

**PEMBENTUKAN BANK TANAH BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NO 11 TAHUN 2020  
DALAM RANGKA MENJAMIN KESEJAHTERAAN  
MASYARAKAT<sup>1</sup>**

**Oleh: Celine Gabriella Tampi<sup>2</sup>**

Djefry W. Lumintang<sup>3</sup>

Grace Henni Tampongangoy<sup>4</sup>

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini untuk mengetahui bagaimanakah pengaturan bank tanah untuk menjamin kesejahteraan masyarakat berdasarkan hukum positif di Indonesia dan Bagaimana implementasi bank tanah di Indonesia yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Pengaturan Bank tanah berdasarkan hukum positif di Indonesia yaitu diatur dalam UU No. 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja, Pasal 125 sampai dengan Pasal 135, dimana pelaksanaan bank tanah ini harus segera direalisasikan oleh karena telah di keluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Hal ini sejalan dengan tujuan negara yang tercantum dalam UUD tahun 1945 Pasal 33 dan juga dalam UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Bank tanah memiliki peran strategis sebagai instrumen pengelolaan pertanahan nasional, khususnya terkait penguasaan dan penatagunaan tanah sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat Indonesia. 2. Implementasi Bank Tanah dapat dilihat pengaturannya dalam PP No. 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, dimana instrumen pengaturan bank tanah harus mampu mengakomodasi terpenuhinya ketiga nilai dasar yaitu: keadilan, kegunaan atau kemanfaatan dan kepastian hukum. Pemenuhan terhadap nilai keadilan diperlukan untuk menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan bank tanah. Pemenuhan terhadap nilai kepastian hukum ditujukan agar negara menjamin adanya kepastian hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan yang secara spesifik

mengatur penyelenggaraan bank tanah di Indonesia. Adapun nilai kemanfaatan dimaksudkan bahwa segala upaya yang terdapat dalam penyelenggaraan bank tanah harus memberikan manfaat yang besar, khususnya untuk kesejahteraan rakyat.

Kata kunci: bank tanah;

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Gagasan untuk memberlakukan undang-undang cipta kerja ini dikenal dengan Omnibus Law. Omnibus Law memiliki pengertian sebagai suatu metode atau konsep untuk menemukan peraturan, menghubungkan beberapa peraturan dengan substansi pengaturan yang berbeda untuk 1 (satu) peraturan dalam 1 (satu) undang-undang.<sup>5</sup> Adanya UU Cipta Kerja menimbulkan kontroversi di kalangan masyarakat luas. Salah satu kelompok kontroversial dalam Undang-Undang Cipta Kerja yang merugikan kepentingan bersama adalah kelompok teritorial, khususnya yang berkaitan dengan Bank Tanah.<sup>6</sup>

Keberadaan bank tanah diatur dalam pasal 125 sampai dengan 135 UU Cipta Kerja, dimana Bank Tanah adalah badan khusus yang mengelola tanah dan melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah. Bank Tanah hadir sebagai pengelola pertanahan. Pengelola pertanahan akan menyusun strategi pengelolaan lahan guna mengembangkan penggunaan lahan yang optimal.

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah pengaturan bank tanah untuk menjamin kesejahteraan masyarakat berdasarkan hukum positif di Indonesia?
2. Bagaimana implementasi bank tanah di Indonesia?

<sup>5</sup> Ihsanuddin, *Pidato Pertama Jokowi Sebagai Presiden 2019-2024, Ini Isi Lengkapnya*, <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/20/17412951/pidato-pertama-jokowi-sebagai-presiden-2019-2024-ini-isi-lengkapnya?page=all> (diakses pada 18 Juli 2021)

<sup>6</sup> Muhammad Idris, *Masih Bingung Apa Itu Omnibus Law?*, <https://money.kompas.com/read/2020/02/18/160300026/masih-bingung-apa-itu-omnibus-law?page=all> (diakses pada 22 Maret 2021)

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, **NIM: 18071101229**

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

### C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yang termasuk jenis penelitian normatif.

## PEMBAHASAN

### A. Pengaturan Bank Tanah Untuk Menjamin Kesejahteraan Masyarakat Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia.

