

## DILEMMA PEMBENTUKAN INSTITUSI BANK TANAH: PEMERATAAN SOSIAL ATAU PERTUMBUHAN EKONOMI?

**Afwan Anantya Prianggoro, Retno Widodo Dwi Pramono**

Program Studi Magister Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada

Email: [afwan.anantya@gmail.com](mailto:afwan.anantya@gmail.com), [pramono.wid@ugm.ac.id](mailto:pramono.wid@ugm.ac.id)

### **Abstrak**

Agenda utama manajemen pertanahan Indonesia adalah reforma agraria yang mengkonsolidasikan dan mendistribusikan tanah untuk pemerataan dan keadilan sosial. Selain memperkuat institusi kelembagaan yang ada, Indonesia membentuk bank tanah yang salah satu tugas utamanya ialah menyediakan tanah untuk kepentingan investasi dan ekonomi. Bagi sebagian orang, tujuan bank tanah mengganggu praktik manajemen pertanahan di Indonesia karena berseberangan dengan tujuan reforma agraria. Sehingga pertanyaan penelitian yang perlu dijawab ialah apa saja kelebihan dan kelemahan praktek bank tanah di Indonesia? Untuk menjawab pertanyaan besar tersebut, tujuan penelitian ini yaitu untuk mengidentifikasi keuntungan dan kelemahan praktek bank tanah di Indonesia. Dengan mengidentifikasi keuntungan dan kelemahan praktek bank tanah, maka keluaran penelitian ini diharapkan memberikan rekomendasi sebagai upaya peningkatan kualitas kebijakan bank tanah. Penelitian ini merupakan penelitian studi kasus dengan pendekatan kualitatif menggunakan analisis deskriptif. Sumber data berasal dari sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dibentuknya bank tanah salah satu keuntungannya adalah menyelesaikan permasalahan lahan, lingkungan dan tata ruang. Sedangkan kelamahan praktek bank tanah di Indonesia adalah berpotensi inkonstitucional dan over kewenangan. Sehingga, dari temuan kelemahan praktek bank tanah, maka rekomendasi bagi pemerintah agar memperjelas fungsi dan tujuan bank tanah sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan sosial dan ekonomi masyarakat Indonesia.

**Kata Kunci:** Agraria; Bank; Reforma; Sosial; Tanah

### **Abstract**

*The major agenda of Indonesia's land management program is agrarian reform that consolidates and distributes land for social justice. However, instead of strengthening existing institutional institutions, Indonesia established a new institution called a land bank, which provides land to boost the investment climate and economy. For some people, the purpose of establishing a land bank is to exacerbate land use management practices in Indonesia because it is at odds with the goals of agrarian reform. Thus, a big question arises that needs to be answered, what are the advantages and disadvantages of land bank practice in Indonesia? To answer this big question, this research aims to identify the advantages and disadvantages of land bank practice in Indonesia. By identifying*

*the advantages and disadvantages of land bank entities, the output of this study is expected to provide recommendations to improve the quality of land bank practices. This research is a case study with a qualitative approach using descriptive analysis. Secondary data sources include scientific publication data, mass media articles, online seminars, interviews, and focus group discussions. The study results show that the advantage of establishing a land bank is solving various land, spatial and environmental problems, while the disadvantage of land bank is that it can potentially exacerbate land-grabbing practices. Thus, from the findings of land bank losses, the government should clarify the functions and objectives of land banks to improve the socio-economic welfare of the Indonesian people.*

**Keywords:** Agrarian; Bank; Land; Reform; Social

Diserahkan: 10-12-2022 Diterima: 05-01-2023 Diterbitkan: 23-02-2023

## PENDAHULUAN

Indonesia baru-baru ini mendirikan institusi bernama badan bank tanah, yaitu institusi khusus yang dibentuk untuk mengelola dan memanfaatkan tanah bagi kepentingan masyarakat. Namun, pembentukan badan ini tidak lepas dari pro dan kontra yang muncul di kalangan masyarakat. Beberapa pihak memiliki perbedaan pandangan tentang pendirian lembaga bank tanah. Meskipun secara konseptual bank tanah mampu menyelesaikan berbagai permasalahan pertanahan serta menarik investasi untuk meningkatkan perekonomian masyarakat, menurut Sumardjono (2018) dibentuknya bank tanah berpotensi menciptakan masalah baru berupa tumpang tindih kewenangan dengan institusi eksisting. Selain itu, menurut Sartika (2022), motivasi pendirian bank tanah yang diarahkan untuk mendorong iklim investasi dan penciptaan lapangan kerja bertolak belakang dengan agenda reforma agraria berupa redistribusi dan konsolidasi tanah masyarakat untuk keadilan sosial dan pemerataan. Sehingga kehadiran bank tanah di Indonesia berpotensi akan inkonstitutional dan over kewenangan. Alih-alih sebagai katalis pertumbuhan ekonomi wilayah, keadilan sosial bagi masyarakat dan pemerataan pembangunan, praktek bank tanah dikhawatirkan menambah ketimpangan ekonomi dan ketidakadilan tanah utamanya bagi masyarakat golongan ekonomi lemah.

Sehingga dari pemaparan yang disampaikan maka dapat dilihat bahwa ada dua pandangan yang saling berlawanan mengenai pembentukan bank tanah Indonesia. Sebagai lembaga baru, di satu sisi bank tanah bertujuan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan pertanahan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mendukung program reforma agraria. Namun di sisi lain bank tanah inkonstitutional dan over kewenangan yang berpotensi tumpang tindih kewenangan dengan institusi eksisting. Sehingga pertanyaan dari penelitian ini ialah apa saja keunggulan dan kelemahan praktek bank tanah di indonesia? untuk menjawab pertanyaan tersebut, tujuan penelitian ini ialah mendeskripsikan beberapa keunggulan dan kelemahan praktek bank tanah di Indonesia.

