

Politik Hukum Pembentukan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Muhammad Fajar Sidiq Widodo¹, Moh Ahza Ali Musthofa²

¹Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Kediri

¹m.fajar.sw@iainkediri.ac.id, ²ahzamusthofa24@gmail.com

Corresponding Author: Muhammad Fajar Sidiq Widodo

Diterima: 10 Agustus 2022 Direvisi: 15 Agustus 2022 Disetujui: 26 Agustus 2022

Abstract: *The need for land availability continues to increase along with the increasing population of Indonesia. However, there are a lot of abandoned lands and the high price of land in the hands of speculators is a separate problem in realizing the ideals of Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The Land Bank Agency is here to provide alternative solutions to answer these problems. The Land Bank Agency was born from the mandate of the law related to job creation. The institution is regulated in Government Regulation Number 64 of 2021 concerning the Land Bank Agency. Its presence will more or less intersect or even change the existing legal system.*

Keywords: *Legal Policy; Badan Bank Tanah.*

Abstrak: Kebutuhan akan ketersediaan tanah terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk Indonesia. Namun, banyak sekali tanah-tanah terlantar dan tingginya harga tanah di tangan spekulasi menjadi masalah tersendiri dalam mewujudkan cita Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Badan Bank Tanah hadir untuk memberikan alternatif solusi untuk menjawab permasalahan tersebut. Badan Bank Tanah lahir dari amanat undang-undang terkait cipta kerja. Kelembagaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Kehadirannya tentu sedikit banyak akan bersinggungan atau bahkan merubah sistem hukum yang telah ada.

Kata Kunci: Politik Hukum; Badan Bank Tanah.

Pendahuluan

Badan Bank Tanah (untuk selanjutnya cukup disebut “Bank Tanah”) merupakan wakil negara dalam menata tanah-tanah yang belum dikelola. Pemerintah dapat membeli atau mengambil alih tanah yang nantinya dapat dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan. Tugas dari lembaga ini adalah mengelola tanah-tanah dengan fokus pada reforma agraria dan redistribusi tanah pada masyarakat.¹

Lahirnya Bank Tanah juga merupakan langkah tepat pemerintah untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mengutip pernyataan Sofyan Djalil² saat mengikuti kegiatan dalam jaringan (*online*) yang diselenggarakan oleh Tempo, jika tanah dikuasai oleh Bank Tanah, maka pemerintah dapat memberikan tanah untuk rumah rakyat secara gratis. Negara tidak perlu memiliki tanah, tapi yang penting negara memfasilitasi pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan kerja, dan membawa kesejahteraan kepada masyarakat.

Asal mula munculnya bank tanah ini, salah satunya, disebabkan oleh permasalahan pengadaan tanah untuk pembangunan. Pembangunan infrastruktur negara yang digencarkan tentunya membuat kebutuhan tanah semakin besar. Besarnya kebutuhan tersebut membuat persaingan harga tanah menjadi tidak terkendali, sehingga kegiatan pembebasan tanah memerlukan biaya yang sangat tinggi untuk pembayaran ganti rugi. Selain tingginya harga, proses pembebasan lahan akan memakan waktu yang cukup lama. Pembiayaan proses eksekusi juga menjadi mahal. Hal tersebut tentunya menjadikan proses pengadaan tanah menjadi sangat lama.³

¹ Tempo, “Bank Tanah Lindungi Kepentingan Masyarakat,” *Tempo.Co*, last modified 2020, accessed June 10, 2022, <https://nasional.tempo.co/read/1409705/bank-tanah-lindungi-kepentingan-masyarakat/full&view=ok>.

² Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Republik Indonesia (2016-2022).

³ Ranitya Ganindha, “Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum,” *Arena Hukum* 9, no. 3 (2016): 442–462.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020) dalam sektor pertanahan sebenarnya memberikan kepastian kepada orang-orang yang beritikad baik dan dapat memberikan manfaat kepada orang banyak. Di sisi lain, peraturan tersebut akan memerangi praktik percaloan dan pemburu rente yang mengumpulkan tanah hanya untuk kepentingan pribadi semata. Bank Tanah juga dapat mencabut izin tanah yang tidak diurus oleh pemiliknya yang kemudian bisa dijual kepada investor yang siap membeli dengan harga yang lebih mahal.