Bank tanah memiliki peran strategis sebagai instrumen pengelolaan pertanahan nasional, khususnya terkait penguasaan dan penatagunaan tanah sehingga dapat mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini diperkuat juga dengan praktik bank tanah yang telah sukses diterapkan di berbagai negara maju untuk menangani berbagai problematika pertanahan secara sistematis, misalnya pemanfaatan tanah yang belum dikembangkan, tanah terlantar atau yang ditinggalkan kosong dan dianggap memiliki potensi untuk pengembangan hingga berubah menjadi lebih produktif. Bank tanah mengacu pada proses akuisisi tanah masyarakat yang belum dikembangkan atau tidak produktif untuk kemudian dikelola dengan tujuan pengembangan di masa mendatang. Sebagai instrumen pengelolaan pertanahan, lembaga bank tanah harus mampu mengemban amanat Pasal 33 UUD 1945, yaitu tanah dikuasai atau diatur oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Dalam hal ini, bank tanah harus mensejahterakan masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya tanah secara optimal, berkeadilan, dan berkelanjutan. Karenanya, kegiatan bank tanah tidak diperbolehkan mengabaikan kepentingan rakyat, yakni kemakmuran bersama. Dalam rangka mengakomodasi penerapan bank tanah, maka bank tanah perlu diatur secara spesifik dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Jika merujuk masalah kepemilikan tanah di Indonesia sudah diatur melalui Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, kemudian lahir Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) UUPA yang menyebutkan 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 tak lain merupakan embrio lahirnya Hak Menguasai Negara (HMN).

Selanjutnya diuraikan beberapa aturan yang mengatur dan menguatkan peran dan fungsi bank tanah untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat Indonesia.

#### 1. Menurut UU No 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja

Masalah Pertanahan dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang berkaitan dengan Pertanahan terutama dalam pasal 125 sampai dengan pasal 135, dan juga peraturan pelaksanaannya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 tahun 2021 tentang bank Tanah, secara tidak langsung, didukung oleh tiga Peraturan Pemerintah (PP) yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah; lalu Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 berkaitan dengan pengadaan tanah untuk bidang-bidang tanah yang sudah diberikan izin lokasinya, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar serta Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Juga pemanfaatan tanah telantar yang tidak dimanfaatkan akan diambil alih oleh Bank Tanah, dan yang terkait perubahan tata ruang, jika terkait perubahan fungsi, nantinya dapat dimanfaatkan sebagai salah satu sumber perolehan untuk Bank Tanah.

Konsep bank tanah telah banyak digunakan di beberapa negara sebagai salah satu mekanisme untuk menjamin ketersediaan tanah bagi pembangunan, di antaranya negara Belanda, Colombo, dan Korea Selatan. Penyediaan tanah di Belanda adalah praktek konsolidasi tanah dan land readjustment yang dilakukan secara bersama-sama dengan praktek instrumen bank tanah. Praktek bank tanah dibutuhkan dalam pelaksanaan

konsolidasi tanah guna mempercepat pelaksanaan dan mempermudah proses akuisisi tanah. Lembaga yang berwenang bersifat ad hoc dan merupakan dewan nasional yang terdiri dari beberapa kementerian atau lembaga yang menjalankan tupoksi masing-masing dalam satu rencana pembangunan kawasan yang disepakati bersama. Kelembagaan ini bersifat non-profit yang tidak ditujukan untuk mencari keuntungan. Peruntukan penggunaannya adalah peningkatan kinerja lahan pertanian, restorasi sungai, dan penggantian lingkungan yang rusak (penghijauan).<sup>7</sup> Daya guna dari konsep bank tanah ini sangat besar jika diterapkan di Indonesia, terutama diperuntukkan bagi tanah-tanah terlantar yang jumlahnya sangat banyak dan tidak mampu dikelola dengan baik oleh Pemerintah karena minimnya sumber daya manusia yang kompeten di bidang tersebut. Bank Tanah diatur dalam Pasal 125 sampai Pasal 135 UU Cipta kerja<sup>8</sup>,

Pasal 125

- (1) Pemerintah Pusat membentuk badan bank tanah.
- (2) Badan bank tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan badan khusus yang mengelola tanah.
- (3) Kekayaan badan bank tanah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan.
- (4) Badan bank tanah berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah.

Pasal 126

(1) Badan bank tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk:

- a. kepentingan umum;
- b. kepentingan sosial;
- c. kepentingan pembangunan nasional;
- d. pemerataan ekonomi;
- e. konsolidasi lahan;
- f. reforma agraria.

