

BANK TANAH: SUATU TINJAUAN HUKUM DAN EKONOMI

Hanafi Tanawijaya *)

ABSTRACT

The existence of land banking can be very useful in order to provide information regarding land and to manage the price. On the other hand, the government must enforce some regulations so that the social function of land in Indonesia will not be abused. The purpose of this article is to show advantages and disadvantages of land banking based on economic and legal perspectives. It also discusses the possibility of its application in Indonesia.

I. PENDAHULUAN

Pembicaraan mengenai bank tanah akhir-akhir ini menjadi pusat perhatian masyarakat, terutama oleh pemerhati masalah pertanahan. Diawali dari pernyataan Presiden kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional pada tanggal 12 Agustus 1993 sebagaimana dimuat dalam massmedia sehari sesudahnya, Presiden meminta agar gagasan pembentukan bank tanah dikaji.

Berbagai pendapat yang bernada optimistis dan pesimistis meluncur kemudian. Pendapat yang bernada optimistis pada umumnya mendukung dibentuknya bank tanah sebagai suatu gagasan yang baik, meskipun upaya untuk mewujudkannya tidak mudah. Di lain pihak, pendapat yang bernada pesimistis khawatir akan munculnya calo tanah (para spekulan) gaya baru, dan di samping itu ada pula pendapat bahwa manfaat bank tanah bagi rakyat kecil masih diragukan.

Untuk mengantisipasi perlunya pembentukan bank tanah, maka Badan Pertanahan Nasional Pusat dan Universitas Gadjah Mada menyelenggarakan diskusi dan beberapa seminar. Dalam diskusi terbatas yang diselenggarakan oleh Universitas Gadjah Mada dibicarakan tentang bank tanah dan permasalahannya. Demikian pula di Bali sewaktu diadakan seminar "*The 7th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development*" ada dua pembicara asing yang membicarakan masalah land banking, yakni Michael Kitay dengan judul "*Land Banking as a Tool to Control Land Prices and Urban Growth*", dan Peter C.R. Hsieh dengan judul "*Management Matters on Urban Land Consolidation and Land Banking in Taiwan*".

*) Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

Dari berbagai seminar dan diskusi tersebut belum dicapai adanya suatu titik temu tentang bank tanah, terutama mengenai pengertian, bentuk, pengelolaan serta lembaga yang akan menjalankannya, dan lebih-lebih manfaat yang akan dirasakan oleh rakyat kecil.

II. IDENTIFIKASI MASALAH

Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum maupun swasta terutama di daerah perkotaan sulit diperoleh. Kadang-kadang proyek-proyek pembangunan yang dibiayai oleh APBN atau APBD terhambat pelaksanaannya karena masalah pengadaan tanah. Perusahaan swasta yang sudah memperoleh ijin lokasi, tidak dapat segera memproses hak membebaskan tanahnya. Di masyarakat telah terjadi jual-beli tanah di bawah tangan dengan harga rendah, dengan maksud berspekulasi menjualnya kembali dengan harga tinggi. Sebaliknya, kadang-kadang beberapa developer yang sudah memperoleh ijin lokasi menyatakan dirinya sebagai pemilik, kemudian di atas tanahnya dipasang tanda (patok) yang bunyinya "Tanah Milik PT X berdasarkan SIPPT...."

Masyarakat pemilik tanah tidak dapat membangun atau memanfaatkan tanahnya, karena lokasinya sudah ditentukan untuk keperluan tertentu dan ijinnya sudah diserahkan kepada developer. Dengan demikian ijin lokasi tersebut sudah dapat mengalahkan hak atas tanah seseorang.

Dalam pengadaan tanah, pada umumnya kendala yang paling sulit untuk dipecahkan adalah mencari titik temu untuk mencapai kesepakatan mengenai harga tanah. Penggarap yang bukan pemegang hak atas tanah pun minta ganti rugi sesuai harga pasar, dan tidak mau dibedakan dengan pemegang hak atas tanah yang sebenarnya. Selain itu kadar kepastian hukum yang kurang dapat dengan mudah memberikan peluang terjadinya spekulasi tanah.

