

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia yang susunan kehidupannya, termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraris, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil.

Hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3) bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".

Konstitusi telah memberikan pengaturan yang jelas mengenai pertanahan di Indonesia. Ditegaskan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Tujuannya adalah agar semua tanah di seluruh wilayah kedaulatan bangsa Indonesia dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Implementasi dari Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 kemudian lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disebut UU No. 5

Tahun 1960, Pasal 2 Ayat (1) menyebutkan bahwa “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Pengertian dikuasai pada Pasal 2 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 di atas bukanlah bermakna dimiliki, tetapi dimaknai dengan pemberian wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan dari bangsa Indonesia. Pada tingkatan tertinggi berwenang melakukan tindakan-tindakan atau perbuatan-perbuatan dalam Pasal 2 Ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 yakni sebagai berikut:³

Hak menguasai dari negara termasuk dalam Ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hak menguasai dari negara yang memberikan kewenangan untuk mengatur, menyelenggarakan dan menentukan yang didasarkan pada Pasal 2 Ayat (2) UU No. 5 tahun 1960, maka makna Hak Menguasai dari

³ Supriadi I, *Aspek Hukum Tanah Aset Daerah*, PT Prestasi Pustakaraya, Jakarta, 2010, h. 100.

Negara yang dimaksud oleh UUD NRI Tahun 1945 adalah sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata.⁴

Tanah memiliki fungsi yang sangat strategis, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai ruang untuk pembangunan. Namun, di negara Indonesia yang begitu luas ini, masih terdapat banyak sekali tanah terlantar yang tidak jelas pemanfaatannya. Tanah-tanah terlantar tersebut cenderung dimanfaatkan hanya sebagai objek spekulasi. Oleh karena itu, Pemerintah Pusat harus segera melakukan pembenahan di sektor agraria, terutama terkait dengan pengelolaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi tanah, dan reforma agraria. Pemerintah memberikan respon dengan cepat dan tepat dalam formulasi kebijakan untuk memperbaiki permasalahan tata kelola pertanahan.

Tanah adalah kebutuhan dasar manusia yang menjadi modal strategis bagi kehidupan. Selama ini manusia berusaha mencari penghidupannya melalui bertani, berkebun, dan beternak di atas tanah. Selain itu manusia melaksanakan seluruh aspek kehidupannya di atas tanah pula. Manusia membangun rumah di atas tanah untuk berteduh dan membangun beragam kebutuhannya.

Berbagai macam kekayaan alam dimanfaatkan membangun beragam kebutuhannya. Berbagai macam kekayaan alam dimanfaatkan sedemikian rupa yang dimanfaatkan oleh manusia juga banyak terpendam

⁴ Supriadi II, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, h. 105.

di dalam tanah.⁵ Sudah dipastikan bahwa kehidupan manusia tidak dapat terlepas dari tanah. Oleh karena itu untuk menjamin kepastian dan tata kelola kehidupan manusia dalam pengelolaan tanah maka selanjutnya negara turut andil mengatur mengenai tanah yang berada di dalam wilayah negara Indonesia.

Intensitas kebutuhan pembangunan yang semakin meningkat serta kondisi makin terbatasnya ketersediaan tanah secara simultan berakibat pada semakin sulitnya optimalisasi pemanfaatan penggunaan tanah, khususnya bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum yang mengakibatkan terjadinya pertentangan kepentingan antar pihak atas sebidang tanah yang sama. Lahan atau tanah merupakan media yang sangat penting bagi suatu proses pembangunan untuk kepentingan umum utamanya yang membutuhkan tanah dalam jumlah yang sangat luas.

Permasalahan yang paling sering terjadi adalah ketika pemerintah hendak memulai suatu pembangunan, lahan yang dikehendaki tidak atau belum tersedia. Akibat praktis yang ditimbulkan adalah pemerintah mengalami kesulitan dalam melakukan proses pembebasan lahan terutama terkait eksekusi pembebasan penguasaan lahan dan pembiayaannya yang menjadi sangat mahal. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya proses pengadaan yang berlarut-larut.⁶

⁵ Adrian Sutedi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, h. 45

⁶ Raffli Noor, *Manajemen Bank Tanah*, Jurnal Direktorat dan Tata Ruang BAPPENAS, Vol. I, 2014, h. 19

Dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU No. 2 Tahun 2012). Namun ketentuan ini dirasa masih kurang optimal, dimana saat kondisi negara memerlukan luas tanah yang tentunya tidak sedikit.

Saat ini, pembangunan nasional untuk kepentingan umum menggunakan instrumen pengadaan tanah yang seringkali menimbulkan konflik yang berujung pada gagalnya pembebasan lahan yang telah direncanakan untuk pembangunan. Pasal 1 angka 2 UU No. 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa "Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak".

Pasal 3 UU No. 2 Tahun 2012 menyebutkan bahwa "Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum bertujuan menyediakan tanah bagi pelaksanaan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat dengan tetap menjamin kepentingan hukum Pihak yang Berhak".

Mengingat pentingnya mengurus, mengatur, mengelola dan mengawasi tanah untuk kesejahteraan masyarakat umum maka perlunya suatu institusi/lembaga/badan yang memiliki otoritas yang mampu mengurus, mengatur, mengelola dan mengawasi tanah negara (*state*),

salah satunya adalah Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) yang merupakan lembaga yang telah dibentuk dan ditunjuk untuk pengelolaan tanah dari hak menguasai negara khususnya pada pemberian hak yang berasal dari tanah negara.

Dalam pelaksanaan pengelolaan tanah negara belum optimal dilaksanakan oleh BPN dan regulasi yang telah ada sebelumnya, maka Pemerintah bersama-sama dengan DPR-RI membentuk suatu lembaga baru yaitu Bank Tanah sebagai badan khusus yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah dibentuk berdasarkan Pasal 125 sampai Pasal 135 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut UU No. 6 Tahun 2023) guna melakukan pembenahan di sektor agraria.

Solusi untuk memperbaiki permasalahan tata kelola pertanahan di Indonesia dijawab pada UU No. 6 Tahun 2023 Pasal 125 sampai Pasal 135 Bab VIII Bagian Keempat Paragraf Kesatu tentang Badan Bank Tanah. Pada Pasal 125 Ayat (1 dan 2) UU No. 6 Tahun 2023 menyebutkan bahwa "Pemerintah Pusat membentuk badan bank tanah". Ayat (2) menyebutkan Badan bank tanah merupakan badan khusus yang mengelola tanah.

Peraturan turunan dari UU No. 6 Tahun 2023 Pasal 125 tentang Badan Bank Tanah, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (selanjutnya disebut PP No. 64 tahun 2021).

Peraturan perundang-undangan baru di bidang pertanahan ini memberikan landasan hukum bagi Badan Bank Tanah di Indonesia sebagai salah satu upaya reforma agraria dan peningkatan tata kelola pertanahan di Indonesia.

Keberadaan Bank Tanah ini merupakan salah satu terobosan pemerintah dalam usahanya menyediakan tanah untuk kepentingan umum dan kepentingan masyarakat yang membutuhkan tanah. Khusus untuk kepentingan umum, keberadaan Bank Tanah akan sangat membantu pemerintah untuk memperoleh tanah yang nantinya dibangun untuk fasilitas umum seperti jalan, infrastruktur, rumah sakit, kantor pemerintah, dan sebagainya.

Lembaga ini jika memang dilaksanakan sebagaimana mestinya akan mengurangi perkara keberatan nilai ganti rugi tanah untuk kepentingan umum (konsinyasi) di Pengadilan. Adanya Bank Tanah maka akan terwujud prinsip efisiensi dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum karena tanpa mengikutsertakan pengadilan yang pada umumnya terjadi proses keberatan dan pembayaran uang ganti rugi/ konsinyasi.⁷

Konsep Badan Bank Tanah secara umum dapat dipahami melalui 4 (empat) indikator, yakni (1) regulasi, (2) jenis, (3) pihak-pihak, dan (4) mekanisme penyelenggaraan. Penerapan keempat indikator tersebut dapat berbeda-beda di setiap negara, karena disesuaikan

⁷ Nizam Zakka Arrizal dan Siti Wulandari, *Kajian Kritis Terhadap Eksistensi Bank Tanah Dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, Keadilan Jurnal Fakultas Hukum Universitas Tulang Bawang, Vol. 18, No. 2, 2020, h. 100

dengan ideologi, sistem hukum, dan kondisi sosial ekonomi dari masing-masing negara.

