

## **PRAKTIK NEGARASIASI TANAH MELALUI PEMBENTUKAN BADAN BANK TANAH: STUDI KONSTRUKTIF TEORI NEGARA KESEJAHTERAAN**

**Muhammad Aswar Basri<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>*Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. E-mail: aswarcarey1729@gmail.com*

---

### **Abstract**

A Land Bank is a government agency that manages land. Currently, the substance regarding land banks is regulated in Articles 125–135 of the Job Creation Law and Government Regulation Number 64 of 2021 concerning land bank agencies. The agency functions to carry out planning, processing, procurement, management, utilization, and distribution of land. For the state, the land bank will complement its policy on land issues. However, this conception seems to have the potential to revive the principle of domain locking, as it was removed with the presence of the UUPA. The Land Bank also has the potential to cause government arbitrariness in land management, contrary to the philosophical mandate of Pancasila to create social justice and which would conflict with the welfare state's objectives of providing as many social services to the population as possible in order to create welfare. The research method used is normative legal research, which is a process to find a rule of law, legal principles, and legal doctrines to answer the legal issues of this land bank. As for this paper, the author concludes that the implementation of the performance and objectives of land bank bodies in Indonesia is an urgency in itself as a vehicle for providing land for public interest and business interests, but it is contradictory when constructed with the theory of the welfare state because it refers to the emergence of agrarian conflicts and adverse environments. Public. For this reason, it is still necessary to improve further regulations while still involving regional considerations independently to be involved in the working mechanism of this land bank agency as well as to improve the substance, which includes clarity on the land collection mechanism and clarity on the legal status of the land bank institution.

**Keywords :** Land Bank; Stateization; WelfareStateTheory.

### **Abstrak**

Bank tanah merupakan badan khusus yang mengelola tanah. Saat ini, substansi mengenai Bank Tanah diatur dalam Pasal 125 - 135 Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah. Badan tersebut berfungsi untuk melaksanakan perencanaan, pengolahan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah. Bagi negara, bank tanah akan melengkapi kebijakan masalah tanah. Namun, konsepsi ini terkesan berpotensi untuk menghidupkan kembali asas domein verklaring sebagaimana telah dihapus dengan hadirnya UUPA. Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang merupakan suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum bank tanah ini. Adapun dalam tulisan ini penulis menyimpulkan bahwa pelaksanaan kinerja dan tujuan badan bank tanah di Indonesia merupakan suatu urgensi tersendiri sebagai wadah penyedia tanah untuk kepentingan umum dan kepentingan usaha, tetapi bersifat kontradiktif apabila dikonstruksikan dengan teori negara kesejahteraan karena merujuk pada timbulnya konflik agraria dan lingkungan yang merugikan masyarakat. Untuk itu, masih perlu perbaikan regulasi lebih lanjut dengan tetap melibatkan pertimbangan daerah secara mandiri untuk turut serta terlibat dalam mekanisme kerja badan bank tanah ini serta perbaikan substansi yang memuat kejelasan mekanisme penghimpunan tanah dan kejelasan status hukum institusi bank tanah tersebut.

**Kata Kunci:** Bank Tanah; Negaraisasi; Teori Negara Kesejahteraan.

## 1. Pendahuluan

Tanah merupakan elemen penting dalam kehidupan manusia. Tidak hanya berfungsi sebagai faktor ekonomis, tetapi tanah juga berperan sebagai faktor produksi yang mendukung serta memungkinkan pemilik dan/atau pihak yang menguasai tanah tersebut melakukan segala hal yang berhasil-guna. Dalam kerangka tinjauan yang lebih luas lagi, kepemilikan atau penguasaan atas tanah juga berhubungan dengan peningkatan strata sosial seseorang dalam hubungannya dengan lalu-lintas kehidupan bermasyarakat. Kedudukan tanah akan terlihat jelas sangat penting apabila melihat kondisi geografis negara kita sebagai negara agraris. Sebagai negara agraris, jelas tanah mempunyai kedudukan yang sangat fundamental. Melihat fungsi tanah yang begitu penting, maka diperlukan sebuah perangkat peraturan yang jelas dan tegas yang mengatur tentang tanah sehingga tidak terjadi kasus-kasus atau sengketa mengenai tanah.<sup>1</sup>

Salah satu bentuk pemanfaatan tanah adalah untuk digunakan sebagai pemenuhan kebutuhan pembangunan. Saat ini, intensitas kebutuhan pembangunan yang semakin meningkat serta kondisi makin terbatasnya ketersediaan tanah secara simultan berakibat pada semakin sulitnya optimalisasi pemanfaatan penggunaan tanah, khususnya bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang mengakibatkan terjadinya pertentangan kepentingan antar pihak atas sebidang tanah yang sama. Lahan atau tanah merupakan media yang sangat penting bagi suatu proses pembangunan untuk kepentingan umum utamanya yang membutuhkan tanah dalam jumlah yang sangat luas.<sup>2</sup> Permasalahan yang paling sering terjadi adalah ketika pemerintah hendak memulai suatu pembangunan, lahan yang dikehendaki tidak atau belum tersedia. Akibat praktis yang ditimbulkan adalah pemerintah mengalami kesulitan dalam melakukan proses pembebasan lahan terutama terkait eksekusi pembebasan penguasaan lahan dan pembiayaannya yang menjadi sangat mahal.

Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya proses pengadaan yang berlarut-larut.<sup>70</sup> Saat ini Pemerintah perlu melihat pembangunan infrastruktur yang paling dibutuhkan masyarakat, berkaitan dengan jaminan ketersediaan lahan pembangunan, terlebih dengan kebutuhan masyarakat akan lahan yang terus meningkat dengan bertambahnya penduduk. Pembentukan suatu lembaga yang menangani pengadaan tanah menjadi sangat penting untuk menghindari terjadi ketimpangan ketersediaan tanah dengan upaya Pemerintah melakukan pembangunan.<sup>3</sup> Pengelolaan tanah untuk berbagai kepentingan seperti tersebut di atas membutuhkan tata kelola aset yang baik. Kepentingan-kepentingan inilah yang menjadikan alasan pemerintah untuk membentuk Badan Bank Tanah. Adapun bentuk Bank Tanah berdasarkan berdasarkan Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah adalah badan hukum dan kekayaan yang dimiliki terpisah dari kekayaan negara. Mengacu pada ketentuan

---

<sup>1</sup> Cut Lina Mutia, "Bank Tanah: Antara Cita-Cita dan Utopia." *Lex Jurnalica* 1 no. 2 (2022): 117, <https://ejournal.esaunggul.ac.id/index.php/Lex/article/view/218>.

<sup>2</sup> Raffli Noor, "Manajemen Bank Tanah", *Direktorat dan Tata Ruang BAPPENAS* 1 (2014): 3.

<sup>70</sup> Ranitya Ganindha, "Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyedia Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum." *Arena Hukum* 9 no. 3 (2016): 442-462, <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2016.00903.8>.

<sup>3</sup> Basoeki Hadimoeljono, "Mencari Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang yang Efektif", *Jurnal Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan BAPPENAS* 2 (2013): 23

tersebut, ruang gerak untuk operasional Bank Tanah menjadi fleksibel dan akuntabel. Bank Tanah memiliki kewenangan khusus yaitu untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan dalam bentuk: kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan/atau reforma agraria.<sup>4</sup>

Adapun fungsi dari bank tanah adalah untuk melakukan perencanaan, perolehan tanah, pengadaan tanah, pemanfaatan tanah, dan pendistribusian tanah. Penyelenggaraan fungsi Bank Tanah tersebut dapat dilaksanakan dengan bentuk kerja sama dengan pihak lain. Pihak-pihak yang dimaksud yaitu Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, lembaga negara, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha, badan hukum milik negara, badan hukum swasta, masyarakat, koperasi, dan/atau pihak lain yang sah. Kerja sama Bank Tanah dengan pihak-pihak tersebut merupakan bentuk hubungan yang saling menguntungkan termasuk menerima tanah titipan untuk diusahakan. Bentuk kerja sama tersebut menunjukkan Bank Tanah dapat bergerak lincah (*agile*) untuk memperoleh tanah yang akan dikelola sehingga mendatangkan keuntungan dan sekaligus memberikan ketersediaan tanah untuk pembangunan. Secara spesifik target kegiatan distribusi aset tanah terkoordinasi dengan program pertanahan dan pembangunan sektoral dari kementerian/lembaga yang membidangnya.<sup>5</sup>

Adapun garis besar dari permasalahan bank tanah ini dapat dilihat dalam pembentukan badan bank tanah yang ketentuannya telah nyata dihapuskan Rancangan Undang-Undang Pertanahan sebelumnya, tetapi lolos untuk menjadi salah satu muatan materi di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja tentu saja menuai pro kontra bagi berbagai pihak. Beberapa pihak turut menilai bahwa pada dasarnya tugas dan fungsi dari bank tanah ini sejatinya dapat dilaksanakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Penjelasan sebelumnya juga menggiring opini bahwa Bank Tanah dapat menjadi alat negara untuk dapat menguasai dan mengambil tanah masyarakat, semacam menghidupkan kembali *domein verklaring* seperti zaman penjajahan Belanda. Bank Tanah juga dianggap hanya ditujukan untuk mempermudah masuknya investasi dan mengesampingkan kepentingan rakyat Indonesia.<sup>6</sup> Permasalahan-permasalahan inilah yang nantinya dapat menciptakan goresan/pertentangan antara Bank Tanah dengan teori negara kesejahteraan karena mampu menghalangi konsepsi tersebut dalam menciptakan ruang seluas-luasnya untuk memberikan pelayanan sosial bagi penduduk sebaik mungkin untuk menciptakan kesejahteraan. Berdasarkan gambaran di atas, maka penting bagi penulis untuk mengkaji lebih dalam tentang keberadaan bank tanah ini, bagaimana implikasi dari peranannya, akankah menimbulkan masalah dan konflik agraria dalam masyarakat khususnya bagi mereka yang tergolong dalam perhutani, serta bagaimanakah momentum ini apabila dikaitkan dengan Teori Negara Kesejahteraan.

---

<sup>4</sup> Hadi Arnowo, "Pengelolaan Aset Bank Tanah untuk Mewujudkan Ekonomi Berkeadilan." *Jurnal Pertanahan* 2 no. 1 (2021): 89-102, <https://doi.org/10.53686/jp.v1i1.22>.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Konsep Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja, Diakses melalui <https://lbhpengayoman.unpar.ac.id> pada Tanggal 28 September 2022 Pukul 22.00 WIB.

