannya, pembangunan tetap dapat dijalankan, sementara hak-hak rakyat tidak diabaikan. Khususnya pembangunan berbagai fasilitas untuk kepentingan umum yang memerlukan tanah.

---

<sup>14</sup> Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, h. 9.

## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

Selama ini pemerintah dalam memperoleh tanah melalui mekanisme pengadaan tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum beserta peraturan pelaksanaannya. Undang-undang ini diharapkan dapat menjamin pemenuhan hak pada para pihak dalam proses pengadaan tanah, yakni pemerintah dan masyarakat. Pengadaan tanah merupakan kegiatan menyediakan tanah bagi instansi yang membutuhkan, dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang tanahnya menjadi objek pengadaan tanah.<sup>15</sup> Pada Pasal 11 UU Nomor 2 Tahun 2012 menentukan bahwa pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib diselenggarakan oleh Pemerintah dan selanjutnya tanahnya akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Jika instansi yang memerlukan tanah adalah BUMN,

maka tanah tersebut menjadi milik BUMN.

Permasalahan hukum yang sering muncul dalam proses pengadaan tanah adalah sengketa pertanahan disamping sengketa hukum lainnya, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Bentuk sengketa pertanahan yang kadang kala muncul dalam proses pengadaan tanah ini pun bermacam-macam. Mulai dari sengketa tata usaha negara (TUN) yang kerap digunakan untuk menggugat surat keputusan atas penetapan lokasi; sengketa keperdataan yang terkait dengan keberatan penetapan ganti rugi, konsinyasi, maupun sengketa lainnya; sengketa pidana yang terkait dengan pemalsuan dokumen tanah, penggelapan, dan sebagainya; sengketa adat – hak ulayat; sengketa tumpang tindih; hingga sengketa lingkungan hidup.<sup>16</sup> Berbagai sengketa ini yang untuk selanjutnya menghambat pembangunan sebuah proyek, bahkan

---

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280), Ps. 1.

---

<sup>16</sup> “Permasalahan dan Solusi Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur”, [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), 2 Juni 2016, dikunjungi pada tanggal 11 Desember 2020.

tak jarang proyek tersebut menjadi mangkrak hingga tahunan.

Secara garis besar terdapat tiga permasalahan pada pokoknya ketika berbicara mengenai pengadaan tanah untuk kepentingan umum, antara lain: Batasan atau definisi dari kepentingan umum, mekanisme penaksiran harga tanah beserta ganti ruginya, serta tata cara pelaksanaan pengadaan tanah.<sup>17</sup> Jan Gijssel menuturkan<sup>18</sup>, koridor atau batasan dari kepentingan umum sukar untuk dirumuskan secara jelas (*clear*), dikarenakan memang pengertian dari kepentingan umum sendiri memiliki pemaknaan yang masih kabur (*vage begrif*) sehingga tidak mungkin untuk dibenamkan ke dalam suatu norma hukum. Hal tersebut jika dipaksakan akan berakibat norma menjadi kabur (*vage normen*).

Selain batasan kepentingan umum, aspek ganti rugi selalu menjadi bagian yang paling krusial. UU Nomor 2 Tahun 2012 sebagaimana telah diubah

dalam UU Nomor 11 Tahun 2020 pada Pasal 36 mengatur ganti kerugian berupa:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;
- c. pemukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Selanjutnya Pasal 75 ayat (1) Perpres Nomor 148 Tahun 2015 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum mengatur bahwa pemberian ganti rugi diutamakan dalam bentuk uang.

Maria S.W Sumardjono menambahkan,<sup>19</sup> bahwa bentuk ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak hanya sebatas pada kerugian fisik, melainkan haruslah memperhitungkan pula kerugian non fisik seperti kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang tempat tinggalnya dipindahkan ke lokasi baru.

---

<sup>17</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2009, h. 240.

<sup>18</sup> Jan Gijssel dan Mark van Hoecke, *Apakah Teori Hukum Itu*, (Terjemahan B. Arief Sidharta), Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, h. 67.

---

<sup>19</sup> Maria S. W. Sumardjono, *Tanah: Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Kompas, Jakarta, h. 199.

## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

Sepatutnya pemberian ganti rugi adalah untuk membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau setidaknya sama dengan kondisi sebelum terjadinya kegiatan pengadaan tanah. Dalam pengaturan pengadaan tanah, ganti kerugian harusnya didasarkan atas aspek fisik (materiil) dan non fisik (immaterial). Bentuk dan besarnya kompensasi haruslah dirumuskan sedemikian rupa sehingga masyarakat yang terkena dampak kegiatan pengadaan tanah tidak mengalami degradasi dalam bidang sosial maupun ekonominya.

Di sisi lain, ganti kerugian hanya diberikan kepada masyarakat yang hak atas tanahnya terdampak langsung oleh proyek pembangunan. Kenyataannya, bukan hanya masyarakat yang terdampak langsung saja, namun masyarakat sekitar juga terkena dampaknya, seperti kehilangan akses hutan, sungai dan sumber mata pencaharian lainnya. Bentuk ganti kerugian komunal harus diperhatikan berdasarkan hukum adat komunitas setempat. Inventarisasi aset saja tidak mencukupi dan diusulkan untuk terlebih dahulu melakukan survei

sosial ekonomi yang menyeluruh sebelum pembebasan tanah dilakukan. Perlu juga dikembangkan bentuk ganti kerugian dalam pola kemitraan jangka panjang yang saling menguntungkan antara pemilik modal (swasta) atau pemerintah dengan masyarakat pemilik hak atas tanah.<sup>20</sup>

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum melalui beberapa tahapan mulai dari perencanaan, persiapan, pelaksanaan sampai pada penyerahan hasil. Hal yang terjadi di lapangan, tidak semua tahapan penyelenggaraan pengadaan tanah dapat berjalan lancar, beberapa di antaranya terhambat karena terjadi berbagai keberatan dari pihak-pihak yang terkena dampak. Keberatan yang dimaksud di antaranya terjadi pada proses persiapan, dimana instansi yang memerlukan tanah dengan pemerintah provinsi berdasarkan dokumen perencanaan pengadaan tanah melakukan pemberitahuan rencana pembangunan, pendataan awal lokasi rencana

---

<sup>20</sup> Putri Lestari, 'Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum Di Indonesia Berdasarkan Pancasila', *SIGn Jurnal Hukum*, Vol. 1, No. 2, 2020, h. 82. <<https://doi.org/10.37276/sjh.v1i2.54>>

pembangunan, serta melaksanakan konsultasi publik rencana pembangunan. Konsultasi publik dilakukan dalam rangka mendapatkan kesepakatan lokasi rencana pembangunan dengan melibatkan pihak yang berhak serta masyarakat yang terkena dampak. Atas dasar kesepakatan tersebut, instansi yang memerlukan tanah mengajukan permohonan penetapan lokasi kepada Gubernur dan selanjutnya Gubernur menetapkan lokasi dalam waktu 14 hari.<sup>21</sup>

Konsultasi publik dilakukan dalam waktu 60 hari kerja dan apabila terdapat keberatan maka dilakukan konsultasi publik ulang dalam waktu 30 hari kerja. Namun apabila masih terdapat keberatan maka Gubernur membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan. Berdasarkan hasil kajian dan rekomendasi tim tersebut Gubernur mengeluarkan surat diterima atau ditolaknya keberatan atas rencana

lokasi pembangunan. Dalam hal ditolak, Gubernur menetapkan lokasi pembangunan.<sup>22</sup>

Dalam hal setelah penetapan lokasi pembangunan sebagaimana telah diuraikan di atas masih terdapat keberatan, pihak yang berhak terhadap penetapan lokasi dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) setempat paling lambat 30 hari kerja sejak dikeluarkannya penetapan lokasi. Selanjutnya PTUN memutus diterima atau ditolaknya gugatan dalam waktu paling lama 30 hari kerja. Pihak yang masih keberatan dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung dan memutus dalam waktu 30 hari kerja. Dapat atau tidaknya pengadaan tanah diteruskan, tergantung pada putusan pengadilan tersebut.<sup>23</sup>

Selain regulasi yang kurang memadai, salah satu penyebab utama ialah meningkatnya harga tanah secara tiba-tiba dalam situasi pasar tanah yang tidak transparan. Hal ini yang kemudian mengakibatkan persaingan yang terjadi dalam pembebasan tanah

---

<sup>21</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280), Ps. 19.

