

Kedudukan Bank Tanah dalam Rangka Retribusi Tanah

Mirawati Abd Kadir*, Husen Alting, Rusdin Alaudin

Fakultas Hukum Universitas Khairun, Ternate, Maluku Utara, Indonesia.

* E-mail Korespondensi: rusdinalaudin@gmail.com

Abstract:

This research aims to determine the legal ratio for the formation of land banks in Indonesia's land legal system and the position of land banks in Indonesia in implementing land levies. This research uses normative legal research methods. The approaches used in this research are the legislative, historical, and conceptual approaches. The results of this research show that the position of land banks in the context of land levies does not guarantee society's general welfare. On the contrary, it only benefits the interests of investors as capital owners. There are overlapping rules and authority, opening up investment opportunities and worsening land monopoly. Apart from that, with the presence of land banks, the government indirectly repeats or adopts the principle of *verklaring* domain and misappropriates the state's right to control. This land bank's spirit and way of working legalizes the practice of narrowing down state land to become government property.

Keywords: Agrarian; Land Bank; Land Law; Land Levy

Abstrak:

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui ratio legis pembentukan bank tanah dalam system hukum tanah di Indonesia dan untuk mengetahui kedudukan bank tanah di Indonesia dalam pelaksanaan Retribusi tanah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah, dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kedudukan bank tanah dalam rangka retribusi tanah tidak menjamin kesejahteraan masyarakat secara umum, sebaliknya, hanya menguntungkan kepentingan para investor sebagai pemilik modal. Terjadi tumpang tindih aturan dan kewenangan, membuka peluang investasi, memperparah monopoli tanah. Selain itu, hadirnya bank tanah, secara tidak langsung pemerintah mengulang kembali atau mengadopsi asas *domein verklaring* dan menyelewengkan hak menguasai negara. Semangat dan cara kerja bank tanah ini melegalkan praktik-praktik tanah negara dipersempit jadi milik pemerintah.

Kata Kunci: Agraria; Bank Tanah; Hukum Pertanahan; Retribusi Tanah

1. Pendahuluan

Negara merupakan regulator dalam pengelolaan hak atas tanah.¹ Hak menguasai negara didasarkan pada pandangan yang melihat negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat, melihat negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat. Dengan adanya pendirian semacam ini, tidaklah diperlukan bagi negara untuk bekerja dengan pengertian milik, seperti halnya dengan teori *domein*.² Artinya, istilah

¹ Rosmidah, M. Hosen, and Sasmiar. "Penataan Struktur Hukum Hak Atas Tanah dalam Rangka Keadilan dan Investasi." *Recital Review* 5, no. 2 (2023): 209-244.

² Isnaeni, Diyan. "Kebijakan program redistribusi tanah bekas perkebunan dalam menunjang pembangunan sosial ekonomi masyarakat." *Masalah-Masalah Hukum* 46, no. 4 (2017): 308-317.

“dikuasai” dalam ayat ini bukan berarti “dimiliki”. Istilah dikuasai ini berarti bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan dari pada bangsa Indonesia, diberikan wewenang untuk mengatur sesuatu yang berkenaan dengan tanah.³

Kata dikuasai atau menguasai oleh negara di sini tidak bisa diartikan bahwa negara langsung menjadi pemilik atas semua sumber daya alam. Menguasai di dalam hukum diartikan “mengatur”. Sebab hak milik perorangan tetaplah diakui sebagaimana digariskan di dalam Pasal 28H ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang berbunyi, “setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.” Memang untuk mengimbangi itu ada ketentuan Pasal 33 tentang hak menguasai oleh negara yang memungkinkan negara melakukan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Tapi dua ketentuan tersebut tidak boleh dipertentangkan, melainkan harus dilihat sebagai hubungan umum dan khusus. Secara umum orang boleh memiliki hak milik, tetapi dalam keadaan khusus (untuk kepentingan umum), maka hak milik itu bisa diambil oleh negara dengan cara yang tidak sewenang-wenang.⁴

Seperti tertuang dalam Pasal 18 UUPA untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, hak-hak atas tanah dapat dicabut, dengan memberi ganti kerugian yang layak dan menurut cara yang diatur dengan Undang-Undang. Sekilas kata dikuasai menunjukkan negara adalah pemiliknya, padahal tidak demikian adanya. Pada penjelasan umum Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa Negara (pemerintah) dinyatakan menguasai “hanya” menguasai tanah. Pengertian tanah “dikuasai” bukanlah berarti “dimiliki” akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang tertentu kepada negara sebagai organisasi kekuasaan.