## 2. Metode

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam tulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dibangun adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin (ajaran). Adapun metode penelitian ini berfokus pada kaidah atau peraturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa telah benar atau salah serta bagaimana sebaiknya peristiwa itu menurut hukum.<sup>7</sup> Selanjutnya untuk memaksimalkan penelitian ini maka penulis menggunakan tiga fokus pendekatan, yaitu pendekatan teoretis untuk mengaitkan permasalahan ini dengan Teori Negara Kesejahteraan, pendekatan komparasi khususnya pada negara-negara yang juga memberlakukan Badan Bank Tanah, serta pendekatan perundang-undangan dengan kajian secara mendetail terhadap ketentuan Pasal 125 sampai dengan Pasal 135 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja serta Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah.

## 3. Analisis

### 3.1 Urgensi dan Permasalahan dalam Pembentukan Badan Bank Tanah di Indonesia

Bank Tanah adalah salah satu sarana manajemen sumber daya yang penting untuk meningkatkan produktivitas pemanfaatan tanah. Metode yang diusung dalam bank tanah adalah kontrol pasar dan stabilisasi tanah pasar lokal. Bank tanah menjamin ketersediaan tanah untuk pelbagai keperluan pembangunan di masa yang akan datang, efisiensi APBN/ APBD, mengurangi konflik dalam proses pembebasan tanah dan mengurangi dampak buruk liberalisasi tanah. Manajemen bank tanah berhubungan dengan bagaimana perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan kegiatan serta pengawasan terhadap kegiatan bank tanah dalam mewujudkan tujuan bank tanah. Didukung oleh regulasi yang memadai dan kelembagaan yang kuat, manajemen bank tanah pada akhirnya bisa mewujudkan enam fungsi bank tanah, yaitu penghimpun tanah (*land keeper*); sebagai pengaman tanah (*land warrantee*); sebagai pengendali penguasaan tanah (*land purchase*); sebagai pengelola tanah (*land management*); sebagai penilai tanah (*land appraisal*); dan sebagai penyalur tanah (*land distributor*). Kegiatan bank tanah secara konseptual harus memuat kebijakan dan strategi optimalisasi pemanfaatan dan penggunaan tanah.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm 33-36.

<sup>8</sup> Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2013), hlm 45.

Badan Bank Tanah sejatinya memiliki urgensi tersendiri untuk segera dibentuk di Indonesia mengingat Salah satu target Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 yang ingin dicapai adalah pembangunan infrastruktur untuk mencapai kondisi layanan negara yang optimal. Indeks daya saing global Indonesia ditinjau dari aspek daya saing infrastruktur berada di peringkat 50 pada tahun 2019.<sup>9</sup> Gambaran umum terkait kondisi infrastruktur negara saat ini adalah kondisi jalan khususnya jalan daerah yang kurang memadai, Pembangunan sarana transportasi kereta api sebagai sarana transportasi massal yang kurang memadai, peningkatan efektivitas serta efisiensi pembiayaan dalam Penyediaan Infrastruktur. Intensitas kebutuhan pembangunan yang semakin meningkat serta kondisi makin terbatasnya ketersediaan tanah secara simultan berakibat pada semakin sulitnya optimalisasi pemanfaatan penggunaan tanah, khususnya bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga yang terjadi kemudian adalah pertentangan kepentingan antar pihak atas sebidang tanah yang sama. Perkembangan terkini yang terjadi kemudian adalah penguasaan tanah oleh badan usaha swasta dalam skala luas untuk dimanfaatkan jauh di waktu yang akan datang. Pencadangan tanah seperti ini sebenarnya merupakan praktik spekulasi dan menurut peraturan perundangan termasuk dalam kategori penelantaran tanah. Praktik seperti itu banyak dilatarbelakangi faktor mencari keuntungan semata dengan mendapatkan perbedaan harga tanah saat dibeli dengan saat dijual kembali (dimanfaatkan) dalam masa waktu yang panjang hingga 10-20 tahun kemudian oleh pihak yang terlibat didalamnya.<sup>10</sup>

Badan usaha swasta yang bergerak di bidang properti dengan status kepemilikan tanah berupa Hak Guna Bangunan (HGB), dan di bidang perkebunan dengan status kepemilikan tanah berupa Hak Guna Usaha (HGU), serta sebagai badan usaha swasta yang bergerak dalam penyiapan tanah untuk kawasan perindustrian dengan regulasi Lingkungan Siap Bangun (Lisiba) dan Kawasan Siap Bangun (Kasiba) teridentifikasi yang paling sering melakukan praktik seperti ini. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa penguasaan tanah dalam skala luas tadi tidak diusahakan untuk mendorong pembangunan ekonomi tetapi cenderung dimanfaatkan sebagai objek spekulasi dan investasi oleh beberapa pihak tertentu. Lebih dari itu, luasan tanah yang terindikasi ditelantarkan tersebut telah menjadi agunan serta dibebankan haknya melalui hak tanggungan di lembaga keuangan/perbankan.<sup>11</sup>

