

---

**PERAN BANK TANAH DALAM PENGATURAN PENYEDIAAN TANAH**

---

**Oleh****Hadi Arnowo****PPSDM Kementerian ATR/BPN; Jalan Akses Tol Cimanggis, Cikeas Udik, Gunung Putri,  
Bogor****Email: [h\\_arnowo@yahoo.com](mailto:h_arnowo@yahoo.com)****Abstrak**

Pembentukan bank tanah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja diharapkan dapat menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan. Setelah tanah tersedia di Bank Tanah, maka untuk penyaluran ke berbagai sektor memerlukan pengaturan. Bank Tanah berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja memiliki fungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Kajian kebijakan dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, dokumentasi dan studi pustaka. Tujuan kajian kebijakan ini adalah untuk menelaah bentuk pengaturan mengenai penyaluran tanah yang dikuasai Bank Tanah ke berbagai sektor. Tata kelola bank tanah mirip dengan korporasi tetapi tidak berorientasi komersial. Pengelolaan aset tanah adalah untuk dimanfaatkan melalui kerjasama dengan pihak lain dan untuk pendistribusian aset tanah. Pendistribusian aset tanah yang utama adalah untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria. Untuk penyaluran aset tersebut Bank Tanah memerlukan payung hukum dan prosedur untuk mengatur penyaluran aset tanah serta penilaian tanah sebelum pendistribusian tanah.

**Kata Kunci: Tata Kelola, Pengelolaan Aset, Pendistribusian Aset****PENDAHULUAN**

Tuntutan pertumbuhan ekonomi dan desakan jumlah penduduk menyebabkan kebutuhan akan tanah tersebut seperti untuk pembangunan infrastruktur dan berbagai rencana pembangunan sektoral seperti untuk Reforma Agraria, lahan pangan abadi, kawasan industri dan sebagainya. Masalah ketersediaan tanah lainnya adalah adanya ketimpangan penguasaan tanah yang diukur dengan Indeks Gini yaitu untuk melihat tingkat ketimpangan distribusi penguasaan dan kepemilikan tanah di suatu wilayah. Indeks Gini distribusi tanah di Indonesia pada tahun 2013 menurut Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional adalah 0,58 (Angkoso et.al., 2020). Akibatnya tanah dijadikan komoditas yang diperjualbelikan oleh para spekulan tanah sehingga terjadi peningkatan harga tanah yang tidak terkendali dan berdampak kepada ekonomi biaya tinggi.

Menjadi penghambat pembangunan nasional. Menjadi penghambat pertumbuhan ekonomi dan penyerapan lapangan kerja.

Permintaan akan lahan dalam skala besar menurut Tenrisau (2020) adalah untuk kebutuhan sebagai berikut:

1. Proyek Strategis Nasional (PSN) seperti pembangunan infrastruktur, energi, dan program pembangunan lainnya
2. Pengembangan kota baru dan program 1 juta rumah untuk MBR
3. Penyediaan tanah untuk memfasilitasi investasi dalam meningkatkan pertumbuhan perekonomian

Upaya mengatasi ketersediaan tanah untuk kebutuhan tersebut di atas adalah dengan membentuk bank tanah. Konsep bank tanah menurut Mochtar (2013) adalah lembaga yang bertugas untuk menghimpun tanah yang ditelantarkan dan tanah negara yang belum digunakan untuk dikembangkan dan

diredistribusikan sesuai rencana penggunaan tanah.

Praktik bank tanah di berbagai negara adalah sebagai berikut:

1. Bank tanah sebagai bisnis komersial. Praktik penyelenggaraan bank tanah seperti praktik bank pada umumnya sehingga sering disebut dengan land banking. Di Taiwan terdapat lembaga perseroan yang menjalankan land banking yaitu Land Bank of Taiwan (LBOT) dengan pengelolaan aset dan kewajiban secara komersial. Sedangkan praktik land banking di beberapa negara bagian Amerika Serikat adalah pemerintah lokal (municipal, county) mengelola tanah-tanah yang dititipkan oleh pemiliknya sehingga dapat dijual dengan nilai yang menguntungkan (Metzger, 2000; Silva, 2011).
2. Bank tanah sebagai cadangan tanah untuk pembangunan. Praktik bank tanah dalam kategori ini dilakukan oleh berbagai negara berkembang. Di Afrika Selatan, bank tanah digunakan untuk memperoleh tanah perumahan rakyat secara murah dan pengembangan usaha pertanian modern (Harrison, 2007). Sedangkan di India, khususnya negara bagian Bengal Barat (West Bengal), bank tanah digunakan sebagai instrumen penyediaan tanah untuk pengembangan zona ekonomi khusus dan kebutuhan investasi (Ghosal, 2007).
3. Bank tanah sebagai bagian dari program konsolidasi tanah pertanian yang berfungsi sebagai penyedia tanah yang diterapkan di Eropa Tengah dan Eropa Timur (Hartvigsen, 2015). Tanawijaya (1995) mengusulkan konsolidasi tanah perkotaan melalui penyiapan kawasan siap bangun yang dilakukan oleh bank tanah.

