



**KEWENANGAN BADAN BANK TANAH
DALAM PENGADAAN DAN PENGELOLAAN
TANAH PERSPEKTIF PRINSIP-PRINSIP
UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA**

TESIS

Disusun untuk memperoleh gelar Magister Hukum

Oleh
RASTINI
0811522039

**MAGISTER ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG
2024**

HALAMAN PERSETUJUAN

Tesis dengan judul “**Kewenangan Pengadaan dan Pengelolaan Tanah Oleh Badan Bank Tanah Perspektif Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria**”, disusun oleh Rastini (NIM. 0811522039), telah disetujui oleh Dosen Pembimbing, selanjutnya siap untuk diajukan kepada Panitia Ujian Tesis pada :

Hari : Rabu

Tanggal : 07 Mei 2024

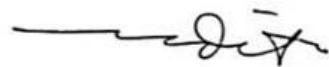
Menyetujui

Dosen Pembimbing I,



Prof. Dr. Martitah, M.Hum.
NIP. 1962051719860121001

Dosen Pembimbing II



Dr. Drs. Suhadi, S.H., M.Si.
NIP. 196711161993091001

Mengetahui

Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum



Dr. Duhita Drivah Suprapti., M.Hum.
NIP. 197212062005012002

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis dengan judul **“Kewenangan Badan Bank Tanah dalam Pengadaan dan Pengelolaan Tanah Perspektif Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria”**, disusun oleh:

Nama : Rastini

NIM : 0811522039

Program Studi : Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang

Telah dipertahankan dalam Sidang Panitia Ujian Tesis Program Pascasarjana, Universitas Negeri Semarang pada hari Selasa tanggal 14 Mei 2024.

Semarang, 21 Mei 2024.

Pengaji Utama

Dr. Rofi Wahanisa, S.H., M.H.
NIP. 198003122008012032

Pengaji I,

Pengaji II,

Prof. Dr. Martitah, M.Hum
NIP. 196205171986012001

Dr. Drs. Suhadi, S.H., M.Si
NIP. 196711161993091001

Mengetahui



PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Rastini

NIM : 0811522039

Menyatakan bahwa tesis yang berjudul “Kewenangan Badan Bank Tanah dalam Pengadaan dan Pengelolaan Tanah Perspektif Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria”, adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari diketahui adanya plagiasi maka siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Semarang, 20 February 2024

Yang Menyatakan,



Rastini
NIM. 0811522039

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Negeri Semarang, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rastini
NIM : 0811522039
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Negeri Semarang **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“Kewenangan Badan Bank Tanah dalam Pengadaan dan Pengelolaan Tanah Perspektif Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria”

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Negeri Semarang berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian, pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Semarang, 28 Mei 2024



Rastini
NIM . 0811522039

RINGKASAN

Nama : Rastini (0811522039)
Program Studi : Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum
Universitas Negeri Semarang
Judul : Kewenangan Badan Bank Tanah dalam Pengadaan dan Pengelolaan Tanah Perspektif Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria
Dosen : 1. Prof. Dr. Martitah, M.Hum
Pembimbing : 2. Dr. Drs. Suhadi, S.H., M.Si.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 memiliki salah satu ketentuan mengenai pembentukan Badan Bank Tanah. Badan Bank Tanah merupakan badan khusus yang mengelola tanah untuk melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah. Peraturan tentang Badan Bank Tanah terdapat pada Undang-Undang Cipta Kerja yang diawali pada pasal 125 yang mana didalamnya memuat penjelasan mengenai Badan Bank Tanah dan penjelasan fungsinya, kemudian pasal 126 menjelaskan mengenai sifat Badan Bank Tanah yang berupaya memberikan jaminan ketersediaan tanah untuk masyarakat. Pada pasal 127 mengatur mengenai sifat Badan Bank Tanah yang nonprofit, pasal 128-129 mengatur mengenai ketentuan Badan Bank Tanah, pengelolaan hak atas tanah dan organisasi Badan Bank Tanah. Sedangkan pasal 130-135 menjelaskan mengenai struktur organisasi pada Badan Bank Tanah.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) merupakan lembaga di bidang pertanahan yang lebih dulu dibentuk sebelum dibentuknya lembaga baru Badan Bank Tanah, lembaga tersebut memiliki kewenangan terkait pengadaan dan pengelolaan tanah. Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang pada pasal 5 menyatakan salah satu fungsi Kementerian ATR yaitu pengadaan tanah dan pengembangan tanah. Tugas dan fungsi Badan Bank Tanah mencakup lingkup kerja Kementerian ATR/BPN, sehingga fungsi tersebut seharusnya tidak diperlukan lagi oleh Badan Bank Tanah karena fungsi tersebut dapat dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN. Peraturan pelaksana Badan Bank Tanah memberikan peluang untuk memunculkan permasalahan kelembagaan akibat antinomy (*conflict of norm*), pada Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dengan pengaturan lainnya. Potensi terjadinya pertentangan berkaitan dengan kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah. Pada peraturan sedang berlaku (*ius constitutum*) terdapat lembaga lain yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengadaan dan pengelolaan tanah seperti fungsi dan tugas Badan Bank Tanah, lembaga tersebut yaitu Kementerian ATR/BPN. Keberadaan dua lembaga antara Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah yang mengurusi tugas pokok pertanahan dikhawatirkan nantinya menimbulkan tumpang tindihnya kewenangan terutama dalam hal pengadaan tanah dan pengelolaan tanah.

Kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah menjadi kewenangan Badan Bank Tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021. Pasal 9 PP No. 64 Tahun 2021 menyebutkan pelaksanaan pengadaan tanah melalui mekanisme tahapan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara berlangsung. Sedangkan untuk pengelolaan disebutkan pada Pasal 10 PP No. 64 Tahun 2021 terdiri dari kegiatan pengembangan tanah, pemeliharaan dan pengamatan tanah, dan pengendalian tanah.

Berkaitan mengenai fungsi dan tugas Badan Bank Tanah yaitu perolehan tanah yang merupakan bentuk penetapan pemerintah yang diatur dalam Pasal 6 huruf a dan Pasal 7 PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah terdapat konflik dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dimana isi pasalnya yaitu “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Makna dalam isi pada pasal tersebut adalah negara hanya diperbolehkan memiliki dengan konsep penguasaan terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk tanah. Namun, berbeda dengan konsep pada Badan Bank Tanah yang mana perolehan berdasarkan hasil penetapan pemerintah dalam hal ini berarti Badan Bank Tanah telah mengadopsi asas *domein verklaring* (Negarasiasi tanah). Di era pemerintahan colonial Hindia Belanda *domein verklaring* pernah diterapkan untuk menguasai tanah masyarakat, namun setelah terbit Undang-Undang Pokok Agraria asas tersebut telah dihapuskan. Asas tersebut memberikan pandangan bahwa tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya maka dianggap tidak ada hak penguasaan diatasnya dan otomatis akan menjadi milik negara. Asas tersebut jika diterapkan jelas telah melanggar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dimana pemerintah melanggar arti hak penguasaan oleh negara dengan menjadikannya sebagai hak milik negara.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, peneliti mengambil rumusan masalah (1) Bagaimana pengaturan lembaga Badan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 perspektif prinsip-prinsip Undang-Undang Pokok Agraria? (2) Bagaimana kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah antara Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN? dan (3) Bagaimana kontruksi ideal pengaturan Badan Bank Tanah yang memuat tentang kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah di Indonesia?. Metode penelitian yang digunakan yaitu pendekatan kualitatif, dengan jenis penelitian yuridis normative dengan validitas data menggunakan *check triangulasi*. Sumber data terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan bahan nonhukum. Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah yang dimiliki Badan Bank Tanah yang kemudian kewenangan tersebut di analisis menggunakan prinsip dan asas Undang-Undang Pokok Agraria. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan yaitu dengan bahan hukum dan nonhukum yang disesuaikan dengan pendekatan penelitian.

Tinjauan penelitian terdahulu penulis menggunakan penelitian dari Defrito Bima Oktavio (2022) dengan judul “Efektivitas Bank Tanah dalam Pelaksanaan

Pengelolaan Tanah di Indonesia”, Firman Husaeni (2022) dengan judul “Kewenangan Badan Bank Tanah dalam Mengatur Penggunaan Tanah Terlantar Dihubungkan dengan Hak Menguasai Negara Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, Celine Gariella Tampi, *et al* (2021) dengan judul “Pembentukan Bank Tanah Berdasarkan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 dalam Rangka Menjamin Kesejahteraan Masyarakat”, M. Roem Syibly & M. Farhan Ahsani (2022) dengan judul “Pengadaan Tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 Menurut Perpektif Fikih Agraria”, dan penelitian Muhammad Fitron (2023) dengan judul “Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah Berkaitan dengan Agraria”. Berdasarkan lima penelitian tersebut diketahui bahwa penelitian yang akan penulis lakukan merupakan penelitian asli dan original karena penulis melakukan penelitian kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah oleh Badan Bank Tanah Perspektif Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria. Peneliti menggunakan landasan teori kewenangan, kepastian hukum, dan teori kontruksi hukum. Sedangkan landasan konseptualnya mengacu pada prinsip-prinsip Undang-Undang Pokok Agraria, Kementerian ATR/BPN, Badan Bank Tanah, pengadaan tanah dan pengelolaan tanah.

Badan Bank Tanah adalah badan hukum khusus (*Sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat dan diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah. Konsep Badan Bank Tanah tidak berbeda jauh dengan bank konvensional, lembaga ini memiliki kesamaan fungsi sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat. Bank konvensional menghimpun dana dari masyarakat dalam wujud tabungan simpanan dan giro yang berbentuk pinjaman atau kredit, sedangkan Badan Bank Tanah menghimpun tanah yang terlantar yang berada di sekitar masyarakat yang nantinya disalurkan untuk kepentingan umum masyarakat. Dengan demikian, Badan Bank Tanah memiliki fungsi sebagai lembaga yang menghimpun tanah (*land keeper*), sebagai pengamanan tanah bagi kebutuhan pembangunan di masa mendatang (*land warantee*), sebagai pengendali tanah (*land purchaser*) dan sebagai pendistribusian tanah untuk pembangunan (*land distributor*).

Badan Bank Tanah memiliki kesetaraan atau keseimbangan dengan Kementerian ATR/BPN karena sama-sama diwadahi oleh undang-undang. Tugas yang dimiliki Badan Bank Tanah merupakan irisan dari tugas dan fungsi Kementerian ATR/BPN. Pembentukan Badan Bank Tanah didasari pada Kementerian ATR/BPN fungsi yang berjalan adalah *land regulator*, sedangkan untuk *land manager berjalan kurang efektif*. Hal ini menjadi penyebab Kementerian ATR/BPN tidak memiliki ketersediaan tanah/cadangan tanah. Maka, dibentuklah Badan Bank Tanah yang memiliki fungsi khusus untuk melakukan perolehan tanah atau mengakuisisi tanah, tanah tersebut didapatkan karena regulasi yang kemudian didistribusikan kembali pada public.

Badan Bank Tanah diatur pada Pasal 125 sampai dengan Pasal 135 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, yang kemudian memiliki peraturan pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah yang

secara tidak langsung didukung oleh tiga Peraturan Pemerintah (PP) yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah; lalu Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 berkaitan dengan pengadaan tanah untuk bidang-bidang tanah yang sudah diberikan izin lokasinya, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang. Namun, pada Undang-Undang Cipta Kerja ini tidak menjadikan Undang-Undang Pokok Agraria sebagai landasan dasar pada pembentukan Badan Bank Tanah, seharusnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Hukum Agraria harus dijadikan dasar pembentukan yang mestinya disederhanakan dalam rumusan substansi pertanahan.

Pada tugas Badan Bank tanah tentang perolehan tanah yang merupakan bentuk penetapan pemerintah yang diatur dalam Pasal 6 huruf a dan Pasal 7 PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah terdapat konflik dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dimana isi pasalnya yaitu “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Makna dalam isi pada pasal tersebut adalah negara hanya diperbolehkan memiliki dengan konsep penguasaan terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk tanah. Namun, berbeda dengan konsep pada Badan Bank Tanah yang mana perolehan berdasarkan hasil penetapan pemerintah dalam hal ini berarti Badan Bank Tanah telah mengadopsi asas *domein verklaring* (Negarasasi tanah). Atas dasar tersebut negara dapat memberikan tanah kepada seseorang/badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukan dan penggunaannya. Dalam menjalankan wewenang tersebut, negara dapat melimpahkan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat hukum adat diperlukan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Asas ini termuat dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria. Tugas dan fungsi perolehan tanah yang berasal dari tanah penetapan pemerintah berpotensi menghidupkan kembali asas *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa “semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (*eigendom*) adalah *domain* negara (domain negara maksudnya adalah milik negara)”. *Domein Verklaring* merupakan langkah awal yang radikal dalam mengusahakan sentralisasi penguasaan tanah dan sumber daya lain ke tangan negara secara factual, asas ini telah dicabut sebagaimana yang tercantum pada Dictum memutuskan UUPA di bawah perkataan “Dengan Mencabut”.

Hak Pengelolaan pada Badan Bank Tanah diperuntukkan menjadi dua yaitu untuk kepentingan ekonomi berkeadilan dan investasi. Pada peruntukkan ini Badan Bank Tanah wajib memiliki skala prioritas untuk kepentingan siapa Hak Pengelolaan itu diberikan. Pada kepentingan ekonomi berkeadilan maka sudah seharusnya Badan Bank Tanah wajib menyediakan tanah untuk kesejahteraan masyarakat Indonesia. Sedangkan jika diperuntukkan untuk investasi maka tanah Hak Pengelolaan (HPL) Badan Bank Tanah dapat bekerjasama dengan pemilik manfaatnya yaitu masyarakat Indonesia sebagaimana yang dicita-citakan pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Badan Bank Tanah menjadi instansi tambahan yang dapat diberikan Hak Pengelolaan, selain intansi pemerintah, BUMN, BUMD, PT. Persero, Badan

Otorita, atau Badan-badan hukum pemerintah lainnya. Melihat karakter penerima HPL merupakan lembaga pemerintah atau perusahaan milik pemerintah seperti BUMN dan BUMD, maka dapat disimpulkan Badan Bank Tanah merupakan bagian dari fungsi pemerintahan.

Terkait dengan kewenangan pengadaan tanah yang dimiliki Badan Bank Tanah memiliki perbedaan dengan kewenangan Kementerian ATR/BPN. Kewenangan pengadaan tanah yang dimiliki Badan Bank Tanah berbasis penyediaan tanah/pencadangan tanah yang diperoleh dari perolehan tanah yang diatasnya terdapat Hak Pengelolaan (HPL). Tanah tersebut didistribusikan kembali jika terdapat intansi ataupun pemerintah yang memerlukan tanah. Hambatan yang dimiliki Badan Bank Tanah dalam pengadaan tanah ini tentu terkait lokasi dan peruntukkan, contohnya misalnya Badan Bank Tanah memiliki tanah di kawasan X dan terdapat lembaga atau instansi pemerintah yang memerlukan tanah di kawasan Y. Maka lembaga atau instansi pemerintah tersebut perlu melakukan permohonan pengadaan tanah ke Kementerian ATR/BPN, hal ini mengingat Badan Bank Tanah hanya melakukan perolehan tanah dan pengadaan tanah berbasis penyediaan tanah. Hal ini dibuktikan, saat ini pelaksanaan kewenangan pengadaan tanah masih dilaksanakan Kementerian ATR/BPN.

Kewenangan yang dimiliki Badan Bank Tanah merupakan kewenangan atributif, kewenangan atributif bersumber dari suatu organ pemerintah kepada dengan dasar peraturan Perundang-undangan, kewenangan yang dimiliki Badan Bank Tanah setara dengan kewenangan yang dimiliki Kementerian ATR/BPN yaitu kewenangan atributif. Pemberian kewenangan yang dimiliki Badan Bank Tanah dengan alasan kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah untuk fungsi manager dari Kementerian ATR/BPN tidak berjalan efektif. Kewenangan atributif berasal dari pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan, yang mana dalam pelaksanannya dilakukan oleh badan/pejabat yang tertera pada peraturan. Tanggungjawab kewenangan atributif berasa pada pejabat/badan sesuai dengan peraturan dasar yang mengaturnya. Dalam konteks ini pembentuk undang-undang menciptakan suatu kewenangan pemerintahan yang baru dan menyerahkannya kepada suatu lembaga/organn pemerintahan.

Tugas dan fungsi pengadaan dan pengelolaan tanah Badan Bank Tanah merupakan irisan atau bagian dari Kementerian ATR/BPN, tugas dan fungsi tersebut juga tetap dijalankan Kementerian ATR/BPN hingga saat ini. Penulis berpendapat jika kewenangan pengadaan tanah tidak difokuskan kepada satu lembaga maka nantinya dapat menyebabkan tidak efektif dan tidak efisien pelaksanaan kewenangan. Pengaturan mengenai pengadaan tanah yang dimiliki Badan Bank Tanah belum dijabarkan secara rinci, hal ini menimbulkan ketidakjelasan kewenangan yang dimilikinya. Badan Bank Tanah memiliki kewenangan pengelolaan tanah dan pengadaan tanah sebagaimana telah dijabarkan di atas, kewenangan merupakan kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak dan hak atau kekuasaan pejabat public untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban public.

Badan Bank Tanah memiliki peran strategis sebagai instrument pengelolaan pertanahan nasional, Badan Bank Tanah memiliki fungsi penanganan berbagai problematika pertanahan secara sistematis, misalnya pemanfaatan tanah yang belum dikembangkan, tanah terlantar, atau yang ditinggalkan kosong dan dianggap memiliki potensi untuk dikembangkan ke arah yang lebih produktif. Dengan fungsi tersebut Badan Bank Tanah akan berjalan efektif apabila memiliki regulasi yang mengatur tujuan, bentuk kelembagaan, dan mekanisme penyelenggaraan yang mampu mengidentifikasinya. Kejelasan regulasi akan berdampak pada efektivitas penerapan konsep Badan Bank Tanah.

Sebagai instrument pengelolaan pertanahan, lembaga Badan Bank Tanah harus mampu mengemban amanat Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, yaitu tanah dikuasai atau diatur negara untuk sebesa-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini menunjukkan Badan Bank Tanah harus mensejaterahkan rakyat melalui pemanfaatan sumber daya tanah secara optimal, berkeadilan dan berkelanjutan. Regulasi Badan Bank Tanah juga harus menjadikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria sebagai dasar penyusunan regulasi, mengingat UUPA merupakan aturan pokok tentang pertanahan di Indonesia. Regulasi yang tepat tentang Badan Bank Tanah sebaiknya diwadahi dalam bentuk Undang-Undang, baik Undang-Undang yang mengatur tersendiri tentang Badan Bank Tanah atau regulasi mengenai Badan Bank Tanah dimasukkan ke Rancangan Undang-Undang Pertanahan. Alasan mendasar pengaturan Badan Bank Tanah di Indonesia harus berupa Undang-Undang karena masalah hak atas tanah bersifat fundamental dan bagian dari hak asasi manusia (HAM).

Kontruksi hukum Badan Bank Tanah dapat dipahami melalui 4 (Empat) indicator melalui (1) Regulasi, (2) Jenis, (3) Pihak-Pihak, (4) Mekanisme Penyelenggaraan. Pengaturan Badan Bank Tanah sebagai upaya untuk mewujudkan asset tanah negara yang berkeadilan dapat tercapai dengan membentuk suatu aturan mengenai Badan Bank Tanah setingkat undang-undang hal ini perlu dilakukan karena adanya pertimbangan filosofis, pertimbangan konstitusional dan pertimbangan sosiologis. Konsep keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum dalam bentuk tanah dapat dilihat dari proses penyelenggaraan hak tanah yang sudah lama diterapkan. Kewenangan pengadaan tanah perlu difokuskan pada satu Lembaga yaitu Badan Bank Tanah hal ini bertujuan untuk meminimalisir terjadinya tumpang tindih kewenangan (*overlapping*) pada dua Lembaga yaitu Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah baik pengadaan tanah yang berbasis permohonan instansi/lembaga ataupun penyediaan tanah. Selain hal itu, mengfokuskan kewenangan pada satu Lembaga bertujuan terlaksananya tugas dan fungsi secara optimal. Penyusunan skala prioritas juga dibutuhkan agar skala prioritas tujuan penyediaan tanah, yaitu untuk pembangunan kepentingan umum terlebih dahulu agar meminimalisir liberalisasi tanah untuk kaum pemodal. Badan Bank Tanah perlu memiliki kriteria dan persyaratan bagi Badan Bank Tanah dalam melakukan pengadaan dan pengelolaan tanah agar landasan hukum yang dimilikinya menjadi jelas dan rinci, mengingat Badan Bank Tanah memiliki

kewenangan masalah hak atas tanah yang bersifat fundamental dan bagian dari hak asasi manusia (HAM).

ABSTRAK

Badan Bank Tanah sebagai lembaga baru di bidang pertanahan memiliki tugas dan fungsi yang hampir sama dengan Kementerian ATR/BPN. Badan Bank Tanah hadir sebagai lembaga yang menyediakan tanah kepada negara untuk pembangunan fasilitas umum. Peneliti mengambil rumusan masalah (1) Bagaimana pengaturan lembaga Badan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 perspektif prinsip-prinsip Undang-Undang Pokok Agraria, (2) Bagaimana kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah antara Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN, dan (3) Bagaimana kontruksi ideal pengaturan Badan Bank Tanah yang memuat tentang kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah di Indonesia.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Defrito Bima Oktavio (2022), Firman Husaeni (2022), Celine Gabriella Tampi, *et al* (2021), M. Roem Syibly & M. Farhan Ahsani (2022), dan penelitian Muhammad Fitron (2023). Peneliti menggunakan landasan teori kepastian hukum, teori kewenangan, dan teori kontruksi hukum. Landasan konseptual mengacu pada prinsip-prinsip UUPA, Kementerian ATR/BPN, Badan Bank Tanah, pengadaan tanah dan pengelolaan tanah. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian yuridis normatif dan validitas *check triangulasi*. Sumber data terdiri dari bahan hukum primer, tersier dan bahan nonhukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum yang disesuaikan dengan pendekatan penelitian.

Hasil penelitian menunjukkan 1) Pembentukan peraturan Badan Bank Tanah yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tidak menjadikan UUPA sebagai dasar pembentukan, aturan tentang Badan Bank Tanah juga tidak memiliki landasan filosofis, yuridis dan sosiologis pada naskah akademik. 2) Kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah Badan Bank Tanah merupakan irisan kewenangan dari Kementerian ATR/BPN. Pembentukan Badan Bank Tanah didasari pada Kementerian ATR/BPN fungsi yang berjalan adalah *land regulator*, sedangkan untuk *land manager berjalan kurang efektif*. 3) Kontruksi hukum kewenangan pengadaan tanah perlu difokuskan pada satu lembaga yaitu Badan Bank Tanah, penyusunan skala prioritas juga dibutuhkan agar meminimalisir liberalisasi tanah untuk kaum pemodal, Badan Bank Tanah perlu memiliki kriteria dan persyaratan bagi Badan Bank Tanah dalam melakukan pengadaan dan pengelolaan tanah.

Berdasarkan hasil penelitian pengadaan dan pengelolaan tanah masih dipegang dua Lembaga yaitu Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN, perlu dilakukan pemisahan kewenangan antara keduanya dengan mengfokuskan tugas pengadaan dan pengelolaan tanah kepada Badan Bank Tanah yang disertai dengan penjelasan tugas dan fungsinya secara rinci untuk meminimalisir terjadinya tumpang tindih kewenangan (*overlapping*) dan pengoptimalan tugas dan fungsi.

Kata Kunci: Badan Bank Tanah, Kementerian ATR/BPN, Pengadaan Tanah, & Pengelolaan tanah.

ABSTRACT

The Land Bank Agency as a new institution in the land sector has almost the same duties and functions as the Ministry of ATR/BPN. The Land Bank Agency exists as an institution that provides land to the state for the construction of public facilities. The researcher took the problem formulation (1) How is the Land Bank Agency regulated in Law Number 6 of 2023 from the perspective of the principles of the Basic Agrarian Law, (2) What is the authority for land procurement and management between the Land Bank Agency and the ATR/BPN Ministry, and (3) What is the ideal construction of Land Bank Agency regulations that contain the authority to acquire and manage land in Indonesia.

This research refers to research by Defrito Bima Oktavio (2022), Firman Husaeni (2022), Celine Gabriella Tampi, et al (2021), M. Roem Syibly & M. Farhan Ahsani (2022), and research by Muhammad Fitron (2023). Researchers use the basis of legal certainty theory, authority theory, and legal construction theory. The conceptual basis refers to the principles of UUPA, Ministry of ATR/BPN, Land Bank Agency, land acquisition and land management. The research method uses a qualitative approach with normative juridical research and validity check triangulation. Data sources consist of primary, tertiary legal materials and non-legal materials. The technique for collecting legal materials is carried out by collecting legal materials that are adapted to the research approach.

The results of the research show 1) The formation of Land Bank Agency regulations, namely Law Number 6 of 2023, does not use UUPA as the basis for formation, the regulations regarding Land Banks also do not have a philosophical, juridical and sociological basis in academic texts. 2) The land procurement and management authority of the Land Bank Agency is part of the authority of the Ministry of ATR/BPN. The establishment of the Land Bank was based on the Ministry of ATR/BPN's function being land regulator, while the land manager's function was less effective. 3) The legal construction of land procurement authority needs to be focused on one institution, namely the Land Bank, the preparation of a priority scale is also needed to minimize land liberalization for investors, the Land Bank needs to have criteria and requirements for Land Banks in carrying out land procurement and management.

Based on research results, land procurement and management is still held by two institutions, namely the Land Bank Agency and the Ministry of ATR/BPN, it is necessary to separate authority between the two by focusing land procurement and management tasks on the Land Bank Agency, accompanied by a detailed explanation of its duties and functions to minimize the occurrence overlapping authority and optimizing tasks and functions.