Pengaturan Badan Bank Tanah sebagai upaya untuk mewujudkan aset tanah negara yang berkeadilan dapat tercapai dengan membentuk suatu aturan mengenai Badan Bank Tanah melalui peraturan yang setingkat undang-undang. Hal tersebut diperlukan melalui berbagai pertimbangan yang terdiri dari pertimbangan filosofis, pertimbangan konstitusional dan pertimbangan sosiologis.⁸

Kegiatan pendistribusian aset tanah yang dimiliki oleh Badan Bank Tanah melingkupi antara penyediaan dan pembagian tanah. Penyediaan tanah merupakan alokasi guna kebutuhan publik, kebutuhan sosial, kegiatan pemerintah untuk ekonomi yang sejahtera, kebutuhan infrastruktur, kebutuhan konsolidasi tanah, dan reforma agraria. Definisi pembagian tanah ialah redistribusi tanah untuk warga dengan menyesuaikan pada regulasi perundang-undangan. Target pada pendistribusian tanah yaitu lembaga atau badan hukum, Pemda, organisasi dalam lingkup sosial dan keagamaan dan/atau warga yang telah dipilih dan ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Seluruh aktivitas dari pendistribusian tanah harus melewati kebijakan dan ketetapan yang telah diterapkan saat ini.⁹

⁸ Della Edwinar, *Pengaturan dan Pengelolaan Aset Tanah Negara dengan Lahirnya Badan Bank Tanah*, Legal Spirit, Vol. 7, No. 1, 2023, h. 96

⁹ *Ibid*, h. 93

Merujuk pada isu atau permasalahan dan tantangan diatas, dalam konteks untuk mencari solusi guna mengatasinya, Pemerintah membentuk Bank Tanah, yang dijadikan terobosan melalui *omnibus law* dalam Undang-Undang Cipta Kerja, dan di Indonesia, terobosan ini menjadikan hal atau metode yang baru, yang difungsikan untuk dapat menjadi solusi atau pintu masuk mengatasi persoalan tanah di wilayah Indonesia.¹⁰

Dengan demikian berdasarkan beberapa fakta permasalahan pertanahan di atas, penulis mencermati perlunya langkah-langkah konkrit dan solusi hukum agar memberikan kepastian dan keadilan hukum dalam pengelolaan tanah melalui Badan Bank Tanah jika berhubungan dengan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat atau tanah terlantar di lokasi dilaksanakannya pembangunan oleh pemerintah maupun penanaman modal oleh investor.

Maka penulis memandang perlu untuk melakukan kegiatan analisis dan evaluasi hukum tentang permasalahan hukum pertanahan, akan tetapi mengingat hukum pertanahan ini sangatlah masif, penulis hanya akan menganalisis dan mengevaluasi permasalahan pertanahan ini terkait permasalahan bagaimana peran dan fungsi bank tanah dalam pengelolaan tanah di Indonesia, status hak atas tanah yang diperoleh Bank Tanah dari kegiatan Pengadaan Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah, serta dampak bank tanah dalam pelaksanaan pengelolaan tanah di Indonesia.

¹⁰<http://repository.uki.ac.id/2923/1/EksistensiBankTanah.pdf>, diakses pada Pukul 13.20 wib, Tanggal 17 Oktober 2023.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis ingin mengkaji dan meneliti lebih lanjut dengan mengangkat judul : **“Analisis Yuridis Bank Tanah Dalam Pelaksanaan Pengelolaan Tanah Sebagai Upaya Menjamin Ketersediaan Tanah Di Indonesia Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah”**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana peran dan fungsi bank tanah dalam pengelolaan tanah di Indonesia ?
2. Apakah status hak atas tanah yang diperoleh Bank Tanah dari kegiatan Pengadaan Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah ?
3. Bagaimanakah dampak bank tanah dalam pelaksanaan pengelolaan tanah di Indonesia ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan dari peneliti ini, yaitu :
 - a. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis peran dan fungsi bank tanah dalam pengelolaan tanah di Indonesia.
 - b. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis status hak atas tanah yang diperoleh Bank Tanah dari kegiatan Pengadaan Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah.

- c. Untuk mengetahui, mengkaji, dan menganalisis dampak bank tanah dalam pelaksanaan pengelolaan tanah di Indonesia.
2. Manfaat dari penelitian ini, yaitu :
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu :
 - 1) Secara Teoritis

Secara teoritis dalam hasil penelitian yang dilakukan ini, diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan hukum dalam hal pembaharuan hukum, penegakan hukum, dan kultur hukum atau kesadaran hukum ini yang berkaitan dengan Bank Tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah.
 - 2) Secara Praktis

Selain memiliki manfaat teoritis, penelitian tesis ini juga memiliki manfaat praktis yang diharapkan dapat memberikan bantuan terhadap akademisi, aparat penegak hukum, serta bagi para penyelenggara negara.

D. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka Teori

Penentuan teori mana yang akan digunakan untuk mengeksplorasi rumusan masalah merupakan bagian penting dalam kegiatan penelitian. Hal ini dapat dipahami, karena “teori penelitian hukum pada hakikatnya merupakan respon konseptual terhadap rumusan suatu

masalah penelitian". Lebih jauh lagi, teori tidak hanya membantu menjawab pertanyaan tentang apa ciri-ciri suatu fenomena tertentu, tetapi juga menjawab pertanyaan mengapa dan bagaimana terdapat hubungan antara fenomena tersebut dengan fenomena lainnya. Singkatnya, teori digunakan sebagai alat analisis untuk menjawab permasalahan hukum.¹¹

Pada kegiatan penelitian ilmiah, teori berfungsi sebagai titik tolak atau landasan berpikir untuk memecahkan atau menonjolkan permasalahan. Fungsi teori sendiri adalah untuk menjelaskan, meramalkan, memperkirakan dan mendalami secara sistematis hubungan antar peristiwa yang ada.¹² Teori hukum sendiri dapat dipandang sebagai kelanjutan dari kajian hukum positif, setidaknya dalam rangkaian ini kita dapat bereproduksi dengan jelas kehadiran teori hukum.

Teori hukum dalam penelitian bermanfaat sebagai alat analisis untuk membahas fakta atau peristiwa hukum yang disajikan dalam permasalahan penelitian.¹³ Kerangka teori akan membantu peneliti memberikan arahan dalam upayanya memecahkan masalah penelitian. Namun penyelesaian permasalahan tersebut hanya bersifat teoritis sehingga masih perlu diuji dalam realitas hukum masyarakat.

¹¹ Nur Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, CV. Qiara Media, Pasuruan, 2021, h. 110

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986, h. 124.

¹³ Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 146

a. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum karena dari sudut pandang ilmu hukum positif normatif atau normatif dogmatis, tujuan dititikberatkan pada segi kepastian hukum. Kepastian hukum menginginkan hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan secara tegas. Sekaligus memberikan perlindungan kepada yustisiabel dari tindakan sewenang-wenang pihak lain (pemerintah) yang berkaitan dengan ketertiban dalam masyarakat.¹⁴ Sedangkan asas kepastian hukum adalah suatu jaminan bahwa suatu hukum harus dijalankan dengan cara yang baik atau tepat. Kepastian pada intinya merupakan tujuan utama dari hukum. Jika hukum tidak ada kepastian maka hukum akan kehilangan jati diri serta maknanya. Jika hukum tidak memiliki jati diri maka hukum tidak lagi digunakan sebagai pedoman perilaku setiap orang.¹⁵

Konsep kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu: pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenang-wenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁶

¹⁴ Mansari & R. Maulana, *Kepastian Hukum Terhadap Pengasuhan Anak Mumayiz Pasca Perceraian*, Jurnal Yudisial, Vol. 11, No. 1, 2018, h. 58-59

¹⁵ W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2006, h. 847

¹⁶ P. M. Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2013, h. 137

Selanjutnya konsep kepastian hukum mencakup sejumlah aspek yang saling mengait. Salah satu aspek dari kepastian hukum adalah perlindungan yang diberikan pada individu terhadap kesewenang-wenangan individu lainnya, hakim, dan administrasi (pemerintah). Adalah kepercayaan akan kepastian hukum yang seharusnya dapat dikaitkan individu berkenaan dengan apa yang dapat diharapkan individu akan dilakukan penguasa, termasuk juga kepercayaan akan konsistensi putusan putusan hakim atau administrasi (pemerintah).

Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat dijadikan sebagai pedoman perilaku bagi semua orang.¹⁷

Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya. Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut, Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri.

Gustav Radbruch menjelaskan bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki

¹⁷ H. Budiono, *Asas Keseimbangan Bagi Hukum Perjanjian Indonesia*, Citra Aditya, Bandung, Bakti, 2006, h. 208

hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:¹⁸

- a) Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
- b) Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
- c) Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
- d) Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.¹⁹

Hukum yang berlaku dan telah ditetapkan oleh pihak berwenang dan berwibawa dalam hal ini pemerintah, haruslah tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga masyarakat dapat memahami makna dari peraturan atau ketentuan hukum yang telah ditetapkan oleh pihak-pihak berwenang tersebut.

Hukum menurut teori kepastian hukum dari para ahli, tidak boleh memiliki sifat yang kontradiktif. Sebab, jika bersifat kontradiktif maka hukum tersebut akan menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum sendiri dapat menjadi perangkat hukum untuk suatu negara yang memiliki

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, h. 19

¹⁹ *Ibid*, h. 20

kejelasan, dan dapat menjamin hak maupun kewajiban dari setiap warga negara sesuai dengan budaya yang ada pada masyarakat tersebut.

Pembentukan Bank Tanah tersebut digagas dalam ketentuan UU No. 6 Tahun 2023 pada Bab VIII tentang Pengadaan Tanah dan PP No. 64 Tahun 2021. Berdasarkan ketentuan UU No. 6 Tahun 2023, Bank Tanah akan diselenggarakan oleh suatu Badan Bank Tanah sebagai suatu badan khusus yang mengelola tanah. Namun, pada bagian penjelasan tidak disebutkan bentuk hukum Bank Tanah tersebut apakah berbentuk badan hukum BUMN, PERUM, atau Badan Layanan Umum yang berada di bawah naungan instansi pemerintah yang membidangi urusan pertanahan yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Sementara, dalam Pasal 1 angka (1) PP No. 64 Tahun 2021 dijelaskan bahwa Badan Bank Tanah sebagai badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberikan wewenang khusus untuk mengelola tanah. Rumusan ini kembali tidak menegaskan bentuk badan hukum yang dimaksud. Selain itu, Pasal 125 Ayat (3) UU No. 6 Tahun 2023 menyatakan bahwa “Kekayaan dari Badan Bank Tanah berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan” dan Pasal 1 Angka 4 PP No. 64 Tahun 2021 dijelaskan bahwa “Kekayaan Bank Tanah adalah semua kekayaan yang dikuasai Bank Tanah baik berwujud atau tidak berwujud yang bernilai atau berharga akibat kejadian di masa lalu yang memberikan manfaat di masa yang akan datang”.