Dasar pembentukan bank tanah di Indonesia disebutkan dalam Pasal 125-135 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau dikenal dengan Undang-Undang Cipta Kerja. Sedangkan untuk

penyelenggaraannya, bank tanah membutuhkan peraturan turunan seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri. Berdasarkan Pasal 1 (1) PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, bank tanah adalah badan khusus (*sui generis*) yang dibentuk oleh Pemerintah. Kekhususan yang dimiliki bank tanah menurut UUCK adalah terkait dengan pengelolaan kekayaan badan bank tanah sebagai kekayaan negara yang dipisahkan dan pengelolaan aset tanah untuk kepentingan ekonomi berkeadilan.

Kepentingan ekonomi berkeadilan disebutkan dalam dalam Pasal 126 Undang-Undang Cipta Kerja yaitu:

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

Menurut Pasal 3 (1) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Bank Tanah, fungsi bank tanah adalah melaksanakan kegiatan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah. Tanah yang diperoleh bank tanah akan dikelola untuk didistribusikan dalam rangka pemenuhan kebutuhan berbagai sektor dan dipergunakan sendiri. Masalah mendasar yang harus diatur dengan peraturan turunan adalah portofolio kelembagaan, pengelolaan aset tanah dan penyaluran aset tanah kepada pihak atau sektor yang membutuhkan.

Al Zahra (2017a) mengungkapkan pendistribusian aset tanah oleh bank tanah harus berdasarkan penilaian yang jelas meliputi:

- 1). Penetapan letak dan luas aset tanah yang akan didistribusikan
- 2). Penentuan pihak-pihak mana saja yang akan menerima pembagian tanah dan untuk kegiatan apa saja

3). Persentase aset tanah yang dapat didistribusikan dengan jumlah aset tanah yang tersedia

4). Mekanisme pendistribusian tanah.

Menurut Tenrisau (2020) sumber objek tanah yang dapat diperoleh dan dikelola oleh bank tanah berasal dari (1) Tanah Cadangan Umum Negara; (2) Tanah Terlantar; (3) Tanah Pelepasan Kawasan Hutan (4) Tanah Timbul, Tumbuh, maupun bekas pertambangan (5) Tanah proses dari pengadaan langsung; (6) Tanah yang terkena kebijakan tata ruang; (7) Tanah Hibah, tukar menukar, hasil Konsolidasi Tanah serta tanah perolehan lainnya yang sah. Selain itu sumber objek Reforma Agraria termasuk dalam ruang lingkup objek bank tanah. Mengingat bank tanah dituntut untuk menyediakan tanah yang dibutuhkan untuk pembangunan, maka bank tanah dapat saja memperoleh tanah dari masyarakat atau dari pihak swasta melalui ketentuan peraturan perundang-undangan. Hal itu juga merupakan langkah antisipasi mencegah praktik mafia tanah yang menyebabkan kenaikan harga tanah yang drastis.

Pengaturan tentang portofolio kelembagaan adalah berkaitan dengan tata kelola badan bank tanah dan kelembagaan. Pengelolaan aset tanah secara umum merupakan kegiatan memelihara aset tanah sebelum disalurkan. Penyaluran aset tanah adalah penyerahan aset kepada pihak-pihak yang diatur oleh ketentuan peraturan yang berlaku.

Berdasarkan latar belakang mengenai pembentukan bank tanah, maka pertanyaan masalah yang muncul adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tata kelola bank tanah yang dapat diterapkan terkait dengan bentuk khusus badan bank tanah
2. Bagaimana konsep pengelolaan terhadap aset tanah yang telah diperoleh bank tanah
3. Bagaimana konsep penyaluran aset tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan

Berdasarkan pertanyaan masalah tersebut di atas, tujuan kajian kebijakan pengaturan bank tanah adalah:

1. Menelaah bentuk tata kelola bank tanah
2. Merumuskan konsep pengelolaan aset tanah
3. Merumuskan konsep penyaluran aset tanah

Manfaat kajian kebijakan adalah untuk memberikan konsep penyelenggaraan bank tanah terkait dengan tata kelola lembaga terkait dengan pemenuhan tujuan pembentukan bank tanah.

## LANDASAN TEORI

Al Zahra (2017b) membagi pengertian bank tanah menjadi *land bank* dan *land banking*. Pengertian *land bank* merupakan suatu lembaga atau kerjasama antar lembaga yang menangani pengadaan tanah. Sedangkan pengertian *land banking* lebih cenderung seperti praktik perbankan dengan objek tanah.