Kewenangan negara tersebut menguatkan penerapan asas fungsi sosial atas pemanfaatan dan peruntukan tanah tidak mutlak menjadi hak pemegang hak nya saja, melainkan ada peran negara secara langsung untuk menjamin tepenuhnya kebutuhan bagi kepentingan umum. Penafsiran hak atas tanah berfungsi sosial sangat luas, yakni dengan menggunakan “standar kebutuhan umum” (*public necessity*), “kebaikan untuk umum” (*public good*) atau “berfaedah untuk umum” (*public utility*).⁵ Yang terpenting dari kandungan hak atas tanah berfungsi sosial tersebut adalah keseimbangan, keadilan, kemanfaatan dan bercorak kebenaran. Sehingga akan menunjukkan fungsi pribadi dalam bingkai kemasyarakatan yang memberikan berbagai hubungan keselarasan yang harmonis dan saling memenuhi guna meminimalisir kompleksitasnya berbagai permasalahan yang mungkin dan akan timbul dalam kehidupan sosial kemasyarakatan, bangsa dan Negara.⁶

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

³ Sudargo Gautama, 1973, Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria. Alumni, Bandung, hlm. 47-48

⁴ Lahilote, Hasyim Sofyan, Irwansyah Irwansyah, and Rosdalina Bukido. "Pengawasan terhadap Bank Tanah: Urgensi, Kewenangan, dan Mekanisme." *Undang: Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2021): 191-211.

⁵ Herryani, Dessy Ghea, Lucky Faradila Soraya, and Oemar Moechtar. "Eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat Dalam Kebijakan Penataan Aset Reforma Agraria." *Jurnal Kertha Patrika* 41, no. 3 (2019): 289.

⁶ Perlindungan, A.P, 1998, Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria, Mandar Maju, Bandung, Cet. VIII, Hal. 67-68.

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.

Tulisan ini akan mengkaji 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. Hukum pertanahan di Indonesia saat ini, dalam era pembangunan yang semakin pesat dan ketersediaan lahan yang semakin terbatas, isu tanah/lahan menjadi salah satu isu yang memiliki kompleksitas tinggi.⁷ Ada 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 ketidaktepatan 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 reforma agrarian (*landreform*) 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.
- h. Konflik terkait pelaksanaan putusan pengadilan yang amar putusannya berbeda atau bertentangan satu sama lain atas objek hak atas tanah yang sama.

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.

⁷ Bening, Wahyu, and Ilham Dwi Rafiqi. "Permasalahan Hukum Pengaturan Bank Tanah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja." *Jurnal Suara Hukum* 4, no. 2 (2022): 265-298.

Bank Tanah dibentuk untuk mendukung Refoma 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.

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.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah, dan pendekatan konseptual.⁸ Data yang dianalisis secara kualitatif akan dikemukakan dalam bentuk uraian secara sistematis dengan menjelaskan hubungan antara berbagai jenis data, selanjutnya semua data diseleksi dan diolah kemudian dinyatakan secara deskriptif.⁹

3. *Retio Logis* Pembentukan bank Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan: Tantangan Pelaksanaan Retribusi Tanah

Pembentukan bank tanah adalah untuk menyediakan lahan untuk pembangunan kepentingan umum sehingga rencana pembangunan oleh pemerintah dan swasta tidak terhambat. Bank tanah melakukan akuisisi tanah publik untuk penggunaan masa depan dan dalam rangka menerapkan kebijakan tanah publik. Bank tanah mengacu

⁸ Bambang Sunggono. (2001). *Metode Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 195-196

⁹ Theresia Anita Christiani, "Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object," *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 219 (May 2016): 201-207.

pada proses akuisisi tanah masyarakat yang belum dikembangkan atau tidak produktif untuk tujuan pengembangan di masa mendatang. Efektifitas penerapan konsep bank tanah sangat tergantung pada regulasi yang mengaturnya, kelembagaan, dukungan pendanaan, dan bagaimana kegiatan bank tanah itu dikelola berdasarkan prinsip-prinsip manajemen modern.