Di lain sisi, dalam Pasal 127 UU No. 6 Tahun 2023 dan Pasal 4 PP No. 64 Tahun 2021 dijelaskan bahwa “Badan Bank Tanah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bersifat transparan, akuntabel, dan non-profit”. Penegasan terhadap status hukum Badan Bank Tanah ini menjadi penting agar tercipta kepastian hukum dan sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance principle*) dalam penyelenggaraan pengelolaan tanah sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dan penyalahgunaan aset dan kekayaan negara yang dapat merugikan masyarakat.

b. Teori Negara Hukum

Negara hukum itu sendiri merupakan suatu kesatuan yang didalamnya mencakup berbagai aspek peraturan yang bersifat memaksa dan berlaku sanksi atau hukuman. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan.

Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, pada, padahal dalam dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini dikarenakan adanya pengaruh kesejarahan dalam setiap negara, selain hal tersebut juga adanya pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara dan lain-lain.²⁰

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 1

Negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechstaat* yang mulai populer pada abad XIX di Eropa meskipun pemikiran ini sudah lama hadir sebelumnya.²¹

Secara etimologis, istilah negara berasal dari bahasa Inggris (*state*), Belanda (*staat*), Italia (*e'tat*), dan Arab (*daulah*). Kata *staat* berasal dari kata latin *status* atau *statum* yang berarti menaruh dalam keadaan berdiri, membuat berdiri, menempatkan diri.²² Dengan arti lain menunjukkan bentuk dan sifat yang saling mengisi antara negara di satu pihak dan hukum pihak yang lainnya.

Ada beberapa istilah untuk mengartikan negara hukum yakni, *rechstaat* dan *rule of law*, sepintas hal ini menimbulkan keterkaitan dan kesamaan makna, namun apabila dikaji terdapat perbedaan-perbedaan yang signifikan, menurut Philipus M. Hadjon konsep negara hukum *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang *absolutisme* sehingga menjadikan sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep negara hukum *rule of law* berkembang secara evolusioner.²³

Selanjutnya konsep negara hukum tersebut berkembang dalam dua sistem hukum, yaitu Eropa Kontinental dengan istilah *rechstaat* dan sistem *anglo saxon* dengan istilah *rule of law*.

²¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 73

²² Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011, h. 23.

²³ Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2005, h. 21

Rule of law sendiri berkembang di negara-negara *anglo sazon* seperti Amerika Serikat. Konsep negara hukum Eropa Kontinental di pelopori oleh Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl, menurutnya konsep *rechstaat* ditandai oleh empat unsur pokok, antara lain:²⁴

- a) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia Negara berdasarkan *trias politica*.
- b) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*).
- c) Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatigheid overheidsdaad*).

Untuk mewujudkan negara hukum tersebut maka ada empat elemen yang perlu diperhatikan yakni: elemen instrumen hukum; elemen institusi hukum yang perlu ditata kembali tugas, fungsi dan mekanisme kerjanya; elemen sistem kepemimpinan, aparat atau pejabat hukum serta profesi hukum yang menjadi pangkal tolak pembangunan sistem hukum yang efektif; dan elemen tradisi hukum dan budaya hukum masyarakat. Dengan demikian maka salah satu elemen yg penting dalam rangka mewujudkan Negara hukum adalah elemen instrumen hukum yakni peraturan perundang-undangan.

²⁴ Zahermann Armandz Muabezi, *Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaat) Bukan Kekuasaan (Machtstaat)*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 6, No. 3, 2017, h. 421-446.

c. Teori Hak Menguasai Negara

Hak menguasai Negara menempatkan tanah sebagai salah satu objek pemilikan, baik oleh perseorangan maupun masyarakat. Dengan demikian, negara bukan sebagai pemilik (privat) atas tanah sebab pemilik atas tanah adalah manusia alami.²⁵ Sementara itu, tanah-tanah tak bertuan atau tanah masyarakat hukum yang diduduki oleh warga masyarakat menjadi bagian dari sifat keteraturan pola kepemilikan tanah individual.²⁶

Pencabutan hak individu oleh negara berdasarkan undang-undang mewujudkan kuatnya pengakuan hak individu atas tanah tersebut. dalam kaitannya dengan kepemilikan tanah oleh Negara, Negara tidak dapat memiliki tanah dalam pengertian milik (eigendom) yang berisi kekuasaan mutlak atas tanah, namun Negara dapat menguasai tanah (tanpa harus memiliki) untuk kepentingan publik.²⁷

Kaidah-kaidah hukum tanah nasional telah diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960 Pasal 2 telah menjelaskan bahwa hak menguasai Negara berasal dari Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, yang mencakup bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Sedangkan

²⁵ Muhammad Bakri, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara (Paradigma Baru Untuk Reforma Agraria)*, UB Press, Malang, 2011, h. 6

²⁶ Achmad Rubaie, *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Bayumedia, Malang, 2007, h.13

²⁷ *Ibid*

Pasal 2 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 menyatakan “Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”.

Adanya hak menguasai negara pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak pada dasarnya adalah konsekuensi logis dari tujuan bernegara yang ingin diwujudkan. Tujuan bernegara yang menjadi dasar acuan pencapaian kehendak dari negara memerlukan tidak hanya alat kelengkapan negara semata, akan tetapi juga tidak kalah pentingnya adalah penggunaan sarana kekuasaan.²⁸

Penguasaan adalah semacam kepemilikan oleh negara yang artinya negara melalui pemerintah sebagai satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk menguasai atau mengusahakan sesuatu yang sesuai dengan kepentingan. Hak adalah kepentingan yang dilindungi oleh hukum, sedangkan kepentingan adalah tuntutan perorangan atau kelompok yang diharapkan untuk dapat dipenuhi, dengan demikian apa yang dinamakan dengan hak itu sah apabila dilindungi oleh sistem hukum.²⁹

²⁸ Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, h. 44.

²⁹ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Keindonesiaan*, CV. Utomo, Bandung 2006, h. 26

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang, kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolok ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

Dalam hal penguasaan negara, dapat dijelaskan bahwa negara melalui pemerintah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan, pemanfaatan dan hak atas sumber daya alam dalam kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), melakukan pengawasan (*toezicht houden daad*) yang ditujukan seluruhnya untuk kemakmuran rakyat dalam pemanfaatan sumber daya alam.

Dengan kata lain, pengertian hak menguasai negara merupakan suatu kewenangan dan sekaligus menjadi wewenang yang secara formal ada pada negara dan memberikan hak kepada negara untuk bertindak secara baik dan aktif maupun pasif dalam bidang pemerintahan negara, dengan arti lain bahwa tugas dan wewenang negara tidak hanya mengelola dan mengontrol kemaslahatan bersama, namun juga menjaga kestabilan dan elektabilitas negara agar tetap dapat mensejahterakan masyarakatnya dengan jalan pemenuhan kebutuhan yang merangkum seluruh masyarakat atau orang banyak.³⁰

³⁰ Aminuddin Ilmar, *Op. Cit.*, h. 24

Atas dasar Hak Menguasai dari Negara ditentukan adanya macam- macam hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh perorangan maupun badan hukum. Hal tersebut diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 yang mengatur bahwa “Atas dasar hak menguasai dari negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam- macam hak atas tanah permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Adapun hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 diatur pada Pasal 16 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960, yakni sebagai berikut: Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 4 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960, yaitu :

- a) hak milik,
- b) hak guna-usaha,
- c) hak guna-bangunan,
- d) hak pakai,
- e) hak sewa,
- f) hak membuka tanah,
- g) hak memungut hasil hutan,
- h) hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

2. Kerangka Konsep

Konseptual adalah bentuk adjektif dari kata konsep. Konsep artinya pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkret atau gambaran tentang objek, proses, ataupun sesuatu melalui bahasa. Konsep dapat berupa definisi, batasan, unsur-unsur, ciri-ciri, dan kriteria tertentu. Kerangka konseptual adalah susunan dari beberapa konsep

sebagai satu kebulatan yang utuh, sehingga terbentuk suatu wawasan untuk dijadikan landasan, acuan, dan pedoman dalam penelitian atau penulisan.³¹

Mengembangkan kerangka konseptual adalah salah satu bagian pertama dari penelitian yang ingin dilakukan. Dari berbagai definisi yang dikemukakan para ahli di atas, mereka mampu mengumpulkan dan merangkai definisi kerangka konseptual secara komprehensif. Agar tidak terjadi kesalahpahaman terkait pengertian konsep yang digunakan pada penelitian ini, maka perlu diuraikan pengertian-pengertian konsep yang digunakan, yaitu :

1. Analisis Yuridis adalah serangkaian perilaku mengamati, mendeskripsikan, dan/atau menyusun kembali suatu objek dengan menggunakan parameter hukum sebagai standar guna menarik suatu kesimpulan terhadap objek tersebut terhadap hukum.³²
2. Pasal 1 butir (1) PP No. 64 Tahun 2021 menyebutkan bahwa Badan Bank Tanah yang selanjutnya disebut Bank Tanah adalah badan khusus (*sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah.
3. Pasal 1 butir (3) PP No. 64 Tahun 2021 menyebutkan Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan

³¹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, h. 42

³² <https://kamushukum.web.id/arti-kata/analisis-yuridis/> diakses pada 20 Oktober 2023 Pukul 15.07 wib

pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang Hak Pengelolaan.