Lebih lanjut Al Zahra (2017b) menjabarkan pengertian bank tanah sebagai berikut:

“bank tanah merupakan suatu kebijakan pertanahan yang mana negara melalui lembaga pemerintah atau lembaga independen yang ditunjuk oleh pemerintah, berwenang untuk (1) melakukan akuisisi terhadap tanah terlantar atau bermasalah, tanah yang yang belum dikembangkan dan tanah yang dianggap memiliki potensi untuk pengembangan; (2) mengelola dan mengaturnya sementara waktu; kemudian (3) mendistribusikannya kembali untuk kepentingan umum sesuai dengan program pemerintah, baik program jangka pendek maupun jangka panjang”

Candra (2020), mengutip pendapat beberapa ahli mengenai definisi bank tanah sebagai berikut:

- a. Menurut Annaningsih (2007) bank tanah merupakan proses pembelian tanah dan properti yang selanjutnya dikembangkan sehingga nilai ekonomis tanah menjadi meningkat.

- b. Menurut Alexander (2011) pengertian bank tanah adalah “*the process or policy by which local governments acquire surplus properties and convert them to productive use or hold them for long-term strategic public purposes*”.
- c. Menurut Limbong (2013) bank tanah adalah salah satu sarana manajemen tanah untuk meningkatkan pemanfaatan tanah menjadi lebih produktif dan menjamin ketersediaan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan di masa akan datang. Dampak positifnya adalah dapat mengurangi dampak buruk liberalisasi tanah, mengurangi konflik dalam proses pembebasan tanah dan efisiensi APBN/APBD.

Sumardjono (2005) menyebutkan fungsi bank tanah yaitu sebagai pencadangan tanah (*land keeper*), pengamanan tanah (*land warranty*), pengendali tanah (*land purchaser*) dan pendistribusian tanah (*land distributor*). Berdasarkan fungsi tersebut bank tanah menjadi jawaban untuk penyediaan lahan untuk berbagai kebutuhan pembangunan. Bank tanah dapat digunakan untuk penyediaan lahan permukiman dan perumahan (Alfansyuri et al., 2020), pembangunan perumahan MBR di kawasan perkotaan (Noegroho, 2012) serta dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum (Mochtar, 2013; Ganindha, 2016). Selain itu bank tanah juga merupakan bagian penting dalam pengembangan kawasan pertanian (Setiyawan & Dahani, 2020). Hasil kajian dari Amir et al. (2014), bahwa bank tanah dapat dibentuk di tingkat Kota untuk memenuhi kebutuhan perumahan rakyat dengan memanfaatkan lahan-lahan yang tidak terbangun dari peruntukan perumahan *real estate*.

Pendekatan lain mengenai penyelenggaraan bank tanah yang dikemukakan tulisan dari Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (2015) yaitu penerapan bank tanah dalam bentuk 3 pola sebagai berikut:

- 1). *Exchange land banking*. Tugas bank tanah adalah membeli tanah dan selanjutnya mengelola hingga tanah tersebut melepas atau menukar kepada pihak ketiga.
- 2). *Financial instrument*. Tugas bank tanah adalah membeli tanah kemudian menyewakan kepada para petani dengan periode yang lama.
- 3). *Land bank as developer*. Tugas bank tanah seperti yang dilakukan oleh sektor swasta melakukan pembelian tanah dalam skala luas sehingga di masa depan akan menaikkan nilai tanahnya.

Al Zahra (2017c) menandakan bahwa penyelenggaraan bank tanah harus mengacu pada kebijakan pertanahan yaitu pengaturan dari berbagai aspek pertanahan dengan landasan Undang-Undang Pokok Agraria ditambah berbagai aspek strategi lainnya seperti aspek hukum, aspek tata ruang dan aspek pajak.

## METODE PENELITIAN

Penelitian dalam bentuk kajian kebijakan ini menggunakan metode eksploratif deskriptif yaitu menggali substansi materi terkait bentuk lembaga bank tanah. Selanjutnya materi mengenai bank tanah dianalisis berdasarkan peraturan terkait dengan penyediaan tanah untuk program pembangunan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Badan khusus (*sui generis*) adalah lembaga di luar pemerintah untuk melaksanakan sebagian kewenangan yang sebelumnya merupakan kewenangan Pemerintahan namun bersifat otonom/independen dari kepentingan Pemerintah. Beberapa contoh lembaga *sui generis* yang saat ini telah berjalan adalah Bank Indonesia (BI), Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI), Badan Pengelola Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan, dan BPJS Ketenagakerjaan (Rachmadi, 2019).

Lembaga di luar pemerintah yang mengelola aset tersendiri terbagi atas:

#### a. Badan Layanan Umum

Badan Layanan Umum (BLU) dibentuk untuk melayani masyarakat dengan pola pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan mengutamakan produktivitas, efisiensi, dan efektivitas. Dasar pembentukan BLU adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara khususnya pada Pasal 68 dan Pasal 69. Sedangkan pengelolaan keuangan BLU mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum jo Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.