Konsep bank tanah memberikan kewenangan kepada Lembaga terkait untuk menghimpun tanah dari masyarakat umum khususnya terhadap lahan-lahan yang tidak dimanfaatkan dan juga dari tanah negara yang belum dikelola, untuk kemudian dikembangkan dan di distribusikan kembali sesuai rencana penggunaan tanah. Lembaga ini juga sebagai sarana manajemen tanah dalam rangka pemanfaatan dan penggunaan tanah agar lebih produktif dengan cara memperoleh tanah sebelum adanya kebutuhan. Terkait hal tersebut akuisisi tanah (pengadaan tanah) secara sistematis terhadap tanah yang belum ditelantarkan maupun yang belum dikelola dianggap memiliki potensi untuk dikembangkan. Pengadaan tanah oleh pemerintah yang dilakukan bank tanah diadakan untuk penggunaan masa depan dan dalam rangka menerapkan kebijakan tanah publik.¹⁰

Bentuk lembaga bank tanah yang paling ideal dikembangkan di Indonesia adalah bank tanah BUMN. Pembentukan lembaga bank tanah berupa BUMN telah dilaksanakan di sejumlah Negara seperti Singapura dan Jepang. Bank Tanah diberikan sebagai salah satu lembaga yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah. Lembaga Bank Tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Badan ini awalnya didirikan pertamakali di kota Amsterdam Belanda pada tahun 1890, dan kemudian diterapkan pula di beberapa negara seperti Eropa, Amerika Serikat, China dan Singapura di tahun 1970.¹¹

Dibentuknya bank tanah diharap dapat menjamin ketersediaan lahan guna pembangunan untuk kepentingan publik yang berkelanjutan.¹² Apabila ditinjau dari aspek yuridis rasa keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum menjadi tujuan utama yang hendak dicapai oleh badan bank tanah. Bank tanah sebagai instansi pemerintah yang memiliki fungsi untuk menyediakan tanah guna dimanfaatkan di masa yang akan datang.¹³ Sejalan dengan hal tersebut, Limbong juga berpandangan bahwa bank tanah adalah salah satu sarana untuk mengatur kegiatan pengelolaan sumber daya yang penting guna meningkatkan produktifitas pemanfaatan tanah dengan metode

¹⁰ Indriasari, Evy, and Erwin Aditya Pratama. "Keterkaitan Bank Tanah Dengan Tanah Terlantar Pasca Berlakunya Undang Undang Cipta Kerja." *Diktum: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 2 (2022): 203-218.

¹¹ Noegroho, Noegi. "Penerapan Konsep Land Banking di Indonesia Untuk pembangunan perumahan mbr di kawasan perkotaan." *ComTech: Computer, Mathematics and Engineering Applications* 3, no. 2 (2012): 961-965.

¹² Muhammad Bakri, *Urgensi Pebentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyedia Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum*, (Malang: Arena Hukum. 2019), hlm. 452.

¹³ Alfansyuri, Era, Syaiful Amri, and Indra Farni. "Analisa Ketersediaan Tanah (Land Banking) Untuk Perumahan Dan Pemukiman Dengan Sistem Informasi Geografis Di Kabupaten Tanah Datar." *Jurnal Ilmiah Rekayasa Sipil* 17, no. 1 (2020): 96-105.

yang memungkinkan mengontrol pasar serta stabilisasi tanah pasar lokal.¹⁴ Pendapat lain dikemukakan oleh Evans, bahwa yang dimaksudkan dengan bank tanah adalah “acquisition of land ahead of development either by construction companies or by central or local government or their agencies”.¹⁵

