

# PENGATURAN BANK TANAH DALAM UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA DAN IMPLIKASI KEBERADAAN BANK TANAH TERHADAP HUKUM PERTANAHAN DI INDONESIA

Dixon Sanjaya<sup>1</sup>, Benny Djaja<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara  
Email: dixon-sanjaya@gmail.com

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara  
Email: bennydjaja@fh.untar.ac.id

Masuk : 06-04-2021, revisi: 27-07-2021, diterima untuk diterbitkan : 28-07-2021

## ABSTRACT

*Land is one of sources of natural wealth as stated in Article 33 of the 1945 Constitution and is implemented based on the national land law as regulated in Agrarian Law. Government must manage land for the greatest prosperity of the people. The problems in land management is difficulty in carrying out a land acquisition for public interest. Many lands controlled by land brokers/speculators have been abandoned. This condition causes national development to become obstructed and requires enormous financing. The government formed a land bank which is regulated in Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation. This research is intended to describe and explain regulation of Land Bank in the Job Creation Act and Government Regulation of Land Bank Agency and the implications for national land law. This study uses normative legal research with conceptual and statutory approach. The legal materials consist of primary, secondary, and tertiary legal materials. The land bank regulation contains the establishment of Land Bank Agency, functions, objectives, institutional structure of Land Bank, the assets of Land Bank Agency, land rights granted to Land Bank Agency, and position and nature of land bank. It is feared that existence of Land Bank will deviate from the objectives of agrarian reform and the principles of national land law because there are vague, unclear, and potentially contain conflicts of interest and abuse of authority. There is a need for changes to a number of applicable provisions in a comprehensive and systematic manner and socialization of the existence of a land bank.*

**Keywords:** Agrarian reform, land banking, land law

## ABSTRAK

Tanah merupakan salah satu sumber kekayaan alam yang dicantumkan dalam Pasal 33 UUD 1945 dan dilaksanakan berdasarkan hukum tanah nasional dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Pemerintah memiliki kewajiban untuk mengelola tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Permasalahan dalam pengelolaan tanah adalah kesulitan melakukan pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Banyak tanah yang dikuasai oleh makelar atau spekulan tanah yang diterlantarkan. Kondisi ini menjadikan pembangunan nasional menjadi terhambat dan memerlukan pembiayaan yang begitu besar. Untuk mengatasi hal tersebut pemerintah membentuk Bank Tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Penelitian ini ditujukan untuk menguraikan dan menjelaskan pengaturan Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja dan PP Badan Bank Tanah serta implikasi yang ditimbulkan terhadap hukum tanah nasional. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Bahan hukum penelitian menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Dari hasil penelitian, pengaturan bank tanah memuat tentang pembentukan Badan Bank Tanah, fungsi, tujuan, struktur kelembagaan Bank Tanah, kekayaan Badan Bank Tanah, hak atas tanah yang diberikan kepada Badan Bank Tanah, serta kedudukan dan sifat bank tanah. Keberadaan Bank Tanah dikhawatirkan akan menyimpang dari tujuan reforma agraria dan asas-asas hukum pertanahan nasional karena terdapat ketentuan yang sumir, tidak jelas, dan berpotensi mengandung konflik kepentingan dan penyalahgunaan wewenang. Perlu adanya perubahan terhadap sejumlah ketentuan yang berlaku secara komprehensif dan sistematis serta diperlukan sosialisasi terhadap keberadaan Bank Tanah sehingga solusi Bank Tanah dapat menyelesaikan masalah pertanahan.

**Kata Kunci:** Bank tanah, hukum pertanahan, reforma agraria

## 1. PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu kekayaan alam yang sangat mempengaruhi kehidupan manusia. Tanah selain memiliki fungsi ekonomis juga memiliki fungsi sosial dan fungsi produksi yang mendukung dan mendorong kesejahteraan manusia melalui pemanfaatan, pemilikan, dan

pendayagunaan tanah. Mengingat pentingnya fungsi tanah, negara memiliki kewajiban untuk mengelolanya bagi kemakmuran rakyat sebagaimana diatur dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) di mana salah satu tujuan negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Upaya mensejahterakan rakyat tersebut secara konkret disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dasar konstitusi tersebut menempatkan negara sebagai pemangku kewajiban untuk menguasai tanah sebagai permukaan bumi maupun kekayaan yang terkandung di dalam tanah tersebut untuk kemakmuran rakyat. Wilayah geografis Indonesia yang begitu luas dimana 1/3 (sepertiga) dari luas wilayahnya terdiri dari daratan atau sekitar 1,9 juta km<sup>2</sup> harus dikuasai dan dikelola oleh negara. Pengaturan pertanahan setelah Indonesia merdeka diatur melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (“UUPA”) sebagai hukum pertanahan nasional yang menggantikan sejumlah peraturan pertanahan kolonial yang merugikan rakyat Indonesia dan mengakhiri dualisme dalam hukum pertanahan di Indonesia.

Seiring dengan perkembangan zaman, kebutuhan manusia akan tanah semakin meningkat namun tidak diiringi dengan ketersediaan tanah yang memadai. Keberadaan UUPA yang hanya memuat pokok penyelenggaraan pertanahan dinilai perlu diikuti dengan pembentukan peraturan di bidang pertanahan lainnya untuk melengkapi dan menyempurnakan UUPA mengingat kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum dan keadilan untuk mengatasi dan menyelesaikan berbagai permasalahan di bidang pertanahan semakin tinggi. Salah satu permasalahan pertanahan di Indonesia adalah terkait dengan penyediaan tanah khususnya untuk pembangunan bagi kepentingan umum. Seringkali pelaksanaan program pembangunan nasional terkendala pengadaan atau pembebasan lahan. Walaupun menurut UUPA negara memiliki hak menguasai tanah bukan berarti negara dapat dengan mudah memperoleh tanah untuk pembangunan. Hak menguasai negara terhadap tanah hanya sebatas untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi (tanah), menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi (tanah), menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi (tanah).

