

**KONSTRUKSI HUKUM PEMBENTUKAN BADAN BANK TANAH DALAM  
PENGADAAN TANAH UNTUK KEPENTINGAN UMUM YANG BERKEADILAN**

Oleh:

**Ida Ayu Putu Sri Astiti Padmawati<sup>1</sup>; Ida Bagus Sudarma Putra<sup>2</sup>**

E-mail: [japadma97@gmail.com](mailto:japadma97@gmail.com)<sup>1</sup>; [sudarmaputraidabagus@uhnsugriwa.ac.id](mailto:sudarmaputraidabagus@uhnsugriwa.ac.id)<sup>2</sup>

Universitas Hindu Negeri I Gusti Bagus Surgriwa Denpasar

**ABSTRACT**

**Keywords:**

*Land Bank,  
Authority, Land  
Acquisition*

*Efforts to build a Land Bank as an institution that assists the government in managing state asset lands should be accompanied by the assignment of appropriate positions, duties and functions to the Land Bank, but the arrangement regarding the position, duties and functions of the Land Bank in the Government Regulation concerning the Land Bank instead reflects the concept the dichotomy that creates a conflict of norms between the private authority of the land bank which is too broad and open through several business activities and cooperation to seek profit as a source of funds which is contrary to the spirit of public service of the Land Bank. The purpose of this study is to examine and describe the urgency of establishing a land bank and the implications of the authority of a land bank in realizing equitable land acquisition for public interests in Indonesia. The results of this study indicate that the urgency of establishing a land bank after the formation of the Law on Job Creation and Government Regulations regarding the Land Bank is because it is driven by Indonesia's urgency over the problem of a very large need for land, which will later be used as a vehicle for investment activities. The implications of the Authority of the Land Bank in the Law on Job Creation and the Government Regulation concerning the Land Bank raises several problems, namely first, the authority overlaps with other land institutions. Second, the strengthening of management rights related to the authority of the land bank is intended as the provision of facilitation and/or licensing services aimed more at increasing investment rather than maximizing the prosperity of the people, this has very broad impacts including 1) Causing an increase in the number of Agrarian Conflicts; 2) Reappearing the principle of Domein Verklaring; 3) Weakening the existence of customary law communities and their customary lands; and 4) Overlapping authorities of land agencies.*

## ABSTRAK

### **Kata kunci:**

Bank Tanah,  
Kewenangan,  
Pengadaan  
Tanah

Upaya membangun Bank Tanah sebagai lembaga yang membantu pemerintah dalam pengelolaan tanah-tanah aset negara harusnya dibarengi dengan pemberian kedudukan, tugas dan fungsi yang tepat kepada Bank Tanah, namun pengaturan mengenai kedudukan, tugas dan fungsi Bank Tanah pada PP Bank Tanah malah mencerminkan konsep dikotomi yang menimbulkan konflik norma antara kewenangan privat bank tanah yang terlalu luas dan terbuka melalui beberapa kegiatan usaha dan kerjasamanya untuk mencari keuntungan sebagai sumber dana yang bertentangan dengan semangat pelayanan publik Bank Tanah. Tujuan penelitian ini adalah Untuk mengkaji dan mendeskripsikan mengenai urgensi pembentukan bank tanah dan implikasi kewenangan bank tanah dalam mewujudkan pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang berkeadilan di Indonesia. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa urgensi pembentukan bank tanah pasca terbentuknya UU Cipta Kerja dan PP Bank Tanah adalah karena didorong keterdesakan Indonesia akan permasalahan kebutuhan tanah yang sangat besar, yang nantinya tanah tersebut digunakan sebagai wadah kegiatan investasi. Implikasi Kewenang Bank Tanah didalam UU Cipta Kerja dan PP Bank Tanah menimbulkan beberapa permasalahan yaitu *pertama* tumpang tindih kewenangan dengan lembaga pertanahan lainnya. *Kedua*, penguatan HPL yang berkaitan pada kewenangan bank tanah dimaksudkan sebagai pemberian kemudahan dan/atau pelayanan perizinan lebih bertujuan pada peningkatan investasi dibandingkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, hal ini membawa dampak yang sangat luas diantaranya 1) Menyebabkan peningkatan angka Konflik Agraria; 2) Memunculkan kembali prinsip *Domein Verklaring*; 3) Pelemahan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya; dan 4) Tumpang Tindih kewenangan lembaga pertanahan.