Permasalahan di Indonesia terkait penyediaan tanah bagi pembangunan yang terjadi adalah pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum telah menyelesaikan kepastian masalah lamanya waktu yang dibutuhkan karena UU tersebut sudah menentuka kerangka waktu pada tahapan dalam pengadaan tanah masing-masing proyek infrastruktur secara pasif, namun UU No. 2 tahun 2012 belum dapat mengakomodasi kebutuhan pengadaan tanah dalam wilayah skala besar (nasional) sehingga dibutuhkan instrumen pengadaan tanah yang aktif, peraturan perundangan yang terkait dengan pertanahan masih belum memiliki peraturan pelaksanaan rinci yaitu format-format detail persiapan dan pelaksanaan pada implementasi pada Perpres No. 71 Tahun 2014, belum tersedia instrumen pengadaan tanah selain Konsolidasi tanah atau Land Readjusment untuk Indonesia, dan Terbatasnya ketersediaan tanah dan tingginya nilai tanah terutama di wilayah perkotaan.

Secara konseptual, bank tanah siap bangun, baik secara fisik maupun secara administratif, yaitu tanah yang akan dijual telah dilengkapi dengan sertifikat hak atas tanah. tersedianya tanah untuk berbagai keperluan, terkendalinya harga tanah serta memberantas spekulasi tanah, dan mendukung pembangunan yang berkelanjutan melalui administrasi pengelolaan pertanahan (penataan ruang dan penatagunaan tanah).¹⁶ Permasalahan mendasar yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam rangka perwujudan keadilan sosial dan kesejahteraan umum antara lain kemiskinan struktural, pengangguran yang cukup tinggi dan ketimpangan distribusi pendapatan. Salah satu penyebab rangkaian permasalahan tersebut adalah kurangnya proporsionalitas penguasaan dan pemilikan tanah serta adanya ketidaksempurnaan akses tanah sebagai salah satu sarana atau modal yang belum dikelola dengan baik.

Dalam rangka mengatasi hal tersebut pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia telah merumuskan 11 (sebelas) agenda prioritas. Salah satu agenda tersebut adalah mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum dan kebijakan pertanahan yang kesemuanya ini dibingkai dalam sebuah kebijakan yaitu reforma agraria. Reforma agraria secara operasional didefinisikan sebagai penataan kembali sistem politik dan hukum pertanahan berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan UUPA dan di dalam implementasinya merupakan proses penyelenggaraan landreform atau asset reform dan acces reform secara bersama.

¹⁴ Bernhard Limbong, 2013, *Bank Tanah*, Jakarta, Margaretha Pustaka, hlm. 45

¹⁵ A. Evans, *Economics, 2004 Real Estate and the Supply of Land*, New Jersey, John Wiley & Sons, hlm. 30

¹⁶ *Ibid.*

Demi mewujudkan hal tersebut maka perlu adanya suatu strategi. Yang kemudian diwujudkan dalam strategi landreform melalui pelaksanaan redistribusi tanah. Landreform menjadi jalan yang logis untuk mengatasi ketimpangan-ketimpangan penguasaan tanah yang terjadi selama ini serta merupakan sarana untuk menciptakan keadilan sosial dan kemakmuran yang telah diamanatkan oleh UUPA.¹⁷ Landreform merupakan upaya untuk menata kembali hubungan antara masyarakat dengan tanah. Dengan kata lain menata kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan. Hak-hak dasar masyarakat dipenuhi melalui pembukaan akses masyarakat yang lebih besar terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan, sehingga tercipta penguasaan dan pemilikan tanah yang berkeadilan.

Program landreform atau lebih populer dengan redistribusi tanah pertanian negara, secara singkat dapat didefinisikan sebagai kebijakan dan kegiatan pemerintah untuk meredistribusikan tanah-tanah pertanian negara kepada para petani berlahan sempit (petani gurem) dan terutama petani penggarap yang tidak memiliki tanah. Jadi, obyek tanah redistribusi atau tanah redis adalah tanah pertanian yang sudah berstatus tanah negara dan telah dinyatakan secara resmi oleh pemerintah/BPN sebagai tanah obyek landreform. Hal ini semata-mata dilakukan untuk melindungi petani penggarap agar tidak ada ketimpangan pemilikan tanah.

