

## **BANK TANAH: ANTARA CITA-CITA DAN UTOPIA**

Oleh:

**CUT LINA MUTIA**

Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonusa Esa Unggul

### **ABSTRAK**

Tanah merupakan salah satu elemen penting dalam kehidupan manusia. Tidak hanya berfungsi sebagai faktor ekonomis, tetapi tanah juga berperan sebagai faktor produksi yang mendukung serta memungkinkan pemilik dan/atau pihak yang menguasai tanah tersebut melakukan segala hal yang berhasil-guna. Dalam kerangka tinjauan yang lebih luas lagi, kepemilikan atau penguasaan atas tanah juga berhubungan dengan peningkatan strata sosial seseorang dalam hubungannya dengan lalu-lintas kehidupan bermasyarakat. Kedudukan tanah akan terlihat jelas sangat penting apabila melihat kondisi geografis negara kita sebagai negara agraris. Sebagai negara agraris, jelas tanah mempunyai kedudukan yang sangat fundamental. Melihat fungsi tanah yang begitu penting, maka diperlukan sebuah perangkat peraturan yang jelas dan tegas yang mengatur tentang tanah sehingga tidak terjadi kasus-kasus atau sengketa mengenai tanah.

*Key Words: Bank Tanah, Hukum Agraria*

### **Pendahuluan**

Tanah merupakan salah satu elemen penting dalam kehidupan manusia. Tidak hanya berfungsi sebagai faktor ekonomis, tetapi tanah juga berperan sebagai faktor produksi yang mendukung serta memungkinkan pemilik dan/atau pihak yang menguasai tanah tersebut melakukan segala hal yang berhasil-guna.

Dalam kerangka tinjauan yang lebih luas lagi, kepemilikan atau penguasaan atas tanah juga berhubungan dengan peningkatan strata sosial

seseorang dalam hubungannya dengan lalu-lintas kehidupan bermasyarakat.

Kedudukan tanah akan terlihat jelas sangat penting apabila melihat kondisi geografis negara kita sebagai negara agraris. Sebagai negara agraris, jelas tanah mempunyai kedudukan yang sangat fundamental.

Melihat fungsi tanah yang begitu penting, maka diperlukan sebuah perangkat peraturan yang jelas dan tegas yang mengatur tentang tanah sehingga tidak terjadi kasus-kasus atau sengketa mengenai tanah.

Sejarah telah mencatat bahwa Republik ini telah mampu menghasilkan sebuah produk undang-undang yang mengatur tentang pokok-pokok agraria yang di dalamnya mengatur tentang tanah.

Tanggal 24 September 1960 disahkan oleh Presiden Soekarno sebuah *masterpiece*, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya akan ditulis UUPA).

Pemberlakuan UUPA merupakan sebuah perubahan dan/atau reformasi yang fundamental terhadap segala bentuk peraturan di bidang agraria yang sebelumnya dibuat dan diberlakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda. Bahwa UUPA merupakan suatu perangkat hukum yang sesuai dengan kepentingan rakyat Indonesia seiring perkembangan zaman guna mewujudkan apa yang digariskan dalam amanat Pasal 33 UUD 1945.

Pengertian *agraria* dalam UUPA dipakai dalam arti yang sangat luas, yaitu meliputi: bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya, bahkan meliputi juga ruang angkasa.

Pengertian Bumi meliputi permukaan bumi yang disebut dengan tanah. Dengan demikian pengertian tanah secara yuridis adalah permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah

hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.

Hak atas tanah ini memberikan wewenang untuk mempergunakan sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan termasuk tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang yang ada di atasnya (lihat Pasal 1 ayat (4) jo Pasal 4 ayat (2) UUPA)

Dengan memperhatikan konsepsi dan isi yang termuat dalam UUPA, khususnya yang berkaitan dengan tanah, maka secara tegas dapat dinyatakan bahwa segala pengaturannya tersebut bertujuan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun demikian, apabila kita cermati fenomena mengenai segala hal yang berkaitan dengan tanah, yang terjadi dalam prakteknya memunculkan suatu ironi.

Setiap kali berbicara mengenai tanah, maka yang terbersit dalam pemikiran kita adalah sekumpulan masalah yang seolah tidak dapat diketemukan solusinya. Penggusuran tanah, penyerobotan tanah, alih fungsi tanah pertanian yang masih produktif menjadi lahan non-pertanian, jual beli tanah oleh pihak yang tidak berhak, sertifikat ganda dan/atau sertipikat aspal, pemusatan penguasaan tanah pada satu individu atau golongan tertentu, dll,

adalah beberapa contoh konkrit masalah tanah yang sangat akrab dalam kehidupan kita sehari-hari.