## LITERATURE REVIEW

Ada berbagai definisi tentang bank tanah (*land bank*). Menurut UNESCAP (1993 sebagaimana dikutip dalam K. Harrison, 2007) bank tanah merupakan kegiatan pembebasan lahan yang dilakukan oleh pemerintah yang akan digunakan untuk tujuan tertentu di masa depan. Dari definisi tersebut maka jelas dinyatakan bahwa pemerintah adalah aktor dalam melakukan aktifitas bank tanah (*land banking*). Selain itu, menurut Fransiskus (1975) mendefinisikan bank tanah merupakan bentuk aktifitas akuisisi lahan baik itu skala kecil atau skala besar yang digunakan untuk penggunaan di masa depan. Kesimpulan sementara yang dapat diambil ialah bank tanah merupakan aktifitas akuisisi lahan yang dilakukan oleh aktor (umumnya oleh pemerintah ataupun pemangku kepentingan) dengan tujuan untuk kebutuhan tertentu di masa depan.

Namun referensi lain menyebutkan bahwa ada banyak aktifitas bank tanah selain akuisisi lahan. Misal menurut Hartvigsen et al. (2021) dan O'Brien et al. (2005), aktifitas bank tanah meliputi menjual, menyewakan, memperoleh dan mengelola tanah. Ada juga yang mendeskripsikan aktifitas bank tanah sebagai kegiatan menguasai tanah di suatu wilayah untuk tujuan strategis di masa yang akan datang ((Damen, 2004; F. S. Alexander, 2015). Praktek bank tanah juga memiliki latar belakang yang beragam, misal di Belanda bank tanah digunakan untuk mengatasi fenomena fragmentasi lahan pertanian (van Dijk, 2003, 2007; van Dijk & Kopeva, 2006). Atau bank tanah yang ada di United States, di beberapa negara bagian bank tanah didirikan untuk mengelola properti yang terbengkalai ((Alexander, 2005, 2015)).

Dari berbagai variasi aktifitas bank tanah tersebut dapat dilihat bahwa tidak ada satu definisi tunggal tentang bank tanah. Definisi bank tanah akan berbeda dari negara satu ke negara lain. tergantung pada konteks aktifitasnya dan tergantung oleh aktor yang melakukannya (swasta atau publik). Keberadaan bank tanah ada yang memang hanya untuk menyimpan dan mencadangkan tanah sebagai asset, sesuai dengan makna sesungguhnya dari kata “tanah dan bank”. Namun ada pula bank tanah yang memiliki aktifitas lebih dari menyimpan tanah sebagai asset, seperti mengatur dan mengakuisisi lahan. Jadi, membicarakan bank tanah dari segi definsi akan berbeda-beda tergantung konteks dan tujuan dari bank tanah itu sendiri di suatu negara. Meskipun secara umum juga terdapat beberapa poin kesamaan, misal aktifitas untuk mendapatkan lahan ataupun mencadangkan lahan, dan diperuntukan untuk keperluan publik dan kesejahteraan masyarakat. Atau, dapat juga dikatakan suatu proses pembelian tanah dan properti dengan harga sekarang untuk kemudian menyimpan dan dikembangkan untuk keperluan tertentu sehingga mempunyai nilai tambah. Seperti apa yang Harrison (2007) katakan bahwa sebenarnya aksi fundamental bank tanah terdiri atas akuisisi lahan, pembangunan lahan dan managemen lahan.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan induktif-kualitatif dengan metode studi kasus. Cara analisis menggunakan *descriptive content analysis* dari data sekunder seperti literatur ilmiah, buku, makalah penelitian, laporan pemerintah, dan publikasi

yang relevan.

Analisis data pada penelitian ini merupakan analisis deskriptif melalui konten analisis. White & Marsh (2006) menjelaskan bahwa konten analisis merupakan penelitian yang berbasis pada bahan teks dan menganalisisnya dalam konteks tertentu atau yang sering disebut sebagai hubungan intertekstual. Analisis konten pada umumnya dipakai di penelitian sosial, meskipun sebenarnya menurut Zalackis analisis content juga cocok dipakai di penelitian keruangan. White & Marsh (2006) secara rinci mendeskripsikan analisis isi kualitatif adalah serangkaian metode penelitian analisis isi teks yang bersifat sistematis dan spesifik dengan menggunakan prinsip penelitian kualitatif yang dapat dilakukan secara inductive sesuai dengan kebutuhan pertanyaan penelitian dan tujuan penelitian.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan hasil penelitian di bab ini terdiri atas dua kategori utama, yaitu kelebihan praktek bank tanah dan kelemahan praktek bank tanah sesuai dengan regulasi yang ada saat ini di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ada beberapa kelebihan dan kekurangan praktik konsep bank tanah di Indonesia. Kelebihan praktek bank tanah secara umum ialah mendukung tata kelola lahan yang lebih baik. Sedangkan kelemahan praktek bank tanah ialah masih adanya tumpang tindih kewenangan dan inkonstitusi. Sehingga diharapkan dari temuan kelemahan praktek bank tanah ini, Indonesia mampu memperbaiki kebijakan bank tanah baik itu tujuan dan paradigma kelembagaan dalam rangka praktek bank tanah yang lebih baik di masa mendatang.

### A. Keuntungan praktik bank tanah di Indonesia

Hasil analisis menunjukkan bahwa setidaknya ada beberapa keuntungan yang didapatkan dari adanya praktek bank tanah di Indonesia. Beberapa keuntungan tersebut diantaranya bank tanah mampu menyelesaikan masalah lingkungan dan tata ruang, memfasilitasi pembangunan infrastruktur nasional, menyelesaikan isu kepemilikan dan penguasaan tanah serta menguatkan institusi eksisting Kementerian ATR/BPN. Melalui peran bank tanah seperti *land valuer* (penilai tanah), *land warrantee* (penjamin tanah), *land purchaser* (pembeli dan pemodal tanah), *land manager* (pengatur tanah), *land distributor* (pendistribusi tanah), dan *land keeper* (penjaga tanah), praktek bank tanah memberikan dampak positif bagi manajemen pertanahan nasional di masa mendatang. Untuk lebih jelasnya, keempat point keuntungan bank tanah beroperasi di Indonesia ditunjukkan pada Tabel 1 dibawah:

Tabel 1. Keuntungan dari Praktik Badan Bank Tanah Indonesia

N o.	Keuntungan Praktek Bank Tanah di Indonesia
1	Menyelesaikan masalah lingkungan dan tata ruang
2	Memfasilitasi pembangunan infrastruktur nasional
3	Menyelesaikan isu kepemilikan dan penguasaan tanah
4	Menguatkan institusi eksisting Kementerian ATR/BPN