4. Pasal 1 butir (6) PP No. 39 Tahun 2023 Perubahan Atas PP No. 19 Tahun 2021 menyebutkan bahwa “hak atas tanah adalah hak yang diperoleh dari hubungan hukum antara pemegang hak dengan tanah, termasuk ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah untuk menguasai, memiliki, menggunakan, dan memanfaatkan, serta memelihara tanah, ruang di atas tanah, dan/atau ruang di bawah tanah.
5. Pasal 1 Butir (2) PP No. 39 Tahun 2023 Perubahan Atas PP No. 19 Tahun 2021 menyebutkan bahwa “pengadaan tanah adalah kegiatan menyediakan tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi sepanjang kepustakaan yang ada di lingkungan Universitas Islam Sumatera Utara, khususnya di lingkungan Fakultas Hukum Magister Hukum Universitas Islam Sumatera Utara Medan, belum ada penelitian sebelumnya yang berjudul “Analisis Yuridis Bank Tanah Dalam Pelaksanaan Pengelolaan Tanah Sebagai Upaya Menjamin Ketersediaan Tanah Di Indonesia Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah”.

Penulis bertanggung jawab sepenuhnya apabila di kemudian hari ternyata penelitian ini merupakan duplikasi atau plagiat dari penelitian-

penelitian yang telah ada sebelumnya. Berdasarkan penelusuran kepustakaan sementara menunjukkan bahwa penelitian dengan beberapa judul tesis yang berhubungan dengan topik ini, antara lain:

1. Lina Alfiana, 2023, Judul Tesis “Perbandingan Hukum Badan Bank Tanah Di Indonesia Dan Amerika Serikat”, rumusan masalah, yaitu :
 - a. Bagaimana pengaturan pembentukan badan bank tanah di Indonesia ?
 - b. Bagaimana persamaan dan perbedaan bank tanah di Indonesia dengan Amerika Serikat ?
2. Defrito Bima Oktavio, 2022, Judul Tesis “Efektivitas Bank Tanah Dalam Pelaksanaan Pengelolaan Tanah Di Indonesia”, rumusan masalah, yaitu :
 - a. Bagaimana peran dan fungsi bank tanah dalam pengelolaan tanah di Indonesia ?
 - b. Bagaimana efektivitas bank tanah dalam pelaksanaan pengelolaan tanah di Indonesia ?
3. Masayu Dewi Puspa Lestari, 2022, Judul Tesis “Bank Tanah Sebagai Upaya Menjamin Ketersediaan Tanah Dalam Rangka Ekonomi Berkeadilan Berdasarkan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja”, rumusan masalahnya, yaitu :
 - a. Bagaimana konsep bank tanah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ?

- b. Bagaimana konsepsi dan pengaturan bank tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ditinjau dari sudut pandang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria ?
- c. Bagaimana pengaturan ideal bank tanah yang harmonis dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria ?

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam hal ini dilakukan dengan cara menggambarkan keadaan atau suatu fenomena yang berhubungan dengan peran dan fungsi bank tanah dalam pengelolaan tanah di Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah.

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis yaitu analisis data yang dilakukan tidak keluar dari lingkup permasalahan dan didasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain.³³

³³Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997) hlm. 38.

2. Metode Pendekatan

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Pemilihan metode ini dilakukan untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab permasalahan hukum yang dihadapi, yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.³⁴ E. Saefullah Wiradipradja menguraikan bahwa, penelitian hukum normatif merupakan “penelitian hukum yang mengkaji norma hukum positif sebagai objek kajiannya”.

Dalam penelitian hukum normatif, hukum tidak lagi dipandang sebagai sebuah hal yang bersifat utopia semata tetapi telah terlembaga dan telah ditulis dalam bentuk norma, asas dan lembaga hukum yang ada. Penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian hukum dogmatik yang mengkaji, memelihara dan mengembangkan bangunan hukum positif dengan bangunan logika.³⁵ Aspek yuridis yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan yang berkaitan dengan bank tanah dalam pengelolaan tanah di Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah. Sedangkan dimaksud dengan penelitian normatif yaitu penelitian yang lebih menekankan kepada penggunaan data sekunder atau berupa norma hukum tertulis. Penelitian yang dilakukan oleh penulis disini merupakan bentuk penelitian

³⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cet. 10, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, h. 13-14

³⁵ E. Saefullah Wiradipradja, *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Keni Media, Bandung, 2015, h. 5.

hukum normatif yang bertujuan untuk meneliti kepastian hukum berdasarkan studi kepustakaan dan hukum positif yang ada.³⁶

3. Alat Pengumpulan Data

Pada penelitian ini menggunakan teknis alat pengumpulan data dengan metode pengumpulan data yaitu Studi Dokumen (*Library research*) Pengumpulan data diperoleh dari bahan-bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi, arsip serta hasil penelitian yang relevan dengan permasalahan penelitian.³⁷

Bahan hukum yang dikaji dan yang dianalisis dalam penelitian hukum normatif, meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik untuk mengkaji dan mengumpulkan bahan hukum itu, yaitu menggunakan studi dokumenter. Studi dokumenter merupakan studi yang mengkaji tentang berbagai dokumen-dokumen baik yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan maupun dokumen-dokumen yang sudah ada.³⁸

Teknik pengumpulan bahan hukum diawali dengan melakukan investigasi bahan hukum serta inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder baik dari perpustakaan maupun dari internet (*digital library*). Terhadap bahan-bahan hukum yang terkumpul dilakukan klasifikasi secara sistematis sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada, Jakarta, 2009, h. 142

³⁸ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis, dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2013, h. 19

penelitian. Klasifikasi dimaksudkan untuk melakukan pemilahan bahan hukum dasar dengan tema-tema analisis yang relevan.

4. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

Prosedur dalam penelitian dimulai dengan mengumpulkan data-data yang berkaitan dengan mengumpulkan buku-buku yang berkaitan dengan penelitian ini yaitu dengan mengumpulkan buku-buku yang berkaitan dengan bank tanah, peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat sekarang mengenai objek yang diteliti (hukum positif), serta tambahan mengenai bahan-bahan hukum primer dan sekunder yang menyangkut hubungannya dengan objek yang diteliti seperti kamus hukum dan ensiklopedia serta pencarian data dilakukan melalui internet yang berkaitan dengan objek penelitian sebagai referensi.

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas data sekunder. Data sekunder, diperoleh dari penelitian dokumentasi yang meliputi tiga bagian, yakni :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat sebagai landasan yang utama dipakai dalam penelitian tesis ini, yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja.

- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah
- 6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2023 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berupa pendapat hukum dan pendapat lain yang diperoleh dari buku, hasil penelitian, jurnal hukum, majalah, surat kabar, internet, makalah terkait penelitian tesis ini. Bahan Hukum Tersier Bahan hukum tersier yaitu hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder,³⁹ yang berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, literatur dan *website*.

³⁹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 114.

5. Analisis Data

Keseluruhan bahan hukum baik primer maupun sekunder yang diperoleh selanjutnya diolah dengan melakukan kategorisasi sebagai pengklasifikasian bahan hukum secara selektif. Keseluruhan bahan hukum dikelompokkan berdasarkan kriteria yang cermat dan ketat sesuai dengan perumusan masalah penelitian untuk dianalisis.

Analisis data yang digunakan adalah dengan menggunakan metode kualitatif yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga diamati secara nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh dengan memahami kebenaran itu. Penelitian dengan menggunakan metode kualitatif adalah suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif-analitis yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata serta dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.⁴⁰

Dalam hubungan ini, analisis akan dipaparkan secara deskriptif dengan harapan dapat menggambarkan secara jelas sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh tentang permasalahan-permasalahan yang diteliti.

Data primer dari penelitian ini dianalisis secara kualitatif yang kemudian memberikan kesimpulan dengan metode deduktif. Kesimpulan ditarik dari hasil analisis dari permasalahan yang dirumuskan dengan

⁴⁰ *Ibid*, h. 250

memanfaatkan kerangka teori yang dipergunakan.⁴¹ Data primer dan data sekunder yang diperoleh dari penelitian lapangan dan kepustakaan kemudian secara urut dan sistematis dan selanjutnya dianalisis dengan metode kualitatif dan hasil suatu analisis tersebut akan diuraikan dalam bentuk kalimat.

⁴¹ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Surabaya, 2008, h. 295.