## PENDAHULUAN

Pasal 125 sampai dengan Pasal 135 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6673 (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja), disebutkan akan dibentuk lembaga baru berupa Badan Bank Tanah yang disinyalir menjadi solusi untuk menjawab kesulitan pengadaan tanah untuk kepentingan umum di Indonesia. Atas pelaksanaan ketentuan tersebut, maka dibentuklah Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 109 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6683 (selanjutnya disebut PP Badan Bank Tanah). Berdasarkan

Pasal 1 angka 1 PP Badan Bank Tanah menyatakan bahwa Badan Bank Tanah yang selanjutnya disebut Bank Tanah adalah badan khusus (*sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah. Badan bank tanah diharapkan dapat mengakuisisi tanah secara sistematis terhadap tanah yang belum dikembangkan, tanah terlantar, atau yang ditinggalkan kosong dan dianggap memiliki potensi untuk pengembangan.

Namun kenyataannya, pengaturan mengenai Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja dan PP Bank Tanah mengandung banyak konflik. Upaya membangun Bank Tanah sebagai lembaga yang membantu pemerintah dalam pengelolaan tanah-tanah aset negara harusnya dibarengi dengan pemberian kedudukan, tugas dan fungsi yang tepat kepada Bank Tanah, namun pengaturan mengenai kedudukan, tugas dan fungsi Bank Tanah pada PP Bank Tanah malah mencerminkan konsep dikotomi yang nantinya berimplikasi kepada kewenangan Bank Tanah pengelolaan tanah.

Dengan demikian konsep dikotomi kedudukan Bank Tanah menunjukkan ada 2 (dua) kedudukan Bank Tanah yang mengalami kecenderungan saling bertentangan, yaitu:

- 1 Kedudukan Bank Tanah ditempatkan sebagai representasi negara. Sebagai representasi negara ini, Bank Tanah diberikan kewenangan publik dalam pengelolaan tanah.
- 2 Kedudukan Bank Tanah sebagai subyek atas tanah yaitu Hak Pengelolaan yang diberikan kewenangan privat guna melakukan kerjasama pemanfaatan tanah Hak Pengelolaan.

Berdasarkan hal tersebut, terjadi konflik norma antara kewenangan privat yang terlalu luas dan terbuka melalui beberapa kegiatan usaha dan kerjasamanya untuk mencari keuntungan sebagai sumber dana yang diatur dalam Pasal 137 ayat (2) huruf b dan Pasal 138 ayat (1) dan ayat (2) UU Cipta Kerja serta dalam Pasal 11 ayat (1) jo. Pasal 11 ayat (3) dan Pasal 14 PP Bank Tanah yang bertentangan dengan semangat pelayanan publik Bank Tanah sebagaimana amanat Pasal 2 ayat (2) UUPA yang berorientasi pada pelayanan umum guna mewujudkan kemakmuran rakyat.

## **METODE PENELITIAN**

Dalam penyusunan penelitian ini jenis penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif, karena penelitian ini beranjak dari konflik norma Pasal 137 ayat (2) huruf b dan Pasal 138 ayat (1) dan ayat (2) UU Cipta Kerja serta dalam Pasal 11 ayat (1) jo. Pasal 11 ayat (3) dan Pasal 14 PP Bank Tanah yang bertentangan dengan Pasal 2 ayat (2) UUPA. Pendekatan yang digunakan untuk memecah permasalahan pada penelitian ini yaitu Pendekatan perundang-undangan (*The statue approach*), Pendekatan Sejarah (*The History Approach*), Pendekatan Perbandingan (*The Comparative Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*The Conceptual Approach*). Sumber Bahan hukum yang akan digunakan menunjang pembahasan permasalahan diatas adalah bahan hukum primer, bahan hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dengan cara pencatatan melalui sistem file.

## **PEMBAHASAN**

Pembentukan bank tanah tidak dapat terlepas dari Hak Menguasai Negara (HMN dan asas fungsi sosial tanah. HMN harus digunakan sebagai landasan konstitusional dan fungsi sosial tanah sebagai landasan hukum (*legal standing*) untuk dapat melaksanakan pengelolaan terhadap tanah-tanah yang berada di wilayah Indonesia. Dengan landasan ini, bank tanah dapat mengoptimalkan fungsi tanah sebagai obyek agraria nasional untuk memberikan manfaat dan mensejahterakan rakyat Indonesia.