Di balik romantika urgensi dari pembentukan Badan Bank Tanah ini, dengan hadirnya Undang-Undang Cipta Kerja yang mencantumkan pengaturan (substansi) tentang Bank Tanah ini masih memiliki permasalahan yang sangat signifikan. Adapun problematika yang dimaksud oleh penulis adalah terkait status hukum badan tersebut, pengaturan mekanisme kerja, diferensiasi kewenangan ATR/BPN dengan pelimpahan kewenangan yang sama dengan badan tersebut, diadopsinya kembali asas *domein verklaring* secara tidak langsung, serta memperparah konflik agraria dan lingkungan, di mana semua ini merujuk pada bentuk praktik negaraisasi tanah. Adapun bentuk negaraisasi tanah yang dimaksud oleh penulis adalah praktik pengalihan status suatu tanah menjadi tanah negara melalui proses penghimpunan tanah, serta status yang diberikan bukan lagi pengejawantahan dari hak menguasai negara, melainkan hak

---

<sup>9</sup> Nadya, dkk., *Perkembangan Indeks Daya Saing Global Indonesia* (Jakarta: Pusat Kajian Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat RI, 2020), hlm 3.

<sup>10</sup> Sosialisasi Pembangunan Infrastruktur, 2015, Direktorat Sarana dan Prasarana, Bappenas.

<sup>11</sup> *Ibid.*

milik negara. Tolak ukur objek pengadaan tanah oleh Bank Tanah yang belum jelas inilah yang menjadi permasalahan karena akan menimbulkan multitafsir dan menjadi alat (akses) untuk mempermudah negara dalam melakukan alih status tersebut.

Status hukum Bank Tanah di dalam Undang-Undang Cipta Kerja disebut sebagai badan khusus yang mengelola tanah. Pembentuk undang-undang belum menjelaskan secara tegas bentuk hukum Bank Tanah apakah sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN), lembaga negara, Badan Layanan Umum (BLU), atau bentuk yang lain. Status ini sangat penting karena berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang sehari-hari, status pekerja atau karyawan, dan perlindungan hukum pihak ketiga. Pembentukan Bank Tanah berdasarkan UU Cipta Kerja, tetapi ketentuan lebih lanjut diatur di dalam Peraturan Pemerintah (PP Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah). Bentuk hukum ini akan berpengaruh terhadap jenis subjek hukum Bank Tanah dalam penyelenggaraan fungsi dan perannya. Jika sebagai subjek hukum, maka ia dapat melakukan perbuatan hukum dengan pihak ketiga sedangkan jika bukan subjek hukum maka ia sebagai bagian unit kerja dari suatu lembaga pemerintahan tertentu. Bentuk pertanggungjawaban Bank Tanah juga belum diatur, bertanggungjawab kepada Presiden atau tidak.<sup>12</sup>

Menurut Maria S.W. Sumardjono, permasalahan lain dari pembentukan Badan Bank Tanah ini yaitu belum jelas secara filosofis, landasan hukum, dan prinsip dasar/asas-asasnya, urgensi pembentukannya, asal tanah, dan pihak yang paling diuntungkan dengan keberadaan Badan. Sekilas nampaknya pembuat undang-undang mendahulukan pendirian dan ketentuan umum terlebih dahulu terhadap Bank Tanah. Pendiannya pun juga diikutsertakan ke dalam suatu Undang-Undang Omnibus Law yang memuat beraneka ragam Undang-Undang. Menurut penulis inisiatif Pemerintah ini menandakan bahwa kehadiran Bank Tanah sudah mendesak. Bank Tanah bukan lembaga yang berorientasi pada keuntungan (non profit), undang-undang menghendaki keuntungan sesuai dengan prinsip dalam kerjasama pemerintah yang objeknya barang milik negara/barang milik daerah. Hal ini tercermin dari Pasal 129 ayat (2) dimana Hak Pengelolaan (HPL) Bank Tanah dapat diberikan Hak Guna usaha/HGU, Hak Guna Bangunan/HGB, atau Hak Pakai yang secara yuridis wajib didasarkan perjanjian yang dibuat Bank Tanah dengan mitranya/pihak ketiga. Konstruksi hukum ini tunduk terhadap hukum pengelolaan barang milik negara/daerah. Selanjutnya akan dibuat suatu perjanjian seperti Perjanjian Penggunaan Tanah sebagaimana diatur didalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan.<sup>13</sup>

Badan Bank Tanah juga berhubungan erat dengan terjadinya konflik agraria dan lingkungan di masa yang akan datang. Konflik agraria dan lingkungan di Indonesia setidaknya disebabkan oleh tiga hal, yaitu: adanya pengembangan industri oleh pemerintah, adanya pemberian hak guna usaha kepada korporasi yang berhadapan dengan masyarakat, dan sengketa di lahan-lahan perhutanan yang dimiliki oleh perhutani yang berhadapan dengan masyarakat. Konflik agraria dan lingkungan ini

<sup>12</sup> Nizam Zakka Arrizal dan Siti Wulandari, Kajian Kritis Terhadap Eksistensi Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang* 18 no. 1 (2020): 99-110, <https://doi.org/10.37090/keadilan.v18i2.307>.