BAB II

PERAN DAN FUNGSI BANK TANAH DALAM PENGELOLAAN TANAH DI INDONESIA

A. Bank Tanah

1. Pengertian Bank Tanah

Bank tanah bersumber dari dua frasa, yaitu *land bank* dan *land banking*. Land bank atau bank tanah diartikan sebagai lembaga atau kerja sama antar lembaga yang memiliki tujuan terkait dengan pengadaan tanah bagi pembangunan nasional. Sedangkan *land banking* atau perbankan tanah diartikan sebagai instrumen yang dipergunakan untuk menjelaskan aktivitas yang berkaitan dengan bank tanah.⁴²

Menurut pendapat para ahli, bank tanah sendiri dapat didefinisikan sebagai berikut:⁴³

- a. Menurut Evans menjelaskan "*land bank is land acquisition for development doing by the company, central or local government and related agency*". Pendapat tersebut diartikan bahwa bank tanah adalah penyediaan tanah bagi pembangunan yang dilakukan oleh perusahaan, agensi terkait, pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
- b. Menurut Van Dijk, Cit Candra & Khaidir, bank tanah didefinisikan sebagai mekanisme aktivitas pembebasan tanah yang dilakukan secara terstruktur, dalam jangkauan luas, dan selanjutnya tanah akan dimanfaatkan bagi pelaksanaan urusan pertanahan.
- c. Menurut Ananingsih bank tanah merupakan proses transaksi jual beli tanah atau properti yang diperuntukkan bagi keperluan perorangan, kelompok, atau perusahaan yang membeli tanah dengan harga asli,

⁴² Fatimah Al Zahra, *Gagasan Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Yang Berkeadilan*, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik (JIAP), Vol. 3, No. 2, 2017, h. 93

⁴³ Maulana Rafi Danendra, *Pembentukan Bank Tanah: Merencanakan Ketersediaan Tanah Untuk Percepatan Pembangunan di Indonesia*, Jurnal Widya Bhumi, Vol. 2, No. 1, 2022, h. 4-5

untuk selanjutnya diinvestasikan guna keperluan tertentu sehingga mendatangkan keuntungan pada aspek nilai ekonomis tanah pada masa yang akan datang.

- d. Menurut Alexander menyebutkan "*land bank is a process or policy where central or local government gets more property and processes it into public land for long term productivity*". Alexander menyatakan bahwa bank tanah merupakan proses atau regulasi yang digunakan pemerintah daerah atau pusat untuk mendapatkan properti dalam jumlah yang lebih (kelebihan), kemudian dikelola menjadi tanah public sebagai produktivitas jangka panjang.
- e. Menurut Benhard Limbong, bank tanah adalah instrumen yang difungsikan sebagai sarana manajemen tanah sebagai upaya peningkatan produktivitas tanah dan menjamin penyediaan tanah bagi pembangunan nasional di masa depan sehingga dapat meminimalisir persoalan pembebasan tanah dan penghematan pengeluaran APBN/APBD.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut dapat dirumuskan bahwa, bank tanah merupakan suatu mekanisme yang dilakukan oleh pemerintah untuk menjamin ketersediaan dan produktivitas tanah dalam menyukseskan pembangunan, mengendalikan harga tanah, dan meminimalisir persoalan tanah di masa yang akan datang.

Kesimpulan pendapat dari para ahli tentang bank tanah seiring dengan apa yang tercantum pada Pasal 1 Angka 1 PP No. 64 Tahun 2021 yang berbunyi "Badan Bank Tanah atau Bank Tanah merupakan lembaga khusus (*sui generis*) yang didirikan sebagai lembaga hukum Indonesia oleh pemerintah pusat dan memiliki kewenangan istimewa untuk mengelola tanah".

Menurut Rusdianto, menyebutkan bahwa terdapat empat landasan pembentukan bank tanah, antara lain sebagai usaha pemerintah dalam penyediaan tanah guna menunjang kesejahteraan masyarakat; memperbaiki manajemen penggunaan, pengadaan, dan eksploitasi tanah;

meningkatkan fungsi pemanfaatan tanah dengan meninjau kepentingan pihak terkait tanpa melupakan nilai sosial dari tanah; serta tetap melibatkan masyarakat sebagai pemilik tanah.⁴⁴

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa 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 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.

2. Dasar Hukum Bank Tanah

Kurangnya ketersediaan tanah yang dikuasai oleh negara maka satu-satunya cara yang ditempuh adalah dengan melakukan pembebasan tanah milik rakyat, baik yang dikuasai oleh hukum adat maupun hak-hak lainnya yang melekat di atasnya. Pembebasan tanah milik rakyat tersebut salah satunya dapat dilakukan melalui kegiatan Pengadaan Tanah. Namun hal tersebut belum bisa mengatasi permasalahan yang ada. Hal ini dikarenakan pada proses penyelenggaraan Pengadaan Tanah masih

⁴⁴ *Ibid.*

mengalami banyak kendala, sehingga kendala tersebut menghambat jalannya proses pembangunan.

Berdasarkan hasil penelitian tentang kendala-kendala Pengadaan Tanah beberapa tahun belakangan ini, dapat dilihat bahwa kendala yang selalu ada mulai dari dulu sampai sekarang meskipun peraturan mengenai Pengadaan Tanah telah mengalami beberapa kali perubahan.

Adapun kendala tersebut adalah persoalan ganti kerugian. Bentuk dan nilai ganti kerugian oleh masyarakat sering dianggap tidak sesuai dan terlalu rendah. Sehingga jika pemerintah tidak mengikuti apa yang menjadi keinginan dari masyarakat pemegang hak, maka tidak jarang masyarakat dalam melakukan protes dilakukan melalui aksi demo.

Oleh karena itu, untuk mengatasi permasalahan tersebut di atas maka pemerintah Indonesia telah mengeluarkan kebijakan di sektor agraris, terutama terkait dengan pengelolaan tanah untuk berbagai kepentingan yang utamanya untuk kepentingan pembangunan yaitu dengan dibentuknya Lembaga Bank Tanah atau disebut dengan Bank Tanah.

Konsep Bank Tanah sangat potensial untuk diterapkan di Indonesia dalam bentuk Bank Tanah publik mengingat ketentuan Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1960 yang pada intinya menyebutkan bahwa negara mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan Bank Tanah.

Pemerintah membentuk Badan Bank Tanah dengan tujuan untuk menjamin ketersediaan tanah demi kepentingan umum, kepentingan sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi tanah, dan reforma agraria. Badan Bank Tanah melaksanakan pengadaan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Legitimasi pembentukan Bank Tanah terdapat pada UU No. 6 Tahun 2023 Bab VIII Pengadaan Tanah bagian keempat tentang Pertanahan mulai dari Pasal 125 Ayat (1), (2) dan Ayat (3) sampai dengan Pasal 142.

Pasal 125 Ayat (1) UU No. 6 Tahun 2023 menyebutkan bahwa “Pemerintah Pusat membentuk badan bank tanah”. Ayat (2) menyebutkan “Badan bank tanah merupakan badan khusus yang mengelola tanah”. Diaturnya Bank Tanah dalam UU No. 6 Tahun 2023 menjadi landasan hukum berdirinya suatu lembaga negara baru di Indonesia, yaitu Bank Tanah itu sendiri. Peraturan turunan dari UU No. 6 Tahun 2023 tersebut yaitu PP No. 64 Tahun 2021 dan Perpres No. 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah.

3. Tujuan Bank Tanah

Intensitas kebutuhan pembangunan yang semakin meningkat serta kondisi semakin terbatasnya ketersediaan tanah tersebut secara simultan berakibat pada semakin sulitnya optimalisasi pemanfaatan penggunaan tanah, khususnya bagi pelaksanaan pembangunan untuk

kepentingan umum yang mengakibatkan terjadinya pertentangan kepentingan antar pihak atas sebidang tanah yang sama. Selain itu, menimbulkan permasalahan yang kompleks dalam rangka penyediaan tanah untuk kebutuhan pembangunan terutama di kawasan perkotaan, kawasan bisnis-industri, kawasan yang akan direncanakan dan ditetapkan oleh pemerintah sebagai kawasan pembangunan strategis nasional.⁴⁵

Keberadaan Bank Tanah ini merupakan salah satu terobosan pemerintah dalam usahanya menyediakan tanah untuk kepentingan umum dan kepentingan masyarakat yang membutuhkan tanah, terkhusus untuk kepentingan umum, Bank Tanah difungsikan untuk memperoleh tanah yang nantinya dibangun untuk fasilitas umum seperti jalan, infrastruktur, rumah sakit, kantor pemerintah, dan sebagainya. Adanya Bank Tanah maka akan terwujud prinsip efisiensi dalam perolehan tanah untuk kepentingan umum.

Tujuan umum dari dibentuknya bank tanah adalah agar dapat menyediakan lahan yang akan digunakan untuk pembangunan kepentingan umum, sehingga yang direncanakan oleh pemerintah dan swasta tidak akan terhambat. Dalam konteks tujuan secara umum dapat mencakup yaitu sebagai berikut :

- a. Agar terwujudnya rumusan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 33 Ayat (3) yang menjelaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang

⁴⁵ Urip Santoso, *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*, Prenada Media Group, Jakarta, 2015, h. 47.

terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

- b. Sebagai suatu instrumen pelaksanaan dari berbagai kebijakan pertanahan yang dapat mendukung suatu pengembangan dari suatu wilayah.
- c. Bank tanah agar dapat mengendalikan pengadaan, penguasaan, serta pemanfaatan tanah yang secara wajar, dan adil dalam melaksanakan pembangunan. Dan dari segi pemerintah dapat diketahui tentang tujuan dari bank tanah yaitu membentuk pertumbuhan regional, menata perkembangan suatu wilayah baik itu kabupaten maupun kota, mengurangi spekulasi tanah, menurunkan biaya perbaikan oleh masyarakat, serta menurunkan biaya pengelolaan publik akibat dari pola pembangunan.

