

KEPASTIAN HUKUM PEMBENTUKAN BADAN BANK TANAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI



Diterima: 28 Juni 2022; Direvisi: 22 Juli 2022; Dipublikasikan: Agustus 2022

Eka Muji Diliwiyana, Mas Agus Priyambodo
Program Studi Hukum, STIH IBLAM
eka.stihiblam@gmail.com, priyambodo@iblam.ac.id

Abstrak

Negara melalui lembaga pemerintah atau lembaga independen yang ditunjuk oleh pemerintah berwenang melakukan akuisisi tanah terlantar, mengelola dan mengatur sementara waktu, mendistribusikan untuk kepentingan umum. Hal tersebut merupakan suatu kebijakan pertanahan yang disebut Bank Tanah. Dalam penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan. Teknik analisis bahan-bahan hukum dilakukan dengan metode deskriptif dan normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Bank Tanah adalah salah satu sarana manajemen sumber daya yang penting untuk meningkatkan produktivitas pemanfaatan tanah. Metode yang diusung dalam bank tanah adalah kontrol pasar dan stabilisasi tanah pasar lokal. Landasan filosofis dan yuridis pembentukan badan bank tanah yaitu bahwa negara memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak dasar warganya seperti pekerjaan, penghidupan yang layak, tempat tinggal, sumber makanan hingga lingkungan yang memadai, hal tersebut sejalan dengan ketentuan yang tercantum di dalam amanat pembukaan dan Pasal 33 UUD NRI 1945. Kepastian Hukum Pembentukan Badan Bank Tanah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi adalah dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

Kata Kunci: *Kepastian Hukum; Bank Tanah; Putusan Mahkamah Konstitusi*

I. PENDAHULUAN

Dalam rangka mengatur hubungan hukum antara manusia dengan tanah, maka diperlukan suatu perangkat hukum tersendiri. Perangkat hukum tersebut adalah hukum agraria. Soedikno Mertokusumo berpendapat bahwa hukum agraria adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum, baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur agraria. Bachsan Mustofa menjabarkan bahwa kaidah hukum agraria tertulis berbentuk peraturan perundangundangan yang dibuat oleh negara, sedangkan kaidah hukum tidak tertulis adalah hukum agraria dalam bentuk hukum adat yang dibuat oleh masyarakat serta hidup, tumbuh dan berkembang sekaligus berlaku dan dipertahankan oleh masyarakat yang bersangkutan. Adapun peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber hukum agraria nasional terdiri dari:¹

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
3. Peraturan Pelaksana UUPA dan Peraturan Lama Sebelum Berlakunya UUPA.

Tanah merupakan kebutuhan dasar manusia yang menjadi modal strategis bagi kehidupan. Di atas tanah, manusia dapat mencari nafkah seperti bertani, berkebun, dan berternak. Di atas tanah pula manusia membangun rumah sebagai tempat bernaung dan membangun berbagai bangunan lainnya untuk perkantoran dan sebagainya. Di dalam tanah juga terkandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan dalam kehidupan. Sebagai modal dasar yang amat penting, selanjutnya negara turut andil mengatur mengenai tanah yang berada di dalam wilayah negara Indonesia.²

Tanah dan segala sumber daya alam yang terkandung di dalamnya selalu menjadi “ajang perebutan” berbagai kepentingan yang senantiasa menyertai kehidupan manusia. Tidak heran jika sejak zaman dahulu, tanah selalu menjadi objek yang diperebutkan sehingga memunculkan konflik dan sengketa yang berkaitan dengan tanah dan sumber daya yang dikandungnya. Di samping itu, adanya ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah serta ketimpangan terhadap sumber sumber produksi lainnya menyebabkan terjadinya konflik pertanahan.³