Dalam kenyataannya tanah-tanah yang ada di wilayah Indonesia sebagian besar telah terbagi-bagi dan dimiliki oleh individu dan/atau badan hukum tertentu yang digunakan untuk meningkatkan taraf hidup, alat produksi, dan aset untuk keperluan investasi. Oleh karena itu, meskipun terdapat kebutuhan pembangunan nasional, negara tidak bisa serta merta langsung menggunakan lahan atau tanah tersebut. Apabila tanah tersebut telah dimiliki seseorang maka negara harus melakukan pembebasan atau pengadaan lahan dengan membayarkan sejumlah uang pengganti untuk lahan yang akan digunakan tersebut kepada pemilik lahan. Menjadi permasalahan adalah pada waktu pemerintah memulai suatu pembangunan tetapi lahannya belum tersedia sehingga ketika melakukan pembebasan lahan untuk pembangunan pembiayaan yang dikeluarkan menjadi semakin besar dan mahal mengingat harga tanah khususnya di perkotaan yang semakin sedikit sehingga harganya tidak sesuai dengan nilai jual objek pajak melainkan disesuaikan dengan harga pasar yang sangat tinggi. Belum lagi terdapat mafia-mafia atau makelar tanah yang membeli tanah untuk dijual kembali pada masa mendatang dengan harapan harga tanah akan semakin tinggi. Hal-hal seperti ini menjadikan tanah sebagai komoditas perdagangan yang tunduk pada hukum permintaan dan penawaran sehingga proses pengadaan atau pembebasan lahan menjadi terhambat dan berlarut-larut. Dalam Pasal 6 UUPA menyatakan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial dimana penggunaan lahan harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat haknya.

Ketentuan tersebut menjadi landasan bahwa tanah harus dipergunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kesejahteraan sosial bagi rakyat Indonesia.

Dalam hukum tanah nasional terdapat hak menguasai negara atas tanah dan hak yang dapat dimiliki secara perseorangan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 28H ayat (4) UUD 1945, menyatakan bahwa “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun”. Namun dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa tanah dikuasai negara dan diperuntukan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dari ketentuan ini, terdapat persimpangan kapan hak atas tanah dapat menjadi milik pribadi perseorangan dan tanah yang dapat dimiliki negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Dalam hal ini, Abdul Latif dan Hasbi Ali menyatakan bahwa dari kedua ketentuan tersebut tidak terdapat pertentangan tetapi merupakan suatu hubungan hukum yang umum dan khusus (Latif dan Ali, 2011). Untuk menghindari terjadinya kesulitan pengadaan tanah bagi kepentingan umum, pemerintah menggagas konsep Bank Tanah (*Land Banking*) yang bertujuan untuk mendata, menghimpun, dan mendistribusikan tanah-tanah yang menurut keadaan dan sifatnya dapat dimasukkan ke Bank Tanah. Pengaturan Bank Tanah secara yuridis digagas dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang diatur dalam Bab VIII tentang Pengadaan Tanah, Bagian Keempat tentang Pertanahan, Paragraf 1 (Satu) tentang Bank Tanah, Pasal 125-135. Dalam tulisan ini akan dikaji mengenai pengaturan Bank Tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan implikasi keberadaan Bank Tanah terhadap perkembangan hukum pertanahan khususnya dalam rangka menunjang penguatan program Reforma Agraria di Indonesia.

## 2. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif (Soekanto & Mamudji, 2014) atau penelitian hukum doktrinal (Suteki & Taufani, 2018) yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran) (Fajar & Achmad, 2017). Dalam penelitian ini dilakukan dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dengan mengkaji semua peraturan perundang-undangan yang saling bersangkutan paut serta asas-asas hukum dan doktrin-doktrin atau pandangan dari para ahli dalam ilmu hukum. Pengumpulan data dalam penelitian ini melalui studi kepustakaan menggunakan data sekunder dengan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Marzuki, 2019). Bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Sedangkan data sekunder diperoleh dari hasil penelitian, tulisan-tulisan ilmiah, dan doktrin para ahli diantaranya teori-teori kemanfaatan hukum, kepastian hukum, keadilan hukum, dan teori cita hukum yang menjadi dasar analisis terhadap pelaksanaan dan pengaturan konsep Bank Tanah di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dihubungkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah sebagai peraturan pelaksanaannya. Keseluruhan data tersebut akan dianalisis dengan metode analisis kualitatif.

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### **Pengaturan Bank Tanah Dalam UU Cipta Kerja**

Dalam era pembangunan yang semakin pesat dan ketersediaan lahan yang semakin terbatas, isu tanah/lahan menjadi salah satu isu yang memiliki kompleksitas tinggi dalam pelaksanaan hukum pertanahan di Indonesia. Setidaknya terdapat 8 (delapan) isu pertanahan yang sering terjadi berdasarkan frekuensinya, yaitu: (a) konflik kepemilikan lahan hutan akibat kepemilikan peta-peta tersendiri oleh instansi pemerintah; (b) konflik penetapan hak dan pendaftaran tanah yang disebabkan kesalahan data dari pemohon atau ketidaktelitian pejabat pendaftaran tanah yang menimbulkan kerancuan pada sertifikat hak atas tanah; (c) konflik terhadap tata letak atau batas tanah akibat kesalahan pengukuran tanah; (d) konflik pengadaan tanah untuk kepentingan umum khususnya berkaitan dengan ganti rugi atas objek pengadaan tanah; (e) konflik terhadap tanah objek landreform/reforma agraria karena kesalahan pendaftaran nama petani yang ternyata bukan petani atau terjadi kesalahan terhadap pihak siapa ganti rugi tersebut seharusnya dibayarkan atau tanah program landreform belum dibayar ganti rugi pelepasan haknya kepada pemilik tanah; (f) konflik tuntutan ganti rugi atas tanah partikelir; (g) konflik atas tanah ulayat yang diakui sepanjang ada peraturan daerah yang mengatur keberadaannya; dan (h) konflik terkait pelaksanaan putusan pengadilan yang amar putusannya berbeda atau bertentangan satu sama lain atas objek hak atas tanah yang sama (Djaja, 2018). Kompleksitas permasalahan isu pertanahan tersebut terjadi berulang-ulang dan berkepanjangan yang tentunya merugikan hak-hak pemilik tanah. Pemerintah berupaya mencari solusi dan jalan keluar atas masalah pertanahan tersebut salah satunya melalui pembentukan dan pengadaan Bank Tanah. Selain untuk mengatasi konflik pertanahan yang berlarut-larut, Pembentukan Bank Tanah juga dilatarbelakangi karena amanat UUD 1945 khususnya Pasal 33 dan Pasal 2 UUPA bahwa tanah harus dipergunakan secara maksimal untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Negara memiliki kewajiban untuk mengatur kepemilikan dan memimpin penggunaan tanah sesuai dengan peruntukannya. Namun, seringkali dijumpai tanah-tanah yang terlantar dan tidak jelas peruntukannya dan menimbulkan makelar-makelar tanah yang menjadikan tanah sebagai objek spekulasi dan mengambil untung dari setiap proyek pembangunan pemerintah yang menyebabkan pembangunan nasional sulit dilakukan.