Dari sudut pandang investor, Bank Tanah tentunya disambut dengan baik, mengingat proses perizinan akan dipermudah dan dipercepat. Namun, kemunculan Bank Tanah juga mendapat perhatian masyarakat yang mempertanyakan keberadaannya. Apakah untuk menyejahterakan rakyat atau justru malah menyejahterakan investor yang menginginkan tanah dengan cepat dan mudah?⁴

UU No. 11 Tahun 2020 selalu memunculkan hal-hal yang menarik untuk dibahas. Salah satunya adalah mengenai Bank Tanah sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 125 UU No. 11 Tahun 2020. Bank Tanah masuk dalam UU No. 11 Tahun 2020, yang notabene, disusun menggunakan metode *omnibus law*, justru menjadikan dasar filosofis dan sosiologis pembentukannya tidak jelas.

Hal ini bisa dilihat dari konsideran dan penjelasan. Pada bagian konsideran “Menimbang” yang mengatur secara umum tidak spesifik pada Bank Tanah. Sementara itu, pada bagian konsideran “Mengingat”, disebutkan TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. TAP MPR ini kemudian menjadi satu-satunya landasan yuridis yang mungkin bisa dikaitkan dengan lahirnya Bank Tanah.

Di sisi yang lain, pada bagian penjelasan, Bank Tanah hanya disebut 2 (dua) kali dalam “Penjelasan Umum. Pertama, pembentukan lembaga penyediaan lahan untuk meningkatkan investasi pemerintah pusat maupun

⁴ Tempo, “Bank Tanah Lindungi Kepentingan Masyarakat.”

daerah dan percepatan proyek strategis nasional. Kedua, disebutkan dalam bagian ruang lingkup UU No. 11 Tahun 2020 pada huruf f mengenai pengadaan tanah. Dalam substansi penjelasan hampir semuanya disebutkan cukup jelas saja. Padahal, ada banyak sekali hal mendasar yang harus diungkapkan mengenai Bank Tanah tersebut. Apakah karena metode *omnibus law* dan permintaan presiden untuk menyelesaikan aturan ini dalam waktu singkat, kemudian kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan dikesampingkan?

Selanjutnya, pada tanggal 29 April 2021, pemerintah mengundangkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (PP No. 64 Tahun 2021). Pembentukan peraturan pemerintah ini dilatarbelakangi oleh banyaknya tanah terlantar yang terdapat di Indonesia. Disebutkan pula tanah-tanah yang terlantar tersebut cenderung digunakan atau dimanfaatkan untuk objek spekulasi.

Konstitusi telah memberikan pengaturan yang jelas mengenai pertanahan di Indonesia. Ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 bahwa kekuasaan yang diberikan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya ada pada negara, dan untuk itu negara wajib mengatur kepemilikan dan memimpin penggunaannya. Tujuannya adalah agar semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasalnya, tanah memiliki fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan. Namun, di negara Indonesia yang begitu luas ini, masih terdapat banyak sekali tanah terlantar yang tidak jelas pemanfaatannya. Tanah-tanah terlantar tersebut cenderung dimanfaatkan hanya sebagai objek spekulasi.

Jumlah tanah yang terindikasi terlantar sejumlah 4.880.598,3049 hektar berdasarkan hasil inventarisasi oleh Deirektorat Jenderal Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Republik Indonesia pada

tahun 2017. Dari jumlah data tersebut, seluas 465.062,3227 hektar dikeluarkan dari *database* tanah terindikasi terlantar, 1.081.160,5358 hektar diusulkan penetapan tanah terlantar, dan seluas 3.334.375,4464 hektar tanah yang belum dilakukan penertiban. Dari jumlah tanah yang terindikasi terlantar, terdapat 23.795,445 hektar lahan yang telah ditetapkan sebagai tanah terlantar. Jika diperinci lagi jumlah tanah terindikasi terlantar untuk tiap jenis haknya sebagai berikut: Hak Guna Usaha seluas 1.034.090,4361 hektar; Hak Guna Bangunan seluas 57.713,7789 hektar; Hak Pakai seluas 5.612,3920 hektar; Hak Pengelolaan seluas 204.510,7950 hektar; dan Ijin Lokasi seluas 3.578.670,9029 hektar.⁵ Jumlah yang sebegitu luas untuk dikelola dan dimanfaatkan, perlu diperjelas aturan mainnya.