<sup>13</sup> Maria SW Sumardjono, *Agenda yang Belum Selesai: Refleksi atas Berbagai Kebijakan Pertanahan*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020), hlm 97.

juga disebabkan oleh kebijakan pembangunan yang dilakukan pemerintah yang tolak titik awalnya berangkat dari kebijakan Master Plan Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) pada masa Kepresidenan Bapak Susilo Bambang Yudhoyono, yang kini diterapkan oleh Pemerintahan Jokowi, walaupun dengan nama yang berbeda. Namun, luaran dari kebijakan tersebut ternyata berdampak negatif bagi masyarakat mengingat UU Cipta Kerja ini hadir untuk memudahkan para pemodal (pengusaha/investor) untuk menggunakan lahan-lahan yang ada di Indonesia. Mengingat implikasi yang akan dirasakan oleh masyarakat kedepannya, demonstrasi pun senantiasa disuarakan dengan tiga tuntutan untuk menanggapi hadirnya bank tanah ini. Pertama, mencabut UU Cipta Kerja dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Presiden. Kedua, merubah beberapa pasal yang bermasalah dalam UU Cipta Kerja ini. Ketiga, pelaksanaan UU Cipta Kerja ini ditunda sementara waktu. Pada dasarnya, Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja yang seharusnya dimanfaatkan untuk kepentingan dan kemakmuran rakyat seperti dapat digunakan untuk lahan-lahan pertanian, justru difokuskan pada bidang pembangunan yang sifatnya praktik perampasan tanah untuk diberikan status sebagai tanah negara kemudian didistribusikan kepada pihak-pihak yang ingin mendirikan usaha di Indonesia. Untuk itu, tujuan tersebut merupakan bentuk kebijakan yang justru meminggirkan kepentingan masyarakat (utamanya masyarakat tradisional).<sup>14</sup>

Bank Tanah juga diprediksi mampu memasifkan pemberian penguasaan tanah kepada pihak yang mendapatkan perizinan dari pusat tanpa mempertimbangkan ketidaksetujuan yang disampaikan oleh masyarakat. Selanjutnya, negara tetap melaksanakan pembentukan badan ini dengan dalih demi kepentingan umum serta negara hanya menjadi instrumen bagi para pemodal dalam konsep pembangunan ini. Hal ini tentunya telah menggambarkan bahwa UU ini bukan memberikan kesejahteraan bagi rakyat melainkan sebaliknya, berpotensi menjadikan rakyat menjadi gelandangan-gelandangan baru. Dari sini terlihat jelas bahwa pengaturan Badan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja sejatinya lahir dari suatu keadaan politik tertentu kemudian menjadi cerminan dari pemerintahan saat ini.<sup>15</sup>

Hadirnya bank tanah juga berdampak luas bagi reforma agraria di Indonesia. Komitmen pemerintah dalam menjalankan reforma agraria sejatinya dianggap sebagai angin segar yang tujuannya untuk mengurangi kesenjangan kuasa lahan yang selama ini terjadi di Indonesia. Namun nyatanya, substansi dalam UU Cipta Kerja yang mengatur tentang Bank Tanah justru menerangkan bahwa Bank Tanah merupakan pengendali utama dalam pengadaan dan pengalokasian tanah di Indonesia serta dalam mekanisme pelaksanaannya memiliki orientasi untuk mendorong maraknya praktik-praktik liberalisasi tanah di Indonesia. Selain itu, Badan Bank Tanah sejatinya mengandung muatan yang menyimpang karena justru menjadikan negara dapat memperoleh kepemilikan *absolute* atas tanah, padahal amanah dalam UU Pokok Agraria telah jelas memberikan peran kepada negara dalam mengelola tanah sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Selain itu, logika pasar pada bank tanah juga menjadikan tanah sebagai sebuah komoditas yang berujung pada bentuk liberalisasi

---

<sup>14</sup> Trisno Raharjo, Julian Dwi Prasetya, Roy Mortadho, *UU Cipta Kerja Bisa Memperparah Sengketa Agraria dan Lingkungan*, (2021), diakses melalui <https://www.uir.ac.id/uu-cipta-kerja-dalamlingkaran-konflik-agraria-dan-lingkungan/> pada Tanggal 3 Oktober 2022 Pukul 22.30 WIB.

<sup>15</sup> *Ibid.*

tanah, apabila ini terjadi, hal tersebut jelas dan bertentangan dengan asas fungsi sosial dalam UUPA.<sup>16</sup>

### 3.2 Konstruksi Badan Bank Tanah dalam Perspektif Teori Negara Kesejahteraan

Hukum berfungsi untuk menjinakkan kekuasaan telanjang dan menerangkan mekanisme atau cara untuk mengatur sebuah negara. Hal ini tertuang jelas dalam salah satu asas hukum yakni *potentia debet sequi justitiam, non antecedere* (kekuasaan mengikuti hukum bukan sebaliknya). Fungsi hukum ini hadir untuk memberikan batasan kepada penguasa (kekuasaan negara) agar tidak bertindak sewenang-wenang terhadap individu/perseorangan mengingat kekuasaan diberikan untuk kebaikan publik (*potentia non est nisi ad bonum*).<sup>17</sup> Dalam mengimplementasikan fungsi hukum ini, Indonesia sejatinya berpedoman pada Teori Negara Kesejahteraan (*Welfare State Theory*) yang konsepnya secara terang terdapat dalam Alinea Keempat Teks Pembukaan Undang-Undang Dasar NRI 1945.