---

<sup>22</sup> *Ibid*, Ps. 21.

<sup>23</sup> *Ibid*, Ps. 23.



## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

menjadi tidak sempurna yang mungkin disebabkan oleh informasi yang kurang tepat sehingga menjadi spekulasi.<sup>24</sup> Ketika ada informasi tentang rencana proyek pembangunan di lokasi tertentu, hal itu segera ditanggapi oleh para calo dan spekulan tanah dengan segera membeli tanah yang menjadi lokasi pembangunan tersebut, akibatnya harga tanah melonjak tajam dari harga pasaran.

Perwujudan dari hak menguasai negara yaitu mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah dengan membuat rencana umum mengenai penggunaannya. Termasuk juga dalam pemenuhan kebutuhan tanah bagi penyelenggaraan pemerintahan. Untuk optimalisasi dan efisiensi dalam pemenuhan kebutuhan tanah, pemerintah dalam UU Cipta Kerja membentuk suatu badan yang dinamakan badan bank tanah yang secara garis besar mempunyai tugas mengelola tanah.

### **Arti, Peran dan Fungsi Badan Bank Tanah**

---

<sup>24</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, h. 25.

Kehadiran Negara dalam mengatur tanah sesuai dengan apa yang telah diamanatkan oleh konstitusi sebagaimana tercantum pada Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Perwujudan nyata dari Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 tersebut, ialah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).<sup>25</sup> Dalam Pasal 2 Ayat (1) UUPA disebutkan bahwa: “Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”, yang mana pasal tersebut merupakan cikal bakal lahirnya Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN).

HMN adalah suatu konsepsi bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari segenap rakyatnya,

---

<sup>25</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).

sehingga dapat mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*) segala hal yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Melalui HMN inilah, negara selaku penguasa akan dapat senantiasa mengendalikan atau mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sesuai dengan peraturan dan kebijakan yang ada, yaitu dalam lingkup penguasaan secara yuridis yang beraspek publik.<sup>26</sup> HMN ini menjadi dasar utama negara dalam mengatur segala hal yang berkaitan dengan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. HMN adalah sebutan yang diberikan oleh UUPA kepada hubungan hukum konkret antara negara dan tanah di Indonesia, yang dirinci isi dan tujuannya dalam Pasal 2 Ayat (2) dan (3) UUPA.<sup>27</sup> Kendatipun demikian,

HMN tidak memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah lain secara umum karena sifatnya semata-mata sebagai kewenangan publik. Pengertian “dikuasai” dalam konteks HMN memiliki batasan, yaitu digunakan untuk kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>28</sup> HMN inilah yang menjadi landasan konstitusional bagi pengaturan badan bank tanah.

Konsep badan bank tanah memiliki prinsip bahwa bank tanah memperoleh tanah sebelum adanya kebutuhan. Melalui badan bank tanah, pemerintah dapat memberi pengaruh pada kebijakan yang berimplikasi spasial<sup>29</sup>, baik dalam persoalan infrastruktur, lingkungan atau pun pertanian.<sup>30</sup> Bank tanah memungkinkan pembelian tanah untuk kepentingan publik dengan harga relatif murah dan menyediakan alat untuk mempengaruhi pola

---

<sup>26</sup> Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reformasi Agraria)*, Citra Media, Yogyakarta, 2007, h. 5.

<sup>27</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, h. 267.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> berkenaan dengan ruang atau tempat <<https://kbbi.web.id/spasial>>.

<sup>30</sup> *Ibid.*, h. 70.

## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

pembangunan sesuai dengan tujuan perencanaan keseluruhan.<sup>31</sup>

Badan bank tanah sebagai *land manager*, mencakup semua kegiatan yang terkait dengan pengelolaan sumber daya tanah yang diperlukan untuk memenuhi tujuan politik dan sosial dan mencapai pembangunan berkelanjutan. Dengan demikian, badan bank tanah merupakan solusi dalam mencegah dan mengatasi kompleksitas masalah pertanahan di Indonesia.

Menurut Harvey Flechner, bank tanah bagi pemerintah memiliki tujuan antara lain:<sup>32</sup>

- 1) membentuk pertumbuhan regional dan masyarakat;
- 2) menata perkembangan kota;
- 3) menangkap peningkatan nilai tanah melalui investasi pemerintah;
- 4) meningkatkan pengelolaan dan pengendalian pasar tanah;

---

<sup>31</sup> Fatimah Al Zahra, Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan, *Jurnal Arena Hukum*, Volume 10 No. 3 (2017).

