

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Negara berkewajiban menjamin ketertiban, mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi warganya. Kewajiban negara tersebut diamanatkan dalam Pembukaan (*Preamble*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) bahwa negara berkewajiban melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan keadilan sosial. Kemudian dipertegas dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berlandaskan pada *preamble* dan frasa “bumi” dan “kemakmuran” di atas, maka negara wajib menjamin setiap jengkal bumi, air, dan kekayaan alam Indonesia harus bisa memenuhi hak-hak dasar warganya, baik berupa makan, tempat tinggal, tempat usaha (pekerjaan yang layak), tempat ibadah, dan berbagai pemenuhan dasar lainnya.

Kewenangan negara untuk menjamin hak-hak dasar warga negaranya merupakan implikasi dari Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengelola bumi, air dan kekayaan alam lainnya, dalam bentuk hak menguasai negara. Hak

tersebut kemudian dijabarkan dan dipertegas pada Pasal 2 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menyebutkan bahwa kewenangan hak menguasai negara yaitu:

- 1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- 2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- 3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Mengacu pada hak menguasai negara di atas, salah satu yang amat penting yang membutuhkan pengelolaan yang baik oleh negara adalah tanah. Pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, menyebabkan tanah mempunyai nilai, terutama bagi mereka yang menjadikan tanah sebagai mata pencarian melalui usaha pertanian dan perkebunan.<sup>1</sup> Begitu pentingnya tanah dalam hubungannya dengan kehidupan manusia, sehingga oleh Ter Haar dijelaskan bahwa tanah merupakan tempat tinggal, tanah memberikan kehidupan dan

---

<sup>1</sup> Sry Susyanti Nur. *Aspek Hukum Penyediaan Tanah Perkotaan dalam Bentuk Tanah Guna Menunjang Pembangunan Kota Berkelanjutan*. Disertasi Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin. 2009. Hlm. 1

penghidupan, tanah dimana manusia dimakamkan dan hubungannya bersifat magis-religius.<sup>2</sup>

Patrick Mc. Auslan mengungkapkan bahwa tanah bisa berarti investasi, sumber keuntungan ekonomis, yang bisa diterjemahkan dalam pengertian yang abstrak, yaitu sebagai keringat yang mengucur dari tubuh manusia beserta segenap konsekuensi pandangan hidup yang tumbuh dari situ. Tanah juga memberi warna sendiri bagi struktur masyarakatnya, di Indonesia yang mayoritas penduduknya masih berkecimpung di bidang agraris, bentuk kehidupan mayoritasnya didukung oleh tanah, dan dengan tanah itu pula kesadaran mereka yang paling dalam diwujudkan, baik berupa kerja produktif ataupun bentuk-bentuk kesenian, ritual agama dan budaya, yang merupakan refleksi gerak kemasyarakatan yang bertolak dari dialektika kesadaran manusiawi atas tanah.<sup>3</sup>

Urgensi nilai tanah yang disebutkan Ter Haar dan Patrick Mc. Auslan di atas mengakibatkan ketersediaan tanah di Indonesia harus dikelola dengan optimal. dibutuhkan pengelolaan yang baik, terutama berkaitan dengan ketersediaan tanah. Ketersediaan tanah yang cenderung tetap, sementara jumlah penduduk terus bertambah mengakibatkan tanah menjadi objek yang penting dan strategis.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Ter Haar. *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*. Terjemahan Soebakti Poesponoto. PT. Pradya Paramita. Jakarta. 1991. Hlm. 49

<sup>3</sup> Patrick Mc. Auslan. *Tanah Perkotaan dan Perlindungan Rakyat Jelata*. Terjemahan Wahana Lingkungan Hidup. PT. Gramedia. Jakarta. Hlm. 22.

<sup>4</sup> Nila Trisna dan Ilka Sandela. 2021. *Eksistensi Bank Tanah dalam Hukum Agraria di Indonesia*. Jurnal Ius Civile, Vol. 5, No. 1, hlm. 188

Intensitas kebutuhan akan tanah yang semakin meningkat serta kondisi semakin terbatasnya ketersediaan tanah tersebut 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.<sup>5</sup> Apalagi jika berkenaan dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau pembangunan strategis nasional seperti jalanan, bendungan, dll, yang *notabene* membutuhkan tanah skala luas, akan menimbulkan permasalahan tanah yang lebih kompleks lagi.

Badan Pusat Statistik merilis di tahun 2016, jumlah penduduk mencapai 258.496.500 jiwa. Lalu terus bertambah, di tahun 2019 mencapai 266.911.900 jiwa. Lalu ditahun 2022 mencapai 275.773.800 jiwa, dan akan terus bertambah seiring waktu.<sup>6</sup> Begitupun dengan laju penduduk dunia, dapat dilihat dari data Bank Dunia bahwa jumlah penduduk dunia pada tahun 1963 tercatat sebanyak 3,195 miliar orang, menanjak menjadi 7,125 miliar orang pada tahun 2013. Rujukan lain yang menggambarkan pesatnya pertumbuhan penduduk dunia terlihat pada laporan yang diterbitkan oleh Markas Besar PBB di *New York* yang bertajuk “Prospek Populasi Dunia: Revisi 2012” yang menyatakan bahwa penduduk dunia akan naik menjadi 8,1 miliar jiwa

---

<sup>5</sup> Ranitya Ganindha, *Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum*. Jurnal Arena Hukum, Vol. 9, No. 3, 2016, hlm. 442-462

<sup>6</sup> Diolah dari <https://www.bps.go.id/> diakses pada 9 September 2022

pada tahun 2025 dari jumlah kurang lebih 7,2 miliar jiwa pada tahun 2015, diperkirakan jumlah penduduk dunia akan mencapai 9,6 miliar jiwa pada tahun 2050.<sup>7</sup> Dalam teori equilibrium (keseimbangan permintaan dan penawaran)<sup>8</sup>, jumlah persediaan tanah tidak bertambah sementara permintaan akan tanah meningkat, maka harga tanah akan bertambah. Begitu pula jika dianalisis berdasarkan lokasi tanah. Budi Harjanto dan Edi Rianto meneliti tentang pengaruh faktor lokasi aksesibilitas dalam memengaruhi nilai tanah. Menurut penelitian mereka, nilai tanah dipengaruhi oleh variabel-variabel seperti jarak ke pusat kota, lebar jalan, jarak ke perguruan tinggi dan kondisi jalan aspal atau tidak.<sup>9</sup> Lebih tegas disebutkan Adrian bahwa nilai-nilai tanah menjadi mahal terutama bila berdekatan dengan pusat kota.<sup>10</sup>

Selain penyebab di atas, penyebab lain susahny mendapatkan tanah adalah terjadinya pergeseran ekonomi politik dari ekonomi

---

<sup>7</sup> Fidri Fadillah Puspita, dkk, *Urgensi Kehadiran Bank Tanah sebagai Alternatif Memulihkan Perekonomian di Indonesia dalam Perspektif Hukum Islam*, Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam Volume 7 Nomor 3, 2021, hlm. 1762

<sup>8</sup> Dalam analisis permintaan dianggap bahwa "permintaan suatu barang terutama sangat dipengaruhi oleh tingkat harganya". Oleh sebab itu dalam teori permintaan yang terutama dianalisis adalah hubungan antara jumlah permintaan suatu barang dengan harga barang tersebut, dengan asumsi bahwa "faktor-faktor" lain tidak mengalami perubahan" atau ceteris paribus. Bila harga suatu barang meningkat, maka kuantitas (jumlah) barang yang diminta akan berkurang atau menurun, dengan asumsi ceteris paribus berlaku. Munculah hukum permintaan, yaitu makin tinggi harga suatu barang, makin sedikit jumlah barang yang diminta, demikian sebaliknya, makin rendah harga suatu barang makin banyak jumlah barang yang diminta. Adanya kenaikan permintaan menyebabkan kenaikan harga pada harga equilibrium maupun kuantitas equilibrium. Penurunan permintaan akan menyebabkan penurunan harga equilibrium maupun kuantitas equilibrium.

<sup>9</sup> Budi Harjanto dan Edi Rianto R, *Analisa LPM Terhadap Pengaruh Faktor Lokasi Aksesibilitas dalam Mempengaruhi Nilai Tanah*, Jurnal Survei dan Penilaian Properti, 1999, hlm. 39

<sup>10</sup> Adrian Sutawijaya, *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) PBB Di Kota Semarang*, Jurnal Ekonomi Pembangunan (Kajian Ekonomi Negara Berkembang), Hlm. 72

kerakyatan ke ekonomi kapitalis neoliberalisme. Akibatnya, tanah telah dijadikan komoditas yang memicu liberalisasi tanah, dan harga tanah menjadi melambung tinggi karena ulah permainan spekulasi tanah. Akibat lebih lanjutnya adalah, pembangunan fisik di segala bidang tersendat, pembebasan tanah berjalan lambat bahkan terkatung-katung.<sup>11</sup> Praktik neoliberalisme tanah ini, diawali dengan melakukan penguasaan tanah dalam skala luas untuk dimanfaatkan dimasa mendatang. Ini adalah model spekulasi pencadangan tanah, yang jika dianalisis, masuk dalam kategori penelantaran tanah<sup>12</sup>. Spekulasi ini dilakukan untuk mencari keuntungan semata dengan mendapatkan perbedaan harga saat dibeli terhadap harga saat dijual kembali, dengan perhitungan kurun waktu tertentu, biasanya 5-10 tahun.

Padahal, dalam kurun waktu tersebut, tanah bisa dimanfaatkan untuk hal-hal yang lebih produktif. Liberalisasi penguasaan aset model seperti ini, bisa menjadi tumbuh subur jika tanah-tanah yang ada tidak dikelola dengan baik. Selain itu, pembiaran tanah dalam kurung waktu selama itu, menyebabkan tanah jadi terlantar atau tidak termanfaatkan dengan optimal.

---

<sup>11</sup> Hairani Mochtar, *Keberadaan Bank Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Jurnal Cakrawala Hukum, Volume 18 Nomor 2, Desember 2013. Hlm. 127.

<sup>12</sup> Menurut Pasal 1 angka 2 *jo* Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penerbitan Kawasan dan Tanah Terlantar, tanah terlantar adalah tanah hak, tanah hak pengelolaan, dan tanah yang diperoleh berdasarkan dasar penguasaan atas tanah baik yang telah terdaftar atau belum terdaftar, yang sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, tidak dimanfaatkan dan/atau tidak dipelihara

Sementara itu, orang atau badan hukum yang telah mempunyai hak atas tanah malah tidak memanfaatkan tanah dengan baik dan optimal. Faktanya, pemerintah telah mencabut sebanyak 2.078 izin perusahaan pertambangan mineral dan batu bara (minerba) karena tidak menyampaikan/menyusun rencana kerja. Artinya, perusahaan tersebut telah diberi izin penggunaan lahan, namun tidak dikerjakan sesuai izinnya, sehingga tersandera pemanfaatan sumber daya alamnya. Selain itu, pemerintah juga telah mencabut 192 izin sektor kehutanan seluas 3.126.439 hektare. Izin-izin yang dicabut berkaitan dengan perusahaan yang tidak aktif, perusahaan yang tidak membuat rencana kerja, dan lahan yang dilerantarkan. Ada pula Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan yang dilerantarkan seluas 34.448 hektare, dan telah dicabut izinnya. Dari luasan yang ada, sebanyak 25.128 hektare ada milik 12 (dua belas) badan hukum, sisanya 9.320 hektare adalah HGU yang dilerantarkan oleh 24 (dua puluh empat) badan hukum.<sup>13</sup>

Menurut Benhard, hal ini berefek pada pengadaan tanah guna kepentingan umum yang terkendala dalam mendapatkan tanah dan semakin rumit dalam pelepasan hak atas tanah oleh pemegang hak atas tanah yang tanahnya dibutuhkan untuk kepentingan umum belakangan ini, apabila dikaji pada dasarnya berakar pada tiga persoalan sebagai berikut: (1) regulasi yang kurang memadai baik dari segi yuridis formal

---

<sup>13</sup> Diolah dari penyampaian keterangan Presiden Joko Widodo di Istana Kepresidenan Bogor pada Kamis, 6 Januari 2022

maupun dari segi yuridis materiil; (2) Kompensasi (ganti kerugian) yang tidak adil yang diterima oleh masyarakat pemegang hak atas tanah; (3) Lemahnya penegakan hukum dan perlindungan HAM.<sup>14</sup>

Jurnal Direktorat dan Tata Ruang BAPPENAS juga merilis ketika pemerintah ingin melakukan pembangunan demi kepentingan umum atau pembangunan strategis nasional, lahan yang dikehendaki tidak atau belum tersedia. Akibat praktis yang ditimbulkan adalah pemerintah mengalami kesulitan dalam melakukan proses pengadaan tanah terutama terkait eksekusi pengadaan penguasaan tanah dan pembiayaannya yang menjadi sangat mahal. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya proses pengadaan yang berlarut-larut.<sup>15</sup>

Kompleksitas persoalan ketersediaan tanah untuk pembangunan umum dibutuhkan strategi dan metode untuk dapat diselesaikan secara mendasar, sistematis, efektif efisien dan berjangka Panjang (memenuhi tuntutan jauh dimasa datang).<sup>16</sup> Guna memenuhi Upaya tersebut, Pemerintah kemudian membentuk Bank Tanah.

Bank Tanah di Indonesia secara normatif hadir dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut Undang-Undang Cipta Kerja)<sup>17</sup>, sekarang

---

<sup>14</sup> Benhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 48

<sup>15</sup> Raffli Noor, *Manajemen Bank Tanah*. Jurnal Direktorat dan Tata Ruang BAPPENAS. Vol 1, 2014, hlm. 19

<sup>16</sup> Bernhard Kimbong, *Opini Kebijakan Agraria*, Pustaka Margareta, Jakarta, hlm. 82.

<sup>17</sup> Menindaklanjuti amanat pembentukan badan bank tanah pada Pasal 135 Undang-Undang Cipta Kerja, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (selanjutnya disebut PP 64/2021). Kemudian, diakhir tahun 2021, Presiden Joko Widodo mempertegas struktur dari badan bank tanah

telah menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Eksistensi Bank Tanah diatur pada Pasal 125-147 Undang-Undang Cipta Kerja.

Perlu dipahami sebelumnya bahwa dalam perjalanannya, Undang-Undang Cipta Kerja di *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Alhasil, terbit Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang mengakibatkan Undang-Undang Cipta Kerja harus memperbaiki tata cara penyusunannya karena Undang-Undang Cipta Kerja dianggap cacat formil. Cacat formil ini disebabkan karena teknik omnibus yang digunakan untuk menyusun Undang-Undang Cipta Kerja tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Menindaklanjuti putusan MK tersebut, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Dilanjutkan dengan kebijakan DPR RI yang merevisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, guna menambahkan Teknik omnibuslaw dalam penyusunan undang-undang. Setelah itu, diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 yang menetapkan PERPPU 2/2023 tentang Cipta Kerja sebagai undang-undang.

---

melalui Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah (selanjutnya disebut Perpres 113/2021).

Baik PERPPU Nomor 2 Tahun 2022 ataupun UU 6/2023 tersebut tidak merubah substansi, hanya memperbaiki beberapa penulisan dan memperbaiki formil pembentukan undang-undangnya, sebagaimana penetapan MK melalui amar Putusan *a quo*. Alhasil, acuan pasal dan substansi pasal pembentukan Bank Tanah tetap sama. Secara umum Bank Tanah dimaksudkan sebagai setiap kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah, yang akan dialokasikan penggunaannya dikemudian hari.<sup>18</sup>

Konsep dan manfaat Bank Tanah sudah dicetuskan di negara Barat sejak tahun 1900an. Diawali di Amsterdam tahun 1890 sebagai sebuah cara untuk mendapatkan lahan dan kemudian mencadangkannya untuk keperluan lahan pembangunan. Cara-cara seperti ini kemudian diadopsi oleh negara lain di Eropa hingga kemudian pada tahun 1970-an diadopsi di beberapa kota di Amerika dan di beberapa kota di Asia seperti Singapura, China dan Hongkong.<sup>19</sup>

Di Indonesia sendiri, eksistensi Bank Tanah secara hukum baru ada dengan terbitnya Undang-Undang Cipta Kerja sebagaimana diatur dalam Pasal 125 Undang-Undang Cipta Kerja. Sebelumnya, pemerintah melalui Kementerian Agraria/Badan Pertanahan Nasional (BPN) hanya melakukan inventarisasi atas tanah terlantar, tanah kelebihan maksimum

---

<sup>18</sup> Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2005.

<sup>19</sup> Noegi Noegroho, *Penerapan Konsep Land Banking di Indonesia Untuk Pembangunan Perumahan MBR di Kawasan Perkotaan*, Jurnal Comtech, Vol. 3, No. 2, Desember 2012, hlm. 961-965

dan absente baru melalui Instruksi Menteri Agraria/BPN Nomor 2 Tahun 1995, dan penertiban dan perndayagunaan tanah telantar melalui PP Nomor 36 Tahun 1988, lalu penertiban Kawasan dan tanah terlantar melalui PP Nomor 20 Tahun 2021. Hanya saja, tanah-tanah yang diinventarisir tersebut tidak ditujukan secara khusus untuk pengadaan tanah demi kepentingan umum, berbeda dengan Bank Tanah.

Menurut Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN), Sofyan A. Djalil, dalam praktiknya selama ini BPN hanya berfungsi sebagai *land regulator* (regulator pertanahan). Padahal jika dilihat di luar negeri, BPN atau yang biasa disebut *land authority* memiliki dua fungsi, yaitu sebagai *land regulator* sekaligus *land manager* (pengelola tanah). Hal tersebut bukan tanpa alasan, BPN selaku badan yang mengurus mengenai bidang pertanahan pun tidak memiliki stok tanah. Penyediaan tanah selama ini selalu melalui mekanisme pengadaan tanah, yang juga menimbulkan polemik tak berkesudahan, seperti ganti rugi dan harga tanah yang terlampau tinggi.<sup>20</sup> Selama ini Kementerian ATR/BPN yang memegang fungsi *land regulator*, tidak disertai dengan *land manager*. Kehadiran Undang-Undang Cipta Kerja, PP 64/2021 tentang Badan Bank Tanah dan Perpes 113/2021 tentang Struktur Penyelenggaraan Badan Bank Tanah menandakan bahwa *land manager* akan dipegang oleh Bank Tanah.

---

<sup>20</sup> Sofyan Djalil (Mantan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI), Seminar: "Ada Bank Tanah di Undang-Undang Cipta Kerja, Ini FUngsinya", Chanel youtube CNBC Indonesia, 20 September 2022. Dapat diakses di <https://youtu.be/p8ELfGs10LE>

Memang, sebelum adanya Bank Tanah, Kementerian ATR/BPN bisa melakukan penyediaan tanah bagi kepentingan umum melalui fungsi pengadaan tanah demi kepentingan umum dengan mekanisme *land consolidation* dan *land readjustment*. Hanya saja, kekurangan dari kedua instrumen tersebut adalah penataan melalui pelepasan hak ataupun jual beli tanah baru dilakukan ketika kegiatan pembangunan akan dilaksanakan sehingga menyebabkan proses pengadaan tanah bisa saja berjalan tidak sesuai pada waktu yang direncanakan. Selain kedua instrumen tersebut, Bank Tanah dapat digunakan sebagai salah satu cara pengadaan tanah yang rendah konflik. Perbedaan konsep Bank Tanah dengan dua instrumen yang telah ada sebelumnya adalah Bank Tanah 'menyimpan' tanah sebelum kegiatan pembangunan dilaksanakan.

Ketua Badan Legislasi DPR RI menjelaskan bahwa secara umum, ada beberapa poin penting yang diatur di dalam Undang-Undang Cipta Kerja berkaitan dengan Bank Tanah antara lain percepatan reforma agraria, pemerintah akan mempercepat reformasi agraria dan redistribusi tanah yang akan dilakukan oleh Bank Tanah.<sup>21</sup>

Kehadiran Bank Tanah ini memiliki dua sisi yang implikasinya bisa berdampak buruk atau baik bagi Indonesia. Ini sangat bergantung pada watak dan *political will* pemerintah yang menjabat. Jika mengacu pada

---

<sup>21</sup> Supratman Andi Agtas, *Laporan Badan Legislasi DPR RI dalam rangka Pembicaraan Tingkat II/Pengambilan keputusan Hasil Pembahasan RUU tentang Cipta Kerja yang telah Diselesaikan oleh Badan Legislasi dalam Rapat Paripurna DPR RI, 6 Oktober 2020*, hlm. 4

regulasi yang menjadi landasan perubahannya yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, maka arah dari kebijakan Bank Tanah ini adalah demi kepentingan umum, termasuk investasi dibidang pertanahan diarahkan demi kepentingan umum. Kepentingan umum yang dimaksud yaitu Bank Tanah akan menyediakan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk:

- 1) Kepentingan umum,
- 2) Kepentingan sosial,
- 3) Kepentingan pembangunan nasional,
- 4) Pemerataan ekonomi,
- 5) Konsolidasi lahan, dan
- 6) Reforma agraria

Hanya saja, praktik monopoli atas tanah masih berpotensi terjadi di Indonesia, dan isu monopoli tanah oleh Bank Tanah bisa saja terjadi. Berdasarkan hasil identifikasi penulis terhadap Naskah Akademik RUU Cipta Kerja, setidaknya-tidaknya, alasan pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja diantaranya mendorong investasi, mempercepat transformasi ekonomi, dan memberi kemudahan berusaha. Indikasinya, Bank Tanah ini nantinya dapat saja berpihak ke pemilik modal yang berinvestasi atas tanah tersebut, tanpa memperdulikan kepentingan rakyat. apalagi, bukan hanya dalam hal penguasaan tanah, dalam hal pengurusan izin berusaha pun Bank Tanah dapat mempermudah para

investor yaitu mengacu pada Pasal 23 huruf b dan Pasal 25 PP 64 Tahun 2021, Bank Tanah akan membantu memberikan kemudahan perizinan berusaha ataupun persetujuan.