Untuk menjawab sejumlah tantangan tersebut dibentuk Bank Tanah untuk mendukung reforma agraria dalam rangka meningkatkan tata kelola pertanahan yang lebih baik guna mewujudkan kesejahteraan rakyat. Pembentukan Bank Tanah tersebut digagas dalam ketentuan UU Cipta Kerja pada Bab VIII tentang Pengadaan Tanah dan PP Badan Bank Tanah. Berdasarkan ketentuan UU Cipta Kerja, Bank Tanah akan diselenggarakan oleh suatu Badan Bank Tanah sebagai suatu badan khusus yang mengelola tanah. Namun, pada bagian penjelasan tidak disebutkan bentuk hukum Bank Tanah tersebut apakah berbentuk badan hukum BUMN, PERUM, atau Badan Layanan Umum yang berada di bawah naungan instansi pemerintah yang membidangi urusan pertanahan yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Sementara itu dalam Pasal 1 angka 1 PP Badan Bank Tanah dijelaskan bahwa Badan Bank Tanah sebagai badan hukum indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberikan wewenang khusus untuk mengelola tanah. Rumusan ini kembali tidak menegaskan bentuk badan hukum yang dimaksud. Selain itu, Pasal 125 ayat (3) UU Cipta Kerja menyatakan bahwa kekayaan dari Badan Bank Tanah berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan Pasal 1 Angka 4 PP Badan Bank Tanah dijelaskan bahwa Kekayaan Bank Tanah adalah semua kekayaan yang dikuasai Bank Tanah baik berwujud atau tidak berwujud yang bernilai atau berharga akibat kejadian di masa lalu yang memberikan manfaat di masa yang akan datang. Sementara itu, dalam Pasal 127 UU Cipta Kerja dan Pasal 4 PP Badan Bank Tanah dijelaskan bahwa Badan Bank Tanah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bersifat transparan, akuntabel, dan non-profit. Penegasan terhadap status hukum Badan Bank Tanah ini menjadi penting agar tercipta kepastian hukum dan sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan

yang baik (*good governance principle*) dalam penyelenggaraan pengelolaan tanah sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dan penyalahgunaan aset dan kekayaan negara yang dapat merugikan masyarakat.

Bank Tanah berfungsi untuk melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan ekonomi, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria sebagaimana diatur dalam Pasal 126 Ayat (1) UU Cipta Kerja. Dalam rangka mendukung reforma agraria, tanah yang tersedia pada bank tanah wajib dialokasikan 30% (tiga puluh persen) untuk kepentingan Reforma Agraria. Adapun program Reforma Agraria terdiri dari penataan aset dan penataan akses. Penataan aset meliputi kegiatan redistribusi lahan dan legalisasi aset sedangkan penataan akses dilaksanakan berbasis klaster dalam rangka meningkatkan skala ekonomi, nilai tambah serta mendorong inovasi kewirausahaan subjek Reforma Agraria. Pengaturan mengenai reformasi agraria telah diatur secara rinci dan komprehensif dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (Perpres Reforma Agraria). Dalam ketentuan tersebut, pelaksanaan tugas Badan Bank Tanah dalam hal Reforma Agraria perlu dibatasi mengingat terdapat Gugus Tugas Reforma Agraria yang juga berfungsi untuk mengkoordinasikan penyediaan tanah untuk penataan aset sebagaimana diatur dalam Pasal 20 Perpres Reforma Agraria. Tidak ada ketentuan dalam UU Cipta Kerja maupun PP Badan Bank Tanah yang mengatur secara komprehensif, tegas, dan jelas mengenai batasan fungsi dan wewenang dari Badan Bank Tanah sehingga berpotensi terjadi sengketa kewenangan instansi pemerintahan lainnya (terkhusus Gugus Tugas Reforma Agraria). Perihal lain yang juga perlu disoroti mengenai rumusan Pasal 50 PP Badan Bank Tanah yang menyatakan bahwa apabila terdapat ketentuan yang memberikan pilihan tidak mengatur, tidak lengkap, atau tidak jelas dan/atau adanya stagnasi pemerintahan, maka Menteri dapat melakukan diskresi untuk mengatasi persoalan konkret dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang Bank Tanah. Ketentuan ini sangat rentan dan sensitif dari multitafsir dan memicu penyelewengan wewenang. Rumusan tersebut memberikan wewenang yang sangat luas bagi menteri terkait untuk mengeluarkan diskresi tanpa disertai adanya mekanisme *check and balance* serta pertanggungjawaban yang transparan terkait pelaksanaan diskresi tersebut. Dalam penyelenggaraan jabatan publik penting untuk diadakan pembatasan dalam melaksanakan fungsi dan wewenang dari suatu badan pemerintahan. Wewenang diartikan sebagai kekuasaan untuk melakukan tindakan di lapangan hukum publik (Atmosudirdjo, 1998). Wewenang tersebut tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Menurut Henc Maarseveen, wewenang memiliki 3 (tiga) unsur yaitu: (1) pengaruh untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, (2) dasar hukum di mana wewenang harus didasarkan pada hukum yang jelas, (3) konformitas hukum bahwa hukum menghendaki standar yang jelas (untuk wewenang umum), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu) (Hardjon, 1997).