Keywords: *Land Bank Agency, Ministry of ATR/BPN, Land Acquisition, & Land Management.*

PRAKATA

Puji syukur penulis panjatkan atas kehadirat Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan penelitian tesis dengan judul “Kewenangan Pengadaan dan Pengelolaan Tanah Oleh Badan Bank Tanah Perspektif Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria”. Penyelesaian penulisan penelitian tesis ini bertujuan untuk melengkapi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan strata dua (S2) pada program studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang.

Penulis menyadari dalam penyusunan penelitian tesis ini dapat terselesaikan dengan baik atas bantuan dari berbagai pihak, sehingga pada kesempatan kali ini penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Allah SWT atas segala nikmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan penelitian tesis ini;
2. Nabi Agung Muhammad SAW yang senantiasa menjadi panutan dan idola bagi umatnya;
3. Prof. Dr. S Martono M.Si., Rektor Universitas Negeri Semarang;
4. Prof. Dr. Ali Mashyar Mursyid, S.H., M.H., Dekan Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang;
5. Dr. Indah Sri Utari, S.H., M.Hum., Wakil Dekan Bidang Akademik Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang;
6. Dr. Duhita Driyah Suprapti, S.H., M.Hum., Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Negeri Semarang;

7. Prof. Dr. Martitah, M.Hum., Dr. Drs Suhadi, S.H., MSi selaku Dosen Pembimbing yang dengan sabar memberikan bimbingan, arahan dan memberi ilmu kepada penulis sehingga penyusunan tesis ini dapat terselesaikan;
8. Seluruh Dosen dan Staf Akademika Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan ilmu serta berbagai pengalaman kepada penulis, sehingga penulis mendapat pengetahuan tentang ilmu hukum yang bermanfaat bagi penulis saat ini hingga di masa yang akan datang;
9. Bapak Kusnadi dan Ibu Kasti, orang tua penulis yang selalu mendidik, mendoakan dan selalu memberikan dukungan kepada penulis. Penulis ucapkan terima kasih atas segala pengorbanan dan jerih payah yang telah diberikan di setiap langkah perjalanan studi hingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.
10. Taufik Suprianto, terima kasih telah menjadi sosok pendamping yang berkontribusi banyak dalam penulisan tesis ini, meluangkan baik tenaga, waktu, pikiran, maupun materi kepada penulis. Selalu memberikan semangat, dukungan, nasehat serta yang selalu sabar mengingatkan penulis diproses panjang penelitian tesis ini;
11. Teman seperjuangan penulis Aulia Askinatun Nahar, Ahsana Nadiyya, Jaka Bangkit Sanjaya, yang selalu membersamai dan terus memberikan segala sesuatu yang baik dalam keadaan apapun, terima kasih telah memberikan dukungan, semangat, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian tesis ini;
12. Teman-teman Fast track dan teman-teman seperjuangan Program Studi Strata Dua (S2) Ilmu Hukum, Universitas Negeri Semarang;

13. Rastini, diri saya sendiri apresiasi sebesar-besarnya karena telah bertanggung jawab menyelesaikan apa yang telah dimulai. Terima kasih untuk selalu berusaha dan tidak menyerah ketika menjalani semuanya, ini merupakan pencapaian yang patut dibanggakan untuk diri sendiri;
14. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah ikhlas membantu penulis menyelesaikan penulisan penelitian tesis ini.

Penulis sadar akan keterbatasan dan kekurangan dalam penulisan tesis ini, sehingga segala kritik dan saran yang membangun akan penulis harapkan. Semoga penulisan tesis ini dapat memberikan manfaat dan menambah wawasan ilmu pengetahuan bagi semua orang terutama bagi peneliti selanjutnya.

DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	v
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	v
RINGKASAN	vi
ABSTRACT	xiv
PRAKATA	xv
DAFTAR ISI	xviii
DAFTAR BAGAN	xx
DAFTAR TABEL	xxi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah	12
1.3. Tujuan Penelitian	12
1.4. Manfaat Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
2.1. Penelitian Terdahulu	15
2.2. Landasan Teori	23
2.3. Kerangka Konseptual	33
2.4. Kerangka Berpikir	53
BAB III METODE PENELITIAN	57
3.1. Pendekatan Penelitian	57
3.2. Jenis Penelitian Hukum	59
3.3. Fokus Penelitian	60
3.4. Sumber Data	60
3.5. Teknik Pengumpulan Data	64
3.6. Validitas Data	64
3.7. Teknik Analisis Data	64

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	66
4.1. Pengaturan Lembaga Badan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 perspektif prinsip-prinsip Undang-Undang Pokok Agraria ...	66
4.2. Kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah antara Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN	96
4.3. Konstruksi Ideal Pengaturan Badan Bank Tanah yang Berisi Kewenangan Pengadaan dan Pengelolaan Tanah di Indonesia.....	124
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	138
5.1. Kesimpulan	138
5.2. Saran.....	141
DAFTAR PUSTAKA	143

DAFTAR BAGAN

Bagan 1. 1 Pemaknaan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012	3
Bagan 2. 1 Kerangka Berpikir	56
Bagan 4. 1 Pengaturan Badan Bank Tanah di Indonesia	74
Bagan 4. 2 Struktur Organisasi Badan Bank Tanah	76
Bagan 4. 3 Perbandingan Pengaturan Badan Bank Tanah dengan Kementerian ATR/BPN	115

DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Tinjauan Penelitian.....	16
Tabel 4. 1 Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara.....	88
Tabel 4. 2 Perbandingan fungsi kelembagaan Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah.....	91
Tabel 4. 3 Perbandingan Tugas, Fungsi dan Wewenang Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN	117
Tabel 4. 4 Pasal Bermasalah pada PP No. 64 Tahun 2021	128
Tabel 4. 5 Kontruksi Hukum Pengaturan Badan Bank Tanah dan Kondisi Eksisting.....	132
Tabel 4. 6 Kontruksi Ideal Hukum baru tentang Badan Bank Tanah.....	133

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pengaturan tentang tanah didasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Selanjutnya disebut dengan UUPA), sebagaimana pada UUPA Pasal 1 bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Pasal 1 pada Undang-Undang Pokok Agraria berisikan ketentuan Berdasarkan ketentuan bagaimana hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa, yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa.

Undang-undang Pokok Agraria telah mengatur kewenangan negara dalam penguasaan tanah sesuai dengan pasal 2 ayat 2, dan sesuai dengan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dimana isi pasalnya yaitu “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Makna dalam isi pada pasal tersebut adalah konsep penguasaan tersebut memberikan kewenangan sebagai berikut:

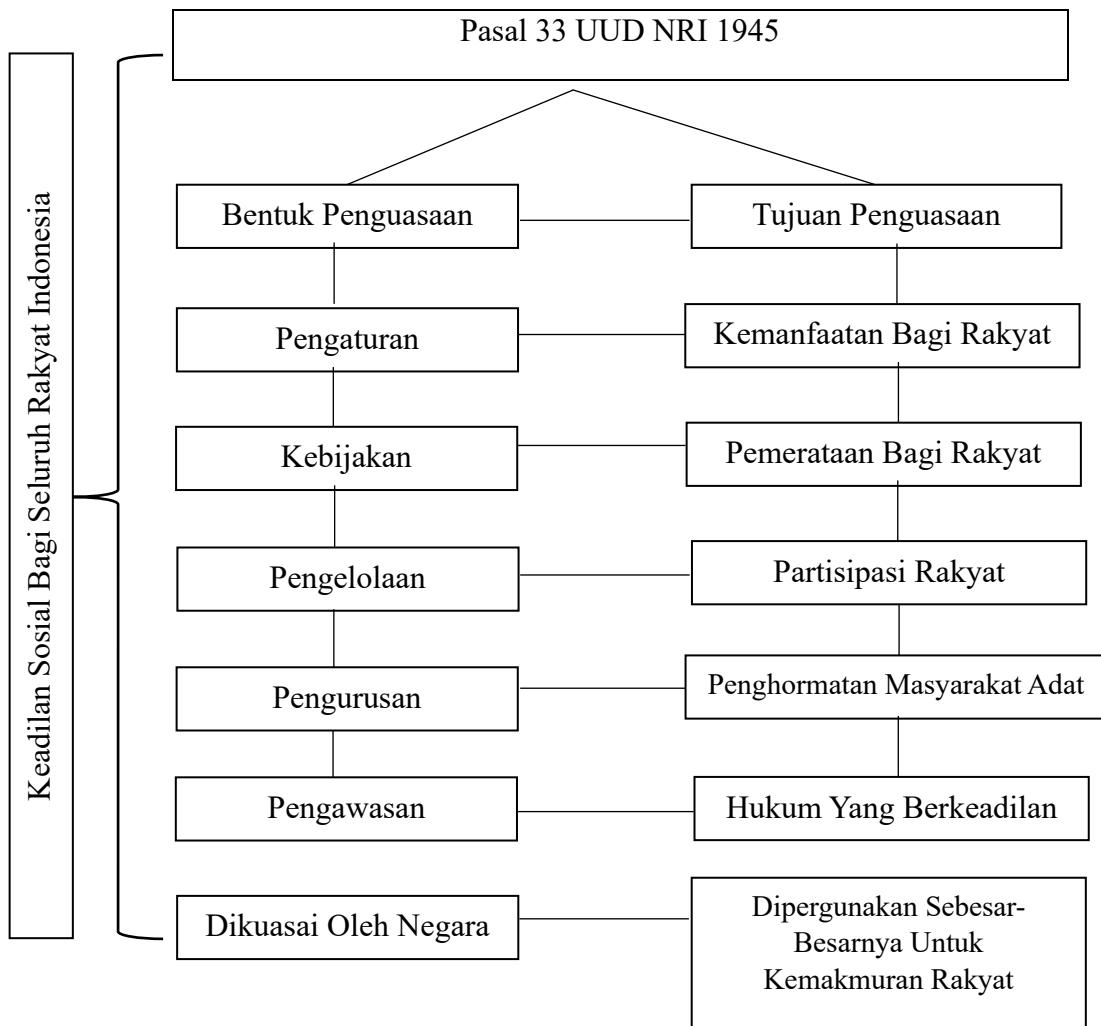
- a. Pengatur dan penyelenggara peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemelihara bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Penentu dan pengatur hubungan secara hukum antara manusia dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

- c. Penentu dan pengatur hubungan secara hukum manusia dan perbuatan hukum terkait dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

Hak Menguasai Negara yang terkandung dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 berupa wewenang dan kewajiban dalam bidang hukum public yang diberikan kepada negara, Hak Menguasai Negara ini juga dijelaskan pada putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 36/PUU-X/2012. Berikut ini kontruksi Hak Menguasai Negara dalam putusan Mahkamah Konstitusi ini dapat diuraikan pada bentuk bagan berikut ini:

Bagan 1. 1 Pemaknaan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 Dalam Putusan

Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012



(Sumber : Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012)

Kewenangan tersebut dilaksanakan dengan tujuan untuk kemakmuran rakyat, berdasarkan ayat 4 UUPA menegaskan hak menguasai negara tersebut dalam pelaksanaannya dikuasakan kepada daerah-daerah swantatra dan masyarakat hukum adat tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Hak

menguasai negara digunakan untuk pengaturan peruntukkan tanah, peruntukkan tersebut ditujukan untuk kepentingan Masyarakat baik yang bersifat individu atau yang bertujuan untuk kepentingan umum yang memang perlu mendapat perlakuan yang adil dan seimbang (Azharniyah & Suhaimi, 2022).

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 atau yang disebut dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) memiliki salah satu dasar yaitu mengenai kepemilikan negara atas tanah yang terdiri dari tiga subyek hukum pemegang hak atas tanah terkait penguasaan tanah oleh negara yaitu (Wardani, 2021):

- a. Hak bangsa atas tanah atau hubungan public, tanah merupakan anugrah oleh Tuhan Yang Maha Esa yang melekat dalam harkat dan martabat berbangsa dan bernegara dan bersifat kodrat hal ini diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 33 ayat 3, hak fundamental bangsa dan materi hukum konstitusi sebagai sebagai aturan dasar hingga aturan pelaksananya yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1945.
- b. Hak negara sebagai hubungan antara tanah dan negara, tanah dalam hal ini sebagai pertanggung jawaban atas eksistensi pemerintah memiliki kewenangan mengatur, mengurus, dan mengawasi keterkaitan antara hak-hak atas tanah milik masyarakat Indonesia.
- c. Hak perorangan yaitu sebuah hak muncul dari hubungan hukum individu dengan tanah.

Pada pasal 2 UUPA yang memiliki kewenangan penguasaan yang dimiliki negara yang memiliki arti kewenangan untuk public yaitu tidak kewenangan yang menguasai secara fisik seperti penguasaan hak atas tanah. (Amarrohman & Witjaksono, 2021, p. 83). Dasar tersebut yang menjadikan dibentuk dan dikeluarkan suatu kebijakan oleh yang diperuntukkan untuk memperbaiki masalah agrarian dengan menata ulang kepemilikan, penguasaan, memanfaatkan dan menggunakan tanah. Tanah dapat dilakukan penataan dan pengelolaan dengan baik apabila dapat diarahkan dengan mengendalikan, menafaatkan, menggunakan, penguasaan dan kepemilikan tanah untuk masyarakat Indonesia yang bersifat kompetensi dan transparasi (Bening & Rafiqi, 2022).

Pada tahun 2020 ditetapkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan undang-undang yang berlaku pada tanggal 2 November 2020 yang mengusung konsep *omnibus law* yang dikenal dengan sebagai hukum yang dipakai untuk memuat banyak hal namun lebih efisien (Sodikin, 2020). Beragam topik yang diatur tersebut, salah satunya adalah tentang Badan Bank Tanah. Badan Bank Tanah merupakan badan khusus dengan kewenangan pengelolaan tanah dengan menjalankan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah. Badan Bank Tanah memiliki tujuan untuk memberikan kesejahteraan masyarakat dengan cara memanfaatkan sumber daya tanah dengan optimal, berkeadilan, dan berkelanjutan. Sehingga untuk mencapai tujuan ini, perlu peraturan perundangan tentang Badan Bank Tanah yang didalamnya mengatur secara

spesifik tentang Badan Bank Tanah (Lumintang & Tampongango, 2021).

Badan Bank tanah berasal dari dua istilah yaitu *land bangking* dan *land banks*.

Land bangking jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi “perbankan tanah”. Sedangkan untuk istilah yang kedua *land banks* digunakan untuk menggambarkan adanya lembaga/kerja sama antar lembaga pertanahan pada bidang pengadaan tanah (Zahra, 2017). Lembaga Badan Bank Tanah dibentuk karena naiknya harga tanah di setiap tahunnya, sedangkan negara membutuhkan tanah untuk memenuhi fasilitas umum melalui pembangunan (Wardani, 2021).

Pada tahun 2021 diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (selanjutnya disebut dengan PP Badan Bank Tanah), Peraturan Pemerintah menjadi peraturan pelaksana Undang-Undang Cipta Kerja. PP Badan Bank Tanah menyebutkan struktur dari Badan Bank Tanah secara general terdiri dari Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana. Komite diketuai oleh Kementerian ATR/BPN yang dengan anggotanya yaitu Menteri dan kepala yang ditunjuk oleh Presiden. Kemudian, pada Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah ini dalam beberapa pasal yang memerintahkan perlu adanya peraturan presiden mengenai Badan Bank Tanah. Pasal tersebut yang dimaksud antara lain Pasal 26 ayat (7), Pasal 32 ayat (3), Pasal 34 ayat (4), Pasal 35, dan Pasal 44 ayat (2). Pasal tersebut memberikan konklusi bahwa peraturan presiden merupakan kunci dibentuk dan terlaksananya Badan Bank Tanah. Kemudian kunci ini diwujudkan dalam

bentuk Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah (Wahanisa & Al Fikry, 2022).

Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah merupakan bentuk ketidakpatuhan pembentuk peraturan perundang-undangan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yaitu didasari sejak ditetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengusung konsep *Omnibus Law*, menimbulkan berbagai polemic dari berbagai pihak dan meminta untuk dilakukan permohonan uji formil terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dengan pertimbangan salah satunya yaitu UU Ciptaker tidak memiliki kejelasan tujuan, rumusan dan tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat secara maksimal. Mahkamah Konstitusi telah memberikan amar putusan *a quo* yang kemudian menyatakan pada poin 5 memerintahkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka undang-undang *a quo* menjadi inkonstitusional permanen. Pada poin 7 menyatakan untuk menangguhkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan undang-undang *a quo*.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi (MK) atas pengujian formil, kemudian pemerintah menerbitkan Peraturan Pengganti Undang-

Undang No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang mana pada pasal 125-135 Undang-Undang Cipta Kerja mengatur mengenai keberadaan Badan Bank Tanah yang hadir sebagai *land manager* yang memiliki fungsi pengelolaan tanah dengan strategi yang dibentuknya demi pengoptimalan pengembangan pemanfaatan tanah. Pada pasal 125 yang mana didalamnya terdapat penjelasan ketentuan Badan Bank Tanah dan penjelasan fungsinya, kemudian pasal 126 menjelaskan mengenai sifat Badan Bank Tanah yang berupaya memberikan jaminan penyediaan tanah masyarakat. Pada pasal 127 mengatur mengenai sifat Badan Bank Tanah yang nonprofit, pasal 128-129 mengatur mengenai ketentuan Badan Bank Tanah, pengelolaan hak atas tanah dan organisasi Badan Bank Tanah. Sedangkan pasal 130-135 menjelaskan mengenai struktur organisasi pada Badan Bank Tanah (Bening & Rafiqi, 2022).

Badan Bank Tanah memiliki tugas dan fungsi merencanakan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Sebelum dibentuknya lembaga baru Badan Bank Tanah, terdapat lembaga pertanahan dengan kewenangan yang sama pada pengadaan tanah, yaitu Kementerian ATR/BPN. Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang pada pasal 5 menyatakan pengadaan tanah sebagai salah satu fungsi Kementerian ATR. Hal ini yang menjadi kesimpulan, bahwa kewenangan yang dimiliki Badan Bank Tanah merupakan lingkup kerja

Kementerian ATR/BPN, sehingga fungsi tersebut seharusnya tidak diperlukan lagi oleh Badan Bank Tanah dikarenakan fungsi tersebut dapat dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN. (Bening & Rafiqi, 2022)

Peluang munculnya permasalahan kelembagaan akibat antinomy (*conflict of norm*), pada Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dengan pengaturan lainnya. Peluang terjadinya konflik antara kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah. Pada peraturan yang sedang berlaku (*ius contitutum*) yaitu adanya lembaga/instansi lain yang memiliki kewenangan yang sama terhadap pengadaan dan pengelolaan tanah. Kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah Kementerian ATR/BPN terdapat dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria Tata Ruang menyebutkan fungsi Kementerian Agraria Tata Ruang yaitu salah satunya merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan atau sebuah aturan tata ruang, survey dan memetakan pertanahan dan ruang, menetapkan hak dan mendaftarkan tanah, menata pertanahan pengadaan tanah dan mengembangkan pertanahan, mengendalikan dan menertibkan tanah dan ruang, serta menangani konflik pertanahan. Pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional pada Pasal 3 huruf e menyebutkan Badan Pertanahan Nasional memiliki fungsi merumuskan dan melaksanakan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan.

Kementerian ATR/BPN sebagai lembaga yang dibentuk untuk penanganan dan penataan permasalahan bidang agraria di Indonesia, berdasarkan Perpres

Nomor 47 Tahun 2022 tentang Kementerian ATR/BPN memiliki kewenangan untuk mengelola tanah, kemudian untuk Kementerian ATR/BPN juga memiliki tugas dan fungsi perumusan pelaksanaan reforma agrarian dengan mengacu tata kelola pertanahan yang telah ada. Keberadaan dua lembaga antara Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah yang mengurus tugas pokok pertanahan dikhawatirkan nantinya menimbulkan tumpang tindihnya kewenangan terutama dalam hal pengadaan dan pengelolaan tanah. Tumpang tindih tersebut dikarenakan Kementerian ATR/BPN dalam ketentuan Pasal 3 huruf e Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 memiliki tugas untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan pengadaan tanah, sedangkan Badan Bank Tanah Pasal 125 ayat 4 UU Cipta Kerja, Badan Bank Tanah memiliki fungsi perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Kedua fungsi tersebut tentu telah memenuhi syarat *overlapped* kewenangan jika terjadi tumpang tindih jelas akan tujuan yang dimiliki Undang-Undang Cipta Kerja yang mengusahakan penyederhanaan dan menghilangkan tumpang tindih tugas dan fungsi kelembagaan.

Kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah menjadi kewenangan Badan Bank Tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dan Pasal 3 ayat (1) PP No. 64 Tahun 2021. Pengadaan pada Pasal 9 PP No. 64 Tahun 2021 menyebutkan pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan dengan prosedur pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum/pengadaan tanah secara berlangsung. Sedangkan untuk pengelolaan disebutkan pada Pasal 10 PP

No. 64 Tahun 2021 terdiri dari kegiatan pengembangan tanah, pemeliharaan dan pengamatan tanah, dan pengendalian tanah.

Berkaitan mengenai fungsi dan tugas Badan Bank Tanah perolehan tanah dari bentuk penetapan pemerintah pada Pasal 6 huruf a dan Pasal 7 PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah terdapat konflik dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang isi pasalnya yaitu “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Makna dalam isi pada pasal tersebut adalah negara hanya diperbolehkan memiliki dengan konsep penguasaan terhadap bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk tanah. Namun, pada berbeda dengan konsep pada Badan Bank Tanah yang mana perolehan berdasarkan hasil penetapan pemerintah dalam hal ini berarti Badan Bank Tanah telah mengadopsi asas *domein veklaring* (Negarasiasi tanah) dan telah menyelewengkan hak menguasai negara.

Di era pemerintahan colonial Hindia Belanda *domein verklaring* pernah diterapkan untuk menguasai tanah masyarakat, namun setelah terbit Undang-Undang Pokok Agraria asas tersebut telah dihapuskan. Asas tersebut memberikan pandangan tanah yang diatasnya tidak ada kepemilikannya dan kepemilikan tersebut tidak dapat dibuktikan maka tanah tersebut akan menjadi milik negara (Erdiana, Santoso, & Prasetyo, 2021). Asas tersebut jika diterapkan jelas telah melaggar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, dimana pemerintah melanggar arti hak penguasaan oleh negara dengan menjadikannya sebagai hak milik negara. Oleh karena itu, berdasarkan

permasalahan-permasalahan yang telah diuraikan di atas mengenai kewenangan-kewenangan Badan Bank Tanah atas pengadaan dan pengelolaan tanah, penulis mencoba melakukan penelitian dengan judul “Kewenangan Badan Bank Tanah dalam Pengadaan dan Pengelolaan Tanah Perspektif Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria”.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, terdapat rumusan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan lembaga Badan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 perspektif prinsip-prinsip Undang-Undang Pokok Agraria?
2. Bagaimana kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah antara Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN?
3. Bagaimana kontruksi ideal pengaturan Badan Bank Tanah yang memuat tentang kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah di Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari dilakukannya penulisan karya ini yaitu:

1. Untuk menemukan keselarasan pengaturan Badan Bank Tanah pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dengan prinsip-prinsip Undang-Undang Pokok Agraria.
2. Untuk menemukan kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah dua lembaga antara Badan Bank Tanah dengan Kementerian ATR/BPN.

3. Untuk mengkontruksi pengaturan yang ideal Badan Bank Tanah yang memuat tentang kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah di Indonesia.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat dalam pendidikan baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi dunia pendidikan khususnya dalam hal kewenangan lembaga pertanahan antara Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN pasca diterbitkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dan keselarasan pengaturan Badan Bank Tanah jika diliat dari prinsip-prinsip Undang-Undang Pokok Agraria. Penelitian ini diharapkan mampu sebagai pijakan dan referensi pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan kewenangan lembaga pertanahan.

2. Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak yang terkait dalam penelitian ini, diantaranya :

a. Bagi masyarakat

Memberikan informasi kepada masyarakat terkait kewenangan lembaga pertanahan terutama Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN yang memiliki wewenang pengadaan dan

pengelolaan tanah. Memberikan referensi pada masyarakat yang berkepentingan dan instansi yang berwenang, sehingga mengetahui tugas dan fungsi dari lembaga pertanahan terutama pada Badan Bank Tanah yang merupakan lembaga baru dalam pengadaan dan pengelolaan pertanahan di Indonesia.

b. Bagi instansi terkait

Memberikan masukan terkait kewenangan dari lembaga pertanahan yang saling berkaitan satu sama lain pasca terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah sehingga dapat dilakukan evaluasi terhadap tugas dan fungsi dari lembaga pertanahan yang saling tumpang tindih.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penulis melakukan tinjauan penelitian terdahulu sebagai perbandingan persamaan dan perbedaan penelitian yang sebelumnya telah ada terkait dengan Kewenangan Badan Bank Tanah dalam Pengadaan dan Pengelolaan Tanah Perspektif Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria, sebagai berikut:

Tabel 2. 1 Tinjauan Penelitian

No	Nama Peneliti, Judul	Hasil	Persamaan	Perbedaan	Pembaharuan
1.	Defrito Bima Oktavia (2022), “Efektivitas Bank Tanah dalam Pelaksanaan Pengelolaan Tanah di Indonesia”	Badan Bank Tanah memiliki tugas dan fungsi serta peran yang penting untuk pengembangan dan peningkatan pemanfaatan lahan atau tanah, berjalan atau tidaknya pelaksanaan tugas dan fungsi tersebut bergantung dari regulasi yang mengaturnya.	Mengkaji mengenai pengelolaan tanah yang dilakukan oleh Badan Bank Tanah	Mengkaji kewenangan Badan Bank Tanah terhadap tugas dan fungsi pengadaan dan pengelolaan tanah yang ada di Indonesia.	Fokus mengkaji kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah tanah antara Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah pasca berlakunya PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan mengkaji mengenai keselarasan pengaturan Badan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip UUPA.
2.	Firman Husaeni (2022), “kewenangan Badan Bank Tanah	Kewenangan Badan Bank Tanah dalam mengatur penggunaan tanah terlantar untuk 30% guna reforma	Kewenangan Badan Bank Tanah dalam pengelolaan tanah di Indonesia	Fokus mengkaji kewenangan Badan Bank Tanah dengan Pasal 33	Fokus mengkaji kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah tanah antara Kementerian ATR/BPN dan

	dalam Mengatur Penggunaan Tanah Terlantar Dihubungkan dengan Hak Menguasai Negara Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”	agrarian dan mempermudah investasi telah membuat suatu norma hukum yang baru dalam sistem pertanahan di Indonesia.		Ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia.	Badan Badan Bank Tanah pasca berlakunya PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan mengkaji mengenai keselarasan pengaturan Badan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip UUPA.
3.	Celline Gabriella Tampi, dkk (2021). “Pembentukan Bank Tanah Berdasarkan Undang-Undang	Pada PP Badan Bank Tanah menjadi salah satu bentuk implementasi, bahwa pengaturan tentang Badan Bank Tanah harus memenuhi ketiga unsur pokok nilai dasar yaitu: keadilan, kegunaan atau	Kepentingan, Tugas dan fungsi dibentuknya Badan Bank Tanah di Indonesia	Penelitian Fokus Kajian mengenai tugas dan fungsi Badan Bank Tanah yang harus menjamin kesejahteraan masyarakat.	Fokus mengkaji kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah tanah antara Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah pasca berlakunya PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank

	No 11 Tahun 2020 dalam Rangka Menjamin Kesejahteraan Masyarakat”	kemanfaatan dan kepastian hukum.			Tanah dan mengkaji mengenai keselarasan pengaturan Badan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip UUPA.
4.	M. Roem Syibly, dkk (2022). “Pengadaan Tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 Menurut Perpektif Fikih Agraria”	Pengadaan Tanah di Indonesia menurut PP No. 64 Tahun 2021, dijelaskan pada Pasal 18 UUPA yang menjabarkan 2 (dua) komponen penting pengadaan tanah jika negara “terpaksa” untuk memperoleh tanah dari masyarakat, yaitu hak dilakukan semata-mata untuk kepentingan umum dan pemegang hak atas tanah harus di berikan ganti kerugian.	Mengkaji mengenai Pengadaan Tanah pada Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah yang diberlakukan di Indonesia	Fokus mengkaji pengadaan tanah yang dilakukan oleh Badan Bank Tanah pasca terbitnya Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021	Fokus mengkaji kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah tanah antara Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah pasca berlakunya PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan mengkaji mengenai keselarasan pengaturan Badan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip UUPA.
5.	Muhammad Fitron, dkk (2023).	Badan Bank Tanah sudah mulai diterapkan dan telah banyak	Mengkaji mengenai keberadaan Badan Bank	Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 64	Fokus mengkaji kewenangan pengadaan dan pengelolaan

	<p>“Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah Berkaitan dengan Agraria”</p>	<p>mendapatkan aset tanah Badan Bank Tanah, namun untuk wilayah Karesidenan Pekalongan, objek tanah yang merupakan aset Badan Bank Tanah hanya terdapat di Kabupaten Brebes. Hambatan yaitu status Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang bersifat inkonstitusional bersyarat sehingga berdampak pada Penyertaan Modal Negara pada Badan Bank Tanah.</p>	<p>Tanah pasca terbitnya Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah</p>	<p>Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah terkait dengan agraria dan kendala dalam pelaksanaan peraturan tersebut.</p>	<p>tanah tanah antara Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah pasca berlakunya PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan mengkaji mengenai keselarasan pengaturan Badan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip UUPA.</p>
--	---	--	--	---	--

Peneliti menggunakan 5 penelitian terdahulu berupa tesis dan artikel yang menjadi landasan penulisan tema ini, yang pertama penulis menggunakan tesis penelitian oleh Defrito Bima Oktavia, “Efektivitas Bank Tanah dalam Pelaksanaan Pengelolaan Tanah di Indonesia” Penelitian ini memiliki kesamaan dengan topic yang diteliti penulis yaitu mengkaji pengelolaan tanah yang dilakukan oleh Badan Bank Tanah. Sedangkan untuk perbedaannya yaitu penelitian ini mengkaji peran dan fungsi Badan Bank Tanah dalam pengelolaan tanah di Indonesia, sedangkan penulis mengkaji kewenangan antara Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah pasca berlakunya PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan mengkaji mengenai keselarasan pengaturan Badan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip UUPA. Hasil penelitian tesis ini yaitu diperoleh peran dan fungsi Badan Bank Tanah dalam pengelolaan tanah di Indonesia memiliki peran yang sangat penting dalam mengembangkan serta meningkatkan kapasitas pemanfaatan lahan dan berhasil atau tidaknya pelaksanaan pengelolaan Badan Bank Tanah di Indonesia tergantung pada regulasi yang mengaturnya.

Penelitian kedua oleh Firman Husaeni, “kewenangan Badan Bank Tanah dalam Mengatur Penggunaan Tanah Terlantar Dihubungkan dengan Hak Menguasai Negara Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, penelitian ini memiliki kesamaan dengan topic yang diteliti penulis yaitu Kewenangan Badan Bank Tanah dalam pengelolaan tanah di Indonesia. Sedangkan untuk perbedaannya penulis fokus mengkaji Fokus mengkaji kewenangan antara Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah

pasca berlakunya PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan mengkaji mengenai keselarasan pengaturan Badan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip UUPA. Hasil penelitian tesis ini yaitu Kewenangan Badan Bank Tanah dalam mengatur penggunaan tanah terlantar untuk 30% guna reforma agrarian dan mempermudah investasi telah membuat suatu norma hukum yang baru dalam sistem pertanahan di Indonesia.

Penelitian ketiga penulis menggunakan artikel oleh Celine Gabriella Tampi, dkk dengan judul “Pembentukan Bank Tanah Berdasarkan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 dalam Rangka Menjamin Kesejahteraan Masyarakat”. Penelitian ini memiliki kesamaan dengan topic yang diteliti penulis yaitu Kepentingan, Tugas dan fungsi dibentuknya Badan Bank Tanah di Indonesia. Sedangkan untuk perbedaannya penulis fokus mengkaji kewenangan antara Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah pasca berlakunya PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan mengkaji mengenai keselarasan pengaturan Badan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip UUPA. Hasil penelitian artikel ini diperoleh pengaturan tentang Badan Bank Tanah didalamnya harus mampu mengakomodasikan nilai dasar keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Tinjauan penelitian keempat yaitu menggunakan artikel oleh M. Roem Syibly, dkk. Berjudul “Pengadaan Tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 Menurut Perpektif Fikih Agraria”, penelitian ini memiliki kesamaan penelitian dengan yang diteliti penulis yaitu sama-sama mengkaji mengenai Pengadaan Tanah pada Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021

tentang Badan Bank Tanah yang diberlakukan di Indonesia, sedangkan yang menjadi perbedaan adalah penulis fokus mengkaji kewenangan antara Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah pasca berlakunya PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan mengkaji mengenai keselarasan pengaturan Badan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip UUPA. Hasil penelitian ini adalah Pengadaan Tanah di Indonesia menurut PP No. 64 Tahun 2021, dijelaskan pada Pasal 18 UUPA yang menjabarkan 2 (dua) komponen penting pengadaan tanah jika negara “terpaksa” untuk memperoleh tanah dari masyarakat, yaitu hak dilakukan semata-mata untuk kepentingan umum dan pemegang hak atas tanah harus di berikan ganti kerugian.

Tinjauan penelitian yang kelima peneliti menggunakan artikel penelitian oleh Muhammad Fitron, dkk yang berjudul “Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah Berkaitan dengan Agraria”. Penelitian ini memiliki kesamaan penelitian dengan yang diteliti penulis yaitu Mengkaji mengenai keberadaan Badan Bank Tanah pasca terbitnya Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Sedangkan yang menjadi perbedaan dengan penelitian penulis yaitu penulis Fokus mengkaji kewenangan antara Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah pasca berlakunya PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan mengkaji mengenai keselarasan pengaturan Badan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip UUPA. Hasil penelitian artikel ini menunjukkan Badan Bank Tanah sudah mulai diterapkan dan telah banyak mendapatkan aset tanah Badan Bank Tanah, namun untuk wilayah Karesidenan Pekalongan, objek tanah yang merupakan aset

Badan Bank Tanah hanya terdapat di Kabupaten Brebes. Hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan Badan Bank Tanah di Indonesia adalah status Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang bersifat inkonstitusional bersyarat sehingga berdampak pada Penyertaan Modal Negara pada Badan Bank Tanah.

2.2. Landasan Teori

2.2.1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan.

Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul "*einführung in die rechtswissenschaften*" Pada dasarnya hukum wajib menjamin kepastian dan keadilan, pasti memiliki makna sebagai pedoman dan adil karena pedoman tersebut wajib menjangkau tataran yang bernilai imbang. Kepastian hukum hanya dapat dirasakan secara normative. Pasti dan adil merupakan tuntutan yang dapat diwujudkan secara factual dan tidak sekedar moral.

Utrecht berpendapat mengenai kepastian hukum wajib memuat dua pengertian yaitu aturan yang bersifat umum yang mengatur perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Kemudian yang kedua adanya sebuah perlindungan kepada individu apabila terjadi kesewenangan pemerintah sehingga adanya aturan yang bersifat umum tersebut individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dilakukan oleh negara terhadap individu. Aliran positivism mengajarkan adanya kepastian

hukum yang berasal dari ajaran yuridis-dogmatik, ajaran ini cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena pengaruhnya berpikir bahwa hukum hanya sebatas kumpulan aturan yang memiliki tujuan mewujudkan kepastian hukum. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Nilai yang ingin dicapai dari teori kepastian hukum yaitu keadilan dan kebahagiaan. Terdapat empat hal pokok yang diungkapkan oleh Gustav Radbruch atas makna kepastian hukum, yaitu memuat:

1. Hukum positif, sebuah hukum harus memiliki peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Hukum yang dijalankan wajib didasarkan fakta/kenyataan.
3. Fakta yang menjadi dasar tersebut wajib memiliki penyederhanaan kalimat yang jelas.
4. Hukum yang berlaku tidak boleh dengan mudah diubah.

Pandangan oleh Gustav Radbruch ia dasarkan pandangan kepastian tentang hukum itu sendiri. Dapat dimaknai hukum positif yang mengatur tersebut wajib ditaati meskipun memiliki sisi yang tidak adil. Jan M. Otto juga mengemukaan kepastian hukum pada situasi tertentu memiliki syarat sebagai berikut:

1. Terdapat aturan hukum yang memberikan kejelasan atas sesuatu yang diatur, konsisten terhadap apa yang diatur dan mudah diperoleh (*accesible*), aturan tersebut diterbitkan oleh kekuasaan negara.

2. Intansi pemerintah menerapkan aturan-aturan hukum secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
3. Masyarakat setuju akan muatan isi dari peraturan hukum, kemudian arena tersebut menyesuaikan perilaku terhadap aturan yang berlaku.
4. Hakim peradilan bersifat mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
5. Keputusan peradilan bersifat konkret.

Syarat diatas menujukkan kepastian hukum dapat diwujudkan apabila substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sebuah peraturan yang mampu mewujudkan kepastian hukum akan lahir dan menciptakan budaya masyarakat. Kepastian hukum mempunyai makna tersirat bahwa hukum menciptakan keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum. Keterkaitan teori kepastian hukum dengan penelitian ini yaitu kepastian hukum mengenai kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah yang saat ini berada lebih dari satu lembaga pertanahan yaitu yang mulanya menjadi kewenangan Kementerian ATR/BPN saat ini juga menjadi kewenangan Badan Bank Tanah. Selain kewenangan tersebut terdapat pengaturan mengenai pengadaan tanah yang berpotensi mengadopsi asas yang dulunya diterapkan pemerintah colonial. Penulis ingin menganalisi mengenai kepastian hukum atas kewenangan

pengadaan dan pengelolaan tanah serta menganalisis pengaturan Badan Bank Tanah yang dilihat dari Undang-Undang Pokok Agraria. Badan Bank Tanah yang memiliki peraturan perundang-undangan khusus dan komprehensif akan membentuk nilai kepastian hukum secara otomatis. Pandangan Jan Michiel Otto, kepastian hukum akan memunculkan sebuah peraturan yang memenuhi unsur kejelasan, konkret, dan mudah diperoleh yang diterbitkan dan diakui keberadaannya, pemerintah menerapkan, tunduk, taat pada aturan hukum, dan warga masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan tersebut. Keseimbangan hak dan kewajiban pemanfaatan tanah antara pemangku kepentingan dan rakyat dapat diwujudkan oleh Badan Bank Tanah dengan mengedepankan nilai keadilan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Bank Tanah (Sanjaya & Djaja, 2021).

2.2.2. Teori Kewenangan

Kewenangan (*authority*) merupakan hak untuk melakukan sesuatu atau memerintahkan orang lain melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai suatu tujuan tertentu. Kewenangan termasuk kekuasaan formal yang berasal dari Undang-Undang, kewenangan adalah hasil delegasi atau pelimpahan wewenang dari yang lebih tinggi ke yang lebih rendah. Ketika kewenangan diperintahkan atau dijalankan oleh pihak yang berwenang, maka segala peraturan dan norma-norma akan dipatuhi oleh semua masyarakat.

Kewenangan dikaitkan dengan kekuasaan karena untuk mencapai tujuan pihak yang berwenang. Wewenang merupakan konsep dan inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara, kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan yang penting (Winanmo, 2008, p. 65). Kewenangan merupakan kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak. Kewenangan juga diartikan sebagai kekuasaan yang dimiliki pejabat public guna pemenuhan aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban public. Wewenang sebagai sebuah konsep hukum public memiliki tiga pengaruh pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum (Winanmo, 2008).

- 1) Komponen pengaruh digunakan untuk penggunaan wewenang dengan tujuan pengedalian perilaku subjek hukum.
- 2) Komponen dasar hukum yaitu yang menunjukkan dasar hukumnya.
- 3) Komponen konformitas yaitu standar yang digunakan untuk beberapa jenis wewenang.

Wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, hal ini sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas . Wewenang dapat diperoleh melalui atribusi dan delegasi. Namun terdapat juga mandat yang memiliki tempat tersendiri untuk memperoleh wewenang. Perspektif hukum administrasi mengenai sumber kewenangan atau tindakan nyata mengadakan pengaturan ataupun mengeluarkan keputusan tata usaha dapat dilandasi oleh

kewenangan yang diperoleh atribusi delegasi (Fendri, 2016, p. 173).

Setiap perbuatan yang dilakukan pemerintah harus sesuai dengan kewenangan yang sah, kewenangan yang sah merupakan atribusi bagi setiap pejabat/badan. Kewenangan yang sah dapat ditinjau dari sumber lahirnya kewenangan, dalam literature Hukum Administrasi dikenal tiga cara perolehan wewenang atau kewenangan yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat dalam dimensi legalitas tindak pemerintahan, berikut penjelasannya:

1. Kewenangan Atribut

Kewenangan atribut bersumber dari pembagian kekuasaan dari peraturan Perundang-undangan, yang mana dalam pelaksanannya dilakukan oleh badan/pejabat yang tertera pada peraturan. Tanggungjawab kewenangan atributif berasa pada pejabat/badan sesuai dengan peraturan dasar yang mengaturnya. Dalam konteks ini pembentuk undang-undang menciptakan suatu kewenangan pemerintahan yang baru dan menyerahkannya kepada suatu lembaga/oragn pemerintahan. Penyerahan wewenang itu bisa kepada lembaga/organ pemerintahan yang telah ada ataupun kepada lembaga/organ yang baru diciptkakan.

2. Kewenangan Delegatif

Kewenangan delegatif merupakan pelimpahan organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan

Perundang-undangan, tanggungjawab dan tanggung gugat kewenangan delegatif beralih pada yang diberi wewenang dan beralih pada delegataris. J.B.J.M ten Berge menyebutkan terdapat lima syarat delegasi yaitu:

- 1) Delegasi harus definitive, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi terjadi apabila ketentuan tersebut diatur dalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya pada hierarki kepegawaian tidak diperbolehkan delegasi.
- 4) Wajib memberi keterangan, artinya delegasi memiliki kewenangan meminta penjelasan terkait pelaksanaan wewenang tersebut.
- 5) Adanya peraturan kebijakan untuk memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut.

3. Kewenangan Mandat

Kewenangan mandat merupakan kewenangan yang berasal dari pelimpahan kewenangan pejabat/badan yang lebih tinggi kepada pejabat/badan yang lebih rendah.. Mandat dapat dipahami juga sebagai bentuk penyerahan wewenang oleh organ atau badan

ataupun pejabat pemerintahan kepada pegawai bawahannya yang bertindak atas nama organ/badan atau pejabat pemberi mandat yang disebut dengan mandatans (Atmadja & Budiartha, 2018).

Berdasarkan keterangan dari tiga sumber wewenang di atas, atribusi merupakan sumber pembagian kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, sedangkan delegasi dan mandate merupakan kewenangan yang berasal dari pelimpahan wewenang. Pelimpahan wewenang delegasi tersebut berasal dari satu orang pemerintah kepada organ pemerintahan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mana tanggung jawabnya pun beralih kepada penerima delegasi. Berbeda dengan mandat yang pelimpahannya ada dalam rangka hubungan atasannya bawahan yang bersifat rutin dengan tanggung jawab tetap pada pemberi mandat. Keterkaitan teori kewenangan dengan penelitian ini yaitu kewenangan yang dimiliki Badan Bank Tanah menunjukkan keseimbangan kewenangan yang dimiliki Kementerian ATR/BPN. Badan Bank Tanah memiliki kewenangan dalam pengadaan dan pengelolaan tanah, hal ini yang membuat penulis melakukan penelitian karena kewenangan tersebut menjadi kewenangan yang dimiliki Kementerian ATR/BPN. Penulis ingin menganalisi terkait kepemilikan kewenangan yang dimiliki oleh Badan Bank Tanah menggunakan teori kewenangan dan regulasi yang mangaturnya.

2.2.3 Teori Rekontruksi

Rekontruksi memiliki makna membangun atau mengembalikan kembali sesuatu ke tempat semula, pada penerapan rekontruksi terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuai dengan kondisi semula. Pengembalian kepentingan tersebut harus mengingat, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu, kewajiban Ketika ingin melakukan rekontruksi adalah melihat pada segala sisi, hal ini dimungkinkan Pembangunan tersebut sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar dari subjektifitas yang berlebihan, hal ini mencegah terjadinya pengaburan substansi dari sesuatu yang ingin dibangun. (Marbun, 1996) berpendapat rekonstruksi merupakan sebuah upaya mengembalikan sesuatu ketempat asalnya dengan menyusun kembali bahan seperti kejadian semula.

Teori jenjang norma hukum (*stufentheories*) yang diungkapkan Hans Kelsen memiliki pandangan bahwa norma hukum itu memiliki tingkatan atau berjenjang pada tata susunan artinya norma yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang lebih tinggi tersebut bersumber dan didasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi, yang bersifat hipotesis dan fiktif yang disebut dengan norma dasar (*Grundnom*). Di Indonesia terdapat tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku berdasarkan Undang-

Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan, dalam Pasal 7 ayat (1) disebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Karakteristik negara hukum menuntut adanya tertib hukum bahwa setiap penyelenggara negara dalam merumuskan suatu kebijaksanaan hingga tahap pelaksanaannya harus berdasarkan peraturan yang menunjukkan konsistensi, koherensi, dan korespondensi antar peraturan mulai dari norma yang paling atas hingga norma yang paling bawah. Ketika perumusan kebijakan tersebut tidak konsisten dengan peraturan yang menjadi dasarnya maka diperlukan rekonstruksi hukum berupa penataan ulang atau menata kembali peraturan tersebut ke tempat yang seharusnya.

Konstruksi hukum terdiri dari analogi, *rechtsverfijning*, dan *argument a contrario*. Konstruksi hukum sangat dibutuhkan untuk mengisi kekosongan hukum (*leemten*). Pada penelitian ini menurut penulis perlu

dilakukan kontruksi peraturan perundangan yang ideal mengenai pengaturan yang ideal Badan Bank Tanah yang di dalamnya memuat aturan tentang kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah yang berlaku di Indonesian demi terlaksananya fungsi hukum yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat karena tercapainya kepastian mengenai aturan pengadaan dan pengelolaan tanah di Indonesia yang terdiri dari prinsip-prinsip yang menjadi dasarnya.

2.3. Kerangka Konseptual

2.3.1. Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria

Bentuk konsistensi pemerintah Indonesia dalam upaya menghentikan keberlakuan Hukum Agraria Kolonial yaitu dengan membentuk Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setelah diundangkannya UUD 1945 kemudian ditahun 1948 dibentuklah sebuah panitia yang bertugas menyusun undang-undang agraria. Setelah melewati proses panjang, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dibentuk dan dikenal sebagai hukum agrarian nasional (Harsono, 2008, p. 162).

Undang-Undang Pokok Agraria merupakan aturan pelaksana Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana yang tercantum pada Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu “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 di

dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat". Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagai landasan dasar dalam penyusunan politik dan Hukum Agraria Nasional, yang isinya sumber daya alam yang ada diletakkan pada penguasaan negara dan digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia (Wardhani, 2020). Cita-cita UUPA adalah melaksanakan perubahan secara mendasar terhadap relasi agrarian yang ada agar menjadi lebih adil dan memenuhi kepentingan rakyat. Diundangkannya UU No. 5/1960 mengakhiri dualisme hukum agraria yang sebelumnya berlaku di Indonesia, yakni hukum barat yang didasarkan pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Hukum Tanah Adat yang didasarkan pada prinsip-prinsip hukum penduduk sipil (adat) Indonesia.

Tujuan dibentuknya UUPA yaitu adanya aturan hukum agraria warisan pemerintah Colonial Belanda yang sebelumnya berlaku di Indonesia, aturan hukum tersebut bertentangan dengan kepentingan rakyat dan bangsa, melahirkan sifat dualism hukum agrarian dan tidak memberikan jaminan kepastian hukum bagi rakyat Indonesia. Undang-Undang Pokok Agraria memuat 8 (delapan) asas yang menjadi dasar, maka asas ini harus dilaksanakan dengan segenap peraturan pelaksanannya, asas-asas tersebut terdiri dari (Muwahid, 2016, p. 17):

- 1) Asas Nasionalitas

Hubungan abadi bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan hubungan yang bersifat abadi tidak dapat dipisahkan meski dalam keadaan apapun dan atas kewenangan apapun. Asas ini terdapat pada Pasal 1 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria.

2) Asas dikuasai oleh Negara

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara, makna menguasai diartikan sebagai wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan tertinggi. Atas dasar tersebut negara dapat memberikan tanah kepada seseorang/badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukan dan penggunaannya. Dalam menjalankan wewenang tersebut, negara dapat melimpahkan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat hukum adat diperlukan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Asas ini termuat dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria.

3) Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dan negara daripada kepentingan perseorangan atau golongan.

Hak ulayat masyarakat hukum adat diakui keberadannya sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Negara. Hal ini berarti kepentingan masyarakat hukum adat harus tunduk kepada

kepentingan nasional dan negara yang lebih luas. Asas ini termuat dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria

4) Asas semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial

Hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang/badan hukum tidak dapat dibenarkan jika tanah yang dimilikinya tersebut digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi. Hak atas tanah selain untuk kepentingan pribadi juga digunakan untuk kepentingan umum. Asas semua hak atas tanah berfungsi sosial ini dimuat dalam Pasal 6 UUPA.

5) Asas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah

Hak atas tanah tidak dapat dimiliki oleh orang asing, dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman *batal demi hukum*. Orang asing hanya dapat memiliki hak atas tanah dengan hak pakai yang luas dengan jangka waktunya terbatas. Demikian pula badan hukum pada prinsipnya tidak dapat memiliki hak milik, kecuali yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Asas ini diatur dalam Pasal 9 Ayat (1) jo Pasal 21 UUPA.

6) Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia

Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki ataupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah bagi dirinya sendiri ataupun bagi keluarganya. Asas ini diatur pada Pasal 9 Ayat (2) jo Pasal 13 UUPA.

- 7) Asas tanah pertanian wajib dikerjakan oleh pemilik tanah tersebut agar mencegah adanya kegiatan yang mengandung pemerasan. Asas tanah pertanian berfungsi sebagai landasan pelaksanaan *land reform* atau *agrarian reform*. Asas ini termuat pada Pasal 10 Ayat (2) jo Pasal 7 jo Pasal 17
- 8) Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana UUPA Asas yang ditujukan untuk dasar penggunaan tanah agar efisien dengan memperhatikan asas lestari, Optimal, Serasi dan Seimbang (LOSS) bagi pedesaan, dan asas Aman, Tertib, Lancar dan Sehat (ATLAS) bagi perkotaan.
- Asas-asas tersebut merupakan asas dasar pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Sedangkan pada pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, mencabut mengenai aturan hukum yang dibuat pemerintah Belanda yang sebelumnya diberlakukan, pencabutan tersebut tercantum pada Dictum memutuskan UUPA di bawah perkataan “Dengan Mencabut” (Isnaini & Lubis, 2022), termasuk peraturan-peraturan tentang *domein verklaring* baik yang bersifat umum dan khusus, yaitu:
- Domein Verklaring* pada Pasal 1 *Agrarische Besluit* Stb. 1870 No. 118
 - Algemene domein verklaring* pada Stb. 1875 No. 119a
 - Domein Verklaring* untuk Sumatera dalam Pasal 1 Stb. 1874 No.

d. *Domein Verklaring* untuk Karesidenan Manado tersebut dalam Pasal 1 dari Stb. 1877 No. 55

e. *Domein Verklaring* untuk *residentie zuider en Osterafdeling van Borneo* dalam Pasal 1 Stb. 1888 No. 58

Istilah Hukum Barat setelah diundangkannya UUPA, sudah tidak dapat diberlakukan lagi di Indonesia seperti yang terkandung pada KUH Perdata, saat ini istilah yang dikenal adalah hak-hak atas tanah menurut UUPA, yaitu Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan sebagainya.