Adapun tujuan dari bank tanah secara khusus adalah sebagai berikut:⁴⁶

- a. Menyediakan tanah siap bangun baik secara fisik maupun secara administratif, yang artinya bahwa dapat menyiapkan suatu lahan pertanahan yang akan dijual dilengkapi sertifikat tanah yakni sertifikat hak atas tanah.
- b. Menyediakan tanah untuk berbagai keperluan, dan yang paling utama adalah untuk lokasi pembangunan pemukiman baik itu golongan

⁴⁶ Miya Rahmawati, *Penyusunan Kebijakan dan Strategi Penyediaan Tanah Bagi Kepentingan Umum*, Direktorat Tata Ruang Pertanahan BAPPENAS, Jakarta. 2015, h. 12.

masyarakat menengah dan golongan masyarakat ke bawah, serta mengendalikan harga pertanahan.

Teori Thurston menjelaskan bahwa tujuan dari bank tanah dapat mencakup mengelola pertumbuhan perkotaan, memastikan ketersediaan tanah untuk keperluan tertentu, dan mengambil keuntungan modal untuk peningkatan nilai tanah. Flechner menjelaskan bahwa jika terkait pemerintah, maka tujuan dari bank tanah dapat mencakup yaitu:

- a. Membentuk pertumbuhan dari suatu wilayah;
- b. Menata perkembangan kota;
- c. Memperoleh manfaat dari peningkatan nilai investasi tanah;
- d. Menyempurnakan pasar pertanahan sehingga dapat mengurangi spekulasi;
- e. Memperoleh tanah untuk kepentingan umum;
- f. Mengurangi biaya pelayanan publik sebagai akibat pembangunan yang terencana;
- g. Memungkinkan untuk dapat menyediakan subsidi rumah bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah;
- h. Serta menjaga kualitas lingkungan.⁴⁷

Tujuan dari bank tanah dalam hal ini diharapkan dapat memberikan dampak positif yang dapat mengendalikan suatu perkembangan wilayah baik itu wilayah perkotaan maupun wilayah pedesaan secara efisien dan secara efektif, dapat mengendalikan penguasaan dan pemanfaatan pertanahan secara adil dan wajar dalam pelaksanaan pembangunan. Selain itu dalam efektifitas penerapan konsep bank tanah juga tergantung pada regulasi yang mengatur bank tanah di Indonesia.

⁴⁷ Siska Kusumo, *Bank Tanah Untuk Pembangunan Berkelanjutan Fokus Editorial Prinsip-Prinsip Bank Tanah Peta Jalan Pembentuk Bank Tanah Kajian Struktur Kelembagaan Bank Tanah di Indonesia*, Jakarta Pusat, Redaksi, 2015, h. 4.

4. Objek Bank Tanah

Bank tanah juga juga dapat disebut sebagai *land manager* yang akan menginventarisasi, melakukan manajemen, serta mengatur peruntukan tanah. Direktur Jenderal Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan kementerian ATR/BPN yakni Embun Sari mengatakan bahwa sudah ada 25.000 hektar tanah terlantar sebagai objek ibank tanah.⁴⁸

Objek tanah yang dapat dikuasai oleh bank tanah adalah tanah hasil penetapan pemerintah yang berasal dari tanah negara, seperti: (a) tanah bekas hak; (b) kawasan dan tanah terlantar; (c) tanah pelepasan kawasan hutan; (d) tanah timbul; (e) tanah hasil reklamasi; (f) tanah bekas tambang; (g) tanah pulau-pulau kecil; (h) tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang; dan (i) tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya.

Disamping itu juga dapat berasal dari tanah-tanah pemerintah, badan hukum, badan usaha ataupun dari tanah masyarakat. Tanah-tanah tersebut dikuasai oleh bank tanah melalui berbagai cara perolehan seperti pembelian, penerimaan hibah/sumbangan, tukar menukar, pelepasan hak maupun melalui perolehan bentuk lain yang sah.

Sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 6 PP No. 64 Tahun 2021 menyebutkan bahwa Perolehan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Ayat (1) huruf b berasal dari:

⁴⁸<https://www.kompas.com/properti/read/2021/08/31/190000921/25.000-hektar-bakal-jadi-obyek-pertama-bank-tanah>. Diakses pada 13 Desember 2023 Pukul 14.35 wib.

- a. tanah hasil penetapan pemerintah; dan/atau
- b. tanah dari pihak lain.

Selanjutnya juga disebutkan dalam Pasal 7 PP No. 64 Tahun 2021 menyebutkan bahwa Tanah hasil penetapan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a terdiri atas tanah Negara yang berasal dari:

- a. tanah bekas hak;
- b. kawasan dan tanah terlantar;
- c. tanah pelepasan kawasan hutan;
- d. tanah timbul;
- e. tanah hasil reklamasi;
- f. tanah bekas tambang,
- g. tanah pulau-pulau kecil;
- h. tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang; dan
- i. tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya.

Pasal 8 PP No. 64 Tahun 2021 menyebutkan bahwa objek tanah yang berasal dari pihak lain, yaitu :

- a. Pemerintah Pusat
- b. Pemerintah Daerah;
- c. badan usaha milik negara;
- d. badan usaha milik daerah;
- e. badan usaha;
- f. badan hukum; dan

g. masyarakat.

Kemudian proses perolehan tanah dari pihak lain diatur dalam Pasal 8 Ayat (2) PP No. 64 Tahun 2021 , yaitu :

- a. pembelian;
- a. penerimaan hibah/sumbangan atau yang sejenis;
- b. tukar menukar;
- c. pelepasan hak; dan
- d. perolehan bentuk lainnya yang sah.

Pada akhirnya, apabila bank tanah ini dapat beroperasi secara baik maka jaminan ketersediaan tanah untuk berbagai pembangunan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, maupun untuk kepentingan pemerataan ekonomi ataupun terkait dengan agenda reforma dapat diwujudkan.

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.

B. Bentuk Kelembagaan Bank Tanah

PP No. 64 Tahun 2021, Pasal 1 Angka 1 menyebutkan bahwa “Bank Tanah merupakan sebuah badan yang khusus yang disebut dengan *sui generis* atau lembaga yang dibentuk melalui undang-undang dan melaksanakan sebagian kewenangan pemerintah”. Lembaga *sui generis* adalah suatu lembaga diluar pemerintah yang dibentuk melalui undang-undang, lembaga-lembaga ini melaksanakan sebagian kewenangan yang sebelumnya merupakan kewenangan pemerintah namun bersifat otonom atau independen dari kepentingan pemerintah.⁴⁹

Perpres No. 113 Tahun 2021, Pasal 1 juga menjelaskan bahwa “Bank tanah adalah suatu badan khusus yang selanjutnya disebut dengan *sui generis* yang merupakan suatu badan hukum Indonesia, dibentuk oleh pemerintah pusat dan diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah”.

Status kelembagaan bank tanah menurut adalah badan khusus (*sui generis*) dengan karakteristik sebagai berikut:⁵⁰

- a. Memiliki tugas khusus untuk mengelola tanah yang diperoleh untuk disalurkan dalam rangka ekonomi berkeadilan
- b. Kekayaan bank tanah terpisah dari kekayaan negara

⁴⁹<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/12783/BUMN-BLU-PTNBH-dan-Lembaga-SuiGeneris.html>. Diakses pada 13 Desember 2023 Pukul 21.13.

⁵⁰ Hadi Arnowo, *Peran Bank Tanah Dalam Pengaturan Penyediaan Tanah*, Jurnal Inovasi Penelitian, Vol. 2, No. 9, 2022, h. 3082

- c. Melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat transparan, akuntabel, dan nonprofit

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

- 1) 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 UU yaitu bank tanah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat transparan, akuntabel, dan nonprofit.
- 2) 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).⁵¹

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

- 1) Pengelolaan kekayaan yang terpisah dari kekayaan negara

⁵¹ Hadi Arnowo, *Op. Cit*, h. 3083

- 2) Tidak mengutamakan keuntungan karena tugas utama adalah pelayanan sesuai dengan perintah peraturan pembentuknya.⁵²

1. Kewenangan Bank Tanah

Bank Tanah adalah kebijakan pertanahan dimana terdapat kewenangan negara baik dari pemerintah itu sendiri maupun dari lembaga independen yang memiliki kewenangan untuk mengakuisisi, mengelola, mengatur, dan mendistribusikan tanah terlantar untuk kepentingan umum sesuai program pemerintah.⁵³ Bank Tanah merupakan salah satu wujud kebijakan pemerintah dalam kegiatan penyediaan tanah untuk berbagai kepentingan pembangunan dalam masyarakat.

Bank Tanah sendiri memiliki dua manfaat, yaitu manfaat secara umum dan manfaat secara khusus. Manfaat secara umum Bank Tanah dapat membantu Pemerintah dalam hal penyediaan tanah dalam rangka pembangunan seperti perumahan, infrastruktur dan lain sebagainya.

Sedangkan manfaat khusus Bank Tanah adalah dapat menjamin ketersediaan tanah khususnya yang berada di daerah perkotaan, menekan harga tanah agar stabil dan terjangkau, mendukung program ketahanan pangan dan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah.⁵⁴

⁵² *Ibid*, h. 3084

⁵³ Dragana Milicevic, 2014, Dalam Desy Nur Kristina Tejawati, Penerapan Bank Tanah Di Indonesia Yang Berlandaskan Teori Keadilan Bermartabat, *Perspektif* Volume 27 Nomor 3 Tahun 2022, H. 143

⁵⁴ Hadi Arnowo, *Op. Cit*, h. 91-92.