Pengaturan tanah oleh pemerintah selama ini hanya bertumpu pada peran sebagai pembuat aturan mengenai pertanahan (*land regulator*). Sedangkan peran lain tidak dilakukan oleh pemerintah yaitu peran sebagai pengatur ketersediaan tanah (*land manager*). Sementara pihak pengembang telah terlebih dahulu melakukan penguasaan tanah berskala besar untuk kawasan perumahan (*real estate*) dan kawasan industri (*industrial estate*). Di sisi ini peran pemerintah dalam pengaturan tanah sangat minim sehingga selalu tertinggal dalam hal penyediaan tanah untuk pembangunan.⁴

Salah satu urgensi pembentukan bank tanah sebagai *land manager* adalah semakin terbatasnya tanah yang tersedia untuk berbagai keperluan pembangunan. Pelaksanaan penyediaan tanah yang selama ini dilakukan oleh pemerintah selalu terkendala oleh ketentuan yang berlaku pada birokrasi pemerintah sehingga perolehan tanah yang dikehendaki sering

¹ Urip Santoso, *Hukum Agraria; Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Semarang, 2012, hlm. 5

² Fatimah Al-Zahra, *Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Nurul Jadid, Probolinggo, 2021, hlm. 19

³ Ngadimin, *Peran Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Dalam Proses Penyelesaian Permasalahan Sengketa/Konflik Areal Lahan Eks HGU PTPN II*, *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Medan Area, Medan, 2017, hlm. 2.

⁴ Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal (Suatu Konsep dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hlm. 90.

tertinggal dari pihak swasta. Pembentukan bank tanah sebagai badan khusus melalui Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah merupakan peluang untuk memenuhi kebutuhan tanah secara efektif dan efisien.⁵

Keberadaan Bank Tanah ini merupakan salah satu terobosan pemerintah dalam usahanya menyediakan tanah untuk kepentingan umum dan kepentingan masyarakat yang membutuhkan tanah. Khusus untuk kepentingan umum, keberadaan Bank Tanah akan sangat membantu pemerintah untuk memperoleh tanah yang nantinya dibangun untuk fasilitas umum seperti jalan, infrastruktur, rumah sakit, kantor pemerintah, dan sebagainya. Lembaga ini jika memang dilaksanakan sebagaimana mestinya akan mengurangi perkara keberatan nilai ganti rugi tanah untuk kepentingan umum (konsinyasi) di Pengadilan. Adanya Bank Tanah maka akan terwujud prinsip efisiensi dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum karena tanpa mengikutsertakan pengadilan yang pada umumnya terjadi proses keberatan dan pembayaran uang ganti rugi/ konsinyasi.⁶

Negara melalui lembaga pemerintah atau lembaga independen yang ditunjuk oleh pemerintah berwenang melakukan akuisisi tanah terlantar, mengelola dan mengatur sementara waktu, mendistribusikan untuk kepentingan umum. Hal tersebut merupakan suatu kebijakan pertanahan yang disebut Bank Tanah. Menurut definisi, Bank Tanah merupakan lembaga yang melakukan fungsi penataan terhadap tanah. Fungsi penataan ini sangat luas cakupannya seperti perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan distribusi tanah sebagaimana diatur didalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.⁷

Disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja pada 5 Oktober 2020 (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) menimbulkan pro dan kontra. Dari segala pro dan kontra tersebut, perlu kita cermati bersama tujuan disahkannya undang-undang itu dari perspektif hukum agraria. Menurut ketua Badan Legislasi DPR RI, ada beberapa poin penting yang diatur di dalam UU Cipta Kerja yang terkait Bank Tanah yaitu percepatan reformasi agraria, pemerintah akan mempercepat reformasi agraria dan redistribusi tanah yang akan dilakukan oleh Bank Tanah.⁸

Di samping pro kontra yang timbul atas disahkannya UU Cipta Kerja, pro kontra lain juga timbul atas terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah sebagai tindak lanjut dari Bagian Keempat Pertanahan Pasal 135 UU Cipta Kerja yang berisi ketentuan: “Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan badan bank tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah”. Pasalnya, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 91/PUU Xviii/2021 butir 7 yang berbunyi: “Menyatakan untuk menanggukuhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573). Sehingga, dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah telah diduga melanggar Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 91/PUU Xviii/2021 butir 7 tersebut.⁹