2.3.2. Kementerian ATR/BPN

Kementerian Agraria dan Tata Ruang merupakan kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, Kementerian ATR bertanggungjawab menyelenggarakan kewenangan di bidang agrarian/pertanahan serta tata ruang. Kewenangan yang dimilikinya dilaksanakan dengan tujuan membantu presideng menyelenggarakan urusan pemerintahan negara. Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia dan Badan Pertanahan Nasional dijabat oleh seorang Menteri yang sama, fungsi dari, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional yaitu fungsi:

1. Merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan pengaturan agrarian bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, kemudian menjalin hubungan hukum keagrariaan/pertanahan, melakukan

- penataan agraria/pertanahan, mengadakan pengadaan tanah, mengendalikan pemanfaatan ruang dan menguasai tanah, kemudian Kementerian ATR/B juga menangani konflik tentang agrarian yang memanfaatkan ruang dan tanah;
2. Berkoordinasi terkait pelaksanaan tugas, dengan membina dan memberikan dukungan administrasi kepada organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
 3. Mengelola barang milik/kekayaan negara, pengelolaan tersebut merupakan tanggung jawab Kementerian ATR/BPN;
 4. Mengawasi dan melaksanakan tugas dan fungsi di instansi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
 5. Melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian ATR/BPN di nasional dan daerah; dan
 6. Memberikan dukungan substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian ATR/BPN.

Struktur organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang diatur pada Perpres Nomor 47 Tahun 2020 mengganti Susunan Organisasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015, yang terdiri atas:

- 1) Sekretariat Jenderal;
- 2) Direktorat Jenderal Tata Ruang;
- 3) Direktorat Jenderal Survei dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang;

- 4) Direktorat Jenderal Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah;
- 5) Direktorat Jenderal Penataan Agraria;
- 6) Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah dan Pengembangan Pertanahan;
- 7) Direktorat Jenderal Pengendalian dan Penertiban Tanah dan Ruang;
- 8) Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan;
- 9) Inspektorat Jenderal;
- 10) Staf Ahli Bidang Hukum Agraria dan Masyarakat Adat;
- 11) Staf Ahli Bidang Reformasi Birokrasi;
- 12) Staf Ahli Bidang Partisipasi Masyarakat dan Pemerintah Daerah;
- 13) Staf Ahli Bidang Pengembangan Kawasan; dan
- 14) Staf Ahli Bidang Teknologi Informasi.

Sesuai dengan Keputusan Presiden No. 96 Tahun 1993, Menteri negara agrarian merangkap Kepala Badan Pertanahan Nasional. Kebijakan agrarian dirumuskan oleh Kantor Menteri Negara Agraria dengan bersifat koordinasi, sedangkan untuk tugas operasional dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Namun, di tahun 1999 dilakukan pembubaran Kementerian Negara Agraria melalui Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999 tentang Perubahan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Badan Pertanahan Nasional dikepalai oleh kepala Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia,

sedangkan untuk tugas pengelolaan pertanahan sehari-harinya dilakukan Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pada tahun 20021 Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga nasional di bidang pertanahan sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan. Kemudian di tahun 2006 terdapat Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional memperkuat posisi BPN karena berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Indonesia, sebagai negara yang berkembang yang memasuki era demokrasi memiliki komitmen untuk membangun system pemerintahan yang transparan, bertanggungjawab dan partisipatif. (Martitah, Sumarto, & Widiyanto) Salah satunya pada bidang agrarian dengan menggabungkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tahun 2014, dengan lembaga pemerintahan lain

yang mengurusi penataan ruang, planologi dan perencanaan kehutanan serta yang mengurusi informasi geospasial. Dua lembaga yang digabung tersebut memunculkan tugas dan fungsi kelembagaan Kementerian Agraria yang didasarkan pada amanat Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, sesuai Pasal 33 Ayat 3 Konstitusi UUD 1945.

2.3.3. Badan Bank Tanah

Badan Bannk tanah berasal dari kata *land banking* yang merupakan lembaga yang dibentuk pemerintah sebagai penyedia dan lembaga yang mencadangkan tanah jika suatu saat pemerintah membutuhkan tanah untuk Pembangunan dan kepentingan umum. Badan Bank Tanah adalah badan hukum khusus (*Sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah. Badan Bank Tanah dibentuk dikarenakan harga tanah yang melambung tinggi di tiap tahunnya, sedangkan negara membutuhkan tanah untuk membangunan sarana prasarana guna memenuhi kepentingan umum masyarakat melalui penyediaan fasilitas umum. Badan Bank Tanah secara substansi merupakan pencadangan tanah oleh Pemerintah yang diperoleh sebelum adanya kebutuhan sehingga harganya tergolong lebih murah (Limbong, 2013, p. 2). Badan Bank Tanah memungkinkan pembelian tanah untuk kepentingan public dengan harga relative murah dan menyediakan alat untuk mempengaruhi pola Pembangunan sesuai dengan tujuan perencanaan keseluruhan (Kafrawi & Kafrawi, 2-22).

Badan Bank Tanah memiliki konsep yang hampir sama dengan bank konvensional, dengan menghimpun tanah yang terlantar yang berada di sekitar masyarakat yang nantinya disalurkan untuk kepentingan umum masyarakat. Dapat disimpulkan, Badan Bank Tanah memiliki fungsi penghimpun tanah (*land keeper*), pengamanan tanah bagi kebutuhan

pembangunan di masa mendatang (*land warantee*), sebagai pengendali tanah (*land purchaser*) dan sebagai pendistribusian tanah untuk pembangunan (*land distributor*) (Erdiana, Santoso, & Prasetyo, 2021).

Badan Bank Tanah diatur pada Pasal 125-135 Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 yang pada pelaksanannya diatur dalam PP Nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Peraturan tersebut meliputi: (1) fungsi dan tugas Badan Bank Tanah; (2) Kewenangan Badan Bank Tanah; (3) Hak Atas Tanah Badan Bank Tanah; (4) Sumber kekayaan Badan Bank Tanah; (5) Struktur/Kelembagaan Badan Bank Tanah; dan (6) Jaminan Ketersediaan Tanah.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah yang merupakan peraturan pelaksana Undang-Undang Cipta Kerja No. 11 Tahun 2020 menyebutkan pada Pasal 2 ayat (2) Badan Bank Tanah diberikan wewenang khusus sebagai lembaga yang menjamin ketersediaan tanah dalam pemenuhan ekonomi keadilan yang ditujukan untuk kepentingan umum, social, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan untuk Reforma agrarian.

Kewenangan pengadaan tanah oleh Badan Bank Tanah disisipkan pada Pasal 125-135 yang mengatur mengenai Badan Bank Tanah. Pasal tersebut memuat:

Pada pasal 125 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Cipta Kerja memuat mengenai legitimasi pembentukan Badan Bank Tanah,

menjelaskan Pemerintah Pusat membentuk Badan Bank Tanah yang merupakan lembaga khusus dengan kewenangan pengelolaan tanah. Dijelaskan juga kekayaan Badan Bank Tanah merupakan kekayaan negara yang dibedakan. Badan Bank Tanah bersifat independent dikarenakan kekayaannya dipisahkan oleh negara, Badan Bank Tanah memiliki tujuan memberikan pelayanan public di bawah Pemerintah Pusat.

Kedua, Badan Bank Tanah memiliki struktur organ yang terdiri dari Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana (Pasal 130 UU Cipta Kerja). Bidang pertanahan yang terdiri atas Menteri dan kepala terkait sebagai komite. Ketua dan anggota Komite tersebut berasal dari penetapan Keputusan Presiden yang didasarkan usulan menteri bidang pertanahan. Sedangkan, jumlah dari Dewan Pengawas maksimal beranggotakan 7 (tujuh) orang, yang terdiri 4 (empat) orang dari unsur profesional serta 3 (tiga) orang yang dipilih oleh Pemerintah Pusat. Badan pelaksana terdiri dari Kepala dan Deputi. Ketua Komite menetapkan jumlah deputi, sedangkan untuk Kepala dan Deputi diangkat serta diberhentikan oleh Ketua Komite. yang dapat berasal dari diusulkan oleh Dewan Pengawas.

Ketiga, tugas dan fungsi Badan Bank Tanah yaitu merencanakan tanah, memperoleh tanah, pengadaan tanah, mengelola tanah, memanfaatkan tanah, dan mendistribusikan tanah. Tugas dan fungsi yang telah disebutkan dilaksanakan dengan tujuan untuk menyediakan

tanah dalam untuk pemenuhan ekonomi berkeadilan, kepentingan umum, kepentingan social, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria. Ketersediaan tanah reforma agraria minimal 30 (tiga puluh) persen dari tanah negara yang diperuntukkan untuk Badan Bank Tanah.

Badan Bank Tanah memiliki tugas (1) perencanaan kegiatan tahunan, jangka menengah, dan jangka Panjang. (2) melakukan perolehan tanah yang dapat bersumber dari tanah penetapan pemerintah, milik pihak lain tau dengan cara lain. (3) melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan pengadaan tanah secara langsung. (4) mengelola tanah yang didasarkan pada kegiatan pengembangan, pemeliharaan, dan pengamanan, serta pengendalian tanah. (5) memanfaatkan tanah dengan cara bekerjsama dengan pihak lain. Dan (6) melakukan pendistribusian tanah berbasis penyediaan dan pembagian tanah kepada pihak lain. Selain tugas dan fungsi tersebut, Badan Bank Tanah memiliki wewenang menyusun rencana induk, membantu memberikan kemudahan Perizinan Berusaha/persetujuan, melaksanakan pengadaan tanah, dan menentukan tarif pelayanan.

Keempat, Badan Bank Tanah dalam melaksanakan tugas dan wewenang memiliki sifat transparan, akuntabel, dan non profit. Kemudian, Badan Bank Tanah memiliki penghasilan bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); Pendapatan sendiri;

Penyertaan modal negara; serta sumber lain yang memiliki keabsahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 129 ayat (1) dan (2) UU Cipta Kerja, menyebutkan mengenai pengelolaan tanah yang dikelola Badan Bank Tanah dapat diberikan hak pengelolaan berupa Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai. Memanfaatkan tanah di atas hak pengelolaan oleh Badan Bank Tanah akan dikontrol oleh Pemerintah Pusat HGB di atas tanah hak pengelolaan tersebut memiliki jangka waktu, namun bisa diberikan perpanjangan dan pembaharuan, apabila pemanfaatannya telah sesuai dengan tujuan pemberian haknya.

2.3.4. Pengadaan Tanah

Pengadaan tanah adalah sebuah kegiatan penyediaan tanah dengan cara memberi ganti rugi yang layak serta adil kepada pihak yang berhak. Pengadaan tanah dilaksanakan dengan cara melepaskan hak atau penyerahan hak atas tanah. Pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dengan bermusyawarah kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian dengan kesepakatan pihak pemilik tanah dan pihak yang membutuhkan tanah (Rubaie, 2007, p. 121). Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan salah satu Upaya negara untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan penyediaan tanah yang diperuntukkan untuk Pembangunan yang ditujukan untuk kepentingan bangsa,, negara dan masyarakat (Suhadi, 2015). Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dilakukan dengan

melepaskan hak atau yang biasa disebut dengan pembebasan lahan, pencabutan hak atas tanah, atau cara lain yang disepakati, misalnya jual beli tukar menukar apabila pengadaan tanah yang dilakukan untuk kepentingan umum ini luas tanahnya kurang dari satu hektar.

Pengadaan tanah yang ditujukan untuk kepentingan umum memiliki pedoman pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a) Prinsip yang diberikan kepada hak atas tanah yang dimiliki Masyarakat, hal ini dikarenakan hak tersebut bagian dari hak asasi warga negara. Sehingga pengambilan tanah tersebut tidak dapat dilakukan dengan mudah untuk kepentingan tertentu.
- b) Prinsip kepastian hukum, pengaturan mengenai pengadaan tanah sebagai dasar pelaksanaan pengadaan tanah baik kepentingan umum maupun dalam proses pemberian hak atas tanah untuk instansi Pemerintah sebagai pemangku kepentingan umum.
- c) Prinsip kepastian atas kepentingan umum, berkaitan dengan pelaksanaan penetapan kegiatan untuk kepentingan umum, kegiatan tersebut ditujukan untuk kepentingan khalayak umum. Kegiatan tersebut wajib pemerintah dengan tidak digunakan untuk mencari keuntungan, perencanaan dan pelaksanaanya sesuai dengan RTRW.
- d) Prinsip cepat dan transparan, dengan membentuk panitia yang kompeten dalam rangka tim penelitian pengadaan tanah maupun tim penafsir harga tanah, lengkap dengan susunan urutan tugasnya.

- e) Prinsip musyawarah dengan para pemegang hak atas tanah, dengan musyawarah maka akan meminimalisir adanya konflik dengan pemegang hak atas tanah. Msyawara terutama akan dilakukan berkaitan dengan kegiatan dan tujuan dari pengadaan tanah tersebut dan juga mengenai penentuan ganti kerugian.
- f) Prinsip pemberian ganti rugi yang layak dan adil atas setiap pengambilan hak atas tanah rakyat, hal ini dikarenakan tanah yang digunakan dari asset Masyarakat merupakan bentuk pengorbanan tertentu.
- g) Prinsip pengadaan ketentuan pengadaan tanah yang ditujukan kepentingan umum sesuai dengan kriteria yang ditentukan secara lilitatif dengan pengadaan tanah yang bukan untuk kepentingan umum.

Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum diselenggarakan oleh pemerintah, yang diselenggarakan melalui perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil. Pengadaan tanah ini dilakukan pemerintah atau pemerintah daerah. Sedangkan pengadaan tanah untuk kepentingan swasta dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati oleh kedua pihak.

Pasal 2 Undang-Undang Pengadaan Tanah mengemukakan bahwa penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus dilandasi asas-asas sebagai berikut:

1. Kemanusiaan, asas kemanusiaan berfungsi sebagai pelindung dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara.
2. Keadilan, asas keadilan berupaya menjamin ganti rugi yang layak kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah sehingga mendapatkan kesempatan untuk dapat melangsungkan kehidupan yang lebih baik.
3. Kemanfaatan, asas kemanfaatan merupakan hasil yang dapat diberikan secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara.
4. Kepastian, asas kepastian berupaya memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam proses pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.
5. Keterbukaan, asas keterbukaan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.
6. Kesepakatan, asas kesepakatan dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
7. Keikutsertaan, asas keikutsertaan merupakan dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat,

baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.

8. Kesejahteraan, asas kesejahteraan bertujuan memberikan nilai tambah bagi kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
9. Keberlanjutan, asas keberlanjutan bertujuan untuk melakukan kegiatan pembangunan secara terus menerus, berkesinambungan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
10. Keselarasan, asas keselarasan bertujuan agar pembangunan dapat seimbang dan sejalan dengan kepentingan masyarakat dan negara.

Maria S.W Sumardjono berpendapat pengadaan tanah merupakan tindakan oleh Pemerintah untuk memperoleh suatu tanah yang diperuntukkan untuk pembangunan kepentingan umum, perolehan tanah tersebut dilaksanakan dengan bermusyawarah terlebih dahulu agar tercapai kesepakatan yang disepakati pihak yang terlibat (Sumardjono, 2008, p. 280). Boedi Harsono memiliki pendapat mengenai pengadaan tanah yang didefinisikan sebagai suatu tindakan hukum dengan melepaskan ikatan hukum pihak yang menguasai hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya yang digunakan sebagai objek pengadaan tanah yang disertai dengan pemberian ganti kerugian sesuai dengan apa yang disepakati dan berdasarkan peraturan yang berlaku (Harsono, 2007, p. 7). Dapat disimpulkan, pengadaan tanah sebagai suatu tindakan Pemerintah yang dilakukan untuk mendapatkan suatu

tanah untuk keperluan pembangunan kepentingan umum, yang diselenggarakan melalui musyawarah yang berkaitan dengan pelepasan hak dan penentuan ganti rugi (Subekti, 2016).

2.3.5. Pengelolaan Tanah

Pengelolaan dalam KBBI memiliki arti sebuah proses, sebuah cara, atau perbuatan melaksanakan. Secara umum pelaksanaan tersebut memiliki arti upaya ataupun kegiatan yang dikerjakan guna memenuhi tujuan rencana atau program dalam kenyataan. Pada penjelasan umum II angka (2) UUPA menyebutkan istilah “Pengelolaan” sebagaimana seperti uraian berikut ini “Dengan berpedoman pada tujuan yang telah disebutkan di atas negara dapat memberikan tanah, demikian itu kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atau memberikannya dalam pengelolaan kepada suatu badan penguasa (departemen, jawatan atau daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing”. Boedi Harsono menjelaskan hak pengelolaan tidak dapat dimasukkan dalam kategori hak-hak penguasaan atas tanah pada UUPA, melainkan sebagai bagian dari hak menguasai dari Negara. A.P. Parlindungan memberikan pernyataan mengenai hak pengelolaan yang diartikan sebagai hak penguasaan atas tanah negara yang berarti diluar hak atas tanah pada UUPA.

Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 memberikan penjelasan mengenai hak pengelolaan yang berarti hak yang memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk melakukan perencanaan peruntukan dan penggunaan tanah tersebut yang digunakan sebagai pemenuhan tugas dan fungsinya. Sedangkan pengertian hak pengelolaan menurut ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974 adalah hak atas tanah yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk:

- a) Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan.
- b) Menggunakan tanah yang bersangkutan untuk keperluan pelaksanaan usaha.
- c) Menyerahkan bagian tanah yang bersangkutan kepada pihak ketiga, penyerahan dapat dilakukan dengan pemenuhan persyaratan meliputi segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Tanah adalah sumberdaya alam yang bersebelahan dengan hak individu untuk pemenuhan kebutuhan pokok yaitu tempat berlindung, tanah digunakan untuk mencari penghasilan dengan cara mengelola lahan dan

lain sebagainya. Pengelolaan tanah ini dimaksudkan sesuatu kewenangan ataupun peran dan fungsi yang dianggap mampu memberikan dampak yang lebih baik dibidang dan memberikan kemanfaatan bagi kehidupan.

2.4. Kerangka Berpikir

Penelitian tesis ini berjudul Kewenangan Badan Bank Tanah dalam Pengadaan dan Pengelolaan Tanah Perspektif Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria, memiliki tiga rumusan masalah yaitu Bagaimana pengaturan lembaga Badan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Perspektif prinsip-prinsip Undang-Undang Pokok Agraria? Bagaimana kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah antara Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN?, dan Bagaimana kontruksi ideal tentang pengaturan Badan Bank Tanah yang berisi kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah di Indonesia?

Rumusan ini dilatarbelakangi oleh pengaturan Badan Bank Tanah pada Pasal 125 ayat (4) UU Cipta Kerja menyebutkan bahwa fungsi Badan Bank Tanah adalah melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah juga menjadi kewenangan Kementerian ATR/BPN, yang mana dalam terdapat dalam Pasal 5 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria Tata Ruang menyebutkan fungsi Kementerian Agraria Tata Ruang yaitu salah satunya perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, survey dan

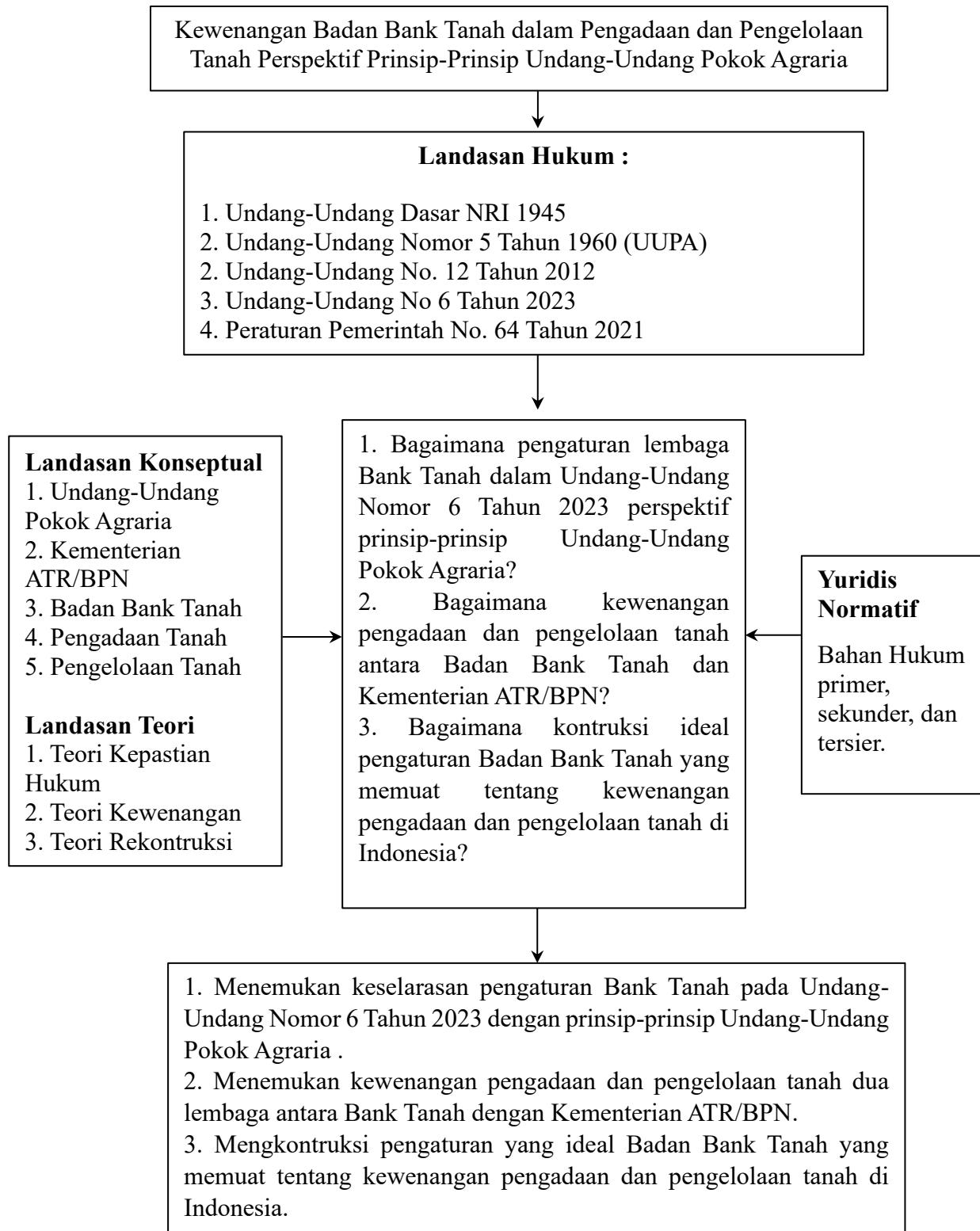
pemetaan pertanahan dan ruang, penetapan hak dan pendaftaran tanah, penataan agrarian, pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan, pengendalian dan penertiban tanah dan ruang, serta penanganan sengketa dan konflik pertanahan.

Berkaitan mengenai fungsi dan tugas Badan Bank Tanah yaitu perolehan tanah diatur dalam Pasal 6 huruf a dan Pasal 7 PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah terdapat konflik dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dimana isi pasalnya yaitu “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Makna dalam isi pasal tersebut adalah konsep penguasaan yang diperbolehkan untuk dimiliki negara. Namun, berbeda dengan konsep pada Badan Bank Tanah pada tugas perolehan yang dapat bersumber dari hasil penetapan pemerintah dalam hal ini berarti Badan Bank Tanah menghidupkan kembali *domein veklaring* (Negarasiasi tanah) dan telah menyelewengkan hak menguasai negara.

Adanya ketidaksinkronan antara wewenang lembaga Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN serta ketidakselarasan pengaturan tentang Badan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip UUPA. Oleh karena itu penulis mencoba melakukan penelitian yang akan dikaji dengan penelitian doctrinal (yuridis normatif) dimana penulis akan meneliti Kewenangan Pengadaan dan Pengelolaan Tanah oleh Badan Bank Tanah Diliat Dari Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria.

Penulis menyajikan kerangka berpikir yang dijadikan sebagai acuan berpikir dalam alur penelitian penulis, kerangka berpikir pada penelitian akan diilustrasikan pada gambar berikut:

Bagan 2. 1 Kerangka Berpikir



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum kualitatif, yang mana penelitian hukum yang menghasilkan data deskriptif yang disajikan dengan kata-kata atau kalimat tertulis serta lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati (Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, 2008, p. 158). Dengan Objek yang diteliti yakni seluruh bidang/aspek kehidupan manusia. Dengan tujuan penelitian menjelaskan suatu fenomena dengan cara pengumpulan data yang sedalam-dalamnya. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- 1) pendekatan perundang-undangan (*statua approach*), yang mana menelaah undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan ini biasanya digunakan peneliti untuk melihat konsistensi dan kesesuaian antar peraturan perundangan, menurut pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini data yang diperoleh bersifat deskriptif-kualitatif terkait penjelasan secara rinci dan akurat terkait kewenangan antar lembaga pertanahan pasca diterbitkannya Undan-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, dan

mengkaji dengan keselarasan prinsip-prinsip Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

- 2) Peneliti juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang mana peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pendekatan konseptual merujuk pada prinsip hukum. Prinsip yang dimaksud dapat ditemui pada pendapat dan pandangan sarjana serta doktrin hukum. Meskipun tidak secara eksplisit, konsep hukum juga dapat ditemukan pada undang-undang. Hanya saja dalam mengidentifikasi prinsip tersebut, peneliti terlebih dahulu perlu memahami konsep tersebut melalui pandangan- pandangan dan doktrin-doktrin yang ada. Di samping dalam perundang-undangan, konsep hukum dapat juga diketemukan di dalam putusan-putusan pengadilan (Marzuki, Penelitian Hukum, 2019). Pendekatan konseptual yang akan diterapkan pada penelitian ini yaitu dengan mengidentifikasi konsep pada Pasal 33 Ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mana terkait dengan konsep menguasai dan memiliki tanah oleh negara.
- 3) Peneliti juga menggunakan pendekatan historis (*Historical Approach*) yang melakukan pelacakan dari waktu ke waktu melalui kerangka yang berbentuk Sejarah yang dapat membantu untuk memahami filosofi dari aturan hukum dan dengan pendekatan historis dapat memahami perubahan-perubahan serta perkembangan filosofi yang melandasi

aturan hukumnya (Marzuki, Penelitian Hukum, 2019). Peneliti menggunakan pendekatan sejarah yang dimulai dengan sejarah lembaga agrarian yang dulunya Indonesia tidak memiliki lembaga agrarian dan kemudian berada di bawah Kementerian Dalam Negeri hingga pada kepemilikan lembaga agrarian dan dibentuknya Badan Bank Tanah. Pendekatan ini digunakan untuk memahami perkembangan peraturan serta landasan filosofis yang digunakan pada pembentukan-pembentukan lembaga agrarian.