Kewenangan dari bank tanah dapat diketahui dan dilihat dalam peraturan yang mengaturnya yakni Pasal 23 PP No 64 Tahun 2021 jo. Pasal 129 Ayat (4) UU No. 6 Tahun 2023 yaitu sebagai berikut :

- a. melakukan penyusunan rencana induk;
- b. membantu memberikan kemudahan berusaha/ persetujuan;
- c. melakukan pengadaan tanah; dan
- d. menentukan tarif pelayanan.

Adanya kewenangan dari Bank Tanah tersebut maka inilah yang akan menjadi daya tarik bagi para investor untuk berinvestasi. Kewenangan ini dapat diharapkan menjadi usaha untuk mendorong investasi dan mempercepat proses pembangunan, pengelolaan tanah dapat bekerjasama dengan pihak lain yang kemudian yang mempunyai Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGU), hak pakai di atas tanah, dan hak pengelolaan. Secara tidak langsung ini akan membuka lapangan pekerjaan bagi masyarakat.

2. Pengelolaan Tanah Pada Bank Tanah

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 Ayat (1) UU No. 6 Tahun 2023 disebutkan bahwa "Tanah yang dikelola oleh bank tanah akan memperoleh Hak Pengelolaan". Selanjutnya mengenai ketentuan Hak Pengelolaan terikat dengan PP No. 18 Tahun 2021. Ketentuan-ketentuan mengenai Hak Pengelolaan di dalam peraturan

tersebut berlaku juga untuk bank tanah selaku pemegang Hak Pengelolaan.

Pasal 136 UU No. 6 Tahun 2023 menyebutkan bahwa “Hak pengelolaan merupakan hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya”. Aset bank tanah yang telah diberikan Hak Pengelolaan, maka pengelolaannya bersumber pada kerjasama pemanfaatan dengan pihak lain atau pelepasan untuk pemberian Hak Milik.

Tanah yang dikuasai oleh negara dapat diberikan hak pengelolaan kepada pihak lain, hal ini diatur dalam Pasal 137 Ayat (1) UU No. 6 Tahun 2023 menyebutkan bahwa :

- a. instansi Pemerintah Pusat;
- b. Pemerintah Daerah;
- c. badan bank tanah;
- d. badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah;
- e. badan hukum milik negara atau daerah; atau
- f. badan hukum yang ditunjuk oleh Pemerintah Pusat.

Selanjutnya, hak pengelolaan tanah yang diberikan negara kepada pihak lain diberi kewenangan yang diatur dalam Pasal 137 Ayat (2) UU No. 6 Tahun 2023, yaitu :

- a. menyusun rencana peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang;

- b. menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian tanah hak pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak ketiga; dan
- c. menentukan tarif dan menerima uang pemasukan/ganti rugi dan/atau uang wajib tahunan dari pihak ketiga sesuai dengan perjanjian.

Peruntukan Hak Pengelolaan Bank Tanah terbagi atas untuk kepentingan ekonomi berkeadilan dan untuk investasi yang 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) UUD NRI Tahun 1945.

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:⁵⁵

- a. 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.
- b. Pengelolaan dalam bentuk kerjasama langsung dengan pihak lain
- c. 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.⁵⁶

- a. 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.
- b. 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.
- c. 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.

⁵⁵ Hadi Arnowo, *Op. Cit*, h. 3085

⁵⁶ *Ibid.*

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.

3. Jenis Bank Tanah

Terdapat 3 (tiga) jenis Bank Tanah yang dikenal selama ini, yaitu:⁵⁷

- 1) Bank Tanah Publik, yang penyelenggaraannya memberi layanan publik yang sepenuhnya berada di bawah kendali pemerintah, melibatkan lembaga publik dan bersifat independen. Bank Tanah publik dapat diklasifikasikan menjadi:
 - a) Bank Tanah Umum, yang melayani akuisisi tanah yang belum dikembangkan dan terlantar, bertugas dalam penguasaan tanah dan mendistribusikan tanah untuk semua jenis penggunaan tanah tanpa spesifikasi penggunaan sebelumnya untuk daerah tertentu. Bank Tanah ini dijalankan oleh badan publik yang bertujuan mengontrol laju pertumbuhan kota, pengaturan terhadap harga tanah, serta penggunaan tanah;

⁵⁷ Nila Erdiana, dkk., *Eksistensi Bank Tanah Terkait Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja*, Jurnal Notarius, Vol. 14, No. 2, 2021, h. 935

- b) Bank Tanah Khusus, fokusnya adalah area khusus tertentu diantaranya pembangunan perkotaan, perumahan bagi masyarakat miskin, fasilitas umum, pengembangan industri, serta ruang terbuka hijau,.
- 2) Bank Tanah Swasta, yang penyelenggaraannya melibatkan peran swasta. Motif utamanya adalah mencari keuntungan dari pendapatan kontrak sewa jangka panjang dan peningkatan nilai tanah. Contohnya dapat berupa Bank Tanah yang bergerak di bidang investasi, kontraktor swasta, kawasan industri, dan lainnya.
- 3) Bank Tanah Campuran, yang diselenggarakan pemerintah dan swasta secara bersama-sama. Bank Tanah tersebut dapat dibentuk dalam rangka untuk menyiasati keterbatasan modal, namun dengan tetap menjaga kepentingan publik.

Menurut Bernhard Limbong, Bank Tanah dapat dijalankan oleh lembaga publik dan organisasi swasta atau kombinasi dari keduanya. Dengan demikian jenis Bank Tanah meliputi Bank Tanah Publik dan Bank Tanah Swasta atau kombinasi keduanya.⁵⁸

Bentuk kegiatan Bank Tanah menurut Sri Susyanti Nur terdiri dari Bank Tanah Umum (*General Land Banking*) dan Bank Tanah Khusus (*Special/Project Land Banking*). Bank Tanah Umum (*General Land Banking*) dijalankan oleh lembaga pemerintah untuk menyelenggarakan pengadaan, pematangan, dan penyaluran tanah untuk semua jenis

⁵⁸ Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2013, h. 74.

penggunaan baik untuk publik maupun untuk privat. Sedangkan kegiatan Bank Tanah Khusus (*Special/Project Land Banking*) terdiri dari penyediaan tanah untuk pembaharuan daerah perkotaan, pengembangan industri, pembangunan perumahan, dan pembangunan berbagai fasilitas umum.⁵⁹

Khusus untuk bank tanah pemerintah, kelembagaan bank tanah dapat mengambil beberapa bentuk, yaitu: (1) bank tanah BUMN, (2) bank tanah departemen atau lembaga, (3) bank tanah BPN, (4) bank tanah BPN, (4) bank tanah pemerintah daerah, (5) bank tanah pemerintah kota, (6) bank tanah BUMD.⁶⁰

C. Peran dan Fungsi Bank Tanah Menurut PP No. 64 Tahun 2021

Sejalan dengan perkembangan bangsa, kini tanah merupakan komoditas penting bagi kehidupan manusia, kepemilikan atas tanah menjadi sangat penting guna memajukan harkat dan martabat warga negara.

Kebutuhan atas tanah kian menjadi penting bagi manusia baik dalam fungsinya sebagai sarana mencari penghidupan yaitu sebagai pendukung mata pencaharian di berbagai bidang seperti pertanian, tentang eksistensi tanah perkebunan, peternakan, perikanan, industri,

⁵⁹ Sri Susyanti Nur, *Aspek Hukum Penyediaan Tanah Perkotaan dalam Bentuk Bank Tanah Guna Menunjang Pembangunan Kota Berkelanjutan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2009, h. 299-300

⁶⁰ Ranitya Ganindha, *Urgensi Pembentukan Kelembagaan Bank Tanah Sebagai Alternatif Penyediaan Tanah Bagi Masyarakat Untuk Kepentingan Umum*, Jurnal Arena Hukum, Vol. 9, No. 3, 2016, h. 450

pariwisata, maupun sebagai tempat untuk bermukim dengan didirikannya perumahan sebagai tempat tinggal.⁶¹

Tuntutan pertumbuhan ekonomi dan desakan jumlah penduduk menyebabkan kebutuhan akan tanah. Akibatnya tanah dijadikan komoditas yang diperjualbelikan oleh para spekulan tanah sehingga terjadi peningkatan harga tanah yang tidak terkendali dan berdampak kepada ekonomi biaya tinggi.⁶² Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN Himawan menuturkan harga tanah yang tinggi, ketersediaan tanah pemerintah yang terbatas, dan terjadinya *urban sprawling*, berakibat kepada tidak terkendalinya alih fungsi lahan dan perkembangan kota yang tidak efisien.⁶³

Landasan filosofis pembentukan bank tanah adalah Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. 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.

⁶¹ M. Edwin Azhari, Ali Murtadho, Djauhari, *Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Akta Perjanjian Nominee Dalam Kaitannya Dengan Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Di Lombok*, Jurnal Akta, Vol. 5 No. 1, 2018, h. 43

⁶² Hadi Arnowo, *Op. Cit*, h. 3077

⁶³ <https://ekonomi.bisnis.com/read/20211231/47/1483860/resmi-dibentuk-ini-struktur-dan-fungsi-bank-tanah>, diakses pada 16 Desember 2022, Pukul 20.22 WIB

Sebagai landasan operasional bank tanah adalah UU No. 5 Tahun 1960. 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.