Semua itu, menurut hemat penulis, terjadi karena terbatasnya ketersediaan tanah sementara di sisi lain kebutuhan akan tanah semakin meningkat dari hari ke hari.

Kondisi ini semakin diperparah dengan kebijakan pemerintah masa lalu (Orde Baru) yang menitikberatkan kepada orientasi pembangunan dengan pertumbuhan ekonomi sebagai tolak ukurnya yang pada kenyataannya cenderung mengabaikan kepentingan rakyat banyak.

Kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang sangat kapitalistik yang semata-mata memberikan kesempatan bagi para pemilik modal untuk mengeksploitasi tanah sesuai kepentingan para penguasa yang berkolaborasi dengan para pemilik modal.

Deskripsi singkat mengenai konflik tanah seperti tersebut di atas dan dalam kaitannya dengan angin perubahan yang dalam beberapa tahun terakhir berhembus di Republik ini, banyak memunculkan wacana-wacana baru dari kalangan intelektual dengan berbagai latar belakang sebagai bentuk kepedulian atas persoalan pertanahan maupun persoalan keagrariaan pada umumnya.

Diskursus baru yang dikemukakan sebagai bagian dari usaha untuk meminimalisasi sengketa pertanahan atau persoalan keagrariaan di antaranya adalah konsep pembaruan agraria, wacana perubahan UUPA, pembentukan lembaga-lembaga baru di bidang keagrariaan, seperti pembentukan bank tanah dan/atau pembentukan pengadilan yang khusus menangani sengketa keagrariaan.

Penulis sendiri lebih tertarik untuk mencoba menganalisa konsep bank tanah sebagai suatu jalan keluar atas persoalan pertanahan yang terjadi selama ini. Karena lembaga bank tanah sampai dengan saat ini belum terbentuk, maka metode penulisan yang digunakan adalah menggunakan metode pendekatan normatif dengan data utama adalah bahan-bahan pustaka (data sekunder).

Dalam hal ini, penulis mencoba menganalisa konsep bank tanah secara teoritis dan dengan memperhatikan pula konsep bank tanah yang sudah diberlakukan di beberapa negara tertentu.

## **Pembahasan**

Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Undang-Undang Perbankan menyatakan bahwa:

“Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.”

Secara sederhana pengertian harfiah bank sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Perbankan dapat juga diterapkan dalam pengertian bank pada bank tanah, hanya saja yang menjadi obyek utamanya bukan berbentuk uang, melainkan berbentuk tanah.

Pada dasarnya bank tanah atau *land banking* merupakan lembaga yang menampung mengenai tanah-tanah khusus yang nantinya akan didistribusikan untuk kepentingan umum.

Prof. Maria S.W. Sumardjono menyatakan bahwa bank tanah merupakan setiap kegiatan pemerintah untuk menyediakan tanah yang akan dialokasikan penggunaannya di kemudian hari. Berdasarkan fungsinya, maka bank tanah dibagi dalam 2 (dua) kategori yaitu bank tanah umum (*general land banking*) dan bank tanah khusus (*project land banking*) yang semuanya itu secara umum bertujuan

mengarahkan penggunaan tanah dan mempengaruhi (mengatur) harga tanah.

Pengertian bank tanah umum (*general land banking*) adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh badan pemerintah untuk menyelenggarakan penyediaan, pematangan dan penyaluran tanah untuk semua jenis penggunaan tanah publik maupun privat tanpa ditentukan terlebih dahulu penggunaannya dengan tujuan untuk mengawasi pola perkembangan daerah perkotaan dan/atau memperoleh *capital gains* dari nilai lebih sebagai akibat investasi publik dan/atau mengatur penggunaan tanah, termasuk mengenai waktu, lokasi, jenis dan skala pengembangannya.

Sedangkan pengertian bank tanah khusus (*project land banking*) adalah setiap kegiatan meliputi penyediaan tanah untuk pembaharuan daerah perkotaan, pengembangan industri, pembangunan perumahan dan pembangunan berbagai fasilitas umum (dikenal dengan istilah *advance land acquisition*).

Mencermati pengertian bank tanah sebagaimana yang dikemukakan oleh Prof. Maria tersebut di atas, maka pemerintah memegang faktor dominan dalam realisasi pembentukan bank tanah secara konkrit. Bahkan menurut Soedjarwo Soeromihardjo, bank tanah

merupakan suatu lembaga atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang pembentukannya berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Sebagai institusi yang merupakan organisasi kekuasaan seluruh rakyat dan menerima mandat dari rakyat untuk menjalankan suatu roda pemerintahan, maka negara melalui aparaturnya mempunyai kewajiban untuk melakukan segala hal yang bertujuan untuk mewujudkan tata susunan kehidupan masyarakat yang adil dan makmur yang salah satunya adalah dengan melakukan pengaturan yang baik dan benar terhadap tanah sebagai salah satu elemen yang sangat vital bagi kehidupan masyarakat.