3.2. Jenis Penelitian Hukum

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian doctrinal atau penelitian yuridis normatif yaitu melakukan penelitian hukum menggunakan studi kepustakaan atau data sekunder (Kansil, Christine , & Kansil, 2009, p. 385). Dalam melakukan penelitian penulis melakukan analisis yang didasarkan pada asas-asas hukum, sistematik hukum, terhadap taraf sinkronisasi vertical dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum yang mana bertujuan untuk memperoleh pemahaman yang jelas terhadap penjelasan secara rinci dan akurat terkait kewenangan antar lembaga pertanahan pasca diterbitkatnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah sebagai peraturan pelaksana Pasal 125-135 tentang Badan Tanah pada Undang-Undang Cipta Kerja, dan mengkaji mengenai keselarasan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dengan konstitusi dan prinsip-prinsip Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

3.3. Fokus Penelitian

Fokus Penelitian pada penulisan tesis ini yaitu

- 1) Pengaturan lembaga Badan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 perspektif prinsip-prinsip Undang-Undang Pokok Agraria.
- 2) Kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah antara Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN.
- 3) Kontruksi ideal pengaturan Badan Bank Tanah yang memuat tentang kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah di Indonesia.

3.4. Sumber Data

- 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya memiliki otoritas (Marzuki, 2019). Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Sumber primer merupakan sumber pertama yang diperoleh melalui metode pengumpulan data dengan melakukan penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti yaitu melalui peraturan perundang-undangan, yaitu (Syahrani, 1999, p. 23). Bahan hukum selanjutnya setelah peraturan perundang-undangan adalah peraturan pemerintah, peraturan presiden, atau peraturan suatu badan, lembaga, atau komisi. Bahan hukum yang penulis gunakan dalam penulisan tesis ini sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
 3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
 4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah
 5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
 6. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah
 7. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum
 8. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria
 9. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang
 10. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional
- 2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan hukum sekunder digunakan

peneliti sebagai arah untuk melangkah, bahan hukum sekunder yang digunakan peneliti dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Atmadja, I. D., & Budiartha, U. P. (2018). *TEORI-TEORI HUKUM*. Malang: Setara Press.
2. Harsono, B (2007). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
3. Fendri, A (2016). *Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Pemanfaatan Sumberdaya Mineral dan Batu Bara*. Jakarta: Djambatan.
4. Marzuki, P. M. (2008). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
5. Marzuki, P. M. (2019). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.
6. Muqtarib, Pujiwati, Y., & Rubiati, B. (2024). Mekanisme Pengadaan Tanah melalui Bank Tanah dalam Mendukung Pembangunan untuk Kepentingan Umum. *Bina Hukum Lingkungan*, 316.
7. Muwahid. (2016). *Pokok-Pokok Hukum Agraria di Indonesia*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press.
8. Prianggoro, A. A., & Pramono, R. W. (2023). Dilemma Pemebentukan Institusi Bank Tanah: Pemerataan Sosial atau Pertumbuhan Ekonomi. *Jurnal Fusion*, 225.

9. Purwanirawan, N. B. (2023). *Bank Tanah dan BPN Kaltim perbarui data lahan pengembangan IKN*. Penajam Paser Utara: Antara Kaltim.
 10. Riyanto, S., Sumardjono, M. S., Sulistiowati, Hiariej, E. O., Hernawan, A., Hasan, D., . . . Hikmah, F. (2020). *kERTAS kEBIJAKAN CATATAN KRITIS TERHADAP UU NO 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA*. Yogjakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
 11. Rubaie, A. (2007). *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayu Media.
 12. Salim, M. N., Priyatmoko, H., & Suhattanto, M. A. (2014). *Dari Dirjen Agraria Menuju Kementerian Agraria: Perjalanan Sejarah Kelembagaan Agraria 1948-1965*. Yogyakarta: STPN Press.
 13. Salim, M., Priyatmoko, H., & Suhattanto, M. A. (2014). *Dari Dirjen Agraria Menuju Kementerian Agraria : Perjalanan Sejarah Kelembagaan Agraria 1948 -1965*. Yogyakarta: STPN Press & PPPM STPN.
- 3) Bahan hukum tersier
- Bahan hukum tersier merupakan data penunjang dari kedua bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum ini diperoleh melalui kamus, insiklopedia, dan lain sebagainya yang terdapat kaitan dengan dengan masalah yang diteliti.

3.5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini menggunakan Studi kepustakaan dengan mengumpulkan bahan hukum disesuaikan dengan pendekatan penelitian seperti peraturan perundangan, risalah pembahasan undang-undang yang memiliki relevansi dengan isu hukum yang diteliti meliputi peraturan perundang-undangan, risalah-risalah pembahasan undang-undang, putusan pengadilan, buku-buku teks, jurnal hukum, kamus hukum dan kesemuanya yang memiliki relevansi dengan permasalahan yang diteliti.

3.6. Validitas Data

Data yang telah terkumpul diuji validitasnya dengan mempergunakan metode cross check triangulasi. Metode triangulasi ini dipergunakan sejak saat pengumpulan data hingga analisis data. Untuk keperluan penelitian ini, jenis triangulasi yang akan dimanfaatkan adalah: (1) triangulasi data, dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari waktu ke waktu dan orang atau sumber yang berbeda, (2) triangulasi metode, dilakukan dengan cara menggunakan metode pengumpulan data yang berbeda dalam kaitannya dengan unit analisis atau fokus penelitian yang sama

3.7. Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan pada penelitian ini yakni, analisis data kualitatif, dimana upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah menjadi satuan yang dapat dikelola. Sehingga

diperoleh gambaran umum dan menyeluruh tentang keadaan sebenarnya. Metode analisis data kualitatif mengolah data secara mendalam dengan data yang didapatkan.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Pengaturan Lembaga Badan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 perspektif prinsip-prinsip Undang-Undang Pokok Agraria

Pengaturan tentang Badan Bank Tanah merupakan dasar yang digunakan untuk menjalankan tugas dan fungsi kewenangan yang dimiliki Badan Bank Tanah, diperlukan regulasi yang jelas yang memiliki landasan filosofis, yuridis dan sosiologis agar tujuan yang hendak dicapai dapat terlaksana sesuai asas-asas dan konsep awal pembentukan. Berikut transformasi kelembagaan pertanahan, hingga pengaturan Badan Bank Tanah yang ada di Indonesia ditinjau dengan prinsip-prinsip Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

4.1.1. Transformasi Kelembagaan Pertanahan dari Mendagri Hingga Pembentukan Badan Bank Tanah

Kelembagaan pertanahan/agrarian memiliki sejarah yang sangat signifikan yang merupakan bagian dari politik hukum dan kebijakan agrarian di Indonesia, proses demokratisasi yang dimulai pada tahun 1998 di Indonesia telah gagal menghasilkan reformasi konstitusi yang berarti. (Martitah) Dalam perspektif sejarah, sebelum lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Hukum Agraria, bisa disebut Indonesia belum memiliki politik agrarian nasional. Kelembagaan agrarian pertama kali ditetapkan oleh Presiden Soekarno yang membentuk Panitia Agraria, Kepanitian Agraria ditetapkan melalui Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1948 yang berikutnya dikenal

dengan Panitia Agraria Yogyakarta, kemudian muncul Panitia Agraria Jakarta 1951, dan yang terakhir kepanitiaan yang berada di bawah Kementerian Agraria Tahun 1956. Panitia Agraria memiliki tugas memberikan pertimbangan kepada pemerintah tentang hukum tanah, merancang dasar hukum tanah, merancang perubahan, penggantian, pencabutan peraturan lama dari sudut legislative dan praktik dan menyelidiki soal yang berhubungan dengan hukum tanah (Salim, Priyatmoko, & Suhattanto, 2014, p. 31).

Pada awal periode, kelembagaan agraria terwadahi pada Departement Dalam Negeri permasalahan agrarian disadari oleh banyak pihak sebagai permasalahan yang sangat serius, dan Dewan Menteri pada tahun 1955 pada rapatnya setuju membentuk Kementerian Urusan Agraria dengan tujuan pembuatan hukum agrarian nasional lebih difokuskan dan dipikirkan. Sejak saat itu, Kementerian Urusan Agraria masuk ke dalam ketatanegaraan Indonesia (Salim, Priyatmoko, & Suhattanto, 2014, p. 28). Hasil dari pembentukan Kementerian Urusan Agraria yaitu berhasil mengundangkan sebuah produk hukum nasional pada 24 September 1960, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau saat ini lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) (Santoso, 2017, p. 31).

Setelah transisi dari Departement Dalam Negeri menjadi Kementerian Agraria belum menghasilkan penataan tanah yang signifikan karena terbatasnya Sumber Daya Manusia dan keuangannya.

Ketika Kementerian Agraria dibentuk, Departement Dalam Negeri menyerahkan tugas kelembagaan yang berkaitan dengan tugas agrarian ke Kementerian Agraria tanggal 25 Januari 1956, lalu pada 27 February 1956 Menteri Agraria melalui Keputusan Menteri Agraria No. SK. 36/Ka.1956 telah memulai membentuk Kantor Inspeksi Agraria di daerah provinsi, Kantor Pengawas Agraria di Karisedenan, dan Kantor Agraria Daerah di tingkat II/Kabupaten/Kota. Pada Januari 1961, Kementerian Agraria telah berhasil membentuk ratusan kantor di daerah baik provinsi maupun kabupaten dan kota.

Setelah sebelas tahun dibentuk lembaga agrarian, terjadilah penyederhanaan dengan tujuan efisiensi kelembagaan yaitu Kementerian Agraria yang diubah menjadi Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi di bawah naungan Departement Dalam Negeri yang ditandai dengan diputuskannya Keputusan Presiden No. 63 Tahun 1966, dan No. 64 Tahun 1966. Kemudian keberadaan agrarian bersama transmigrasi pada tahun yang sama ditarik ke Departemen Veteran, Transmigrasi dan Koperasi. Pada pemerintahan Presiden Soeharto, melalui Menteri Dalam Negeri mengubah organisasi agrarian dengan mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No.UP.1/2/22-4186 1968 yang inti dari putusan tersebut adalah mengembalikan tugas pokok agrarian ke dalam Kementerian Dalam Negeri. Pada masa transisi ini terjadi, terdapat banyak perubahan dan hanya dua struktur keorganisasian yang dapat bertahan yaitu pendaftaran dan tata guna

tanah. Kemudian, keluar Keputusan Mendagri No.87 dan 188 Tahun 1972 yang menyempurnakan struktur organisasi Direktorat Jenderal Agraria. Keputusan tersebut mengembalikan tugas pokok agrarian seperti pada periode sebelum 1965 yang berupaya menata persoalan tanah dengan merencanakan dan menyelenggarakan segala usaha dan kegiatan di bidang agrarian.

Pada tahun 1974 transisi kelembagaan di bidang agrarian mulai tersusun secara rapi di bawah kemendagri, namun berdasarkan Keputusan No. 26 Tahun 1988 dan Keputusan Presiden Nomor 101 tahun 1999 kelembagaan agrarian berada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pada tahun 1993 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 1993, tugas Kepala Badan Pertanahan Nasional kini dirangkap oleh Menteri Negara Agraria. Kedua lembaga tersebut dipimpin oleh satu orang sebagai Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam pelaksanaan tugasnya, Kantor Menteri Negara Agraria berkonsentrasi merumuskan kebijakan yang bersifat koordinasi, sedangkan Badan Pertanahan Nasional lebih berkonsentrasi pada hal-hal yang bersifat operasional.

Pada tahun 1999, Kementerian Negara Agraria dibubarkan melalui Keputusan Presiden Nomor 154 Tahun 1999, Kepala Badan Pertanahan Nasional dirangkap oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Pelaksanaan pengelolaan pertanahan sehari-harinya dilaksanakan Wakil Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan pada tahun 2001

dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan memposisikan BPN sebagai lembaga yang menangani kebijakan nasional di bidang pertanahan. Kedudukan BPN kemudian diperkuat dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional dan menempatkan BPN RI di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Pada tahun 2014 lembaga agrarian diperkuat dengan penggabungan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan unit pemerintah yang mengurusi penataan ruang, planologi dan perencanaan kehutanan, serta informasi geospasial. Penggabungan struktur ini diikuti dengan uraian tugas dan fungsi kelembagaan Kementerian Agraria yang sejatinya amanat Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, sesuai semangat Pasal 33 Ayat 3 Konstitusi UUD 1945. Kemudian di tahun 2020 dibentuk Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Ciptaker) yang mana pada pasal 125-135 mengatur mengenai pembentukan Badan Bank Tanah yang merupakan konsep lembaga baru di bidang pertanahan. Saat ini Badan Bank Tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, sedangkan untuk peraturan pelaksana Badan

Bank Tanah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur Penyelenggaraan Badan Bank Tanah. Badan Bank Tanah merupakan badan khusus/badan hukum yang dibentuk pemerintah pusat dan diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah. Hal ini didasari *land authority* berbagai negara memiliki fungsi regulator dan fungsi manajemen, sedangkan di Indonesia *land authority* tidak memiliki fungsi manajemen, hanya memiliki fungsi regulator saja. Fungsi manajemen ini tidak ditemukan pada Badan Pertanahan Nasional (BPN) yaitu BPN tidak memiliki tanah. Maka dibentuklah Badan Bank Tanah yang memiliki fungsi penting untuk mengambil tanah atau mengakuisisi tanah, tanah tersebut didapatkan karena regulasi yang kemudian didistribusikan kembali pada public.

4.1.2. Pengaturan Badan Bank Tanah di Indonesia

Badan Bank Tanah berasal dari kata *land banking* yang merupakan lembaga yang dibentuk pemerintah sebagai penyedia dan pencadangan tanah yang nantinya akan digunakan oleh pemerintah untuk pembangunan dan kepentingan umum. Badan Bank Tanah dibentuk sebagai lembaga yang memiliki kewenangan pengelolaan tanah oleh pemerintah pusat, Badan Bank Tanah sering disebut sebagai lembaga khusus di bidang pertanahan (*Sui generis*) (Tejawati, 2022). Badan Bank Tanah memiliki konsep yang mirip dengan bank konvensial yaitu sama-sama memiliki menghimpun dan menyalurkan kepada Masyarakat,

sebagai pembedanya Badan Bank Tanah objeknya adalah tanah sedangkan bank konvensional adalah dana (simpanan dan giro). Dapat disimpulkan, Badan Bank Tanah memiliki fungsi penghimpun tanah (*land keeper*), mengamankan tanah bagi kebutuhan pembangunan di masa mendatang (*land warantee*), mengendalikan tanah (*land purchaser*) dan mendistribusikan tanah untuk pembangunan (*land distributor*) (Erdiana, Santoso, & Prasetyo, 2021).

Badan Bank Tanah diatur pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang, UU ini mengatur mengenai upaya cipta kerja yang diharapkan mampu menyerap tenaga kerja Indonesia yang seluas-luasnya di tengah persaingan yang semakin kompetitif dan tuntutan globalisasi ekonomi. Undang-Undang Cipta Kerja atau yang biasa disebut dengan *omnibus law* merupakan kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak luput dari sejumlah faktor pendorong, dan penghambat, serta menjadi tolok ukur dalam Upaya mewujudkan agenda reformasi perundang-undangan. (Martitah, Hidayat, Anitasari, Rahman, & Aini, 2023)

Salah satu ruang lingkup dari undang-undang ini adalah pengadaan tanah yang disertai dengan pembentukan lembaga baru pada bidang pertanahan yaitu Badan Bank Tanah. Badan Bank Tanah diatur pada Pasal 125 sampai dengan Pasal 135, yang kemudian memiliki peraturan

pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah yang secara tidak langsung didukung oleh tiga Peraturan Pemerintah (PP) yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah; lalu Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 berkaitan dengan pengadaan tanah untuk bidang-bidang tanah yang sudah diberikan izin lokasinya, Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang.

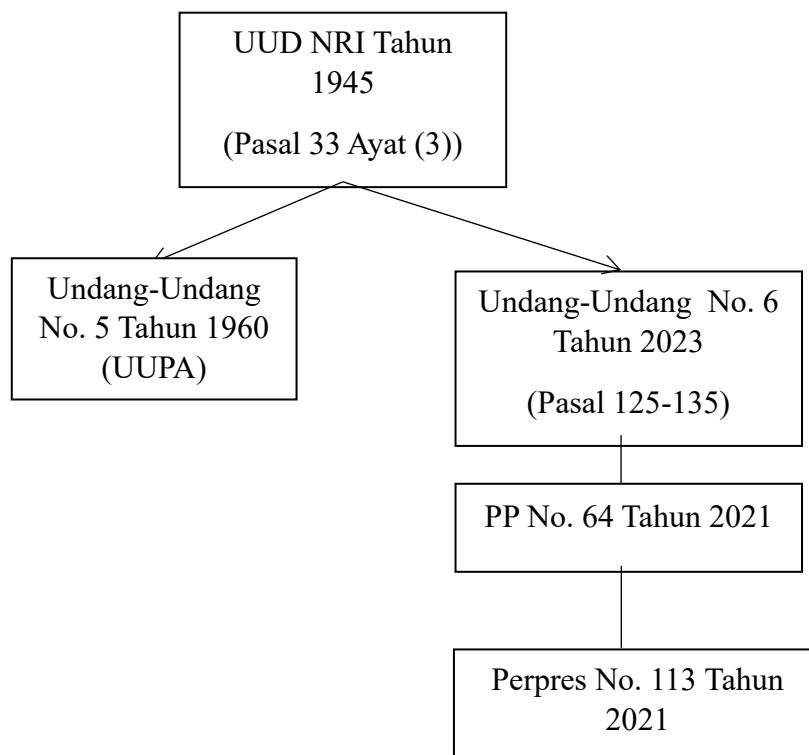
Badan Bank Tanah diatur pada Pasal 125-135 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menyebutkan pengaturan tentang Badan Bank Tanah dalam peraturan tersebut yaitu:

- 1) Fungsi dan tugas Badan Bank Tanah,
- 2) Kewenangan Badan Bank Tanah,
- 3) Hak atas tanah Badan Bank Tanah,
- 4) Sumber Kekayaan Badan Bank Tanah,
- 5) Struktur/Kelembagaan Badan Bank Tanah,
- 6) Jaminan Ketersediaan Tanah.

Namun, pada Undang-Undang Cipta Kerja ini tidak menjadikan Undang-Undang Pokok Agraria sebagai landasan dasar pada pembentukan Badan Bank Tanah, seharusnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Hukum Agraria harus dijadikan dasar

pembentukan yang mestinya disederhanakan dalam rumusan substansi pertanahan. Berikut bagan pengaturan Badan Bank Tanah yang berlaku di Indonesia:

Bagan 4. 1 Pengaturan Badan Bank Tanah di Indonesia

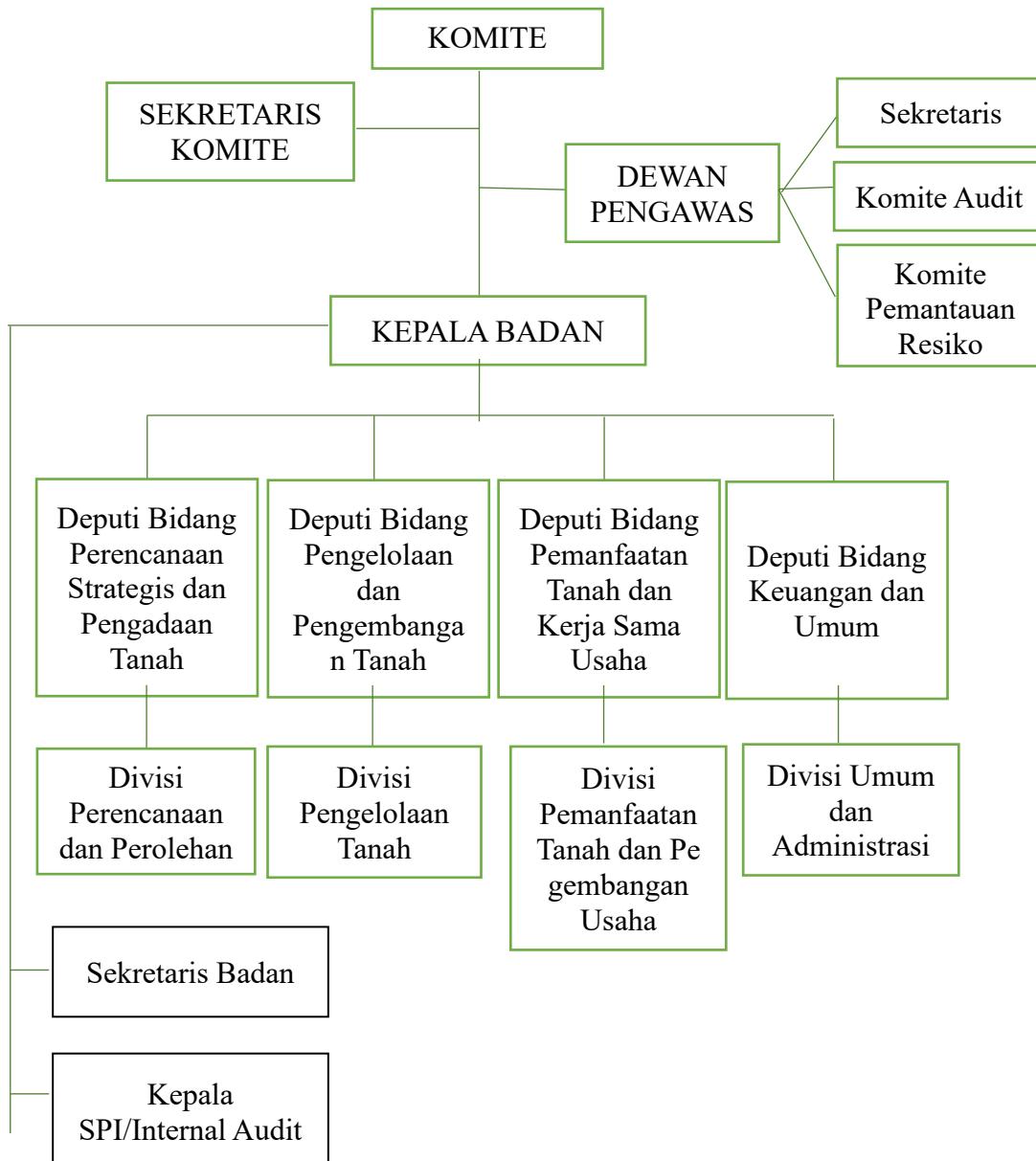


Peraturan tentang Badan Bank Tanah diawali pada Pasal 125 yang memuat penjelasan beserta fungsi yang akan dijelaskan oleh Badan Bank Tanah, Pasal 126 menjelaskan mengenai sifat Badan Bank Tanah yang bertujuan menjamin ketersediaan tanah untuk masyarakat, kemudian Pasal 127 yang memuat terkait pelaksanaan tugas Badan Bank Tanah yang bersifat transparant, akuntabel dan berorientasi *nonprofit*. Pada Pasal 128-129 mengatur mengenai ketentuan kekayaan Badan Bank Tanah, pengelolaan hak atas tanah dan organisasi Badan

Bank Tanah, sedangkan pada Pasal 130-135 memuat mengenai penjelasan struktur organisasi pada lembaga Badan Bank Tanah.

Pengaturan lebih lanjut tentang Badan Bank Tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, yang mana peraturan ini dibentuk berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja. Pada Pasal 125 ayat (3) UU Cipta Kerja menyatakan bahwa kekayaan dari Badan Bank Tanah berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan pada Pasal 1 Angka 4 PP Badan Bank Tanah juga menjelaskan bahwa Kekayaan Badan Bank Tanah adalah semua kekayaan yang dikuasai Badan Bank Tanah baik yang berwujud ataupun yang tidak berwujud yang bernilai dan berharga yang merupakan akibat kejadian di masa lalu yang memberikan manfaat di masa yang akan datang.

Bagan 4. 2 Struktur Organisasi Badan Bank Tanah



(Sumber : Struktur Badan Organisasi Bank Tanah diakses dari

<https://banktanah.id/profile/aboutus/strukturorganisasi> pada 4

Desember 2023)

Struktur organisasi Badan Bank Tanah diatur pada pasal 31 PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, struktur Badan Bank

Tanah terdiri dari tiga organ yaitu Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana. Komite pada struktur Badan Bank Tanah adalah lembaga tertinggi yang diisi Menteri atau kepala lembaga dengan kewenangan menetapkan badan pelaksana yang terdiri dari kepala dan deputi. Komite memiliki tugas penetapan kebijakan yang strategis pada tanah, ketua dan anggota komite ditetapkan dengan keputusan presiden yang didasarkan usulan menteri. Komite terdiri dari Menteri ATR/BPN sebagai ketua yang merangkap anggota, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum dan perumahan rakyat sebagai anggota dan/atau Menteri dan Kepala Lembaga lainnya yang ditunjuk oleh Presiden sebagai anggota (Pasal 32 PP No. 64 Tahun 2021).