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah Bagaimana Konsep Bank Tanah? Apa Landasan

⁵ *Ibid*, hlm. 91

⁶ Nizam Zakka Arrizal dan Siti Wulandari, Kajian Kritis Terhadap Eksistensi Bank Tanah Dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, *Keadilan Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang*, Volume 18/No. 2/Agustus/2020, hlm. 100

⁷ Konsorsium Pembaruan Agraria, *Pandangan dan usulan terhadap RUU Pertanahan*, Konsorsium Pembaruan Agraria, Jakarta, 2017, hlm. 10.

⁸ Nizam Zakka Arrizal dan Siti Wulandari, *Op.cit*, hlm. 100

⁹ *Ibid*, hlm. 101

Filosofis dan Yuridis Pembentukan Badan Bank Tanah? Serta bagaimana Kepastian Hukum Pembentukan Badan Bank Tanah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi?

II. METODE

Dalam penelitian ini, jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yaitu suatu jenis penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹⁰ Penelitian hukum normatif digunakan atas dasar pertimbangan bahwa badan Bank Tanah masih baru di Indonesia, bahkan secara empirik badan Bank Tanah masih dalam proses pembentukan. Dengan demikian, segi-segi empiris tentang badan Bank Tanah di Indonesia, masih terlalu dini bahkan belum dapat dilakukan. Untuk itu, penelitian ini memusatkan perhatian untuk memeriksa asas-asas hukum dan sistematik hukum dalam pengaturan tentang badan Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan. Teknik analisis bahan-bahan hukum yang menjadi obyek kajian dalam penelitian ini adalah deskriptif dan normatif.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Konsep Bank Tanah

Bank tanah berasal dari 2 (dua) istilah, yaitu *land banking* dan *land banks*. *Land banking* secara umum dapat diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi “perbankan tanah“, yang digunakan untuk menerangkan kegiatan yang berhubungan dengan bank tanah. Sedangkan istilah *land banks* digunakan untuk menggambarkan adanya lembaga atau kerja sama antar lembaga yang berkegiatan di bidang pengadaan tanah.¹¹

Istilah bank tanah sendiri mengandung pengertian sebagai berikut: “*Land banks are governmental or nonprofit entities that assemble, temporarily manage, and dispose of vacant land*” atau “*Land banks are public authorities that focus exclusively on land banking activities.*”¹²

Bank Tanah adalah salah satu sarana manajemen sumber daya yang penting untuk meningkatkan produktivitas pemanfaatan tanah. Metode yang diusung dalam bank tanah adalah kontrol pasar dan stabilisasi tanah pasar lokal. Bank tanah menjamin ketersediaan tanah untuk pelbagai keperluan pembangunan di masa yang akan datang, efisiensi APBN/ APBD, mengurangi konflik dalam proses pembebasan tanah dan mengurangi dampak buruk liberalisasi tanah.¹³

Manajemen bank tanah berhubungan dengan bagaimana perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan kegiatan serta pengawasan terhadap kegiatan bank tanah dalam mewujudkan tujuan bank tanah. Didukung oleh regulasi yang memadai dan kelembagaan yang kuat, manajemen bank tanah pada akhirnya bisa mewujudkan enam fungsi bank tanah, yaitu penghimpun tanah (*land keeper*); sebagai pengaman tanah (*land warrantee*); sebagai pengendali penguasaan tanah (*land purchase*); sebagai pengelola tanah (*land management*); sebagai penilaitanah (*land appraisal*); dan sebagai penyalur tanah (*land distributor*). Kegiatan

¹⁰ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Perkasa, Jakarta, 2007, hlm. 13.