<sup>32</sup> Harvey Flechner, *Land Banking in The Control of Urban Development*, Praeger, New York, 1974, h. 10.

- 5) mendapatkan tanah untuk keperluan publik;
- 6) memastikan pasokan tanah yang cukup untuk kebutuhan swasta;
- 7) melindungi tanah dan menjaga kualitas lingkungan;
- 8) menurunkan biaya perbaikan masyarakat;
- 9) menurunkan biaya pelayanan publik sebagai akibat dari pola pembangunan yang terencana;
- 10) mengekang spekulasi tanah;
- 11) mengatur hubungan antara pemilik tanah, pengaturan harga tanah, dan pemberian subsidi rumah bagi yang berpenghasilan rendah.

Badan bank tanah dapat pula digunakan sebagai alat untuk mengendalikan pasar tanah, mencegah spekulasi tanah dan melakukan perbaikan sehubungan dengan pengembangan tanah daerah atau kota. Pada implementasinya, bank tanah dapat menjalankan sejumlah fungsi sekaligus memberikan sejumlah manfaat sebagai berikut.<sup>33</sup>

### 1. Fungsi

---

<sup>33</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, h. 79-82.

Bank tanah mempunyai fungsi layaknya bank konvensional, yakni:<sup>34</sup> menyimpan aset, menstabilkan pasar, menyimpan cadangan modal, dan menjalankan fungsi pengaturan. Perbedaannya bank tanah berfokus pada stabilitas lingkungan dan masyarakat dan perencanaan penggunaan tanah.

Bank tanah terlibat dalam pasar properti dengan menciptakan stabilisasi fungsional terhadap pasar. Bank tanah juga dapat melayani fungsional mempertahankan program cadangan *real property* untuk menanggapi kebutuhan strategis masa depan masyarakat, seperti perumahan yang terjangkau, ruang terbuka hijau, dan cadangan modal. Sebagai bagian dari lembaga publik, program bank tanah haruslah konsisten pada pelayanan publik.

Di samping itu, secara konseptual terdapat enam fungsi bank tanah: (1) sebagai penghimpun tanah (*land keeper*); (2) sebagai pengaman tanah

(*land warantee*); (3) sebagai pengendali penguasaan tanah (*land purchaser*); (4) sebagai pengelola tanah (*land management*); (5) sebagai penilai tanah (*land appraisal*); dan (6) sebagai penyalur tanah (*land distributor*). Sedangkan, dalam UU Cipta Kerja dalam Pasal 125 ayat (4) disebutkan enam fungsi dari badan bank tanah yaitu: (1) perencanaan; (2) perolehan; (3) pengadaan; (4) pengelolaan; (5) pemanfaatan; dan (6) pendistribusian tanah.

Sebagai penghimpun tanah, kegiatan bank tanah adalah melakukan inventarisasi terhadap tanah-tanah yang akan dijadikan objek pengelolaan bank tanah. Kegiatan menghimpun tanah sekaligus dengan mengumpulkan dan menyediakan data pertanahan yang lengkap, akurat, terpadu serta aktual. Bank tanah dalam kegiatannya mengacu kepada rencana tata ruang wilayah untuk mengamankan penyediaan, peruntukan dan pemanfaatan tanah berdasarkan rencana tata guna tanah yang merupakan bagian integral dari rencana tata ruang yang ada. Rencana tata ruang menjadi pedoman kegiatan

---

<sup>34</sup> Frank Alexander, *Land Bank Authorities: A Guide the Creation and Operation of Land Banks*, [www.lisc.org/resources](http://www.lisc.org/resources), 2005, h. 6, dikunjungi pada tanggal 31 Oktober 2020.

## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

bank tanah mulai dari perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian. Artinya, melalui rencana tata ruang, bank tanah dapat melakukan pengendalian terhadap penguasaan tanah, sehingga tidak terpusat pada individu atau kelompok tertentu.