Pasal 127:

<sup>7</sup> Ranitya Ganindha, "Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum", *Arena Hukum* Vol. 09, No. 03, (Desember 2016): 458, diakses 20 November 2021, doi: <http://dx.doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2016.00903.8>.

<sup>8</sup> *Loc Cit*, UU Cipta Kerja

Badan bank tanah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat transparan, akuntabel, dan nonprofit.

Tugas dan fungsi Bank tanah dilaksanakan secara transparan dengan mempermudah akses informasi yang lengkap, benar dan jelas, dalam hal akuntabel bank tanah dalam melaksanakan programnya pertanggungjawaban keuangan yang akurat serta dalam proses bisnisnya badan bank tanah nonprofit dimana pendapatan yang diperoleh dari penyelenggaraan hanya digunakan untuk pengembangan organisasi dan tidak membagi keuntungan kepada organ bank tanah.

Pasal 128

Sumber kekayaan badan bank tanah dapat berasal dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Pendapatan sendiri;
- c. Penyertaan modal negara; dan
- d. sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 129

- (1) Tanah yang dikelola badan bank tanah diberikan hak pengelolaan.
- (2) Hak atas tanah di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diberi hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.
- (3) Jangka waktu hak guna bangunan di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila sudah digunakan dan/atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan pemberian haknya.
- (4) Dalam rangka mendukung investasi, pemegang hak pengelolaan badan bank tanah diberi kewenangan untuk:
  - a. melakukan penyusunan rencana induk;
  - b. membantu memberikan kemudahan Perizinan Berusaha/persetujuan;
  - c. melakukan pengadaan tanah; dan
  - d. menentukan tarif pelayanan.
- (5) Pemerintah Pusat melakukan pengawasan dan pengendalian atas penggunaan dan/atau pemanfaatan tanah di atas hak pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Badan bank tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 125 terdiri atas:

- a. Komite;
- b. Dewan Pengawas; dan
- c. Badan Pelaksana.

Pasal 131:

- (1) Komite sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 huruf a diketuai oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dan beranggotakan para menteri dan kepala yang terkait.
- (2) Ketua dan anggota Komite ditetapkan dengan Keputusan Presiden berdasarkan usulan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan.

Pasal 132:

- (1) Dewan Pengawas berjumlah paling banyak 7 (tujuh) orang terdiri atas 4 (empat) orang unsur profesional dan 3 (tiga) orang yang dipilih oleh Pemerintah Pusat.
- (2) Terhadap calon unsur profesional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan proses seleksi oleh Pemerintah Pusat yang selanjutnya disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dipilih dan disetujui.
- (3) Calon unsur profesional yang diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2), paling sedikit berjumlah 2 (dua) kali jumlah yang dibutuhkan.

Pengaturan lebih lanjut dari bank tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

## **2. Menurut Peraturan Pemerintah (PP) No 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.**

Pembentukan Bank Tanah berdasarkan Undang Undang Cipta Kerja, yang mana ketentuan lebih lanjut diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Bentuk hukum ini akan berpengaruh terhadap jenis subjek hukum Bank Tanah dalam penyelenggaraan fungsi dan perannya. Jika sebagai subjek hukum maka ia dapat melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga sedangkan jika bukan subjek hukum maka ia sebagai bagian unit kerja dari suatu lembaga pemerintahan tertentu. Bentuk pertanggungjawaban Bank Tanah menurut pasal 2 ayat (3) bertanggungjawab kepada

Presiden melalui komite, begitu juga kekayaan Bank tanah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dan berkedudukan di Ibukota Negara dan dapat memiliki kantor perwakilan di seluruh Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 2

- (1) Berdasarkan Peraturan Pemerintah ini dibentuk Bank Tanah yang merupakan badan hukum Indonesia.
- (2) Bank Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberi kewenangan khusus untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan, untuk:
  1. kepentingan umum;
  2. kepentingan sosial;
  3. kepentingan pembangunan nasional;
  4. pemerataan ekonomi;
  5. konsolidasi lahan; dan
  6. reforma agraria.
- (3) Bank Tanah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Komite.
- (4) Kekayaan Bank Tanah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan.
- (5) Bank Tanah berkedudukan di Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (6) Bank Tanah dapat mempunyai kantor perwakilan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 3