Permasalahannya kemudian, penggunaan istilah “cenderung” dalam penjelasan (bagian umum) tidak menunjukkan adanya kepastian maksud dari kalimat tersebut, sehingga penggunaan kata yang demikian harus dihindari. Dalam konsideran “Mengingat”, hanya dicantumkan Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 11 Tahun 2020 saja. Padahal, terdapat lembaga negara yang memiliki kewenangan yang sebagian besar sama, yaitu Lembaga Manajemen Aset Negara (LMAN), yang justru malah tidak disinggung.

Bentuk perlembagaan Bank Tanah menjadi menarik ketika dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960), negara diberikan kewenangan untuk mengatur tanah yang berada di dalam wilayah Indonesia melalui hak menguasai negara, bukan dalam artian memiliki hak atas tanah kemudian dalam sertifikatnya tertulis nama Negara Republik Indonesia. Bentuknya juga tidak disamakan dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), tetapi ia memiliki aset yang bisa diperjualbelikan. Apakah kemudian tanah yang dimiliki oleh Bank Tanah ini status haknya menjadi netral, sehingga ia bisa menjelma menjadi hak atas tanah apapun sesuai dengan kehendak

⁵ Dian Aries Mujiburohman, *Penegakan Hukum Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar* (Yogyakarta: STPN Press, 2019), 4–5.

Bank Tanah? Inilah kemudian menjadikan dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan lembaga Bank Tanah tersebut tidak jelas.

Pembentukan lembaga penyediaan lahan yang dalam UU No. 11 Tahun 2020 disebut Bank Tanah, ternyata kewenangan dan fungsinya mirip dengan salah LMAN. Kedua lembaga tersebut sama-sama berfungsi sebagai penyedia tanah bagi kepentingan pelaksanaan proyek strategis nasional. Bank Tanah merupakan badan khusus yang mengelola tanah yang berada di bawah supervisi dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan. Harta kekayaannya berasal dari negara yang kemudian dipisahkan. Ini sangat menarik karena bentuknya seperti badan hukum, namun bukan badan hukum. Fungsi dari badan ini adalah untuk melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah.

Di sisi yang lain, LMAN merupakan lembaga yang dibentuk pada tahun 2015 yang berada di bawah Kementerian Keuangan Republik Indonesia, khususnya pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. Lembaga ini berfungsi untuk mengoptimalkan aset negara guna mendukung pendanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum untuk melaksanakan proyek strategis nasional.⁶ Beberapa tugas LMAN yang berkaitan langsung dan mirip seperti Bank Tanah adalah mengenai pengadaan, pengamanan, pemeliharaan, pengurusan perizinan, pendokumentasian, publikasi, pemasaran, dan penanganan hukum.⁷ Kemudian, dalam hal perencanaan dan pengembangan lahan atau tanah serta pengelolaan dana investasi pemerintah, termasuk pendanaan pengadaan tanah untuk pembangunan proyek strategis nasional. Aset-aset yang dikelola salah satunya adalah aset hasil pengadaan tanah untuk proyek strategis nasional.

⁶ Lihat, konsideran “*Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 54/PMK.01/2017 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Manajemen Aset Negara*, 2017.

⁷ Lihat, Pasal 2 huruf f dalam Ibid.

Dilihat dari dasar pembentukannya, keduanya memiliki fungsi yang sama, yaitu untuk mengelola lahan atau tanah untuk mendukung proyek strategis nasional. Perbedaannya terletak pada kementerian yang menaungi. Bukankah ini menjadi tidak efisien dan berdampak tidak baik pada anggaran negara? Bisa jadi juga berakibat terhadap kepentingan-kepentingan yang seharusnya menjadi tujuan pembangunan nasional menjadi tumpang tindih dan hal ini akan membuka celah celah-celah hukum yang rawan disalahgunakan.