# Dilemma Pembentukan Institusi Bank Tanah: Pemerataan Sosial Atau Pertumbuhan Ekonomi?

Sumber: Analisis (2022)

## *1) Menyelesaikan Masalah Lingkungan dan Tata Ruang*

Berdirinya bank tanah di Indonesia bertujuan untuk mengatasi berbagai permasalahan lingkungan dan tata ruang. Sesuai dengan peraturan pemerintah nomor 64 tahun 2021 tentang badan bank tanah, maka dibentuknya bank tanah dalam rangka menjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan umum, sosial, keadilan ekonomi, konsolidasi tanah, dan pelaksanaan reforma agraria. Bank tanah di Indonesia yang berupa badan khusus milik pemerintah juga berperan untuk memastikan pembangunan demi kepentingan umum tepat efektif dan sasaran. Selain itu hadirnya bank tanah mampu mengatasi permasalahan pertanahan yang kerap muncul yang berimplikasi pada terhambatnya pengembangan suatu wilayah. Melalui berbagai fungsi bank tanah yang telah disebutkan di awal, ada berbagai peran bank tanah dalam mengatasi isu lahan, lingkungan dan tata ruang yang kerap terjadi di Indonesia.

Bank tanah mampu mengontrol penggunaan dan pemanfaatan lahan di suatu wilayah. Sebagai land manager atau pengatur tanah, bank tanah mengelola lahan yang tidak produktif dan mengatur penggunaan lahan untuk mengakomodasi pemanfaatan agar sesuai dengan rencana tata ruang wilayah maupun untuk kepentingan sosial masyarakat. Bank tanah mengoptimalkan pemerintah sebagai pengelola dan penyedia tanah untuk pembangunan. Selain itu, bank tanah juga melakukan inventarisasi lahan yang berpotensi untuk dikelola pemerintah berdasarkan kebutuhan dan ketersediaan lahan di Indonesia. Sehingga bank tanah membantu percepatan penyediaan lahan untuk pembangunan.

Selain mengontrol pemanfaatan lahan, bank tanah juga bertindak sebagai penilai tanah yang menstabilkan dan mengendalikan harga tanah di suatu wilayah. Harga tanah dapat dikelola oleh bank tanah dengan cara menilai tanah secara objektif berdasarkan harga pasar, sehingga bagi kalangan yang ingin mendapatkan tanah dapat membeli tanah dengan nilai yang telah ditetapkan oleh bank tanah dengan harga wajar. Nilai wajar berarti harga tanah merupakan harga standar yang mengacu pada harga kewajaran dan tidak berpatok pada harga pasar yang seringkali tidak terkendali. Sehingga melalui land valuer diharapkan individu maupun kelompok mampu mengakses dan memanfaatkan tanah sebagai aset untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya baik di masa sekarang maupun di masa yang akan datang.

Melalui fungsi land valuer bank tanah menghadirkan fungsi keadilan sosial karena harga tanah menjadi stabil serta masyarakat mampu menjalankan dan mengembangkan aktifitas di bidang pertanahan tanpa khawatir terhadap ketidakstabilan harga tanah. Apabila dihubungkan dengan praktek tata ruang, maka nilai tanah yang telah terkontrol oleh bank tanah membuat pembangunan wilayah lebih tertata dan terstruktur sesuai peruntukan kawasannya. Misal karena terkendalinya harga tanah maka masyarakat yang mencari lahan untuk tempat tinggal akan lebih memilih lahan yang memiliki peruntukan kawasan permukiman dibandingkan dengan pertanian produktif. Karena terkendalinya harga tanah sehingga masyarakat mampu mengakses tanah di kawasan permukiman.

Secara tidak langsung ketersediaan tanah akibat dari fungsi *land valuer* juga mendukung kelestarian kawasan lindung misal menghambat konversi lahan produktif, karena masyarakat lebih memilih memanfaatkan lahan sesuai dengan peruntukannya.

## 2) Memfasilitasi Pembangunan Infrastruktur Nasional

Bank tanah juga mampu mempercepat pembangunan infrastruktur nasional yang merupakan penggerak ekonomi bangsa. Melalui fungsi bank tanah, penting perannya dalam keberhasilan pencapaian agenda pembangunan nasional. Hal tersebut disebabkan karena peran bank tanah adalah menjamin ketersediaan tanah, maka prosedur pembelian tanah dapat dipercepat sehingga membantu pembangunan infrastuktur nasional. Sejalan menurut apa yang disampaikan oleh Pamungkas & Winarso (2018), salah satu keunggulan bank tanah adalah membantu pelaksanaan pembebasan lahan kepentingan umum. Sehingga dapat dipastikan bahwa hadirnya bank tanah membuat mekanisme pembelian tanah untuk kepentingan umum menjadi lebih cepat dan efisien. Seperti apa yang disampaikan oleh Tanawijaya (1995), bank tanah membantu kemudahan pemerintah dalam mendapatkan alokasi lahan untuk pembangunan infrastruktur sehingga berkontribusi pada pencapaian pembangunan nasional.

Sebagai penjamin tanah, bank tanah di Indonesia memastikan ketersediaan tanah untuk fasilitas publik dan sosial masyarakat. Bank tanah mampu melakukan pembebasan tanah sehingga pembangunan infrastruktur dapat diselesaikan sesuai jadwal. Pentingnya fungsi bank tanah sebagai penjamin ketersediaan tanah bagi infrastruktur karena banyak proyek infrastruktur yang terhambat disebabkan lambatnya proses pembebasan lahan. Padahal di sisi lain pemerintah membutuhkan lahan secara cepat untuk memastikan proses pembangunan berjalan tepat waktu.

Selain itu sebagai penilai tanah bank tanah juga dapat mengelola harga tanah dan mengontrol harga tanah sehingga menjadi stabil. *Land valuers* akan memainkan fungsi penting bagi berbagai pemangku kepentingan. Misal bank tanah menawarkan aset lahannya sehingga dapat dimanfaatkan secara cepat, misal untuk perumahan atau tempat tinggal. Atau dapat juga bank tanah menawarkan tanahnya kepada Badan Usaha Milik negara (BUMN) yang bergerak di sektor penyediaan permukiman untuk masyarakat miskin sehingga permukiman terjangkau dapat tersedia secara cepat dan aman. Pada akhirnya kehadiran bank tanah mampu mempersingkat prosedur pembebasan lahan yang berdampak pada ketepatan waktu penyelesaian pembangunan infrastruktur nasional. Pada akhirnya, hadirnya bank tanah jelas membantu kepentingan pembangunan infrastruktur nasional.