Selanjutnya, Dewan Pengawas Badan Bank Tanah yang ditetapkan oleh Keputusan presiden dengan tugas mengawasi dan memberikan nasehat Badan Pelaksana dalam menjalankan tugasnya. Kemudian, Badan Pelaksana yang merupakan struktur lembaga yang terakhir memiliki tugas untuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan kegiatan Badan Bank Tanah, sebagai wakil Badan Bank Tanah baik di dalam maupun di luar pengadilan. Badan pelaksana terdiri atas Kepala dan Deputi yang diangkat dan diberhentikan oleh Ketua Komite (Pasal 34 PP No. 64 Tahun 2021). Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah ini dalam beberapa pasal yang memerintahkan perlu adanya peraturan presiden mengenai Badan Bank

Tanah. Pasal tersebut yang dimaksud antara lain Pasal 26 ayat (7), Pasal 32 ayat (3), Pasal 34 ayat (4), Paal 35, dan Pasal 44 ayat (2). Pasal tersebut memberikan konklusi bahwa peraturan presiden merupakan kunci dibentuk dan terlaksananya Badan Bank Tanah. Kemudian kunci ini diwujudkan dalam bentuk Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah (Wahanisa & Al Fikry, 2022).

Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah merupakan bentuk ketidakpatuhan pembentuk peraturan perundang-undangan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yaitu didasari sejak ditetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengusung konsep *Omnibus Law*, menimbulkan berbagai polemic dari berbagai pihak dan meminta untuk dilakukan permohonan uji formil terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dengan pertimbangan salah satunya yaitu UU Ciptaker tidak memiliki kejelasan tujuan, rumusan dan tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat secara maksimal. Mahkamah Konstitusi telah memberikan amar putusan *a quo* yang kemudian menyatakan pada poin 5 memerintahkan pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka undang-undang *a quo* menjadi inkonstitusional permanen. Pada poin 7

menyatakan untuk menangguhkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan undang-undang *a quo*. Berdasarkan keterangan di atas tidak diperbolehkan adanya peraturan pelaksana sejak diputuskan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, sehingga Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah bertentangan dengan poin 7 putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

4.1.3. Kewenangan Badan Bank Tanah Perspektif Prinsip-Prinsip UUPA

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Dasar Hukum Agraria merupakan undang-undang pertama produk nasional pertama yang menggantikan berbagai peraturan di bidang pertanahan warisan colonial Belanda, UUPA dimaksudkan sebagai pengaturan pelindung bagi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Oleh karena itu UUPA merupakan pokok-pokok aturan yang mengandung asas-asas, tujuan pokok dan aturan-aturan umum tentang penguasaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam. Sasaran isi UUPA adalah mengenai tanah, sehingga hukum pertanahan menjadi bagian utama dari hukum agraria, namun sebagian besar isi dari UUPA merupakan peraturan umum tentang pertanahan sehingga diperlukan peraturan khusus sebagai peraturan

pelaksana yang didalamnya terdapat peraturan lebih rinci di bidang pertanahan yang akan melengkapi atau merinci dari aturan-aturan pokok tentang pertanahan yang ada pada UUPA.

Undang-Undang Pokok Agraria memuat 8 (delapan) asas yang menjadi dasar, maka asas ini harus dilaksanakan dengan segenap peraturan pelaksanannya, asas-asas tersebut terdiri dari:

1) Asas Nasionalitas

Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi. Artinya bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada, maka dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada suatu kekuasaan yang dapat memutuskan hubungan tersebut, asas ini terdapat pada Pasal 1 Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria.

2) Asas dikuasai oleh Negara

Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara, makna menguasai bukan berarti dimiliki akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan tertinggi. Atas dasar tersebut negara dapat memberikan tanah kepada seseorang/badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukan dan penggunaannya. Dalam menjalankan wewenang tersebut, negara dapat melimpahkan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat

hukum adat diperlukan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Asas ini termuat dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria.

- 3) Asas mengutamakan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dan negara daripada kepentingan perseorangan atau golongan.

Hak ulayat masyarakat hukum adat diakui keberadannya sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Negara. Hal ini berarti kepentingan masyarakat hukum adat harus tunduk kepada kepentingan nasional dan negara yang lebih luas. Asas ini termuat dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria

- 4) Asas semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial

Hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang/badan hukum tidak dapat dibenarkan jika tanah yang dimilikinya tersebut digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi. Hak atas tanah selain untuk kepentingan pribadi juga digunakan untuk kepentingan umum. Asas semua hak atas tanah berfungsi sosial ini dimuat dalam Pasal 6 UUPA.

- 5) Asas hanya warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik atas tanah

Hak atas tanah tidak dapat dimiliki oleh orang asing, dan pemindahan hak milik kepada orang asing dilarang dengan ancaman *batal demi hukum*. Orang asing hanya dapat memiliki hak atas tanah

dengan hak pakai yang luas dengan jangka waktunya terbatas.

Demikian pula badan hukum pada prinsipnya tidak dapat memiliki hak milik, kecuali yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Asas ini diatur dalam Pasal 9 Ayat (1) jo Pasal 21 UUPA.

- 6) Asas persamaan bagi setiap warga negara Indonesia

Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki ataupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah bagi dirinya sendiri ataupun bagi keluarhanya. Asas ini diatur pada Pasal 9 Ayat (2) jo Pasal 13 UUPA.

- 7) Asas tanah pertanian wajib dikerjakan oleh pemilik tanah tersebut agar mencegah adanya kegiatan yang mengandung pemerasan. Asas tanah pertanian berfungsi sebagai landasan pelaksanaan *land reform* atau *agrarian reform*. Asas ini termuat pada Pasal 10 Ayat (2) jo Pasal 7 jo Pasal 17

- 8) Asas tata guna tanah/penggunaan tanah secara berencana UUPA

Asas yang ditujukan untuk dasar penggunaan tanah agar efisien dengan memperhatikan asas lestari, Optimal, Serasi dan Seimbang (LOSS) bagi pedesaan, dan asas Aman, Tertib, Lancar dan Sehat (ATLAS) bagi perkotaan.

Dibentuknya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mencabut aturan hukum yang dibuat pemerintah Belanda dicabut bersamaan dengan pembentukan UUPA, pencabutan tersebut tercantum pada Dictum memutuskan UUPA di bawah perkataan “Dengan Mencabut”

(Isnaini & Lubis, 2022), termasuk peraturan-peraturan tentang *domein verklaring* baik yang bersifat umum dan khusus, yaitu:

- a. *Domein Verklaring* tersebut dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* Stb. 1870 No. 118,
- b. *Algemene domein verklaring* tersebut dalam Stb. 1875 No. 119a,
- c. *Domein Verklaring* untuk Sumatera tersebut pada Pasal 1 Stb. 1874 No. 94f,
- d. *Domein Verklaring* untuk Karesidenan Manado tersebut dalam Pasal 1 dari Stb. 1877 No. 55,
- e. *Domein Verklaring* untuk *residentie zuider en Osterafdeling van Borneo* dalam Pasal 1 Stb. 1888 No. 58,

Penataan ulang pertanahan akan memberikan hasil yang baik, apabila dalam mengendalikan, memanfaatkan, menggunakan, penguasaan, dan kepemilikan bagi Masyarakat dapat dilaksanakan dengan transparansi dan kompetensi. Tata kelola kelembagaan yang baik berpengaruh pada pelaksanaan tugas dan fungsi pokok kelembagaan, seperti halnya pada Badan Bank Tanah. Pasal 3 ayat (1) Badan Bank Tanah memiliki fungsi:

- a. perencanaan;
- b. perolehan tanah;
- c. pengadaan tanah;
- d. pengelolaan tanah;

- e. pemanfaatan tanah; dan
- f. pendistribusian tanah.

Pada Pasal 3 ayat (2) PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, Badan Bank Tanah mempunyai tugas:

- 1) Pelaksana kegiatan perencanaan kegiatan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan;
- 2) Pelaksana kegiatan perolehan tanah yang salah satu sumbernya dari penetapan pemerintah dan pihak lain;
- 3) Pelaksana kegiatan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum /pengadaan tanah secara langsung;
- 4) Mengelola tanah dari kegiatan pengembangan, pemeliharaan dan pengamanan, dan pengendalian tanah;
- 5) Memanfaatkan tanah dengan cara bekerja sama dengan pihak; dan;
- 6) mendistribusikan tanah dengan melakukan kegiatan penyediaan dan pembagian tanah.

Terkait dengan tugas perencanaan dibagi menjadi perencanaan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan. Khusus untuk rencana jangka waktu panjang adalah terkait langkah yang dalam kurun waktu 25 (Dua Puluh Lima) tahun. sedangkan untuk jangka waktu menengah yaitu perencanaan terkait langkah untuk masa waktu 5 (lima) tahun dan untuk perencanaan tahunan adalah rencana kegiatan untuk kurun waktu 1 (satu) tahun. Perencanaan kegiatan ini dapat dilaksanakan melalui

pedoman ide-ide pengelolaan jangka menengah dan perencanaan tata ruang.

Tugas perolehan tanah yang dapat bersumber dari penetapan pemerintah dan pihak lain, mengingat tanah yang bersumber dari penetapan pemerintah yaitu meliputi tanah negara yang pada dasarnya berasal dari tanah bekas hak, kawasan dan tanah terlantar, tanah pelepasan kawasan hutan, tanah timbul, tanah reklamasi, tanah bekas tambang, tanah pulau-pulau kecil, tanah yang terdampak dari perbaikan tata ruang dan tanah yang tidak terdapat pemegang terhadapnya. Sedangkan untuk tanah yang bersumber dari pihak lain itu dilaksanakan melalui pembelian, penerimaan hibah/sumbangan, atau yang sejenis, tukar menukar, pelepasan hak, dan perolehan dengan konsep-konsep lain yang didapat secara legal.

Pada tugas Badan Bank Tanah tentang perolehan tanah ini terdapat konflik norma dengan Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan, “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, yang mana bertentangan atas dikuasai oleh negara pada Undang-Undang Pokok Agraria. Pada konsep ini negara hanya diperbolehkan memiliki dengan konsep penguasaan terhadap bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk tanah. makna menguasai bukan berarti dimiliki akan tetapi pengertian yang memberi wewenang kepada negara sebagai organisasi kekuasaan

seluruh rakyat pada tingkatan tertinggi (Dharsana, Kresnadjaja, & Budiartha, 2018). Atas dasar tersebut negara dapat memberikan tanah kepada seseorang/badan hukum dengan suatu hak menurut peruntukan dan penggunaannya. Dalam menjalankan wewenang tersebut, negara dapat melimpahkan kepada daerah-daerah swantara dan masyarakat hukum adat diperlukan sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Asas ini termuat dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria.

Sebagaimana Mahkamah Konstitusi telah memberikan makna penguasaan negara pada Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, sebagaimana yang dipertimbangkan pada tanggal 21 Desember 2004 mengenai pengujian UU Migas, yang menyatakan bahwa,

“...penguasaan oleh negara dalam Pasal 33 UUD 1945 memiliki pengertian yang lebih tinggi atau lebih luas daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum public yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin “dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Dalam pengertian kekuasaan tinggi tersebut tercakup pula pengertian pemilikan public seluruh rakyat kolektif yang dimandatkan kepada negara untuk menguasainya guna dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran bersama. Karena itu Pasal 33 ayat (3) menentukan “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Konsep penguasaan tanah oleh negara pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ini, berbeda dengan konsep kepemilikan tanah pada *Agrarische Wet* (Undang-Undang Agraria) 1870 yang dulu diberlakukan

oleh pemerintah colonial Belanda, pada Pasal 62 RR dengan 8 ayat ini kemudian menjadi *Indische Staatsregelling* (IS) yang diundangkan dalam Lembaran Negara (*Staatsblad*) No. 188 tahun 1870. Ketentuan-ketentuan tersebut dalam pelaksanaannya diatur dengan berbagai peraturan dan keputusan. Salah satu keputusan penting ialah apa yang dikenal dengan *Agrarisch Besluit* yang diundangkan dalam *Staatsblad* No. 118 tahun 1870. Pasal 1 dari *Agrarisch Besluit* inilah yang memuat suatu pernyataan penting yang cukup dikenal yaitu, *Domein Verklaring*, yang menyatakan bahwa “semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (*eigendom*) adalah *domain* negara (*domain* negara maksudnya adalah milik negara)”. *Domein Verklaring* merupakan asas yang telah dihapus karena dianggap radikal dan mengusahakan adanya sentralisasi sentralisasi penguasaan tanah dan sumber daya lain ke tangan negara secara factual. *Agrarische Wet Stb.* 1870 No. 55 telah dicabut sebagaimana yang tercantum pada Dictum memutuskan UUPA di bawah perkataan “Dengan Mencabut”. Berikut tabel perbedaan konsep penguasaan tanah oleh negara pada *Agrarische Wet* dan Undang-Undang Pokok Agraria:

Tabel 4. 1 Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara

Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara	
Konsep Memiliki pada <i>Agrarische Wet</i> tahun 1870	Konsep Menguasai pada Undang-Undang Pokok Agraria
<p>Pasal 1 dari <i>Agrarisch Besluit</i> inilah yang memuat suatu pernyataan penting yang cukup dikenal yaitu, <i>Domein Verklaring</i>, yang menyatakan bahwa “semua tanah yang tidak terbukti bahwa atas tanah itu ada hak milik mutlak (<i>eigendom</i>) adalah <i>domain</i> negara (domain negara maksudnya adalah milik negara)”. Pemberlakuan <i>Domein Verklaring</i> dilakukan kaum kapitalis Belanda una memudahkan perolehan <i>erfpacht</i> dan <i>postal</i>, sebab menurut KUH Perdata, hanya pemilik (<i>eignear</i>) yang dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada pihak lain. Dalam <i>Agrarische Wet</i> pemerintah bukan pemilik tanah sehingga berdasarkan asas domein, negara adalah pemilik semua tanah kecuali yang bisa dibuktikan. (Periode Liberal Pemerintah Kolonial Belanda 1870-1900).</p>	<p>Pasal 1 bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Negara menjadi organisasi tertinggi yang memiliki kewenangan sebagai pengatur dan penyelenggara sumberdaya dengan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa, negara juga memiliki kewenangan sebagai penentu dan pengatur hubungan hukum antara manusia dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang. -orang dan perbuatan hukum tentang bumi, air dan ruang angkasa.</p>

Pada konsep Badan Bank Tanah telah menggunakan asas *Domein Verklaring* (negarasiasi tanah). Asas *Domein Verklaring* memiliki arti bahwa tanah adalah milik negara dengan cara mengakuisisi tanah masyarakat yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya (Sodiki & Maladi, 2009). Asas ini telah dihapuskan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Penguasaan dan pengelolaan tanah milik negara yang dilakukan Badan Bank Tanah dapat menghidupkan ulang terkait perpindahan hak tanah yang ada pada waktu dulu penjajahan Hindia Belanda. Asas *Domein Verklaring* dapat membuat permasalahan yang rumit di tengah masyarakat terkait dengan diskriminasi agrarian terhadap bidang-bidang tanah yang hak penguasaannya terhadap rakyat yang patuh dan mengikat kepada hukum adat atau hukum asli (*indigenous people law*) Bangsa Indonesia (Arizona, 2014, p. 334). Badan Bank Tanah memiliki tujuan untuk memperkenalkan konsep perolehan tanah secara tidak legal dalam rangka kepentingan investor dengan mengatasnamakan pengadaan tanah yang mana membelakangi pedoman penting terhadap perlindungan hak rakyat dan tujuan dari reformasi tanah (Ahsani, 2022).

Selanjutnya, tugas dan fungsi pengadaan tanah oleh Badan Bank Tanah sebelumnya merupakan kewenangan yang dimiliki Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Hal ini didasari pada Kementerian ATR/BPN fungsi yang berjalan adalah *land regulator*, sedangkan untuk *land manager* berjalan kurang efektif. Hal

ini menyebabkan Kementerian ATR/BPN tidak memiliki ketersediaan tanah/cadangan tanah. Maka, dibentuklah Badan Bank Tanah yang memiliki fungsi penting untuk melakukan perolehan tanah atau mengakuisisi tanah, tanah tersebut didapatkan karena regulasi yang kemudian didistribusikan kembali pada public. Badan Bank Tanah focus untuk fungsi penyediaan tanah yang didapat dari perolehan tanah, sehingga nantinya jika instansi ataupun pemerintah membutuhkan tanah dapat melakukan permohonan di Badan Bank Tanah. Badan Bank Tanah hanya perlu melakukan pendistribusian tanah yang dimilikinya dengan Hak Pengelolaan (HPL).

Selanjutnya, Badan Bank Tanah diberi kewenangan sebagai pelaksana penyusunan penyusunan rencana induk, dan berkontribusi dengan pengurusan kemudahan perizinan berusaha/persetujuan, melaksanakan pengadaan tanah, dan menetapkan tarif pelayanan serta Badan Bank Tanah memusatkan pelayanan bantuan di aspek pertanahan dan tata ruang. Kemudian pengelolaan hak terhadap tanah yang dikelola oleh Badan Bank Tanah bisa diberikan Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai. Badan Bank Tanah dapat menyelenggarakan penyerahan dan penggunaan atas bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak lain dengan perjanjian.

Badan Bank Tanah dapat mengendalikan persediaan tanah untuk (1) kepentingan umum, (2) kepentingan sosial, (3) kepentingan pembangunan nasional, (4) pemerataan ekonomi, (5) konsolidasi lahan,

(6) reforma agrarian. Keinginan terhadap jaminan ketersediaan tanah untuk kepentingan umum terdiri dari pertanahan dan keamanan nasional seperti jalan umum, jalan tol, pelabuhan kantor pemerintah, kemudian fasilitas yang diperuntukkan untuk kebutuhan terhadap pendidikan, peribadatan olahraga dan penyelenggaraan sosial masyarakat yang dibutuhkan. Berikut perbandingan fungsi yang dimiliki Badan Bank Tanah dengan Kementerian ATR/BPN:

Tabel 4. 2 Perbandingan fungsi kelembagaan Kementerian ATR/BPN dan Badan Bank Tanah

No.	Perbandingan Fungsi Kelembagaan	
	Badan Bank Tanah	Kementerian ATR/BPN
1.	Diatur pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (Pasal 125-135).	Tugas dan fungsi didasarkan pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (Undang-Undang Pokok Agraria).
2.	Tugas dan fungsi Badan Bank Tanah merupakan irisan tugas dan fungsi Kementerian ATR/BPN dan menjalankannya secara khusus untuk fungsi penyediaan tanah.	Kementerian ATR/BPN tetap memiliki kewenangan pada fungsi yang dimiliki Badan Bank Tanah
3.	Kewenangan pengadaan tanah berbasis pada penyediaan tanah yang berasal dari perolehan tanah.	Kewenangan pengadaan tanah berbasis pada kebutuhan/ permohonan yang diajukan instansi/lembaga.
4.	Memiliki kewenangan <i>land manager</i> , untuk mengakuisi tanah yang diperoleh untuk difungsikan kembali secara produktif.	Memiliki kewenangan <i>land regulator</i> , kewenangan untuk menerbitkan terkait regulasi di bidang pertanahan dan memiliki kewenangan <i>land manager</i> untuk melakukan perolehan dan pengadaan tanah, namun kewenangan tersebut berjalan secara pasif.
5.	Kewenangan yang dimiliki merupakan kewenangan atribusi dari pemerintah yang diwujudkan pada Undang-Undang.	Kewenangan yang dimiliki merupakan kewenangan atribusi.

Keberadaan Badan Bank Tanah memudahkan badan usaha asing untuk melakukan investasi, hal ini dikarenakan Badan Bank Tanah dalam pengaturannya tidak diperuntukkan untuk masyarakat saja, melainkan terdapat tujuan untuk investasi. Badan Bank Tanah didirikan agar dapat memberikan jaminan persediaan tanah yang digunakan untuk Pembangunan dengan tujuan peningkatan ekonomi dan investasi. Jika tujuan ini tidak berjalan dengan seimbang, karena seringkali tataran praktiknya tidak berjalan secara seimbang. Investasi seringkali menggunakan tanah adat sebagai objeknya, namun penggunaan tersebut seringkali tidak berjalan sesuai dengan rencana karena terjadi konflik antara pemilik tanah-tanah adat dengan investor, maka perlu adanya keseimbangan kepentingan antara masyarakat dengan investor agar tetap tercapai tujuan dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Hans Kelsen mengembangkan doktrin “hierarchy of norms” (Stufenbau der Rechtsordnung) dengan menempatkan konstitusi (verfassungsrecht) pada puncak hirarki norma hukum, sebagaimana yang dikutip Maria Farida Indrati yang menyatakan bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) yang mengandung arti bahwa, suatu norma yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi dengan demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan

fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*). Sehingga pendapat Maria Farida Indrati diamini oleh Maruar Siahaan dengan dalil bahwa, hukum tersusun dalam suatu pertingkatan. Artinya, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya menjadi sumber perundang-undangan yang lebih rendah dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, dalam bukunya tentang “perihal kaidah hukum” yang menyatakan bahwa agar suatu peraturan perundang-undangan dapat diberlakukan, peraturan perundang-undangan tersebut harus memenuhi persyaratan kekuatan berlaku. Ada 3 (tiga) macam kekuatan berlaku antara lain sebagai berikut: pertama, kelakuan atau hal berlakunya secara yuridis; kedua, kelakuan sosiologis atau hal berlakunya secara sosilogi; ketiga, kelakuan filosofis atau hal berlakunya secara filosofis. Sehingga Untuk menjaga kesatuan sistem tata hukum dalam Negara, perlu dilakukan pengujian apakah suatu kaidah hukum tidak berlawanan dengan kaidah hukum yang lain.

Konflik norma antara PP 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah dengan UUD NRI Tahun 1945 tergolong pada *lex superiori derogate legi inferiori*, yaitu ketika terdapat sebuah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi disini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka akan mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lembaga/instansi

yang diberikan wewenang untuk membuatnya. Adagium “*lex posterior derogate legi priori*” tidak dapat diberlakukan, karena adagium ini berlaku jika dua hal yang diatur itu sama maknanya, maka peraturan yang terbit belakangan yang akan dimenangkan/berlaku. Kemudian, bagaimana jika menggunakan adagium “*lex spesialis derogate legi generali*” maka sama hal nya tidak dapat diberlakukan karena, persyaratan berlakunya adagium tersebut adalah peraturan baru didalamnya tidak ada pertentangan antar asas. Dengan demikian, logika nya hukum yang hendak digunakan untuk membenarkan berlakunya peraturan baru tersebut tidak dapat diterapkan. Dalam hal ini perlu dilakukan uji materiil terhadap Pasal 6 huruf a dan Pasal 7 PP Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Hal ini bertujuan untuk memperoleh kepastian hukum tentang kewenagan pengadaan dan pengelolaan tanah ini, Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul “*einführung in die rechtswissenschaften*” Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman dan adil karena pedoman itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuensi yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif

Berdasarkan keterangan di atas penulis menempatkan pemahaman yang digunakan sebagai dasar analisis bahwa keberadaan Badan Bank

Tanah berdasarkan peraturan yang mengaturnya perlu dibenahi mulai dari dasar hukum pembentukannya yaitu pada kententuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021, dan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021, karena berdasarkan substansi keberadaan Badan Bank Tanah memiliki peran penting sebagai *land manager* yaitu sebagai lembaga pengelola tanah. Jan M. Otto juga mengemukaan kepastian hukum pada kondisi tertentu memiliki syarat sebagai berikut:

1. Terdapat aturan hukum yang memberikan kejelasan atas sesuatu yang diatur, konsisten terhadap apa yang diatur dan mudah diperoleh (*accesible*), aturan tersebut diterbitkan oleh kekuasaan negara.
2. Instansi pemerintah menerapkan aturan-aturan hukum secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
3. Masyarakat setuju akan muatan isi dari peraturan hukum, kemudian arena tersebut menyesuaikan perilaku terhadap aturan yang berlaku.
4. Hakim peradilan bersifat mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
5. Keputusan peradilan bersifat konkret.

Syarat diatas menujukkan kepastian hukum dapat diwujudkan apabila substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Kepastian hukum mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum. Nilai kepastian hukum dalam pengaturan Badan Bank Tanah memberikan kewajiban bagi negara untuk membentuk hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan yang secara khusus dan komprehensif mengatur pelaksanaan Badan Bank Tanah di Indonesia. Dalam pandangan Jan Michiel Otto, kepastian hukum memungkinkan tersedianya aturan yang jelas, konkret, dan mudah diperoleh yang diterbitkan dan diakui keberadaannya, instansi pemerintah menerapkan, tunduk, taat pada aturan hukum, dan warga masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan tersebut. Nilai keadilan dalam pelaksanaan Badan Bank Tanah ditujukan untuk menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban di antara para pemangku kepentingan, disatu sisi rakyat sebagai pemilik tanah dan pemerintah yang menyelenggarakan pengadaan tanah melalui Badan Bank Tanah tidak dirugikan (Sanjaya & Djaja, 2021).

4.2. Kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah antara Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN

4.2.1. Kewenangan Pengelolaan Tanah pada Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN

Pengelolaan tanah memiliki pengertian sesuatu yang dianggap mampu membawa dampak yang baik atau lebih baik di bidang pengelolaan tanah. Dimana dampak tersebut dapat memberikan kemanfaatan bagi masyarakat apabila dapat dikelola secara baik. Landasan utama pengelolaan tanah di Indonesia diatur pada Pasal 33

ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Tanah memiliki makna yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat, tanah tidak hanya bernilai ekonomi, namun memiliki nilai sosial dan politik.

Tanah dengan status Hak Pengelolaan memberikan kewenangan kepada pemegang haknya untuk Menyusun rencana peruntukannya, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan rencana tata ruang dengan menggunakan sebagain atau seluruh tanah (Hairunnisa & Sekarmadji, 2023). Guna menjamin pengelolaan tanah dengan baik, maka dibentuklah lembaga yang memiliki tugas pokok untuk mengelola tanah. Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada :

- a) Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah;
- b) Badan Usaha Milik Negara (BUMN);
- c) Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
- d) PT. Persero;
- e) Badan Otorita; dan
- f) Badan-badan hukum Pemerintah lainnya yang ditunjuk Pemerintah.