Keadaan tersebutlah yang menimbulkan gagasan untuk membentuk bank tanah, bahkan telah muncul pada tahun 80-an. Di Indonesia kegiatan yang dapat disebut sebagai embrio bank tanah antara lain Jakarta Industrial Estate Pulo Gadung (JIEP) di Jakarta dan Surabaya Industrial Estate Rungkut (SIER) di Surabaya. Melalui lembaga bank tanah, pemerintah dapat memberlakukan kuota distribusi tanah kepada pengembang dengan cara membatasi luasnya, membatasi waktu izin lokasi, mengawasi pengembang dengan memberlakukan penalti jika terbukti tidak mematangkan tanahnya dan menjadikannya tanah sebagai objek spekulasi. Bank tanah juga dapat mengendalikan harga tanah melalui panitia penaksir harga tanah, dan dengan memberlakukan pajak tanah berupa *betterment tax*, *capital gain tax*, Dan pajak tanah terlantar (*vacant land tax*). Penjualan tanah dapat pula dilakukan oleh bank tanah dengan mengacu pada harga tanah saat ini (*present value*) dalam arti tidak mengejar keuntungan. Selain itu bank tanah dapat meminimalisasi masalah spekulasi tanah yang menyebabkan harga tanah terus melonjak, bank tanah juga akan menumbuhkan persaingan sehat di kalangan pengembang, sehingga penyediaan tanah untuk keperluan sosial dan berbasis masyarakat menengah ke bawah dapat direalisasikan.

Beranjak dari hal tersebut, dapat diketahui bahwa urgensi awal pembentukan bank tanah di Indonesia yaitu untuk: 1) menjamin terwujudnya tujuan yang dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945; 2) Sebagai instrumen untuk melaksanakan berbagai kebijakan pertanahan dan mendukung pengembangan wilayah secara efisien dan efektif; dan 3) Mengendalikan pengadaan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah secara adil dan wajar dalam melaksanakan pembangunan; dan 4) Mengatasi permasalahan pertanahan di Indonesia. Namun, urgensi pembentukan bank tanah pasca terbentuknya UU Cipta Kerja dan PP Bank Tanah adalah karena didorong keterdesakan Indonesia akan permasalahan kebutuhan tanah yang sangat besar, yang nantinya tanah tersebut digunakan sebagai wadah kegiatan investasi.

Dimasukkannya substansi bank tanah dalam UU Cipta Kerja ternyata merombak pemikiran-pemikiran pemerintah terdahulu untuk membentuk bank tanah yang berorientasi untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat melalui pelayanan publik di dibidang pertanahan. Nyatanya pembentukan bank tanah tidak terlepas dari roh investasi daru UU Cipta Kerja sebagai UU pembentukannya. Jika dikaitkan dengan Eksistensi Bank Tanah di Belanda dan Amerika. Regulasi pembentukan bank tanah di Indonesia muncul pasca disahkannya UU Cipta Kerja dan selanjutnya dibentuk peraturan pelaksana berupa PP Bank Tanah. Bank tanah yang dicanangkan akan dibentuk oleh Indonesia, memperoleh kewenangan atribusi. Indonesia telah mempunyai regulasi mengenai bank tanah, hanya saja Indonesia belum membentuk kelembagaan dari bank tanah itu sendiri. Menelaah Dari pengaturan pembentukan bank tanah yang telah ada di Indonesia saat ini,

maka tidak dijelaskan secara jelas konsep/jenis bank tanah yang akan dibentuk. Seharusnya mengenai konsep/jenis bank tanah harus ditetapkan secara tegas sebagaimana negara-negara yang memiliki lembaga bank tanah seperti Belanda dan Amerika. Ketidakjelasan konsep/jenis bank tanah terlihat pada kedudukan, tugas dan fungsi Bank Tanah pada PP Bank Tanah malah mencerminkan konsep dikotomi yang nantinya berimplikasi kepada kewenangan Bank Tanah pengelolaan tanah. Banyak yang meragukan keberadaan bank tanah untuk benar-benar akan menjamin ketersediaan tanah bagi ekonomi berkeadilan, sesuai tujuan yang tercantum dalam peraturannya. Dikotomi kewenangan yang dibarengi dengan penguatan HPL menjadi salah satu faktor yang disinyalir dapat membuka potensi korupsi yang bukan saja pada tingkatan korupsi perseorangan/kelompok namun sudah pada tingkatan korupsi insitusional (*institutional corruption*) dengan *design* lembaga dan politik atau korupsi dengan menggunakan perangkat negara (*state capture corruption*).