Berdasarkan ketentuan mengenai BLU, maka tata kelola lembaga BLU secara garis besar dapat disebutkan sebagai berikut:

- 1) Kekayaan BLU merupakan kekayaan negara/daerah yang tidak dipisahkan serta dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk menyelenggarakan kegiatan BLU yang bersangkutan
- 2) Pendapatan yang diperoleh BLU merupakan Pendapatan Negara/ Daerah dan dapat digunakan langsung untuk membiayai belanja BLU yang bersangkutan
- 3) Sistem akuntansi yang digunakan tunduk pada ketentuan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP)
- 4) Secara operasional, BLU merupakan bagian dari unit kerja kementerian negara/ lembaga/pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolaannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan. Dengan demikian status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/ lembaga/pemerintah daerah sebagai instansi induk.

Karakteristik BLU menurut Kementerian Keuangan RI (2020) adalah sebagai berikut:

- 1) Berkedudukan sebagai instansi di lingkungan pemerintah
- 2) Menyediakan barang dan/atau jasa yang dijual kepada masyarakat
- 3) Tidak mengutamakan mencari keuntungan
- 4) Memiliki prinsip efisiensi dan produktivitas
- 5) Pejabat pengelola BLU dan pegawai BLU dapat terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan/atau tenaga profesional non-PNS sesuai dengan kebutuhan BLU

Karakteristik BLU tersebut menunjukkan bahwa BLU termasuk badan khusus (*sui generis*) yaitu dalam hal dari satuan kerja instansi pemerintah/ pemerintah daerah dan lembaga pemerintah lainnya. Dalam hal fleksibilitas yang diberikan oleh Menteri Keuangan adalah dalam bentuk Pola Keuangan Badan Layanan Umum, seperti setoran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari *stakeholder* tidak langsung disetorkan ke kas negara namun dapat langsung digunakan untuk memberikan pelayanan kepada *stakeholder*. Meskipun demikian prinsip-prinsip akuntansi dan pengelolaan Barang Milik Negara atau Barang Milik Daerah masih mengikuti sistem yang berlaku pada kementerian/ lembaga sehingga BLU disebut juga sebagai semi BUMN (Rachmadi, 2019).

#### b. Badan hukum

Bentuk badan hukum yang berlaku sebagai perusahaan negara adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Ketentuan mengenai pembentukan BUMN adalah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara.

BUMN secara garis besar terdiri dari perseroan dan perusahaan umum (perum) dengan pengertian menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 adalah sebagai berikut:

- Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
- Persero terbuka adalah persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundangundangan di bidang pasar modal. BUMN yang berbentuk persero terbuka juga mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Perusahaan umum (Perum) adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Tata kelola lembaga BUMN secara garis besar adalah sebagai berikut:

- 1) Kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara/daerah yang dipisahkan dalam bentuk penyertaan modal secara langsung untuk dikelola dan dimanfaatkan sepenuhnya untuk kegiatan usaha BUMN yang bersangkutan
- 2) Pendapatan yang diperoleh BUMN merupakan laba atau dividen yang pemanfaatannya diatur menurut Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dan sebagian disisihkan sebagai cadangan.
- 3) Sistem akuntansi yang digunakan tunduk pada ketentuan Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang bersifat umum dan Standar Akuntansi Keuangan untuk Entitas Tanpa Akuntansi Publik (SAK-ETAP) yang bersifat khusus seperti untuk program kemitraan dan program bina lingkungan.

- 4) BUMN merupakan entitas yang terpisah dari kementerian negara/ lembaga untuk tujuan memperoleh keuntungan sebesar-besarnya berdasarkan ruang lingkup usaha yang ditentukan dalam peraturan pembentuknya.

Status kelembagaan bank tanah menurut adalah badan khusus (*sui generis*) dengan karakteristik sebagai berikut:

- 1) Memiliki tugas khusus untuk mengelola tanah yang diperoleh untuk disalurkan dalam rangka ekonomi berkeadilan
- 2) Kekayaan bank tanah terpisah dari kekayaan negara
- 3) Melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat transparan, akuntabel, dan nonprofit

Landasan filosofis pembentukan bank tanah adalah Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Bank tanah dijalankan tidak bertujuan untuk komersial secara umum tetapi untuk menjamin ketersediaan tanah yang akan dimanfaatkan untuk kepentingan bangsa dan negara serta mewujudkan masyarakat sejahtera, adil dan makmur. Secara operasional bank tanah menyediakan tanah untuk kepentingan pembangunan infrastruktur dan program sektoral berbasis masyarakat. Selain itu keberadaan bank tanah harus memberikan peluang bagi kemajuan ekonomi sehingga turut meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai landasan operasional bank tanah adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Ketentuan di dalam UUPA terkait dengan operasionalisasi bank tanah terdapat pada Pasal 2 ayat 3. Makna keterkaitan dengan Pasal tersebut adalah aset bank tanah harus dikelola sebaik-baiknya untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pengelolaan tanah merupakan kegiatan yang dilakukan oleh bank tanah setelah menguasai tanah dan sebelum mendistribusikan tanah serta dapat dimanfaatkan sendiri oleh bank tanah. Berdasarkan Pasal 129 Undang-Undang Cipta Kerja (UUCK), tanah yang dikelola oleh bank tanah akan memperoleh Hak

Pengelolaan. Selanjutnya mengenai ketentuan Hak Pengelolaan terikat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Ketentuan-ketentuan mengenai Hak Pengelolaan di dalam peraturan tersebut berlaku juga untuk bank tanah selaku pemegang Hak Pengelolaan. Aset bank tanah yang telah diberikan Hak Pengelolaan, maka pengelolaannya bersumber pada kerjasama pemanfaatan dengan pihak lain atau pelepasan untuk pemberian Hak Milik.