- (1) Bank Tanah mempunyai fungsi:
  - a. perencanaan;
  - b. perolehan tanah;
  - c. pengadaan tanah;
  - d. pengelolaan tanah;
  - e. pemanfaatan tanah; dan
  - f. pendistribusian tanah.
- (2) Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bank Tanah mempunyai tugas:
  1. melakukan perencanaan kegiatan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan;
  2. melakukan perolehan tanah yang dapat bersumber dari penetapan pemerintah dan pihak lain;
  3. melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengalihan tanah secara langsung;
  4. melakukan pengelolaan tanah dari kegiatan pengembangan, pemeliharaan

dan pengamanan, dan pengendalian tanah;

5. melakukan pemanfaatan tanah melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain; dan
6. melakukan pendistribusian tanah dengan melakukan kegiatan penyediaan dan pembagian tanah.

Pasal 4:

Bank Tanah bersifat transparan, akuntabel, dan nonprofit.

Pasal 6:

Perolehan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf b berasal dari:

1. tanah hasil penetapan pemerintah; dan/atau
2. tanah dari pihak lain.

Pasal 7:

Tanah hasil penetapan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a terdiri atas tanah negara yang berasal dari:

1. tanah bekas hak;
2. kawasan dan tanah telantar;
3. tanah pelepasan kawasan hutan;
4. tanah timbul;
5. tanah hasil reklamasi;
6. tanah bekas tambang;
7. tanah pulau-pulau kecil;
8. tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang; dan
9. tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya.

Pasal 8

(1) Tanah dari pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b berasal dari:

- a. Pemerintah Pusat
- b. Pemerintah Daerah;
- c. Badan usaha milik negara;
- d. Badan usaha milik daerah;

Bank Tanah hadir sebagai *land manager* berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Struktur Bank Tanah ini dibentuk berdasarkan Pasal 31 ayat (1) terdiri dari a. komite, b. Dewan Pengawas, c. Badan Pelaksana; dimana para pengurusnya berasal dari Kementerian ATR BPN, Menteri Keuangan, Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat dan Menteri/Kepala lainnya yang akan ditunjuk oleh Presiden.

### 3. Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Sebelum berlakunya UU No. 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan, pembangunan mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No 15 tahun 1975, kemudian Peraturan Menteri Dalam Negeri No 2 Tahun 1985, Keppres No 55 tahun 1993, dan Perpres No 36 Tahun 2005 yang kemudian disempurnakan dengan Perpres No 65 Tahun 2006. Selain dari pada itu pengertian kepentingan umum dan daftar kegiatan yang termasuk dalam kategori kepentingan umum, mekanisme musyawarah untuk menetapkan bentuk dan besarnya ganti rugi, menimbulkan penafsiran yang berbeda.

Dengan semakin sulitnya memperoleh tanah untuk pembangunan berbagai keperluan dan melonjaknya harga tanah, salah satu kebijakan yang dapat dijadikan solusi adalah konsep bank tanah, sehingga keberadaan bank tanah dalam perspektif hukum memerlukan klarifikasi dan pengaturan secara yuridis yang baik dan tepat agar dapat benar-benar mencapai tujuan dari pemerintah untuk memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.

Setiap pemilik hak atas tanah dan atau bangunan yang terkena obyek pengadaan tanah harus mendapatkan ganti kerugian sebagaimana telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015, dan berbagai peraturan terkait lainnya, namun kenyataannya, pelaksanaan pengadaan tanah seringkali terhambat karena tidak tercapainya kesepakatan mengenai besaran nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah tersebut. Perbedaan tentang besaran nilai pengadaan tanah antara masyarakat dan Pemerintah ini tak jarang berujung ke pengadilan. Perbedaan persepsi antara Pemerintah dan masyarakat mengenai besaran ganti kerugian yang layak dan adil sering terjadi dalam proses pengadaan tanah.

Pemerintah menggunakan instrumen pengadaan tanah untuk memperoleh tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan fasilitas kepentingan umum. Adapun dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, dilakukan dengan cara

memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada pemilik tanah yang berhak. Adapun bentuk ganti kerugian dalam pengadaan tanah ditentukan dalam Pasal 36 UU Nomor 2 Tahun 2012 berupa: (a) uang, dan/ atau (2) tanah pengganti, dan/atau (3) permukiman kembali, dan/atau (4) gabungan. Pada kenyataannya, saat ini bentuk ganti rugi yang banyak diberikan kepada pemilik hak atas tanah yang terdampak pengadaan tanah rata-rata berbentuk uang.