Namun demikian yang perlu diperhatikan terkait proses pengadaan tanah untuk kepentingan umum ialah interkoneksi kewenangan terhadap instansi lain, misal antara bank tanah dengan Kementerian ATR/BPN. Apabila bank tanah beropreasi dalam rangka pengadaan tanah untuk kepentingan umum, maka bank tanah seharusnya memiliki batasan tugas dan fungsi sehingga tidak menimbulkan dualisme institusi yang menangani pembelian lahan untuk penyediaan infrastruktur. Sehingga dalam hal ini diperlukan pemisahan yurisdiksi antara badan bank tanah dan Kementerian ATR/BPN. Dikhawatirkan kalau terjadi dualisme institusi dengan satu fungsi, muncul tumpang

## Dilemma Pembentukan Institusi Bank Tanah: Pemerataan Sosial Atau Pertumbuhan Ekonomi?

tindih dan konflik kepentingan. Maka perlu diantisipasi dualisme institusi dengan bentuk kejelasan tugas dan kewenangan fungsi masing-masing institusi.

Sebagai contoh praktek bank tanah yang memiliki kejelasan kewenangan adalah praktek bank tanah di Amerika Serikat (Alexander, 2005; 2015). Di Amerika Serikat bank tanah memiliki kewenangan untuk membeli properti yang telah ditinggalkan pemiliknya. Secara bersamaan, pemerintah daerah memiliki kewenangan administratif untuk membantu dalam pengembangan lahan. Berkaca pada hal tersebut, maka teknik kejelasan fungsi ini bisa diterapkan di Indonesia. pemerintah daerah atau Kementerian ATR/BPN memiliki kewenangan administratif untuk membantu dalam pembebasan lahan, sedangkan bank tanah nantinya diberikan kewenangan untuk untuk membeli tanah. Sehingga, bentuk kerja sama kelembagaan yang baik di bidang pertanahan di Indonesia akan meningkatkan praktek pengelolaan penggunaan lahan di Indonesia.

### *3) Menyelesaikan masalah kepemilikan dan penguasaan tanah*

Undang-Undang Pokok Agraria mewajibkan pemerintah untuk melaksanakan reforma agraria dalam rangka menyeimbangkan ketimpangan kepemilikan tanah dan mewujudkan keadilan sosial di masyarakat. Melalui reforma agraria, tanah dibagikan ke masyarakat yang berhak sehingga masyarakat mampu memanfaatkan tanah dan meningkatkan kesejahteraan mereka. Program reforma agraria mampu mengurangi bahkan menghilangkan sengketa agraria melalui bank tanah karena adanya kepastian hukum atas kepemilikan tanah.

Sebagai distributor tanah, bank tanah memainkan peran penting dalam menyelesaikan masalah ketimpangan kepemilikan tanah di Indonesia. Bank tanah mampu mendistribusikan tanah secara adil kepada rakyat berdasarkan kepentingan sosial dengan menghindari praktek spekulasi tanah. Redistribusi tanah merupakan salah satu agenda besar reforma agraria yang mengamanatkan pemerataan tanah di seluruh masyarakat.

Selain itu, hadirnya bank tanah juga sekaligus mengatasi berbagai problem kesulitan dalam hal kepemilikan tanah, misal ketidakjelasan setatus tanah maupun ketimpangan kepemilikan dan penguasaan tanah. Hadirnya bank tanah mampu memdukung kepentingan nasional dengan menjamin ketersediaan tanah bagi masyarakat miskin agar mampu mendapatkan akses tanah sebagai aset baik itu di masa sekarang maupun di masa mendatang. Melalui agenda pemerintah yang mendukung kepentingan sosial seperti land reform, maka masyarakat miskin dapat memperoleh tanah dari pemerintah.

Bank tanah juga berfungsi sebagai land keeper. Sebagai lembaga yang mengumpulkan tanah, land keeper berfungsi untuk menghindari perselisihan dan konflik bank tanah. Tanah yang ditinggalkan oleh pemiliknya mampu disimpan oleh bank tanah dan dapat digunakan dan dimanfaatkan untuk kepentingan publik di masa depan. Praktek bank tanah yang salah satunya melakukan pembelian atau pengambilalihan tanah akan menggantikan para spekulasi tanah, bandit, atau mafia tanah. Melalui fungsi land keeper, pembangunan infrastruktur atau proyek pemerintah akan bekerja sesuai jadwal karena pemerintah memiliki kemudahan untuk mengakses

tanah untuk pembangunan. Kehadiran bank tanah juga mampu meminimalisir konversi dan fragmentasi lahan karena tanah dijaga oleh bank tanah.

#### 4) *Memperkuat Institusi Eksisting*

Melalui regulasi yang telah diterbitkan oleh pemerintah, bank tanah menjalankan tugasnya sesuai dengan agenda pertanahan nasional yang ditetapkan oleh konstitusi Indonesia. Sehingga, operasionalisasi bank tanah dapat memperkuat institusi pertanahan eksisting yaitu Kementerian ATR/BPN. Selain mendukung, fungsi bank tanah juga berpotensi menyelesaikan tantangan pertanahan yang tidak dapat diselesaikan oleh lembaga ATR/BPN.

Bank tanah mampu memperkuat institusi eksisting Kementerian ATR/BPN yang bergerak di bidang pertanahan karena saat ini kementerian ATR/BPN adalah satu-satunya organisasi pemerintah formal yang memiliki kewenangan untuk melakukan administrasi pertanahan di Indonesia. Meskipun pada prakteknya masih banyak masalah administrasi pertanahan misal ketimpangan kepemilikan dan penguasaan, tanah terlantar, konflik dan sengketa tanah, dengan hadirnya bank tanah diharapkan mampu mempercepat penyelesaian masalah pertanahan dan mampu memperkuat dan melengkapi tugas dan fungsi Kementerian ATR/BPN.