Pembaruan agraria atau reforma agraria yang minimal adalah pembagian tanah yang sering disebut dengan redistribusi tanah. Pembagian tanah atau redistribusi tanah merupakan strategi untuk menguraikan ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah serta untuk mengentaskan kemiskinan yang ada selama ini. Disamping itu pembagian tanah juga berkontribusi dalam menciptakan lapangan kerja dan menciptakan ketahanan pangan terutama di daerah pedesaan. Pengalaman negara yang telah melaksanakan pembaruan agraria atau reforma agraria, redistribusi tanah merupakan cara yang paling efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di pedesaan. Lebih jauh, redistribusi tanah juga merupakan instrument untuk menyelesaikan konflik pertanahan (*conflict resolution*).

Keberadaan tanah sangat diperlukan di berbagai bidang salah satunya untuk penunjang pembangunan infrastruktur. Pemanfaatan tanah sebagai pembangunan infrastruktur, kawasan ekonomi khusus dan lainnya memerlukan ketersediaan tanah dalam skala yang luas. Pemerintah mengalami kesulitan dalam memperoleh tanah bagi keperluan pembangunan untuk kepentingan umum. Tanah merupakan sumber daya alam yang terbatas dan harga tanah pun melonjak tinggi. Namun, pengalokasian sumber daya pun tidak dapat sepenuhnya mengandalkan sistem ekonomi pasar. Oleh karena itu pemerintah berupaya untuk melakukan penataan kembali mengenai kepemilikan, penguasaan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah.

¹⁷ Setiabudhi, Donna Okthalia, Ahsan Yunus, Irwansyah Irwansyah, and Andi Rifky. "The Role of Land Management Paradigm Towards Certainty and Justice." *BESTUUR* 11, no. 1 (2023): 43-60.

Khusus bidang pertanahan, sudah banyak peraturan pelaksana UUPA yang diterbitkan. Namun, terdapat persoalan yang mendasar dalam pembangunan hukum pertanahan. *Pertama*, belum tersedia kebijakan pertanahan yang komprehensif. Berbagai peraturan disusun karena urgensi untuk mengatasi hambatan yang terjadi. Penyusunan peraturan yang reaktif dan parsial itu berpotensi menghasilkan produk hukum yang sifatnya temporer. *Kedua*, arah dan strategi penyempurnaan UUPA itu pun belum tampak jelas, sehingga kondisi yang dilematis ini perlu dicarikan jalan keluarnya.

Pada tahun 2020, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta kerja (UU Cipta Kerja). Dalam UU Cipta Kerja mengatur terkait pengelolaan dan pengadaan tanah serta adanya suatu lembaga baru yakni bank tanah. Peneliti memfokuskan terkait pembentukan lembaga baru yakni bank tanah. Peraturan tentang bank tanah yang termuat dalam UU Cipta Kerja diawali dengan Pasal 125 memuat penjelasan beserta fungsi yang akan dijalankan oleh bank tanah, Pasal 126 menjelaskan sifat bank tanah yang menjamin ketersediaan tanah untuk masyarakat. Selanjutnya Pasal 127 mengatur terkait pelaksanaan tugas bank tanah yang bersifat transparan, akuntabel dan berorientasi nonprofit. Pada Pasal 128-129 mengatur ketentuan kekayaan bank tanah, pengelolaan hak atas tanah dan organisasi bank tanah, sedangkan Pasal 130-135 memuat penjelasan struktur organisasi pada lembaga baru (badan bank tanah). Hal mana kehadiran lembaga baru hampir semua fungsi dan tujuan sama persis dengan peraturan dan lembaga yang sudah ada sebelumnya terkait dengan pengelolaan tanah yang mengakibatkan terjadi tumpang-tindih antara lembaga dan aturan yang sudah ada sebelumnya.

Berbagai regulasi atau kebijakan telah diterbitkan oleh pemerintah guna mengawal berbagai program Pemerintah. Maka, untuk memastikan bahwa peraturan perundangundangan yang dihasilkan dapat diimplementasikan sesuai dengan tujuannya, pihak yang berwenang perlu menyusun prioritas peraturan yang diperlukan, sehingga tidak terkesan reaktif ketika menerbitkan suatu peraturan.¹⁸ Keberadaan regulasi bertujuan untuk mengukur keberhasilan suatu upaya untuk membuktikan bahwa negara hadir untuk menyejahterakan rakyatnya. UU Cipta Kerja dengan metode omnibus law, mengakibatkan perubahan besar dalam arah kebijakan pembangunan agraria di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari substansi UU Cipta Kerja, khususnya yang menyangkut sektor agraria, yang bertentangan dengan semangat pembaruan agraria yang ada di dalam UUPA.