Teori Negara Kesejahteraan berfokus pada pelaksanaan sistem jaminan sosial yang diselenggarakan untuk umum, yang mencerminkan hak-hak sipil di satu sisi dan kewajiban negara di sisi lain. Negara kesejahteraan menargetkan orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin dengan cara terbaik. Ini bertujuan untuk menghubungkan sistem hukum dan mengatur jaringan layanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan warga secara adil dan berkelanjutan.<sup>18</sup>

Konsep negara kesejahteraan muncul pertama kali pada abad ke-20, dan menurut Kranenburg, negara kesejahteraan berarti negara yang tidak hanya untuk kesejahteraan penguasa atau kelompok tertentu, tetapi untuk kesejahteraan seluruh rakyat dari negara tersebut.<sup>19</sup> Salah satu pandangan Kranenburg didasarkan pada kepentingan ekonomi pada abad ke-19, ketika aspek perindustrian, perdagangan, dan pertanian hanya didominasi oleh segelintir orang, yaitu kaum bangsawan, yang menyebabkan ketimpangan ekonomi. Dengan demikian, dalam pengertian negara kesejahteraan, negara dituntut untuk hadir dalam bidang ekonomi dan kemudian juga dalam segala bidang kehidupan manusia. Inilah realisasi dari tujuan konsep negara kesejahteraan, yaitu untuk mencapai keberhasilan bangsa dengan berpartisipasi langsung dalam kehidupan masyarakat.<sup>20</sup> Dalam kaitannya dengan negara kesejahteraan, negara memiliki peran yang sangat penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya, bahkan suatu masyarakat dapat atau tidak memperoleh kesejahteraan tergantung pada peran negara dalam melaksanakan kesejahteraan.

---

<sup>16</sup> Lusia Arumingtyas, *Bank Tanah Ancam Reforma Agraria* (2021), diakses melalui <https://www.mongabay.co.id/2021/07/09/bank-tanah-ancam-agenda-reforma-agraria-ini-alasannya/> pada Tanggal 3 Oktober 2022 Pukul 22.50 WIB.

<sup>17</sup> Zainal Arifin Mochtar, Eddy O.S. Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum* (Jakarta: Red and White Publishing, 2021), hlm 7.

<sup>18</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan di Indonesia*, (Jakarta: Reneka Cipta, 2001), hlm 65.

<sup>19</sup> Isrok dan Dhia Al-Uyun, *Ilmu Negara (berjalan dalam dunia abstrak)*, (Malang: UB Press, 2010), hlm 23.

<sup>20</sup> Soehino, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Liberty, Yogyakarta, 2000), hlm 196.

Apabila dikonstruksikan dengan Teori Negara Kesejahteraan, maka badan bank tanah cenderung tidak merepresentasikan adanya teori atau konsepsi tersebut. Hal ini dapat dilihat berdasarkan tujuan Bank Tanah itu sendiri yang cenderung memberikan jaminan ketersediaan tanah bagi para pelaku usaha untuk mendirikan usahanya di Indonesia. Sebaliknya, pendistribusian tanah yang dilakukan oleh Bank Tanah ini juga tidak berfokus pada peningkatan kualitas dan kuantitas lahan pertanian, perlindungan kawasan hutan, dan hal-hal yang berkaitan dengan kemanfaatan bagi masyarakat tradisional. Untuk itu, tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dari Bank Tanah ini perlu dipertanyakan. Selain itu, tujuan ekonomi berkeadilan juga tidak mungkin terjamin apabila ada tumpang tindih peruntukan tanah yang hanya dapat dirasakan oleh segelintir orang atau orang-orang yang memiliki modal (investor atau pengusaha swasta), sehingga kedua hal inilah yang berkontradiksi dengan tujuan dari teori negara kesejahteraan. Dalam penjelasan sebelumnya, Teori Negara Kesejahteraan dimanfaatkan untuk memberikan jaminan sosial dan menyelenggarakan hak-hak masyarakat sipil untuk menjamin adanya kesejahteraan di dalam negara itu sendiri. Namun, adanya praktik negaraisasi tanah melalui pembentukan badan ini jelas tidak memberikan kesejahteraan kepada masyarakat bahkan justru sebagai sarana untuk memberikan kesengsaraan bagi masyarakat itu sendiri. Selain itu, apabila substansi dan mekanisme kerjanya ditelusuri dengan saksama, maka bentuk penguasaan tanah nantinya akan disajikan dalam bentuk hak milik negara, bukan lagi hak menguasai negara. Untuk itu, penulis mendalilkan bahwa penguasaan negara melalui badan bank tanah ini telah mencederai Teori Negara Kesejahteraan.

Dalam tujuannya pun, andaikan Bank Tanah ini murni diperuntukkan untuk rakyat yang berprofesi sebagai petani tradisional dan hal-hal yang berkaitan dengan manfaat yang akan diberikan kepada masyarakat yang membutuhkan, tentu dugaan akan terjadinya konflik agraria dan lingkungan tidak akan terlintas di benak siapapun. Namun sayangnya, tujuan diperluasnya kesempatan bagi investor atau pengusaha untuk masuk di Indonesia dengan mekanisme pengadaan lahan yang besar yang dilakukan oleh negara kepada mereka akan memperburuk konflik agraria dan lingkungan itu sendiri. Dengan demikian, bukannya negara hadir untuk memberikan perlindungan, justru negara sendiri yang membuka peluang untuk mengimplementasikan sifat jahat kepada masyarakatnya, dan tentunya masyarakat khususnya yang masih menjalankan aktivitasnya secara tradisional sedikit banyaknya akan merasakan dampak signifikan.