Dengan demikian, maka pemerintah mempunyai kewajiban untuk berusaha membentuk lembaga bank tanah yang berfungsi untuk mengatur seluruh penyediaan tanah, baik untuk kepentingan pembangunan maupun untuk memantapkan tanah atau menguasainya yang tujuannya adalah untuk menikmati nilai tambah yang tumbuh dan berkembang sebagai akibat pengaturan dan/atau pengelolaan tanah tersebut untuk nanti pada waktunya disalurkan kembali sesuai dengan ketentuan yang diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945 jo pasal-pasal yang terangkum dalam UUPA.

Menjadi pokok analisa selanjutnya adalah menjawab pertanyaan mengenai tanah apa yang akan menjadi obyek pengaturan dan/atau penguasaan dalam ruang lingkup bank tanah?

Dalam hemat penulis, untuk menjawab pertanyaan ini, maka terlebih dahulu kita harus melihat atau mencermati jenis-jenis hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Dengan memperhatikan hak-hak atas tanah yang diatur dan diakui keberadaannya oleh undang-undang, maka akan terdapat kejelasan dan/atau kepastian mengenai tanah-tanah mana yang akan masuk atau tidak akan masuk dalam pengaturan ruang lingkup bank tanah.

Selain itu, dengan mengetahui hak-hak atas tanah, maka kita akan memahami sejauh mana hukum memberikan perlindungan kepada setiap hak atas tanah yang bersangkutan sehingga setiap subyek hukum mempunyai alas hak yang jelas sampai sejauh mana mempertahankan hak atas tanah yang dimilikinya.

Secara sistematis hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA adalah sebagai berikut:

1. Hak Bangsa Indonesia atas tanah;
2. Hak Menguasai Negara;
3. Hak-Hak Perorangan atas tanah.

Pembahasan selanjutnya, penulis lebih memfokuskan kepada hak-hak perorangan yang kemungkinan menjadi obyek bank tanah. Hak-hak perorangan lebih menjadi sorotan penulis karena lebih memungkinkan terjadinya konflik pada saat dikategorikan sebagai obyek bank tanah bila dibandingkan dengan hak atas tanah yang dikuasai oleh negara.

Hak-hak perorangan yang dapat dimiliki secara individual dengan berbagai persyaratannya sebagaimana diatur dalam UUPA adalah sebagai berikut:

1. Hak Milik;
2. Hak Guna Usaha;
3. Hak Guna Bangunan;
4. Hak Pakai;
5. Hak Sewa.

Dengan memperhatikan pengertian, fungsi dan tujuan bank tanah, maka yang selanjutnya harus dilakukan oleh pemerintah adalah melakukan inventarisasi persediaan tanah yang ada di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Inventarisasi ini harus melibatkan instansi-instansi terkait yang selama ini berhubungan dengan pengurusan atau pengaturan tanah, misalnya: Badan Pertanahan Nasional, Notaris/PPAT dan juga instansi lain seperti: Departemen Pertanian dan

Perkebunan serta instansi lain yang memungkinkan.

Setelah hasil inventarisasi diketahui, maka pemerintah akan mempunyai dasar untuk menetapkan status tanah yang akan dikategorikan sebagai obyek yang termasuk dalam ruang lingkup bank tanah. Dalam hal ini misalnya adalah:

1. Tanah Negara;
2. Tanah-Tanah HGU, HGB, Hak Pakai, dan Hak Sewa yang tidak diperpanjang atau tidak diperbaharui kembali.

Hal terpenting yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam melakukan penentuan status adalah bahwa penentuan status tersebut dilakukan secara seksama dan harus menghindari pendekatan secara represif yang menunjukkan kesewenangan sebagai penguasa.

Pendekatan secara persuasif dengan selalu memperhatikan hak-hak setiap subyek hukum yang mempunyai hubungan hukum dengan suatu hak atas tanah harus dikedepankan.

Dalam hal penentuan status hak milik menjadi obyek bank tanah, pemerintah harus lebih berhati-hati lagi karena biar bagaimanapun juga hak milik merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan

mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA. Kesediaan dan/atau kerelaan pemilik harus benar-benar dihargai. Yang harus diperhatikan oleh pemerintah adalah bahwa sejauhmana kesadaran para pemilik tanah yang bersifat individual atau pribadi tersebut memahami bahwa di dalam haknya tersebut terkandung unsur kebersamaan atau kemasyarakatan.