Secara konseptual pembentukan Bank Tanah diatur dalam Pasal 125-129 UU Cipta Kerja. Bank Tanah merupakan sebuah instrumen untuk mempercepat pembentukan pasar tanah dan menjadikan tanah sebagai komoditas. Akibatnya, pengaturan penguasaan dan kepemilikan tanah berpotensi menambah jumlah konflik agraria di Indonesia. Pasca ditetapkannya UU Cipta Kerja, publik sampai saat ini masih menaruh

¹⁸ Amalia, Rizky. "Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *Yuridika* 27, no. 3 (2012): 267-280.

perhatian lebih dengan terus melakukan kritik. Hal ini terjadi karena undang-undang tersebut memiliki banyak masalah baik dari segi substansi dan proses legislasinya¹⁹. Beberapa pasal yang terkandung dalam UU Cipta Kerja dianggap berpotensi menambah kluster permasalahan baru, seperti percepatan kerusakan dan degradasi lingkungan hidup, masalah kesejahteraan buruh, pelemahan penegakan hukum, hingga masalah pertanahan.²⁰ Hal ini bertentangan dengan amanat UUPA yang memandang tanah bukan sebagai fungsi ekonomi melainkan fungsi sosial.

Konsep Bank Tanah sebagai penguasa dan pengelola tanah negara dinilai berpotensi menghidupkan kembali terjadinya domein verklaring yang pernah berlangsung pada zaman penjajahan Belanda. Adapun fungsi utama domein verklaring pada waktu itu adalah sebagai landasan hukum bagi pemerintah Belanda untuk memberikan hak-hak barat dan untuk mempermudah pemerintah Belanda mengambil tanah-tanah masyarakat berdasarkan hukum pembuktian yang legal. Isi domein verklaring pada intinya yaitu seluruh tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya oleh pihak lain menjadi tanah domein milik negara.

Pemerintah melalui Bank Tanah memiliki kuasa untuk dapat mengambil tanah masyarakat, dengan dalih demi pengelolaan yang lebih berkembang. Hal tersebut tentu menimbulkan kerugian bagi masyarakat Indonesia. Selain itu, Permasalahan proses legislasinya yang dilakukan oleh pemerintah sejak awal penyusunan hingga pada proses pembahasan pola pembentukan UU Cipta Kerja tersebut cenderung tertutup, terkesan terburuburu, dan jauh dari prinsip partisipasi masyarakat.²¹

Sejatinya, dalam UUPA telah menjelaskan bahwa setiap hak atas tanah memiliki fungsi sosial bukan fungsi individualistik, terdapat pembatasan atas kepemilikan dan penguasaan atas tanah. Karenanya dalam struktur kepemilikan atas tanah seharusnya tidak melahirkan ketimpangan akan tetapi mewujudkan pemerataan. Kemudian dalam kerangka reforma agraria. Reforma agraria adalah penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia. UUPA merupakan induk/rujukan pokok bagi kebijakan reforma agraria yang belum mampu menjadi jawaban atas permasalahan agraria di Indonesia.

4. Penutup

Terdapat dua hal yang sangat merugikan masyarakat dalam pembentukan bank tanah, yaitu pemerintah melalui bank tanah secara langsung membuka peluang investasi melalui perolehan tanah dan juga memperparah monopoli tanah. Kedudukan Bank

¹⁹ Darmawan. 2020. *Dasar-Dasar Memahami Rasio dan Laporan Keuangan*. Cetakan Pertama. Yogyakarta, UNY Press. Hlm 97

²⁰ Bening, Wahyu, and Ilham Dwi Rafiqi. "Permasalahan Hukum Pengaturan Bank Tanah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja." *Jurnal Suara Hukum* 4, no. 2 (2022): 265-298.