Arrizal & Wulandari( 2020) menyebutkan peruntukan Hak Pengelolaan Bank Tanah terbagi atas untuk kepentingan ekonomi berkeadilan dan untuk investasi. Peruntukan kepentingan ekonomi berkeadilan harus berdasarkan skala prioritas agar jelas dalam kerangka program yang direncanakan. Diharapkan bank tanah dapat menyediakan tanah untuk masyarakat. Sedangkan untuk kepentingan investasi maka bank tanah dapat bekerjasama dengan pemilik manfaatnya yang diharapkan berujung pada kemakmuran masyarakat sebagaimana amanat dari Pasal 33 ayat (3) UUDNRI 1945.

Salah satu fungsi bank tanah menurut Pasal 3(1) PP No. 64/2021 tentang Badan Bank Tanah adalah melakukan pendistribusian tanah. Maksud dari pendistribusian tanah adalah tanah yang dikuasai bank tanah disediakan dan dibagikan kepada pihak-pihak yang ditentukan dan melalui prosedur yang akan diatur oleh peraturan turunan Undang-Undang Cipta Kerja. Sedangkan ketentuan pada Pasal 126 UUCK menyatakan bahwa badan bank tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka mewujudkan ekonomi berkeadilan. Hal ini berarti untuk pendistribusian tanah adalah ditujukan untuk kegiatan atau kegiatan yang disebut dalam Pasal 126 UUCK.

Sejalan dengan Pasal 126 UUCK tersebut, Limbong (2013) menyebutkan beberapa kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang bisa diantisipasi oleh bank tanah publik antara lain:

1. Tanah untuk relokasi masyarakat yang terkena dampak bencana alam, kebakaran dan konflik
2. Tanah untuk pengembangan perkotaan dan pemukiman penduduk berpenghasilan rendah
3. Tanah untuk pengganti tanah bagi pemilik/pemegang hak atas tanah dalam proyek pengadaan tanah/pembebasan tanah
4. Tanah untuk jalur penghijauan atau kawasan terbuka hijau dan resapan air
5. Tanah pertanian untuk pangan berkelanjutan

Sedangkan menurut Mochtar (2013), peruntukan tanah dapat menjadi obyek bank tanah antara lain:

1. Untuk kepentingan umum
2. Untuk infrastruktur
3. Untuk pengembangan kota
4. Untuk modernisasi desa dan ketahanan pangan
5. Untuk kawasan industri
6. Untuk bisnis properti
7. Untuk lahan pengganti akibat bencana alam.

Badan bank tanah adalah badan khusus (*sui generis*) yang berbeda dari BLU dan persero BUMN dalam hal berikut ini:

- Bank tanah berbeda dari BLU karena kekayaan atau aset bank tanah dipisahkan dari kekayaan negara sehingga pengelolaan keuangan tidak menggunakan Sistem Administrasi Pemerintahan (SAP). Sedangkan persamaannya adalah bank tanah tidak mencari keuntungan sebagaimana amanat dari Pasal 127 UUCK yaitu bank tanah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat transparan, akuntabel, dan nonprofit.
- Bank tanah berbeda dari BUMN yaitu dalam melaksanakan tugas dan wewenang tidak berorientasi pada keuntungan. Sedangkan persamaannya adalah kekayaan bank tanah terpisah dari kekayaan negara dan pengelolaan keuangannya tunduk pada

ketentuan Standar Akuntansi Keuangan (SAK).

Bentuk *sui generis* yang paling mirip dengan bank tanah adalah dengan perusahaan umum (perum) BUMN mengingat hal-hal sebagai berikut:

- Pengelolaan kekayaan yang terpisah dari kekayaan negara
- Tidak mengutamakan keuntungan karena tugas utama adalah pelayanan sesuai dengan perintah peraturan pembentuknya

Kekayaan bank tanah harus terpisah dari kekayaan negara berdasarkan alasan sebagai berikut:

- a. **Fleksibilitas.** Bank tanah harus memperoleh tanah secara cepat agar tidak jatuh ke tangan pihak lain dan mengelola tanah secara optimal agar pada waktu pembagian tanah kepada pihak yang ditentukan dalam keadaan *clear and clean*. Untuk kebutuhan ini diperlukan pengelolaan anggaran yang terpisah dari kekayaan negara agar tidak terkendala dalam pencairan dana.
- b. **Kontinyuitas.** Jaminan pembiayaan sesuai dengan rencana yang ditentukan sangat penting agar kegiatan bank tanah berjalan dengan lancar.
- c. **Efisiensi dan efektivitas.** Di dalam penyelenggaraan lembaga di luar pemerintahan diperlukan penerapan prinsip efisiensi dan efektivitas sehingga fokus dan kualitas kegiatan tercapai dengan biaya murah.