Dalam sebuah negara yang menganut asas negara hukum, munculnya tumpang tindih kewenangan seperti ini merupakan sebuah keniscayaan yang tidak bisa dihindari. Namun, bukan berarti malah dibiarkan, tapi harus dicarikan penyelesaian agar sistem yang dibentuk dari asas negara hukum berjalan sebagaimana mestinya. Di samping itu juga untuk mewujudkan cita bangsa dan negara itu sendiri.

Dari penelusuran peneliti, terdapat artikel yang mengangkat isu mengenai Bank Tanah. Beberapa diantaranya adalah, pertama, artikel yang disusun oleh Ranitya Ganinda yang berjudul “Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah sebagai Alternatif Penyediaan Tanah bagi Masyarakat untuk Kepentingan Umum”.⁸ Kedua, artikel yang disusun oleh Raffli Noor yang berjudul “Manajemen Bank Tanah”.⁹ Ketiga, artikel yang disusun oleh Roma Tua Situngkir dan Sri Untari Indah Artati yang berjudul “Perbandingan Pengaturan Bank Tanah di Negara Indonesia dan Belanda”.¹⁰

Peneliti merumuskan beberapa isu yang harus diperjelas dari lahirnya Bank Tanah ini. Mulai dari konsep lembaganya, sejarah tumpang tindih kewenangan dengan LMAN, dan yang paling penting adalah keberadaan Bank Tanah ini menguntungkan siapa: rakyat atau investor. Dari beberapa fakta yang terungkap, justru menimbulkan satu pertanyaan yang besar:

⁸ Ganindhya, “Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum.”

⁹ Raffli Noor, “Manajemen Bank Tanah,” *Jurnal Direktorat dan Tata Ruang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional* 1 (2014).

¹⁰ Roma Tua Situngkir and Sri Untari Indah Artati, “Perbandingan Pengaturan Bank Tanah Di Negara Indonesia Dan Belanda,” *Reformasi Hukum* 4, no. 5 (2022).

“Sebenarnya apa yang diinginkan dari hadirnya Bank tanah ini?”. Oleh karena itu, rumusan dalam studi konseptual ini adalah “Bagaimana politik hukum pembentukan Bank Tanah yang diamanahkan dalam UU No. 11 Tahun 2020?”.

Metode Penelitian

Artikel ini disusun menggunakan metode penelitian hukum normatif yang bertujuan untuk mengetahui alasan-alasan di balik lahirnya Bank Tanah.¹¹ Untuk menggali alasan tersebut, peneliti menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan sejarah. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mengetahui makna pembentukan Bank Tanah yang terdapat dalam UU No. 11 Tahun 2020. Pendekatan ini sangat fleksibel untuk memandu memberikan jawaban atas kompleksnya dinamika hukum.¹² Lalu, pendekatan sejarah (*historical approach*) digunakan untuk melacak lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat berguna untuk memahami filosofi pembentukan Bank Tanah. Penggunaan kedua pendekatan tersebut dapat menghasilkan pemahaman yang lebih mendalam.¹³

Bahan hukumnya terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki otoritas atau legalitas, mulai dari UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, UU No. 11 Tahun 2020, PP No. 64 Tahun 2021, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019. Lalu, bahan hukum sekunder merupakan sumber penelitian yang digunakan untuk membantu

¹¹ Lihat, Moch Choirul Rizal, Fatimatuz Zahro', and Rizki Dermawan, “Metode Penelitian Hukum Normatif,” in *Ragam Metode Penelitian Hukum* (Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, Excellent 12: Solidaritas untuk Penelitian Hukum, dan Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia Fakultas Syariah IAIN Kediri, 2022), 24–25.

¹² Abu Yasid, *Aspek-Aspek Penelitian Hukum: Hukum Islam-Hukum Barat* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), 75–76.

¹³ *Ibid.*, 77.

menganalisis bahan hukum primer, seperti buku-buku hukum, jurnal-jurnal hukum, dan hal-hal lain yang dikemukakan seorang ahli hukum. Kemudian, bahan hukum tersier merupakan pelengkap untuk memperjelas makna, petunjuk, dan penjelasan yang sifatnya tambahan, seperti kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).¹⁴

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui tinjauan kepastakaan. Selanjutnya, peneliti akan melakukan analisis secara deskriptif-kualitatif.