Pasal 26, Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, Pasal 44 dan Pasal 48 PP Bank Tanah memerintahkan untuk mengatur lebih lanjut struktur dan penyelenggaraan Bank Tanah dalam Peraturan Presiden (Perpres). Akhirnya sebagai pelaksana PP Bank Tanah, pada tanggal 27 Desember 2021 pemerintah membentuk Peraturan Presiden No. 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah (selanjutnya disebut Perpres Struktur dan Penyelenggaraan Bank Tanah). Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVII/2020, UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak diputus oleh Mahkamah Konstitusi pada tanggal 25 November 2021, sampai dengan telah dilakukannya perbaikan UUCK dalam jangka waktu 2 tahun sejak tanggal 25 November 2021. Amar Putusan butir 3 bermakna bahwa UU Ciptaker dan aturan pelaksanaannya dinyatakan sebagai “inkonstitusional bersyarat” atau *coditionally unconstitutional* (bertentangan dengan UUD) pada saat putusan dibacakan (25 November 2021) dan menjadi konstitusional (tak bertentangan dengan UUD) apabila memenuhi syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi yaitu perbaikan UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksana dalam 2 tahun. Jika tak diperbaiki, maka UU Cipta Kerja menjadi inkonstitusional permanen (Amar Putusan butir 5). Jika UU Cipta Kerja tak diperbaiki dalam 2 tahun maka berdasarkan Amar Putusan butir 6 menjawab akibatnya, yakni: undang-undang, atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh UU Cipta Kerja, dinyatakan berlaku kembali.

Memahami Amar Putusan butir 7, terhadap UU Cipta Kerja (dan aturan pelaksana) yang sudah tak punya daya ikat itu, semua tindakan dan kebijakan harus ditangguhkan selama 2 tahun masa perbaikan UU Cipta Kerja. Pasal 125-135 UU Cipta Kerja dan PP Bank Tanah untuk sementara tidak punya kekuatan hukum mengikat, dan selama 2 tahun perbaikan UU Cipta Kerja tidak boleh menerbitkan aturan pelaksana baru. Sehingga, Perpres No. 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggara Bank Tanah melanggar Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVII/2020 secara nyata. Maka Perpres No.113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggara Bank Tanah harusnya dianggap tidak berlaku dan tidak memiliki akibat hukum.

Beberapa permasalahan penguatan HPL dalam UU Cipta Kerja dan PP Bank Tanah diantaranya, *Pertama* terhadap Pasal 129 ayat (2) UU Cipta Kerja *jo* Pasal 40 ayat (2) PP Bank Tanah yang menentukan diatas Hak Pengelolaan dapat

diberikan HGU, tidak sejalan dengan Pasal 28 ayat (1) UUPA yang pada prinsipnya mengatur bahwa HGU adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara. *Kedua*, RUU Cipta Kerja) ditentukan bahwa jangka waktu hak atas tanah diatas HPL diberikan jangka waktu selama 90 (sembilan puluh) tahun. Namun, tidak ada pengaturan lebih lanjut dalam UU Cipta Kerja, PP Bank Tanah, dan peraturan pelaksanaannya terkait mengenai hak atas tanah diatas HPL ini. Ditambah, Pasal 40 ayat (6) PP Bank Tanah lebih lanjut menentukan mengenai perpanjangan dan pembaharuan hak atas tanah HPL dapat diberikan sekaligus setelah dimanfaatkan dan diperjanjikan. "dapat diberikan sekaligus" Dengan kata lain pemberian perpanjangan dan pembaharuan hak atas tanah di atas HPL tidak diberikan secara bertahap namun dapat langsung diberikan diawal dengan cara akumulasi jangka waktu pemberian ditambah jangka waktu perpanjangan. Pasal 129 ayat (2) UU Cipta Kerja jo Pasal 40 ayat (2) PP Bank Tanah dan Pasal 40 ayat (6) PP Bank Tanah menimbulkan permasalahan karena bertentangan dengan semangat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, UUPA dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. Nomor 21-22/PUU-V/2007 mengenai pengujian UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Penguatan HPL dalam UU Cipta Kerja dan PP Bank Tanah nantinya akan berimplikasi memberikan Permasalahan yang sangat besar kedepannya, yaitu 1) Menyebabkan peningkatan angka Konflik Agraria; 2) Memunculkan kembali prinsip Domein Verklaring; 3) Pelemahan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya; dan 4) Tumpang Tindih kewenangan lembaga pertanahan.