Prinsip-prinsip tersebut di atas sangat penting bagi bank tanah dalam hal:

- a. Tata kelola lembaga secara baik (*good corporate governance*)
- b. Penambahan pendapatan dari penekanan biaya (*cost reduction*)
- c. Kesehatan keuangan lembaga bank tanah dengan berbagai parameter (*cost benefit ratio, capital adequate ratio*, dan lain-lain)
- d. Pencapaian target kegiatan (*performance accountability*)

Tata kelola secara baik pada bank tanah akan berdampak pada penyelenggaraan bank

tanah. Bank tanah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya merujuk pada Pasal 127 UUCK yaitu bersifat transparan, akuntabel dan nonprofit. Pelaksanaan bank tanah secara transparan dan akuntabel menunjukkan cara kerja seperti korporasi atau BUMN. Sedangkan prinsip nonprofit adalah tidak berorientasi komersial karena ada misi utama bank tanah yaitu menyediakan tanah untuk ekonomi berkeadilan. Sebagai dasar pembentukan tata kelola bank tanah diperlukan peraturan khusus. Berdasarkan peraturan mengenai tata kelola tersebut, pengaturan detail mengenai standar, operasional dan prosedur diatur dalam peraturan internal bank tanah.

Pengelolaan tanah diarahkan untuk dimanfaatkan melalui kerjasama dengan pihak lain dan untuk didistribusikan kepada pihak-pihak yang ditentukan. Tanah-tanah yang dikelola oleh bank tanah diberikan Hak Pengelolaan. Selanjutnya tanah-tanah dengan Hak Pengelolaan tersebut dapat dimanfaatkan melalui kerjasama dengan pihak lain dan di atasnya dapat diberikan Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha atau Hak Pakai. Sedangkan tanah-tanah untuk didistribusikan apabila akan digunakan untuk ekonomi berkeadilan, maka dilakukan pelepasan melalui prosedur yang ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sistem pengelolaan tanah yang perlu dipertimbangkan adalah:

1. Pengelolaan dengan memberikan nilai tambah dengan melakukan pematangan tanah (*Land Value Capture*) sehingga siap untuk dikerjasamakan kepada pihak lain dengan harga tanah yang lebih mahal.
2. Pengelolaan dalam bentuk kerjasama langsung dengan pihak lain
3. Pengelolaan tanpa memberikan perlakuan apapun karena akan digunakan untuk kepentingan pembangunan dan masyarakat

Beberapa pertimbangan terkait kerjasama pengelolaan di atas tanah Hak Pengelolaan adalah sebagai berikut:

1. Kerjasama dengan pihak swasta untuk tanah berskala luas di atas Hak Pengelolaan agar tidak mengorbankan kepentingan kebutuhan tanah rakyat melalui program Reforma Agraria. Hal ini menjadi pertimbangan karena alasan pembentukan bank tanah salah satunya adalah untuk menyediakan tanah bagi program pembangunan.
2. Kerjasama dengan pihak swasta untuk kegiatan komersial di atas Hak Pengelolaan agar tidak merubah orientasi Bank Tanah dari semula penyedia tanah untuk kegiatan pembangunan menjadi badan pencari keuntungan.
3. Bank Tanah selain memiliki aset untuk dikelola, juga menerima objek tanah negara yang berasal dari berbagai sumber baik berupa Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) maupun non TORA. Apabila Bank Tanah menerima tanah yang bersumber dari TORA, maka tidak boleh dikelola secara komersial melainkan harus mengikuti ketentuan dari Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Sedangkan tanah yang bukan berasal dari TORA dapat berupa tanah-tanah negara yang diserahkan ke Bank Tanah sebagai akibat adanya pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan dan upaya penyediaan tanah yang akan digunakan bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Kedua objek tanah negara tersebut dikelola oleh Bank Tanah untuk disalurkan untuk program pembangunan strategis dan kebutuhan Proyek Strategis Nasional (PSN) yang pada umumnya untuk pembangunan infrastruktur.

Aset tanah yang akan disalurkan untuk program pembangunan strategis dan PSN tersebut tetap terdaftar untuk Hak Pengelolaan meskipun kemudian dilepas karena akan didistribusikan kepada sektor yang membutuhkan. Untuk tanah-tanah tersebut umumnya meliputi areal yang luas dan terdapat

kompleksitas masalah pertanahan. Terkait dengan masalah tenurial pada tanah-tanah yang dikuasai, bank tanah harus memperhatikan prinsip Hak Menguasai Negara (HMN) dalam mengantisipasi penyelesaian masalah di dalam objek tanah yang dikuasai tersebut.