Kemajuan pembangunan membutuhkan penyediaan tanah yang semakin meningkat, sementara itu luas tanah terutama di Jawa dan kota-kota besar semakin terbatas, dan harga tanah terus membumbung tinggi, sesuai hukum permintaan dan penawaran. Karena sulitnya memperoleh tanah, lalu berkembang pemikiran perlunya dibentuk bank tanah, agar dapat menyediakan tanah dalam jumlah/luas tertentu dan tepat waktu. Praktik atau kegiatan bank tanah bukan barang baru bagi bangsa Indonesia, karena praktik-praktik penyediaan dan penjualan tanah kepada masyarakat dengan menggunakan pola bank tanah telah dimulai sejak jaman Belanda. Pada waktu itu dikenal misalnya melalui lembaga *grond bedrijft* di beberapa *Gemeente* di Jawa seperti Batavia,

Semarang, dan Surabaya. Kemudian dalam masa kemerdekaan berkembang menjadi Perusahaan Tanah dan Bangunan. Perusahaan Tanah dan Bangunan mengadakan/mengumpulkan tanah, kemudian mematangkan tanah tersebut dengan membangun prasarana jalan dan membagi-baginya menjadi kaveling-kaveling yang siap untuk didirikan bangunan. Secara bertahap, kaveling ini dijual dengan harga di bawah harga pasar kepada pegawai/karyawan. Kegiatan usahanya yaitu membeli dengan harga murah, mematangkan, menyimpan dan selanjutnya menjual kembali dengan harga yang lebih tinggi.

Dalam rangka penyediaan tanah untuk industri, pemerintah telah mendirikan perusahaan untuk mengelola kawasan industri (*industrial estate*), di mana perusahaan ini melakukan pembelian tanah mentah untuk dimatangkan dan kemudian dijual kembali guna pembangunan pabrik atau industri. Menurut Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 1989 tentang Kawasan Industri, pihak swasta dimungkinkan dapat mengelola kawasan industri, seperti PIE dan SIER.

Sebelum lahirnya UU Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, praktik-praktik penyediaan dan penjualan tanah serta bangunannya untuk keperluan perumahan dan permukiman telah dilakukan secara luas oleh pihak swasta (*real estate*) dan badan usaha milik negara (Perumnas). Kegiatan bank tanah di bidang pembangunan perumahan dan permukiman telah lebih dahulu dilakukan oleh pihak swasta, sedangkan kegiatan penyediaan dan penjualan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman akan ditangani oleh Badan Pengelola Kawasan Siap Bangun (Kasiba) yang merupakan badan usaha milik negara.

Apabila maksud pembentukan bank tanah adalah *general land banking*, maka perlu dipertimbangkan berbagai aspek, antara lain pembiayaan, sumber daya manusia baik kualitas maupun kuantitas, peralatan, dan sebagainya. Mengingat luasnya wilayah Indonesia dengan perkembangan penduduk yang cepat dan penyebarannya yang tidak merata, maka akan menjadi kendala utama pembentukan *general land banking*.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dalam tulisan ini ingin dibahas mengenai sampai sejauh manakah pembentukan bank tanah mampu mengendalikan harga tanah dan menyediakan tanah guna keperluan pembangunan.

III. ANALISIS HUKUM DAN EKONOMI PEMBENTUKAN BANK TANAH

Berbicara mengenai analisis ekonomi khususnya terhadap pembentukan bank tanah dalam rangka pengendalian harga tanah dan penyediaan tanah guna keperluan pembangunan, maka kiranya harus mengacu kepada hukum permintaan (*law of demand*) terhadap tanah, terutama di kota-kota besar seperti Jakarta. Selain itu harus pula dilihat aspek-aspek yang terkait dari pembentukan bank tanah, di antaranya, aspek hukum, kelembagaan, dan sosial ekonomis. Dengan menganalisis aspek-aspek ekonomi dan mengaitkannya dengan pembentukan bank tanah akan diperoleh suatu kesimpulan tentang keuntungan dan kerugian dari bank tanah.

Dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria disebutkan:

- (1) Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 Ayat 3 serta menjamin bagi setiap warga negara Indonesia derajat hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.
- (2) Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dan organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.
- (3) Usaha-usaha Pemerintah dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli hanya dapat diselenggarakan dengan undang-undang.

Dengan mengacu kepada Pasal 13 di atas khususnya Ayat (2), maka dilarang adanya usaha monopoli di bidang agraria (pemilikan tanah) yang dilakukan oleh swasta, dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tersebut juga tidak mengatur tentang pembentukan bank tanah, namun pada Pasal 13 Ayat (3)-nya dimungkinkan pemerintah untuk melakukan usaha yang bersifat monopoli di bidang pertanahan, tetapi harus dengan undang-undang, baik mengenai tata cara maupun kelembagaannya.