Fungsi manajemen tanah merupakan bagian dari manajemen aset secara keseluruhan dengan melakukan analisis, penetapan strategi dan pengelolaan implementasi berkaitan dengan pertanahan. Kegiatan bank tanah secara konseptual harus memuat kebijakan dan strategi optimalisasi pemanfaatan dan penggunaan tanah. Dengan demikian, keberadaan bank tanah mampu mengarahkan pengembangan penggunaan tanah. Sebagai penilai tanah, bank tanah dapat melakukan penilaian tanah secara objektif dalam menciptakan suatu sistem nilai dalam penentuan nilai tanah. Nantinya, bank tanah dapat menetapkan sekaligus mengendalikan harga dan nilai tanah. Bank tanah menjalankan fungsi penyalur tanah dengan menjamin distribusi tanah yang wajar dan adil. Hal ini menegaskan cara kerja bank tanah, yakni

menyediakan tanah, mematangkan tanah kemudian mendistribusikan tanah tersebut sesuai dengan penggunaan dan peruntukannya kepada yang berhak sesuai dengan rencana tata ruang yang ada.

### 2. Manfaat

Bernhard Limbong mengemukakan beberapa manfaat kehadiran bank tanah di Indonesia antara lain.<sup>35</sup>

- 1) Bank tanah sebagai lembaga pencadangan tanah. Selalu tersedianya lahan untuk pembangunan sehingga rencana pembangunan oleh pemerintah maupun swasta tidak terhambat.
- 2) Adanya efisiensi. Selama ini, kegiatan pembebasan tanah kerap bermasalah terkait ganti rugi. Harga tanah di sebuah kawasan melonjak drastis setiap ada rencana pembebasan tanah. Sebab, proyek pembangunan akan menciptakan kawasan ekonomi baru yang mendorong masyarakat pemegang hak atas tanah mematok nilai ganti rugi yang tinggi. Dengan adanya bank tanah, pemerintah dapat

---

<sup>35</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, h. 62-64.

menghemat anggaran dalam jumlah relatif besar. Tanah koleksi pemerintah dapat pula dipakai untuk pemukiman kembali sebagai ganti rugi terhadap tanah yang diambil pemerintah.

- 3) Bank tanah dapat menjaga stabilitas harga tanah. Karena bank tanah mencegah penguasaan tanah berlebih dan mencegah para spekulan tanah memainkan harga tanah.
- 4) Bank tanah membantu pengembangan dan peremajaan wilayah perkotaan. Sejatinnya pengembangan wilayah tiada mungkin tanpa ketersediaan lahan yang mengiringinya. Di sinilah bank tanah memainkan peran untuk menjamin ketersediaan lahan untuk pengembangan wilayah, khususnya perkotaan.
- 5) Bank tanah mampu menyediakan perumahan bagi rakyat berpenghasilan rendah. Pemerintah tentu membutuhkan tanah bagi pembangunan perumahan rakyat, terutama perumahan murah atau bersubsidi. Oleh karena tanah untuk pembangunan perumahan

tersebut telah dijamin ketersediaannya oleh bank tanah, maka *cost* yang dibutuhkan dalam pemodalan pembangunan perumahan rakyat dapat ditekan, sehingga perumahan terjangkau pun dapat terealisasikan.

- 6) Bank tanah mendukung program ketahanan pangan. Tentunya, sebagai Lembaga pencadangan tanah pemerintah, bank tanah dapat menyediakan lahan baik perluasan areal pertanian, pencetakan sawah, ataupun peternakan.
- 7) Bank tanah menjamin pelaksanaan reforma agraria dan modernisasi. Reforma agraria diimplementasikan melalui redistribusi dan distribusi atas aset tanah pada masyarakat yang berhak (*asset reform*) kemudian disertai dengan mekanisme negara untuk memberikan jalan-jalan bagi masyarakat yang berpartisipasi dalam program redistribusi dan distribusi ini untuk memanfaatkan tanahnya secara optimal (*access reform*). Dengan adanya *access reform* bagi petani dengan sendirinya telah menjadi upaya

## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

memodernisasi desa. Memodernisasi desa berarti membangun mulai dari desa. Pembangunan yang dimulai dari desa memungkinkan dikembangkannya agropolitan.