Pembahasan

Walaupun sudah banyak diterapkan di banyak negara, sampai dengan saat ini istilah *land banking* atau bank tanah masih banyak ahli yang mendefinisikannya secara berbeda-beda. Ambil contohnya, misalnya, di Belanda yang memanfaatkan *land banking* untuk menunjang sektor pertanian, terdapat sekurang 2 (dua) lembaga publik yang memberikan pengertian *land banking* secara berlainan. *Dienst Landdelijk Gebied (DLG)* menyebutkan *land banking* sebagai “*The structural acquisition and temporary management of land in rural areas by an impartial state agency with the purpose to redistribute and/or lease out this land with a view to improve the agricultural structure and/or reallocate the land for other purposes with a general public interest*”. *Domeinen* menyebutkan *land banking* sebagai *strategic land management* berupa kegiatan “*holding of land for strategic purposes like infrastructure and city extension*”. Sementara itu, di Amerika Serikat, Alexander F. dalam tulisannya yang berjudul “*Land Bank Authorities: A Guide for the Creation and Operation of Land Banks*” menyatakan, “*land bank adalah a government entity that focuses on the conversion abandoned and tax delinquent properties into productive use*”.¹⁵

¹⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003), 42.

¹⁵ Sungkana, “Mengenal Bank Tanah/Land Banking Sebagai Alternatif Manajemen Pertanahan,” last modified 2015, accessed July 20, 2022,

Untuk menemukan alasan sebenarnya, tidak cukup hanya dengan memahami proses pembentukannya saja. Seperti penyusunan naskah akademiknya, proses pembahasannya, bahkan sampai pengesahannya. Menurut peneliti, itu belumlah cukup. Harus digali lebih dalam lagi agar dapat menemukan akar permasalahan yang tepat. Dalam hal ini, munculnya Bank Tanah tentu akan memberikan dampak pada sistem hukum dalam ketatanegaraan Indonesia. Di dalam teori yang dikemukakan Lawrence M Friedman mengenai *Three Element of Legal System*, dalam sebuah sistem hukum meliputi substansi, struktur, dan kultur.

Bank Tanah merupakan sebuah badan khusus bentukan pemerintah pusat untuk mengelola tanah. Amanahnya muncul pada Pasal 125 UU No. 11 Tahun 2020. Bank Tanah berfungsi untuk melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Di dalam ayat (3) disebutkan bahwa kekayaan Bank Tanah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Namun, ia bukanlah BUMN. Pasal 126 UU No. 11 Tahun 2020 memberikan jaminan terhadap ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk kepentingan umum, sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria.

Sebelum muncul dalam UU No. 11 Tahun 2020, embrio Bank Tanah telah di munculkan dalam Rencana Pemerintah Jangka Menengah Negara (RPJMN) tahun 2015-2019.¹⁶ Bank Tanah dibentuk sebagai lembaga pencadangan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Hal ini disebut sebagai bentuk jaminan terhadap kepastian ketersediaan tanah untuk keperluan berbagai sektor. Dimulai dari buku satu RPJMN 2015-2019, pertama, Bank Tanah berfungsi sebagai penyedia sarana dan prasarana untuk kepentingan revitalisasi perumahan umum. Hal tersebut merupakan

<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/8538/MENGENAL-BANK-TANAHLAND-BANKING-SEBAGAI-ALTERNATIF-MANAJEMEN-PERTANAHAN.html>.