#### B. *Kritik dibentuknya Badan Bank Tanah di Indonesia*

Bab sebelumnya telah membahas beberapa keuntungan dari praktek bank tanah di Indonesia. Sedangkan di bab ini akan membahas beberapa kelemahan konsep bank tanah. Kelemahan tersebut yaitu berpotensi merubah paradigma sosialis ke liberal, mendorong praktek spekulasi dan perampasan tanah, over kewenangan dalam administrasi pertanahan, serta inkonstitusi terhadap undang-undang dasar dan undang-undang pertanahan. Lebih jelasnya kelemahan bank tanah di Indonesia dapat dilihat pada Tabel 2 berikut:

Tabel 2 Kritik Operasionalisasi Bank Tanah

Nomor	<b>Kritik Bank Tanah</b>
1	Condong ke paradigma Liberal
2	Praktek spekulasi dan perampasan lahan
3	Kelebihan kewenangan
4	Penyimpangan terhadap undang-undang

Sumber: Analisis (2022)

#### 1) *Menggeser Paradigma: dari Sosialis ke Liberalis*

Konsep bank tanah di Indonesia yang telah disahkan oleh undang-undang menunjukkan perubahan cara pandang dari tanah untuk keadilan sosial yang menjadi tanah untuk tujuan pertumbuhan ekonomi dan investasi. Padahal konstitusi pertanahan Indonesia yang berupa undang-undang dasar dan Undang-Undang Pokok Agraria menyatakan dengan tegas bahwa tanah agar dimanfaatkan untuk kesejahteraan dan

## Dilemma Pembentukan Institusi Bank Tanah: Pemerataan Sosial Atau Pertumbuhan Ekonomi?

kemakmuran rakyat. Sehingga negara berkewajiban dan bertanggung jawab atas penggunaan, pengelolaan, dan distribusi tanah untuk tujuan sosial dan kesejahteraan. Dengan demikian pernyataan tersebut jelas menunjukkan bahwa tanah merupakan aset berharga yang berhak dimanfaatkan oleh setiap warga negara untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya.

Namun dalam kenyataannya konsep pengelolaan pertanahan yang ada pada bank tanah memandang tanah sebagai komoditas yang digunakan untuk mendorong kemajuan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja (Sumardjono, 2021). Dalam undang undang cipta kerja di kluster pertanahan disebutkan bahwa bank tanah menyediakan tanah untuk kepentingan umum, kegiatan usaha, pembangunan kawasan ekonomi khusus, kawasan pariwisata, dan proyek strategis nasional lainnya. Sehingga dari tujuan tersebut dapat pula dilihat bahwa penyediaan tanah didasarkan atas paradigma pembangunan ekonomi, berlawanan dengan paradigma agenda pertanahan sebelumnya yang berupa reforma agraria. Dengan kata lain, ada perubahan cara pandang tanah dari sosialis ke kapitalis. Tanah yang awalnya adalah aset sosial menjadi tanah sebagai komoditas yang dapat diperdagangkan dan diambil keuntungannya. Maka dari sini perlu dipertimbangkan kembali konseptualisasi bank tanah di Indonesia.

Lahirnya bank tanah yang berasal dari hadirnya undang-undang cipta kerja menurut Dewi Sartika (2022) juga menyimpang secara institusi kelembagaan. Tanah menjadi komoditas ekonomi kapitalis, bukan tanah untuk dari keadilan dan kesetaraan. Memang, dalam kehidupan ini tanah memiliki fungsi sebagai aset sosial dan aset modal, yang berarti tanah memiliki fungsi untuk mengikat masyarakat dan menjalankan kehidupannya ataupun tanah mampu menjadi modal dalam pembangunan. Namun, dalam prakteknya dua fungsi itu saling berseberangan satu dengan yang lain. Seharusnya fungsi sosial merupakan fungsi utama yang harus dipenuhi terlebih dahulu dibandingkan dengan sebagai fungsi ekonomi yang terkadang condong menguntungkan sekelompok golongan. Sehingga menurut Syah (2021) fungsi sosial tanah harus menjadi landasan kebijakan pertanahan di Indonesia, bukan hanya fungsi ekonomi, apalagi mengarah ke fungsi liberal.

Apabila pemanfaatan tanah condong ke arah pertumbuhan ekonomi, maka bank tanah akan memprioritaskan penyediaan tanah kepada industri, perkebunan, dan real estate yang dimiliki oleh perusahaan besar. Karena pemanfaatan tersebut jelas lebih memberikan efek ekonomi yang tinggi daripada membagi tanah kepada masyarakat miskin. Sehingga adanya perubahan cara pandang tersebut mendorong diperlukannya revisi kebijakan pertanahan. Dari yang tadinya pro-kapitalis dan liberalis agar diarahkan ke pro-poor dan sosialis. Supaya tujuan tanah untuk pemerataan dan keadilan sosial, khususnya bagi masyarakat miskin dapat tercapai.

### 2) *Menghambat upaya pro-poor?*

Hadirnya bank tanah untuk mendukung kebijakan ekonomi dan investasi sekaligus mendukung program reforma agraria menimbulkan tafsir yang beragam. Apabila condong ke poin pertama, maka pemerintah akan menekankan distribusi tanah kepada investor yang memiliki modal ekonomi yang kuat di atas distribusi tanah kepada

individu. Sehingga menurut Sartika (2021), agenda bank tanah hanya memperkuat praktik liberalisasi tanah di Indonesia. Institusi ini memfasilitasi perampasan tanah atas nama pembebasan lahan untuk kepentingan investor. Jika yang dikatakan Sartika sesuai, maka menurut Sumardjono (2021) bank tanah melanggar konstitusi karena negara mengeksplorasi tanah di atas kepentingan masyarakat miskin. Padahal misi UUPA menyebutkan bahwa negara harus hadir untuk mengelola tanah semaksimal mungkin untuk kesejahteraan rakyat. Namun demikian dari konseptualisasi landasan hukum dan operasionalisasi bank tanah nyatanya lebih ke arah peningkatan iklim investasi dan ekonomi, mengesampingkan distribusi tanah kepada rakyat kecil yang merupakan fokus agenda reforma agraria.