#### **4. Menurut Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015<sup>9</sup> tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum**

Pada Pasal 63 Ayat (1) Perpres Nomor 30 Tahun 2015, menegaskan bahwa penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik. Selanjutnya Pasal 65 Ayat (1) Perpres Nomor 30 Tahun 2015 menjelaskan bahwa Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, meliputi: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan/ atau kerugian lain yang dapat dinilai.

Ketentuan pasal ini bertujuan untuk memberikan besaran ganti kerugian yang seadil-adilnya bagi warga terdampak pengadaan tanah. Namun sangat disayangkan, nampaknya frasa 'kerugian lain yang dapat dinilai' sangat bersifat multitafsir dan belum diatur secara spesifik dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga hal ini akan mengurangi rasa keadilan yang diharapkan oleh seluruh rakyat, khususnya rakyat yang terdampak pengadaan tanah.

Ganti kerugian yang dirasa layak dan adil menurut Pemerintah belum tentu dirasa layak dan adil menurut masyarakat, begitu pula sebaliknya. Konflik yang berkepanjangan antara Pemerintah dan masyarakat mengenai besaran ganti kerugian tersebut pada akhirnya dapat menghambat proyek pembangunan berbagai fasilitas kepentingan umum. Fakta bahwa jumlah tanah adalah tetap, sedangkan

kebutuhan akan pembangunan fisik semakin meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk, mengakibatkan timbulnya konflik sosial yang tidak bisa dihindarkan, yang mana terjadi karena adanya perbenturan kepentingan antara pemerintah (kebutuhan akan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum) dan masyarakat (kebutuhan akan hak atas tanah). Harga tanah yang semakin hari terus melonjak dan penurunan kualitas tanah juga merupakan permasalahan yang harus dicari penyelesaiannya.

Kompleksitas permasalahan dalam pengadaan tanah merupakan pertanda bagi pemerintah agar lebih tegas lagi dalam menerapkan aturan dan kebijakan di bidang pertanahan.

#### **B. Implementasi atau Tindakan Badan Bank Tanah**

Pemenuhan terhadap nilai keadilan diperlukan untuk menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan bank tanah. Pemenuhan terhadap nilai kepastian hukum ditujukan agar negara menjamin adanya kepastian hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur penyelenggaraan bank tanah di Indonesia. Adapun nilai kemanfaatan dimaksudkan bahwa segala upaya yang terdapat dalam penyelenggaraan bank tanah harus memberikan manfaat yang besar, khususnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

##### **a. Nilai Keadilan Dalam Bank Tanah**

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus bisa menciptakan keadilan bagi berbagai pihak, menciptakan posisi yang proporsional dan tidak timpang sebelah. Pihak inti yang sangat berperan dalam penyelenggaraan bank tanah publik ini adalah pemerintah dan masyarakat. Sebagaimana dipraktekkan di beberapa negara lain, dalam penyelenggaraan bank tanah publik telah terjadi perbuatan hukum berupa peralihan aset berupa hak atas tanah yang dapat berupa jual-beli, tukar menukar, maupun hibah antara pemerintah dan masyarakat. Suatu hubungan hukum yang adil dapat diciptakan melalui

<sup>9</sup> Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

proses dan prosedur yang benar, transparan dan memberikan jaminan akuntabilitas.

Meski semua orang menghendaki terwujudnya keadilan, namun tidak semuanya memahami dan mengerti makna keadilan. Pemikiran tentang keadilan yang relatif baru adalah teori John Rawls yang menyatakan bahwa *justice is fairness*. *Fairness* yang diartikan kepatutan atau kewajaran dalam konsepsi keadilan John Rawls lebih dimaksudkan sebagai penekanan kondisi saling menguntungkan. Jika dikaitkan dengan konsep penyelenggaraan bank tanah, keadilan sebagai *fairness* menghendaki terwujudnya transparansi dalam pengelolaan bank tanah publik. Selain itu, jika dikaitkan dengan proses peralihan hak atas tanah yang terjadi dalam mekanisme bank tanah, keadilan sebagai *fairness* menghendaki terciptanya kepatutan atau kewajaran hak dan kewajiban antara kedua belah pihak, yang dalam hal ini antara pemerintah dan masyarakat.