¹⁶ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, *Buku I: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional* (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, 2014).

arah kebijakan dan strategi untuk meningkatkan akses masyarakat yang berpenghasilan rendah terhadap hunian yang layak.¹⁷ Kedua, Bank Tanah dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi manajemen lahan dan hunian di daerah perkotaan, seperti penyediaan dan revitalisasi rumah susun milik, rumah susun sewa, perumahan, serta pemanfaatan lahan untuk BUMN, swasta, dan masyarakat. Bahkan, meliputi juga pengelolaan terhadap tanah terlantar dan tanah wakaf. Ketiga, Bank Tanah sebagai fasilitator untuk mewujudkan kemandirian ekonomi yang berbentuk lembaga pencadangan tanah untuk menjamin ketersediaan tanah untuk keperluan di berbagai sektor.¹⁸

Buku 2 RPJMN 2015-2019 menjelaskan secara detail alasan yuridis untuk menjamin ketersediaan tanah guna pembangunan kepentingan umum. Aturan yang dirujuk adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum. Lebih lanjut diatur di dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2014. Pada pokoknya adalah untuk mengendalikan harga tanah yang berdampak langsung terhadap kesejahteraan masyarakat.

Atas dasar pengendalian harga tersebut, pemerintah berinisiatif untuk membentuk instrumen kelembagaan yang khusus. Lembaga yang mewakili negara untuk menyediakan tanah guna pembangunan sesuai dengan perencanaan tata ruang. Bank Tanah dapat secara aktif melakukan pembelian tanah pada kawasan yang diprioritaskan untuk pembangunan pusat pertumbuhan baru, terminal logistik tol laut, kawasan industri, dan perikanan.¹⁹

¹⁷ Ibid., 6–97.

¹⁸ Ibid., 7–17.

¹⁹ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, *Buku II: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional* (Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, 2014), 645.

Negara memiliki kewenangan untuk melaksanakan pencadangan tanah untuk digunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Negara tidak terikat waktu untuk memanfaatkan tanah yang dikuasai. Kebijakan ini akan direalisasikan dengan regulasi terkait Bank Tanah dengan berdasar pada peraturan presiden. Bank Tanah mewakili negara untuk melaksanakan pembelian bidang-bidang tanah pada kawasan yang diprioritaskan pembangunannya.²⁰ Oleh karena itu, kebijakan tersebut mengatur kelembagaan Bank Tanah, kewenangan, sumber pendanaan, serta pemanfaatan tanah yang berasal dari Bank Tanah.²¹

Inilah yang menjadi pertanyaan besar: poin yang mengatur tentang Bank Tanah hanya ditujukan untuk kegiatan pembangunan strategis, bukan spesifik untuk menyejahterakan rakyat. Bagian tanah yang ditujukan untuk rakyat adalah pada poin reforma agraria melalui kegiatan redistribusi tanah dan bantuan pemberdayaan masyarakat. Kebijakan ini masih perlu disempurnakan dan dilengkapi dengan pemberdayaan masyarakat melalui koordinasi masyarakat kepada sumber ekonomi produktif. Strateginya adalah koordinasi lokasi redistribusi tanah dan legalisasi aset, pengembangan teknologi pertanian dan pengolahan pertanian, pembentukan dan penguatan lembaga penguatan lembaga mikro, serta membangun koneksi antara usaha petani, usaha kecil menengah, dengan dunia industri.²² Kebijakan redistribusi tanah ini bahkan tidak berhubungan dengan Bank Tanah.

Upaya pembentukan Bank Tanah diwujudkan dengan peran serta beberapa instansi, yaitu Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia (PPN/Bappenas) yang bertugas untuk melakukan kajian pengembangan konsep Bank Tanah, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang bertugas untuk penyusunan peraturan perundang-undangan terkait Bank Tanah, Kementerian Keuangan Republik Indonesia yang

²⁰ Ibid., 656.

²¹ Ibid., 687.

²² Ibid., 656.

bertugas untuk mengalokasikan anggaran untuk pembentukan Bank Tanah dan mengalokasikan anggaran pembelian bidang-bidang tanah pada kawasan yang diprioritaskan untuk pembangunan, serta Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Republik Indonesia yang bertugas untuk membentuk badan layanan umum (BLU) penyediaan tanah dan mempersiapkan sumber daya manusia dan mekanisme praktik pencadangan tanah.²³