Selain itu, dari segi aturan, sekalipun memang berdasarkan Pasal 123 Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum *jo* Pasal 46 Perpes 113/2021 tentang Struktur Penyelenggaraan Badan Bank Tanah yang secara substansi menyebutkan bahwa dalam hal Pengadaan Tanah dilakukan oleh Bank Tanah hanya dapat dilakukan setelah mendapatkan penugasan khusus dari Pemerintah Pusat”, akan tetapi, menurut penulis akan terjadi pemborosan lembaga. Sebab, jika kita melihat tujuan diterbitkannya PP 19 Tahun 2021 itu adalah penyelenggaraan tanah demi kepentingan umum, sementara jika melihat Pasal 2 ayat (2) PP Bank Tanah tujuan ketersediaan tanahnya adalah untuk kepentingan umum pula. Maka mestinya ditetapkan saja apakah fungsi pengadaan ini diberikan kepada Bank Tanah sebagai lembaga khusus atau kepada Kementerian ATR/BPN. Jika memang diberikan kepada Bank Tanah, maka di Kementerian ATR/BPN dapat ditugaskan dengan fungsi lain, karena jika pada kondisi tertentu penugasan pengadaan tanah diberikan kepada Bank Tanah, maka fungsi pengadaan tanah yang melekat pada Kementerian ATR/BPN tersebut menjadi tidak tergunakan. Toh, sampai dibentuknya Bank Tanah, fungsi pengadaan itu masih melekat pada Kementerian,

demikian pula fungsi pengadaan itu melekat pada Bank Tanah sekalipun memang harus melalui penugasan khusus Pemerintah Pusat.

Berdasarkan gambaran singkat di atas, pentingnya esensi Bank Tanah dalam penelitian ini untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka kepentingan umum, kepentingan sosial dan kepentingan Pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria. Selain itu, Bank Tanah yang diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja perlu digali esensi, tujuan dan bagaimana implementasinya. Dengan demikian, Bank Tanah dapat berjalan sebagaimana yang dicita-citakan yaitu menjamin ketersediaan tanah dalam kerangka ekonomi berkeadilan. Hal ini yang membuat penulis untuk melakukan pembahasan mendalam yang teoritik dan ilmiah mengenai esensi Bank Tanah pada pengelolaan tanah bekas hak di Indonesia. Kajian tersebut terlebih dahulu diawali dengan memahami hakikat Bank Tanah, prinsip transparansi dalam pengelolaan pertanahan oleh Bank Tanah dan rekonstruksi pengaturan Bank Tanah yang berkeadilan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, penulis merumuskan permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apakah hakikat Bank Tanah pada pengelolaan tanah bekas hak di Indonesia?

2. Bagaimana implementasi prinsip transparansi Bank Tanah dalam pengaturan Bank Tanah terhadap tanah bekas hak di Indonesia?
3. Bagaimana rekonstruksi pengaturan Bank Tanah terhadap tanah bekas hak yang ideal di Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menemukan dan mendiskripsikan hakikat dari Bank Tanah pada pengelolaan tanah terhadap tanah bekas hak
2. Untuk menemukan dan mendiskripsikan implementasi prinsip transparansi Bank Tanah dalam pengaturan Bank Tanah terhadap tanah bekas hak
3. Untuk menemukan dan mendiskripsikan pengaturan Bank Tanah terhadap tanah bekas hak yang ideal

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang nyata dalam hal sebagai berikut:

1. Secara teoritis, memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum keperdataan khususnya berkaitan dengan pengelolaan Bank Tanah
2. Secara praktis, menjadi bahan pertimbangan dikemudian hari dalam penyempurnaan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan Bank Tanah dan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Badan Bank Tanah

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Menghindari adanya kesamaan judul dan/atau isi yang dapat mengakibatkan terjadinya *plagiarism*, penulis kemudian merangkum beberapa karya ilmiah (disertasi dan/atau tesis) yang memiliki redaksi judul yang mirip atau hampir sama dengan judul penelitian penulis, dan diuraikan pula variabel pembedanya, yaitu sebagai berikut:

1. Disertasi Supraba Sekawati Widjayani pada Universitas Padjajaran Bandung, dengan judul “Gagasan Mengenai Pembentukan Bank Tanah dalam Rangka Pembangunan Perumahan dan Permukiman di Indonesia”, pada tahun 2003.

Fokus penelitian disertasi ini menitikberatkan pembahasannya pada penyediaan tanah dalam bentuk Bank Tanah untuk kegiatan pembangunan perumahan dan permukiman yang merupakan salah satu kegiatan banj tanah khusus. Pada saat penelitian ini dilakukan, Bank Tanah belum diamanatkan dalam bentuk undang-undang atau peraturan lainnya. Belum ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan manapun.

Sementara, penelitian penulis, fokus pada hakikat Bank Tanah yang telah ditetapkan (diatur) dalam UU Cipta Kerja, bagaimana transparansinya dan pengaturannya yang berkeadilan terhadap tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya.

2. Disertasi Sri Susyanti Nur pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin, yang berjudul “Aspek Hukum Penyediaan Tanah Perkotaan Dalam Bentuk Tanah Guna Menunjang Pembangunan Kota Berkelanjutan”, pada tahun 2009.

Fokus penelitian disertasi ini adalah berkaitan dengan upaya awal pembentukan Bank Tanah, urgensi pembentukannya dalam menyediakan tanah di perkotaan dan konsep Bank Tanah bagi perkotaan. Dari hasil penelitiannya ditunjukkan bahwa konsep lembaga Bank Tanah di Indonesia harus berbasis pada masyarakat (*land banking based on society*), utamanya masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah di perkotaan dengan paradigma pendekatan yang bersifat holistik yang menekankan pada prinsip-prinsip pembangunan kota yang berkelanjutan, dengan indikator ekonomi, sosial, lingkungan, serta sesuai pula dengan karakteristik dan geogografis pertanahan Indonesia serta dilandasi nilai-nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Sama halnya dengan penelitian sebelumnya, pada saat penelitian tersebut dilakukan, Bank Tanah belum diamanatkan dalam bentuk undang-undang.

Sementara, penelitian penulis, fokus pada hakikat Bank Tanah yang telah ditetapkan (diatur) dalam UU Cipta Kerja, bagaimana transparansinya dan pengaturannya yang berkeadilan terhadap tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya.

3. Tesis Farah Devi pada Fakultas Hukum Magister Kenotariatan Universitas Indonesia, yang berjudul “Konsep Bank Tanah sebagai Solusi Mengatasi Masalah Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum Ditinjau dari Konsep Hukum Pertanahan di Indonesia”, pada tahun 2014.

Fokus penelitian tesis ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah konsep Bank Tanah dan bagaimanakah penerapan konsep Bank Tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum ditinjau dari konsep hukum pertanahan di Indonesia. Tujuannya adalah untuk mengatasi berbagai problematika pertanahan terkait persediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum, sehingga mendorong pemerintah untuk mencari alternatif solusi kebijakan pertanahan yang terpadu yaitu Bank Tanah.

Penelitian ini masih mencari konsep baku dari Bank Tanah itu sendiri. Sementara pada penelitian penulis, Bank Tanah telah dibakukan dalam Undang-Undang Cipta Kerja.

Penelitian penulis, fokus pada hakikat Bank Tanah yang telah ditetapkan (diatur) dalam UU Cipta Kerja, bagaimana transparansinya dan pengaturannya yang berkeadilan terhadap tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

Eksistensi landasan teori dalam penelitian hukum ini sangat penting dan fundamental. Keberadaan landasan teori untuk mengkaji, menganalisa dan menemukan jawaban atas permasalahan dalam penelitian hukum ini. Mukti Fajar dan Yulianto Achmad menerangkan bahwa kerangka teori disusun sebagai landasan berpikir yang menunjukkan dari sudut mana masalah yang telah dipilih akan disoroti.<sup>22</sup>

Teori adalah istilah yang diperbincangkan dalam berbagai kalangan ketika mempertanyakan suatu masalah, baik dalam ranah ilmu pengetahuan maupun dalam kehidupan sehari-hari.<sup>23</sup> Sedangkan M. Solly Lubis menyatakan bahwa landasan teori adalah suatu kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (*problem*) yang dijadikan bahan perbandingan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui yang dijadikan masukan dalam membuat kerangka berpikir dalam penulisan.<sup>24</sup>

Dalam penelitian hukum ini, teori yang digunakan adalah teori keadilan, teori hak menguasai negara, dan teori utilitarianisme.

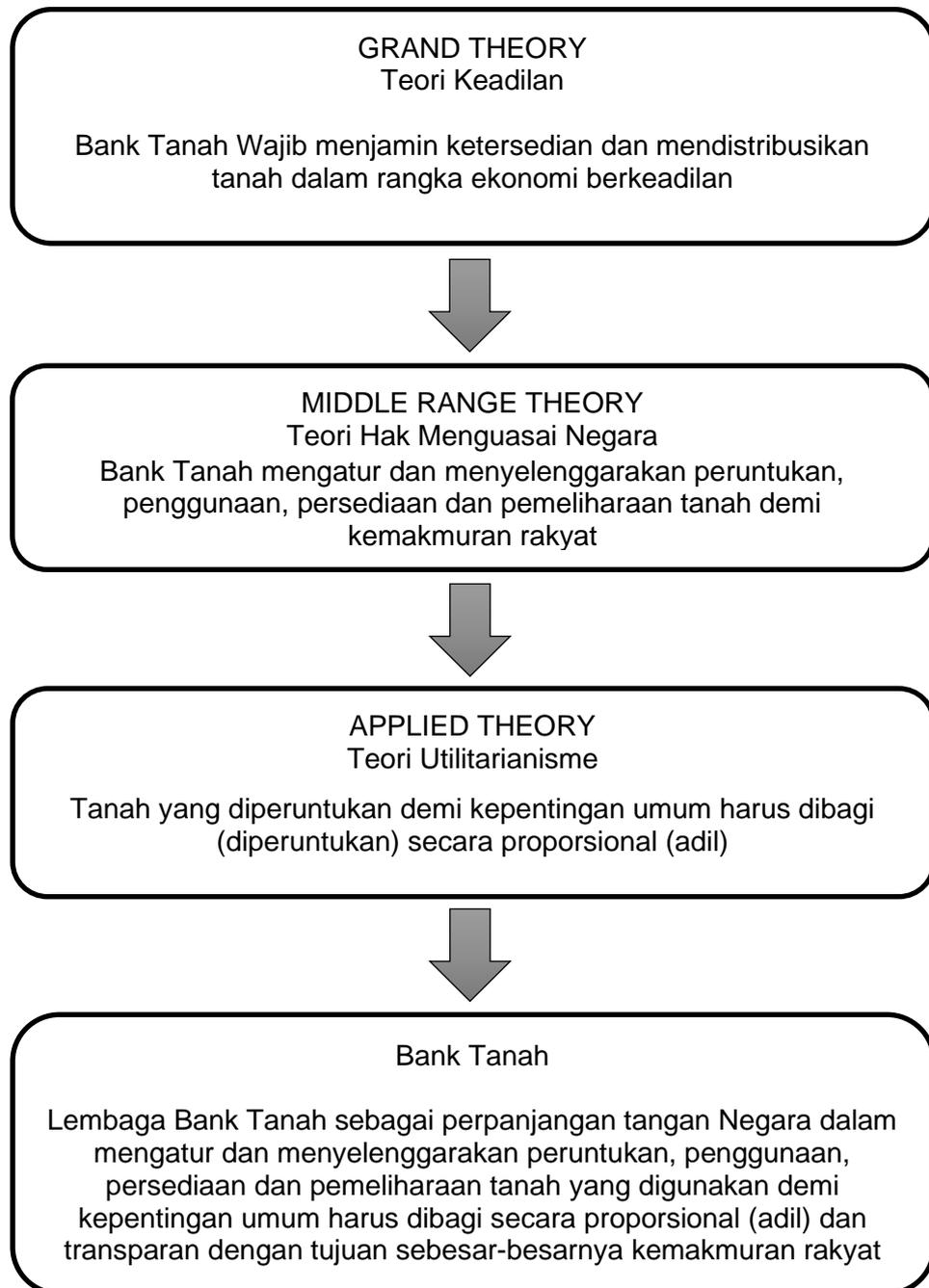
---

<sup>22</sup> Mukti Fajar N.D. dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Belajar. Hlm. 93

<sup>23</sup> Juhaya Praja S., 2011, *Teori Hukum dan Aplikasinya*, Bandung: CV. Pustaka Setia, Hlm. 1

<sup>24</sup> M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Madju, Hlm.

### Bagan 1. Kerangka Teoritik



Sumber: Data Primer, 2023, Diolah

Atas dasar prinsip keadilan, Bank Tanah diberi kewenangan khusus untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan, untuk:

- a) Kepentingan Umum;
- b) Kepentingan Sosial;
- c) Kepentingan Pembangunan Nasional;
- d) Pemerataan Ekonomi;
- e) Konsolidasi Lahan
- f) Reforma Agraria.

Dalam disertasi ini, teori keadilan ditempatkan sebagai “*grand theory*”.

Bank Tanah mengelolan tanah melalui Hak Pengelolaan, yang mana Hak Pengelolaan ini adalah bagian dari hak menguasai negara, maka negara/pemerintah dalam hal ini Bank Tanah sebagai perpanjangan tangan negara, diberikan kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan hal yang berkenaan dengan tanah di bumi Indonesia. Kewenangan tersebut memberikan amanah kepada Bank Tanah untuk campur tangan dalam kehidupan sosial ekonomi rakyat Indonesia agar dapat mencapai kemakuran rakyatnya sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dalam disertasi ini, hak menguasai negara ditempatkan sebagai “*middle range theory*”

Selanjutnya, dibutuhkan *application theory*, dengan menempatkan teori utilitarianisme, dimana Bank Tanah sebagai perpanjangan tangan negara melalui hak menguasai negara dapat memanfaatkan pengelolaan tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya agar memberikan manfaat kepada masyarakat dengan adil.

## 1. Teori Keadilan

Keadilan berasal dari kata adil, menurut Kamus Bahasa Indonesia adil adalah tidak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah. Adil mengandung arti bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas norma-norma yang objektif, jadi tidak subjektif apalagi sewenang-wenang. Keadilan pada dasarnya adalah suatu konsep yang relatif, setiap orang tidak sama, adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lainnya, kapan seseorang menegaskan bahwa ia melakukan suatu keadilan, hal itu tentunya harus relevan dengan ketertiban umum di mana suatu skala keadilan diakui. Skala keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ke tempat lain, setiap skala didefinisikan dan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat tersebut.<sup>25</sup>

Dalam Konsepsi Islam, adil berasal dari bahasa Arab *adl*, yang merupakan kata benda berasal dari kata kerja berarti (1) meluruskan atau jujur, mengubah, (2) menjauh, meninggalkan dari satu jalan (salah) menuju jalan yang benar, (3) menjadi sama atau sesuai atau menyamakan, (4) membuat seimbang atau menyeimbangkan atau dalam keadaan seimbang.

---

<sup>25</sup> Agus Santo, 2021, *Pandangan Filsafat Tentang Hukum, Moral & Keadilan*, Penerbit Kencana, Jakarta, hlm. 85.

Dalam Kamus al-Arab menyatakan bahwa suatu hal yang ada dalam pikiran dalam keadaan jujur adalah keadilan, setiap yang tidak lurus atau tidak layak dianggap sebagai tidak adil. Ide tentang benar dan salah tersirat dalam istilah *adl* karena istilah ini sering digunakan dalam arti luas termasuk nilai-nilai dan agama.<sup>26</sup>

Dalam Pancasila kata adil terdapat pada sila kedua, Kemanusiaan yang adil dan beradab, di samping itu juga termuat dalam sila kelima, Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Nilai kemanusiaan yang adil dan keadilan sosial mengandung suatu makna bahwa hakikat manusia sebagai makhluk yang berbudaya dan berkodrat harus berkodrat adil, yaitu adil dalam hubungan dengan diri sendiri, adil terhadap manusia lain, adil terhadap masyarakat bangsa dan negara, adil terhadap lingkungannya serta adil terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Konsekuensinya adalah bahwa manusia harus menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.

Keadilan merupakan suatu perilaku adil, yaitu menempatkan segala sesuatu pada tempatnya atau sesuai dengan porsinya, adil itu tidak harus merata berlaku bagi semua orang tetapi sifatnya sangat subjektif. Segala yang sudah menjadi ketentuan Allah pastilah adil, karena itu Allah memerintahkan kepada umat manusia agar berperilaku adil, karena adil itu lebih dekat dengan ketakwaan.

---

<sup>26</sup> Agus Santo, *Ibid.*, hlm 86.

Untuk menerima satu keadilan pada mulanya akan terasa berat dan cenderung untuk menolaknya, oleh karena itu untuk menerima keadilan itu kuncinya adalah keikhlasan, sedangkan untuk menerima keikhlasan itu pada mulanya juga begitu berat, tetapi jika dirasakan dan diserahkan kepada Allah Tuhan semesta alam, pastilah akan dapat menerimanya, sehingga untuk menjalankan ikhlas itu harus sabar dan tawakal.<sup>27</sup>

Keadilan seperti kebanyakan yang kita ketahui adalah keadilan menurut Aristoteles seorang filsuf Yunani yang berpaham hukum alam. Berkaitan dalam menegakkan keadilan, manusia dituntut untuk bijaksana karena dengan kebijaksanaanlah orang dapat memberikan seseorang apa yang seharusnya, apa yang menjadi haknya. Untuk itu Aristoteles telah merumuskan keadilan dalam dua jenis, yaitu Keadilan Umum dan Keadilan Khusus.<sup>28</sup>

a. Keadilan umum ialah kebajikan (kebaikan) secara menyeluruh dan sempurna, yang wajib dilaksanakan demi kepentingan umum, kepentingan negara. Keadilan umum ini menurut Aristoteles sama dengan keadilan legal dalam arti menuntut perbuatan agar sesuai dengan ketentuan undang-undang/hukum negara yang ditujukan kepada kesejahteraan umum, adil dan makmur.

---

<sup>27</sup> Agus Santo, *Ibid.*, hlm 88.

<sup>28</sup> H. Zaena Asyhadie, 2018, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Depok, Edisi Kedua, hlm. 119.

- b. Keadilan khusus merupakan kebajikan khusus, seperti keberanian, kebijaksanaan.

Di samping itu L.J. Van Apeldoorn menyatakan bahwa Aristoteles telah membagi keadilan ke dalam dua jenis, yaitu keadilan distributif dan keadilan komutatif (*Justitia Commutativa*).<sup>29</sup>

- a. Keadilan distributif (*justitia Distributiva*) ialah keadilan yang memberikan kepada tiap-tiap orang jatah menurut jasanya, tanpa menuntut supaya tiap-tiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya, bukan persamaan, melainkan kesebandingan.
- b. Keadilan komutatif (*Justitia Commutativa*) ialah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak melihat jasa-jasa perorangan.

Konsep keadilan Aristoteles dikembangkan oleh Thomas Aquinas yang masih merupakan filsuf hukum alam. Besar dalam lingkungan gereja menjadikan pemikirannya sangat terpengaruhi oleh religiositas Kristiani. Konsep pemikirannya masih menghubungkan keadilan dengan moral dan etik. Hal ini terbukti dengan titik fokus pemikirannya yang lebih condong pada tercapainya kepentingan umum dalam sebuah masyarakat daripada validitas sebuah peraturan.<sup>30</sup> Menurut Aquinas, keadilan adalah salah satu dari empat keutamaan pokok dalam hidup selain

---

<sup>29</sup> H. Zaena Asyhadie, *Ibid.*, hlm. 119.

<sup>30</sup> Vieru Simona, *Aristotle'S Influence on the Natural Law Theory of st Thomas Aquinas*, *The Western Australian Jurist*, 1, 2015, hlm. 120

kesederhanaan, keteguhan, dan kebijaksanaan. Keutamaan itu sendiri didefinisikan oleh Aquinas sebagai sikap hati yang mantap untuk bertindak baik dan menolak keburukan atau kejahatan.<sup>31</sup> Sikap hati dapat terbentuk melalui kebiasaan, sehingga harus ada pembiasaan untuk melakukan perbuatan baik sehingga keutamaan dapat tercapai. Keutamaan ini oleh Aquinas sangat berhubungan dengan tiga hal, yaitu akal budi, emosi dan kehendak untuk melakukan. Oleh sebab itu untuk melaksanakan keadilan juga akan tergantung pada adanya akal budi, emosi, dan niat untuk melaksanakannya. Keutamaan yang dilaksanakan untuk kebaikan pada akhirnya berhubungan dengan keadilan.

Aquinas membagi konsep keadilan menjadi dua, yaitu keadilan umum dan khusus. Konsep keadilan umum berkaitan dengan relasi antar sesama manusia dengan memberikan apa yang menjadi haknya. Tujuan dari keadilan adalah kebaikan umum (*bonum comune*).<sup>32</sup> Di sisi lain konsep keadilan khusus dibagi menjadi keadilan distributif (*justitia distributiva*), keadilan komutatif (*justitia commutativa*), dan keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*).<sup>33</sup> Keadilan distributif didasarkan pada pembagian berdasarkan jasa atau hak

---

<sup>31</sup> Wahono, *Perjalanan Menuju Kebahagiaan Sejati (Filsafat Moral Thomas Aquinas)*, Jurnal Filsafat, Seri 27, 1997, hlm. 55

<sup>32</sup> Giovanni Aditya Arum, *Konsep Keadilan (Iustitia) Perspektif t. Thomas Aquinas dan Relevansinya bagi Pemaknaan Sila V Pancasila*, Lumen Veritatis: Jurnal Filsafat dan Teologi, Vol. 10, No. 1, 2019, hlm. 25

<sup>33</sup> E. Sumaryono, *Etika Hukum (Relevansi Teori Hukum Kodrat Thomas Aquinas)*, Kanisius, Yogyakarta, 2000, hlm. 160.

masing-masing. Keadilan distributif mengatur hubungan antar masyarakat atau hubungan antara negara dan individu sebagai bagian masyarakat. Keadilan distributif membicarakan bagaimana pembagian hak dan kewajiban secara adil dan proporsional sesuai dengan perannya dalam masyarakat.<sup>34</sup> Konsep keadilan distributif yang digagas Aquinas ini pada dasarnya adalah turunan dari teori keadilan distributif yang digagas oleh Aristoteles melalui pembagian hak dan kewajiban sesuai dengan proporsinya. Selanjutnya keadilan komutatif ialah suatu keadilan yang diterima oleh masing-masing anggota tanpa memperdulikan jasa masing-masing. Keadilan komutatif lebih menonjolkan hubungan timbal balik melalui pertukaran (*exchange*) antara dua individu. Sedangkan keadilan vindikatif lebih mengarah kepada pembalasan atas tindak pidana melalui hukuman atau ganti kerugian yang sesuai.<sup>35</sup>

Thomas Aquinas membagi keadilan menjadi 3 (tiga) jenis, yang terdiri dari keadilan distributif (*justitia distributiva*), keadilan komutatif (*justitia commutativa*), dan keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*).<sup>36</sup>

1). Keadilan distributif (*justitia distributiva*)

---

<sup>34</sup> Giovanni Aditya Arum, *Op.Cit*, hlm. 27

<sup>35</sup> Muhammad Erwin, *Filsafat Hukum: Refleksi Kritis terhadap Hukum dan Hukum Indonesia (Dalam Dimensi Ide dan Aplikasi)*, Rajawali Press, Jakarta, 2016, hlm. 302.