Dari Pasal 13 Ayat (3), memang dimungkinkan dibentuknya bank tanah sebagai usaha monopoli pemerintah untuk menguasai tanah-tanah guna kelancaran penyediaan tanah bagi kepentingan pembangunan. Namun yang menjadi pertanyaan, sampai sejauh ini pemerintah belum membuat undang-undang guna mendukung usaha tersebut, sehingga praktik-praktik dari bank tanah tanpa dilandasi suatu undang-undang adalah bertentangan dengan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Undang-Undang No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman antara lain memuat ketentuan bahwa pembangunan perumahan dan permukiman dikembangkan melalui kawasan siap bangun (KSB) pada hakekatnya adalah merupakan kegiatan "bank tanah".

Praktik semacam "bank tanah" ini telah dilakukan pula dalam rangka pelaksanaan konsolidasi tanah. Melalui konsolidasi tanah dapat disediakan tanah untuk pembangunan jalan dan prasarana lainnya tanpa memberikan kompensasi kepada pemilik tanah. Di samping itu untuk membantu pegawai golongan rendah/menengah diadakan pembelian tanah mentah (tanpa prasarana jalan) dengan harga murah, kemudian dimatangkan melalui konsolidasi tanah dan dijual murah kepada pegawai.

Praktik-praktik penyediaan tanah untuk perumahan, industri, dan kegiatan pembangunan lainnya melalui berbagai cara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti di atas pada hakikatnya merupakan kegiatan "bank tanah" yang dipandang sebagai *embryo* bank tanah.

Dilihat dari aspek kelembagaan, maka yang paling berkepentingan di sini adalah Badan Pertanahan Nasional, sebagai konsolidasi dari pembentukan bank tanah, guna menunjang pelaksanaan pembangunan, khususnya dalam hal penyediaan tanah, dengan memperhatikan luas dan ketepatan waktu. Terutama dalam hal menarik investasi di Indonesia, penyediaan tanah dengan areal yang luas dan tepat waktu sangat dinantikan oleh para investor guna kelancaran pembangunan, baik pembangunan pabrik, perkantoran, dan sebagainya.

Untuk mendukung langkah ke arah tersebut, perlu dilakukan penguasaan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah Tingkat II, yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) yang sesuai dengan UU No. 24 Tahun 1992 tentang Pertanahan Ruang, antara lain sudah ditetapkan struktur jaringan prasarana, kawasan budidaya, dan kawasan budidaya.

Sebagai langkah awal dari pembentukan bank tanah, sebagai badan pengelola dari bank tanah adalah suatu badan usaha milik negara (BUMN) yang pembentukannya berdasarkan peraturan pemerintah. Sebagai modal dasar dari pengelolaan tersebut berasal dari sebagian pemasukan pajak yang berkaitan dengan tanah, nilai lebih atau pertambahan nilai dari hasil penjualan kembali tanah-tanah yang telah dilakukan pembangunan di atasnya atau tanah-tanah yang telah dimatangkan untuk pembangunan, dana dari pengelolaan tanah-tanah pengganti biaya pembangunan (TPBP) atau *cost equivalent land (CEL)* yang diperoleh dalam rangka pelaksanaan kegiatan konsolidasi tanah, dana dari pemasukan keuangan negara berasal dari pelaksanaan kegiatan-kegiatan fungsional pertanahan, antara lain pemberian hak tanah, pensertifikatan tanah, peralihan hak atas tanah, dan lain-lain termasuk dana land reform.

Jenis-jenis tanah yang akan dikuasai oleh bank tanah meliputi:

1. Penguasaan tanah-tanah negara bekas *erfpacht*, bekas tanah partikelir, tanah-tanah hak guna usaha (HGU) yang tidak diteruskan usahanya atau diterlantarkan, dan tanah-tanah negara atau tanah-tanah lain yang langsung dikuasai oleh negara;
2. Penguasaan tanah-tanah terlantar atau diterlantarkan;
3. Penguasaan tanah-tanah untuk fasilitas umum/sosial yang diserahkan oleh perusahaan-perusahaan pembangunan perumahan (*real estate*);
4. Penguasaan tanah-tanah pengganti biaya pembangunan (TPBP) dalam rangka pelaksanaan konsolidasi tanah;
5. Penguasaan tanah-tanah untuk pengembangan pembangunan sesuai dengan rencana pembangunan/rencana tata ruang melalui pembelian/pengadaan tanah atau bentuk kerja sama dengan masyarakat.