¹¹ Laura Schwarz, “*The Neighborhood Stabilization Program: Land Banking and Rental Housing as Opportunities for Innovation*”, *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, Vol. 19 No. 01, 2009, hlm. 59

¹² Frank S. Alexander, *Land Banking as Metropolitan Policy, Blueprint for American Prosperity*, Brookings Institute, Brookings, 2008, hlm. 3.

¹³ Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2013, hlm. 45.

bank tanah secara konseptual harus memuat kebijakan dan strategi optimalisasi pemanfaatan dan penggunaan tanah.¹⁴

2. Landasan Filosofis dan Yuridis Pembentukan Badan Bank Tanah

Salah satu hakikat tujuan utama negara, sebagaimana tertuang dalam Pancasila yakni silakedua (kemanusiaan yang adil dan beradab) dan sila kelima (keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia), adalah mewujudkan masyarakat yang adil dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Keadilan sosial bagi seluruh masyarakat hanya dapat dicapai dengan cara meningkatkan kesejahteraan sosial. Sedangkan kesejahteraan sosial sendiri dapat tercapai apabila negara ini mempunyai pranata hukum yang memenuhi unsur-unsur cita hukum berupa keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum.¹⁵

Negara harus hadir dan berkewajiban untuk dapat memenuhi hak-hak dasar bagi warganya seperti pekerjaan, penghidupan yang layak, tempat tinggal, sumber makanan hingga lingkungan yang memadai. Salah satu sumberdaya yang dapat mewujudkan tujuan tersebut melalui pemanfaatan tanah secara produktif dan optimal di seluruh wilayah NKRI.¹⁶

Dalam konteks Indonesia, badan bank tanah didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Adapun Pasal 33 UUD 1945 berbunyi:¹⁷

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pasal 33 harus dipahami sebagai satu kesatuan yang utuh. Ayat (3) merupakan konsekuensi logis dari ayat (1) tentang struktur perekonomian berdasarkan asas kekeluargaan, sedangkan ayat (2) tentang peranan negara baik oleh pemerintah maupun badan usaha negara (BUMN/BUMD) untuk mengelola kegiatan ekonomi yang terkait dengan kehidupan hajat hidup seluruh rakyat Indonesia.¹⁸

Amanah konstitusi ini sangatlah jelas. Perintah pertama, negara diberikan kewenangan untuk menguasai seluruh sumber daya agraria di wilayah NKRI. Perintah kedua, penguasaan oleh negara bertujuan untuk kemakmuran rakyat. Perintah konstitusi ini merupakan turunan dari amanah dasar negara dalam sila ke-5 Pancasila, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁹

Pancasila menjadi landasan ideal dan jiwa negara bangsa Indonesia menuju visi dan sebagai spirit yang menggerakkan perjuangan dan derap pembangunan. UUD 1945 menjadi patokan dasar dalam menuntun kekuasaan negara menuju pembangunan yang diharapkan. Pasal 33 UUD 1945 menjadi landasan negara menguasai dan mengatur pemanfaatan tanah dan

¹⁴ *Ibid*, hlm. 46

¹⁵ *Ibid*, hlm. 46

¹⁶ Bernhard Limbing, *Opini Kebijakan Agraria*, Pustaka Margareta, Jakarta, 2014, hlm. 82.

¹⁷ Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 33.

¹⁸ Ranitya Ganindha, Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum, *Jurnal Arena Hukum*, Volume 9, Nomor 3, Desember 2016, hlm. 442-462.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 451

SDA yang disebut sebagai hak menguasai negara (HMN) yang bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.²⁰

Menurut paham negara integralistik yang dikemukakan oleh R. Soepomo pada sidang BPUPKI 31 Mei 1945, pembangunan ekonomi (termasuk tanah) memakai sistem “Sosialisme Negara”, yaitu kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam implementasinya hak menguasai negara (HMN) harus mencerminkan nilai-nilai dasar Pancasila. Dalam melaksanakan kekuasaan HMN, pemerintah harus mengacu pada UUD 1945 yang berdasarkan kemerdekaan, keadilan, persamaan dan kesejahteraan.²¹