²¹ Annisah, Lilies. "Dampak Sosial Omnibus Law Cipta Kerja Perspektif Sosiologi Hukum." *Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan* 3, no. 1 (2022): 58-65.

tanah di Indonesia dalam pelaksanaan retribusi tanah, terjadi tumpang tindih aturan dan lembaga tentang pengelolaan tanah. Selain itu, hadirnya bank tanah, secara tidak langsung pemerintah mengulang kembali atau mengadopsi asas *domein verklaring* dan menyelewengkan hak menguasai negara. Semangat dan cara kerja bank tanah ini melegalkan praktik-praktik tanah negara dipersempit jadi milik pemerintah.

Referensi

- Alfansyuri, Era, Syaiful Amri, and Indra Farni. "Analisa Ketersediaan Tanah (Land Banking) Untuk Perumahan Dan Pemukiman Dengan Sistem Informasi Geografis Di Kabupaten Tanah Datar." *Jurnal Ilmiah Rekayasa Sipil* 17, no. 1 (2020): 96-105.
- Amalia, Rizky. "Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah dalam Penetapan Ganti Rugi Terkait dengan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum." *Yuridika* 27, no. 3 (2012): 267-280.
- Annisah, Lilies. "Dampak Sosial Omnibus Law Cipta Kerja Perspektif Sosiologi Hukum." *Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan* 3, no. 1 (2022): 58-65.
- Bambang Sunggono. (2001). *Metode Penelitian Hukum (Suatu Pengantar)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Bening, Wahyu, and Ilham Dwi Rafiqi. "Permasalahan Hukum Pengaturan Bank Tanah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja." *Jurnal Suara Hukum* 4, no. 2 (2022): 265-298.
- Bening, Wahyu, and Ilham Dwi Rafiqi. "Permasalahan Hukum Pengaturan Bank Tanah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja." *Jurnal Suara Hukum* 4, no. 2 (2022): 265-298.
- Bernhard Limbong, 2013, *Bank Tanah*, Jakarta, Margaretha Pustaka.
- Darmawan. 2020. *Dasar-Dasar Memahami Rasio dan Laporan Keuangan*. Cetakan Pertama. Yogyakarta, UNY Press.
- Herrayani, Dessy Ghea, Lucky Faradila Soraya, and Oemar Moechtar. "Eksistensi Hak Komunal Masyarakat Hukum Adat Dalam Kebijakan Penataan Aset Reforma Agraria." *Jurnal Kertha Patrika* 41, no. 3 (2019): 289.
- Indriasari, Evy, and Erwin Aditya Pratama. "Keterkaitan Bank Tanah Dengan Tanah Terlantar Pasca Berlakunya Undang Undang Cipta Kerja." *Diktum: Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 2 (2022): 203-218.
- Isnaeni, Diyan. "Kebijakan program redistribusi tanah bekas perkebunan dalam menunjang pembangunan sosial ekonomi masyarakat." *Masalah-Masalah Hukum* 46, no. 4 (2017): 308-317.
- Lahilote, Hasyim Sofyan, Irwansyah Irwansyah, and Rosdalina Bukido. "Pengawasan terhadap Bank Tanah: Urgensi, Kewenangan, dan Mekanisme." *Undang: Jurnal Hukum* 4, no. 1 (2021): 191-211.

- Muhammad Bakri, *Urgensi Pebentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyedia Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum*, Malang: Arena Hukum. 2019.
- Noegroho, Noegi. "Penerapan Konsep Land Banking di Indonesia Untuk pembangunan perumahan mbr di kawasan perkotaan." *ComTech: Computer, Mathematics and Engineering Applications* 3, no. 2 (2012): 961-965.
- Perlindungan, A.P, 1998, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung.
- Rosmidah, M. Hosen, and Sasmiar. "Penataan Struktur Hukum Hak Atas Tanah dalam Rangka Keadilan dan Investasi." *Recital Review* 5, no. 2 (2023): 209-244.
- Setiabudhi, Donna Okthalia, Ahsan Yunus, Irwansyah Irwansyah, and Andi Rifky. "The Role of Land Management Paradigm Towards Certainty and Justice." *BESTUUR* 11, no. 1 (2023): 43-60.
- Sudargo Gautama, 1973, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Alumni, Bandung.
- Theresia Anita Christiani, "Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object," *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 219 (May 2016): 201-207.