### **Badan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja**

Tujuan dari UU Cipta Kerja ini, sesuai dengan namanya adalah untuk menciptakan kerja yang seluas-luasnya bagi rakyat Indonesia secara merata di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia dalam rangka memenuhi hak atas penghidupan yang layak. UU Cipta Kerja mencakup yang terkait dengan:<sup>36</sup>

- a) peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b) peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja;
- c) kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan Koperasi dan UMK-M; dan

- d) peningkatan investasi pemerintah dan percepatan proyek strategis nasional.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha paling sedikit memuat pengaturan mengenai: penyederhanaan perizinan berusaha, persyaratan investasi, kemudahan berusaha, riset dan inovasi, pengadaan lahan, dan kawasan ekonomi.

Penyederhanaan perizinan berusaha melalui penerapan perizinan berusaha berbasis risiko merupakan metode standar berdasarkan tingkat risiko suatu kegiatan usaha dalam menentukan jenis perizinan berusaha dan kualitas/frekuensi pengawasan. perizinan berusaha dan pengawasan merupakan instrumen Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam mengendalikan suatu kegiatan usaha. Penerapan pendekatan berbasis risiko memerlukan perubahan pola pikir (*change management*) dan penyesuaian tata kerja penyelenggaraan layanan perizinan berusaha (*business process re-engineering*) serta memerlukan

---

<sup>36</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), Penjelasan Umum.

pengaturan (*re-design*) proses bisnis perizinan berusaha di dalam sistem perizinan berusaha secara elektronik.<sup>37</sup> Melalui penerapan konsep ini, pelaksanaan penerbitan perizinan berusaha dapat lebih efektif dan sederhana karena tidak seluruh kegiatan usaha wajib memiliki izin, di samping itu melalui penerapan konsep ini kegiatan pengawasan menjadi lebih terstruktur baik dari periode maupun substansi yang harus dilakukan pengawasan.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja paling sedikit memuat pengaturan mengenai: perlindungan pekerja untuk pekerja dengan perjanjian waktu kerja tertentu, perlindungan hubungan kerja atas pekerjaan yang didasarkan alih daya, perlindungan kebutuhan layak kerja melalui upah minimum, perlindungan pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja, dan kemudahan perizinan bagi tenaga kerja asing yang memiliki keahlian tertentu yang masih

diperlukan untuk proses produksi barang atau jasa.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan UMK-M paling sedikit memuat pengaturan mengenai: kemudahan pendirian, rapat anggota, dan kegiatan usaha koperasi, dan kriteria UMK-M, basis data tunggal UMK-M, pengelolaan terpadu UMK-M, kemudahan perizinan berusaha UMK-M, kemitraan, insentif, dan pembiayaan UMK-M.

Penciptaan lapangan kerja yang dilakukan melalui pengaturan terkait dengan peningkatan investasi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan percepatan proyek strategis nasional paling sedikit memuat pengaturan mengenai: pelaksanaan investasi Pemerintah Pusat melalui pembentukan lembaga pengelola investasi dan penyediaan lahan dan perizinan untuk percepatan proyek strategis nasional. Dalam rangka mendukung kebijakan strategis Cipta Kerja tersebut diperlukan pengaturan mengenai penataan

---

<sup>37</sup> *Ibid.*



## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

administrasi pemerintahan dan pengenaan sanksi.

Untuk mendukung pelaksanaan kebijakan strategis penciptaan kerja beserta pengaturannya, diperlukan perubahan dan penyempurnaan berbagai Undang-Undang terkait. Perubahan Undang-Undang tersebut tidak dapat dilakukan melalui cara konvensional dengan cara mengubah satu persatu Undang-Undang seperti yang selama ini dilakukan, cara demikian tentu sangat tidak efektif dan efisien serta membutuhkan waktu yang lama. Ruang lingkup UU Cipta Kerja meliputi:<sup>38</sup>

- a) peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b) ketenagakerjaan;
- c) kemudahan, perlindungan, serta pemberdayaan Koperasi dan UMK-M;
- d) kemudahan berusaha;
- e) dukungan riset dan inovasi;
- f) pengadaan tanah;
- g) kawasan ekonomi;
- h) investasi Pemerintah Pusat dan percepatan proyek strategis nasional;

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

i) pelaksanaan administrasi pemerintahan; dan

j) pengenaan sanksi.