Dalam mendukung penyelenggaraan Badan Bank Tanah, sumber kekayaan yang diperoleh berasal dari: (1) anggaran pendapatan dan belanja negara; (2) pendapatan sendiri; (3) penyertaan modal negara; dan (4) sumber-sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 43 PP Badan Bank Tanah disebutkan bahwa modal Bank Tanah sebesar Rp2.500.000.000.000 (dua triliun lima ratus miliar rupiah). Di samping sumber-sumber pendanaan sebelumnya, Pasal 44 PP Badan Bank Tanah memberikan ruang kepada Badan Bank Tanah untuk memperoleh dana berupa pinjaman. Hal tersebut menimbulkan permasalahan apabila Badan Bank Tanah memperoleh pinjaman (utang) menjadi tanggungan utang negara atau badan hukum yang dapat dipailitkan oleh kreditur (pemberi pinjaman) apabila Badan Bank Tanah di

kemudian hari tidak mampu membayar pinjaman tersebut mengingat pengelolaan dan pengadaan tanah di Indonesia relatif membutuhkan biaya yang besar. Dari sumber-sumber tersebut, negara mendukung penyelenggaraan badan bank tanah dengan APBN dan PMN. Sementara itu, di tengah pandemi Covid-19 negara membutuhkan pembiayaan APBN yang cukup besar sehingga keberadaan Badan Bank Tanah akan menambah beban keuangan negara yang seharusnya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan rakyat. Untuk pendapatan sendiri dari Badan Bank Tanah juga berpotensi menyimpang dari ketentuan Pasal 127 UU Cipta Kerja yang menyatakan bahwa Bank Tanah bersifat non-profit. Berdasarkan pasal 30 PP Bank Tanah, pendapatan sendiri berasal dari pemanfaatan aset, hasil sewa, sewa beli, penjualan aset, kerja sama pengembangan usaha, perolehan hibah atau tukar menukar, bunga atau imbalan bank, hasil usaha, dan/atau hasil lainnya yang sah yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Badan Pelaksana. Apabila Badan Bank Tanah memperoleh pendapatan dari selisih jual beli tanah yang dikelola maka tidak terdapat perbedaan antara negara dan makelar atau calo tanah lainnya dan hasil lainnya yang tidak jelas dari rumusan tersebut justru menjabarkan negara sebagai “Tukang Palak resmi” atas tanah. Di sini justru negara inkonsisten dengan tujuan bernegara melainkan berbisnis dengan rakyatnya sendiri. Sumber kekayaan yang berasal dari sumber lain juga tidak jelas apa saja sumber yang dimaksud. Ketentuan ini dinilai berpotensi untuk memberikan legitimasi kepada penguasa memungut iuran dari rakyat guna mendukung penyelenggaraan negara, misalnya pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Tabungan Perumahan Rakyat di mana terdapat kewajiban bagi aparatur sipil negara (ASN), pejabat negara, dan pekerja/buruh BUMN, BUMDes, dan BUMS wajib sebagai peserta membayar iuran sebesar 2.5% dari gaji pokok. Hal tersebut akan memberatkan masyarakat di tengah pandemi Covid-19 ini dan dana iuran tersebut berpotensi digunakan untuk pembiayaan Badan Bank Tanah.

Dalam Pasal 129 UU Cipta Kerja disebutkan bahwa tanah yang dikelola oleh Badan Bank Tanah diberikan hak pengelolaan dan di atas tanah hak pengelolaan dapat diberikan hak guna bangunan, hak guna usaha, dan hak pakai. Terhadap hak guna bangunan di atas tanah hak pengelolaan dapat diberikan perpanjangan dan pembaharuan hak apabila telah dipergunakan sesuai dengan pemberian haknya. 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. Dari rumusan tersebut, negara hanya memfokuskan diri pada upaya untuk mengundang investasi dan tidak menunjukkan keberpihakan pada rakyat kecil dengan adanya tarif pelayanan untuk memperoleh hak atas tanah sebagaimana yang telah ditentukan. Selain itu, tidak ditentukan berapa kali dan berapa lama perpanjangan dan pembaharuan pemberian hak guna bangunan di atas tanah hak pengelolaan tersebut. Apabila mengacu pada Pasal 35 UUPA disebutkan bahwa HGB dapat diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk 20 tahun. Kemudian tidak jelas prosedur yang harus dilakukan kepada Badan Bank Tanah apabila rakyat atau pemerintah memerlukan tanah untuk kepentingan umum atau untuk pembangunan nasional. Secara umum fungsi Bank Tanah untuk mengadakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah bagi kepentingan umum dan pembangunan yang terencana dan futuristik memang sangat diperlukan mengingat negara sebagai pemegang hak penguasaan atas tanah sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan UUPA. Namun demikian, pengelolaan tanah oleh Bank Tanah harus berimbang mengingat adanya kewenangan bagi Bank Tanah dalam melakukan kerja sama dengan pihak lain sehingga jangan sampai tanah justru dikuasai oleh pemodal-pemodal dengan dalih investasi justru menguasai lahan di Indonesia.

Secara kelembagaan berdasarkan Pasal 130 UU Cipta Kerja Jo. Pasal 31 PP Badan Bank Tanah, organ Badan Bank Tanah terdiri dari: (a) komite yang diketuai oleh Menteri di bidang pertanahan dan anggota merupakan menteri atau kepala lembaga terkait yang ditetapkan melalui keputusan presiden yang berwenang menetapkan kebijakan strategis; (b) dewan pengawas berwenang memberikan nasihat dalam penyelenggaraan Bank Tanah yang terdiri dari 7 orang yang terdiri dari 4 orang unsur profesional yang diseleksi oleh pemerintah pusat dan dimintai persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan 3(tiga) orang dipilih oleh pemerintah pusat; dan (c) badan Pengurus yang terdiri dari Kepala dan Deputi yang ditetapkan, diangkat, dan diberhentikan oleh Ketua Komite yang bertanggung jawab atas pelaksanaan Bank Tanah serta mewakili Bank Tanah di dalam dan di luar pengadilan. Organ Badan Bank Tanah tersebut, tidak lazim digunakan dalam organ badan hukum Indonesia. Badan hukum Indonesia yang dikenal di Indonesia antara lain Perseroan Terbatas (RUPS, komisaris, direksi), Yayasan (pembina, pengawas, pengurus), Koperasi (rapat anggota, pengawas, pengurus), BUMN/BUMD (RUPS, komisaris, direksi), dan Perum (menteri, dewan pengawas, direksi). Komposisi Komite Badan Bank Tanah terdiri dari menteri dibidang pertanahan, keuangan, pekerjaan umum dan perumahan rakyat, dan menteri/kepala lembaga yang ditunjuk oleh presiden. Ketentuan ini menyebabkan menteri-menteri yang bersangkutan merangkap jabatan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, mekanisme rangkap jabatan sangat berisiko mengandung konflik kepentingan yang bertentangan dengan prinsip menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang. Sedangkan komposisi dewan pengawas diisi oleh 4 (empat) orang profesional dan 3 (tiga) orang dipilih pemerintah pusat. Ketentuan ini tidak memiliki dasar hukum yang jelas mengenai jumlah dewan pengawas 7 (tujuh) orang yang sangat besar dan berpotensi sebagai upaya untuk membagi-bagi kekuasaan kepada orang-orang yang dinilai berjasa bagi presiden yang menjabat dan tidak ada alasan 3 orang harus dipilih oleh pemerintah pusat dan tidak seluruhnya berasal dari unsur profesional yang dipilih melalui rekrutmen dan seleksi yang terbuka dan partisipatif.