Mengapa dampak itu dapat dirasakan oleh masyarakat? hal ini juga berkaitan dengan objek/sasaran dari kebijakan pembentukan Bank tanah itu sendiri. Adapun Objek tanah yang dapat dikuasai oleh bank tanah adalah tanah hasil penetapan pemerintah yang berasal dari tanah negara, seperti: (a) tanah bekas hak; (b) kawasan dan tanah terlantar; (c) tanah pelepasan kawasan hutan; (d) tanah timbul; (e) tanah hasil reklamasi; (f) tanah bekas tambang; (g) tanah pulau-pulau kecil; (h) tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang; dan (i) tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya.<sup>21</sup> Selanjutnya, terkait objek bank tanah, belum ada kejelasan terkait tolak ukur kapan sebuah tanah dikatakan sebagai tanah bekas hak, kawasan terlantar, tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya dan lain-lain. Hal ini dapat mengakibatkan

---

<sup>21</sup> Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah

masyarakat tradisional yang dalam jangka waktu lama melaksanakan pengelolaan atas tanah tetapi tidak memiliki bukti kepemilikan atas tanah menjadi korban dari kebijakan ini. Selanjutnya, hal ini akan menjadi sarana pemerintah untuk melakukan alih status tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya itu sebagai tanah negara, tanpa mempertimbangkan nilai historis-filosofis dari negara tersebut akibat tidak adanya tolak ukur tadi.

Selain itu, negara juga dianggap terlalu bersemangat untuk menyatakan sebuah tanah tidak memiliki penguasaan di atasnya, inilah yang dapat menjadi cikal bakal lahirnya konflik agraria mengingat hutan dan tanah-tanah kosong, tetapi terdapat ekosistem di atasnya dapat dicap oleh negara sebagai salah satu objek pengadaan tanah dari Bank Tanah ini. Dapat disimpulkan pula bahwa baik dalam Pasal 125 sampai dengan Pasal 135 Undang-Undang Cipta Kerja maupun dalam peraturan turunannya belum dapat menjelaskan indikator dan tolak ukur sebuah tanah dapat dikatakan sebagai tanah yang tidak memiliki kepemilikan di atasnya. Kembali lagi hal tersebut akan mengancam masyarakat tradisional untuk dijadikan korban khususnya bagi mereka yang belum mampu membuktikan kepemilikan tanah.

Penulis pun mengamini bahwa pengaturan badan ini secara substansial mengedepankan adanya ekonomi berkeadilan dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, apabila diilhami dan diinterpretasikan dengan saksama, skenario besar dibalik pembentukan badan ini memungkinkan terjadinya momentum kata-kata manis dalam *law in book* tak seindah *law in action*. Kegigihan negara melalui pemerintah untuk mengadakan Bank Tanah ini sejatinya dinilai mampu melahirkan tumpang tindih kewenangan antara badan tersebut dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional serta mampu membuka peluang sebesar-besarnya kepada penguasa dan pemilik modal yang besar untuk menjadikan Bank Tanah ini sebagai sarana untuk meraup keuntungan sebesar-besarnya (*abuse of power*).

Pusat Kajian Etnografi Komunitas Adat juga menyatakan bahwa Badan Bank Tanah ini tak rasional dan tak urgen dalam implementasi agenda reforma agraria. Apalagi secara substansi, dapat digambarkan bahwa lembaga ini memiliki semangat berbeda dalam upaya penyelesaian ketimpangan kepemilikan lahan, padahal sejatinya ada agenda terselubung dalam regulasi ini yang melakukan redefinisi dari pengertian reforma agraria. Tanah reforma agraria, yang didistribusikan bank tanah kepada masyarakat hanya sebatas hak pengelolaan. Hal ini jelas timpang dengan semangat reforma agraria yang *genuine* mendistribusikan aset negara kepada masyarakat yang tidak mampu dan membutuhkan untuk keadilan dan kesejahteraan. Selain itu, fungsi-fungsi Bank Tanah sejatinya telah diakomodasi oleh Kementerian ATR/BPN mengingat tugas wajib BPN adalah mendistribusikan tanah dan menjaga struktur ketimpangan agraria baru berbicara pada pertumbuhan dan keuntungan.<sup>88</sup>

Berdasarkan catatan KPA 2020, ada 241 konflik agraria bersifat struktural di seluruh sektor, dengan 135.000 keluarga tersebar di 359 desa/kota terdampak konflik. Kehadiran bank tanah akan memperparah sekaligus menghambat penyelesaian konflik agraria di seluruh sektor karena mengarah pada praktik liberalisasi pertanahan, spekulasi dan monopoli tanah oleh segelintir kelompok, termasuk elit pemerintahan sehingga berpotensi besar dalam melegalkan cara-cara perampasan tanah dan pengusuran wilayah hidup masyarakat, memperparah kemiskinan struktural di pedesaan dan perkotaan. Selanjutnya, dalam revisi UU Pengadaan Tanah, telah