Mahkamah melakukan pemisahan (*spilitsing*) terhadap pemeriksaan antara pengujian formil dengan pengujian materiil Permohonan pengujian UU Cipta Kerja. Pengujian materiil UU Cipta Kerja diputus dengan Putusan MK No. 103/PUU-XVIII/2020, dengan amar putusan menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima. Hal ini dikarenakan berdasarkan amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tersebut, telah ternyata terhadap UU Cipta Kerja telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat dan putusan dimaksud mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak diucapkan. Sehingga, terhadap permohonan pengujian materiil UU Cipta Kerja tidak relevan lagi untuk dilanjutkan pemeriksaannya, karena objek permohonan yang diajukan Pemohon tidak lagi sebagaimana substansi undangundang yang dimohonkan pengujiannya. Namun, *Dissenting Opinion* Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 dan Putusan MK No. 103/PUU-XVIII/2020, serta Poin pertimbangan 3.18.10 Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 memungkinkan diperlukannya perbaikan substansi.

Perbaikan substansi ini harus dimulai dari yang paling dasar yaitu terkait permasalahan pengaturan bank tanah yang akan dibentuk di Indonesia. Upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan bank tanah yang adil dan berkepastian hukum yaitu dengan membenahi substansi-substansi pengaturan yang bermasalah diantaranya:

*Pertama*, harus ditelaah dari landasan pembentukan bank tanah di Indonesia. konstruksi pemikiran pembentukan bank tanah yang dituangkan dalam UU Cipta Kerja, PP Bank Tanah, dan peraturan pelaksanaannya malah tidak mencerminkan dan menjalankan landasan diatas. Konsep ekonomi berkeadilan dengan arah 'kemudahan investasi' yang merupakan gempelan dari induk pembentukan bank tanah yaitu UU Cipta Kerja, terlalu luas memberikan celah bagi pihak investor untuk memberdayakan tanah. Pembentukan bank tanah yang

seakan tergesa-gesa untuk menarik investor pasca terbentuknya UU Cipta Kerja, PP Bank Tanah, dan peraturan pelaksanaannya malah memudahkan kemanfaatan dan tujuan awal pembentukan bank tanah. Sehingga, harus dipastikan landasan pembentukan bank tanah harus berorientasi pada rakyat. Landasan filosofis bank tanah harus ditelaah kembali guna sejalan dengan landasan yuridis dan landasan sosiologis serta tujuan pemanfaatan tanah di Indonesia. Tepatnya, pembentukan bank tanah harusnya diarahkan pada maksud dan tujuan “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, hal ini sangat tepat mengingat bahwa bank tanah tidak dapat terlepas dari kewenangan yang didapat dari HMN.