Badan-badan hukum di atas dapat diberikan Hak Pengelolaan sepanjang sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang berkaitan dengan pengelolaan tanah dengan mengajukan permohonan Hak

Pengelolaan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Menteri) melalui Kepala Kantor Pertanahan yang letak kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Sedangkan Hak Pengelolaan sebagai pelaksanaan fungsi dan tugas dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, bahwa Badan Bank Tanah menjamin ketersediaan tanah untuk:

1. Kepentingan umum;
2. Kepentingan sosial;
3. Kepentingan pembangunan nasional;
4. Pemerataan ekonomi;
5. Konsolidasi lahan;
6. Reforma agrarian.

Badan Bank Tanah akan memperoleh tanah dan akan didistribusikan untuk pemenuhan kebutuhan di berbagai sector. Badan Bank Tanah sebagai lembaga yang memiliki kewenangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, memiliki tujuan umum yaitu:

1. Memberikan jaminan tujuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yaitu bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Jaminan ini diberikan dengan mewujudkan pembangunan nasional yang berkelanjutan, adil dan merata bagi Masyarakat.

2. Menjadi instrument yang mampu melaksanakan kebijakan pertanahan dan mendukung pengembangan wilayah secara efisien dan efektif.
3. Sebagai pengendali pengadaan, penguasaan dan pemanfaatan tanah secara adil dan wajar dalam melaksanakan pembangunan.

Pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 mengatur mengenai Hak Pengelolaan sebagaimana pada Pasal 136. Sebelumnya Hak Pengelolaan tidak diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), tetapi makna “Pengelolaan” disebutkan pada romawi II angka 2 penjelasan umum UUPA. Hak Pengelolaan tersebut diartikan sebagai hak menguasai yang berasal dari negara yang dilimpahkan dilimpahkan kepada pemegang haknya, Hak Pengelolaan sebelumnya diatur pada Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, dan Peraturan Menteri Agraria No.9 Tahun 1999 yang menyenggung mengenai beberapa instansi yang dapat diberikan Hak Pengelolaan.

Kepala Badan Bank Tanah Parman Nataatmadja menuturkan, hingga bulan November 2023 Badan Bank Tanah telah memiliki hak Pengelolaan (HPL) asset tanah seluas 17.067,4 hektar di 24 kota/kabupaten. Rincian perolehan HPL tahun 2022 seluas 10.961,18 hektar dan perolehan HPL Januari-November 2023 seluas 6.106,2 hektar. Artinya masih terdapat deviasi perolehan tanah 2023 seluas

8.000 hektar dari total target tahun berjalan 14.100 hektar. Adapun target pada tahun 2023 pengelolaan tanah seluas 16.000 hektar. Sementara sejak beroperasi pada tahun 2022, pada lima tahun berjalan pemerintah menugaskan Badan Bank Tanah untuk memperoleh dan mengelola 75.000 hektar. Parman menuturkan hak pengelolaan terluas yang diperoleh Badan Bank Tanah adalah di Kabupaten Penajam Paser Utara, Kalimantan Timur pada tahun 2022 yakni 4.161,90 hektar. Pengelolaan tanah tersebut digunakan untuk reformasi agrarian 1.853 hektar (25,24%) yang disusul dengan area pengembangan Badan Bank Tanah 1.000 hektar (24,03%). Kemudian, pendayagunaan untuk konservasi hijau seluas 466 hektar (11,20%), Lembaga Pemerintahan/Pertanahan Keamanan 379 hektar (11,9%), Bandara VVIP 360 hektar (8,65%), jalan tol 33 hektar, jalur keret 33 hektar dan badan jalan 8 hektar. Badan Bank Tanah juga berkontirbusi dalam pembangunan perumahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kabupaten Brebes, Jawa Tengah dengan luas 0,66 hektar yang bekerjasama dengan Perumnas, BP Tapera, PT. Sarana Multigriya Finansial (Persero) atau SMF, dan PT. Bank Tabungan Negara (Persero) (Alexander, 2023).

Hak Pengelolaan pada Badan Bank Tanah diperuntukkan menjadi dua yaitu untuk kepentingan ekonomi berkeadilan dan investasi. Pada peruntukkan ini Badan Bank Tanah wajib memiliki skala prioritas untuk kepentingan siapa Hak Pengelolaan itu diberikan. Pada kepentingan ekonomi berkeadilan maka sudah seharusnya Badan Bank Tanah wajib

menyediakan tanah untuk kesejahteraan masyarakat Indonesia. Sedangkan jika diperuntukkan untuk investasi maka tanah Hak Pengelolaan (HPL) Badan Bank Tanah dapat bekerjasama dengan pemilik manfaatnya yaitu masyarakat Indonesia sebagaimana yang dicita-citakan pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Badan Bank tanah menjadi instansi tambahan yang dapat diberikan Hak Pengelolaan, selain intansi pemerintah, BUMN, BUMD, PT. Persero, Badan Otorita, atau Badan-badan hukum pemerintah lainnya. Melihat karakter penerima HPL merupakan lembaga pemerintah atau perusahaan milik pemerintah seperti BUMN dan BUMD, maka dapat disimpulkan Badan Bank Tanah merupakan bagian dari fungsi pemerintahan.

Pengelolaan tanah yang dilakukan Badan Bank Tanah dilakukan dengan Kerjasama dengan pihak lain, serta untuk pendistribusiannya kepada pihak yang telah ditentukan. Tanah yang diberi hak pengelolaan Badan Bank Tanah, selanjutnya dapat diberikan Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), ataupun Hak Pakai diatasnya. Sedangkan, tanah yang ditujukan untuk ekonomi berkeadilan dilakukan dengan melepaskan melalui prosedur peraturan perundang-undangan yang berlaku (Arnowo, 2022).

Peruntukan tanah Badan Bank Tanah yang tujuhan untuk ekonomi berkeadilan, maka Badan Bank Tanah dapat menjamin ketersediaan tanah minimal 30% (tiga puluh persen) guna reforma agraria, yang

selanjutnya penentuan subjek penerimaan reforma agrarian ditentukan oleh Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) yang diketuai oleh Bupati/Wali Kota. Badan Bank Tanah telah memperoleh Hak Pengelolaan (HPL) total seluas 18.758 Hektare (Ha), yang mana dari 30% (tiga puluh persen) dari tanah tersebut akan digunakan untuk reforma agraria yaitu:

1. Penajam Paser Utara (PPU), Kalimantan Timur.
2. Poso, Sulawesi Tengah.
3. Cianjur, Jawa Barat.

Berikut gambar lokasi tanah dari Badan Bank Tanah yang diperuntukkan untuk reforma agraria:



Sumber: Badan Bank Tanah, (@badanbanktanah.official).

2024. Apa peran Badan Bank Tanah dalam Reforma Agraria.

(https://www.instagram.com/p/C3joi1drtGM/?igsh=NWM0ZndpeX15b_jdo)

Reforma agrarian oleh Badan Bank Tanah tersebut saat ini masih dalam proses untuk dilakukan percepatan agar segera memberi manfaat kepada masyarakat, sedangkan yang ditujukan dalam rangka mendukung investasi, maka pemegang HPL Badan Bank Tanah diberikan beberapa kewenangan. Dua peruntukan ini saling bertolak belakang karena peruntukan ekonomi berkeadilan berada di pihak bangsa Indonesia sebagai pemilik tanah, sedangkan peruntukan dalam rangka mendukung investasi bisa dikatakan pro investor yang bisa datang dari WNI ataupun WNA. Berdasarkan Pasal 129 ayat (1), tanah yang dikelola Badan Bank Tanah diberikan hak pengelolaan, wewenang mengenai hak pengelolaan ini secara yuridis pengaturan mengenai HPL telah diatur sebelumnya pada Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah yang didalamnya mengatur dan menentukan peruntukan Hak Pengelolaan dan PP ini juga menyebutkan bahwa diatas tanah HPL dapat diberikan Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Selanjutnya pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, didalamnya terdapat keterangan lembaga khusus yang bertugas melaksanakan pemeriksa tanah dalam rangka penyelesaian permohonan

untuk memperoleh Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah negara dan termasuk Hak Pengelolaan. Jika ketentuan Hak Pengelolaan Badan Bank Tanah pada Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tetap diberlakukan maka menimbulkan *Overlapping* atau tumpang tindih kewenangan Badan Bank Tanah dengan kewenangan Menteri/ Kepala Kantor Wilayah/Kepala Kantor Pertanahan. Secara yuridis, menteri melalui kepala kantor pertanahan yang akan menetapkan dan yang akan memberikan izin kepada seseorang untuk menikmati Hak Pengelolaan, sebagaimana diatur dalam PMA No. 9 Tahun 1999 dan PP No. 4 Tahun 1996. Berdasarkan asas *Lex superiori derogate legi inferiori* yang memiliki arti norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya maka akan mengesampingkan norma hukum yang berada di bawahnya (Riyanto, et al., 2020, p. 74). Jika asas ini diterapkan pada Undang-Undang No 6 Tahun 2023 dan peraturan perundang-undangan yang lainnya yang mengatur HPL, maka yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 sehingga menteri melalui kepala kantor wilayah atau kepala kantor pertanahan akan kehilangan kewenangannya karena telah digantikan oleh Badan Bank Tanah, tugas yang digantikan ini adalah pengurusan terkait Hak Pengelolaan (HPL).

4.2.2. Kewenangan Pengadaan Tanah pada Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN

Pengadaan tanah adalah kegiatan untuk melepaskan hak atas tanah dengan cara memberi ganti kerugian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak. Pemerintah menggunakan instrument Undang-Undang Pengadaan Tanah sebagai instrument kebijakan pembangunan untuk tujuan kepentingan umum, maksud dari kepentingan umum adalah kebutuhan atau kepentingan orang banyak yang ditujukan untuk tujuan yang luas. Kepentingan umum dapat dilihat dari sarana dan prasarana umum yang dibutuhkan dan dimanfaatkan oleh Masyarakat (Suhadi & Muhtada, Transformation of the Meaning of Public Interest in the Indonesian Regulations on Land acquisition: A Sustainable Development Perspective, 2019). Kepentingan umum merupakan kepentingan bersama dari rakyat, dan kepentingan bangsa dan negara dengan melihat dari segi sosial, politik, psikologis, dan pertanaman keamanan nasional atas dasar asas-asas Pembangunan Nasional dan Ketahanan Nasional serta Wawasan Nusantara. Dalam upaya melaksanakan pembangunan untuk kepentingan umum, maka perlu diadakan pengadaan tanah. Pengadaan tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah, pada Pasal 1 angka 2 UU Pengadaan Tanah mendefiniskan pengadaan tanah sebagai kegiatan yang dilakukan dalam rangka penyediaan tanah, dengan cara

melepaskan hak dari pihak tertentu dan memberikan imbalan berupa ganti rugi yang adil dan layak kepada pihak tersebut.

Pasal 122 Huruf a UU No. 6/2023 mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan yang diatur dalam UU No. 2/2012. Pengaturan mengenai pengadaan tanah diatur dalam Pasal 123 UU No. 6/2023. Adapun peraturan pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum (PP No.19/2021). Dengan diberlakukannya PP No. 19 /2021, maka Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang telah dilakukan perubahan dinyatakan dicabut atau tidak berlaku.

Prinsip pada pengadaan tanah untuk kepentingan umum wajib memenuhi ketentuan Undang-Undang Pengadaan Tanah. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Pengadaan Tanah jo Pasal 1 angka 2 PP Penyelenggaraan Pengadaan Tanah menyatakan Pengadaan Tanah adalah kegiatan menyediakan tanah yang dilakukan dengan metode memberi ganti rugi yang layak dan adil kepada pihak yang memiliki hak, sebagaimana pada Pasal 36 Undang-Undang Pengadaan Tanah yang telah diubah oleh Pasal 123 Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 jo Pasal 76 ayat (1) PP Penyelenggaraan Pengadaan Tanah, pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan berupa: uang;tanah pengganti; permukiman kembali; kepemilikan saham; atau dalam bentuk lain yang

merupakan konsesus bersama. Pasal 2 Undang-Undang Pengadaan Tanah mengemukakan bahwa penyelenggaraan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum harus dilandasi asas-asas sebagai berikut (Muqtarib, Pujiwati, & Rubiati, 2024):

1. Kemanusiaan, asas kemanusiaan memberikan pelindungan serta penghormatan terhadap hak asasi manusia, harkat, dan martabat setiap warga negara.
2. Keadilan, asas keadilan adalah asas yang diupayakan memberi jaminan ganti rugi yang layak kepada pihak yang berhak atau yang bersangkutan pada pengadaan tanah. Penggantian yang layak tersebut diharapkan dapat memberi peluang untuk kesejahteraan di masa mendatang.
3. Kemanfaatan, asas kemanfaatan merupakan hasil yang dapat dirasakan atas pengadaan tanah yang dilakukan.
4. Kepastian, asas kepastian berupaya memberikan jaminan yang pasti penyediaan tanah pada pengadaan tanah untuk pembangunan dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan ganti kerugian yang layak.
5. Keterbukaan, asas keterbukaan memberikan akses kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah.

6. Kesepakatan, asas kesepakatan dilakukan dengan musyawarah para pihak tanpa unsur paksaan untuk mendapatkan kesepakatan bersama.
7. Keikutsertaan, asas keikutsertaan merupakan dukungan dalam penyelenggaraan pengadaan tanah melalui partisipasi masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung, sejak perencanaan sampai dengan kegiatan pembangunan.
8. Kesejahteraan, asas kesejahteraan memiliki tujuan sebagai pemberi nilai tambah untuk kelangsungan kehidupan pihak yang berhak dan masyarakat secara luas.
9. Keberlanjutan, asas keberlanjutan bertujuan untuk melakukan kegiatan pembangunan secara terus menerus dan saling berkesinmabungan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
10. Keselarasan, asas keselarasan memiliki tujuan untuk menyeimbangkan kepentingan masyarakat dan negara.

Sesuai dengan Pasal 4 Perpres No. 47 tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian ATR memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agrarian/pertanahan serta tata ruang untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Salah satu fungsi tersebut yaitu fungsi perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah. Sedangkan sesuai Pasal 2 Perpres No. 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN memiliki tugas melaksanakan tugas

pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Salah satu tugas tersebut adalah perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah.

Sedangkan, Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (Selanjutnya disebut dengan PP Badan Bank Tanah) menyebutkan mengenai tugas dan fungsi yaitu perencanaan kegiatan baik dalam jangka waktu tahunan, menengah dan panjang. Kemudian, fungsi perolehan tanah yang didapat dari tanah penetapan Pemerintah maupun dari pihak lain, dan yang ketiga yaitu fungsi pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung, keempat fungsi pengelolaan tanah, kelima fungsi pemanfaatan tanah dan keenam fungsi pendistribusian tanah yang bertujuan untuk penyediaan dan pembagian tanah.

Upaya dalam pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum, Badan Bank Tanah yang dibentuk sebagai lembaga khusus di bidang pertanahan memiliki tugas melakukan pengadaan tanah. Tugas pengadaan ini diberikan untuk menjamin ketersediaan tanah dan untuk percepatan pembangunan kepentingan umum, karena pemerintah saat ini sedang berupaya mempercepat pembangunan seperti pembangunan infrastruktur, energy, dan program pembangunan lainnya. Badan Bank Tanah menjadi sarana pengelolaan sumber daya yang berperan penting untuk mengembangkan serta meningkatkan pemanfaatan lahan/tanah

(Kurniati & Surya, 2024). Pemerintah menaruh harapan pada Badan Bank Tanah yang mampu memberikan solusi dan kontribusi yang baik pada program yang sedang diakselerasi oleh pemerintah. Badan Bank Tanah juga diharapkan tidak menimbulkan permasalahan yang muncul ketika proses pengadaan tanah yaitu biasanya yang terjadi pada ganti kerugian yang tidak adil dan pembebasan tanah yang bermasalah. Pelaksanaan pengadaan tanah yang dilakukan oleh Badan Bank Tanah sama seperti pengadaan yang dilakukan instansi lain, hal ini dikarenakan Badan Bank Tanah tunduk pada peraturan yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah. Berikut mekanisme pengadaan tanah oleh Badan Bank Tanah:

- a. Perencanaan, pada tahap perencanaan, Badan Bank Tanah selaku pihak yang akan mengadakan tanah, membuat perencanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Penyusunan perencanaan ini harus didasarkan pada Rencana Tata Ruang Wilayah dan prioritas pembangunan yang termuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah, Rencana Strategis, dan Rencana Kerja Badan Bank Tanah,
- b. Persiapan, pada tahap ini dokumen perencanaan pengadaan tanah tersebut oleh Badan Bank Tanah bersama Pemerintah Provinsi selanjutnya:
 - 1) Pemeritahuan rencana Pembangunan,
 - 2) Pendataan awal rencana lokasi Pembangunan,

- 3) Konsultasi public rencana Pembangunan,
 - c. Pelaksanaan, pada tahap ini Badan Bank Tanah mengajukan permohonan pengadaan tanah pada lokasi yang ditetapkan Badan Pertanahan. Pada tahap ini, pihak yang tanahnya menjadi objek pengadaan tanah mengalihkan hak atas tanahnya pada Badan Bank Tanah melalui Badan Pertanahan Nasional. Pelaksanaan pengadaan tanah meliputi:
 - 1) Inventarisasi dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan bidang per bidang tanah,
 - 2) Penilaian ganti kerugian,
 - 3) Musyawarah penetapan ganti kerugian,
 - 4) Pemberian ganti kerugian,
 - 5) Pelepasan tanah instansi.
 - d. Penyerahan hasil,
 - e. Pemantauan dan evaluasi,
- Pengadaan tanah yang dilakukan Badan Bank Tanah dilaksanakan dengan persyaratan yang mendukung pembangunan untuk kepentingan umum, harus memenuhi syarat-syarat berikut:
- 1) Berpedoman pada asas pengadaan tanah
 - 2) Wajib memiliki rencana yang isinya adalah peruntukkan objek pengadaan tanah.
 - 3) Peruntukkan objek pengadaan tanah hanya untuk pembangunan umum.

Tugas pertama yang dimiliki Badan Bank Tanah dalam hal fungsi penyediaan tanah untuk pengadaan bagi kepentingan umum adalah dengan melakukan perolehan tanah. Tugas perolehan tanah ini diatur pada pasal 3 PP Badan Bank Tanah, berikut bunyi pasalnya “Bank Tanah mempunyai fungsi dan tugas perolehan tanah yang dapat bersumber dari penetapan pemerintah dan dari pihak lain”. Tanah yang diperoleh Badan Bank Tanah tersebut akan menjadi asset Badan Bank Tanah dengan status tanah hak pengelolaan. Ketika suatu instansi membutuhkan asset Badan Bank Tanah tersebut, maka prosedur yang perlu dilakukan oleh Badan Bank Tanah yaitu:

- a. Memberikan nilai ganti kerugian pada saat instansi berada pada tahap pelaksanaan pengadaan tanah dengan demikian instansi akan menilai asset tanah Badan Bank Tanah yang menjadi objek pengadaan tanah tersebut.
- b. Melakukan musyawarah atas pemberian ganti rugi antara instansi yang membutuhkan tanah dan Badan Bank Tanah untuk mencapai kesepakatan yang pas dari ganti rugi objek pengadaan.
- c. Menyerahkan ganti rugi yang telah disepakati dan setelah sepakat asset Badan Bank Tanah harus dilepaskan kepada instansi tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, Badan Bank Tanah memiliki peran sebagai penyedia tanah yang digunakan untuk kepentingan pengadaan tanah yang akan dilakukan oleh instansi lain. Tahapan yang perlu dilakukan Badan Bank Tanah sebagai lembaga yang memiliki

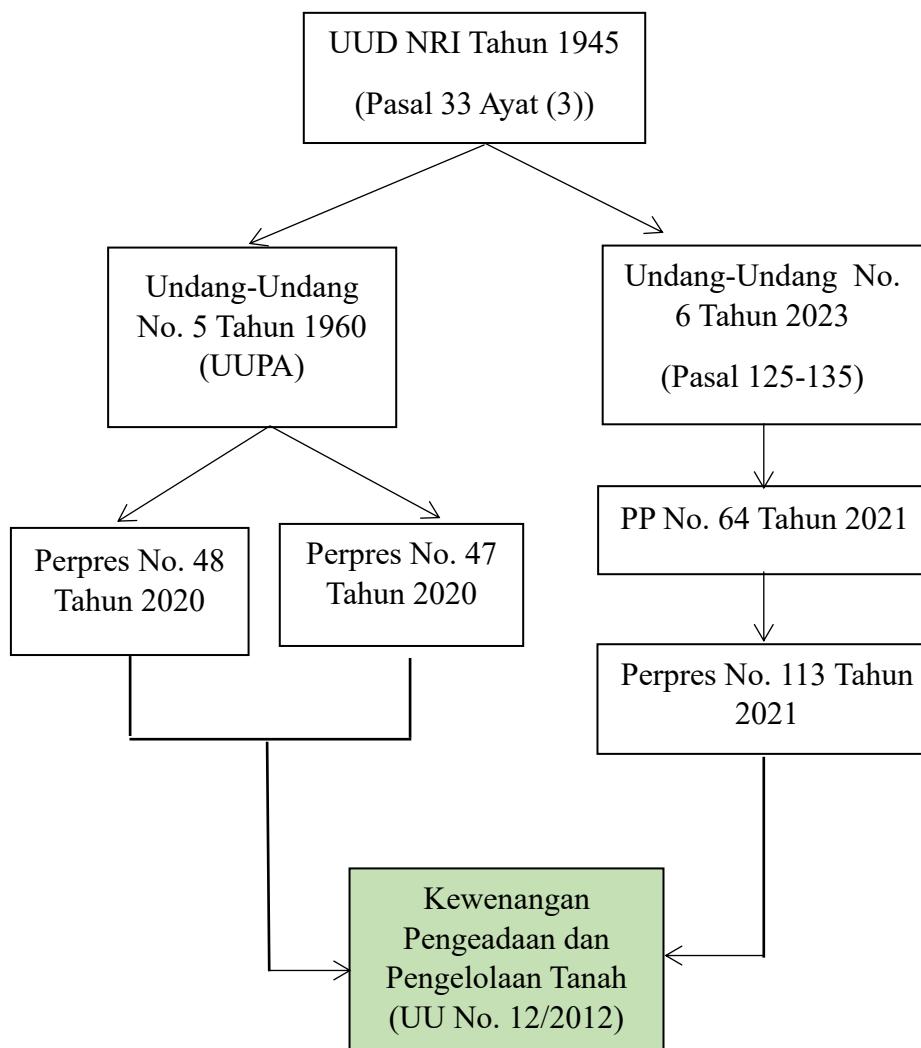
kewenangan untuk menyediakan objek pengadaan tanah yaitu (1) perolehan tanah, (2) memberikan nilai ganti rugi, (3) melakukan musyawarah terkait ganti rugi, (4) menyerahkan ganti rugi. Kewenangan Badan Bank Tanah dalam pengadaan tanah adalah suatu kewenangan yang baru dalam lingkup pelaksanaan pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum di Indonesia.

Badan Bank Tanah adalah hasil perwujudan sebuah bentuk manajemen sumber daya yang bertujuan meningkatkan produktivitas, penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan menggunakan metode control pasar dan stabilitas tanah pasar local. Undang-Undang Pengadaan Tanah tidak menyebutkan ketentuan terkait pengadaan tanah oleh Badan Bank Tanah, namun pengaturan mengenai pengadaan tanah diatur pada aturan pelaksana Undang-Undang Pengadaan Tanah yang baru, yaitu Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (PP Pengadaan Tanah). Pengadaan tanah yang dilakukan Badan Bank Tanah dibagi menjadi dua yaitu pengadaan tanah untuk pembangunan untuk kepentingan umum dan pengadaan tanah untuk menyediakan tanah kepada instansi yang menyelenggarakan pengadaan tanah. Contoh konkretnya dalam pengadaan tanah yang dilakukan oleh Badan Bank Tanah yaitu Badan Bank Tanah bersama Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kalimantan Utara (Kaltim) telah memperbarui data lahan seluas 4.162 hektare yang diambil alih negara

dari bekas lahan hak guna usaha (HGU) PT. Triteknik Kalimantan Abadi (TKA) di Kabupaten Penajam Paser Utara, masuk ke pengembangan Ibu Kota Nusantara (IKN) (Purwanirawan, 2023). Guna mendukung tugas pengadaan tanah Badan Bank Tanah melakukan kerjasama dengan Kantor Pertanahan dan Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN, adapun Kantah dan Kanwil yang telah membantu Badan Bank Tanah secara maksimal dalam perolehan dan pengadaan tanah adalah 10 Kantah yang terdiri dari Minahasa Utara, Bangka, Bengkulu, Sumedang, Cianjur, Halmahera Selatan, Tapanuli Selatan, Musi Banyuasin, Sigi dan Kendal. Sedangkan untuk Kanwil terdiri atas Sulawesi Utara, Bangka Belitung, Bengkulu Tengah, Maluku Utara, dan Sumatera Selatan.