Keadilan ini tidak hanya menghendaki kewajaran distribusi hak dan kewajiban yang tidak berat sebelah atau mementingkan kepentingan salah satu pihak saja, namun juga kewajaran dalam semua tindakan selama proses peralihan hak atas tanah terjadi tahap demi tahap. Hal ini hanya bisa terwujud jika pengelolaan bank tanah publik yang dilakukan oleh pemerintah berjalan secara transparan dan akuntabel.

John Rawls merupakan pendukung keadilan formal yang secara konsisten menempatkan konstitusi dan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial. Keadilan yang berbasis peraturan bahkan bersifat administratif formal tetap penting karena pada dasarnya memberikan suatu jaminan minimum bahwa setiap orang dalam kasus sama harus diperlakukan sama. Keadilan menuntut kesamaan minimum bagi segenap masyarakat.<sup>10</sup> Berdasarkan teori keadilan yang menempatkan hukum dan peraturan pada landasan utama, maka pengaturan terkait bank tanah harus segera di laksanakan atau direalisasikan sesuai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang telah dikeluarkan.

Berkaitan dengan prinsip keadilan John Rawls<sup>11</sup> yang terdiri dari pemenuhan hak yang sama atas kebebasan dasar (*equal liberties*) dan pengaturan terhadap perbedaan ekonomi dan sosial untuk menciptakan kondisi yang kondusif (*maximum minimorum*), maka perlu disesuaikan dengan cita hukum dan landasan konstitusional Indonesia. Pembentukan peraturan mengenai bank tanah setingkat undang-undang tidak boleh dilatarbelakangi oleh prinsip kebebasan dan hak individu seperti yang dikemukakan oleh John Rawls, karena pola tersebut tidaklah sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia yang bercirikan kekeluargaan. Pembentukan peraturan mengenai bank tanah setingkat undang-undang tetap memperhatikan jiwa bangsa Indonesia dengan Pancasila sebagai cita hukumnya, serta memperhatikan nilai-nilai luhur UUD NRI 1945 tentang moral, keadilan, kemanusiaan, dan kesejahteraan, yang kesemuanya diaktualisasikan dalam undang-undang bank tanah yang dibentuk.

Selanjutnya teori keadilan Aristoteles membagi keadilan ke dalam keadilan kumulatif dan keadilan distributif. Keadilan kumulatif yaitu memberikan setiap orang akan haknya (*to give each one his due*) secara sama atau memperlakukan setiap orang secara sama (*equal*). Penekanan dalam keadilan kumulatif ini terletak pada kuantitas, yaitu adanya kesamaan jumlah yang harus diberikan. Berkaitan dengan praktik bank tanah, keadilan kumulatif ini terletak pada persamaan kesempatan yang dimiliki oleh seluruh rakyat untuk bisa memiliki tanah, khususnya petani-petani yang tidak memiliki tanah, melalui redistribusi tanah yang merupakan program unggulan bank tanah.

Selain persamaan kesempatan, dalam praktik bank tanah juga akan tercipta suatu persamaan kedudukan dalam arti persamaan hak antara pemerintah dan masyarakat, misalnya dalam proses perolehan tanah hak milik melalui jual beli, pemerintah sebagai pembeli dan masyarakat sebagai pemilik hak atas tanah diberi hak yang sama untuk merealisasikan keinginannya masing-masing mengenai besaran nilai/harga tanah yang hendak diakuisisi oleh bank tanah, yaitu sama-

<sup>10</sup> Munir Fuady, *Dinamika Teori Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010), hlm. 96.

<sup>11</sup> John Rawls, *A Theory of Justice Teori keadilan*, Cetakan kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011.

sama sepakat dengan harga. Jual beli tanah tidak boleh terjadi tanpa adanya kesepakatan dari kedua belah pihak. Pemerintah sebagai otoritas yang berkuasa tidak boleh sewenang-wenang dalam menentukan nilai/harga tanah samaunya dengan mengorbankan harapan masyarakat.