Mengacu pada landasan konstitusional yang telah diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia pada Pasal 33 ayat (3) yakni memiliki visi bertujuan untuk mensejahterakan kehidupan bangsa. Penjabaran lebih lanjut dari ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tersebut telah ditegaskan secara jelas dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA tahun 1960, bahwa negara berwenang:²²

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan tanah, atau pemeliharanya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atau (bagian dari) bumi, air, dan ruang angkasa itu.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa, segala sesuatunya dengan tujuan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam masyarakat adil dan makmur.

Wewenang persediaan tanah dapat diperluas dari lembaga pengadaan tanah ke lembaga bank tanah. Keberadaan bank tanah dapat menjalankan apa yang telah diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 dan UUPA 1960 tersebut. Kewenangan menguasai menurut HMN dalam rangka persediaan tanah yang akan menjadi sumber asset bank tanah tetap melalui proses perolehan tanah. Penguasaan negara tidak serta merta, walaupun negara memiliki wewenang untuk menguasai tanah, namun dalam perolehannya tetap memperhatikan dan menghargai hak-hak masyarakat yang telah ada melalui mekanisme pengadaan tanah.²³

Kewenangan HMN oleh pemerintah saat ini dilaksanakan oleh Kementerian Agraria Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional. Tugas dan fungsi yang dilaksanakan selama ini meliputi kewenangan yang disebutkan dalam pasal 2 ayat (2) UUPA. Menurut perspektif badan Bank Tanah, ATR/BPN memiliki wewenang dalam mengatur dan menyelenggarakan persediaan tanah. Tugas persediaan tanah sebenarnya bukan tugas baru di kementerian ATR / BPN, namun bukan dalam konteks pencadangan tanah untuk bank tanah, namun dalam kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Pelaksanaan pengadaan tanah hanya memenuhi kebutuhan pembangunan saat ini yang lebih berorientasi kepada kepentingan umum dan investasi, sedangkan bank tanah kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah yang akan dialokasikan penggunaannya di kemudian hari yang berorientasi langsung pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.²⁴

Begitu juga dalam hal distribusi tanah kepada masyarakat dalam rangka mengurangi ketimpangan pemilikan tanah, tanah yang sudah dicadangkan dalam bank tanah dapat didistribusikan kepada masyarakat yang membutuhkan terutama dalam memenuhi kebutuhan tanah tempat tinggal di daerah perkotaan dan lahan pertanian yang produktif di wilayah perdesaan. Bank Tanah merupakan kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah yang dialokasikan penggunaannya di masa mendatang, tergantung tujuan pengambilalihan tanahnya.

²⁰ *Ibid*

²¹ Bernhard Limbing, *Op.cit*, hlm. 90

²² *Ibid*, hlm. 91

²³ Nila Trisna dan Ilka Sandela, Eksistensi Bank Tanah Dalam Hukum Agraria Di Indonesia, *Jurnal Ius Civile*, Vol 5, No. 1, April 2021, hlm. 192

²⁴ *Ibid*, hlm. 193

Kewenangan pemerintah dalam Bank Tanah muncul dari konsep Hak Menguasai Negara yang juga dibatasi oleh fungsi sosial tanah.²⁵

Badan Bank tanah dapat dijadikan sebagai instrumen untuk mendukung pelaksanaan berbagai kebijakan pertanahan dan mendukung tercapainya pembangunan melalui pengembangan wilayah, pengadaan tanah secara adil untuk mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat.²⁶

3. Kepastian Hukum Pembentukan Badan Bank Tanah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Gustav Radbruch mengemukakan bahwa tujuan hukum harus dipahami sebagai dasar sekaligus pengikat dalam pembentukan perundang-undangan. Terdapat 3 (tiga) nilai dasar dari hukum yang kemudian dikenal dengan cita hukum, yang mana hukum harus memenuhi nilai-nilai dasar tersebut, yaitu: keadilan, kegunaan (*zweckmaszigkeit*), dan kepastian hukum. Sebagai suatu nilai dasar yang harus dipenuhi, maka instrumen pengaturan bank tanah yang akan datang harus mampu mengakomodasi terpenuhinya ketiga nilai dasar tersebut.²⁷