Dalam melaksanakan penguasaan tanah, bank tanah dapat memperoleh hak prioritas pada tanah-tanah tertentu. Hak prioritas adalah perangkat kebijaksanaan yang memberikan prioritas bagi pemerintah untuk melakukan pembelian tanah terlebih dahulu (*preemption right*).

Hak prioritas tidak diterapkan secara umum pada seluruh wilayah negara, akan tetapi hanya diterapkan pada wilayah-wilayah tertentu, yang dengan persetujuan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat, yang bersangkutan dinyatakan sebagai wilayah pengembangan khusus (*special development region*), yaitu wilayah yang dalam waktu dekat akan segera dilakukan penataan kembali penguasaan dan penggunaan tanahnya untuk kemudian dilaksanakan pembangunan dinyatakan sebagai wilayah pengembangan khusus.

Di dalam Pasal 6 UU Nomor 5 Tahun 1960 ditegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, yang dalam penjelasan undang-undang tersebut diartikan, bahwa hak atas tanah, apapun yang ada pada seseorang, tidaklah dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat, sehingga penggunaannya harus disesuaikan dengan kondisi dan sifat dari haknya.

Fungsi sosial dari hak atas tanah bertujuan untuk kesejahteraan masyarakat, sehingga tanah bukan merupakan alat komoditi yang dapat diperjualbelikan tanpa memperhatikan kepentingan umum. Jika hal ini dikaitkan dengan pembentukan bank tanah, maka dari apa yang diuraikan di atas, terlihat, bahwa bank tanah berusaha untuk membeli tanah dengan harga yang murah, yang kemudian dimatangkan, lalu dijual

kembali dengan harga yang relatif lebih mahal. Hal ini bertentangan dengan asas fungsi sosial. Karena di dalamnya terdapat pembekuan harga (*price freeze*). Pembekuan harga tanah ini memang ditetapkan pada tingkat harga rata-rata yang wajar untuk jangka waktu tertentu selama dilaksanakan pembangunan. Dengan penerapan perangkat kebijakan tersebut dapat dicegah kecenderungan spekulasi tanah pada wilayah-wilayah yang akan segera atau sedang dibangun oleh pemerintah, sehingga pengadaan tanah yang diperlukan untuk itu dapat diperoleh dengan harga yang wajar.

Setelah melihat uraian yang singkat, maka pembentukan bank tanah membawa konsekuensi keuntungan dan kerugian, baik bagi pengusaha maupun masyarakat.

A. Keuntungan dari pembentukan bank tanah.

Keuntungan dari pembentukan bank tanah adalah dalam rangka penyediaan tanah dengan areal yang luas dan cepat serta tepat waktu, bagi pelaksanaan pembangunan di segala aspek. Penyediaan tanah dinyatakan lancar dan dapat mendukung pelaksanaan pembangunan nasional jika memenuhi paling tidak enam syarat, yaitu lokasi tanah sesuai, luas areal tanah cukup, harga atau ganti rugi tanah wajar, waktu penyediaan tanah tepat, ketentuan yang berlaku ditaati, dan tidak menimbulkan keresahan masyarakat.

Ternyata persyaratan tersebut pada dewasa ini makin sulit untuk dijangkau secara lengkap dan utuh, sehingga menghambat kelancaran penyediaan tanah. Tidak tercapainya persyaratan tersebut antara lain disebabkan: (a) penguasaan tanah oleh pihak-pihak tertentu dengan maksud spekulasi, dan oleh calo tanah; (b) adanya tekanan-tekanan yang terjadi pada para pemilik tanah.

Upaya untuk menangani hambatan-hambatan dalam penyediaan tanah telah cukup dilaksanakan bukan hanya mempertimbangkan aspek yuridis dan teknis saja, tetapi juga telah mencakup aspek sosial ekonomi.