Keadilan distributif memberikan perlakuan kepada pihak tertentu karena ada kelebihan dibanding yang lain berdasarkan prinsip ketidaksamaan dan proporsional, kelebihan yang dimaksud dapat berupa prestasi ataupun kesalahan. Berkaitan dengan praktik bank tanah, keadilan distributif ini berkaitan dengan pembebasan pembebanan pajak penghasilan yang akan meringankan posisi masyarakat selaku pemilik hak atas tanah, sebagaimana penerapan bank tanah di beberapa negara yang memberlakukan pembebasan pajak penghasilan terhadap tanah-tanah yang diakuisisi oleh bank tanah. Misalnya di Amerika, kebijakan pembebasan pajak ini merupakan insentif yang sengaja diberikan negara kepada pemilik tanah yang merupakan objek bank tanah.

#### b. Nilai Kepastian Hukum Dalam Bank Tanah

Kepastian hukum menurut Sudikno Mertokusumo<sup>12</sup> adalah perlindungan yustisiabel terhadap tindakan kesewenang-wenangan, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum selalu identik dengan hukum yang mempersoalkan hubungan hukum antara warga negara dan negara. Guna menjamin kepastian hukum, diperlukan adanya aturan yang sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia.

Menurut Jan Michiel Otto<sup>13</sup>, suatu kepastian hukum bisa dicapai apabila substansi dari hukum sejalan dengan kebutuhan dari masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa regulasi yang dapat menciptakan kepastian hukum adalah regulasi yang dapat mencerminkan budaya yang berkembang dalam masyarakat. Budaya yang berkembang dalam masyarakat merupakan gambaran akan

kebutuhan masyarakat yang diidam-idamkan, sehingga regulasi yang sesuai dengan budaya masyarakat nantinya akan dapat menciptakan keharmonisan antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat. Bank tanah sangatlah sesuai dengan kebutuhan masyarakat karena dalam bank tanah ini nilai atau harga tanah yang akan dipakai dalam transaksi peralihan hak atas tanah untuk memperoleh tanah akan didasarkan pada nilai yang terbentuk di pasar, yang dilakukan jauh-jauh hari sebelum tanahnya dibutuhkan untuk pembangunan.

#### c. Nilai Kemanfaatan Hukum Dalam Bank Tanah

Selain keadilan dan kepastian hukum, maka tujuan hukum yang ketiga adalah kemanfaatan. Kemanfaatan hukum menurut Jeremy Bentham<sup>14</sup> diartikan bahwa adanya negara dan hukum semata-mata hanya demi manfaat sejati, yaitu kebahagiaan mayoritas rakyat. Kebahagiaan ini selayaknya dapat dirasakan oleh setiap individu dalam suatu bangsa. Jika teori kemanfaatan hukum ini dikaitkan dengan penerapan badan bank tanah di Indonesia, maka kebutuhan masyarakat akan terciptanya badan bank tanah sangatlah mendesak mengingat kompleksitas masalah pertanahan yang saat ini terjadi di Indonesia, khususnya masalah krisis ketersediaan lahan dan liberalisasi tanah yang menyebabkan harga tanah melonjak sangat tinggi dan berimplikasi pada ketidakmampuan masyarakat berpenghasilan rendah untuk memiliki tanah. Bahkan banyak petani Indonesia yang berada dalam lingkaran kemiskinan selama berpuluh-puluh tahun karena tidak mampu memiliki lahan pertaniannya sendiri, jadi hanya sebatas pekerja yang mengerjakan lahan milik tuan tanah.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Pengaturan Bank tanah berdasarkan hukum positif di Indonesia yaitu diatur dalam UU No. 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja, Pasal 125 sampai dengan Pasal 135, dimana pelaksanaan bank tanah ini harus segera direalisasikan oleh

<sup>12</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999

<sup>13</sup> Jan Michiel Otto, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*, Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, Jakarta, 2003.

<sup>14</sup> Nurhadi, *Teori Perundang-undangan; Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Nusa Media & Nuansa, Bandung, 2006. hal 48.

karena telah di keluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Hal ini sejalan dengan tujuan negara yang tercantum dalam UUD tahun 1945 Pasal 33 dan juga dalam UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Bank tanah memiliki peran strategis sebagai instrumen pengelolaan pertanahan nasional, khususnya terkait penguasaan dan penatagunaan tanah sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat Indonesia.