Harus diberi kesadaran bahwa hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang tidaklah dapat dibenarkan bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan pemiliknya dan bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Meskipun demikian tidak berarti kepentingan seseorang akan terdesak karena bagaimanapun juga UUPA memberikan perlindungan dengan tetap memperhatikan kepentingan perseorangan.

Penentuan status hak milik menjadi kategori obyek bank tanah akan menjadi lebih efektif lagi apabila Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 benar-benar diimplementasikan

oleh pemerintah. Selain itu juga, hal lain yang dapat dilakukan adalah penertiban terhadap tanah-tanah *absentee*, sehingga dengan demikian dapat dihindari penumpukan penguasaan tanah oleh individu atau golongan tertentu dan juga dapat dihindari indikasi menjadikan tanah semata-mata sebagai obyek investasi. Apabila hal ini diterapkan maka akan terasa sekali sebuah manfaat dari lembaga yang bernama bank tanah itu.

Berdasarkan uraian yang penulis kemukakan diatas, maka secara teoritis bank tanah dapat berperan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan yang banyak terjadi dalam kehidupan masyarakat sehari-hari atau dengan kata lain pembentukan bank tanah dapat meminimalisasikan sengketa tanah yang terjadi .

Selanjutnya adalah kembali kepada *political will* dari para pemegang kebijakan di negara ini untuk mengkonkritkan pembentukan bank tanah, setidaknya wacana pembentukan bank tanah ini harus dijadikan bahan pertimbangan dengan dilandasi pemikiran yang komprehensif untuk kemudian dicoba diterapkan. Karena bagaimanapun pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang selalu memikirkan nasib rakyat yang telah memberikan mandat kepadanya dan

apabila pemerintah benar-benar membentuk bank tanah, maka asas keterbukaan dan kemudahan akses bagi setiap masyarakat untuk mengetahui segala hal yang mengenai bank tanah harus dibuka lebar-lebar.

Sebagai bahan perbandingan, berikut ini penulis paparkan secara singkat mengenai konsep bank tanah yang telah diterapkan di berbagai negara dengan mengutip dari makalah Bapak Soedjarwo Soeromohardjo.

#### 1. Guatemala

Pengelolaan bank tanah di negara ini dilakukan dengan cara negara atau pemerintah memberikan keringanan pajak kepada setiap pemilik tanah yang menjual tanahnya kepada negara, sedangkan apabila tidak menjual kepada negara maka akan dikenakan pajak yang tinggi. Selanjutnya pemerintah mengatur mengenai pengelolaan tanah tersebut.

#### 2. Jepang

Pemerintah Jepang menentukan suatu kebijakan bahwa orang yang membeli tanah dan kemudian menjual kembali tanah itu dalam waktu kurang dari 10 tahun sejak tanah tersebut dibeli, maka dikategorikan sebagai kegiatan

spekulasi tanah, sehingga dikenakan pajak yang sangat tinggi.

#### 3. Belanda

Praktek bank tanah di negara Belanda lebih condong pada kegiatan bank tanah yang bersifat umum, yaitu bahwa pemerintah melakukan kegiatan-kegiatan menyelenggarakan penyediaan, pematangan dan penyaluran tanah publik dan tanah privat dengan ditentukan lebih dahulu penggunaannya.

Gambaran singkat penerapan bank tanah diberbagai negara tersebut dapat dijadikan acuan oleh pemerintah Indonesia dalam rangka mencoba menerapkan konsep bank tanah ini.

### **Penutup**

Sebagai penutup, secara singkat penulis ingin mengemukakan bahwa dengan memperhatikan pengertian, fungsi dan tujuan sebuah bank tanah dalam kaitannya dengan sengketa tanah yang seolah telah *inheren* dalam kehidupan masyarakat Indonesia, maka pemberlakuan bank tanah dapat dijadikan alternatif solusi atas sengketa tanah.

Terbatasnya ketersediaan tanah dan pemerataan pendistribusiannya setidaknya dapat dilakukan pengaturannya oleh lembaga bank tanah



yang dalam operasionalnya nanti mengutamakan asas keterbukaan yang dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, dalam kerangka pemikiran yang dilandasi rasa optimisme, setiap masyarakat akan memperoleh kemudahan akses untuk memiliki tanah yang akan digunakan sebagai asset untuk menjalani kehidupannya.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1999), hal.18
- Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2000) hal.8
- Soedjarwo Soeromihardjo, “Pokok-Pokok Pikiran Konsep Implementasi Bank Tanah Di Indonesia,” Makalah yang disampaikan pada seminar dalam rangka memperingati HUT UUPA ke-33 di Jakarta pada tanggal 28 September 1993.
- Undang-Undang Nomor 56 Prp Tahun 1960 merupakan Undang-Undang Land Reform Indonesia yang mengatur mengenai penetapan batas maksimum kepemilikan tanah.