BLU hadir sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan penyediaan barang dan/atau jasa tanpa mencari keuntungan. Kegiatannya berdasar prinsip efisiensi dan produktivitas dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Penyediaan barang dan/atau jasa tersebut dilakukan dengan pendelagasian wewenang oleh kementerian, lembaga, atau pemerintah daerah sebagai instansi induk.²⁴ Dengan demikian, dalam mengalihkan, memindahtangankan, dan/atau menghapus aset tetap serta pemanfaatan aset tetap untuk kegiatan yang tidak terkait atau tidak dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi BLU harus mendapatkan persetujuan.²⁵

Sebelum hadirnya Bank Tanah sesuai Pasal 125 UU No. 11 Tahun 2020, pengelolaan dan pemanfaatan tanah guna kepentingan umum dilakukan oleh LMAN di bawah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Aset yang menjadi cakupan LMAN adalah aset yang diperoleh dengan dana APBN dan hasil pengadaan tanah untuk proyek strategis nasional yang berupa tanah dan/atau bangunan dan/atau selain tanah dan/atau bangunan. LMAN dibentuk pada tahun 2015 dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Republik Indonesia Nomor 219/PMK.01/2015 sebagai upaya optimalisasi

²³ Ibid., 700.

²⁴ Lihat, Pasal 3 ayat (1) *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum*, 2005.

²⁵ Lihat, Pasal 22 *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum*, 2012.

manajemen aset negara dalam peningkatan manfaat ekonomi dan sosial untuk menggali potensi *return on assets* dan penerimaan negara bukan pajak yang berfokus dalam melaksanakan pemanfaat dan pemindahtanganan barang milik negara. Namun, pada tahun 2017, aturan tersebut dicabut melalui PMK RI Nomor 54/PMK.01/2017, yang salah satu pertimbangannya dalam rangka mendukung dan menyelaraskan program pemerintah dalam proyek strategis nasional, khususnya bidang infrastruktur.

LMAN merupakan unit organisasi noneselon di lingkungan Kementerian Keuangan Republik Indonesia yang menerapkan pengelolaan keuangan badan layanan umum. Lembaga ini berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan melalui Direktur Jenderal Kekayaan Negara. Tugas dari LMAN adalah sebagai berikut:²⁶

1. Pelayanan pengembangan usaha, analisis pasar properti, pengembangan strategi bisnis jasa penilaian, dan konsultasi manajemen aset;
2. Penelitian di bidang properti;
3. Pemanfaatan dalam bentuk pendayagunaan dan kerjasama operasional aset negara termasuk pinjam pakai;
4. Pemindahtanganan;
5. Pelaporan, monitoring, dan evaluasi manajemen aset negara;
6. Pengadaan, konstruksi, pengamanan, pemeliharaan, pengurusan perizinan, pendokumentasian, publikasi, pemasaran, dan penanganan hukum;
7. Penyusunan perjanjian; dan
8. Perencanaan kebutuhan dan pengembangan lahan atau tanah serta pengelolaan dana investasi pemerintah, termasuk pendanaan pengadaan tanah untuk proyek strategis nasional sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

²⁶ Lihat, Pasal 1 ayat (1) "Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 54/PMK.01/2017 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Manajemen Aset Negara.

Dari cakupan pengelolaan aset kelolaan yang telah disebutkan di atas, terdapat kemiripan dengan hak menguasai negara yang terdapat dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960, yaitu mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Dengan demikian, terjadi pembagian kewenangan dalam mengadakan urusan pertanahan, yang mana kewenangan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria atau pertanahan berada diluar kewenangan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang²⁷/Badan Pertanahan Nasional²⁸ Republik Indonesia.

Sejarah kelahiran LMAN berbeda dengan Bank Tanah, meskipun tujuan akhirnya adalah sama-sama untuk mendukung pembangunan proyek strategis nasional. Dalam PP No. 64 Tahun 2021, tidak disebutkan sama sekali terkait LMAN. Artinya, keduanya akan sama-sama menjalankan fungsi yang hampir sama. Bernard Limbong menyebutkan, Bank Tanah merupakan alat untuk mengelola sumber daya penting yang berupa tanah untuk dimanfaatkan agar produktivitas menjadi naik. Mekanisme kerja Bank Tanah juga dapat digunakan sebagai pengontrol pasar dan stabilisator harga tanah di pasaran. Bank Tanah berfungsi juga sebagai pencadangan tanah untuk kebutuhan mendesak yang terjamin ketersediaannya. Dengan terjaminnya ketersediaan tanah dari negara, maka konflik dalam proses pembebasan tanah bisa dikurangi.²⁹

Penutup

Bank Tanah merupakan lembaga yang menghimpun tanah-tanah yang selanjutnya digunakan untuk memenuhi amanah Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Amanah yang dimaksud adalah menggunakan tanah-tanah tersebut untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Juga sebagai upaya

²⁷ Lihat, Pasal 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2020 Tentang Kementerian Agraria Dan Tata Ruang, 2020.