Secara garis besar, terdapat beberapa hal yang menjadi alasan pembentukan UU Cipta Kerja ini, adalah guna melaksanakan reformasi regulasi dalam rangka penciptaan lapangan kerja yang mampu menyerap tingginya pertumbuhan penduduk Indonesia dengan:<sup>39</sup> (1) mendorong peningkatan investasi di Indonesia; dan (2) mengembangkan sektor Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMK-M) termasuk koperasi melalui dukungan riset dan inovasi sehingga UMK-M termasuk koperasi dapat berkembang dan mampu bersaing di dunia usaha; (3) mendorong percepatan dan kelancaran investasi pemerintah dan proyek pemerintah yang menjadi sumber penciptaan lapangan kerja. Selanjutnya pula diharapkan dapat meningkatkan laju pertumbuhan produksi nasional sehingga berimplikasi signifikan pada pertumbuhan ekonomi.

Penambahan beban negara terjadi sebagai konsekuensi membangun

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

sistem yang mampu mendukung kemudahan berusaha (termasuk sarana dan pendukungnya), memperkuat UMK-M termasuk koperasi, membangun sistem pendidikan yang mampu memiliki keterhubungan dan keselarasan (*link and match*) antara dunia pendidikan dengan dunia usaha atau industri serta untuk menyusun berbagai peraturan pelaksana maupun sosialisasi UU Cipta Kerja maupun peraturan pelaksanaannya.<sup>40</sup>

Penambahan pendapatan negara dapat terjadi karena UU Cipta Kerja sebagai efek dari meningkatnya investasi di Indonesia. Peningkatan investasi akan berdampak pula pada bertambahnya jumlah perusahaan yang berinvestasi di Indonesia. Dalam rangka memulai kegiatan membangun kegiatan berusaha, maka siklus perputaran dana akan sangat meningkat, transaksi jual beli akan banyak. Berbagai transaksi tersebut pada akhirnya akan berkontribusi pada pendapatan negara dari sektor pajak. Di sisi lain, semakin

banyaknya perusahaan di Indonesia, maka akan membuka lapangan pekerjaan. Sehingga, jumlah penduduk Indonesia yang bekerja akan semakin meningkat. Hal tersebut tentu akan berpengaruh terhadap daya beli masyarakat Indonesia secara nasional. Akumulasi dari hal tersebut akan berdampak pada pendapatan negara dari sektor pajak pendapatan maupun pertambahan nilai.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Eksistensi badan bank tanah telah ada baik secara konstitusional dalam sistem hukum agraria Indonesia, yakni dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 yang kemudian secara implisit termaktub dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Badan bank tanah merupakan bentuk dari kewenangan Hak Menguasai Negara atas Tanah (HMN) yang menyelenggarakan fungsi sebagai pengelola tanah (*land manager*).

Pengaturan badan bank tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menempatkan investasi sebagai prioritas utama, di samping terdapat

---

<sup>40</sup> Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573), Naskah Akademik.

## **Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

beberapa tujuan lain, seperti kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan serta reforma agraria. Hal ini berbeda dengan konsep bank tanah di beberapa negara lain, seperti Belanda, Swedia dan Amerika Serikat yang secara garis besar terfokus pada kesejahteraan. Penyelenggaraan bank tanah di negara-negara tersebut sangatlah tergantung pada kebutuhan masyarakat di suatu wilayah tertentu, dikarenakan hal itulah yang akan menentukan tujuan dan fokus dari bank tanah secara spesifik.

### **Saran**

Dalam rangka mendorong investasi yang wajib dilakukan adalah memberikan pelayanan pertanahan yang lebih profesional, bersih dan bertanggungjawab. Peraturan pertanahan yang ada dapat digunakan untuk mendukung investasi. Diharapkan, dalam peraturan pelaksanaannya mendatang dapat memberikan kejelasan mengenai ruang lingkup pengaturan serta implementasi badan bank tanah agar tidak tumpang

tindih (*overlapping*) dengan peraturan dan lembaga yang telah ada sebelumnya.

### **DAFTAR BACAAN**

Abdurrahman, *Masalah Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Pembebasan Tanah di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.