<sup>36</sup> Sumaryono, E., & Sardi, M., *Etika & hukum: relevansi teori hukum kodrat Thomas Aquinas*. Kanisius, Jakarta, 2002. (Lihat juga Mashuri Anwar, Rini Fathonah, & Niko Alexander, *Menelaah Keadilan dalam Kebijakan Penanggulangan Illegal Fishing di Indonesia: Perspektif Konsep Keadila Thomas Aquinas*, Jurnal SASI, Vol. 27, No. 2, April-Juni 2021, hlm. 130)

Keadilan distributif yang dikemukakan Thomas Aquinas pada dasarnya merupakan reinkarnasi dari keadilan distributif yang digagas oleh Aristoteles, melalui pembagian hak dan kewajiban secara proporsional. Keadilan distributif merupakan bentuk penghormatan atas keluhuran manusia.<sup>37</sup> Keadilan distributif merupakan konsep keadilan yang menghendaki setiap orang memperoleh apa yang menjadi haknya secara proporsional.<sup>38</sup> Oleh karena itu, keadilan tidak dicapai dengan semata-mata menetapkan nilai aktual, namun didasari pula oleh kesamaan antar suatu hal dengan hal lainnya (*aequalitas rei adrem*).<sup>39</sup> Dalam konteks penegakan hukum tentunya ketentuan hukum harus didasarkan pada keadilan distributif, kesesuaian hukuman dengan tindakan yang dilakukan, dan kemanfaatan secara sosial.<sup>40</sup> Selanjutnya dalam konteks pemerintahan, keadilan distributif merupakan bentuk keadilan yang menata hubungan negara dengan masyarakat. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan, keadilan distributif mengacu kepada peran sistem pemerintahan dan pemerintahnya dalam mendistribusikan hak dan kewajiban secara adil dan proporsional bagi setiap anggota

---

<sup>37</sup> Harnoko, A. Y., & Ratnawati, I. Y., *Asas Proporsional dalam Perjanjian Waralaba (Franchise)*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 1, No. 1, 2015, hlm. 9

<sup>38</sup> Nasution, B. J., *Kajian Filosofis tentang Hukum dan Keadilan dari Pemikiran Klasik Sampai Pemikiran Modern*, Al-Ihkam: Jurnal Hukum & Pranata Sosial, Vol. 11, No. 2, 2016, hlm. 247-274.

<sup>39</sup> Mashuri Anwar, Rini Fathonah, & Niko Alexander, *Loc.Cit.*

<sup>40</sup> Putra, S. D. E., *Bingkai Keadilan Hukum Pancasila Dalam Perspektif Hukum Dan Relevansinya Dengan Keadilan Di Indonesia*, Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Vol. 27, No. 1, 2016, hlm. 54

masyarakat.<sup>41</sup> Hal ini sebagaimana ditegaskan oleh Thomas Aquinas bahwa "*Alius ordo attenditur totius ad partes, et huic ordini assimilatur ordo eius quod est commune ad singulas personas. Quim quidem ordinem dirigit iustitia distributiva quae est distributiva communium secundum proportionalitatem*" yang berarti bahwa di tempat yang lain, ada hubungan antara keseluruhan terhadap bagian-bagiannya, yang menghubungkan relasi keteraturan dari apa yang menjadi milik komunitas dalam hubungannya dengan setiap individu. Hubungan ini diatur oleh keadilan distributif, yang mendistribusikan hak-hak umum secara proporsional.<sup>42</sup>

## 2) Keadilan komutatif (*justitia commutativa*)

Keadilan komutatif atau keadilan kebersamaan tidak membedakan derajat atau kedudukan dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>43</sup> Hakekatnya bentuk keadilan komutatif merupakan relasi primer antar individu dalam masyarakat, atau keadilan yang mengatur hubungan interpersonal. Keadilan komutatif menghendaki pemberian kepada seseorang dengan sama banyaknya. Menurut keadilan komutatif, dikatakan adil apabila setiap orang memperoleh perlakuan yang sama dan merata tanpa membedakan status, kedudukan, gender, jasa,

---

<sup>41</sup> Arum, G. A., *Op.Cit*, hlm. 27

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Tim Penyusun, *Naskah Akademik Hukum Kontrak*, BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2013, hlm. 121

serta tidak ada perlakuan yang istimewa.<sup>44</sup> Keadilan ini menurut penulis adalah keadilan dalam arti persamaan. Pemberian hak harus diberikan sama, misalnya pemberian Bantuan Langsung Tunai (BLT) atau pemberian Beras Miskin (Raskin), yang jumlah pemberiannya harus sama.

Bank tanah harus dijalankan secara adil tanpa membedakan, apalagi hanya mengutamakan kapitalis. Tanah sewajarnya diperuntukkan untuk seluruh warga negara Indonesia tanpa membedakan suku, rasa, agama, etnik, dan lainnya. Dengan menerapkan teori ini, Bank Tanah dapat mengelola tanah yang diperuntukkan sebisa-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

### 3) Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*)

Keadilan vindikatif merupakan konsep keadilan yang menghendaki pemberian hukuman yang setimpal sesuai dengan perbuatan yang dilakukan.<sup>45</sup> Keadilan vindikatif lebih cenderung pada tindakan pembalasan (*represif*). Menurut Aristoteles, pembalasan semacam ini lazim diterapkan pada bidang hukum pidana dengan porsi yang seimbang atau proporsional antara

---

<sup>44</sup> Pratas, S. O., *Implementasi Teori Keadilan Komutatif Terhadap Pelaku Pemerkosaan Menurut Pasal 285 KUHP*, Jurnal LEX ET SOCIETATIS, Vol. 2, No. 5, 2014, hlm. 57

<sup>45</sup> M. Mashuri, *Teori Keadilan Dalam Perlindungan Hukum Bagi Kepala Desa Dalam Melaksanakan Kebijakan Desa (Studi Kasus Putusan Perkara Nomor 66/Pid. Sus/Tpk/2015/PN. Sby)*, Jurnal MIMBAR YUSTITIA, Vol. 1, No. 1, hlm. 76

perbuatan dengan hukuman yang diberikan.<sup>46</sup> Berdasarkan keadilan vindikatif, perlakuan terhadap seseorang dianggap tidak adil apabila pidana penjara atau denda yang dijatuhkan sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya, melainkan harus setimpal dengan kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatannya.<sup>47</sup> Jika Bank Tanah tidak menjalankan fungsinya sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka diperkenankan menerapkan keadilan ini untuk memberikan hukuman setimpal.

Penulis menilai, keadilan vindikatif ini sifatnya proporsional. Besarnya hukuman pelaku, proporsional sesuai dengan kerugian yang ditimbulkan akibat perbuatannya. Jika kita memerhatikan dan menelaah acuan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menetapkan bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Artinya, keadilan vindikatif ini diterapkan pula dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, atau paling tidak punya spirit yang sama berkaitan dengan keadilan.

---

<sup>46</sup> M. Arifin, *Teori dan Filsafat Hukum*, Rajagrafindo, Jakarta, 1993, hlm. 117

<sup>47</sup> Mashuri Anwar, Rini Fathonah, & Niko Alexander, *Op.Cit.*, hlm. 131

Teori keadilan di atas penulis terapkan terhadap hakikat Bank Tanah yang dalam penerapannya harus diimplementasikan secara adil, sesuai dengan Pasal 2 ayat (2) PP 64 Tahun 2021 yang menyebutkan bahwa Bank Tanah diberi kewenangan khusus menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan.

## **2. Teori Hak Menguasai Negara**

Dalam perkembangannya penguasaan tanah yang semula tercermin pada hak memiliki negara dan mementingkan kepentingan pribadi dan penguasa, mengalami perubahan secara substansial, yaitu menjadi hak menguasai negara. Hak menguasai negara atas tanah berorientasi sematamata untuk kemakmuran rakyat. Sampai kapan kemakmuran rakyat itu akan terwujud, ini bergantung pada sejauhmana negara/pemerintah melaksanakannya.

Bila kembali ke belakang, pada dasarnya ikhwal politik hukum agraria berangkat dari sebuah teori, yaitu teori Venn, yang menggambarkan agraria itu mencakup hal-hal sebagai berikut:<sup>48</sup> *Pertama*, Bumi mencakup benda di atas bumi, benda yang ditanam di bumi, benda di tubuh bumi. *Kedua*, Air mencakup perairan lautan, perairan pedalaman, bumi di bawah perairan. *Ketiga*, Ruang angkasa mencakup angkasa di atas perairan dan angkasa di atas bumi. Tetapi sampai saat ini istilah agraria hanya digunakan dalam

---

<sup>48</sup> Moh. Mahfud MD, 2011, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta:Rajawali Pers, Hlm. 244-248

arti yang sempit yaitu tanah, sehingga dalam praktik tanah dan agraria sering disamakan begitu saja. Hukum pertanahan merupakan kebijakan negara yang menjadikan isi kebijakan itu mengatur hal-hal terkait dengan tanah. Istilah tanah (agraria) berasal dari beberapa bahasa. Dalam bahasa latin *agre* berarti tanah atau sebidang tanah, *agrarius* berarti persawahan, perladangan, pertanian. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, agraria berarti urusan pertanahan atau tanah pertanian juga urusan pemilikan tanah, dalam bahasa Inggris agrari selalu diartikan tanah dan dihubungkan usaha pertanian.<sup>49</sup>

Pemikiran tentang hak menguasai negara atas tanah berangkat dari pembukaan Alinea ke-4 UUD 1945, dari pemahaman itu Pemerintah memiliki tanggung jawab sekaligus tugas bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Kata tumpah darah memiliki makna tanah air. Tanah air Indonesia memiliki arti, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>50</sup> Rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tampaknya mengadopsi pemahaman hukum agraria dalam teori Venn. Namun UUD 1945 tidak menjelaskan dan mengatur nilai filosofi makna dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Secara garis besar, hak menguasai negara memiliki dua

---

<sup>49</sup> Tim Penyusun Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1998, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, Jakarta.

<sup>50</sup> Winahyu Erwatningsih, 2009, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, Yogyakarta: UII Press, Hlm. 82

kandungan makna yang ada di dalamnya, yaitu: pertama, negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam, yang terkandung di dalamnya, kedua, dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>51</sup>

Hak menguasai negara merupakan suatu konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa negara adalah suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat Indonesia, sehingga bagi pemilik kekuasaan, upaya mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini dipegang oleh negara.<sup>52</sup> Pengelolaan sumber daya alam yang dilakukan dan diusahakan oleh negara semata-mata demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, tujuan itu menjadi tanggung jawab negara sebagai konsekuensi menguasai atas air, bumi, dan segala isinya di dalamnya, hal ini juga merupakan jaminan dan bentuk perlindungan terhadap sebesar-besar kemakmuran rakyat dan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>53</sup>

Tanah merupakan kebutuhan pokok yang utama bagi seluruh masyarakat, oleh karena itu, sudah semestinya tanah tersebut dikuasai negara. Tanah dikuasai negara artinya tidak harus dimiliki oleh negara, negara memiliki hak menguasai tanah melalui fungsi negara untuk mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*).<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Makna yang terkandung dalam ketentuan Pasal 2 UUPA

Negara berwenang mengatur dan penyelenggaraan peruntukan, penggunaan persediaan, dan pemeliharaan. Selain itu juga, negara berwenang menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai (bagian dari bumi), air dan ruang angkasa dan menentukan serta mengatur hubungan hubungan huku antar orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.<sup>55</sup>

Pengertian dikuasai negara sebagaimana yang tercantum Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan dasar pokok bagi konsep hak penguasaan negara di bidang pertanahan. Namun demikian, pengertian dikuasai negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, tidak dijelaskan lebih rinci dalam penjelasan, baik penjelasan umum maupun penjelasan pasal demi pasal. Hal ini memungkinkan hak menguasai negara itu ditafsirkan atas berbagai pemahaman, tergantung dari sudut pandang dan kepentingan yang menafsirkan.<sup>56</sup> Tidak dijelaskannya pengertian hak menguasai dari negara atas tanah secara normatif, berpotensi untuk menimbulkan permasalahan dalam implementasinya. Meskipun hak menguasai negara atas tanah sebagaimana yang telah di atur dalam Pasal 33 ayat (3) tersebut, oleh para ahli hukum khususnya yang mendalami bidang pertanahan sudah tidak dapat ditafsir lagi menjadi menyimpang dari arti hak menguasai itu sendiri.

---

<sup>55</sup> Penjelasan Umum II Angka 2 *junto* Penjelasan yang terdapat dalam Pasal 2 UUPA

<sup>56</sup> Ida Nurlinda, 2009, *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria Perspektif Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, Hlm. 55

Kurangnya pemahaman atas makna, substansi atas maksud dan tujuan dari hak menguasai negara atas tanah tidak mustahil untuk disalahgunakan dan disalahtafsirkan bahwa negara adalah organ kekuasaan yang mandiri terlepas dari maksud yang terlepas dan tujuan dibentuknya, dengan demikian bahwa negara menjauhkan masyarakat dari pembentukannya yakni masyarakat adil dan makmur yang seharusnya terjabarkan dalam setiap peraturan, kebijaksanaan dan kebijakan sebagai berikut:<sup>57</sup>

- 1) Undang-Undang Dasar tidak menyebutkan adanya hak bangsa, atas sumber daya alam yang penguasaannya didelegasikan kepada negara.
- 2) Amandemen UUD melalui Pasal 18B, memberikan arah baru disentralisasi dalam sistem pemerintahan negara dengan memberikan otonomi seluas-luasnya.
- 3) Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 belum menunjukkan norma yang jelas

Pengertian dikuasai negara menurut Mohammad Yamin, termasuk mengatur dan menyelenggarakan terutama untuk memperbaiki dan mempertinggi produksi dengan mengutamakan koperasi.<sup>58</sup> Adapun menurut Notonagoro, bahwa istilah dikuasai dan dipergunakan adalah dua hal yang berbeda, dipergunakan itu

---

<sup>57</sup> Notonagoro, 1984, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria*, Jakarta: Bina Aksara, Hlm. 99

<sup>58</sup> Moh. Yamin, 1954, *Proklamasi dan Konstitusi*, Jakarta: Djambatan. Hlm. 42

sebagai tujuan dari pada dikuasai, kata penghubungnya “dan”, sehingga itu tampaknya dua hal yang tidak ada sangkut pautnya dalam hubungan sebab akibat. Pengertian “dikuasai” bukan berarti dimiliki, tetapi kepada negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi yang diberikan kewenangan. Makna dikuasai negara tidak terbatas pada pengaturan, pengurusan dan pengawasan terhadap hak-hak perseorangan akan tetapi negara mempunyai kewajiban untuk turut ambil dengan secara aktif dalam mengusahakan tercapainya kesejahteraan rakyat.<sup>59</sup>

Menurut pendapat Mohammad Hatta, pengertian dikuasai negara tidak berarti negara sendiri menjadi pengusaha, usahawan atau ondernemer. lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada membuat peraturan guna kelancaran jalan ekonomi, peraturan yang melarang pula penghisapan orang yang lemah oleh orang yang bermodal.<sup>60</sup> Adapun menurut pendapat Bagir Manan, pengertian dikuasai negara meliputi:<sup>61</sup>

- 1) Penguasaan tanah oleh negara, artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak, wewenang atasnya, termasuk di sini bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya;

---

<sup>59</sup> Notonagoro dalam Yudhi Setiawan, 2010, *Hukum Pertanahan Teori dan Praktek*, Malang: Banyumedia Publising, Hlm. 9

<sup>60</sup> Mohammad Hatta, 1977, *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, Jakarta: Mutiara, Hlm. 28

<sup>61</sup> Bagir Manan, 1996, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, bandung: Mandar Maju, Hlm. 11-12

- 2) Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan;
- 3) Penyertaan modal dalam bentuk perusahaan negara.

Negara sebagai kuasa dan petugas bangsa, tugas kewajiban mengelola tersebut, yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia. Maka penyelenggaraannya oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Hubungan hukum yang di dalam UUD 1945 dirumuskan dengan istilah dikuasai ditegaskan sifatnya sebagai hubungan hukum publik oleh UUPA dalam Pasal 2. Dengan rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan. Dalam Pasal 2 tersebut, oleh UUPA diberikan suatu interpretasi otentik mengenai hak menguasai dari negara yang dimaksudkan oleh UUD 1945, sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata, dengan demikian tidak ada tafsiran lain atas pengertian dikuasai dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut.<sup>62</sup>

Menurut Moh. Mahfud MD, kata dikuasai atau penguasaan oleh negara disini tidak bisa diartikan bahwa negara langsung menjadi pemilik atas semua sumber daya alam. Menguasai di dalam hukum

---

<sup>62</sup> Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: Djambatan. Hlm. 231-232

diartikan sebagai mengatur. Sebab hak milik perseorangan tetaplah diakui sebagaimana digariskan di dalam Pasal 28H ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun". Memang untuk mengimbangi hal itu, ada ketentuan pada Pasal 33 UUD 1945 tentang hak menguasai negara yang memungkinkan negara melakukan pencabutan hak atas tanah untuk kepentingan umum. Namun dua ketentuan tersebut tidak bisa dipertentangkan melainkan harus dilihat sebagai hubungan umum dan khusus. Secara umum, setiap orang berhak mempunyai hak milik. Tetapi dalam keadaan khusus (untuk kepentingan umum) maka hak milik itu bisa diambil oleh negara dengan cara yang tidak sewenang-wenang. Artinya jika hak milik ini diperlukan untuk kepentingan umum (yang benar-benar), maka hak milik perseorangan itu harus dikalahkan. Pelaksanaan mengalahkan hak individu dari kepentingan umum itu menggunkan hak menguasai negara. Di sinilah letak populisme UUPA yang meletakkan kepentingan rakyat bersama sebagai tekanan tanpa boleh menghilangkan hak-hak individu begitu saja. Persoalan yang sering muncul adalah bergesernya penggunaan hak menguasai yang berintikan mengatur dalam kerangka populisme menjadi memiliki dalam rangka pragmatisme untuk melaksanakan program pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan.

Pemiskinan petani terjadi karena Pemerintah keluar dari ideologi UUPA, yaitu populisme menjadi liberal individualisme.<sup>63</sup>

Negara melalui pemerintah mengupayakan agar kekayaan alam yang ada di Indonesia meliputi yang terkandung di Bumi, air dan bahan galian adalah dipergunakan untuk kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia.<sup>64</sup> Untuk mencapai tujuan tersebut, negara diberi hak yaitu hak menguasai. Hak menguasai dari negara adalah sebutan yang diberikan kepada lembaga hukum dan hubungan hukum konkrit antara negara dan tanah negara yang dirinci khususnya dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA. Kewenangan negara dalam pertanahan merupakan pelimpahan tugas bangsa untuk mengatur dan memimpin penguasaan penggunaan tanah bersama yang dipunyainya.<sup>65</sup>

Hak menguasai negara dalam UUPA merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkat yang paling atas, yaitu pada tingkat yang mengenai seluruh rakyat Indonesia.<sup>66</sup> Hal ini berarti bahwa hak menguasai negara barawal dari hubungan hukum pada masyarakat adat yang kemudian dituangkan ke dalam UUPA. Namun demikian, hak menguasai negara bukan hanya hukum adat yang dijadikan hukum nasional. Akan tetapi jika kita teliti lebih

---

<sup>63</sup> Moh. Mahfud MD, *Op.Cit.* Hlm. 246-247

<sup>64</sup> Winahyu Erwatiningsih, *Op.Cit.* Hlm. 83

<sup>65</sup> *Ibid*

<sup>66</sup> Iman Soetikno, 1985, *Politik Agraria Nasional*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, Hlm. 27

mendalam, hak menguasai negara atas tanah merupakan konsep yang memiliki filosofis yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar dan Pasal dalam UUD 1945. Menurut Muhammad Bakri, Pasal 33 ayat (3) mempunyai makna bahwa hubungan antara negara dengan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah hubungan penguasaan. Artinya bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>67</sup>

Menurut Suharingsih, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 memberikan landasan bagi pengelolaan agraria yang ada di wilayah Indonesia, suatu pesan yang dalam dan mempunyai arti penting tentang menjalankan demokrasi ekonomi, di mana produksi dikerjakan berdasarkan asas dari semua, oleh semua untuk semua, di bawah pimpinan atau pemilikan anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat yang diutamakan, bukan kemakmuran orang perorangan. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, oleh sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Menurut pasal tersebut, negara memegang peranan penting dalam hal menguasai dan

---

<sup>67</sup> Muhammad Bakri, 2011, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara, Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria*, Edisi Revisi, Malang: UB Press, Hlm. 1-2

mempergunakan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya secara maksimal.<sup>68</sup>

Hak menguasai negara atas tanah bersumber dari kekuasaan melekat pada negara. Negara sebagai kekuasaan tertinggi sudah semestinya apabila bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat, sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pernyataan tersebut menjelaskan dua hal, yaitu bahwa secara konstitusional negara memiliki legitimasi yang kuat untuk menguasai tanah sebagai bagian dari bumi, dan penguasaan tersebut harus dalam kerangka untuk kemakmuran rakyat. Hak menguasai atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan, bagi pemegang hak untuk berbuat dengan tanah yang dihaki, sesuatu yang boleh wajib dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolak pembeda atas berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah negara, yang bersangkutan, jika kita mengetahui bahwa hak-hak penguasaan atas tanah itu dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah subyek tertentu.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Suhariningsih, 2009, *Tanah Terlantar Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penerbitan*, Jakarta: Prestasi Pustaka. Hlm. 58-59

<sup>69</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.* Hlm. 262

Dalam mewujudkan kemakmuran seluruh rakyat sebagai esensi dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 berarti negara (Pemerintah) harus memperhatikan faktor pemerataan, berimbang secara adil, demokratis, dan lain sebagainya, karena itu sesungguhnya yang menjadi cikal bakal proses pengadaan tanah itu cepat terlaksana. Perkembangan pemikiran keadilan sosial muncul setelah masa feodalisme Eropa, yakni setelah terjadinya industrialisasi yang menempatkan hubungan antara majikan dengan buruh tidak memperoleh bagian yang wajar dari nilai yang diciptakannya dalam pekerjaannya. Alasan majikan memperlakukan demikian adalah berdasarkan kebebasan berkontrak. Setiap buruh bebas menentukan kehendaknya tanpa paksaan dalam ikatan kontraknya dengan majikannya. Ia pun telah menyadari apa yang telah dilakukan dan apapula akibatnya. Dengan demikian, majikan tidak bisa disalahkan. Kontrak yang bebas (secara ekstrem) berpotensi menimbulkan ketidakadilan. Itulah sebabnya maka hakim dapat campur tangan pelaksana kontrak untuk menentukan bagaimana hubungan yang adil dan seimbang dengan pertimbangan faktor obyektif menurut hukum. Jika demikian, maka adalah wajar jika hubungan kerja, penggarapan bagi hasil, upah buruh di bidang pertanian, pertambangan yang langsung berhubungan dengan sumber daya alam, dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis, dapat dimintakan campur tangan hakim, bilamana mengandung unsur

pemerasan dan ketidakadilan. Hakim mempunyai kontribusi dalam penciptaan keadilan sosial manakala ia menjadi corong undang-undang semata, tetapi dengan penafsiran yang non analitik ia dapat melakukan terobosan untuk tidak saja menemukan hukum tetapi juga menciptakan hukum.<sup>70</sup>

Bersumber dari HMN bahwa Pemerintah memiliki tanggung sekaligus tugas utama untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Kata “tumpah darah” memiliki makna tanah air. Tanah air Indonesia memiliki arti, bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>71</sup> Hak menguasai negara yang terdapat di dalam Pasal 33 UUD 1945 termuat dalam ayat (2) dan (3), kandungan makna dalam pasal tersebut memiliki dua garis besar, *pertama* negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. *Kedua*, dipergunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>72</sup> Hak menguasai negara merupakan suatu konsep yang mendasarkan pada pemahaman bahwa negara adalah suatu organisasi kekuatan dari seluruh rakyat Indonesia, sehingga bagi pemilik kekuasaan, upaya mempengaruhi pihak lain menjadi sentral yang dalam hal ini dipegang oleh negara.<sup>73</sup> Pengelolaan sumber daya alam yang

---

<sup>70</sup> Nuruz Zaman, 2016, *Politik Hukum Pengadaan Tanah, Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*, Cetakan Pertama, Bandung: refika aditama. Hlm. 81

<sup>71</sup> Winahyu Erwatningsih, *Op.Cit.*, Hlm. 82

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

dilakukan dan diusahakan oleh negara semata-mata demi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat, tujuan itu menjadi tanggung jawab negara sebagai konsekuensi menguasai atas air, bumi, dan segala isinya di dalamnya, hal ini juga merupakan jaminan dan bentuk perlindungan terhadap sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>74</sup>

Tanah sebagai faktor produksi yang utama harus berada di bawah kekuasaan negara, tanah dikuasai negara artinya tidak harus dimiliki oleh negara. Negara memiliki hak menguasai tanah melalui fungsi negara untuk mengatur dan mengurus (*regelen en besturen*).<sup>75</sup> Tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sehubungan dengan aspek ekonomi, maka negara dapat melakukan intervensi dalam hal ini, intervensi tersebut dapat berupa 4 (empat) alternatif, yaitu:<sup>76</sup>

- 1) Negara dapat memberi hak monopoli bagi perusahaan negara
- 2) Negara menciptakan kondisi yang bersaing antara perusahaan-perusahaan negara;
- 3) Negara dapat membuat seperangkat peraturan perundang-undangan yang dapat menciptakan kompetisi;
- 4) Negara dapat mengatur monopoli swasta.