Pemenuhan terhadap nilai keadilan diperlukan untuk menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan bank tanah. Pemenuhan terhadap nilai kepastian hukum ditujukan agar negara menjamin adanya kepastian hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur penyelenggaraan bank tanah di Indonesia. Adapun nilai kemanfaatan dimaksudkan bahwa segala upaya yang terdapat dalam penyelenggaraan bank tanah harus memberikan manfaat yang besar, khususnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.²⁸

Kepastian hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah perlindungan yustisiabel terhadap tindakan kesewenang-wenangan, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Dari pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum selalu identik dengan hukum yang mempersoalkan hubungan hukum antara warga negara dan negara. Guna menjamin kepastian hukum, diperlukan adanya aturan yang sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia.²⁹

Menurut Jan Michiel Otto, suatu kepastian hukum bisa dicapai apabila substansi dari hukum sejalan dengan kebutuhan dari masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa regulasi yang dapat menciptakan kepastian hukum adalah regulasi yang dapat mencerminkan budaya yang berkembang dalam masyarakat. Budaya yang berkembang dalam masyarakat merupakan gambaran akan kebutuhan masyarakat yang diidam-idamkan, sehingga regulasi yang sesuai dengan budaya masyarakat nantinya akan dapat menciptakan keharmonisan antara kepentingan negara dan kepentingan masyarakat.³⁰

Konsep bank tanah sangatlah sesuai dengan kebutuhan masyarakat karena dalam konsep bank tanah ini nilai atau harga tanah yang akan dipakai dalam transaksi peralihan hak atas tanah untuk memperoleh tanah akan didasarkan pada nilai yang terbentuk di pasar, yang dilakukan jauh-jauh hari sebelum tanahnya dibutuhkan untuk pembangunan.³¹

Pengaturan hukum terkait Bank tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian secara spesifik diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Hadirnya Undang-Undang Nomor 11

²⁵ Farah Devi, *Konsep Bank Tanah Sebagai Solusi Mengatasi Masalah Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari Konsep Hukum Pertanahan di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 2014, hlm. 23

²⁶ Bagir Manan, *Beberapa Masalah HTN Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 144.

²⁷ Emsi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 44

²⁸ *Ibid*, hlm. 45

²⁹ Chairul Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm. 160.

³⁰ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 45

³¹ Farah Devi, *Op.cit*, hlm. 32

Tahun 2020 tentang Cipta Kerja telah memberikan banyak terobosan, salah satunya di bidang pertanian. Seperti yang telah dipahami bahwa untuk melaksanakan pembangunan infrastruktur, pemerintah membutuhkan tanah. Namun, hal ini menemui kendala sehingga pembangunan infrastruktur terhambat. Selain itu juga adanya *urban sprawling* sehingga berakibat tidak terkendalinya alih fungsi lahan sehingga perkembangan wilayah perkotaan menjadi tidak efisien.³²

Selain melakukan terobosan di dalam penyelenggaraan tata ruang, pengadaan tanah untuk pembangunan infrastruktur, pengendalian tata ruang dan pertanian, serta mengenakan Ruang Atas Tanah dan Ruang Bawah Tanah dalam peraturan turunannya, UU Cipta Kerja juga mengenakan Bank Tanah. Pembentukan Badan Bank Tanah sudah didukung oleh Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.³³

Badan Bank Tanah ini ditujukan untuk mendukung pemanfaatan tanah bagi kepentingan umum, sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, serta Reforma Agraria. Regulasi yang mengatur mengenai praktik bank tanah di Indonesia harus mampu mengakomodasi berbagai aspek dalam penyelenggaraan bank tanah, hal ini bertujuan agar tidak terjadi tindakan semena-mena yang berpotensi melahirkan ketidakadilan dalam penyelenggaraan bank tanah.³⁴

Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah tersebut diduga melanggar amar Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 91/PUU XVIII/2021 butir 7 yang berbunyi: “Menyatakan untuk menanggukuhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573)”³⁵

Namun, dalam Pasal 135 UU Cipta Kerja disebutkan bahwa : “Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan badan bank tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah”.³⁶ Sehingga, dibentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah untuk mengatur ketentuan yang lebih spesifik terkait Badan Bank Tanah.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) masih terus mempersiapkan pembentukan bank tanah. Badan ini berfungsi untuk melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah di Indonesia. Sekretaris Jenderal (Sekjen) Kementerian ATR/BPN Himawan Arief Sugoto mengatakan, pembentukan Badan Bank Tanah terus didorong dan secara substansi sudah mencapai 90 persen.³⁷

Untuk mendukung agar segera terbentuknya Badan Bank Tanah, saat ini tengah disusun Rancangan Peraturan Presiden (Raperpres) tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah bersama Direktur Jenderal Peraturan Perundang undangan, Kementerian Hukum dan HAM, serta para pakar praktisi hukum. Badan Bank Tanah akan dipimpin Komite Bank Tanah yang ditunjuk langsung oleh Presiden. Selain itu, dibentuk Dewan Pengawas yang bertugas

³² Admin PPID, Badan Bank Tanah Adalah Lembaga SUI Generis, <https://ppid.atrbpn.go.id/bpn/content/details?key=badan-bank-tanah-adalah-lembaga-sui-generis> tanggal 10/01/2022, pukul 15:460

³³ *Ibid*

³⁴ Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan- Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2005, hlm. 54

³⁵ Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Amar Putusan butir 7.

³⁶ Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Pasal 135

³⁷ Kompas, Oktober 2021 Badan Bank Tanah Dibentuk, Ini Persiapannya, <https://www.kompas.com/properti/read/2021/10/10/160000921/oktober-2021-badan-bank-tanah-dibentuk-ini-persiapannya-?page=all>[diakses tanggal 10/01/2022, pukul 16:31]

melakukan pengawasan dan memberikan nasihat atau saran kepada Badan Pelaksana dalam menjalankan kegiatan penyelenggaraan Bank Tanah.³⁸

Dengan dibentuknya pengaturan struktur dan penyelenggaraan Badan Bank Tanah, diharapkan dapat menjamin ketersediaan tanah, terutama untuk Reforma Agraria. Hal ini juga untuk menghindari adanya benturan kepentingan sesama regulasi, baik secara vertikal maupun horizontal. Selain itu, harmonisasi ditujukan untuk menjamin kepastian hukum agar Rancangan Peraturan Presiden (Raperpres) terkait Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah bisa dilaksanakan dan juga mudah diterapkan.

IV. KESIMPULAN

Istilah *land banks* digunakan untuk menggambarkan adanya lembaga atau kerja sama antar lembaga yang berkegiatan di bidang pengadaan tanah. Istilah bank tanah sendiri mengandung pengertian sebagai berikut: “*Land banks are governmental or nonprofit entities that assemble, temporarily manage, and dispose of vacant land*” atau “*Land banks are public authorities that focus exclusively on land banking activities.*” Bank Tanah adalah salah satu sarana manajemen sumber daya yang penting untuk meningkatkan produktivitas pemanfaatan tanah. Metode yang diusung dalam bank tanah adalah kontrol pasar dan stabilisasi tanah pasar lokal.