### *3) Ketimpangan kepemilikan, perampasan dan spekulasi tanah*

Bank tanah mendorong praktek spekulasi tanah berkedok kepentingan umum. Lembaga ini berisiko disalahgunakan untuk mengakuisisi tanah masyarakat adat yang sampai saat ini belum mendapat kepastian hukum dari negara demi kepentingan investasi dan peningkatan lapangan kerja. Investor akan menguasai banyak tanah strategis untuk kegiatan bisnis, sedangkan masyarakat ekonomi lemah hanya menjadi penonton dan tidak mampu memanfaatkan tanah untuk peningkatan kesejahteraan mereka. Peran bank tanah yang mendukung ketersediaan lahan untuk pembangunan investasi skala besar berimplikasi kepada penguasaan tanah secara besar-besaran bagi pengusaha. Sehingga praktek ini jelas merugikan masyarakat kecil yang mayoritas masyarakat lokal, nelayan, perkotaan dan petani miskin. Seperti apa yang dikatakan Kartodihardjo (2021), kebijakan bank tanah yang condong ke arah peningkatan investasi seperti 'kanker' bagi isu keadilan pertanahan dan tata ruang di Indonesia.

Praktek spekulasi dan liberalisasi tanah tidak menguntungkan masyarakat miskin. Pemanfaatan tanah akan lebih memilih untuk peningkatan investasi dan ekonomi dan mengesampingkan pemenuhan hak masyarakat lokal atas tanah. Hal tersebut yang menyebabkan semakin membuat kesenjangan kepemilikan tanah. Sehingga menurut Sumardjono (2018) operasionalisasi bank tanah juga berpotensi memperlebar ketimpangan kepemilikan tanah.

Praktek spekulasi dan perampasan tanah bisa menjadi lebih massive karena lemahnya status tanah yang dimiliki oleh masyarakat kecil. Banyak tanah negara yang tidak bersertifikat dan dimiliki oleh petani, nelayan, dan masyarakat adat – yang kepemilikannya tidak dapat dibuktikan secara sah. Sehingga sebagian besar masyarakat kecil tidak memiliki akses legalitas terhadap tanah yang dimiliki. Padahal di sisi lain, sumber operasi bank tanah dan nantinya yang akan dikuasai oleh bank tanah adalah tanah negara. Adanya ketidakjelasan status tanah yang dimiliki oleh masyarakat akan semakin memperparah praktek spekulasi dan perampasan tanah dengan dalih kepentingan umum yang dilakukan oleh bank tanah.

Bank tanah sebagai salah satu institusi yang mengendalikan tanah negara dapat disalahgunakan sebagai alat untuk mempromosikan kebijakan liberalisasi tanah. Menurut Pamungkas & Winarso (2018), sebagian besar teknik liberalisasi tanah diperaktekan oleh spekulan tanah dengan cara memanfaatkan rencana pengembangan

yang dimiliki oleh pemerintah. Spekulan pada awalnya mencari informasi tentang rencana pengembangan kawasan yang menjadi prioritas pemerintah. Melalui modal dan pendekatan kepada pemilik tanah, spekulan melakukan pembelian tanah dalam skala besar. Tanah yang telah dibeli, oleh spekulan disimpan dan dipelihara untuk dimanfaatkan di kemudian hari. Ada dua kemungkinan setelah spekulan mendapatkan tanah, yang pertama tanah disimpan sehingga nilainya naik dan dilepas di kemudian hari sehingga spekulan mendapat keuntungan dari kenaikan nilai tanah, atau tanah sewaktu-waktu ditawarkan kepada pemerintah saat akan mengimplementasikan proyek yang telah direncanakan di awal sehingga pemerintah terpaksa mengikuti nilai tanah yang ditetapkan oleh spekulan. Akibatnya spekulan menjual kembali tanah kepada pemerintah dengan harga tinggi. Efek kedua kemungkinan tersebut sama, harga tanah menjadi tinggi dan akibat lebih besar ialah pemerintah memiliki kendala dengan pembebasan lahan selama proses pembangunan infrastruktur.

Pada bab keuntungan keberadaan bank tanah telah disebutkan bahwa di satu sisi bank tanah memang berpotensi menghilangkan praktik monopoli tanah oleh pihak swasta atau individu. Namun di sisi lain bank tanah menjadi institusi baru di Indonesia yang mengendalikan proses transaksi tanah. Dengan kata lain bank tanah menjadi aktor resmi yang dilindungi oleh regulasi untuk melakukan proses akusisi lahan. Besar kemungkinan nantinya bank tanah akan melakukan perampasan tanah terhadap orang yang tidak memiliki akses legalitas kepemilikan tanah.

Dapat dicontohkan seperti bank tanah yang mampu menguasai tanah adat karena masyarakat adat memiliki wilayah tertentu yang tidak dihuni dan tidak terdaftar secara resmi oleh negara. Menurut Aribowo (2021) dikhawatirkan tanah masyarakat adat akan dirampas oleh negara karena negara belum mengakui sebagian besar tanah masyarakat adat. Padahal jauh sebelum negara Indonesia terbentuk, masyarakat adat menguasai tanah melalui masyarakat. Selain itu, mereka telah menggunakan tanah tersebut selama beberapa dekade, dan sebagian besar tanah masyarakat adat belum tercatat karena sistem pengelolaan lahan yang cacat. Dengan demikian, meskipun Badan Bank Properti Indonesia menghadirkan dan membeli tanah dengan kedok kepentingan nasional, perampasan tanah berpotensi terjadi di masyarakat. Sehingga dari contoh potensi kasus ini dapat dikatakan bahwa bank tanah berpotensi menimbulkan fenomena perampasan tanah masyarakat.

#### *4) Overlapping kewenangan dan Inkonsistensi*

Menurut pendapat beberapa ahli, pembentukan institusi bank tanah kewenangannya bertentangan dengan institusi eksisting yaitu Kementerian ATR/BPN. Saat ini Kementerian ATR/BPN merupakan satu-satunya institusi yang memiliki otoritas melakukan administrasi pertanahan dan tata ruang di Indonesia. Selama beberapa dekade, Kementerian ATR/BPN juga telah melaksanakan berbagai agenda pertanahan nasional sebagai bagian dari gerakan reforma agraria. Namun, meskipun telah melaksanakan berbagai program yang mendukung reforma agraria, sampai saat ini sejumlah permasalahan seperti konflik dan sengketa lahan tetap belum dapat terselesaikan. Menurut Puspasari & Sutaryono (2017) banyak permasalahan pertanahan

dan tata ruang yang sedang ditangani oleh Kementerian ATR/BPN. Meskipun di satu sisi pendirian bank tanah membantu tugas institusi eksisting, namun di sisi lain juga berpotensi untuk tumpang tindih kewenangan karena potensi permasalahan pertanahan yang muncul merupakan permasalahan yang masih dalam proses penanganan oleh Kementerian ATR/BPN.