*Kedua*, Menentukan konstruksi bank tanah yang akan diterapkan di Indonesia. Pada konstruksi pembentukan bank tanah di Indonesia tidak dijelaskan secara jelas konsep/jenis bank tanah yang akan dibentuk di Indonesia. Hal ini terlihat pada kedudukan, tugas dan fungsi Bank Tanah pada PP Bank Tanah malah mencerminkan konsep dikotomi yang nantinya berimplikasi kepada kewenangan Bank Tanah pengelolaan tanah. Pasal tersebut memberikan beberapa sifat yang terkandung di dalamnya, Pasal 2 ayat (2) huruf a merupakan kewenangan negara yang direpresentasikan melalui badan-badan atau lembaga-lembaga publik bidang pertanahan, sehingga pasal ini bersifat publik. Pasal 2 ayat (2) huruf b bersifat publik yang mana menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, dapat dimaksudkan berupa pengaturan HPL dengan HGB dan Hak Pakai di atasnya. Selanjutnya Pasal 2 ayat (2) huruf c bersifat privat sebagaimana pengaturan dalam Pasal 4 *jo*. Pasal 16 UUPA. Ketentuan Pasal 2 ayat (2) UUPA mengenai HMN pada dasarnya memiliki sifat publik namun tidak meniadakan sifat privatnya sebagaimana diatur dalam pada huruf c. Melihat dari pengaturan bank tanah di Indonesia yang ada pada saat ini dalam UU Cipta Kerja, PP Bank Tanah, dan peraturan pelaksanaannya, tentu belum dapat dikategorikan sebagaimana konsepsi/jenis bank tanah. Keberadaan bank tanah tidak dapat terlepas dari HMN dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, sehingga penetapan konsepsi/jenis bank tanah tetap harus merujuk pada ketentuan tersebut. Bank Tanah adalah salah satu badan yang merepresentasikan negara dalam bidang pertanahan sebagaimana amanat Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA, maka sebaiknya bank tanah yang dibentuk adalah bank tanah publik. Dengan dijadikannya lembaga publik, maka posisi bank tanah sebaiknya tidak sejajar (horizontal) dengan BPN, melainkan keberadaan bank tanah harus berada di bawah BPN berupa departemen baru atau dapat dibentuk sebagai cangan awalnya pada RUU Pertanahan berupa Badan Layanan Umum (BLU). Maka dari itu sumber dana pembentukan bank tanah harus berasal dari APBN. Sebagai amanat Pasal 2 ayat (2) huruf a dan agar tidak tumpang tindih dengan kewenangan BPN maka, Bank Tanah hanya sebagai bertugas menyediakan dan mengelola tanah-tanah yang telah diperoleh melalui kegiatan perolehan tanah. Tanah yang dikelola oleh bank tanah diberikan HPL yang di atas HPL tersebut hanya dapat diberikan HGB dan Hak Pakai sebagaimana diatur dalam UUPA *jo*. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 021-022/PUU-V/2007. Terhadap kewenangan perizinan dan penetapan HPL dari tanah-tanah yang dikelola bank tanah dan akan didistribusikan maka akan menjadi kewenangan BPN. Karena posisi Bank Tanah sebaiknya berada dibawah BPN, maka berdasarkan Teori Kewenangan oleh Philipus M. Hadjon, Maka, Bank tanah ini jika berdasarkan posisi kewenangannya akan sebaiknya diberikan kewenangan delegasi, sehingga nantinya pengelolaan tanah dapat berkoordinasi

dengan BPN terkait pendataan bidang-bidang tanah tersebut. Untuk kegiatan pengelolaan tanah dibutuhkan data pertanahan yang lengkap, akurat, terpadu dan *up to date* untuk di informasikan secara mudah. Di Indonesia, lembaga yang mempunyai kewenangan untuk melakukan pendataan terhadap bidang-bidang tanah adalah Badan Pertanahan Nasional melalui kegiatan pendaftaran tanah berdasarkan PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. Perpres 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Maka dari itu, berdasarkan data pertanahan yang dimiliki BPN, maka BPN dapat menetapkan dan memberikan izin terhadap tanah-tanah yang nantinya disediakan oleh bank tanah kepada pihak yang akan ditunjuk sebagai pengemang HPL.

Maka tepat jika bank tanah hanya diberikan kewenangan bersifat publik. Terkait unsur privat, bank tanah tidak dapat menjadi lembaga privat ataupun menjalankan kewenangan privat mengingat bahwa pembentukan bank tanah di Indonesia berasal dari pemikiran “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Namun, bank tanah dapat membentuk badan hukum baik BUMN ataupun BUMD dibawahnya yang dapat menjalankan sifat privat sebagaimana HMN yang tidak meniadakan sifat privat di dalamnya. Pembentukan badan usaha berupa BUMN ataupun BUMD dimaksudkan untuk menjalankan kegiatan kerjasama pemanfaatan tanah, yang nantinya *profit* dari kerjasama pemanfaatan tanah tersebut dapat dimasukkan pada APBN. Sehingga bank tanah tidak menjadi *core business* pada bidang pertanahan. Pembentukan BUMN ataupun BUMD harus dengan pertimbangan dan penetapan dari menteri ATR/BPN, dan harus diawasi secara ketat dan menyeluruh terutama dalam segi perpajakan dan pendapatan negara.