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Makna yang terkandung dalam ketentuan Pasal 2 UUPA

<sup>76</sup> Didik J. Rachbini dalam Winahyu Erwatningsih, *Op.Cit.*, Hlm. 102

Campur tangan negara dalam hal ini Pemerintah dalam bidang ekonomi tidak selamanya tanpa masalah, artinya potensi munculnya permasalahan disebabkan campur tangan negara yang berlebihan. Hal itu dapat dihindari dengan dukungan dari stabilitas politik yang memadai. Makna menguasai negara berarti negara diberi kekuasaan atau wewenang tuk mengatur, mengurus dan mengawasi cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>77</sup> Sebagai lembaga (negara) yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam hal menguasai bertanahan, maka negara juga mempunyai otoritas untuk mengalihkan hak atas tanah itu kepada subyek hukum yang membutuhkan, dengan tidak mengorbankan kepentingan individu lainnya. Namun demikian, perlu untuk dibedakan antara tanah-tanah negara dalam arti sempit harus dibedakan dengan tanah yang dikuasai oleh departemen-departemen dan lembaga-lembaga pemerintahan non departemen lainnya yang hak pakai, yang merupakan aset atau bagian dari kekuasaan negara, yang penguasaannya ada dalam Menteri Keuangan penguasaan tanah-tanah negara dalam arti publik, seperti yang dimaksud dalam Pasal 2 UUPA, ada pada Menteri Negara Agraria.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Boedi Harsono, *Op.Cit.*, Hlm. 272

Rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak hanya berkaitan dengan hasil sumber daya alam maupun ruang angkasa saja, melainkan esensi yang paling pokok dalam rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 itu bagaimana negara dapat mengimplementasikan tujuan akhir dari hak menguasai itu yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. Faktor kesejahteraan dan keadilan dua hal yang saling terkait satu sama lainnya, karena kemakmuran dan kesejahteraan tanpa berkeadilan, maka akan menimbulkan berbagai gejala-gejala yang berpotensi mendatangkan konflik di tengah-tengah masyarakat. Dalam hal demikian, terdapat juga pandangan bahwa keadilan harus menjadikan prioritas ketimbang mewujudkan kemakmuran. Tuntutan keadilan itu dapat muncul secara evolusi, reformasi, maupun cara revolusi. Jadi dapat ditegaskan bahwa kemakmuran tanpa didahului keadilan tidak akan ada artinya secara moral bagi kehidupan manusia yang beradab. Keadilan akan dapat membawa kepada kemakmuran. Kemakmuran atau kecukupan material dapat dicapai oleh individu manusia tanpa harus memperhatikan keadilan. Kekayaan (akumulasi modal) dapat saja ditempuh tanpa memperhatikan kepentingan hak orang atau kelompok lain. Kekayaan material dapat diwujudkan tanpa menyediakan peraturan yang adil dan pemerata serta tanpa fairness kesempatan berusaha. Kemajuan kebutuhan material tanpa peranan kontrol yang efektif dalam pemerataan hak-hak berusaha secara

wajar dan kompetitif jelas mewujudkan kemakmuran yang cacat. Kemakmuran yang cacat itu hanya melahirkan kemakmuran bagi segelintir individu dan kelompok-kelompok kroni nepotisme yang menghamba pada akses kekuasaan. Secara hakiki dapat dipahami esensi dari pembangunan hukum adalah keadilan, sedangkan esensi dari pembangunan ekonomi adalah kemakmuran.<sup>79</sup>

Urgensi hak menguasai negara atas tanah karena pada prinsipnya tanah itu merupakan kebutuhan pokok dari kehidupan manusia secara universal. Permasalahan pertanahan merupakan salah satu denyut nadi dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat Indonesia. Salah satu bukti konkrit bahwa tanah itu merupakan sumber kebutuhan pokok bagi kehidupan, sebelum Indonesia merdeka, persoalan pertanahan (tanah) sudah menjadi pembahasan dalam sidang waktu itu. Sebagaimana yang terjadi pada tanggal 16 Juli Tahun 1945, yaitu diadakan rapat besar mengenai soal ekonomi dan tanah, yang dihadiri beberapa tokoh bangsa, dimana salah satunya Soepomo. Dalam pandangannya Soepomo berpendapat bahwa tanah haruslah kepunyaan masyarakat sesuai dengan hukum adat istiadat Indonesia asli. Selanjutnya dikatakan bahwa hukum adat Indonesia asli tidak menolak sistem hak milik seseorang sebagai yang telah diuraikan oleh Tuan Soewandi, tanah mempunyai fungsi sosial artinya negara menguasai tanah dan penduduk berhak

---

<sup>79</sup> Hendra Nurjahjo, 2008, *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: Bumi Aksara, Hlm. 98-100

memiliki tanah akan tetapi cara mempergunakan hak milik tanah itu harus sesuai dengan sifat kemasyarakatan hak itu. Dalam hukum adat, segala hak seseorang harus dijalankan menurut dasar kekeluargaan masyarakat. Soepomo mengatakan, di Eropapun adanya aliran baru yang menghendaki supaya hak milik tanah diberi arti sosial. Aliran itu makin lama makin kuat, terutama sesudah habis Perang Dunia Pertama. Dalam Undang-Undang Dasar Republik Jerman pada zaman Weimer ditegaskan bahwa "*eigentum verlichtet*", hak milik seseorang tidak boleh digunakan sewenangwenang dengan tidak memperdulikan kepentingan masyarakat. Hak milik mengandung kewajiban untuk mempergunakan miliknya menurut fungsi sosial dari tanah. Sifat sosial itu memang sesuai dengan dengan hukum adat, oleh karena itu (Soepomo) mengusulkan supaya ditegaskan bahwa tanah sebagai faktor produksi yang terutama dalam masyarakat Indonesia harus mempunyai tujuan sosial, sesuai dengan hukum Indonesia yang asli. Negara Indonesia "menguasai tanah", artinya mempunyai "*hoogheiddrechten*" terhadap tanah. Tanah itu bukan saja faktor produksi akan tetapi mempunyai hubungan erat dengan kehidupan desa.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Soepomo, Dalam Pandangan Rapat Besar Tanggal 16 Juli 1945, Pembahasan tentang Soa; Ekonomi dan Tanah, Pandangan Soepomo tersebut tidak ditulis secara lengkap, namun diambil intisarinnya.

Hak menguasai negara menurut UUD 1945 harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban negara sebagai pemilik (*domein*), yang bersifat *publiekrechtelijk*, bukan sebagai *eigenaar* yang bersifat *privaterechtelijk*, makna dari pemahaman tersebut adalah negara memiliki wewenang sebagai pengatur perencanaan, pelaksana dan sekaligus sebagai pengawas, pengelola, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya alam, nasional, konsekuensi arti pemanfaatan tersebut maka negara memiliki kewajiban untuk:<sup>81</sup>

- 1) Segala bentuk pemanfaatan bumi dari air serta hasil yang didapat di dalamnya (kekayaan alam) harus serta merta mampu meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat;
- 2) Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam dan di atas bumi dan air yang didapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat;
- 3) Mencegah tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak akan mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat di dalam dan di atas bumi dan air.

Menurut Abdul Mukthie Fadjar, Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang dikenal sebagai pasal ideologi dan politik ekonomi Indonesia, karena di dalamnya memuat ketentuan tentang hak penguasaan negara atas: *Pertama*, cabang-cabang produksi yang

---

<sup>81</sup> Muhammad Yamin, 1954, *Proklamasi dan Konstitusi*, Jakarta: Djambatan, Hlm. 42-43

penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. *Kedua*, bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan yang dirumuskan dalam Pasal 33 UUD 1945 khususnya dalam ayat 2 dan ayat 3 sama persis dengan yang dirumuskan dalam Pasal 38 ayat (2) dan ayat (3) UUDS 1950, sehingga ada anggapan bahwa hal itu merupakan cerminan nasionalisme ekonomi Indonesia, meskipun dalam praktiknya selama 60 tahun (sekarang 77 tahun) Indonesia merdeka, berbeda-beda tafsir antara rezim pemerintahan yang satu dengan yang lain, sehingga mengundang anggapan bahwa Pasal 33 UUD 1945 merupakan pasal otopia yang sudah tidak sesuai dengan dinamika perkembangan nasional dan global dan dengan sistem ekonomi pasar dengan sistem ekonomi komando (negara) yang sudah dalam realitasnya sudah terjadi amat lama.<sup>82</sup>

Tafsir terhadap Pasal 33 UUD 1945 yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi atas uji materiil terkait dengan undang-undang yang menyangkut hajat orang banyak termasuk terkait dengan sumber daya alam salah satu hal yang masih selalu menjadi perdebatan yaitu mengenai pengertian hak penguasaan negara atau ada yang menyebut hak menguasai negara, yang oleh Mahkamah

---

<sup>82</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Hlm. 79-80

Konstitusi dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai kasus-kasus pengujian undang-undang terkait dengan sumber daya alam. Mahkamah dalam pertimbangan hukum Putusan Perkara UU Migas, UU Ketenagalistrikan, dan UU Sumber Daya Air (UU SDA) menafsirkan mengenai hak menguasai negara (HMN) bukan dalam makna negara memiliki, tetapi dalam pengertian bahwa negara hanya merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Dengan demikian, makna HMN terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, serta terhadap sumber daya alam, tidak menafikan kemungkinan perorangan atau swasta berperan, asalkan lima peranan negara/Pemerintah sebagaimana tersebut di atas tetap menjadi dasar (terpenuhi) dan sepanjang Pemerintah dan Pemerintah Daerah memang tidak atau belum mampu melaksanakannya sendiri. Hal demikian sama dengan seperti penafsiran Mohammad Hatta yang kemudian diadopsi oleh seminar penjabaran Pasal 33 UUD 1945 Tahun 1977 yang menyatakan bahwa sektor usaha negara adalah untuk mengelola

avak (2) dan (3) Pasal 33 UUD 1945 dan bidang pembiayaan perusahaan negara dibiayai oleh Pemerintah, apabila Pemerintah tidak mempunyai cukup dana untuk membiayai dapat melakukan

pinjaman dari dalam atau luar negeri, dan apabila masih belum mencukupi bisa diselenggarakan bersama-sama dengan modal asing atas dasar *production sharing*.<sup>83</sup>

UUPA tampaknya mengoreksi dan mempertegas pengertian pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan mengikutkan ruang angkasa sebagai bagian seutuhnya dari wilayah Republik Indonesia. Hanya saja apabila dilihat dari epistemologi pengertian agraria,<sup>84</sup> yang berasal dari bahasa latin, pada dasarnya agraria hanya menyangkut pengaturan tanah-tanah untuk pertanian saja. Hukum agraria dalam hukum Romawi Kuno hanya mengatur pembagian dan distribusi tanah kepada masyarakat terutama tanah-tanah yang diperoleh sebagai hasil taklukan dan ekspansi wilayah.<sup>85</sup> Menurut Maria S.W. Sumardjono, semenjak pertama kali dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sampai dengan terbitnya berbagai putusan Mahkamah Konstitusi. Pasal 33 memperoleh pemaknaan yang lebih lengkap sesuai dengan semangat konstitusi. Ditilik dari perumusan Pasal 33 maupun penjelasannya tidak terdapat penjelasan tentang kewenangan negara dalam konsepsi hak menguasai negara (HMN).<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibid.* Hlm. 80-81

<sup>84</sup> C.F. Benjamen L. D'ooge, 2006, *Latin Super Review, Research & Education Association*, USA; New Jersey, Hlm. 386

<sup>85</sup> Black's Law Distionary, 1979, fift ed, St. Paul, Minn, USA, Hlm. 61

<sup>86</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Memaknai Kembali Hak Menguasai Negara atas Sumber Daya Alam Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi dan Tindak Lanjutnya*, Kuliah Inagurasi

Menurut Maria S.W. Sumardjono, walaupun hak menguasai negara meliputi semua bumi, air, dan ruang angkasa, namun di samping adanya tanah negara, dikenal pula adanya tanah-tanah hak, baik yang dipunyai oleh perseorangan maupun badan-badan hukum, dengan demikian maka yang disebut tanah negara adalah tanah-tanah yang tidak dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atas tanah negara, hak pengelolaan serta tanah ulayat dan tanah wakaf Ruang lingkup tanah negara meliputi:<sup>87</sup>

- 1) Tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya;
- 2) Tanah-tanah yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi;
- 3) Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris;
- 4) Tanah-tanah yang ditelantarkan;
- 5) Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum sesuai dengan tata cara pembebasan hak yang diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya dikatakan, dalam kaitan dengan pengertian tanah negara, penting untuk diperoleh kejelasan tentang status tanah Pemerintah apakah termasuk dalam pengertian tanah negara atau

---

*sebagai Anggota Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, Yogyakarta, tanggal 3 September 2013, Hlm. 1*

<sup>87</sup> Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasinya*, Jakarta: Buku Kompas, Hlm. 61-62

bukan. Bila pemahaman tanah negara sebagaimana yang diuraikan di atas menjadi pengertian tanah Pemerintah, maka tanah yang dikuasai oleh Pemerintah tidak serta merta masuk dalam pengertian tanah negara, walaupun tanah tersebut merupakan aset/kekayaan negara, karena tanah-tanah negara yang dikuasai oleh suatu instansi Pemerintah yang dipergunakan sesuai dengan tugas masing-masing diberlakukan dengan hak pengelolaan atau hak pakai sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965. Apabila Instansi Pemerintah menguasai tanah namun tidak memegang hak pengelolaan atau hak pakai, maka status tanahnya adalah tanah negara.<sup>88</sup> Pandangan S.W. Sumardjono tentang Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, perlunya penyempurnaan rumusan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 didukung perlu klarifikasi tentang makna dikuasai oleh negara dari segi normatif yang meliputi telaah terhadap 4 (empat) hak, yaitu:<sup>89</sup>

- 1) Kalau negara menguasai sumber daya alam, maka sebenarnya siapa yang berhak atas sumber daya alam itu;
- 2) Apakah makna dikuasai oleh negara itu;
- 3) Seberapa luas kewenangan menguasai oleh negara itu;
- 4) Bagaimana hubungan antara negara dan yang berhak atas sumber daya alam itu.

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> Maria S.W. Sumardjono dalam Nuruz Zaman, *Op.Cit.*, Hlm. 88

Menurut Djuhaendah Hasan, pengaturan hak-hak atas tanah dalam UUPA adalah demikian rupa sehingga dapat dikatakan agak sensitif atau kurang netral, mengingat rumusan yang dalam UUPA sendiri menyatakan bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dengan tanah adalah abadi. Asas hukum agraria adalah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Hukum adat sendiri dalam pertumbuhannya tidak terlepas dari pengaruh politik dan masyarakat kolonial yang kapitalis dan masyarakat swapraja yang feodal. Hal tersebut mengandung makna bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh negara untuk pengaturan tanah tidak semata-mata didasarkan pada bunyi pasal-pasal perundang-undangan yang mengaturnya, tetapi harus dengan memperhatikan konteks kekinian maupun suasana kebatinan yang timbul dalam pembuatan pasal-pasal aturan tersebut.<sup>90</sup>

### 3. Teori Utilitarianisme

Konsep dasar dari Teori Utilitarianisme secara umum sangat sederhana, yaitu bagaimana memaksimalkan kedayagunaan (*utility*) dari suatu tindakan, sehingga dari proses tersebut kita dapat menikmati manfaat, keuntungan, kebahagiaan, dan kenikmatan (*benefit, advantage, pleasure, good, or happiness*). Dari proses memaksimalkan kedayagunaan tersebut, kemudian diharapkan pula

---

<sup>90</sup> Djuhaendah Hasan, 1996, *Lembaga Jaminan Kebendaan Bagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horizontal*, Bandung: Citra Aditya Bakti, Hlm. 105

untuk dapat menghalangi timbulnya rasa sakit, kejahatan, penderitaan, atau rasa-rasa yang menimbulkan ketidakbahagiaan. Proses memaksimalkan kedayagunaan ini kemudian diterapkan secara konkret kepada tindakan-tindakan yang nyata terjadi di masyarakat, yang mana dalam implementasinya, konsep utilitarianisme akan mendasarkan penilaian kepada pertanyaan “apakah tindakan tersebut memberikan kedayagunaan kepada saya?”<sup>91</sup>

Dari pertanyaan tersebut, maka dengan menerapkan konsep utilitarianisme, suatu penilaian terhadap tindakan (baik yang dilakukan secara aktif atau tidak (commission or omission)), fenomena yang terjadi di masyarakat, dan/atau suatu peristiwa konkret, akan didasarkan kepada seberapa berdayanya dan seberapa bergunanya tindakan, fenomena, dan/atau peristiwa tersebut kepada individu yang mengalaminya.<sup>92</sup> Oleh karenanya dalam konsep utilitarianisme klasik, apabila sesuatu tersebut memiliki daya guna yang besar kepada masyarakat luas, maka hal demikian akan meningkatkan kebahagiaan dan mengurangi rasa sakit. Hal demikian pula yang membuat konsep utilitarianisme juga kental dengan proses perhitungan antara kebahagiaan (pleasure)

---

<sup>91</sup> Endang Pratiwi, dkk., *Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum atau Metode Pengujian Produk Hukum*, Jurnal Konstitusi, Volume 19 Nomor 2, Juni 2022, Hlm. 278

<sup>92</sup> Igor V. Kolosov dan Konstantin E. Sigalov, “Was J. Bentham the First Legal Utilitarian?,” *RUDN Journal of Law* 24, no. 2 (2020): 438–71, <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2020-24-2-438-471>.

dan penderitaan (pain), karena apabila suatu tindakan/fenomena/peristiwa melahirkan kebahagiaan yang lebih besar dari penderitaannya, maka tindakan/fenomena/peristiwa tersebut memiliki “kedayagunaan” terhadap masyarakat, begitu pula sebaliknya, apabila tindakan /fenomena/peristiwa itu melahirkan penderitaan yang lebih besar, maka tindakan /fenomena/peristiwa tidak memiliki “kedayagunaan”.<sup>93</sup>

Dari premis di atas, dapat dinilai bahwa tujuan dari konsep utilitarianisme klasik bukanlah bagaimana tindakan/fenomena/peristiwa digunakan untuk mencapai kemanfaatan, tetapi justru untuk menghitung apakah tindakan/fenomena/peristiwa memiliki kemanfaatan. Sehingga apabila memiliki kemanfaatan yang lebih besar, tindakan/fenomena/peristiwa secara otomatis telah berdaya guna bagi masyarakat dan juga sebaliknya. Oleh sebab itu, utilitarianisme lebih cocok untuk dijadikan sebagai alat evaluasi etis-etika apakah suatu hal yang terjadi, berdaya guna bagi masyarakat luas atau tidak, dengan menggunakan perhitungan pleasure dan pain tadi.<sup>94</sup> Dari pemahaman tersebut, dapat digunakan untuk menilai apakah Bank Tanah yang telah dikonsepsikan dalam Undang-Undang Cipta Kerja, PP 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan Perpres