Selain tumpang tindih kewenangan, bank tanah juga berpotensi inkonsistensi karena tidak sejalan dengan dasar hukum pertanahan yang ada. Motivasi yang berbeda untuk menangani permasalahan tanah dan mengelola tanah menjadi bagian yang perlu diperhatikan. Misal kementerian eksisting yaitu ATR/BPN menjalankan amanat undang-undang pokok agraria berupa distribusi tanah untuk mencapai keadilan sosial dan pemerataan. Dengan kata lain Kementerian ATR/BPN berpihak pada keadilan sosial dan kesetaraan. Berbeda dengan motivasi penanganan tanah oleh bank tanah yang cenderung mendukung investasi dan ekonomi.

Selain itu, kewenangan bank tanah yang begitu luas dikhawatirkan akan mengganggu agenda reforma agraria yang telah dicanangkan semenjak undang-undang pokok agraria disahkan. Misal, salah satu fungsi bank tanah adalah mendistribusikan tanah kepada masyarakat untuk mendukung agenda reforma agraria. Namun di fungsi lain bank tanah juga digunakan untuk mendukung kepentingan umum dan ekonomi. Jadi ada dua kepentingan disini, Ada arah kebijakan yang condong ke pro-pasar, berorientasi bisnis, namun pada saat yang sama, ada agenda reforma agraria yang besar dalam bentuk redistribusi dan konsolidasi tanah bagi masyarakat miskin. Dari dua kepentingan yang berseberangan tersebut rentan muncul konflik kepentingan di internal bank tanah. Kewenangan bank tanah yang kuat dikhawatirkan tumpang tindih dengan kelembagaan eksisting yaitu Kementerian ATR/BPN yang juga melaksanakan urusan redistribusi tanah.

Dari penjelasan yang disampaikan maka tampak bahwa antar bank tanah dan Kementerian ATR/BPN sebenarnya memiliki kepentingan yang saling bertentangan. Meskipun kedua entitas pemerintah tersebut berurusan dengan tanah, secara motivasi, paradigma dan ideologi berbeda. Meskipun juga secara jelas menyebutkan bahwa akan ada pemisahan antara Kementerian ATR/BPN yang berfungsi sebagai land administrator dan Bank Tanah yang berfungsi sebagai land manager, namun kedua fungsi tersebut nyatasi masih belum terbukti kuat untuk mengatasi berbagai tantangan lahan yang terjadi. Sehingga sebagai regulator pertanahan pemerintah sepatutnya mempertimbangkan bahwa kewenangan Badan Bank Tanah harus dibatasi dan tidak tumpang tindih dengan kewenangan institusi Kementerian ATR/BPN.

## KESIMPULAN

Menurut konstitusi UUD Indonesia dan UUPA, negara harus melindungi hak-hak tanah orang miskin dan melarang praktik monopoli tanah oleh swasta. Namun, undang-undang cipta kerja dan kebijakan bank tanah yang telah disahkan bertentangan dengan aturan dasar hukum pertanahan Indonesia. Dalam rangka amanat reforma agraria, tanah terlantar harus dikembalikan kepada masyarakat atau petani sehingga mampu

## Dilemma Pembentukan Institusi Bank Tanah: Pemerataan Sosial Atau Pertumbuhan Ekonomi?

dimanfaatkan dan meningkatkan kesejahteraan. Namun dalam regulasi bank tanah, makna reforma agraria diindikasikan sebagai pendistribusian dan pemanfaatan tanah untuk investasi. Seperti apa yang disampaikan oleh Sumardjono (2018), logika reforma agraria yang diatur dalam bank tanah ini sangat berbeda karena pendekatannya berupa optimalisasi dan investasi. Padahal apabila merujuk pada pendekatan reforma agraria yang asli yang tercantum dalam UUPA tanah agar dimanfaatkan untuk kehidupan masyarakat, keadilan, dan pemenuhan hak hidup rakyat.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut maka tulisan ini sependapat dengan apa yang disampaikan oleh Dewi Kartika (2018) bahwa bank tanah seharusnya tidak diperbolehkan untuk melakukan kegiatan reforma agraria. Hal tersebut disebabkan karena reforma agraria bukan hanya merupakan kegiatan yang hanya sebatas akuisisi dan pembebasan lahan lalu didistribusikan kepada masyarakat miskin. Namun reforma agraria merupakan semangat sosial yang didasarkan pada cita-cita keadilan dan pemerataan sosial masyarakat. Tanah sebagai aset agar didistribusikan dan dimanfaatkan masyarakat secara penuh. Sehingga semangat sosial itu tidak layak bila disandingkan dengan semangat meningkatkan iklim investasi dan pertumbuhan ekonomi. Memang salah satu indikator kesejahteraan yang dapat diukur adalah peningkatan ekonomi, akan tetapi hal tersebut tidak berarti apabila peningkatan kesejahteraan hanya dinikmati oleh sekelompok orang.

Dari seluruh diskusi yang telah dituliskan, dapat disimpulkan bahwa didirikannya institusi bank tanah dapat dipahami dari dua sisi. Pertama sisi positif bank tanah yang menguntungkan sistem manajemen pertanahan di Indonesia karena mampu membantu fungsi Kementerian ATR/BPN dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya di bidang administrasi pertanahan dan tata ruang. Kementerian eksisting sebagai land administrator, dan Bank tanah sebagai *land manager*. Dualisme fungsi lembaga pertanahan tersebut akan saling memperkuat praktik manajemen pertanahan dan juga mampu membantu penyelesaikan masalah pertanahan dan tata ruang yang ada di Indonesia.