Dalam rangka melaksanakan Badan Bank Tanah diperlukan suatu peraturan pelaksana yang diamanatkan dalam undang-undang berupa peraturan pemerintah. UU Cipta Kerja dalam Pasal 185 huruf a menyatakan bahwa peraturan pelaksana wajib ditetapkan paling lama 3 (tiga) bulan. Namun, sejak UU Cipta Kerja diundangkan pada tanggal 2 November 2020, baru peraturan pemerintah mengenai Bank Tanah diterbitkan pada tanggal 29 April 2021, yang berarti terbit 5 bulan sesudah diperintahkan oleh UU Cipta Kerja. Apabila didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dan perubahannya, pengaturan mengenai Bank Tanah telah bertentangan dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan serta asas ketertiban dan kepastian hukum. Setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dengan berlakunya ketentuan mengenai Bank Tanah dinilai belum tepat dilaksanakan saat ini mengingat negara tengah berjuang melawan pandemi Covid-19 dan mendorong perbaikan ekonomi. Sedangkan terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum. Dengan tidak adanya peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja dalam jangka waktu yang telah ditentukan oleh undang-undang menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelenggaraan bank tanah di Indonesia. Dalam teori perundang-undangan terhadap hierarki perundang-undangan yang tersusun dalam suatu susunan bertingkat yang merupakan sokoguru sistem hukum nasional (Wahjono, 1992). Dalam hal ini pembentukan peraturan perundangan-undangan di level bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan (*Lex superior Derogat Legi Inferior*).

### **Implikasi Bank Tanah Terhadap Hukum Pertanahan Nasional**

Secara umum, pengertian Bank Tanah adalah setiap kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah yang akan dialokasikan penggunaannya di masa mendatang (Maria, 2005). Bank Tanah secara teoritis memiliki fungsi, yaitu: (a) penghimpun Tanah (*land keeper*) atau pencadangan tanah; (b) pengamanan tanah (*land warantee*); (c) pengendali penguasaan tanah (*land purchaser*); (d) pengelola tanah (*land management*); (e) penilai tanah (*land appraisal*); dan (f) pendistribusi tanah (*land distributor*) yang kemudian diadopsi dalam UU Cipta Kerja (Limbong, 2013). Bank tanah berdasarkan sifatnya terbagi menjadi 2 (dua), yaitu: (1) Bank tanah Publik, yaitu bank tanah yang penyelenggaraannya melibatkan lembaga-lembaga publik; dan (2) Bank Tanah Swasta, yaitu bank tanah yang dijalankan oleh swasta (Flechner, 1974). Berdasarkan Pasal 7 dan 8 PP Badan Bank Tanah, Bank tanah menghimpun atau memperoleh tanah yang berupa tanah bekas hak, kawasan dan tanah terlantar, tanah pelepasan kawasan hutan, tanah timbul, tanah hasil reklamasi, tanah bekas tambang, tanah pulau-pulau kecil, tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang, tanah yang tidak ada pengasaan di atasnya, tanah pemerintah pusat, daerah, BUMN/BUMD, badan usaha, badan hukum, dan masyarakat yang diperoleh dengan pembelian, hibah, tukar menukar, pelepasan hak, dan perolehn bentuk lainnya yang sah yang dikelola dan didayagunakan serta didistribusikan sesuai dengan pemanfaatannya. Keberhasilan dalam pelaksanaan bank tanah dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya (a) regulasi, pembentukan peraturan mengenai bank tanah agar dapat mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi rakyat melalui pendistribusian tanah, menyediakan tanah secara fisik guna kesinambungan pembangunan baik untuk kepentingan umum maupun kepentingan komersial, dan mengendalikan harga tanah; (b) kelembagaan bank tanah, dalam hal ini UU Cipta kerja hanya menyatakan bahwa Badan bank tanah merupakan badan khusus yang mengelola tanah; (c) pembiayaan bank tanah, penyelenggaraan bank tanah akan sangat bergantung pada sumber dana yang stabil dan berkelanjutan mengingat biaya yang dibutuhkan untuk pengadaan tanah dan operasional lembaga bank tanah yang sangat besar; dan (d) faktor lainnya seperti *political will* dari pemerintah utamanya dalam pembuatan regulasi; Rencana tata ruang wilayah; dan sumber daya yang berkualitas dan profesional agar pelaksanaan bank tanah menjadi lebih efisien (Limbong, 2013)

Pembentukan Bank Tanah tidak terlepas dari upaya pemerintah yang berusaha untuk menyediakan tanah bagi pembangunan dan untuk kepentingan umum agar tanah tidak dikuasai oleh para mafia tanah yang menyengsarakan rakyat. Bank Tanah memang tidak dikenal dalam sejumlah peraturan yang berlaku sebelum UU Cipta Kerja. Konsep Bank Tanah dilaksanakan oleh Badan Bank Tanah dengan mengadakan tanah sebagai lokasi proyek pembangunan pemerintah jauh-jauh hari sebelum dilaksanakannya pembangunan untuk persiapan rencana pembangunan di masa depan. Kebutuhan tanah telah tersedia jauh sebelum pembangunan sehingga proses pembebasan lahan tidak mengalami kendala dan harga yang harus dibebankan pada APBN tidak menjadi sangat mahal akibat permainan jual beli tanah yang dilakukan oleh spekulan/mafia tanah setelah rencana pembangunan telah ditetapkan lokasi proyeknya. Apabila dilihat dari fungsi bank tanah untuk menyediakan tanah bagi kepentingan umum, sebelumnya juga telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Peraturan Pemerintah tersebut memberikan kewenangan negara untuk mengambil hak atas tanah warga negara melalui mekanisme ganti rugi/ganti untung yang ditujukan bagi pembangunan untuk kepentingan umum didasarkan atas Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, Rencana Kerja Pemerintah/Instansi yang bersangkutan. Pembentukan Bank Tanah sebagai badan hukum yang mewakili negara melakukan pencadangan tanah untuk keperluan negara. Peraturan Pemerintah tersebut tidak mengakomodir kewenangan bagi negara untuk



menyimpan tanah untuk kepentingan pembangunan di masa mendatang sehingga pencadangan tersebut berlandaskan pada proyek yang akan dilaksanakan.