Pembagian aset tanah untuk disalurkan ke kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional dan pemerataan ekonomi memerlukan ketentuan tersendiri menyangkut ruang lingkup secara jelas, tujuan pembagian tanah dan mekanisme penyerahan aset tanah kepada pihak-pihak yang ditentukan. Pelepasan aset untuk konsolidasi lahan harus dikaitkan dengan program dari kementerian yang melaksanakan. Sedangkan untuk reforma agraria perlu dibuatkan peraturan menteri tersendiri sekaligus sebagai peraturan turunan dari Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.

Di dalam ketentuan pelaksanaan Bank Tanah harus diatur batasan objek Reforma Agraria yang dapat dikuasai Bank Tanah yaitu untuk tanah negara bekas hak yang belum dikuasai masyarakat bisa diperoleh dan dikelola Bank Tanah. Sedangkan untuk tanah negara yang telah dikuasai masyarakat langsung menjadi objek Reforma Agraria dan diselenggarakan kegiatan Reforma Agraria.

Pemberian Hak Pengelolaan kepada bank tanah dapat diartikan bahwa bank tanah dapat melakukan kerjasama dengan pihak lain dan kemudian dapat diberikan hak atas tanah di atas Hak Pengelolaan. Kerjasama itu dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan dalam rangka memenuhi kebutuhan operasional bank tanah. Meskipun kerjasama dengan pihak lain dimungkinkan, pendistribusian tanah untuk mewujudkan ekonomi berkeadilan khususnya di wilayah pedesaan harus menjadi prioritas.

Sebagai contoh untuk usaha perkebunan di atas tanah Hak Pengelolaan bank tanah harus melibatkan masyarakat sekitar dan tetap memberlakukan persentase dari luas Hak Guna Usaha untuk kebun plasma. Sauni (2016) menyebutkan pentingnya konsep kemitraan

dalam usaha perkebunan diterapkan secara benar. Apabila program kemitraan dilakukan dengan dasar pranata hukum lokal akan mengurangi konflik antara rakyat dan perusahaan perkebunan. Konsep ini menyebabkan akses petani terhadap tanah pertanian menjadi semakin baik. Hadirnya investasi di sektor perkebunan besar diharapkan dapat memberikan manfaat bagi petani sekitar perusahaan perkebunan tersebut.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Bank tanah disebutkan dalam Pasal 125-135 Undang-Undang Cipta Kerja dan masih memerlukan peraturan turunan. Bentuk bank tanah adalah badan khusus (sui generis) yang mempunyai tugas mengelola tanah dengan kekayaan terpisah dari kekayaan negara sehingga penyelenggaraan kegiatan lebih fleksibel, efisien dan efektif. Sebagai lembaga terpisah dari kementerian, bank tanah mempunyai tata kelola sendiri yang berdasar pada prinsip-prinsip umum dalam sistem akuntansi keuangan.

Pengelolaan aset tanah diarahkan untuk pemanfaatan tanah bekerjasama dengan pihak lain dan untuk didistribusikan kepada pihak-pihak yang ditentukan. Aset tanah Hak Pengelolaan bank tanah dapat dikerjasamakan dan di atasnya dapat diberikan Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha dan Hak Pakai dari pihak lain. Tujuan pemanfaatan aset bank tanah adalah untuk memperoleh pendapatan sebagai akumulasi modal. Sedangkan distribusi aset tanah adalah dalam rangka mewujudkan ekonomi berkeadilan melalui kegiatan kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria. Bank tanah harus mengalokasikan sebagian aset tanahnya untuk reforma agraria sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Cipta Kerja.

## Saran

Pembentukan bank tanah yang telah diamanatkan dalam Undang-Undang Cipta Kerja memerlukan peraturan turunan terkait dengan tata kelola dan mekanisme pengelolaan dan pendistribusian tanah. Mengingat badan bank tanah sudah menjadi amanat dari undang-undang dan akan ditindaklanjuti dengan lahirnya bank tanah melalui peraturan pemerintah, maka penyusunan peraturan turunannya harus segera disiapkan. Peraturan yang lengkap terkait bank tanah akan mempermudah penyelenggaraan bank tanah dan tercapainya misi pembentukan bank tanah.

## DAFTAR PUSTAKA

- [1] Angkoso, J.B., Luhfi, A.N. & Sudibyanung. 2020. Distribusi Penguasaan dan Pemilikan Tanah Pertanian di Desa Nglekok, Kabupaten Karanganyar. *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 3, No. 2, hal 101-121
- [2] Tenrisau, A. 2020. Kajian Terhadap Pengaturan Bank Tanah (*PowerPoint slides*). Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional
- [3] Mochtar, H. 2013. Keberadaan Bank Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol.18, No. 2, hal. 127-135
- [4] Metzger, J.T. 2000. Planned Abandonment: The Neighborhood LifeCycle Theory and National Urban Policy. *Housing Policy Debate*, Vol. 11, No.1, hal. 7-40
- [5] Silva, D. A. 2011. *Land Banking As A Tool For The Economic Redevelopment Of Older Industrial Cities*. *Drexel Law Review*, Vol. 3, hal. 607-641
- [6] Harrison, K. 2007. *International Land Banking Practices: Considerations For Gauteng Province*. Gauteng Department of Housing and Urban LandMark. An Urban LandMark paper commissioned in support of the Gauteng Department of Housing, South Africa