²⁸ Lihat, Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional, 2020.

²⁹ Bernhard Limbong, *Bank Tanah* (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2013).

mengelola tanah-tanah yang tidak dimanfaatkan secara optimal, memenuhi kebutuhan akan tanah yang semakin meningkat, dan menghilangkan praktik spekulasi tanah yang menyebabkan harga tanah tidak terkendali.

Kelembagaan Bank Tanah yang tidak boleh mengambil profit dan berada di bawah supervisi Kementerian ATR/BPN dinilai sudah tepat. Namun, yang perlu mendapatkan perhatian khusus adalah pelaksanaan kewenangannya. Mengingat begitu banyaknya aset yang dikelola dan dimanfaatkan, Bank Tanah kinerja yang transparan, akuntabel, dan nonprofit harus benar-benar dijaga.

Ke depan, seyogyanya ada aturan yang mengatur secara tegas kehadiran Kementerian Keuangan Republik Indonesia sebagai bagian dari pengawas dan supervisi bagian pengelolaan keuangan. Hal ini bertujuan sebagai sarana preventif mencegah penyalahgunaan kewenangan, mengingat lembaga ini adalah lembaga baru yang memiliki kewenangan yang besar.

Referensi

- Ganindha, Ranitya. "Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum." *Arena Hukum* 9, no. 3 (2016): 442-462.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia. *Buku I: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, 2014.
- . *Buku II: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional*. Jakarta: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia, 2014.
- Limbong, Bernhard. *Bank Tanah*. Jakarta: Margaretha Pustaka, 2013.
- Mujiburohman, Dian Aries. *Penegakan Hukum Penertiban Dan Pendayagunaan Tanah Terlantar*. Yogyakarta: STPN Press, 2019.

- Noor, Raffli. "Manajemen Bank Tanah." *Jurnal Direktorat dan Tata Ruang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional* 1 (2014).
- Rizal, Moch Choirul, Fatimatuz Zahro', and Rizki Dermawan. "Metode Penelitian Hukum Normatif." In *Ragam Metode Penelitian Hukum*, 19–44. Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, Excellent 12: Solidaritas untuk Penelitian Hukum, dan Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia Fakultas Syariah IAIN Kediri, 2022.
- Situngkir, Roma Tua, and Sri Untari Indah Artati. "Perbandingan Pengaturan Bank Tanah Di Negara Indonesia Dan Belanda." *Reformasi Hukum* 4, no. 5 (2022).
- Sunggono, Bambang. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2003.
- Sungkana. "Mengenal Bank Tanah/Land Banking Sebagai Alternatif Manajemen Pertanahan." Last modified 2015. Accessed July 20, 2022. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/8538/MENGENAL-BANK-TANAHANLAND-BANKING-SEBAGAI-ALTERNATIF-MANAJEMEN-PERTANAHAN.html>.
- Tempo. "Bank Tanah Lindungi Kepentingan Masyarakat." *Tempo.Co*. Last modified 2020. Accessed June 10, 2022. <https://nasional.tempo.co/read/1409705/bank-tanah-lindungi-kepentingan-masyarakat/full&view=ok>.
- Yasid, Abu. *Aspek-Aspek Penelitian Hukum: Hukum Islam-Hukum Barat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- "Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 54/PMK.01/2017 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Lembaga Manajemen Aset Negara, 2017.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum*, 2005.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 Tentang*

Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, 2012.

*Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2020 Tentang
Kementerian Agraria Dan Tata Ruang, 2020.*

*Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan
Pertanahan Nasional, 2020.*