Sejarah penyediaan tanah di Indonesia melalui praktik-praktik penyediaan dan penjualan tanah kepada masyarakat telah dimulai sejak zaman Belanda yang waktu itu dikenal melalui lembaga *Grond Bedrift* di beberapa *Gementee* di Jawa, seperti Batavia Semarang, dan Surabaya. Lembaga tersebut kemudian berubah menjadi Perusahaan Tanah dan Bangunan setelah kemerdekaan Indonesia (Tisnawan, 2005). Perusahaan tersebut menyediakan tanah dan membangun sarana dan prasarana pendukung kemudian dibagi menjadi kapling-kapling untuk dijual dengan harga di bawah pasar kepada pegawai atau karyawan. Dalam perkembangannya pemerintah mendirikan perusahaan yang berfungsi mengelola kawasan industri rangka menyediakan tanah untuk kegiatan industri seperti *Jakarta Industrial Estate Pulo Gadung* (JIEP) di Jakarta dan *Surabaya Industrial Estate Rungkut* (SIER) di Surabaya. Perusahaan tersebut melakukan pengadaan dan pembelian tanah, kemudian dimatangkan dan dijual kembali untuk kegunaan pembangunan pabrik atau industri lainnya (Ganindha, 2016).

Keberadaan Bank Tanah sebagaimana yang telah diatur dalam UU Cipta Kerja tentu membawa konsekuensi terhadap hukum pertanahan nasional. Dalam ketentuan pasal 129 UU Cipta Kerja memberikan kewenangan kepada Badan Bank Tanah untuk mendukung investasi berwenang melakukan pengadaan tanah dan Bank Tanah memiliki atau memperoleh hak pengelolaan sebagaimana diatur dalam Pasal 137 UU Cipta Kerja. Ketentuan ini berpotensi memberikan kewenangan untuk mengambil tanah-tanah sepanjang digunakan untuk kegiatan investasi, menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang, menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga, dan menentukan tarif dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian. Praktek-praktek seperti ini mirip dengan prinsip *domain verklaring* yang terjadi pada masa penjajahan belanda di mana pemerintah dapat mengambil tanah-tanah rakyat (Wardhani, 2020). Prinsip tanah mengandung fungsi sosial sebagaimana dimuat dalam Pasal 6 UUPA menjadi tidak lagi bermakna karena hak pengelolaan lahan (HPL) yang merupakan hak menguasai negara memungkinkan bagi penerima HPL untuk mengeksploitasi tanah demi kepentingan golongan tertentu saja. HPL yang merupakan HMN sejatinya berada di bawah hak bangsa Indonesia sebagai hak bangsa Indonesia yang harus dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kemudian pengaturan dan pengelolaannya dilimpahkan kepada negara untuk diperbuat secara adil. Dalam pasal 129 UU Cipta Kerja mengatur bahwa Bank Tanah diberikan hak pengelolaan yang dapat diberi HGU, HGB, dan HP. Dalam UUPA pasal 28 ayat (1) disebutkan bahwa HGU merupakan hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan. Dari ketentuan tersebut jelas bahwa HGU hanya dapat diberikan secara langsung oleh negara bukan oleh Bank Tanah yang dilimpahkan kewenangan oleh negara untuk memberikan HGU. Sementara itu, Pasal 40 PP Badan Bank Tanah menyatakan bahwa penyerahan hak atas tanah tersebut dilakukan dengan perjanjian dan dapat dibebani dengan hak tanggungan. Dengan perjanjian, masa pemanfaatan lahan yang diberikan dapat diperpanjang dengan bebas sesuai dengan kesepakatan para pihak sebagaimana diatur dalam hukum perdata yang akan bertentangan dengan UUPA yang memberikan jangka waktu hak atas lahan.

Ketentuan yang bermasalah lainnya terkait pembentukan Badan Bank Tanah yang diatur dalam Pasal 125 ayat (1) UU Cipta Kerja, terdapat kekhawatiran bahwa Badan Bank Tanah tidak menjalankan tugas dan wewenang secara berintegritas, jujur, dan amanah. Banyak kasus korupsi yang terjadi akhir-akhir ini melibatkan sejumlah pejabat negara dalam kasus korupsi yang

tertangkap tangan oleh komisi pemerantasan korupsi. apalagi dalam isu-isu pertanahan yang selama ini dianggap banyak dikuasai oleh oknum-oknum makelar, pungutan liar dalam proses perizinan, dan sebagainya. Sangat terbuka potensi bagi pejabat tanah untuk mengakomodir kepentingan pemilik modal saja dengan diiming-imingi sesuatu kemudian menjalin kerjasama merugikan kepentingan rakyat dengan dalih demi kepentingan nasional. Dalam Pasal 126 UU Cipta Kerja, Bank Tanah mengadakan tanah untuk mendukung Reforma Agraria dinilai tidak sejalan dengan tujuan reforma agraria untuk mengurangi ketimpangan kepemilikan tanah, mengurangi konflik, sengketa, dan perkara agraria, mewujudkan akses masyarakat ekonomi lemah pada sumber ekonomi yang maksimal sehingga tercapai kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Hak pengelolaan lahan yang diberikan pada Bank Tanah dinilai tidak berbeda jauh dengan prinsip tanah partikelir yang memuat hak pertuanan sebagaimana masa penjajahan belanda. Prinsip *land reform* yang terkandung dalam UUPA akan tercerabut dari akarnya apabila bank tanah tetap dilaksanakan. Oleh karenanya, pembentukan Bank Tanah harus memuat keseimbangan antara pengadaan tanah untuk kepentingan nasional dan pengadaan tanah untuk Reforma Agraria sehingga rakyat kecil khususnya petani, pekebun, dan penggarap lahan memperoleh akses untuk memanfaatkan tanah negara sebaik mungkin untuk mewujudkan tujuan Reforma Agraria.