---

<sup>93</sup> Endang Pratiwi, dkk., *Loc. Cit*

<sup>94</sup> *Ibid.*

113 Tahun 2021 tentang Struktur Penyelenggaraan Badan Bank Tanah telah memenuhi asas utilitarianisme.

Konsep utilitarianisme klasik ini kemudian dikembangkan oleh Jeremy Bentham dengan memasukkan peran hukum di dalamnya (dalam beberapa literatur, pengembangan oleh Jeremy Bentham ini disebut "*legal utilitarianism*"). Jeremy Bentham memiliki pandangan yang sama dengan utilitarianisme klasik, tetapi dia menggali lebih dalam perihal mengapa *pleasure* dan *pain* dijadikan sebagai batu uji untuk menilai suatu tindakan/peristiwa/fenomena tertentu. Menurutnya, manusia adalah makhluk hidup yang selalu dibayangkan-bayangi oleh rasa kebahagiaan dan rasa sakit. Bayang-bayang ini yang nantinya akan menentukan perilaku mereka, contohnya dengan mengetahui bahwa manusia dibayang-banyangi dengan dua rasa ini, kita akan mengetahui apa motivasi seseorang melakukan tindakannya, apa yang mendasari seseorang menaruh harapan dan cita-citanya, dan kita juga akan mengetahui apa yang akan dia lakukan kedepannya. Semuanya (menurutnya) pasti akan didasarkan atas kebahagiaan untuk dirinya, dan menghindari rasa sakit terhadap dirinya.<sup>95</sup>

Secara mendetail, konsep utilitarianisme dari Jeremy Bentham menggambarkan bahwa apabila seorang individu menghadapi suatu

---

<sup>95</sup> Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, (Ontario: Batoche Books Kitchener, 2001), 14-19

peristiwa yang secara moralitas baginya itu penting, maka kita dapat melakukan perhitungan mengenai siapa saja yang akan dipengaruhi oleh tindakan tersebut dan seberapa besar *pleasure* dan *pain* yang dapat ditimbulkan bagi mereka yang terkena dampaknya, dan memilih mana saja tindakan yang dapat mengoptimalkan kebahagiaan atau mereduksi rasa penderitaannya.<sup>96</sup> Lebih lanjut, di dalam konsep teori utilitarianismenya tersebut, Jeremy Bentham juga mempercayai adanya proses untuk memaksimalkan kedayagunaan, yang mana dalam proses tersebut memaksimalkan kedayagunaan adalah sama dengan memaksimalkan kebahagiaan, manfaat, keuntungan, dan kenikmatan bagi sebanyak-banyaknya orang atau dalam premis yang sama, memaksimalkan kedayagunaan adalah sama dengan meminimalkan rasa penderitaan bagi sebanyak-banyaknya orang yang terdampak kepada situasi yang secara moralitas dianggap penting baginya. Di sini, Jeremy Bentham tidak membahas apakah moralitas itu masuk ke dalam proses perhitungan dari *pleasure* dan *pain*-nya tersebut, atau apakah moralitas merupakan hal yang penting bagi masyarakat, tetapi dia menempatkan moralitas sebagai suatu indikator (atau mungkin justifikasi) kapan perhitungan *pleasure* dan *pain*-nya itu digunakan.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Endang Pratiwi, dkk., *Op.Cit.* Hlm. 279

Oleh karenanya, perhitungan antara *pleasure* dengan *pain* dapat dilakukan apabila terdapat tindakan/peristiwa/fenomena yang secara moralitas masyarakat menganggap itu penting, sehingga apabila tidak ditemukan solusi untuk permasalahan tersebut, akan timbul ketidaktertiban di dalamnya. Untuk itu, menurut penulis utilitarianisme Jeremy Bentham ini menjadi sangat relevan apabila dijadikan sebagai pisau analisis terhadap suatu kebijakan hukum, terutama kebijakan hukum berkaitan dengan Bank Tanah. Sisi manfaat dan penyimpangan yang kemungkinan terjadi pada saat Bank Tanah menjalankan tugas dan fungsinya.

Oleh karena kebahagiaan tersebut mempunyai tingkatan-tingkatan tertentu, maka premis yang mengikutinya adalah rasa kebahagiaan seharusnya dapat diukur. Jeremy Bentham menjustifikasi pengukuran rasa kebahagiaan ini dengan konsep yang dia sebut "Perhitungan Moral" atau oleh beberapa ahli disebut pula sebagai "*hedonistic calculus*".<sup>98</sup> Konsep pertama dari perhitungan ini adalah mengetahui nilai-nilai kuantitatif dari kebahagiaan, yaitu nilai *pleasure* dan nilai *pain*. Premis yang dijabarkan oleh Jeremy Bentham, yaitu kebahagiaan adalah kenikmatan/kesenangan, dan kenikmatan/kesenangan adalah kebaikan (*Happiness is pleasure; and pleasure is good*). Ketidakbahagiaan adalah penderitaan, dan penderitaan adalah

---

<sup>98</sup> Igor V. Kosolov dan Konstantin E. Silogov, *Loc. Cit.*

buruk (*Unhappiness is pain; and pain is bad*). Perhitungan antara keduanya yang dianggap sebagai hal yang penting, oleh karenanya meskipun diketahui bahwa secara kualitatif terdapat hal-hal lain yang dianggap sebagai nilai kebahagiaan, nilai-nilai yang bersifat kualitatif tersebut harus dikesampingkan terlebih dahulu, kecuali nilai tersebut kemudian dinyatakan kembali menjadi nilai yang bersifat kuantitatif.<sup>99</sup>

Untuk lebih memudahkan, penulis mencoba membenturkannya dengan Bank Tanah yang telah diamankan dalam Undang-Undang Cipta Kerja, PP. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan Perpres 113 Tahun 2021 tentang Struktur Penyelenggaraan Badan Bank Tanah. Ketiga regulasi tersebut mengamankan pembentukan Bank Tanah dan struktur badan Bank Tanah, yang secara umum keberadaannya diperuntukan untuk pengadaan tanah untuk pembangunan demi kepentingan umum. Bank Tanah sebagai pengelola tanah baik sebagai penyedia tanah, pendistribusi dan pengatur nilai/harga tanah, akan dinilai memberi manfaat jika keberadaannya nanti dapat dijalankan sebagaimana yang dikonsepsikan dalam tiga regulasi tersebut. Biasanya dalam pengadaan tanah, pelepasan hak atas tanah kepemilikan masyarakat yang menuai polemik, sehingga disini ini Bank Tanah menjadi jembatan antara negara dan masyarakat pemilik tanah

---

<sup>99</sup> Jeremy Bentham, *Op.Cit.* Hlm. 31-34

untuk dapat memperoleh pelepasan hak yang sesuai. Artinya, peran Bank Tanah menjadi sentral dan penting berkaitan dengan pemenuhan hak masyarakat atas pelepasan tanahnya.

Dari penjelasan di atas, dapat digambarkan bahwa dari segi ontologi, teori utilitarianisme merupakan pemikiran yang masuk ke dalam ranah aliran positivisme hukum dan tidak berdiri secara mandiri, tetapi dalam melihat fakta atau kenyataan di lapangannya, teori utilitarianisme Jeremy Bentham memiliki pandangan kepastian hukum yang berbeda dengan aliran positivisme hukum pada umumnya. Teori utilitarianisme Jeremy Bentham memandang bahwa kepastian hukum tidak hanya berhenti pada penetapan suatu produk hukum, tetapi juga harus dievaluasi bagaimana kedayagunaannya di dalam masyarakat, sehingga dapat dijadikan sebagai acuan mengenai keberlanjutan dari produk hukum tersebut. Hal ini berbeda dengan aliran positivisme hukum yang memandang bahwa kepastian hukum sudah tercapai apabila telah terjadi suatu penetapan dari produk hukum.<sup>100</sup>

Meskipun memiliki perbedaan dengan aliran positivisme hukum dalam memahami bagaimana kepastian hukum itu berakhir, tetapi tujuan dari teori utilitarianismenya Jeremy Bentham adalah kepastian hukum. Meskipun banyak ahli hukum di Indonesia yang

---

<sup>100</sup> Endang Pratiwi, dkk., *Op.Cit.* Hlm. 290. Lihat juga Philip Schofield, "Jeremy Bentham, the Principle of Utility, and Legal Positivism," *Current Legal Problems* 56, no. 1 (2003): 1–39, <https://doi.org/10.1093/clp/56.1.1>.

menganggap bahwa kemanfaatan merupakan tujuan dari teori utilitarianismenya Jeremy Bentham, tetapi sejatinya penulis memiliki pemahaman yang berbeda, karena apabila kemanfaatan merupakan tujuan akhir, maka pembahasan yang seharusnya dihantarkan oleh Jeremy Bentham di dalam bukunya adalah pada tataran pembentukan peraturan perundang-undangan, dengan menganalisis aspek-aspek empiris dari kebutuhan-kebutuhan masyarakat, yang nantinya akan diatur melalui peraturan perundang-undangan. Namun sebaliknya, pembahasan dari Jeremy Bentham lebih mengarahkan untuk mengevaluasi produk peraturan perundang-undangan yang sudah ada tersebut. Oleh karenanya, kemanfaatan merupakan bagian dari beberapa batu uji dari suatu produk perundang-undangan, yang mana meskipun ternyata suatu produk perundang-undangan tidak membawa manfaat bagi sebagian besar masyarakat yang terikat dengan produk tersebut, hal demikian tidak mempengaruhi prinsip *validity* dari produk hukum tersebut.<sup>101</sup>

## **B. Landasan Konseptual**

### **1. Konsep Bank Tanah**

Konsep Bank Tanah pada prinsipnya tidak jauh berbeda dengan konsep bank konvensional. Kesamaan yang paling nyata ialah terkait fungsi intermediasi bank konvensional dan Bank Tanah.

---

<sup>101</sup> *Ibid.*

Bank konvensional menghimpun dana dari masyarakat berupa giro, deposito tabungan dan simpanan, kemudian mengembalikan kembali kepada masyarakat yang membutuhkan dana melalui penjualan jasa keuangan. Sementara itu, Bank Tanah menghimpun tanah masyarakat terutama yang ditelantarkan, dan tanah negara yang belum digunakan. Selanjutnya, tanah yang dihimpun tersebut dikembangkan dan didistribusikan kembali sesuai rencana penggunaan tanah atau disewakan kepada masyarakat.<sup>102</sup> Sementara di dalam Undang-Undang Cipta Kerja, PP 64/2021 tentang Badan Bank Tanah dan Perpres 113/2021 tentang Struktur Penyelenggaraan Badan Bank Tanah menyebutkan Bank Tanah adalah badan khusus yang bertugas mengelola tanah. Pengelolaan tanah oleh Bank Tanah tersebut, secara umum yaitu menyediakan tanah yang nantinya tanah tersebut akan dialokasikan untuk pembangunan demi kepentingan umum.

#### **a. Istilah dan Pengertian Bank Tanah**

Pemaknaan terminologi memiliki peran penting dalam memahami istilah sesuatu. Pemahaman akan makna sesuatu istilah dilakukan melalui berbagai sumber, baik secara etimologi (melalui kamus, ensiklopedi) maupun penggunaannya secara historis, tujuannya adalah untuk menghindari kesimpangsiuran.

---

<sup>102</sup> Bernhard Limbong, 2013. *Bank Tanah*. Jakarta: Margaretha Pustaka. Hlm. 6

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), merupakan landasan Hukum Tanah Nasional, yang tidak memberikan pengertian tentang "tanah", bahkan istilah "agraria", juga tidak ada definisi eksplisit tentang tanah dan agrarian tersebut.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (4), (5), dan (6) jo Pasal 2 ayat (1) UUPA dapat disimpulkan bahwa pengertian "agraria" mengandung arti yang luas, yaitu meliputi bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Lebih lanjut dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (4) disebutkan pengertian "bumi" meliputi permukaan bumi, tubuh bumi di bawah dan yang berada di bawah air. Selanjutnya dalam Pasal 4 Ayat (1) di sebutkan bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya bermacam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut "tanah". Dari kalimat ini dapat disimpulkan bahwa yang dimaksudkan sebagai tanah hanyalah permukaan bumi.<sup>103</sup>

Tanah dalam hukum Agraria adalah bagian kecil dari bidang keagrarian yang merupakan sumber daya alam. Hukum Agraria memberikan pengertian Agraria dalam arti luas adalah bumi, air

---

<sup>103</sup> Sri Susyanti Nur, 2009, *Aspek Hukum Penyediaan Tanah Perkotaan Dalam Bentuk Bank Tanah Guna Menunjang Pembangunan Kota Berkelanjutan*, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Hlm. 52

dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, sedangkan agraria dalam arti sempit hanyalah meliputi permukaan bumi yang disebut tanah.

Adapun istilah "agraria" menurut Sudikno Mertokusumo dahulu secara klasik itu diartikan dari perkataan "Ager" (Latin) yang berarti tanah pertanian/ladang, ada juga yang mengartikan sebagai soal-soal pertanian, sehingga kalau terdengar perkataan agraria maka pikiran kita tertuju pada pertanian.<sup>104</sup>

Menurut Boedi Harsono, kata "Agraria" berasal dari kata "agrarius", "ager" (Latin) atau "agros" (Yunani), "akker" (Belanda) yang artinya tanah pertanian. Secara etimologi Istilah agraria berasal dari bahasa Latin "Ager artinya: a) lapangan; b) pedusunan (lawan dari perkotaan); c) wilayah, tanah negara. Dalam bahasa Belanda "Agger" artinya: a) tanggul penahan/pelindung; b) pematang; c) tanggul sungai; d) jalan tambak; e) reruntuhan tanah; f) bukit.<sup>105</sup>

Pengertian tersebut di atas menjelaskan bahwa istilah "agraria" bukanlah sekedar "tanah" atau "pertanian" saja. Kata-kata "pedusunan", "bukit" dan "wilayah" menunjukkan arti yang luas oleh karena di dalamnya tercakup segala sesuatu yang terwadahi olehnya. Kata pedusunan menggambarkan wilayah

---

<sup>104</sup> Sudikno Mertokusumo, 1988, *Hukum dan Politik Agraria*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Terbuka. Hlm. 1.4

<sup>105</sup> Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya (edisi revisi)*, Jakarta, Djambatan, Hlm. 18

yang di dalamnya terdapat berbagai macam tumbuhan, air dan kekayaan alam.<sup>106</sup>

Sementara, tanah dalam bahasa Inggris disebutkan "*land*" yang diartikan tidak hanya tanah, tetapi segala sesuatu yang melekat padanya diartikan "*land*". Pengertian "*Land*" tersebut sama dengan pengertian "Bumi" sebagaimana yang dimaksudkan oleh UUPA yaitu permukaan bumi. tubuh bumi di bawahnya dan yang berada di bawah air.

Kata tanah mempunyai banyak pengertian, tergantung lingkup pemakaiannya. Menurut Mulyono bahwa sesuai dengan perkembangannya kata "tanah" mencakup tiga pengertian:<sup>107</sup>

1) tanah dalam arti tubuh tanah (*soil*) yang penekanannya terutama sebagai media tumbuhnya tanaman atau sebagai tempat tumpuan fondasi bangunan. Tubuh tanah digambarkan sebagai susunan lapisan-lapisan tanah mulai dari permukaan tanah sampai kedalaman tanahnya atau sampai batuan atau bahan induk di bawahnya. Segumpal tanah tersusun atas butiran-butiran partikel tanah (padat), yang rongga-rongga di antara partikel padat terdapat terisi cairan (larutan), dan atau udara (gas). Butiran padat terdiri atas kristal mineral anorganik dan organik padat.

---

<sup>106</sup> Sri Susyanti Nur, *Op.Cit.* Hlm. 53

<sup>107</sup> Mulyono Sadyohutomo, 2008, *Manajemen Kota dan Wilayah, Realita dan Tantangan.* Bumi Aksara, Jakarta, Hlm. 110

- 2) tanah dalam arti materi yang diangkut/dipindahkan (material), materi tanah biasanya digunakan untuk keperluan bangunan/konstruksi atau sebagai bahan tambang untuk materiil bangunan. Misalnya tanah, pasir untuk bangunan, kaolinit, semua bahan untuk semen, porselin dan keramik.
- 3) tanah dalam arti bentang tanah (*land*) yang mencakup lapisan permukaan bumi dan ruang di atasnya sebatas yang berkaitan dengan penggunaan tanah tersebut. Pengertian ini menekankan tanah sebagai benda yang tidak bergerak dalam pengertian ruang.

Berkaitan dengan di atas, pengertian "*Land*" (tanah) dalam kaitannya dengan "*Land bank*" (Bank Tanah), dimaksudkan adalah permukaan bumi yaitu bagian terluar atau teratas dan kulit bumi, dengan pemikiran bahwa tanah yang dimaksudkan adalah dikaitkannya dengan fungsi penggunaan dan peruntukkan tanah sebagai bagian dari permukaan bumi.

Berikut ini pengertian Bank Tanah menurut pandangan beberapa ahli, antara lain:

- 1) Menurut Frank S. Alexander
  - a) *Land Banking is the process or policy by which local governments acquire surplus properties and convert them*

*to productive use or hold them for longterm strategic public purposes.*<sup>108</sup>

b) *Land Banks are public authorities or special purpose not-for-profit corporations that specialize in land banking activities. Usually a land bank is a governmental entity that focuses on the conversion of vacant, abandoned, tax-delinquent, and foreclosed properties into productive use.*<sup>109</sup>

2) Menurut Terry Van Dijk and Kopeva:

*Land banking has been defined as public or publicly authorized acquisition of land to be held for future use to implement public landpolicies.*<sup>110</sup>

3) Menurut Jack Damen:

*Land Banking is a structural acquisition and temporary management of land in rural areas by an impartial State agency, with the purposed to redistribute and/or lease out this land with a view to improve the agricultural structure and/or to*

---

<sup>108</sup> Frank S. Alexande, 2008, *Land banking as Metropolitan Policy* (Brookings Institution Metropolitan Policy Program), Diakses dari [www.brookings.edu](http://www.brookings.edu) pada tanggal 11 September 2022. Hlm. 3

<sup>109</sup> Frank S. Alexande, 2011, *Land banking 101 – A National Perspective* (Illionois Center for Community Progress), Diakses dari [home.cookcountyil.gov/.../Frank-Alexander-Land-Bank-101-Oc](http://home.cookcountyil.gov/.../Frank-Alexander-Land-Bank-101-Oc) pada tanggal 11 September 2022. Hlm. 3

<sup>110</sup> Terry Van Dijk dan Kopeva, 2006, *Land Banking and Central Europa: Future Relevance, Current Initiatives, Western European Past Experience* (Land Use Policy), Diakses dari [books.google.com](http://books.google.com) pada tanggal 11 September 2022. Hlm. 290

*reallocate the land for other purposes with a general public interest.*<sup>111</sup>

- 4) Menurut United States Department of Housing and Urban Development:

*A Land Bank is a governmental or nongovernmental nonprofit entity established, at least in part, to assemble, temporarily manage, and dispose of vacant land for the purpose of stabilizing neighborhoods and encouraging re-use or redevelopment of urban property.*<sup>34</sup> *Land banks are not financial institutions. They are public or community- owned entities created for a single purpose: to acquire, manage, maintain, and repurpose vacant, abandoned, and foreclosed properties –the worst abandoned houses, forgotten buildings, and empty lots.*<sup>112</sup>

Sementara jika mengacu pada Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, Bank Tanah adalah badan khusus (*sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah.

---

<sup>111</sup> Rozemarijin van den Berg et al., *Op.Cit.*, hlm. 5

<sup>112</sup> United States Departemen of Housing and Urban Development, *Land Banking 101 – What is a Land Banking*, Diakses dari [www.hud.gov/npsta](http://www.hud.gov/npsta), pada tanggal 11 September 2022. Hlm. 290

## **b. Mekanisme Umum Bank Tanah**

Dalam memperoleh tanah, Bank Tanah melakukan beberapa tahapan kegiatan, yakni: tahap penyediaan, tahap pematangan dan tahap distribusi tanah.

### **1) Tahap Penyediaan Tanah (*Land Acquisition*)**

Pada umumnya Bank Tanah dapat menyediakan tanah dengan cara akuisisi (pengadaan tanah, baik pencabutan hak maupun pelepasan hak), jual-beli, tukar-menukar, atau mengumpulkan tanah-tanah terlantar.<sup>113</sup> Beberapa kegiatan penting dalam tahapan penyediaan ini antara lain perencanaan, survey fisik tanah, verifikasi status tanah, rencana alokasi biaya pembelian atau pengadaan tanah.<sup>114</sup>

### **2) Tahap Pengelolaan Tanah (*Land Management*)**

Pada tahap ini, Bank Tanah menyiapkan sarana dan prasarana atau fasilitas pendukung, antara lain pembangunan infrastruktur, saluran sanitasi, fasilitas umum, dan layanan publik dan sebagainya.<sup>115</sup> Kegiatan ini mengacu kepada rencana tata ruang wilayah yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

---

<sup>113</sup> Lihat Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.

<sup>114</sup> Sejarah tanah sehingga kelak bisa terhindar dari sengketa kepemilikan atas penguasaan atas tanah (Bernhard Limbong, *Op.Cit.* Hlm. 77)

<sup>115</sup> *Ibid.* Hlm. 77-78

Tahap ini menentukan nilai tanah<sup>116</sup> dan daya tarik masyarakat atau investor untuk membeli lahan<sup>117</sup> sesuai dengan lokasi strategis yang telah disediakan oleh pemerintah.

### 3) Tahap Distribusi Tanah (*Land Redistribution*)

Sebelum dilakukan pendistribusian harus didahului oleh kesiapandata antara lain mengenai berapa luas tanah yang menjadi objek Bank Tanah, bidang tanah mana yang menjadi prioritas (umum atau khusus), dan berapa lama waktu yang dibutuhkan untuk pematangan sebelum didistribusikan.<sup>118</sup>

Tahapan berikutnya, distribusi dilakukan sesuai dengan peruntukannya, dengan menentukan untuk apa dan siapa tanah didistribusikan, berapa persen jumlah tanah yang dapat didistribusikan dan bagaimana pendistribusian tanahnya.<sup>119</sup>

## c. Fungsi dan Peranan Bank Tanah

Menurut Bernhard Limbong, berdasarkan konsepsi dan praktik Bank Tanah di sejumlah negara dan kondisi sosial budaya

---

<sup>116</sup> Nilai ekonomi dari tanah, banyak ditentukan oleh faktor dari status kepemilikan tanah, kemudahan, kemanfaatan, fasilitas dan kelembagaan. (*Ibid*, Hlm. 78)

<sup>117</sup> *Ibid*.

<sup>118</sup> *Ibid*.