Terhadap tumpang tindih kewenangan antara Gugus TORA dan Bank Tanah dalam obyek perolehan tanah berupa tanah terlantar, Pasal 20 ayat (1) huruf a Perpres Reforma Agraria menentukan bahwa Gugus Tugas Reforma Agraria bertugas untuk mengkoordinasi penyediaan Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA) (Salah satunya adalah tanah terlantar) dalam rangka penataan asset. Kewenangan bank tanah dalam perolehan tanah berupa tanah terlantar bertentangan dengan tugas Gugus Tugas Reforma Agraria di sisi lain, tanah terlantar akan di kelola oleh Bank Tanah Pasca peraturan pembentukan bank tanah, sehingga bisa saja Bank Tanah meniadakan tugas Gugus Tugas Agraria dan objek TORA berupa tanah terlantar. Maka sebaiknya perolehan tanah terlantar sebagai obyek reforma agraria nantinya diberikan pada satu lembaga yaitu Bank Tanah sehingga nantinya gugus TORA dalam Perpres 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria harus dinyatakan tidak berlaku lagi, hal ini sejalan nantinya dengan bank tanah yang berbadan publik sehingga dapat menjadi bagian dari Program Reforma Agraria.

*Ketiga*, menghapus kebijakan penguatan HPL dan pemberian HPL dapa MHA yang dapat melemahkan keberadaan MHA dan Tanah Ulayat. Di atas tanah HPL Bank Tanah hanya dapat diberikan HGB atau Hak Pakai saja. Dari ketentuan ini nampak bahwa tujuan didirikannya Bank Tanah tidak lain adalah untuk pemberian hak atas tanah demi kepentingan bisnis, bukan untuk pemukiman/ tempat tinggal. Penguatan HPL ini berimplikasi bahwa kewenangan bank tanah nantinya akan melemahkan keberadaan MHA dan Tanah Ulayat karena sumber HPL dapat berasal dari hak ulayat.

Disisi lain masyarakat juga harus ikut berperan dalam pengawasan penyelenggaraan bank tanah, karena hajat hidup masyarakat tidak dapat terlepas dari tanah. Masyarakat dapat ikut serta dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Kegiatan ini adalah salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat secara nyata dan terarah, dengan keikutsertaan masyarakat dalam memberikan gagasan atau inspirasi dan dapat juga melakukan pengawasan terhadap kinerja bank tanah, maka secara tidak langsung telah memberikan informasi kepada masyarakat maupun kepada bank tanah nantinya.

Melalui koordinasi antar lembaga dan partisipasi masyarakat dengan dibarengi kewenangan saling mengawasi, maka diharapkan terwujud mekanisme *checks and balances* (mekanisme pengawasan dan perimbangan) dalam lembaga pertanahan di Indonesia. Dalam *Black's Law Dictionary* yang dimaksud dengan *checks and balances* adalah: "*The theory of governmental power and functional whereby each branch of government has the ability to counter action of any other branch, so that no single branch can control the entire government*". Dari rumusan tersebut maka mekanisme *checks and balances* dimaksudkan agar tidak ada satupun cabang kekuasaan pemerintahan dapat melakukan sesuatu tanpa pertimbangan dan persetujuan dari cabang kekuasaan lainnya, sehingga kepastian hukum dan keadilan hukum terwujud.