Keberadaan perangkat hukum menjadi faktor pendukung terlaksananya Badan Bank Tanah. Perangkat hukum harus mampu diformulasikan untuk mencapai tujuan hukum dimana menurut Gustav Radburch terdapat 3 (tiga) nilai dasar atau cita hukum, yaitu: (1) Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*); (2) Keadilan (*Gerechtigkeit*); dan (3) Kemanfaatan Hukum (*Zweckmassigkeit*) (Rahadjo, 2012). Nilai kepastian hukum dalam pengaturan Bank Tanah memberikan kewajiban bagi negara untuk membentuk hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan yang secara khusus dan komprehensif mengatur pelaksanaan Bank Tanah di Indonesia. Dalam pandangan Jan Michiel Otto, kepastian hukum memungkinkan tersedianya aturan yang jelas, konkrit, dan mudah diperoleh yang diterbitkan dan diakui keberadaannya, instansi pemerintah menerapkan, tunduk, taat pada aturan hukum, dan warga masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan tersebut (Shidarta, 2006). Nilai keadilan dalam pelaksanaan Bank Tanah ditujukan untuk menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban di antara para pemangku kepentingan, disatu sisi rakyat sebagai pemilik tanah dan pemerintah yang menyelenggarakan pengadaan tanah melalui Bank Tanah tidak dirugikan. Aristoteles membedakan keadilan menjadi 2 (dua), yaitu: (1) Keadilan Distributif yang memberikan seharusnya memberikan insentif atau perlakuan khusus bagi pemilik hak atas tanah yang telah melepaskan haknya untuk kepentingan pembangunan nasional; dan (2) Keadilan Kumulatif yang memberikan hak yang sama bagi setiap orang tanpa memperhatikan prestasinya di mana dalam pelaksanaan Bank Tanah memberikan kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk memiliki tanah melalui proses redistribusi lahan yang menjadi bagian dari wewenang bank tanah (Friedrich, 2004). Setiap orang memiliki hak sesuai dengan prestasinya. Sedangkan nilai kemanfaatan hukum dalam pelaksanaan bank tanah ditujukan untuk menciptakan sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam pasal 33 UUD 1945. Dalam teori utilitarianisme yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham. Menurut Darji Darmodiharjo, tujuan hukum adalah untuk memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan yang sebanyak-banyaknya rakyat yang didasari pada kondisi sosial bahwa setiap rakyat mendambakan kebahagiaan dan hukum merupakan salah satu alatnya (Rhiti, 2011).

Adapun pelaksanaan Bank Tanah secara umum memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihan konsep bank tanah (Tanawijaya, 1995), yaitu: (a) tanah yang dikuasai oleh Bank Tanah lebih sesuai dengan RTRW karena sebelum pembelian tanah telah disesuaikan dengan RTRW dan peruntukan tanah itu sendiri; (b) dapat menyediakan tanah dengan luas tertentu, cepat, murah, dan

tepat waktu; (c) bersedianya informasi yang cepat dan akurat tanpa harus melakukan serangkaian perizinan dan pembelian aset yang tidak wajar; (d) Bank Tanah dapat mengendalikan harga tanah, terlaksananya subsidi silang, dan pendayagunaan pembangunan yang sesuai dengan rencana tata ruang.

Sedangkan kerugian dari Bank Tanah, berupa: (a) masyarakat pemilik tanah dapat tergoda untuk cepat menjual tanahnya dengan alasan penjualan tersebut dilakukan karena adanya peruntukan dan penggunaan tanah tersebut oleh pihak pemerintah; (b) penjualan tanah didasarkan pada harga dasar (NJOP) tanah, sedangkan setelah dimatangkan dan dikembangkan oleh pengelola (bank tanah) dikhawatirkan akan dijual kembali dengan harga yang lebih tinggi; (c) tanah sudah menjadi komoditas perdagangan yang bertentangan dengan fungsi sosial tanah dalam Pasal 6 UUPA dan Pasal 13 UUPA yang melarang adanya kegiatan monopoli di bidang agraria oleh perseorangan atau badan hukum.

Beberapa negara telah menggunakan Bank Tanah untuk menjamin ketersediaan tanah di masa mendatang. Di Belanda, praktek bank tanah ditujukan untuk kegiatan bank tanah yang bersifat umum di mana pemerintah melakukan kegiatan-kegiatan menyelenggarakan penyediaan, pematangan dan penyaluran tanah publik dan tanah privat dengan ditentukan lebih dahulu penggunaannya. Di Jepang terdapat kebijakan bahwa orang yang membeli tanah dan menjual kembali dalam waktu kurang dari 10 (sepuluh) tahun maka dikategorikan sebagai makelar/spekulan tanah dan akan dikenai beban pajak yang sangat tinggi (Mutia, 2004).

Keberadaan Bank Tanah secara konseptual memiliki tujuan yang sangat baik untuk menjamin ketersediaan tanah dan mengurangi kesenjangan akan kepemilikan tanah bagi masyarakat. Konsep yang baik harus didukung dengan sistem hukum yang baik. Perangkat hukum yang mengatur bank tanah harus jelas, komprehensif, dan berkeadilan di mana didalamnya harus ada keterbukaan, pengawasan, dan partisipasi masyarakat sebagai tindakan preventif untuk mencegah terjadinya penyimpangan kewenangan dari Badan Bank Tanah. Hal ini sejalan dengan pendapat Lawrence M. Friedman yang menyatakan bahwa sistem hukum terdiri dari sub-sub sistem yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*), dan ketiganya harus berfungsi dan bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan (Friedman, 2011). Pelaksanaan Bank Tanah harus didukung dengan hukum yang adil dan mampu merealisasikan tujuannya mewujudkan kesejahteraan rakyat dan bangsa Indonesia bukan sebaliknya menambah kerumitan masalah pertanahan yang terjadi secara berlarut-larut dan merugikan hak-hak rakyat.