Bank Tanah merupakan salah satu sarana manajemen sumber daya yang penting untuk dapat meningkatkan produktivitas dalam pemanfaatan tanah. Bank Tanah sendiri menjamin akan ketersediaan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan di masa mendatang, selain itu diharapkan dapat menjamin efisiensi APBD/APBN, serta mengurangi konflik yang terjadi dalam proses pembebasan tanah dan juga diharapkan mengurangi dampak buruk liberalisasi tanah.

Manajemen Bank Tanah berhubungan dengan bagaimana perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan kegiatan serta pengawasan terhadap kegiatan Bank Tanah dalam mewujudkan tujuan Bank Tanah.

Didukung oleh regulasi yang memadai dan kelembagaan yang kuat, manajemen Bank Tanah pada akhirnya bisa mewujudkan enam fungsi Bank Tanah, yaitu penghimpun tanah (*land keeper*); sebagai pengaman tanah (*land guarantee*); sebagai pengendali penguasaan tanah (*land purchase*); sebagai pengelola tanah (*land management*); sebagai penilai tanah (*land appraisal*); dan sebagai penyalur tanah (*land*

distributor). Kegiatan Bank Tanah secara konseptual harus memuat kebijakan dan strategi optimalisasi pemanfaatan dan penggunaan tanah.⁶⁴

Penerapan Bank Tanah di Indonesia harus berlandaskan pada Teori kepastian hukum, hal tersebut demi mewujudkan tujuan dari teori tersebut yaitu untuk lebih memastikan adanya landasan hukum yang jelas yang berkaitan dengan pemilik ataupun pemegang hak atas tanah dalam hal pengadaan tanah.

Praktiknya, memang seringkali pemilik atau pemegang hak atas tanah, mengalami ketidakpastian akan hak-hak yang seharusnya mereka dapatkan. Pentingnya teori kepastian hukum dalam penerapan Bank Tanah di Indonesia, karena teori kepastian hukum merupakan suatu produk dari suatu proses kegiatan berpikir secara mendasar atau radikal dan berlangsung dalam suatu rentang waktu yang lama secara terus-menerus.

Apabila melihat pada ketentuan UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 33 Ayat (3), kemudian Pasal 2 Ayat (2) UU No. 5 tahun 1960 yang menyatakan bahwa: Hak menguasai dari negara memberi wewenang untuk:

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;

⁶⁴ Bernhard Limbong, *Op. Cit*, h. 45.

- 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

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) UUD NRI Tahun 1945.

Konsep Bank Tanah yang dikemukakan oleh Hairani Mochtar yaitu Bank Tanah dapat berfungsi sebagai pengendali pasar tanah yang menjamin efisiensi dan rasionalitas harga tanah, mengefisienkan dan menjamin nilai tanah yang wajar dan adil, serta berfungsi untuk memadukan kebijakan, strategi, implementasi, dan evaluasi yang berkaitan dengan tanah.⁶⁵ Selain itu diharapkan agar keberadaan Bank Tanah dapat memenuhi kebutuhan perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di perkotaan, pembangunan infrastruktur dan kepentingan umum, dan penyediaan tanah pertanian.

Pelaksanaan penyediaan tanah yang selama ini dilakukan oleh pemerintah selalu terkendala oleh ketentuan yang berlaku pada birokrasi pemerintah sehingga perolehan tanah yang dikehendaki sering tertinggal

⁶⁵ Hairani Mochtar, *Keberadaan Bank Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jurnal Cakrawala Hukum, Vol. 18, No. 2, 2013, h. 132.

dari pihak swasta. Pembentukan Bank Tanah sebagai badan khusus melalui UU No. 6 Tahun 2023 dan PP No. 64 Tahun 2021 merupakan peluang untuk memenuhi kebutuhan tanah secara efektif dan efisien.

Pasal 125 Ayat (4) UU No. 6 Tahun 2023 menyebutkan bahwa “Badan bank tanah berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah”.

Ketentuan pada Pasal 126 UU No. 6 Tahun 2023 menyatakan bahwa “Badan bank tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka mewujudkan ekonomi berkeadilan”.

Sejalan dengan Pasal 126 UU No. 6 Tahun 2023 tersebut, Limbong menyebutkan beberapa kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum yang bisa diantisipasi oleh bank tanah publik antara lain:⁶⁶

- 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

Bernhard Limbong menjelaskan pula bahwa dalam sejumlah literatur ditemukan 6 (enam) fungsi Bank Tanah yaitu :⁶⁷

- 1) Penghimpun tanah (*land keeper*)

⁶⁶ Hadi Arnowo, *Op. Cit*, h. 3083

⁶⁷ Bernhard Limbong, *Op. Cit*, h. 81

Sebagai penghimpun tanah (*land keeper*), Bank Tanah melakukan inventarisasi terhadap tanah-tanah yang akan dijadikan objek pengelolaan Bank Tanah.

- 2) Pengaman tanah (*land warantee*)
Sebagai pengaman tanah (*land warantee*), Bank Tanah dalam melaksanakan kegiatannya mengacu pada rencana tata ruang untuk mengamankan penyediaan, peruntukan dan pemanfaatan tanah berdasarkan rencana tata guna tanah.
- 3) Pengendali penguasaan tanah (*land purchaser*)
Sebagai pengendali penguasaan tanah (*land purchaser*), Bank Tanah mengacu pada rencana tata ruang yang sudah ditetapkan.
- 4) Pengelola tanah (*land management*)
Sebagai pengelola tanah (*land management*), Bank Tanah melakukan analisis, penetapan strategi dan pengelolaan implementasi berkaitan dengan pertanahan.
- 5) Penilai tanah (*land appraisal*)
Sebagai penilai tanah (*land appraisal*), Bank Tanah harus mampu melakukan penilaian tanah yang objektif dalam menciptakan satu sistem nilai dalam penentuan nilai tanah yang berlaku untuk berbagai keperluan.
- 6) Penyalur tanah (*land distributor*)
Sebagai penyalur tanah (*land distributor*), Bank Tanah harus dapat menjamin distribusi tanah yang wajar dan adil berdasarkan kesatuan nilai tanah.

Lebih lanjut, Sri Susyanti Nur menjelaskan bahwa Bank Tanah di pedesaan berfungsi sebagai penghimpun tanah, pengoptimalisasi pemanfaatan tanah pertanian dan mencegah alih fungsi tanah pertanian. Sebagai penghimpun tanah dapat dilakukan terhadap tanah-tanah pertanian yang terfragmentasi dalam persil-persil tanah kecil di bawah batas minimum kepemilikan tanah.

Sebagai pengoptimalisasi pemanfaatan tanah pertanian kegiatan Bank Tanah dapat mencegah hal ini dengan cara membuka suatu wilayah yang telah ditentukan peruntukannya (*zoning*) dilengkapi dengan sarana dan prasarana oleh pemerintah. Sebagai pencegah alih fungsi tanah pertanian maka dapat dilakukan, antara lain dengan tidak mengeluarkan

izin mendirikan bangunan, tidak memberikan izin pemecahan permasalahan, dan kebijakan-kebijakan lainnya yang mendukung pencegahan alih fungsi lahan pertanian.⁶⁸

Menurut Pasal 3 Ayat (1) PP No. 64 Tahun 2021 menyebutkan bahwa “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.

Pasal 3 Ayat (3) PP No. 64 Tahun 2021 menyebutkan bahwa Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) Bank Tanah mempunyai tugas:

- a. melakukan perencanaan kegiatan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan;
- b. melakukan perolehan tanah yang dapat bersumber dari penetapan pemerintah dan pihak lain;
- c. melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung;

⁶⁸ Sri Susyanti Nur, *Op. Cit*, h. 276

- d. melakukan pengelolaan tanah dari kegiatan pengembangan, pemeliharaan dan pengamanan, dan pengendalian tanah;
- e. melakukan pemanfaatan tanah melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain; dan
- f. melakukan pendistribusian tanah dengan melakukan kegiatan penyediaan dan pembagian tanah.

Pasal 16 PP No. 64 Tahun 2021 mengatur bahwa dalam menjalankan fungsi dan tugas, Bank Tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria.

Pembentukan Bank Tanah sebagai badan khusus melalui PP No. 64 Tahun 2021 merupakan suatu cara untuk memenuhi kebutuhan tanah secara efektif dan efisien. Badan Bank Tanah memiliki kewenangan khusus yaitu untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan.

Pengadaan tanah dalam pelaksanaan pembangunan yang selalu menghadapi masalah yang menyebabkan pembangunan fisik di segala bidang tersendat atau bahkan terkatung-katung disebabkan oleh regulasi yang tidak memadai dan terjadinya pergeseran ekonomi politik dari ekonomi kerakyatan ke ekonomi kapitalis neoliberalisme menjadikan tanah komoditas yang memicu liberalisme tanah dan harga tanah menjadi melambung tinggi disebabkan oleh spekulasi tanah.

Penerapan Bank Tanah di Indonesia terutama yang berkaitan dengan penyediaan tanah dalam rangka pembangunan oleh Pemerintah penting untuk memperhatikan hak-hak masyarakat, karena untuk meminimalisir terjadinya ketidaksesuaian akan pemenuhan hak-hak bagi pemegang hak atas tanah.