Landasan filosofis dan yuridis pembentukan badan bank tanah yaitu bahwa negara memiliki kewajiban untuk memenuhi hak-hak dasar warganya seperti pekerjaan, penghidupan yang layak, tempat tinggal, sumber makanan hingga lingkungan yang memadai. Salah satu sumber daya yang dapat mewujudkan tujuan tersebut melalui pemanfaatan tanah secara produktif dan optimal di seluruh wilayah NKRI. Pemanfaatan tanah yang produktif dapat dilakukan melalui pembentukan bank tanah yang bertujuan untuk kemakmuran dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Hal tersebut sejalan dengan ketentuan yang tercantum di dalam amanat pembukaan dan Pasal 33 UUD NRI 1945.

Kepastian Hukum Pembentukan Badan Bank Tanah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi adalah dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Peraturan ini dibentuk sebagai tindak lanjut dari Pasal 135 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang berbunyi: “Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan badan bank tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah”. Meskipun peraturan mengenai struktur dari Badan Bank Tanah sendiri itu belum dibentuk, namun saat ini tengah disusun Rancangan Peraturan Presiden (Raperpres) tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah guna untuk menjamin kepastian hukum agar Rancangan Peraturan Presiden (Raperpres) tersebut bisa dilaksanakan dan mudah untuk diterapkan.

REFERENSI

- Bagir Manan, *Beberapa Masalah HTN Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
Bernhard Limbong, *Opini Kebijakan Agraria*, Pustaka Margareta, Jakarta, 2014
Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2013.
Chairul Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008.
Djuhaendah Hasan, *Lembaga Jaminan Kebendaan bagi Tanah dan Benda lain yang Melekat pada Tanah dalam Konsepsi Penerapan Asas Pemisahan Horisontal (Suatu Konsep dalam Menyongsong Lahirnya Lembaga Hak Tanggungan)*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
Emsi Warasih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang, 2005.

³⁸ *Ibid*

- Farah Devi, *Konsep Bank Tanah Sebagai Solusi Mengatasi Masalah Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Ditinjau Dari Konsep Hukum Pertanahan di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 2014.
- Fatimah Al-Zahra, Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan, *Jurnal Ilmu Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Nurul Jadid, Probolinggo, 2021.
- Frank S. Alexander, *Land Banking as Metropolitan Policy, Blueprint for American Prosperity*, Brookings Institute, Brookings, 2008.
- Laura Schwarz, “*The Neighborhood Stabilization Program: Land Banking and Rental Housing as Opportunities for Innovation*”, *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, Vol. 19 No. 01, 2009.
- Maria SW Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan- Antara Regulasi dan Implementasi*, Buku Kompas, Jakarta, 2005.
- Laura Schwarz, “*The Neighborhood Stabilization Program: Land Banking and Rental Housing as Opportunities for Innovation*”, *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, Vol. 19 No. 01, 2009.
- Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Amar Putusan butir 7.
- Ranitya Ganindha, Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum, *Jurnal Arena Hukum*, Volume 9, Nomor 3, Desember 2016.
- Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Perkasa, Jakarta, 2007.
- Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria; Kajian Komprehensif*, Kencana Prenada Media Group, Semarang, 2012.
- Ngadimin, Peran Pemerintah Provinsi Sumatera Utara Dalam Proses Penyelesaian Permasalahan Sengketa/Konflik Areal Lahan Eks HGU PTPN II, *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Medan Area, Medan, 2017.
- Nila Trisna dan Ilka Sandela, Eksistensi Bank Tanah Dalam Hukum Agraria Di Indonesia, *Jurnal Ius Civile*, Vol 5, No. 1, April 2021.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Website:

Admin PPID, Badan Bank Tanah Adalah Lembaga SUI Generis, <https://ppid.atrbpn.go.id/bpn/content/details?key=badan-bank-tanah-adalah-lembaga-sui-generis>[diakses tanggal 10/01/2022, pukul 15:46]

Kompas, Oktober 2021 Badan Bank Tanah Dibentuk, Ini Persiapannya, <https://www.kompas.com/properti/read/2021/10/10/160000921/oktober-2021-badan-bank-tanah-dibentuk-ini-persiapannya-?page=all>[diakses tanggal 10/01/2022, pukul 16:31]