- [7] Ghosal, S. 2007. *Bengal forms co to buy property for land bank*. The Economic Times. January 3, 2007.
- [8] <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/infrastructure/bengal-forms-co-to-buy-property-for-land-bank/articleshow/1028203.cms> . Diakses tanggal 22 April 2021
- [9] Hartvigsen, M. 2015. *Experiences With Land Consolidation and Land Banking in Central and Eastern Europe After 1989*. *Land Tenure Working Paper* No. 26, Food and Agriculture Organization of the United Nations
- [10] Tanawijaya, H. 1995. Bank Tanah: Suatu Tinjauan Hukum dan Ekonomi. *Jurnal Era Hukum*, Vol. 3, No. 1, hal. 49-57
- [11] Al Zahra, F. 2017a. Gagasan Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara yang Berkeadilan. *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP)*, Vol. 3, No. 2, hal. 92-101
- [12] Al Zahra, F. 2017b. Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan. *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 10, No. 3, hal. 357-384
- [13] Candra, H. 2020. Peluang dan Tantangan Bank Tanah Menuju Pemukiman Berwawasan Lingkungan di Indonesia. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam*, Vol. 5, No. 2, hal. 1-20
- [14] Annaningsih, S. W. 2007. Penerapan konsep bank tanah dalam pembangunan tanah perkotaan. *Jurnal UNDIP tentang Masalah-masalah Hukum*, Vol. 36, No. 4
- [15] Alexander, F.S. 2011. *Land Banks and Land Banking*. Washington: Center for Community Progress.
- [16] Limbong, B. 2013. *Bank Tanah*. MB Grafika, Jakarta
- [17] [16] Sumardjono, M.S.W. 2005. *Kebijakan Pertanahan*. Buku Kompas, Jakarta
- [18] Alfansyuri, E., Amri, S. dan Farni, I. 2020. Analisa Ketersediaan Tanah (*Land Banking*) Untuk Perumahan dan Pemukiman Dengan Sistem Informasi Geografis di Kabupaten Tanah Datar. *Jurnal Ilmiah Rekayasa Sipil*, Vol. 17, No. 1, hal. 96-105
- [19] Noegroho, N. 2012. Penerapan Konsep Land Banking di Indonesia Untuk Pembangunan Perumahan MBR di Kawasan Perkotaan. *Jurnal ComTech* Vol. 3, No. 2, hal. 961-965
- [20] Ganindha, R. 2016. Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Arena Hukum* Vol. 9, No. 3, hal. 442-462
- [21] Setiyawan, W.B.M. & Dahani, N.C. 2020. Model Bank Tanah Pertanian Untuk Mewujudkan Indonesia Berdaulat Pangan. *Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum QISTIE*, Vol. 13, No.1, hal. 78-95
- [22] Amir, H., Salle, A. & Nur, S.S. 2014. Kegiatan Bank Tanah Sebagai Bentuk Penyediaan Tanah Untuk Permukiman Rakyat. *Jurnal Analisis*, Vol. 3, No. 1, hal. 29-36
- [23] Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. 2015. Mengenal Bank Tanah/Land Banking Sebagai Alternatif Manajemen Pertanahan. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/8538/MENGENAL-BANK-TANAH-LAND-BANKING-SEBAGAI-ALTERNATIF-MANAJEMEN-PERTANAHAN.html> . Diakses tanggal 22 April 2021
- [24] Al Zahra, F. 2017c. Melacak Landasan Hukum Pengelolaan Aset Tanah Negara melalui Konsep Bank Tanah. *Jurnal Al Ihkam*, Vol. 12, No.2, hal.405-428
- [25] Kementerian Keuangan RI. 2020. Kenali Badan Layanan Umum dan Kontribusinya. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/kenali-badan-layanan-umum-dan-kontribusinya/> . Diakses tanggal 24 April 2021

- 
- [26] Rachmadi. 2019. BUMN, BLU, PTNBH, dan Lembaga Sui Generis. Artikel DJKN. [BUMN, BLU, PTNBH, dan Lembaga Sui Generis \(kemenkeu.go.id\)](https://www.kemenkeu.go.id). Diakses tanggal 24 April 2021
- [27] Arrizal, N.Z. & Wulandari, S. 2020. Kajian Kritis Terhadap Eksistensi Bank Tanah Dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. *Jurnal KeadilaN*, Vol. 18, No. 2, hal. 99-110
- [28] Sauni, H. 2016. Konflik Penguasaan Tanah Perkebunan (*The Conflict of Plantation's Land Tenure*). *Jurnal Ubelaj*, Vol 1, No. 1, hal. 61-81