## PENUTUP

Berdasarkan uraian diatas, dapat diambil simpulan bahwa Urgensi pentingnya pembentukan bank tanah di Indonesia sebelum terbentuknya UU Cipta Kerja dan PP Bank Tanah yaitu untuk: 1) menjamin terwujudnya tujuan yang dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945; 2) Sebagai instrumen untuk melaksanakan berbagai kebijakan pertanahan dan mendukung pengembangan wilayah secara efisien dan efektif; dan 3) Mengendalikan pengadaan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah secara adil dan wajar dalam melaksanakan pembangunan; dan 4) Mengatasi permasalahan pertanahan di Indonesia. Namun, urgensi pembentukan bank tanah pasca terbentuknya UU Cipta Kerja dan PP Bank Tanah adalah karena didorong keterdesakan Indonesia akan permasalahan kebutuhan tanah yang sangat besar, yang nantinya tanah tersebut digunakan sebagai wadah kegiatan investasi. Sehingga norma- norma dalam UU Cipta Kerja dan PP Bank Tanah terkait pembentukan bank tanah belum mampu merepresentasikan urgensi awal pembentukan bank tanah di Indonesia. Implikasi Kewenang Bank Tanah didalam UU Cipta Kerja dan PP Bank Tanah menimbulkan beberapa permasalahan yaitu pertama tumpang tindih peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Kedua, penguatan HPL yang berkaitan pada kewenangan bank tanah dimaksudkan sebagai pemberian kemudahan dan/atau pelayanan perizinan lebih bertujuan pada peningkatan investasi dibandingkan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, hal ini membawa dampak yang sangat luas diantaranya 1) Menyebabkan peningkatan angka Konflik Agraria; 2) Memunculkan kembali prinsip *Domein Verklaring*; 3) Pelemahan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya; dan 4) Tumpang Tindih kewenangan lembaga pertanahan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Alexander, F. S. (2005), *Land Banking Authorities: A Guide the Creation and Operation of Local Land Bank*, Local Initiatives Support Corporation, Amerika Serikat.
- Alexander, F. S. (2011), *Land Bank and Land Banking*, Center for Community Progress, Amerika Serikat.
- Checks and balances, <https://thelawdictionary.org/> diakses pada Minggu, 6 Maret 2020
- Damen, J. (2004), *Land Banking in the Netherlands in the Context of Land Consolidation*, International Workshop by Danish Ministry of Agriculture in cooperation with FAO, Tender, Denmark.
- Dijk, Dr. Ir. T V., et. Al. (2005), *Land Banking Principle, a Reconnaissance for Conditios and Practical Contrain for Application of the Land Banking Principle in the Netherlands*, Wageningen University
- Hadjon, P. M. (1998), *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya.
- Juanda, E. (2016), "Konstruksi Hukum Dan Metode Interpretasi Hukum", Jurnal Ilmiah Galuh Justisi, Fakultas Hukum Universitas Galuh, Vol, 4, No. 2, Ciamis.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, URL: <https://kbbi.web.id/dikotomi>, diakses pada Rabu, 3 November 2021.
- Limbong, B. (2013), *Bank Tanah*, Margaretha Pustaka, Jakarta.
- Nur, S. S. (2010), *Bank Tanah: Alternatif Penyelesaian Masalah Penyediaan Tanah Untuk Pembangunan Kota Berkelanjutan*, AS Publishingi, Makassar.
- Nurmandi, A. (1996), *Manajemen Perkotaan*, Ilingkaran, Yogyakarta, hal.153-154.
- Salfutra, R. D. (2019), *Hukum Agraris Indonesia*, Thafa Media, Yogyakarta.
- SIER, *Sejarah Singkat PT. SIER*, [https://sier.id/page/sejarah\\_singkat\\_pt\\_sier](https://sier.id/page/sejarah_singkat_pt_sier), diakses pada Selasa 4 Januari 2022.
- Suwitra, I M. (2009), *Eksistensi Hak Penguasaan Dan Pemilikan Atas Tanah Adat Di Bali Dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
- Tappendorf, J. A. dan Denzin, B. O. (2011), *Turning Vacant Properties into Community Assets Through Land Banking*, Journal of The Urban Lawyer, Vol.43, No.3. American Bar Association.
- Thompson, D.F. (2013), *Two Concepts of Corruption*, Edmond J. Safra Research Lab Working Papers, No. 16, Harvard University.

### INTERNET

- Webinar Bank Tanah Dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Ciptaker: Apakah Manfaatnya Bagi Masyarakat?, Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, Rabu, 7 Juli 2021.
- Wikipedia, *Jakarta Industrial Estate Pulogadung*, [https://id.wikipedia.org/wiki/Jakarta\\_Industrial\\_Estate\\_Pulogadung](https://id.wikipedia.org/wiki/Jakarta_Industrial_Estate_Pulogadung), diakses pada Selasa 4 Januari 2022.