<sup>119</sup> *Ibid*.

serta sistem hukum di Indonesia, penerapan Bank Tanah di Indonesia dapat dikembangkan dalam 3 (tiga) jenis, antara lain:<sup>120</sup>

- 1) Bank Tanah Umum Publik (*general land banking*) yang ditujukan untuk kepentingan pembangunan di masa depan yang bersifat umum, berskala luas, dan non-profit seperti untuk pengendalian bencana alam, pertahanan negara, peremajaan dan pengembangan kota, rekonstruksi dan relokasi warga, perluasan areal pertanian, transmigrasi, dan pelaksanaan reforma agraria.
- 2) Bank Tanah Khusus Publik (*special land banking*) dengan skala lebih kecil dan berorientasi *public service* sekaligus *profit oriented* seperti infrastruktur transportasi darat, laut, udara, perkebunan, kawasan industri, dan perumahan murah bersubsidi. Karena bersifat publik, maka status kelembagaan kedua Bank Tanah tersebut bisa berbentuk Bank Tanah departemen atau lembaga negara, Bank Tanah pemerintah daerah/pemerintah kota, dan Bank Tanah BUMN/BUMD.
- 3) Bank Tanah Swasta yang *profit oriented*, terutama Bank Tanah untuk mendukung kegiatan investasi yang terus membaik, seperti Bank Tanah untuk pengembang, kawasan industri, pusat perdagangan, dan perkebunan.

---

<sup>120</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, Hlm. 6-7

Ketiga pilihan di atas akan disesuaikan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah.

Struktur dan fungsi dari Bank Tanah sangat beragam karena pembentukan Bank Tanah bergantung kepada peraturan yang dibuat oleh pemerintah pusat dan dilaksanakan oleh pemerintah daerah.<sup>121</sup> Berdasarkan konsepnya, Bank Tanah sebagai alternatif pengadaan tanah dapat mempunyai beberapa fungsi, yaitu:<sup>122</sup>

1) Sebagai penghimpun tanah (*Land Keeper*)

Sebagai penghimpun tanah, lembaga Bank Tanah melakukan inventarisasi terhadap tanah-tanah yang dijadikan objek pengelolaan Bank Tanah.

Selain kegiatan penghimpunan tanah, Bank Tanah juga mengumpulkan dan menyediakan data pertanahan yang lengkap, akurat, terpadu dan aktual;

2) Sebagai pengaman tanah (*Land Warranty*)

Bank Tanah dalam melaksanakan kegiatannya mengacu kepada rencana tata ruang untuk mengamankan penyediaan, peruntukan dan pemanfaatan tanah yang sudah ditetapkan berdasarkan rencana tata guna tanah yang merupakan bagian terintegrasi dari rencana tata ruang yang ada;

---

<sup>121</sup> United States Environmental Protection Agency, *Land Revitalization Fact Sheet: Land Banking*, April 2011, di akses dari <http://www.epa.gov/landrevitalization/> pada tanggal 11 November 2022.

<sup>122</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, Hlm. 7

3) Sebagai pengendali penguasaan tanah (*Land Purchaser*)

Melalui kegiatan Bank Tanah yang mengacu pada rencana tata ruang yang sudah ditetapkan, maka implementasinya dimulai dari perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian.

Melalui rencana tata ruang, Bank Tanah dapat melakukan pengendalian terhadap penguasaan tanah sehingga penguasaan tanah tidak terpusat pada kelompok masyarakat tertentu;

4) Sebagai pengelola tanah (*Land Manager*)

Bank Tanah sebagai kegiatan pengelolaan tanah secara konseptual harus memuat kebijakan dan strategi optimalisasi pemanfaatan dan penggunaan tanah, sehingga dalam hal keberadaannya Bank Tanah harus mampu mengarahkan pengembangan penggunaan tanah;

5) Sebagai penilai tanah (*Land Appraisal*)

Melalui Bank Tanah diharapkan harga dan nilai tanah dapat ditetapkan dan dikendalikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan

6) Sebagai penyalur tanah (*Land Distributor*)

Kegiatan Bank Tanah meliputi kegiatan pembebasan tanah, pematangan tanah kemudian pendistribusian tanah sesuai dengan peruntukan dan penggunaannya.

Beragam fungsi Bank Tanah sebagaimana tersebut di atas akan memberikan sejumlah manfaat bagi negara, antara lain:

- 1) Bank Tanah dapat menjadi sarana penggunaan tanah yang efisien.

Ketika pasar property (perumahan) lesuh, pasar tanah jarang mengoperasikan efisiensi. Bank Tanah menawarkan sebuah pendekatan untuk menyelesaikan kondisi pasar yang tidak efisien dengan penentuan nilai tanah dan nilai ganti rugi serta distribusitanah yang terarah.

- 2) Bank Tanah dapat membantu untuk mencapai berbagai tujuan.

Bank Tanah tidak digunakan untuk merumuskan akuisisi properti skala besar semata-mata untuk mengadakan persediaan tanah untuk umum yang besar. Tujuan yang sering dicapai dari program Bank Tanah adalah untuk perumahan yang terjangkau, termasuk kepemilikan rumah.<sup>123</sup>

- 3) Bank Tanah dapat dijalankan oleh beragam entitas.

---

<sup>123</sup> Bagi pemerintah sebagai penyelenggara utamanya, Bank Tanah memiliki tujuan, antara lain: (1) Membentuk pertumbuhan regional dan masyarakat; (2) Menata perkembangan kota; (3) Menangkap peningkatan nilai tanah melalui investasi pemerintah; (4) Meningkatkan pengelolaan dan pengendalian pasar tanah, menyempurnakan pasar tanah, dan mengurangi spekulasi tanah; (5) Mendapatkan tanah untuk keperluan publik; (6) Memastikan pasokan tanah yang cukup untuk kebutuhan pihak swasta; (7) Melindungi tanah dan menjaga kualitas lingkungan; (8) Menurunkan biaya perbaikan masyarakat; (9) Menurunkan biaya pelayanan publik sebagai akibat dari pola pembangunan yang terencana; dan (10) Mengatur hubungan antara pemilik tanah, pengaturan harga tanah, dan pemberian subsidi rumah bagi yang berpenghasilan rendah. (Ann L. Strong, *Land Banking European Reality, American Prospect* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1979), hlm. 2

Aktivitas Bank Tanah dapat dilakukan oleh entitas publik yang ada atau yang baru dibentuk. Otoritas pembangunan kembali yang ada dapat melayani fungsi Bank Tanah yang telah dimodifikasi.

Fungsi Bank Tanah juga dapat dikelola oleh departemen perumahan lokal dan pengembangan masyarakat.

- 4) Bank Tanah dapat menjadi bagian integral dari program metropolitan.

Bank Tanah, baik melalui badan pemerintah yang ada atau direstrukturisasi atau melalui penciptaan Bank Tanah dapat menjadi bagian integral dari kebijakan pertanahan metropolitan.<sup>124</sup>

Dengan berbagai macam fungsi dan manfaatnya, maka Bank Tanah merupakan instrumen yang dapat memengaruhi pola pembangunan sesuai rencana tata ruang dan tujuan perencanaan pembangunan secara keseluruhan, mendukung investasi domestik dan asing, mengefisiensikan APBN/APBD, mengendalikan pasar tanah, mencegah spekulasi dan mafia tanah, meminimalisasi konflik tanah, memperkuat ketahanan pangan, serta mengarahkan pembangunan sosial ekonomi pedesaan dan perkotaan.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> *Ibid.* Hlm. 7-8

<sup>125</sup> *Ibid.* Hlm. 6

Pada dasarnya Bank Tanah baik untuk diterapkan karena beberapa alasan sebagai berikut:<sup>126</sup>

- 1) Kerja sama antara seluruh pihak di suatu wilayah untuk mencapai tujuannya masing-masing. Misalnya dalam hal kerja sama antara 2 organisasi pemerintah dalam suatu Bank Tanah dapat menciptakan posisi yang kuat bagi Bank Tanah dalam pasar tanah.
- 2) Kerja sama antara pihak pemerintah dan sektor privat dapat digunakan untuk menciptakan suatu solusi penatagunaan tanah yang efisien dan murah.

Kendatipun demikian, tidak ada suatu konsep tanpa celah, oleh sebab itu perlu menjadi perhatian pula hal-hal yang dapat menjadi penyebab tidak suksesnya Bank Tanah, antara lain:<sup>127</sup>

- 1) Kelangkaan jumlah tanah menyebabkan Bank Tanah tidak bisa efektif, karena harga tanah yang terlalu mahal dan kurangnya dana pemerintah untuk mengumpulkan tanah tersebut; dan
- 2) Politik pertanahan negara yang menyebabkan terjadinya perebutan kewenangan untuk membuat program penatagunaan tanah, sehingga Bank Tanah tidak dapat direncanakan.

---

<sup>126</sup> Bernhard Limbong, *Op.Cit.*, Hlm. 6-7

<sup>127</sup> Rozemarijn van den Berg et.Al., *Op.Cit.*, Hlm. 31

Sebagai konsep pengadaan tanah, Bank Tanah secara umum tidak terpaku pada keharusan membuat lembaga independen, melainkan dapat diterapkan sebagai hasil kerja sama antara pemerintah, baik pemerintah pusat tersendiri ataupun bersama dengan pemerintah daerah, tergantung kepada tujuan jangka pendek atau jangka panjang yang dikehendaki. Kendatipun demikian, ketidakhadirannya peraturan dan lembaga yang terkait tidak dapat dipungkiri sangat mempengaruhi keberhasilan penerapan konsep Bank Tanah, karena kurangnya penunjang kegiatan Bank Tanah tersebut menjadi penyebab melemahnya potensi keberhasilan penerapan Bank Tanah.

Pembangunan tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah tanpa melibatkan sektor swasta ataupun peran masyarakat, bahkan untuk melakukan pengadaan tanah untuk kepentingan umum sekalipun. Oleh sebab itu, konsep Bank Tanah pun tidak menutup kemungkinan bagi pemerintah untuk mengajak sektor swasta (privat) sebagai insentif bagi mereka dalam membantu kelancaran proses pengadaan tanah, dengan tidak mengesampingkan hak rakyat. Kendatipun demikian, penerapan tersebut bergantung konsep hukum pertanahan di negara yang bersangkutan, apakah memberikan kemungkinan atau tidak Bank Tanah yang dilakukan oleh swasta. Hal tersebut

berlaku pula dalam hal penerapan konsep Bank Tanah di Indonesia. Untuk meminimalisir potensi masalah dalam penerapan konsep Bank Tanah, maka tentu perlu diperhatikan dan dipelajari terlebih dahulu konsep hukum pertanahan di Indonesia.

## **2. Bank Tanah Ditinjau dari Hukum Indonesia**

Bank Tanah merupakan konsep baru dalam sejarah hukum Indonesia. Bank Tanah pertama kali diatur dalam Pasal 125 sampai Pasal 135 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Pasal 125 sampai Pasal 135 UU Cipta Kerja kemudian diatur lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah (PP No.64/2021). Pasal 1 ayat (1) PP No.64/2021 mengatur pengertian Badan Bank Tanah yang selanjutnya disebut Bank Tanah yaitu badan khusus yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah.

Himawan Arief Sugoto menjelaskan latar belakang pembentukan Bank Tanah yakni sebagai berikut:<sup>128</sup>

- a) Harga tanah yang terus meningkat tajam di tengah kota;
- b) Urban sparwling akibat masalah lahan di tengah kota;

---

<sup>128</sup> Himawan Arief Sugoto (Sekertaris Jenderal Kementerian ATR/BPN), Seminar: "Talk Show Bank Tanah di Masa Depan", Chanel youtube Kementerian ATR/BPN. 20 September 2022. Dapat diakses di <https://youtu.be/Zhsyanivuko>.

c) Rendahnya *supply* dan tingginya *demand* lahan yang menimbulkan GAP yaitu keterbatasan ketersediaan tanah *versus* kebutuhan akan tanah yang besar.

Sofyan Djalil menjelaskan bahwa *land authority* di berbagai negara memiliki fungsi regulator dan fungsi manajemen sedangkan di Indonesia *land authority* tidak memiliki fungsi manajemen, hanya memiliki fungsi regulator saja. Sehingga apabila orang meminta tanah Badan Pertanahan Nasional (BPN) tidak punya. Maka dari itu Bank Tanah sangat penting sekali untuk mengambil tanah atau mengakuisisi, mendapatkan tanah yang karena regulasi, untuk kemudian mendistribusikan kembali untuk kepentingan publik.<sup>129</sup>

Lebih lanjut, Himawan Arief Sugoto menjelaskan bahwa selama ini dikenal adanya Tanah Negara, tetapi secara de-facto pemerintah tidak dapat mengendalikan tanah tersebut. Tentu saja pemerintah hanya memainkan peran sebagai *land administrator* sedangkan peran eksekutor masih belum ada. Maka dari itu diperlukan solusi agar pemerintah memiliki fungsi tersebut menjadi eksekutor dengan membentuk Badan Bank Tanah.<sup>130</sup>

Yagus Suyadi menjelaskan bahwa intinya Bank Tanah hadir dalam rangka melaksanakan kewenangan dari negara, wujud dari

---

<sup>129</sup> Sofyan Djalil (Mantan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI), Seminar: "Ada Bank Tanah di Undang-Undang Cipta Kerja, Ini Fungsinya", Chanel youtube CNBC Indonesia, 20 September 2022. Dapat diakses di <https://youtu.be/p8ELfGs10LE>

<sup>130</sup> Himawan Arief Sugoto. *Op.Cit.*

pelaksanaan Hak Menguasai dari Negara. Di sisi lain ada kepentingan dalam rangka optimalisasi pemanfaatan penggunaan tanah diseluruh wilayah Indonesia yang pada akhirnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>131</sup> Tujuan khusus pembentukan Bank Tanah dapat dilihat pada Pasal 126 UU Cipta Kerja yang mengatur bahwa Bank Tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk:

- a) Kepentingan umum;
- b) Kepentingan sosial;
- c) Kepentingan pembangunan nasional;
- d) Pemerataan ekonomi;
- e) Konsolidasi lahan; dan
- f) Reforma agraria

Himawan Arief Sugoto menjelaskan bahwa defenisi menjamin pada Pasal 126 di atas, bukan berarti seluruh kepentingan dijamin oleh Bank Tanah. Tanah yang masuk dalam Bank Tanah hanya diperuntukkan untuk enam kepentingan yang disebutkan dalam Pasal 126 U Cipta Kerja.<sup>132</sup>

Pasal 2 ayat (5) dan (6) PP No.64/2021 mengatur bahwa Bank Tanah berkedudukan di Ibu Kota Negara dan dapat mempunyai

---

<sup>131</sup> Yagus Suyadi (Staf Ahli Bidang Hukum Agraria dan Masyarakat Adat Kementerian ATR/BPN RI), Seminar: "Urgensi Pembentukan Bank Tanah dalam Pengelolaan Tanah Negara", Chanel youtube ISPE BIN Official, 20 September 2022, dapat diakses di <https://youtu.be/OSMdEKqUriY>

<sup>132</sup> Himawan Arief Sugoto, *Op.Cit*

kantor perwakilan di seluruh wilayah Indonesia. Yagus Suyadi<sup>133</sup> menjelaskan bahwa Bank Tanah dibentuk di ibu kota negara dan dimungkinkan untuk membuat kantor perwakilan di bagian negara, artinya bahwa tidak semua provinsi, kabupaten/kota bisa dibentuk Bank Tanah.

Pasal 3 PP No.64/2021 mengatur bahwa Bank Tanah mempunyai fungsi perencanaan, perolehan tanah, pengadaan tanah, pengelolaan tanah, pemanfaatan tanah dan pendistribusian tanah. Fungsi Bank Tanah tersebut dijelaskan pada Pasal 5 sampai Pasal 15 PP No.64/2021 yang dapat penulis uraikan sebagai berikut:

*a) Perencanaan (Pasal 5 PP No.64/2021);*

Bank Tanah melakukan perencanaan meliputi kegiatan jangka panjang (25 tahun), jangka menengah (5 tahun) dan tahunan (1 tahun). Perencanaan kegiatan tersebut didasarkan pada rencana pembangunan jangka menengah nasional dan rencana tata ruang. Perencanaan tersebut ditetapkan oleh kepala Badan Pelaksana setelah mendapat persetujuan dari Komite.

*b) Perolehan tanah (Pasal 6 sampai Pasal 8 PP No.64/2021);*

Bank Tanah memperoleh tanah yang berasal dari tanah hasil Penetapan Pemerintah dan/atau tanah dari Pihak Lain. Tanah yang diperoleh dari Pihak Lain dilakukan melalui proses

---

<sup>133</sup> Yagus Suyadi, *Op.Cit*

pembelian, penerimaan hibah/sumbangan atau yang sejenisnya, tukar menukar, pelepasan hak, dan perolehan bentuk lainnya yang sah.

Tanah yang diperoleh dari hasil Penetapan Pemerintah terdiri atas Tanah Negara yang berasal dari tanah bekas hak, kawasan dan tanah terlantar, tanah pelepasan kawasan hutan, tanah timbul, tanah hasil reklamasi, tanah bekas tambang, tanah pulau-pulau kecil, tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang dan tanah yang tidak ada penggunaan di atasnya. Tanah dari Pihak Lain adalah tanah yang berasal dari pemerintah pusat pemerintah daerah, badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah badan usaha, badan hukum dan masyarakat.

*c) Pengadaan Tanah (Pasal 9 PP No. 64/2021);*

Bank Tanah melaksanakan kegiatan Pengadaan Tanah melalui mekanisme tahapan Pengadaan Tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau Pengadaan Tanah secara langsung. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (UU No.2/2012), Pasal 123 UU Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PP No. 19/2021).

*d) Pengelolaan tanah (Pasal 10 sampai Pasal 13 PP No.64/2021);*

Bank Tanah melakukan pengelolaan tanah yang terdiri atas kegiatan pengembangan tanah, pemeliharaan dan pengamanan tanah, dan pengendalian tanah. Pengembangan tanah adalah kegiatan peningkatan kemanfaatan dan penggunaan tanah hasil perolehan Bank Tanah untuk kepentingan kegiatan fungsional yang dapat memenuhi kebutuhan kehidupan dan kegiatan usaha secara optimal dari segi ekonomi, sosial dan fisik. Kegiatan pengembangan tanah tersebut dilaksanakan berdasarkan kesesuaian rencana tata ruang. Pengembangan tanah dapat berbentuk pembangunan sarana dan prasarana Infrastruktur kawasan industri, kawasan pariwisata, pertanian, perkebunan, kawasan ekonomi khusus, kawasan ekonomi lainnya yang mendukung kegiatan Bank Tanah. Pembangunan sarana dan prasarana infrastruktur dapat dilaksanakan oleh Bank Tanah dan/atau kerja sama dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan atau pihak lain.

Pemeliharaan dan pengamanan tanah oleh Bank Tanah dilakukan terhadap aspek hukum dan aspek fisik tanah. Terhadap pengendalian tanah terdiri atas kegiatan pengendalian penguasaan tanah, pengendalian pemanfaatan tanah dan pengendalian nilai tanah. Pengendalian penguasaan tanah adalah pengendalian terhadap penguasaan tanah sehingga penguasaan tanah tidak terpusat pada kelompok masyarakat

tertentu. Pengendalian pemanfaatan tanah adalah pengendalian terhadap kegiatan pemanfaatan tanah sehingga sesuai dengan rencana tata ruang dan program prioritas yang ditetapkan oleh Bank Tanah. Pengendalian nilai tanah adalah pengendalian terhadap harga dan nilai tanah yang ditetapkan dan dikendalikan sehingga harga menjadi wajar dan pencegahan terhadap spekulasi tanah.

e) *Pemanfaatan tanah (Pasal 14 PP No. 64/2021);*

Pemanfaatan tanah oleh Bank Tanah dilakukan melalui kerja sama pemanfaatan dengan Pihak Lain dengan tetap memperhatikan asas kemanfaatan dan prioritas Kerja sama pemanfaatan tanah oleh Bank Tanah dengan Pihak Lain dapat berbentuk jual beli, sewa, kerja sama usaha, hibah, tukar menukar, dan bentuk lain yang disepakati dengan pihak lain.

f) *Pendistribusian tanah (Pasal 15 PP No.64/2021)*

Pendistribusian tanah oleh Bank Tanah terdiri dari kegiatan penyediaan dan pembagian tanah. Penyediaan tanah adalah penyediaan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pemerataan ekonomi, kepentingan pembangunan, kepentingan konsolidasi lahan, dan reforma agraria. Pembagian tanah adalah dalam rangka redistribusi tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendistribusian tanah ditujukan paling sedikit untuk kementerian/lembaga,

pemerintah daerah, organisasi sosial dan keagamaan, dan/atau masyarakat yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Himawan Arief Sugoto menjelaskan bahwa Badan Bank Tanah melaksanakan perencanaan, perolehan, bahkan juga bisa melakukan pengadaan. Setelah Bank Tanah mendapatkan pendapatan sendiri untuk pengembangannya Bank Tanah bisa melakukan pengadaan-pengadaan baik pengadaan yang dilakukan menurut UU No. 2/2012 atau membeli langsung kepada masyarakat. Kemudian Bank Tanah juga harus mengelola, di mana tugas pengelolaan inilah yang harus dikelola agar tanah tersebut terjaga, misalnya tanah yang awalnya berasal dari tanah terlantar harus dijaga agar tidak terlantar atau disiapkan menjadi kawasan siap bangun. Termasuk mengendalikan harga tanah dan juga untuk mengendalikan alih fungsi lahan. Lalu tanah tersebut dimanfaatkan dan didistribusikan kembali. Selanjutnya, Bank Tanah tidak boleh membangun sendiri karena tugas Bank Tanah hanya menyediakan tanah. Pengembangan Tanah yang dilakukan oleh Bank Tanah dilaksanakan apabila tanah yang dikelola Bank Tanah itu miring, rusak dan sebagainya pada saat perolehan tanah, maka perlu untuk melakukan perbaikan seperti memberi akses jalan dan sebagainya.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> Himawan Arief Sugoto, *Op.Cit*

Pasal 16 PP No.64/2021 mengatur bahwa dalam menjalankan fungsi dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Bank Tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 17 sampai Pasal 22 PP No.64/2021. Pasal 17 menetapkan bahwa dukungan untuk jaminan ketersediaan tanah untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf a dapat terdiri atas:

- a) Pertahanan dan keamanan nasional,
- b) Jalan umum, jalan tol terowongan, jalur kereta api stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api,
- c) Waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air dan sanitasi. dan bangunan pengairan lainnya,
- d) Pelabuhan, bandar udara, dan terminal
- e) Infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi,
- f) Pembangkit, transmisi, gardu, jaringan dan/atau distribusi tenaga listrik,
- g) Jaringan telekomunikasi dan informatika;
- h) Tempat pembuangan dan pengolahan sampah serta pengelolaan limbah;
- i) Pembangunan produksi dan jaringan air bersih;

- j) Rumah sakit;
- k) Fasilitas keselamatan umum;
- l) Pemakaman umum;
- m) Fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- n) Cagar alam dan cagar budaya;
- o) Kantor pemerintah pusat, pemerintah daerah atau desa;
- p) Penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah;
- q) Prasarana pendidikan dan sekolah;
- r) Prasarana olahraga;
- s) Pasar umum dan lapangan parkir umum;
- t) Kawasan industri hulu dan hilir minyak dan gas;
- u) Kawasan ekonomi khusus;
- v) Kawasan industri;
- w) Kawasan pariwisata;
- x) Kawasan ketahanan pangan; dan
- y) Kawasan pengembangan teknologi.