Keuntungan pembentukan bank tanah dimaksud untuk: (a) bagi developer/pengusaha dan pemerintah dapat menyediakan tanah dengan luas areal tanah yang tertentu, cepat, dan tepat waktu; (b) tanah yang dikuasai oleh bank tanah lebih sesuai dengan rencana tata ruang, karena pada saat dilaksanakan pembelian tanah-tanah terlebih dahulu dilihat rencana tata ruang wilayah daerah yang bersangkutan dan peruntukan tanah itu sendiri; (c) tersedianya informasi yang cepat dan akurat dalam hal memperoleh tanah bagi perusahaan *real estate*, tanpa harus melakukan serangkaian perijinan dan pembelian-pembelian yang tidak wajar, (d) dengan bank tanah diharapkan dapat mengendalikan harga tanah, terlaksananya subsidi silang dan pendayagunaan pembangunan prasarana lingkungan, sarana lingkungan dan

utilitas umum serta terwujudnya kawasan permukiman yang sesuai dengan rencana tata ruang.

B. Kerugian dari pembentukan bank tanah

Kerugian tersebut antara lain: (a) masyarakat pemilik tanah dapat tergoda untuk cepat menjual tanahnya dengan alasan bahwa penjualan tersebut dilakukan atas dasar adanya peruntukan dan penggunaan tanah tersebut oleh pihak pemerintah berdasarkan rencana tata ruang daerah; (b) penjualan tanah tersebut didasarkan pada harga dasar tanah, sedangkan setelah dimatangkan oleh pihak pengelola, kemudian dijual kembali dengan kenaikan harga yang berlipat ganda; (c) tanah sudah menjadi alat komoditi yang bertentangan dengan Pasal 6 UUPA bahwa semua hak atas tanah mempunyai sosial, juga bertentangan dengan Pasal 13 UUPA yang melarang adanya kegiatan monopoli di bidang agraria. Setelah melihat *benefit and cost analysis* dari pembentukan bank tanah, maka terjadi apa yang disebut dengan *diffused cost/concentrated benefit* artinya hanya orang-orang tertentu saja yang dapat mengenyam keuntungan, dan *concentrated cost/concentrated benefit* artinya ada pihak-pihak tertentu yang dapat mengenyam keuntungan, karena usaha yang dilakukan dengan modal dan strategi, tanpa memperdulikan pihak lain yang menderita (*individualisme*). Dengan demikian pembentukan bank tanah belum dapat dinikmati oleh masyarakat luas.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

Sebagai kesimpulan dapat diungkapkan :

1. Masalah-masalah berat yang dihadapi dalam pengadaan/perolehan tanah, karena belum tersedianya data pertanahan yang akurat, lengkap dan *up to date*, sehingga sulit menentukan siapa yang sebenarnya berhak, berapa luas dan harga tanahnya serta berapa besar ganti rugi yang patut dan wajar diberikan.
2. Bank tanah (*land banking*) dapat menjadi sarana pengendalian harga, jika tidak menjadikan tanah sebagai alat komoditi, melainkan hanya sebagai sarana untuk membantu dalam hal perolehan dan penyediaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan, baik dengan modal dalam negeri maupun penanaman modal asing.
3. Bank tanah dapat menjadi alat informasi bagi para investor yang akan menanamkan modalnya di Indonesia, terutama yang memerlukan areal tanah yang luas, karena pada bank tanah terdapat sistem informasi yang lengkap, terutama mengenai letak lokasi, luas dan pemilik tanah serta harga tanah.

4. Pembangunan yang dilaksanakan pada areal kawasan siap bangun akan lebih sesuai dengan rencana tata ruang yang ada.

Adapun saran-saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut :

1. Pembentukan bank tanah harus didukung oleh peraturan perundang-undangan, yang isinya menyangkut badan pengelola serta bentuk kegiatan perolehan tanah itu sendiri.
2. Diharapkan pengelola dari bank tanah adalah pemerintah, karena pemerintah mempunyai kekuasaan untuk menentukan daerah mana yang akan ditetapkan sebagai kawasan siap bangun.

DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Boedi, "Bank Tanah, Bank Lahan, Land Banking atau Badan Pengelola," *Makalah diskusi pada FH UGM, 1993.*
- Kitay, Michael, "Land Banking as a Tool to Control Land Prices and Urban Growth", *The 7th International Development, Bali, 1993.*
- Soermihardjo, Soejarwo, "Pokok-pokok pikiran mengenai konsep implementasi Bank Tanah di Indonesia," *Makalah diskusi pada FH UGM, Yogyakarta, 1993.*
- Sumardjono, Maria S.W., "Aspek Yuridis Administratif Penyediaan dan Penyaluran Tanah dalam Lembaga Bank Tanah," *Makalah diskusi pada FH, UGM., 1993.*