Namun di sisi lain juga ada kelemahan praktik bank tanah saat ini yakni potensi memperburuk institusi yang ada, menciptakan overlapping kewenangan dan inskonstitutional terhadap regulasi pertanahan yang telah ada. Hal tersebut disebabkan karena perbedaan paradigma dan motivasi antara bank tanah dengan paradigma pertanahan berupa reforma agraria. Sehingga bank tanah berpotensi membuka pintu liberalisasi, praktik spekulasi tanah dan monopoli tanah oleh pemerintah dengan dalih pertumbuhan ekonomi dan investasi. Terlebih bank tanah memiliki motivasi dan semangat yang berbeda dengan institusi eksisting. Bank tanah difokuskan untuk pembangunan ekonomi dan investasi, sedangkan Kementerian ATR/BPN memiliki agenda besar untuk kesetaraan dan keadilan melalui reforma agraria. Dengan kata lain, bank tanah berpotensi memperburuk permasalahan pertanahan dan mengganggu tugas dan fungsi institusi Kementerian ATR/BPN di Indonesia.

Bank tanah berpotensi menghambat tugas dan fungsi kelembagaan institusi eksisting karena kewenangannya saling tumpang tindih. Sampai saat ini penyelesaian

masalah tanah dan tata ruang masih berada di bawah kendali Kementerian ATR/BPN. Bank tanah memang harapannya mampu membantu tugas dan fungsi lembaga Kementerian ATR/BPN. Namun, tidak menutup kemungkinan juga keberadaan bank tanah malah memperburuk dan mengganggu kinerja Kementerian ATR/BPN.

Mengingat kelemahan bank tanah dan praktik bank tanah saat ini, maka pemerintah Indonesia perlu merevisi kewenangan dan fungsi bank tanah. Karena meskipun di satu sisi, bank tanah dapat memperkuat praktik pengelolaan tanah di Indonesia, di sisi lain bank tanah bertentangan dengan prinsip kelembagaan dan konstitusi. Jika tidak direvisi dikhawatirkan bank tanah berpotensi menambah kompleksitas praktik manajemen lahan dan penataan ruang di Indonesia. Dengan demikian, perlu adanya revisi agar implementasi bank tanah lebih fokus dan tepat sasaran. Tidak kalah penting bahwa operasionalisasi badan bank tanah di Indonesia masih memerlukan banyak perbaikan dari sisi struktur organisasi dan penataan kelembagaan. Karena posisi organisasi bank tanah saat ini hanya di level nasional yang ditempatkan di ibukota, padahal permasalahan pertanahan dan tata ruang terjadi di tingkat level daerah di seluruh Indonesia. Bank tanah perlu tersebar di seluruh wilayah Indonesia sehingga kinerjanya akan lebih optimal.

## BIBLIOGRAFI

- Alexander, F. S. (2005). Land Bank Strategies for Renewing Urban Land. *Journal of Affordable Housing & Community Development Law*, 14(2), 140–169.
- Alexander, F. S. (2015). *Land Banks and Land Banking* (Issue June). Center for Community Progress. www.communityprogress.net
- Aribowo, P. (2021). *Peran Bank Tanah*. Jakarta: Badan Bank Tanah.
- Damen, J. (2004). Land Banking in the Netherlands in the context of land consolidation. In *International workshop: Land Banking/Land Funds as an Instrument for Improved Land Management for CEEC and CIS*.
- Dewi Sartika. (2022). *KPA nilai Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja condong pada Pemilik Modal*. <https://nasional.kontan.co.id/news/kpa-nilai-bank-tanah-dalam-uu-cipta-kerja-condong-pada-pemilik-modal>
- Francis, A. D. (1975). Land Banking : Development Control Through Public Acquisition And Marketing. *Environmental Law*, 6(1), 191–216.
- Harrison, K. (2007). *International Land Banking Practices: Considerations for Gauteng Province*. Urban LandMark. <http://www.urbanlandmark.org.za/research/x07.php>
- Hartvigsen, M., Versinskas, T., Gorgan, M., Land, K., Hartvigsen, M., Versinskas, T., & Gorgan, M. (2021). *European good practices on land banking and its application in Eastern Europe and Central Asia*. June 2021, 21–25.
- Kartodihardjo, H. (2021). *Potensi Korupsi Institusional Bank Tanah*. Fakultas Hukum UGM.
- O'Brien, K., Toth, K. S., Robey, C., Gollan, C., & Sattler, M. (2005). *Best Practices in Land Bank Operation* (Issue 1). Maxine Goodman Levin College of Urban Affairs.
- Pamungkas, A., & Winarso, H. (2018). Bentuk Kelembagaan Dan Pola Pembiayaan Land Banking Publik Di Indonesia. *Tataloka*, 20(1), 35. <https://doi.org/10.14710/tataloka.20.1.35-49>
- Puspasari, S., & Sutaryono. (2017). *Integrasi Agraria – Pertanahan dan Tata Ruang : Menyatukan Status Tanah dan Fungsi Ruang*. STPN Press.
- Sumardjono, M. S. W. (2018). *Regulasi Pertanahan dan Semangat Keadilan Agraria*. STPN Press.
- Sumardjono, M. S. W. (2021). *Keberpihakan Dalam Proporsionalitas Pengelolaan Tanah Oleh Bank Tanah: Melalui Ekonomi Berkeadilan Menuju Keadilan Sosial*. Universitas Gadjah Mada.
- Syah, I. (2021). *Optimalisasi Pendayagunaan Tanah Telantar untuk Kesejahteraan Masyarakat melalui Reforma Agraria dan Bank Tanah*. Direktorat Penertiban, Penggunaan, Pemilikan dan Penggunaan Tanah.
- Tanawijaya, H. (1995). Bank Tanah: Suatu Tinjauan Hukum Dan Ekonomi. *Era Hukum*, 3(1), 49–57.
- van Dijk, T. (2003). *Dealing with Central European land fragmentation* [Dissertation]. Universiteit Delft.
- van Dijk, T. (2007). Complications for traditional land consolidation in Central Europe.

- Geoforum*, 38(3), 505–511. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2006.11.010>
- van Dijk, T., & Kopeva, D. (2006). Land banking and Central Europe: future relevance, current initiatives, Western European past experience. *Land Use Policy*, 23(3), 286–301. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2004.07.005>
- White, M. D., & Marsh, E. E. (2006). Content analysis: A flexible methodology. *Library Trends*, 55(1), 22–45. <https://doi.org/10.1353/lib.2006.0053>

---

**First publication right:**

Jurnal Syntax Fusion: Jurnal Nasional Indonesia

**This article is licensed under:**