Kemudian Pasal 18 menetapkan bahwa dukungan dalam jaminan ketersediaan tanah untuk kepentingan sosial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf b terdiri atas jaminan penyediaan

tanah untuk kepentingan pendidikan, peribadatan, olahraga, budaya, penghijauan, konservasi, dan kepentingan sosial masyarakat lainnya.

Pasal 19 menetapkan bahwa dukungan dalam jaminan ketersediaan tanah untuk kepentingan pembangunan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf c merupakan jaminan ketersediaan tanah untuk pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam rangka mendukung pendekatan ekonomi investasi.

Pasal 20 menetapkan bahwa dukungan dalam jaminan ketersediaan tanah untuk pemerataan ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf merupakan jaminan ketersediaan tanah untuk program pionir pembukaan isolasi wilayah, pembangunan pasar rakyat pengembangan rumah masyarakat berpenghasilan rendah, dan program pemerataan lainnya.

Pasal 21 menetapkan bahwa dukungan dalam jaminan ketersediaan tanah untuk konsolidasi lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf e merupakan jaminan penyediaan tanah dalam rangka penataan kawasan untuk meningkatkan kualitas lingkungan serta untuk efisiensi dan optimalisasi pembangunan.

Pasal 22 menetapkan tiga hal: (1) dukungan dalam jaminan ketersediaan tanah untuk reforma agraria sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 huruf merupakan jaminan penyediaan tanah dalam rangka redistribusi tanah; (2) Ketersediaan tanah untuk reforma

agraria sebagaimana dimaksud pada ayat 1 paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari tanah negara yang diperuntukkan Bank Tanah;

(3) Menteri menetapkan ketersediaan tanah untuk reforma agraria sebagaimana dimaksud pada ayat 2.

Pasal 23 PP No.64/2021 menentukan bahwa Bank Tanah mempunyai kewenangan melakukan penyusunan rencana induk, membantu memberikan kemudahan perizinan berusaha/persetujuan, melakukan Pengadaan Tanah dan menentukan tarif pelayanan. Hal ini dijelaskan dalam Pasal 24 sampai Pasal 26 PP No.64/2021 yang dapat penulis uraikan sebagai berikut:

- a) Melakukan penyusunan rencana induk. Perencanaan kawasan induk merupakan perencanaan kawasan Bank Tanah. Rencana induk merupakan dasar pemanfaatan kawasan Bank Tanah. Rencana induk tersebut ditetapkan oleh kepala Badan Pelaksana (Pasal 24 PP No.64/2021);
- b) Membantu memberikan kemudahan perizinan berusaha /persetujuan yaitu dengan memberikan bantuan di bidang pertanahan dan tata ruang (Pasal 25 PP No. 64/2021);
- c) Melakukan Pengadaan Tanah; dan
- d) Menentukan tarif pelayanan, tarif pelayanan yang dimaksud adalah merupakan tarif pemanfaatan tanah dalam bentuk sewa, sewa beli, jual beli, dan bentuk lainnya. Tarif pelayanan

ditetapkan oleh Komite berdasarkan usulan kepala Badan Pelaksana (Pasal 26 PP No.64/2021).

Pasal 29 PP No. 64/2021 mengatur bahwa Bank Tanah diberikan fasilitas perpajakan selama tidak digunakan dalam rangka untuk memperoleh keuntungan. Fasilitas perpajakan yang dimaksud adalah pembebasan dari kewajiban membayar pajak bumi dan bangunan (PBB) dan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.

Pasal 31 PP No.64/2021 mengatur bahwa struktur Bank Tanah terdiri dari Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana. Adapun hal tersebut dijelaskan pada Pasal 32 sampai Pasal 34 PP No.64/2021 yang dapat penulis uraikan sebagai berikut:

- a) Komite Bank Tanah adalah Komite yang bertugas untuk menetapkan kebijakan strategis Bank Tanah. Ketua dan anggota Komite ditetapkan dengan Keputusan Presiden berdasarkan usulan menteri. Komite terdiri atas menteri ATR/BPN sebagai ketua merangkap anggota, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan sebagai anggota, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat sebagai anggota, dan/atau Menteri atau kepala lembaga lainnya yang ditunjuk oleh presiden sebagai anggota (Pasal 32 PP No.64/2021);

- b) Dewan Pengawas bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Badan Pelaksana dalam menjalankan kegiatan penyelenggaraan Bank Tanah. Dewan Pengawas ditetapkan dengan Keputusan Presiden (Pasal 33 PP No. 64/2021);
- c) Badan Pelaksana bertanggung jawab atas penyelenggaraan Bank Tanah, serta mewakili Bank Tanah baik di dalam maupun di luar pengadilan. Badan Pelaksana terdiri atas kepala dan Deputi yang diangkat dan diberhentikan oleh ketua Komite (Pasal 34 PP No.64/2021).

Himawan Arief Sugoto menjelaskan bahwa Bank Tanah sebenarnya memang tidak langsung dibawah oleh Kementerian ATR/BPN. Bank Tanah dibawah oleh Komite, yang mana Komite tersebut diketuai oleh Menteri ATR/BPN. Jadi, ibaratnya Bank Tanah adalah sepupu dari Badan Pertanahan Nasional.<sup>135</sup>

Pasal 36 sampai Pasal 39 PP No.64/2021 mengatur bahwa Bank Tanah dapat bekerja sama dengan Pihak Lain dalam menyelenggarakan kegiatannya. Bank Tanah bekerja sama dengan pihak lain dalam kegiatan perencanaan, perolehan pengadaan pengelolaan pemanfaatan dan pendistribusian tanah kerja sama tersebut dapat dilakukan dengan pemerintah pusat pemerintah daerah, lembaga negara, badan usaha milik negara, badan usaha

---

<sup>135</sup> *Ibid*

milik daerah, badan hukum Swasta masyarakat, koperasi, dan/atau pihak lain yang sah. Selanjutnya, Pasal 37 PP No.64/2021 mengatur bahwa Bank Tanah dapat membentuk badan usaha untuk mendukung penyelenggaraan Bank Tanah.

Terkait penyelenggaraan kegiatan Bank Tanah Himawan Arief Sugoto menjelaskan bahwa kerja sama biasanya dilakukan antara pemerintah dengan pemerintah dalam rangka menyiapkan, tapi bisa juga dengan pihak ketiga dalam rangka apabila mereka membutuhkan. Kerja sama dengan pihak ketiga tersebut tentunya melalui mekanisme yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan harus dilakukan berdasarkan asas prioritas.<sup>136</sup>

Selanjutnya, Yagus Suyadi menjelaskan bahwa prioritas penggunaan dan pemanfaatan tanah mengacu pada rencana tata ruang, artinya peran dari pemerintah daerah untuk menetapkan rencana tata ruang melalui RTRW. Jadi, Bank Tanah akan tunduk patuh pada prioritas penggunaan dan pemanfaatan yang sesuai dengan rencana tata ruang. Selain rencana tata ruang, semua prioritas juga bergantung pada kebutuhan pemerintah setempat dan kemampuan tanah dari suatu daerah.<sup>137</sup>

Pasal 27 PP No. 64/2021 mengatur bahwa sumber kekayaan Bank Tanah dapat berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja

---

<sup>136</sup> *Ibid*

<sup>137</sup> Yagus Suyadi, *Op.Cit*

Negara pendapatan sendiri, penyertaan modal negara, sumber lain yang sah Kemudian Pasal 30 PP No.64/2021 mengatur bahwa pendapatan sendiri merupakan pendapatan yang diperoleh dari kerja sama usaha, kerja sama pemanfaatan tanah, dan pendapatan lainnya yang sah. Selanjutnya, Pasal 43 PP No.64/2021 mengatur bahwa untuk melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya, Bank Tanah diberikan modal sebesar Rp. 2.500.000.000.000,00 (Dua triliun lima ratus miliar rupiah), yang dapat diberikan dalam bentuk kas, tanah, gedung dan bangunan, peralatan dan mesin, dan/atau aset tetap lainnya.

Terkait dengan modal Bank Tanah, Himawan Arief Sugoto menjelaskan bahwa adanya penyertaan modal negara pada sumber kekayaan Bank Tanah karena badan usaha ini mirip BUMN tapi bukan BUMN, sehingga Bank Tanah memiliki modal. Perbedaannya adalah BUMN *profit oriented* sedangkan Bank Tanah tidak *profit oriented*. Akan tetapi nonprofit bukan berarti semua transaksi gratis, karena nanti ada yang namanya harga pokok produksi. Tanah yang dirawatditata, berdasarkan pinjaman uang dan bunga, yang mana hal tersebut kemudian mengharuskan adanya surplus. Surplus tersebut akan digunakan kembali untuk membeli tanah lagi dan bukan menjadi deviden setoran, jadi dipakai terus-menerus untuk akhirnya memberikan kesejahteraan kepada masyarakat.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Himawan Arief Sugoto, *Op.Cit*

Selanjutnya, menurut Fajar Bank Tanah merupakan badan usaha, bukan badan usaha milik negara (BUMN), bukan juga instansi yang ibaratnya seperti instansi pemerintah atau instansi publik pada umumnya Bank Tanah bukan BUMN karena kekayaan BUMN yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, digunakan untuk menjalankan kegiatannya dan untuk pembagian keuntungan antara pemegang saham, sedangkan kekayaan Bank Tanah yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, digunakan untuk mensuplai kegiatan Bank Tanah atau disimpan untuk penggunaan di masa depan. Bank Tanah bukan instansi pemerintah karena pegawai instansi pemerintah memperoleh gaji berdasarkan sistem gaji yang sudah ditetapkan, sedangkan pengurus Bank Tanah memperoleh gaji melalui hasil keuntungan yang diperoleh Bank Tanah, jadi ada aturan tersendiri. Selain itu Bank Tanah harus menghasilkan keuntungan keluar dan ke dalam untuk menjalankan tugas dan fungsinya, sedangkan instansi pemerintah tidak harus menghasilkan keuntungan untuk menjalankan tugas dan fungsinya. Jadi, Bank Tanah merupakan bagian dari komponen negara yang berbentuk lembaga dan berbadan hukum. Artinya bahwa Bank Tanah merupakan subjek

hukum orang yang memiliki hak dan kewajiban dan memiliki kedudukan yang sama dengan orang-perorangan lainnya.<sup>139</sup>

Pasal 40 ayat (1) PP No.64/2021 mengatur bahwa "Tanah yang dikelola Bank Tanah diberikan dengan Hak Pengelolaan". Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan pendaftaran Tanah, mengatur bahwa "Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan".

### **3. Bank Tanah Ditinjau dari Beberapa Negara**

Sejak abad ke-20, Bank Tanah telah dikenal oleh beberapa negara. Penerapan dimasing-masing negara berbeda karena latar belakang lahirnya Bank Tanah juga berbeda. Amerika Serikat dan Belanda adalah dua negara yang konsep Bank Tanahnya paling terlihat perbedaannya disbanding negara-negara lain. Berikut penjabaran atas kedua negara tersebut:

#### **a. Belanda**

Pada awalnya, kegiatan pengumpulan lahan yang dilakukan oleh pemerintah didasari pada adanya kebutuhan pengaturan kepemilikan tanah yang lebih efektif. Hal mana dikarenakan

---

<sup>139</sup> Fajar dalam Siti Nur Alisa, *Tinjauan Normatif Tentang Fungsi Bank Tanah Dalam Kegiatan Pengadaan Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah*, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2021, Hlm. 48

semakin bertambahnya jumlah penduduk Belanda.<sup>140</sup> Namun setelah Perang Dunia II, pemicu kebutuhan pengumpulan lahan berubah, yaitu untuk merestrukturisasi dan memperluas lahan pertanian, hingga memenuhi kebutuhan perumahan penduduk.<sup>141</sup>

Bank Tanah di Belanda kali pertama dibentuk di Amsterdam pada tahun 1896, yang disebabkan oleh berkembangnya industri di kota-kota besar sehingga terjadi ledakan jumlah tenaga kerja yang membutuhkan perumahan.<sup>142</sup> Akan tetapi, pada perkembangannya, yaitu selama abad ke-20, Bank Tanah lebih digunakan untuk mengembalikan kondisi tanah kepada kondisi yang lebih produktif sehingga dapat mengendalikan harga tanah yang terlalu mahal.<sup>143</sup> Untuk itu, Bank Tanah diterapkan sesuai dengan tujuannya, misalnya kebutuhan pembangunan infrastruktur, pertanian, sumber daya alam, dan berbagai penggunaan di perkotaan, sehingga menjadi bagian dari Strategic Land Management di Belanda.

---

<sup>140</sup> Rozemarjin van den Berg et,al. 2005. *The Land Banking Principle – A Reconnaissance for Conditions and Practical Constrains for Application of the Land Banking Principle in the Netherlands*. Wagening University. Hlm. 5.

<sup>141</sup> Jack Damen, *Land Banking in the Netherlands in the context of Land Consolidation*, diakses dari [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/Europe/documents/Events\\_2004/Land2004/Netherlands\\_paper.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/Europe/documents/Events_2004/Land2004/Netherlands_paper.pdf) pada tanggal 11 September 2022

<sup>142</sup> Rozemarjin van den Berg et,al. *Loc.cit*

<sup>143</sup> *Ibid*. Hlm. 6

Di Belanda sendiri, para pihak yang terlibat dalam Bank Tanah dapat dibagi menjadi 4 (empat) kategori, yaitu:<sup>144</sup>

- 1) Bank Tanah Publik: Dilakukan oleh lembaga pemerintah secara tunggal.
- 2) Bank Tanah Publik-Publik: Dilakukan oleh beberapa lembaga pemerintah.
- 3) Bank Tanah Publik-Privat: Dilakukan oleh lembaga pemerintah dan lembaga privat.
- 4) Bank Tanah Privat: Dilakukan sepenuhnya oleh lembaga privat.

Merujuk pada kategori di atas, aktor yang terlibat dalam Bank Tanah di Belanda dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:<sup>145</sup>

#### 1) Lembaga Pemerintah

Lembaga-lembaga pemerintah yang mengurus mengenai Bank Tanah adalah: (a) Domeinen; (b) Berau Beheer Landbouwgronden; (c) Dienst Landelijk Gebeid; dan (d) Raad voor Vastgoed Rijksoverheid. Selain lembaga-lembaga tersebut, kewenangan Bank Tanah dilakukan secara desentralisasi sehingga Bank Tanah di daerah pun melakukan kegiatan yang serupa, mulai dari mengumpulkan, mengelola hingga mengalihkan kembali tanah yang ada.<sup>146</sup>

#### 2) Lembaga Privat

---

<sup>144</sup> *Ibid.* Hlm. 9

<sup>145</sup> *Ibid*

<sup>146</sup> *Ibid*

Di Belanda, ada beberapa lembaga privat utama yang berperan dalam Bank Tanah, yaitu: (a) ABN AMRO; (b) ASN Bank; (c) Bank Nederlandse gemeenten; (d) Fortis; (e) ING Groep; (f) National Groenfonds; (g) NIB Capital; (h) Rabobank; (i) Triodos; (j) Fagoes; dan (i) Land Agents.<sup>147</sup>

Sementara itu, mekanisme Bank Tanah di Belanda terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu tahapan pengumpulan tanah, tahap pengelolaan tanah dan distribusi tanah. Program Land Company Dienst Landelijk Gebied sebagai program pelaksanaan Bank Tanah di Belanda, membedakan metode pengumpulan dan pengelolaan tanah ke dalam beberapa kategori, antara lain:<sup>148</sup>

- 1) Tahapan Pengumpulan Tanah oleh Exchange Land Bank, dimana tanah pertanian dibeli untuk disimpan sementara waktu, sampai terjadi pertukaran. Hal ini ditujukan untuk mengembangkan struktur pertanian hingga pedesaan.
- 2) Tahap Pengelolaan Tanah oleh Financial Instrument, dimana Bank Tanah menyewakan tanah untuk sementara atau permanen kepada petani atau organisasi lain untuk memelihara tata ruang. Kategori ini sudah tidak banyak digunakan di sektor pertanian.

---

<sup>147</sup> *Ibid*

<sup>148</sup> *Ibid.* Hlm. 9

3) Tahapan Distribusi Tanah atau Land Bank as Developer, dimana mengubah fungsi dari suatu wilayah sebagai sumber pendapatan. Fungsi tanah digunakan untuk kebutuhan real estate, pengembangan kota, sumberdaya alam, rekreasi dan sebagainya. Biasanya kategori ini digunakan di lingkungan perkotaan besar dan dilakukan oleh sektor privat sebagai bentuk investasi, dengan mengubah wilayah pertanian menjadi wilayah perindustrian. Dengan pembelian sejumlah tanah, diharapkan perubahan fungsi dan rencana tata ruang menciptakan peningkatan nilai tanah dan potensi keuntungan yang diperoleh. Proses distribusi tanah-tanah dengan klasifikasi di atas dilakukan dalam suatu mekanisme yang disebut “pasar tanah”.<sup>149</sup>

Bank Tanah di Belanda memiliki keunggulan tertentu. Keunggulan utama konsep Bank Tanah di Belanda adalah kerja sama antara publik dan privat yang menyebabkan beban pembiayaan tidak tertumpu pada satu pihak saja, sehingga kegiatan ini dapat berjalan secara lancar. Salah satu contoh pengalaman yang patut dijadikan perbandingan juga adalah mengenai penentuan nilai tanah. Tidak hanya penentuan harga ditentukan berdasarkan penggunaannya, namun dasar

---

<sup>149</sup> Proses pasar tanah dapat diklasifikasikan lagi ke dalam dua pola mekanisme, yaitu: informal dan pola semi-formal, yang melibatkan orang-orang di luar penduduk setempat sebagai calon pemilik tanah yang baru dan bertujuan membeli tanah untuk investasi, diolah, dijual kembali ataupun dibangun. *Ibid.*

perhitungan harga adalah nilai terkini (present value) dari tanah, bukan nilai yang diharapkan untuk dijual seorang developer. Oleh sebab itu pula Belanda mampu menekan spekulasi harga dengan praktik Bank Tanah.<sup>150</sup>

#### **b. Amerika Serikat**

Amerika Serikat memiliki beberapa negara bagian yang telah menciptakan Bank Tanah terbesar dan memberikan hasil yang signifikan dalam mengatasi masalah pertanahan, antara lain: Genesee (Michigan), Baltimore (Maryland), Cleveland (Ohio), Fulton (Atlanta) dan Philadelphia (Pennsylvania). Masing-masing pemerintah negara bagian memiliki program, prioritas, struktur dan kebijakan yang menjadi dasar pembentukan lembaga Bank Tanah yang kemudian disesuaikan dengan kebutuhan masyarakatnya.<sup>151</sup>

Bank Tanah yang kali pertama didirikan berdasarkan legislasi di St. Louis (Missouri) pada tahun 1971, yaitu St. Louis Land Reutilization Authority.<sup>152</sup> Ohio meniru legislasi tersebut pada tahun 1976 untuk membentuk Cleveland Land Bank untuk mengelola berbagai properti yang terlantar dan terikat masalah

---

<sup>150</sup> Farah Devi. 2014. *Konsep Bank Tanah Sebagai Solusi Mengatasi Masalah Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari Konsep Hukum Pertanahan di Indonesia*. Magister Kenotariatan Universitas Indonesia. Hlm. 18

<sup>151</sup> Frank S. Alexander. 2005. *Land Baking Authorities: A Guide for the Creation and Operation of Local Land Banks* (Local Initiatives Support Corporation). diakses dari [www.lisc.org/resources](http://www.lisc.org/resources) pada tanggal 11 September 202. Hlm. 6

<sup>152</sup> *Ibid.*

pajak.<sup>153</sup> Cleveland menjadi salah satu kota pertama yang mengangkat masalah percepatan penanganan properti bermasalah melalui penyitaan objek pajak agar dapat kembali menjadi properti yang produktif.<sup>154</sup> Cleveland Land Bank tersebut menjadi salah satu model Bank Tanah yang terkenal agresif dalam hal pemanfaatan kembali tanah terlantar karena mampu mendistribusikan seluruh objek pembebasan properti dalam jangka waktu 15 (lima belas) tahun untuk memenuhi kebutuhan perumahan dan pembangunan kembali lingkungan.<sup>155</sup> Dalam praktiknya, Cleveland Land Bank bekerja sama dengan Community Development Corporations (CDCs) untuk membeli properti yang diperoleh untuk kemudian dikelola oleh Cleveland Land Bank.<sup>156</sup>

Setelah lebih dari satu dekade, Louisville –pada tahun 1989– dan Atlanta –pada tahun 1991– membentuk lembaga Bank Tanah, tetapi berdasarkan kerja sama antar-pemerintah.<sup>157</sup> Fulton County mendirikan Atlanta Land Bank Authority (ALBA) yang serupa dengan Bank Tanah pendahulunya untuk mengumpulkan properti yang menjadi objek sita pajak untuk

---

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> Frank S. Alexande. 2011. *Land banks and land banking (Center for Community Progress)*. Diakses dari [www.communityprogress.net](http://www.communityprogress.net) pada tanggal 11 September 2022. Hlm. 18

<sup>155</sup> *Ibid*

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> Frank S. Alexander. 2005. *Op.Cit.* Hlm. 6

digunakan dalam rangka pembangunan kembali perumahan secara bertahap.<sup>158</sup>

Berbeda dengan Bank Tanah sebelumnya, berdasarkan undang-undang yang dibuat pada tahun 1999, Baltimore (Maryland) menggunakan kebijakan “quick take” oleh negara yang memberikan kewenangan kepada pemerintahnya untuk mengumpulkan properti yang terlantar dan menjadi objek sita pajak.<sup>159</sup> Meskipun pada hakikatnya Baltimore tidak memiliki lembaga Bank Tanah secara independen, namun pemerintah Baltimore melakukan kegiatan Bank Tanah melalui kerja sama dengan pelbagai pihak, bernama *Property Disposition Task Force* (PDTF), yang terdiri dari beberapa unsur departemen pemerintah termasuk penegak hukum dan organisasi masyarakat lokal yang khusus bergerak di bidang rehabilitasi lingkungan.<sup>160</sup> Oleh sebab itu, PDTF dapat mempersingkat waktu pembebasan terhadap properti dan mengurangi beban pemerintah karena telah mendapat bantuan dari penegak hukum sebagai pelaksananya.<sup>161</sup>