2. Implementasi Bank Tanah dapat dilihat pengaturannya dalam PP No. 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, dimana instrumen pengaturan bank tanah harus mampu mengakomodasi terpenuhinya ketiga nilai dasar yaitu: keadilan, kegunaan atau kemanfaatan dan
  - a. Adanya PP No. 64 tahun 2021 tentang badan bank tanah, Pemerintah wajib menjamin ketersediaan lahan atau tanah guna memenuhi kebutuhan negara, membangun pusat kehidupan masyarakat, kehidupan sosial, budaya, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan cara harus giat melakukan Sosialisasi kepada seluruh masyarakat di wilayah Republik Indonesia ini, sampai pada pelosok-pelosok daerah. Regulasi yang mengatur mengenai praktik d. i tanah.
  2. Untuk masyarakat agar tidak menimbun dan menguasai tanah sebanyak-banyaknya atau menjadi mafia tanah. Masyarakat juga menjadi sosial kontrol dalam penyelenggaraan badan bank tanah.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Djoni, Sumardi Gozali, *Hukum Pengadaan Tanah (Asas Kesepakatan dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum)*, UII Press, Yogyakarta, 2018.
- Damen Jack, "Land Banking in the Netherlands in the Context of Land Consolidation", [http://www.fao.org/filead min/user\\_upload/Europe/documents/Eve](http://www.fao.org/filead min/user_upload/Europe/documents/Eve)
- nts\_2004/Land2004/Netherlands\_paper.pdf, diakses 5 November 2021.
- Fuady, Munir, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010.
- Frank S. Alexander (1), *Land Banking as Metropolitan Policy, Blueprint for American Prosperity*, (Brookings: Brookings Institute, 2008), p. 3 , diakses 20 November 2021.
- Harsono Budi, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Djambatan, 1992.
- , *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta. 1999.
- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. Kencana-Prenada Media Group. Jakarta. 2008.
- Laura Schwarz, "The Neighborhood Stabilization Program: Land Banking and Rental

kepastian hukum. Pemenuhan terhadap nilai keadilan diperlukan untuk menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan bank tanah. Pemenuhan terhadap nilai kepastian hukum ditujukan agar negara menjamin adanya kepastian hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur penyelenggaraan bank tanah di Indonesia. Adapun nilai kemanfaatan dimaksudkan bahwa segala upaya yang terdapat dalam penyelenggaraan bank tanah harus memberikan manfaat yang besar, khususnya untuk kesejahteraan rakyat.

#### B. Saran

##### 1. Bagi Pemerintah:

- a. bank tanah di Indonesia harus mampu mengakomodasi berbagai aspek dalam penyelenggaraan bank tanah.
- b. pemerintah dituntut untuk dapat memperkuat peran tata ruang sebagai ujung tombak pembangunan wilayah sesuai amanat.
- c. Pemerintah juga harus memperkuat lembaga pertanahan dan membenahi mutu administrasi pertanahan nasional khususnya terkait dengan pendaftaran tanah dan sertipikas

- Housing as Opportunities for Innovation*”, Journal of Affordable Housing & Community Development Law Vol. 19 No. 01, (Fall 2009): 59, diakses 14 November 2021, doi: <http://www.jstor.org/stable/25781134>.
- Machmudin, Dudu D, *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2003.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999.
- Mishkin Frederic S. *The Economic of Money, Banking, and Financial Markets*, Penerbit Salemba Empat. Jakarta, 2008.
- Nurhadi, *Teori Perundang-undangan; Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana*, Nusa Media & Nuansa, Bandung, 2006.
- Otto, Jan Michiel, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*, Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, Jakarta, 2003.
- Rawls, John, *A Theory of Justice Teori keadilan*, Cetakan kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011.
- Ranitya Ganindha, *Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum*, Arena Hukum Vol. 09, No. 03, (Desember 2016): 458, diakses 20 November 2021, doi: <http://dx.doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2016.00903.8>.
- Setiawan Ahmad, *Hukum Pertanahan (Pengaturan, Problematika dan Reformasi Agraria)*, Laksbang Justitia, Yogyakarta, 2020.
- Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- Sumardjono, Maria S.W. *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta. 2008.
- Warasih Emsi, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang, 2005.
- Perundang-Undangan**
- Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573).
- , Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- , Undang-Undang No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Peraturan pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.
- Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang.
- Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum Kemenkumham, Naskah Akademik RUU Cipta Kerja (Jakarta: Kemenkumham, 2020).