#### **4. KESIMPULAN DAN SARAN**

Dalam UU Cipta Kerja menjadi landasan hukum pembentukan Badan Bank Tanah yang berfungsi untuk mengadakan tanah yang diperuntukan bagi pembangunan nasional dan kepentingan umum. Pembentukan Bank Tanah ditujukan guna mencegah timbulnya mafia/makelar/caloe yang memainkan harga tanah sehingga menghambat proses pengadaan atau pembebasan lahan untuk pembangunan. Secara umum, UU Cipta Kerja mengatur fungsi, tujuan, sumber kekayaan, struktur kelembagaan, dan status hak atas tanah yang dapat diberikan dari/kepada Bank Tanah. Walaupun demikian, pengaturan mengenai Bank Tanah dalam 10 pasal dari Pasal 125 hingga Pasal 135 UU Cipta Kerja dan PP Badan Bank Tanah masih terlalu sumir, multitafsir, memberikan kewenangan yang sangat besar bagi organ Bank Tanah yang berpotensi terjadi penyimpangan kewenangan dan merugikan hak-hak masyarakat kecil pemilik tanah. Kedudukan dan fungsi Bank Tanah secara normatif sangat dibutuhkan bagi pembangunan. Namun, pengaturan Kelembagaan, wewenang, dan sumber kekayaan badan bank tanah secara substansial tidak jelas struktur dan bentuk badan hukum yang digunakan, tidak relevan dengan kondisi pandemik Covid-19, membuka ruang

konflik kepentingan, bagi-bagi kekuasaan, serta tumpang tindih dan penyalahgunaan wewenang oleh penyelenggara negara.

Dalam Pengaturan Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja masih terdapat beberapa ketentuan yang dinilai bermasalah yang menyimpang dari konsep hukum pertanahan yang selama ini diatur dalam UUPA. Permasalahan tersebut diantaranya hak guna usaha di atas tanah hak pengelolaan yang tidak dikenal dalam hukum pertanahan nasional, potensi menyimpang dari hak bangsa Indonesia atas tanah, dan tumpang tindih dengan konsep Reforma Agraria yang telah lebih dulu dilaksanakan. Selain itu, Pengaturan Bank Tanah juga menyimpangi asas-asas hukum. Penyimpangan terhadap asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan hukum dapat terjadi dalam pelaksanaan bank tanah sepanjang tidak diikuti dengan adanya sistem hukum yang baik berupa peraturan/instrumen hukum, aparat penegak hukum, dan budaya hukum yang hidup di masyarakat termasuk penerimaan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.

### Saran

Pemerintah diharapkan dapat melakukan perubahan atau revisi terhadap Pasal 125-135 UU Cipta Kerja dan PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah secara komprehensif, sistematis, dan partisipatif khususnya terkait dengan bentuk badan hukum yang digunakan, sumber kekayaan Badan Bank Tanah, mekanisme pengawasan terhadap Badan Bank Tanah, tumpang tindih wewenang karena mengingat terdapat norma-norma yang sumir, kurang jelas, dan kurang lengkap dalam UU Cipta Kerja dan PP Badan Bank Tanah sehingga berpotensi merugikan hak-hak warga negara dan menjadi instrumen penindasan rakyat alih-alih mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Pemerintah perlu melakukan sosialisasi terhadap keberadaan Bank Tanah dan kedudukan Badan Bank Tanah kepada masyarakat dengan tujuan untuk menimbulkan kesadaran, kepatuhan, dan penerimaan rakyat sehingga diharapkan praktik-praktik makelar/spekulan tanah dan ketersediaan tanah untuk kepentingan umum dapat dipenuhi untuk mewujudkan pembangunan nasional demi kesejahteraan rakyat.

### REFERENSI

- Admosudirjo, P. (1998). *Hukum administrasi negara*. Ghalia Indonesia.
- Djaja, B. (2018). Quo vadis Undang-Undang Pokok Agraria? Suatu tinjauan terhadap permasalahan pertanahan di usia undang-undang pokok agraria yang ke lima puluh delapan tahun. *Jurnal Era Hukum*, 16(1).
- Fajar, M., & Achmad, Y. (2017). *Dualisme penelitian hukum normatif dan empiris* (4th ed.). Pustaka Pelajar.
- Flechner. (1974). *Land banking in the control of urban development*. Praeger Publishers.
- Friedman, L. M. (2011). *Sistem hukum: Perspektif ilmu sosial (The legal system: A social science perspective)*. Nusa Media.
- Friedrich, C. J. (2004). *Filsafat hukum perspektif historis*. Nuansa dan Nusamedia.
- Ganindha, R. (2016). Urgensi pembentukan kelembagaan Bank Tanah sebagai alternatif penyediaan tanah bagi masyarakat untuk kepentingan Umum. *Jurnal Arena Hukum*, 9(3).
- Hardjon, P. M. (1997). *Tentang wewenang*. Yuridika.
- Latif, A., & Ali, H. (2011). *Politik hukum*. Sinar Grafika.
- Limbong, B. (2013). *Bank tanah*. MB Grafika.
- Maria, S. W. S. (2005). *Kebijakan pertanahan*. Kompas.
- Marzuki, P. M. (2019). *Penelitian hukum (edisi revisi)*. Pranadamedia Group.
- Mutia, C. L. (2004). Bank tanah: Antara cita-cita dan utopis. *Jurnal Lex Jurnalica*, 1(2).
- Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Indonesia.

- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Indonesia.
- Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Indonesia.
- Rahadjo, S. (2012). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
- Rhiti, H. (2011). *Filsafat hukum: Edisi lengkap (dari klasik sampai postmoderenisme)*. Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2014). *Penelitian hukum normatif suatu tinjauan singkat* (16th ed.). Rajawali Pers.
- Shidarta. (2006). *Moralitas profesi hukum: Suatu tawaran kerangka berpikir*. Revika Aditama.
- Suteki & Taufani, G. (2018). *Metodologi penelitian hukum (filsafat, teori dan praktik)*. Rajawali Pers.
- Tanawijaya, H. (1995). Bank tanah: Suatu tinjauan hukum dan ekonomi. *Jurnal Era Hukum*, 3(1).
- Tisnawan, H. (2005). *Optimalisasi pemberdayaan kekayaan negara*. FHUI.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Indonesia.
- Wahjono, P. (1992). *Sistem hukum nasional dalam negara hukum pancasila*. CV Rajawali.
- Wardhani, D. K. (2020). 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*, 6(2).