Setelah terjadi penurunan kondisi ekonomi yang dipicu oleh runtuhnya sektor industri, *Genesee County* (Flint, Michigan) akhirnya menciptakan *land reutilization council* yang independen

---

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Frank S. Alexander. 2011. *Op.Cit.* Hlm. 21

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> *Ibid.*

pada tahun 2002.<sup>162</sup> Sebelumnya, Michigan mengalami kesulitan menangani penurunan populasi serta banyaknya properti yang terlantar, karena properti yang merupakan objek sitaan hanya dapat diambil alih setelah melalui proses yang lama.<sup>163</sup> Untuk mengatasi masalah tersebut, Michigan pun kemudian membuat peraturan yaitu Land Bank "*Fast Track*" Act yang memperbolehkan *counties* untuk membuat lembaga Bank Tanah.<sup>164</sup> Legislasi tersebut menjadi dasar bagi *Genesee County* untuk mendirikan *Genesee County Land Bank Authority* (GCLBA) yang diberikan kewenangan untuk mengalihfungsikan persil tanah untuk kebutuhan pembangunan di masa mendatang, mulai dari sektor perumahan hingga kebutuhan lainnya seperti *retail*, komersil dan industrial.<sup>165</sup> GCLBA diberikan kewenangan untuk mengaturl sendiri klasifikasi dan karakteristik dari objek yang dapat diambil alih sesuai dengan rencana pembangunan kembali, khususnya yang ditujukan untuk penggunaan kembali tanah terlantar.<sup>166</sup> Oleh sebab itu, kegiatan GCLBA termasukke dalam praktik Bank Tanah yang sukses di Amerika Serikat.<sup>167</sup>

---

<sup>162</sup> Frank S. Alexander. 2005. *Op.Cit.* Hlm. 6

<sup>163</sup> Frank S. Alexander. 2011. *Op.Cit.* Hlm. 20

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> *Ibid.*

<sup>167</sup> *Ibid.*

Tidak semua negara bagian mengandalkan legislasi untuk dapat menyelenggarakan Bank Tanah.<sup>168</sup> Perkembangan teknologi membuat Philadelphia (Pennsylvania) berhasil menerapkan Bank Tanah yang berasal dari kombinasi antara teknologi dan informasi untuk mendukung strategi untuk mengambil alih kembali properti terlantar atau objek sita pajak.<sup>169</sup> Bank Tanah tersebut dikenal sebagai The City of Philadelphia's Land Bank, yang berfungsi sebagai bagian program pemerintah yaitu Citywide Neighborhood Transformation Initiative (NTI).<sup>170</sup> Meskipun setiap pembebasan properti terlantar dan objek sita pajak telah dipraktikkan sesuai dengan ketentuan undang-undang, namun Philadelphia hingga saat ini tidak memiliki undang-undang yang spesifik mengatur mengenai Bank Tanah.<sup>171</sup> Dalam praktiknya pemerintah Philadelphia menyelenggarakan Bank Tanah hanya dengan mengandalkan kerja sama melalui pertukaran informasi antara pemerintah dan departemen terkait, antara lain *Mayor's Office*, *City Council*, *Departmental Directors*, dan *CDCs*, yang keseluruhannya kemudian dipertanggungjawabkan kepada council.<sup>172</sup>

---

<sup>168</sup> Frank S. Alexander. 2005. *Op.Cit.* Hlm. 6

<sup>169</sup> Frank S. Alexander. 2011. *Op.Cit.* Hlm. 21

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> *Ibid.*

Berkaitan dengan jenis Bank Tanah, di setiap negara bagian Amerika Serikat mengimplementasikan Bank Tanah yang modelnya berbeda diantara negara bagian, karena Bank Tanah di Amerika Serikat, masing-masing negara bagian memiliki struktur dan tujuan yang berbeda. Di dalam prakteknya, Bank Tanah di Amerika Serikat dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu:

- 1) Bank Tanah Publik yaitu lembaga Bank Tanah yang terdiri dari unsur pemerintah, baik secara independent maupun berkerja sama dengan dengan departemen lainnya;<sup>173</sup> dan
- 2) Bank Tanah Campuran, merupakan lembaga Bank Tanah yang merupakan hasil kerja sama antara pemerintah dengan sektor swasta;<sup>174</sup> Terhadap jenis Bank Tanah Campuran ini, dianggap sangat cocok digunakan karena dianggap dapat memicu pertumbuhan ekonomi di Amerika Serikat.

Berdasarkan praktik di beberapa negara bagian sebagaimana tersebut diatas, maka para pihak yang dapat dilibatkan dalam Bank Tanah dapat dikategorikan sebagai berikut:<sup>175</sup>

- 1) Bank Tanah Publik, berupa:
  - a) Lembaga Bank Tanah hasil atribusi berdasarkan undang-undang;
  - b) Lembaga hasil kerja sama antar-departemen pemerintah;

---

<sup>173</sup> *Ibid.* Hlm. 18-21

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> *Ibid.*

c) Kegiatan Bank Tanah sebagai bagian dari program pertanahan pemerintah skala nasional;

2) Bank Tanah Campuran

Lembaga hasil kerja sama pemerintah dengan pihak swasta atau lembaga masyarakat.

Kemudian, implementasi Bank Tanah di Amerika Serikat dilakukan secara bertahap, dimulai dengan pengumpulan, pengelolaan dan penggunaan kembali property yang terlantar atau menjadi objek sita pajak.

Adapun penjelasan implementasi tersebut yaitu:<sup>176</sup>

1) Tahapan Pengumpulan/Pengambilalihan tanah

Berupa identifikasi terhadap tanah terlantar yang diikuti dengan penyitaan objek pajak atau pemberian secara sukarela oleh pemilik tanah

2) Tahapan pengelolaan tanah

Berupa pembiayaan terhadap kegiatan pemeliharaan terhadap properti, mulai dari penjualan, penyewaan penarikan biaya pajak, pembersihan hingga penghancuran properti terlantar atau terikat sitapajak. Pembiayaan dapat diperoleh dari departemen pemerintah terkait, misalnya dalam hal ini United States Department of Housing and Urban Development.

---

<sup>176</sup> *Ibid.*

Pengelolaan pun dipermudah dengan pemberian kewenangan kepada swasta untuk menjual aset pemerintah, sehingga dari hasil penjualan tersebut, swasta akan menerima komisi penjualan, sedangkan pemerintah akan mendapatkan dana senilai harga pasar dari properti tersebut. Di beberapa negara bagian tertentu Bank Tanah memberikan kelonggaran melalui pengabaian pajak oleh swasta sebagai insentif memperoleh properti. Setelah dikelola, maka kemudian ditentukan tujuan penggunaannya sesuai program pemerintah.

### 3) Penggunaan Kembali tanah

Adanya distribusi melalui pemasaran properti pelelangan umum atau jual beli dengan Bank Tanah dengan pribadi atau sektor swasta.

Adapun keunggulan dari Bank Tanah di Amerika Serikat yaitu:<sup>177</sup>

- 1) Kemampuan Bank Tanah secara hukum dan administrasi untuk menjual properti ataupun menetapkan harga di bawah harga pasar;
- 2) Perluasan reformasi hukum di bidang penyitaan objek pajak sehingga memungkinkan adanya kekuasaan yang luas

---

<sup>177</sup> The Great Lakes Environmental Finance Center, Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs Cleveland State University, *Best Practice in Land Bank Operation*, June 2005, di akses dari <http://www.hud.gov/> pada tanggal 11 November 2022, Hlm. 9-14

- kepada suatu otoritas independen yang disetujui dan dibuat atas dasar perjanjian dan kerja sama antara pemerintah daerah;
- 3) Adanya klasifikasi properti berdasarkan karakteristik tempatnya masing-masing; dan
  - 4) Hubungan yang sangat terintegrasi dengan baik serta kooperatif antara masyarakat dan sektor swasta atau antar-departemen pemerintah dalam rangka mengidentifikasi tipologi perumahan;
  - 5) Penggunaan kombinasi dan teknologi sebagai bentuk manajemen properti, sehingga tidak hanya berisi informasi geografis;
  - 6) Pemberian insentif untuk para makelar swasta;
  - 7) Kemampuan untuk membebaskan properti dengan tunggakan pajak yang diusulkan untuk pembangunan kembali;
  - 8) Penekanan pada pembangunan kembali bagi perumahan yang terjangkau melalui proses pembebasan dan disposisi properti yang cepat; dan
  - 9) Tujuan pembebasan properti yang terintegrasi dengan rencana jangka panjang pemerintah.

Berdasarkan penjabaran tersebut di atas, hal-hal yang mempengaruhi kesuksesan praktik Bank Tanah antara lain:<sup>178</sup>

---

<sup>178</sup> Bernhard Limbong. *Op,Cit.* Hlm. 6-7

- 1) Bank Tanah mempunyai tujuan yang objektif dan spesifik untuk pemanfaatan kembali tanah terlantar;
- 2) Perlunya koordinasi dan kerja sama yang lebih dekat antara pemerintah kota dengan partner eksternal;
- 3) Proses penyitaan yang cepat di pengadilan merupakan kunci untuk memperoleh titel yang *marketable*;
- 4) Bank Tanah yang didirikan secara independen dalam struktur korporasi memungkinkan kontrol dan fleksibilitas atas distribusi properti;
- 5) Adanya sebuah sistem manajemen informasi yang terintegrasi berisi informasi mengenai persil tertentu;
- 6) Visi strategis *municipalities* yang terintegrasi dengan perencanaan Bank Tanah;
- 7) Proses pengaturan kewenangan wilayah yang terkenal singkat;
- 8) Kemampuan untuk menentukan syarat dan ketentuan untuk penjualan properti; dan
- 9) Sumber dana yang beragam, inovatif dan fleksibel.

Melihat beberapa penerapan tersebut, maka fungsi utama dari yang dirasakan dari adanya Bank Tanah di Amerika Serikat secara umum adalah untuk mengatur objek sita pajak yang terjadi dan membersihkan properti tersebut kemudian mengubahnya menjadi milik negara. Pada hakikatnya, Bank Tanah tidak harus

dilakukan dengan otoritas yang independen, selama melibatkan berbagai pihak baik pemerintah secara independen maupun dengan kerja sama dengan swasta. Akan tetapi, bagi sebagian besar negara bagian, kehadiran lembaga Bank Tanah yang dibuat berdasarkan undang-undang akan lebih memberi kewenangan lebih untuk melakukan pembebasan tanah maupun properti. Dengan demikian lembaga Bank Tanah yang dibuat menjadi bermanfaat namun dengan biaya yang efisien, karena properti yang menjadi objek pajak atau terlantar dapat dikuasai oleh negara untuk dibuat menjadi produktif, sehingga mengurangi beban pemerintah dalam pembiayaannya dan meminimalisir konflik.<sup>179</sup>

Perbandingan antara Bank Tanah di Belanda dan Amerika Serikat dapat dikerucutkan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 1.** Perbandingan Bank Tanah Belanda dan Amerika Serikat

<b>Indikator Pembeda</b>	<b>Belanda</b>	<b>Amerika Serikat</b>
Regulasi Bank Tanah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. UU Konsolidasi Tanah (<i>Land Consolidation Act</i>), 1954;</li> <li>2. UU Pembangunan Daerah Pedesaan (<i>The rural area development Act</i>), 1985;</li> <li>3. UU Penataan Ruang Daerah Perdesaan (<i>Act on Spatial</i></li> </ol>	Regulasi pusat, antara lain: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Housing and Economic Recovery Act</i>/ (HERA), 2008;</li> <li>2. <i>American Recovery and Reinvestment Act</i> (ARRA), 2009, merubah sebagian substansi yang diatur dalam HERA.</li> </ol> Regulasi negara bagian, antara lain: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>The Michigan Land Bank Fast Track Authority statute</i>;</li> </ol>

<sup>179</sup> Farah Devi. *Op.Cit.* 25-26

	<i>Structuring of the Rural Areas</i> ), 2005.	2. <i>the Ohio Land Banking Legislation</i> .
Jenis Bank Tanah	Terdiri dari 1 jenis saja, yaitu Bank Tanah publik.	Terdiri dari 2 jenis, antara lain: (1) Bank Tanah publik; dan (2) Bank Tanah campuran.
Pihak-Pihak Dalam Bank Tanah	<p><b>Bank Tanah Publik</b> di Belanda terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Domeinen/ State Domains Service</i>, yang berada dibawah naungan <i>the Ministry of Finance</i>; dan</li> <li>2. <i>Bureau for Land Management</i>, yang berada di bawah naungan <i>the Ministry of Agriculture and Fisheries</i>.</li> </ol>	<p><b>Bank Tanah Publik</b>, dapat berupa: (1) Lembaga Bank Tanah independen yang dibentuk oleh UU; (2) Lembaga hasil kerja sama antar departemen dalam pemerintahan; (3) Kegiatan Bank Tanah sebagai bagian dari program pertanahan pemerintah skala nasional.</p> <p><b>Bank Tanah Campuran</b>, dapat berupa lembaga hasil kerja sama antara: (1) pemerintah dengan investor (swasta) ataupun (2) pemerintah dengan lembaga <i>non-profit</i> seperti <i>CDC's (Community Development Corporation)</i>.</p>
Mekanisme Penyelenggaraan Bank Tanah	Mekanisme pelaksanaan Bank Tanah terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu: (1) tahap pengumpulan tanah; (2) tahap pengelolaan tanah; (3) tahap distribusi tanah.	Mekanisme pelaksanaan Bank Tanah terdiri dari 3 (tiga) tahapan, yaitu: (1) tahap pengumpulan atau pengambilalihan tanah-tanah terlantar atau sitaan pajak; (2) tahap pengelolaan tanah; (3) tahap penggunaan Kembali tanah.

Sumber: JIAP<sup>180</sup>

### C. Kerangka Pikir

Kerangka pemikiran adalah suatu diagram yang menjelaskan secara garis besar alur logika berjalannya sebuah penelitian. Kerangka pemikiran dibuat berdasarkan pertanyaan penelitian (*research question*), dan merepresentasikan suatu himpunan dari beberapa

<sup>180</sup> Fatimah Al Zahra. *Gagasan Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Yang Berkeadilan*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP) Volume 3 Nomor 2, 2017, Hlm. 94.

konsep serta hubungan diantara konsep-konsep tersebut.<sup>181</sup> Komponen utama pada kerangka pemikiran yang dikembangkan Gregor Polancic, adalah *Independent Variables* (variabel bebas), *Dependent Variables* (variabel terikat), *Levels* (indikator dari variable bebas yang akan diobservasi), *Measures* (indikator dari variabel terikat yang akan diobservasi).<sup>182</sup>

1. Variabel bebas (*independent variable*). Dalam penelitian ini variabel bebas ada tiga yang dapat didefinisikan sebagai berikut:

a) Hakikat Bank Tanah, bahwa keberadaan Bank Tanah sebagai penyedia tanah, pendistribusi tanah dan pengendali harga tanah.

b) Teori tranparansi dalam pengaturan Bank Tanah, termasuk pada pengelolaan tanah yang tidak ada penguasaan diatasnya, akan dikelola dengan 2 (dua) prinsip, yaitu *Informativeness* (Informatif) dan *Disclosure* (Pengungkapan).

c) Pengaturan Bank Tanah yang berkeadilan terhadap pengelolaan tanah yang tidak ada penguasaan diatasnya perlu dilakukan reformulasi peraturan Bank Tanah dan Restrukturisasi Badan Bank Tanah.

2. Variable terikat (*dependent variables*) dalam penelitian ini adalah Terwujudnya pelaksanaan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum yang berkeadilan.

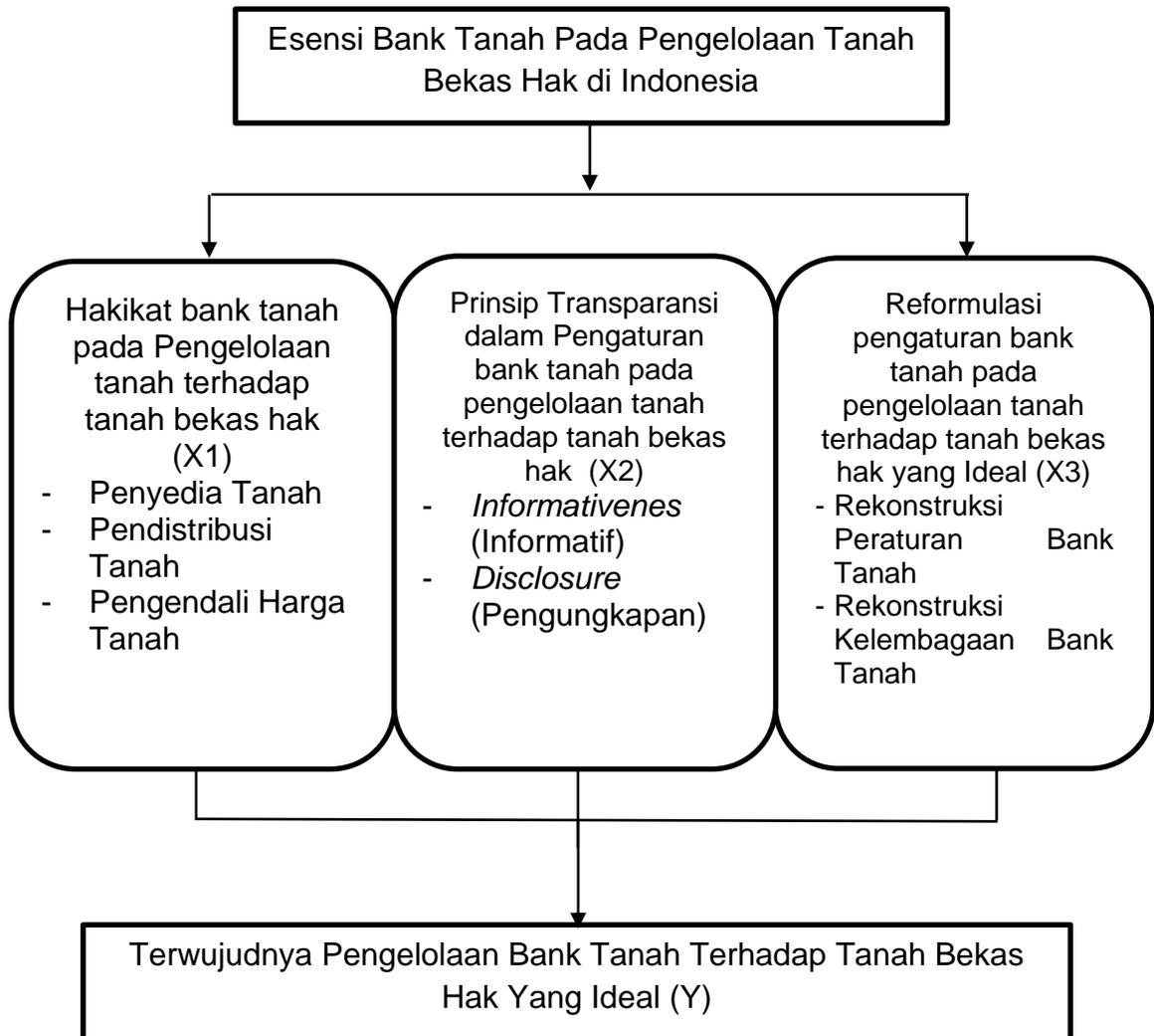
---

<sup>181</sup> Gregor Polancic, "Empirical Research Method Poster", 2007.

<sup>182</sup> Gregor Polancic. *Ibid*

#### D. Bagan Kerangka Pikir

**Bagan 2. Kerangka Pikir**



## E. Definisi Operasional

Beberapa makna istilah dan indikator variabel yang dipergunakan dalam penelian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Hakikat adalah intisari atau dasar atau bisa diartikan pula kenyataan yang sebenarnya (sesungguhnya).
2. Bank Tanah adalah badan khusus (*sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah.
3. Pengelolaan tanah adalah kewenangan yang dimiliki Bank Tanah untuk mengelola aset tanah terhadap tanah bekas hak berdasarkan hak menguasai negara.
4. Tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya adalah tanah yang tidak dimiliki oleh perorangan ataupun badan hukum melalui pengikatan hak milik, hak pengelolaan, hak guna bangunan, hak guna usaha maupun hak pakai
5. Hakikat Bank Tanah adalah Hakikat Bank Tanah terhadap tanah bekas hak adalah lembaga khusus yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang diberi kewenangan untuk mengelola tanah-tanah bekas hak yang diperoleh melalui penetapan pemerintah atau pemberian dari pihak lain
6. Penyedia tanah adalah badan hukum dalam hal ini Bank Tanah yang berwenang menyediakan tanah untuk kepentingan umum,

kepentingan sosial, kepentingan pemerataan ekonomi, kepentingan pembangunan, kepentingan konsolidasi lahan dan reforma agraria.

7. Pendistribusi tanah adalah badan hukum dalam hal ini Bank Tanah yang berwenang melakukan pembagian tanah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
8. Pengendali harga tanah adalah badan hukum dalam hal ini Bank Tanah yang berwenang melakukan pengendalian terhadap harga dan nilai tanah yang ditetapkan dan dikendalikan sehingga harga menjadi wajar dan pencegahan terhadap spekulasi tanah.
9. Prinsip transparansi adalah prinsip keterbukaan atas semua kebijakan yang dilakukan/dikeluarkan oleh Bank Tanah.
10. *Informativeness* (Informatif) adalah salah satu prinsip transparansi yang harus dimiliki oleh Bank Tanah guna pemberian informasi, penjelasan mekanisme, prosedur dan lain-lain, berupa data dan fakta yang berkaitan dengan pengelolaan tanah.
11. *Disclosure* (Pengungkapan) adalah salah satu prinsip transparansi yang harus dimiliki oleh Bank Tanah berupa keterbukaan atas kinerja finansial.
12. Pengaturan Bank Tanah adalah kaidah hukum tertulis yang mengatur tentang Bank Tanah.
13. Rekonstruksi peraturan Bank Tanah adalah perancangan ulang kaidah hukum tertulis yang mengatur tentang Bank Tanah

14. Rekonstruksi Badan Bank Tanah adalah perancangan ulang yang berkaitan dengan struktur badan Bank Tanah.