memperluas definisi kepentingan umum, yang jadi salah satu tujuan bank tanah. Dapat pula digambarkan bahwa kehadiran lembaga ini berpotensi kuat menyediakan ladang subur korupsi dan kolusi agraria yang dilegalkan hukum mengingat salah satu pengaturan yang terdapat dalam Pasal 50 PP Bank Tanah, di mana Menteri ATR/BPN dapat memutihkan HGU-HGU terlantar atau HGU berkonflik dengan petani dan masyarakat adat, dengan memberikan kemudahan proses pengakuan hukum kepada perusahaan yang membutuhkan tanah tersebut. Untuk itu, bukannya negara hadir untuk memberikan perlindungan kepada warganya, tetapi negara justru tidak mengindahkan peran minimal dalam teori ini lalu ingin menjadi elemen pemegang kendali penuh atas aspek pertanahan masyarakat.<sup>22</sup> Adapun menurut penulis, negaraisasi tanah merupakan bentuk kontradiktif terhadap teori negara kesejahteraan, dan beberapa objek yang diatur dalam peraturan ini seperti tanah bekas hak, tanah terlantar, dan tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya tidak dialihstatuskan sebagai negara, dan lebih urgensi untuk diberikan kepada rakyat khususnya masyarakat tradisional untuk mengelolanya, serta masyarakat ekonomi lemah untuk mewujudkan tujuan ekonomi berkeadilan.

#### 4. Penutup

Intensitas kebutuhan pembangunan yang semakin meningkat serta kondisi makin terbatasnya ketersediaan tanah secara simultan berakibat pada semakin sulitnya optimalisasi pemanfaatan penggunaan tanah. Namun, dibalik kebutuhan ini pemerintah perlu untuk hati-hati dalam merumuskan regulasi/kebijakan, apalagi terkait pertanahan yang merupakan salah satu aspek sensitif karena kerap kali menimbulkan konflik. Dibalik fungsi Bank Tanah untuk perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah, tetapi dari gambaran umumnya saja sudah dapat ditebak bahwa ini merupakan praktik negaraisasi tanah dan tidak mengejawantahkan amanah Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945, UUPA, serta Reforma Agraria. Badan ini juga sangat jauh dari pengejawantahan teori negara kesejahteraan karena pelaksanaannya justru memicu konflik agraria dan lingkungan secara signifikan karena Bank Tanah dapat dijadikan sarana untuk memperkaya segelintir orang. Adapun rekomendasi dari penulis untuk menindaklanjuti perihal ini adalah pelimpahan sepenuhnya fungsi dan kewenangan dari Badan Bank Tanah kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang sedari dulu mengawal negara dalam bidang pertanahan. Selain itu, apabila pemerintah tetap ingin mempertahankan badan ini, maka diperlukan penataan regulasi terlebih dahulu dengan memperhatikan prinsip kehati-hatian, kejelasan tujuan, serta setiap aspek yang dipengaruhi oleh pembentukan dari badan ini harus diberikan kemanfaatan dengan tolak ukur/hasil yang terukur.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- Bernhard Limbong. *Bank Tanah*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2013.
- Direktorat Sarana dan Prasarana. *Sosialisasi Pembangunan Infrastruktur*. Jakarta: Bappenas, 2015.
- Isrok dan Dhia Al-Uyun. *Ilmu Negara (Berjalan dalam Dunia Abstrak)*. Malang: UB Press, 2010.
- Maria SW Sumardjono. *Agenda yang Belum Selesai: Refleksi atas Berbagai Kebijakan Pertanahan*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020.
- Moh. Mahfud MD. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan di Indonesia*. Jakarta: Reneka Cipta, 2001.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Nadya, dkk. *Perkembangan Indeks Daya Saing Global Indonesia*. Jakarta: Pusat Kajian Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat RI, 2020.
- Soehino. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2000.

**Jurnal**

- Basoeki Hadimoeljono, "Mencari Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang yang Efektif", *Jurnal Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan BAPPENAS* 2 (2013): 23.
- Cut Lina Mutia, "Bank Tanah: Antara Cita-Cita dan Utopia." *Lex Jurnalica* 1 no. 2 (2022): 109-117.
- Hadi Arnowo, "Pengelolaan Aset Bank Tanah untuk Mewujudkan Ekonomi Berkeadilan." *Jurnal Pertanahan* 2 no. 1 (2021): 89-102.
- Nizam Zakka Arrizal dan Siti Wulandari, Kajian Kritis Terhadap Eksistensi Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang* 18 no. 1 (2020): 99-110.
- Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S. Hiariej. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Red and White Publishing, 2021.
- Raffli Noor, "Manajemen Bank Tanah", *Jurnal Direktorat dan Tata Ruang BAPPENAS* 1 (2014): 19.
- Ranitya Ganindha, "Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyedia Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum." *Arena Hukum* 9 no. 3 (2016): 442-462.

**Artikel**

Anonim, Konsep Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja, Diakses melalui <https://lbhpengayoman.unpar.ac.id/> pada Tanggal 28 September 2022 Pukul 22.00 WIB.

Lusia Arumingtyas, Bank Tanah Ancam Reforma Agraria (2021), Diakses melalui <https://www.mongabay.co.id/2021/07/09/bank-tanah-ancam-agenda-reformaagraria-ini-alasannya/> pada Tanggal 3 Oktober 2022 Pukul 22.50 WIB.

Trisno Raharjo, Julian Dwi Prasetya, Roy Mortadho, *UU Cipta Kerja Bisa Memperparah Sengketa Agraria dan Lingkungan*, (2021), diakses melalui <https://www.uui.ac.id/uu-cipta-kerja-dalam-lingkaran-konflik-agraria-danlingkungan/> pada Tanggal 3 Oktober 2022 Pukul 22.30 WIB.

**Peraturan Perundang-Undangan**

Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.