Alexander, Frank. (2015). Land Banks and Land Banking. Online. Available at [www.communityprogress.net](http://www.communityprogress.net). [accessed 17/10/20]

------. (2005). Land Bank Authorities: A Guide the Creation and Operation of Land Banks. Online. Available at [www.lisc.org/resources](http://www.lisc.org/resources). [accessed 31/10/20]

------. (2008). *Land Banking as Metropolitan Policy*. Brookings Institution Metropolitan Policy Program. Online. [accessed 31/10/20]

Bakri, Muhammad. 2007. *Hak Menguasai Tanah oleh Negara: Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria*. Yogyakarta: Citra Media.

- Black, Henry Campbell. 1991. *Black's Law Dictionary*. 10th Edition. Minnesota: West Publishing Co. St Paul Minn.
- Dwi Kusumo Wardhani, Disharmoni Antara Ruu Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip Uu Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum*, Volume 6 No. 2 (2020).
- Echols, John M. dan Hasan Sadiyah. 2015. *Kamus Inggris Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Effendie, Bachtar. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*. Cet.2. Bandung: Alumni.
- Fatimah Al Zahra, Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan, *Jurnal Arena Hukum*, Volume 10 No. 3 (2017).
- Fitri, Fitri, Hukum Agraria Bidang Pertanahan Setelah Otonomi Daerah, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 20 No. 3 (2018).
- Flechner Harvey. 1974. *Land Banking in The Control of Urban Development*, Praeger, New York.
- Gijssel, Jan dan Mark van Hoecke. 2000. *Apakah Teori Hukum Itu*, (Terjemahan B. Arief Sidharta), Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung.
- Hadimoeljono, Basoeki. 2013. *Mencari Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang yang Efektif*. *Jurnal Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan BAPPENAS Vol. II*.
- Harsono, Boedi. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pemventukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- , 2002. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001*. Jakarta: Universitas Trisakti

**Kafrawi dan Rachman Maulana Kafrawi, Kajian Yuridis Badan Bank tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia**

- Limbong, Bernhard. 2013. *Bank Tanah*. Jakarta: Pustaka Margaretha.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia. Online at <https://kbbi.web.id/>. [accessed 6/11/20]
- Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Prenada Media Group.
- , 2016. *Pengantar Ilmu Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Prenada Media Group.
- Mochtar, Hairani. 2013. Keberadaan Bank Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. *Jurnal Cakrawala Hukum*. Volume.18.
- Noor, Raffli. 2014. Manajemen Bank Tanah. *Jurnal Direktorat dan Tata Ruang BAPPENAS, Vol. I*.
- Pamungkas, Azhri dan Haryo Winarso. 2018. Bentuk Kelembagaan dan Pembiayaan Land Banking Publik di Indonesia. *Jurnal Tata Loka* Vol. 20.
- Pamungkas, Azhri dan Haryo Winarso. 2018. Bentuk Kelembagaan dan Pembiayaan Land Banking Publik di Indonesia. *Jurnal Tata Loka* Vol. 20.
- Putri Lestari, 'Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Demi Kepentingan Umum Di Indonesia Berdasarkan Pancasila', *SIGN Jurnal Hukum*, Vol. 1, No. 2, 2020, h. 82. <<https://doi.org/10.37276/sjh.v1i2.54>>
- Rizkie Fauzian, 'Bank Tanah dan Fungsinya', *Medcom.id* (online), 13 Oktober 2020, <<https://www.medcom.id/proper/ti/news-properti/zNA3Mxek-bank-tanah-dan-fungsinya>>.
- Santoso, Urip. 2015. *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Jakarta: Prenada Media Group.
- , 2006. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Sitorus, Oloan dan Nomadyawati. 1994. *Hak Atas Tanah dan Kondominium*, Dasamedia Utama, Jakarta.
- Soerodjo, Irawan. 2014. *Hukum Pertanahan: Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL)*. Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Sumardjono, Maria Sri Wulan. 2001. *Kebijakan Pertanahan, antara*

*Regulasi dan Implementasi.*

Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Van Dijk, T and D Kopeva. 2006.

Land Banking And Central

Europe: Future Relevance

Current Initiatives, Western

European Past Experience.

*Journal Land Use Policy Vol.*

*30.*

Zamroni, Mohammad, Rachman

Maulana Kafrawi, Perlindungan

Masyarakat Hukum Adat di

Wilayah Pesisir Pasca

Berlakunya UU Nomor 11

Tahun 2020 Tentang Cipta

Kerja, Jurnal Perspektif Hukum,

Vol. 21 No.2 November 2021 :

235-256.