4.2.3. Perbandingan Kewenangan Pengadaan dan Pengelolaan Tanah antara Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN

Bagan 4. 3 Perbandingan Pengaturan Badan Bank Tanah dengan Kementerian ATR/BPN



Berdasarkan bagan 2. Diketahui Pada Undang-Undang Cipta Kerja tidak menjadikan UUPA sebagai dasar atau landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terjadi antinomy di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah

dengan pengaturan dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria Tata Ruang, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional. Munculnya pertentangan ini diakibatkan tugas dan fungsi pengadaan dan pengelolaan tanah yang ada pada peraturan saat ini (*ius constitutum*) terdapat dua lembaga yang memegang fungsi pengadaan dan pengelolaan tanah yaitu Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional dibentuk sebagai Kementerian yang diberi amanat sebagai lembaga yang melakukan penyelesaian dan penataan kembali ketika terdapat permasalahan pertanahan di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian ATR/BPN, Kementerian ATR/BPN memiliki kewenangan untuk mengelola tanah. Berikut tabel perbandingan kewenangan antara Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN berdasarkan peraturan yang berlaku (*ius constitutum*):

Tabel 4. 3 Perbandingan Tugas, Fungsi dan Wewenang Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria Tata Ruang	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang	Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah
<p>Pasal 5 Kementerian ATR memiliki fungsi:</p> <p>a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, survei dan pemetaan pertanahan dan ruang, penetapan hak dan pendaftaran tanah, penataan agrarian, pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan, pengendalian dan penertiban tanah dan ruang, serta penanganan sengketa dan konflik pertanahan;</p> <p>b. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan</p>	<p>Pasal 3 Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi sebagai berikut:</p> <p>a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;</p> <p>b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;</p> <p>c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;</p> <p>d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penataan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah</p>	<p>Pasal 125</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemerintah Pusat membentuk Badan Bank Tanah. 2. Badan Bank Tanah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) merupakan badan khusus yang mengelola tanah. 3. Kekayaan Badan Bank Tanah merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. 4. Badan Bank Tanah berfungsi melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. 	<p>Pasal 3 ayat (1) Badan Bank Tanah mempunyai fungsi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. perencanaan; b. perolehan tanah; c. pengadaan tanah; d. pengelolaan tanah; e. pemanfaatan tanah; dan f. pendistribusian tanah. <p>Pasal 3 ayat (2) Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Bank Tanah mempunyai tugas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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

<p>Kementerian Agraria dan Tata Ruang;</p> <p>c. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang;</p> <p>d. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;</p> <p>e. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang di daerah; dan</p> <p>f. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.</p>	<p>pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;</p> <p>e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;</p> <p>f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;</p> <p>g. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan; h. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;</p> <p>i. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;</p>	<p>Pasal 126</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Bank Tanah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk: <ol style="list-style-type: none"> a. kepentingan umum; b. kepentingan sosial; c. kepentingan pembangunan nasional; d. pemerataan ekonomi; e. konsolidasi lahan; dan f. reforma agraria. 2. Ketersediaan tanah untuk reforma agraria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari tanah negara yang diperuntukkan bank tanah. <p>Pasal 127</p> <p>Badan Bank Tanah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat transparan, akuntabel, dan non profit</p>	<p>umum atau pengacian tanah secara langsung;</p> <p>d. melakukan pengelolaan tanah dari kegiatan pengembangan, pemeliharaan dan pengamanan, dan pengendalian tanah;</p> <p>e. melakukan pemanfaatan tanah melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain; dan</p> <p>f. melakukan pendistribusian tanah dengan melakukan kegiatan penyediaan dan pembagian tanah</p> <p>Pasal 23</p> <ol style="list-style-type: none"> a. melakukan penyusunan rencana induk; b. membantu memberikan kemudahan berusaha/ persetujuan; c. melakukan pengadaan tanah; dan d. menentukan tarif pelayanan
--	---	---	---

<p>j. pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;</p> <p>k. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan</p> <p>l. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.</p>		
--	--	--

Tabel diatas menunjukkan bahwa saat ini terdapat dua lembaga yang mengurus pertanahan yaitu Kementerian Negara (ATR/BPN) dan Badan Bank Tanah. Undang-undang yang dibentuk pemerintah seharusnya mengedepankan prinsip keadilan yang proposional dan tidak tumpang tindih, jelas setelah diundangkannya pembentukan Badan Bank Tanah telah menimbulkan tumpang tindih kewenangan yang muncul dikarenakan permasalahan yang ditangani masih dalam proses penanganan Kementerian ATR/BPN pada pengadaan dan pengelolaan tanah yang akhirnya akan menimbulkan kerugian dan berpotensi mengganggu kepentingan masyarakat Indonesia (Prianggoro & Pramono, 2023). Kerugian tersebut yaitu penggunaan anggaran belanja yang cukup banyak untuk pembangunan sarana prasarana, pendirian lembaga baru tentu memerlukan berbagai sarana dan prasarana yang perlu disiapkan untuk pelaksanaan tugas dari Badan Bank Tanah. Sarana prasarana tersebut seperti gedung, peralatan kantor, tenaga kerja dan lain sebagainya yang dipastikan membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Padahal pada hukum yang berlaku saat ini (*ius constitutum*) di Indonesia telah memiliki lembaga yang memiliki tugas dan fungsi sama di bidang pertanahan yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

Namun, berdasarkan hasil analisis penulis kewenangan pengadaan tanah yang dimiliki Badan Bank Tanah memiliki perbedaan dengan kewenangan Kementerian ATR/BPN. Kewenangan pengadaan tanah

yang dimiliki Badan Bank Tanah berbasis penyediaan tanah/pencadangan tanah yang diperoleh dari perolehan tanah yang diatasnya terdapat Hak Pengelolaan (HPL). Tanah tersebut didistribusikan kembali jika terdapat intansi ataupun pemerintah yang memerlukan tanah. Hambatan yang dimiliki Badan Bank Tanah dalam pengadaan tanah ini tentu terkait lokasi dan peruntukkan, contohnya misalnya Badan Bank Tanah memiliki tanah di kawasan X dan terdapat lembaga atau instansi pemerintah yang memerlukan tanah di kawasan Y. Maka lembaga atau instansi pemerintah tersebut perlu melakukan permohonan pengadaan tanah ke Kementerian ATR/BPN, hal ini mengingat Badan Bank Tanah hanya melakukan perolehan tanah dan pengadaan tanah berbasis penyediaan tanah. Hal ini dibuktikan, saat ini pelaksanaan kewenangan pengadaan tanah masih dilaksanakan Kementerian ATR/BPN.

Tugas dan fungsi pengelolaan tanah dan pengadaan tanah Badan Bank Tanah merupakan irisan atau bagian dari Kementerian ATR/BPN, tugas dan fungsi tersebut juga tetap dijalankan Kementerian ATR/BPN hingga saat ini. Penulis berpendapat jika kewenangan pengadaan tanah tidak difokuskan kepada satu lembaga maka nantinya dapat menyebabkan tidak efektif dan tidak efisien pelaksanaan kewenangan. Pengaturan mengenai pengadaan tanah yang dimiliki Badan Bank Tanah belum dijabarkan secara rinci, hal ini menimbulkan ketidakjelasan kewenangan yang dimilikinya. Badan Bank Tanah memiliki

kewenangan pengelolaan tanah dan pengadaan tanah sebagaimana telah dijabarkan di atas, kewenangan merupakan kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak dan hak atau kekuasaan pejabat public untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban public.

Kewenangan yang dimiliki Badan Bank Tanah merupakan kewenangan atributif, kewenangan atributif Badan Bank Tanah berasal dari suatu organ pemerintah yang melimpahkan kewenangan dengan dasar peraturan Perundang-undangan, sedangkan kewenangan yang dimiliki Kementerian ATR/BPN juga kewenangan atributif. Sehingga kedua lembaga tersebut memiliki kewenangan yang sama yaitu atributif yang berasal dari pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan, yang mana dalam pelaksanannya dilakukan oleh badan/pejabat yang tertera pada peraturan (Endeng, 2019). Tanggungjawab kewenangan atributif berasal pada pejabat/badan sesuai dengan peraturan dasar yang mengaturnya. Dalam konteks ini pembentuk undang-undang menciptakan suatu kewenangan pemerintahan yang baru dan menyerahkannya kepada suatu lembaga/organ pemerintahan.

Pada Pasal 125 ayat (4) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 menyebutkan bahwa fungsi Badan Bank Tanah yaitu melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah yang berbasis penyediaan tanah/pencadangan

tanah. Sementara pada Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang menyebutkan tugas pengadaan dan pengelolaan tanah. Maka dapat disimpulkan tugas dan fungsi Badan Bank Tanah merupakan ruang lingkup dari Kementerian ATR/BPN dan dapat dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN, Dengan demikian, jika kewenangan tidak seimbang dan tidak dipisahkan maka akan memunculkan *overlapping* kewenangan Badan Bank Tanah.

Keberadaan Badan Bank Tanah yang diatur pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, tidak menjadikan dasar Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai landasannya, UUPA merupakan undang-undang induk di bidang agraria. Keberadaan dua lembaga/instansi yang tugas dan fungsinya sama mengurusi pertanahan dikhawatirkan memunculkan tumpang tindih (*overlapped*) kewenangan terutama pada pengadaan dan pengelolaan tanah. Tentu hal ini berlawanan dengan semangat Undang-Undang Cipta Kerja yang selama ini diumumkan dihadapan public bahwa pembentukan UU Ciptaker bertujuan menyederhanakan dan menghilangkan tumpang tindih dan fungsi kelembagaan.

4.3. Konstruksi Ideal Pengaturan Badan Bank Tanah yang Berisi Kewenangan Pengadaan dan Pengelolaan Tanah di Indonesia

Kehadiran Badan Bank Tanah sangat dibutuhkan oleh masyarakat dan pemerintah dalam mengelolah dan penataan tanah untuk kepentingan umum dan tempat tinggal. Badan Bank Tanah dibentuk dengan tujuan sebagai lembaga baru di bidang pertanahan yang memiliki fungsi penyediaan tanah untuk kepentingan umum dan investasi. Badan Bank Tanah mengambil peran penting dalam mengatasi berbagai masalah selama proses pengadaan tanah di antaranya keterbatasan lahan, proses pembebasan dan penataan lahan, transparansi dalam pengadaan tanah serta penyimpanan dan pengelolaan data tanah. Berkaitan dengan keterbatasan lahan, Badan Bank Tanah dapat berperan dalam mengoordinasikan penggunaan dan pemanfaatan lahan dengan efisien.

Namun, melihat dari konsep Badan Bank Tanah yang ada di Indonesia justru menimbulkan ketidakpastian hukum, konsep pembentukan Badan Bank Tanah dikhawatirkan dapat menghidupkan asas *domein verklaring* yang pernah diterapkan pemerintah colonial Belanda pada zaman penjajahan. *Domein verklaring* pada era pemerintahan colonial Belanda dijadikan sebagai dasar landasan hukum pembagian hak-hak barat dengan tujuan mempermudah pemerintah Belanda mengakuisisi tanah yang dimiliki masyarakat dengan dalil secara legal karena adanya peraturan hukum yang mengatur *domein verklaring*. *Domein Verklaring* dimaknai sebagai asas yang memiliki kewenangan apabila terdapat tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikan di atasnya oleh pihak lain maka secara otomatis tanah tersebut menjadi domein milik negara. Pada saat pembentukan UUPA *domein verklaring* telah dicabut dan dihapus secara

tegas pada bagian “memutuskan” dalam pembukaan. Pada butir a sampai dengan huruf c, secara tegas menyatakan bahwa berlakunya UUPA disertai dengan mencabut “*Domeinverklaring, Algemene Domeinverklaring, Domeinverklaring untuk Sumatera, Domeinverklaring untuk keresidenan Manado, dan Domeinverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo*”.

Pembentukan Badan Bank Tanah dapat membuka celah adanya kesewenang-wenangan Pemerintah dalam mengelola tanah, Berdasarkan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria, menyatakan bahwa seluruh tanah yang ada di Indonesia memiliki fungsi sosial dan pemerintah berhak melakukan pengadaan tanah demi kepentingan sosial. Keberadaan Badan Bank Tanah dapat menimbulkan dugaan bahwa pemerintah akan mengupayakan segala cara demi investasi, termasuk mengorbankan kepentingan dan keadilan masyarakat. Selain permasalahan di atas, kewenangan yang dimiliki oleh Badan Bank Tanah juga merupakan irisan kewenangan yang dimiliki oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Berdasarkan hukum positif, saat ini terdapat Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang memiliki tugas dan fungsi dalam pengadaan dan pengelolaan tanah, seperti halnya yang tercantum pada Tabel. 2 Perbandingan Tugas, Fungsi dan Wewenang Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN.

Kehadiran Badan Bank Tanah dinilai dapat menimbulkan berbagai permasalahan, berikut 6 (enam) ancaman yang ditimbulkan akibat pembentukan Badan Bank Tanah

- 1) Badan Bank Tanah mengadopsi asas *Domein Verklaring* (negaraaisasi tanah) yang dapat menyalahgunakan hak menguasai dari negara. Asas ini melihat tanah sebagai milik negara, asas ini mengartikan tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya dianggap tidak ada hak penguasaan diatasnya dan menjadi tanah negara. Asas ini sudah dihapus oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- 2) Badan Bank Tanah dapat melakukan liberalisasi pasar tanah, karena tidak sepenuhnya Badan Bank Tanah berpihak pada rakyat kecil. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 19 PP No. 64 Tahun 2021 yang menyebutkan Badan Bank Tanah menjamin dan mendukung ketersediaan tanah untuk pembangunan dalam rangka peningkatan ekonomi dan investasi. Oleh karena itu, dapat dinilai Badan Bank Tanah akan memudahkan badan asing menguasai tanah.
- 3) Memperparah ketimpangan, konflik agrarian, dan perampasan tanah masyarakat. Badan Bank Tanah akan memudahkan pengadaan tanah yang nantinya tanahnya ditujukan kepada kelompok bisnis dan pemodal. Terlebih jika menerapkan asas *domein verklaring*, sistem hak pengelolaan akan menambah parah konflik agrarian.
- 4) Akan memudahkan perampasan tanah dengan dalih pengadaan tanah untuk kepentingan investasi. Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.64 Rahun 2021 mengatur fungsi Badan Bank Tanah yang memiliki fungsi public (pengaturan) dan privat (kerjasama). Badan Bank Tanah juga dapat membentuk bida usaha atau badan hukum dalam mendukung kegiatannya.

- 5) Keberadaan Badan Bank Tanah menimbulkan tumpang tindih (*overlapping*) dan konflik kepentingan dengan Kementerian ATR/BPN dan pengaturan pengadaan dan pengelolaan tanah, hal ini karena Badan Bank Tanah menjalankan kewenangan yang seharusnya dijalankan oleh Kementerian ATR/BPN.
- 6) Filosofi dan kontruksi hukum Badan Bank Tanah belum jelas, Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tidak memberi penjelasan filosofi, landasan hukum. Asas/prinsip, konsepsi dan kontruksi hukum tentang Bank Tanah. Gagasan Badan Bank Tanah berasal dari substansi Rancangan Undang-Undang Pertanahan yang saat itu belum berhasil disahkan pada tahun 2019 karena terdapat protes dari masyarakat. Namun, substansi tersebut disalin secara utuh dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 dengan dalih “menciptakan norma baru”. Seharusnya penyusunan *omnibus law* wajib ada Undang-Undang induknya yang akan direvisi, dihapus dan atau ditambah pasal-pasalnya (DA, 2021).

Penilaian mengenai regulasi Badan Bank Tanah yaitu pada PP No. 64 Tahun 2021 masuk kategori peraturan perundang-undangan yang baik dapat dikaji menggunakan Pasal 5 Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangann (UU No. 15 Tahun 2019) yang mengatur mengenai dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asa pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a) Kejelasan tujuan,
- b) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat,
- c) Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan,
- d) Dapat dilaksanakan,
- e) Kedayagunaan dan keberhasilangunaan,
- f) Kejelasan rumusan,
- g) Keterbukaan,

Berdasarkan ketentuan diatas, Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 belum memenuhi kejelasan rumusan karena secara keseluruhan PP No. 64 Tahun 2021 pilihan kata atau bahasa hukum yang digunakan menimbulkan berbagai interpretasi. Mardani Ali Sera Anggota Komisi II DPR RI, mencatat terdapat pasal yang bermasalah pada PP No. 64 Tahun 2021 sebagai berikut :

Tabel 4. 4 Pasal Bermasalah pada PP No. 64 Tahun 2021

No	Pasal Bermasalah	Konsekuensi
1.	Pasal 3 ayat (2) huruf c “Bank Tanah mempunyai tugas untuk melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung”	Pengadaan tanah yang dilakukan oleh Badan Bank Tanah dapat membuka celah untuk melakukan akuisisi tanah masyarakat yang digunakan untuk investasi bukan untuk kepentingan umum.
2.	Pasal 7 huruf (i) “Tanah negara yang dikelola Bank Tanah berasal dari tanah yang tidak ada penguasaan diatasnya”	Tanah-tanah yang diatasnya tidak dapat dibuktikan kepemilikannya, maka dianggap tidak ada penguasaan diatasnya, otomatis menjadi tanah negara.

3.	Pasal 14 ayat (2) “Kerja sama pemanfaatan tanah antara Bank Tanah dengan pihak lain dapat berbentuk jual beli, sewa, hibah, tukar menukar, dan bentuk lain yang disepakati”	Tanah negara yang dikelola Badan Bank Tanah dapat dijual dan dihibahkan Badan Bank Tanah kepada pihak lain. Jika hal ini terjadi, tentu berlawanan dengan prinsip dasar Badan Bank Tanah sebagai <i>Land Manager</i> , tetapi memposisikan sebagai <i>Land Owner</i> .
4.	Pasal 26 ayat (6) huruf (b) “Dalam hal kepentingan tertentu (non kepentingan umum, sosial, dan reforma agraria) besaran tarif pemanfaatan tanah dapat ditetapkan sampai dengan Rp. 0 (Nol Rupiah) sesuai kebijakan komite”	Pemasukan negara ataupun Pemerintah daerah dapat dirugikan, apabila Tanah yang dikelola Badan Bank Tanah dimanfaatkan investor secara gratis.
5.	Pasal 27 huruf (b) “Sumber kekayaan Bank Tanah dapat berasal dari pendapatan sendiri”	Badan Bank Tanah dapat berpotensi untuk berorientasi kepada profit, hal ini tentu akan bertentangan dengan asas Badan Bank Tanah sebagai lembaga non profit.

Sumber: Mardani Ali Sera (Anggota Komisi II DPR RI), Seminar : “*Kehadiran Bank Tanah dalam Menjawab Kebutuhan Rakyat Akan Tanah*”, www.youtube/OSMdEKqUriY.

Pembentukan Badan Bank Tanah yang seharusnya mengurangi ketimpangan dan konflik agrarian, justru keberadaan Badan Bank Tanah semakin melanggengkan dan mengakumulasi krisis agraria yang terjadi saat ini.

Bentuk nyata konflik agrarian yang terjadi karena pembentukan Badan Bank Tanah yaitu masyarakat Sulawesi Tengah yang melakukan penolakan karena Badan Bank Tanah telah melemahkan kepemilikan masyarakat dari sertifikat Hak Milik (Komunal) menjadi Hak Pengelolaan (HPL). Di Sulawesi Tengah krisis agrarian sangat nyata akibat ekspansi industry yang massif, pertambangan, perkebunan sawit dan food estate serta konflik kawasan. Konflik agrarian kembali terjadi setelah adanya klaim kepemilikan oleh Badan Bank Tanah yang mencakup di beberapa tempat, mulai dari klaim lahan di Kabupaten Poso yaitu lahan eks HGU PT. SIL, dengan luasan 7.740 hektare yang mencakup lima desa di Kecamatan Lore Timur dan Lore Peore. Badan Bank Tanah juga telah mengklaim tanah dengan status HPL seluas 6.648 hektare. Sedangkan, di Kabupaten Sigi terdapat juga klaim lahan yang dilakukan Badan Bank Tanah dimana terdapat 194,75 hektar yang terbagi di Desa Pombewe dan Desa Oluboju (Wandi, 2023).

Terkait dengan permasalahan yang sudah diuraikan, penulis mencoba membuat kontruksi hukum pada Badan Bank Tanah. Rekontruksi berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekontruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuai dengan kondisi semula. (Marbun, 1996) berpendapat rekontruksi adalah sebuah usaha untuk mengembalikan sesuatu yang tidak berada di tempat semula dan dikembalikan ke tempat semula, dengan menyusun dan menggambarkan kembali bahan-bahan yang tersedia sebagaimana adanya atau kejadian semua.

Kontruksi hukum terdiri dari analogi, *rechtsverfijning*, dan *argument a contrario*. Kontruksi hukum sangat dibutuhkan untuk mengisi kekosongan hukum (*leemten*). Pada penelitian ini menurut penulis perlu dilakukan kontruksi peraturan perundangan yang ideal mengenai peraturan pengelolahan dan pengadaan tanah yang berlaku di Indonesia demi terlaksananya fungsi hukum yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat karena tercapainya kepastian mengenai aturan pengelolahaan dan pengadaan di Indonesia yang terdiri dari prinsip-prinsip yang menjadi dasarnya dan lembaga pertanahan mana yang memiliki kewenangan tersebut.

Tabel 4. 5 Kontruksi Hukum Pengaturan Badan Bank Tanah dan Kondisi Eksisting

Komponen	Dasar-dasar Kontruksi Ideal	Kondisi Eksisting (Realitas)
Landasan Dasar Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Filosofis, Sosiologis dan Yuridis	Filosofi dan kontruksi hukum Badan Bank Tanah belum jelas, Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tidak memberi penjelasan filosofi, landasan hukum. Asas/prinsip, konsepsi dan kontruksi hukum tentang Badan Bank Tanah. Pada peraturan pelaksana Badan Bank Tanah yaitu Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 bertentangan dengan poin 7 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-VXIII/2020
Asas Dasar UUPA	Asas dikuasai oleh Negara	Badan Bank Tanah mengadopsi asas <i>Domein Verklaring</i> (negaraaisasi tanah) yang memiliki arti tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya dianggap tidak ada hak penguasaan diatasnya dan otomatis menjadi tanah negara.
Nilai Dasar Hukum (Cita Dasar Hukum)	Keadilan, Kegunaan, dan Kepastian Hukum	<ol style="list-style-type: none"> Badan Bank Tanah dapat melakukan liberalisasi pasar tanah, karena tidak sepenuhnya Badan Bank Tanah berpihak pada rakyat kecil. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 19 PP No. 64 Tahun 2021 yang menyebutkan Badan Bank Tanah menjamin dan mendukung ketersediaan tanah untuk pembangunan dalam rangka peningkatan ekonomi dan investasi. Memperparah ketimpangan, konflik agrarian, dan perampasan tanah masyarakat. Badan Bank Tanah akan memudahkan pengadaan tanah yang nantinya tanahnya ditujukan kepada kelompok bisnis dan pemodal.

Pengaturan Badan Bank Tanah	Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan pemerintah harus menciptakan keadilan yang proposisional dan tidak tumpang tindih dengan pengaturan lain.	Pasal 125 ayat (4) UU Nomor 6 Tahun 2023 menyebutkan fungsi Badan Bank Tanah melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Sementara pada Perpres Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian ATR, Pasal 5 menyatakan salah satu fungsi Kementerian ATR adalah pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan. Maka dapat disimpulkan tugas dan fungsi Badan Bank Tanah merupakan ruang lingkup dari Kementerian ATR/BPN dan dapat dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN.
------------------------------------	--	---

Tabel 4. 6 Kontruksi Ideal Hukum baru tentang Badan Bank Tanah

Komponen	Kondisi Eksiting	Kontruksi Ideal Baru
Pengaturan Dasar Hukum Pembentukan Badan Bank Tanah	Pada Pasal 125-135 UU No. 6 Tahun 2023, PP No. 64 Tahun 2021, dan Perpres No. 113 Tahun 2021	Perlu melakukan perbaikan peraturan dasar pembentukan yang tidak bertentangan dengan aturan lain, contohnya pada Perpres Nomor 113 Tahun 2021 yang bertentangan dengan poin 7 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-VXIII/2020. Aturan Badan Bank Tanah juga perlu diperjelas dengan adanya landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis melalui naskah akademik ataupun penyederhanaan dari induk peraturan pertanahan yaitu Undnag-Undang Pokok Agraria.

Kewenangan Pengadaan dan Pengelolaan Tanah	Kewenangan saat ini masih berada pada dua lembaga yaitu Badan Bank Tanah dan Kementerian ATR/BPN.	Kewenangan pengadaan tanah difokuskan ke satu lembaga yaitu Badan Bank Tanah, agar tujuan dapat terlaksana dengan baik dan tidak memunculkan <i>overlapping</i> kewenangan baik pengadaan tanah yang berbasis permohonan instansi/lembaga ataupun penyediaan tanah
Kontruksi Tujuan Badan Bank Tanah	Tujuan Badan Bank Tanah diatur pada Pasal 126 UU No. 6 Tahun 2023; a. Kepentingan umum b. Kepentingan Sosial c. Kepentingan Pembangunan Nasional d. Konsolidasi Lahan	a. pada tambahan Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2012 memiliki tambahan pasal tentang kepentingan umum, maka perlu dijelaskan kepentingan umum yang dimaksud apakah seluruhnya atau kegiatan tertentu? b. Perlu diberikan penjelasan mengenai kepentingan sosial yang dimaksud dan contohnya mencakup apa saja. c. Perlu diberikan penjelasan mengenai kepentingan sosial yang dimaksud dan contohnya mencakup apa saja.
Kepentingan penyediaan tanah	Pasal 19 PP No. 64 Tahun 2021 yang menyebutkan Badan Bank Tanah menjamin dan mendukung ketersediaan tanah untuk pembangunan dalam rangka	Perlu disusun skala prioritas tujuan penyediaan tanah, yaitu untuk pembangunan kepentingan umum terlebih dahulu agar meminimalisir liberalisasi tanah untuk kaum pemodal.

	peningkatan ekonomi dan investasi.	
--	------------------------------------	--

Badan Bank Tanah memiliki peran strategis sebagai instrument pengelolaan pertanahan nasional, Badan Bank Tanah memiliki fungsi penanganan dalam permasalahan pertanahan bersifat sistematis, misalnya dalam memanfaatkan tanah yang belum dikembangkan, tanah-tanah terlantar, tanah yang ditinggalkan kosong dan yang dianggap memiliki potensi untuk dikembangkan ke arah yang lebih produktif. Dengan fungsi tersebut Badan Bank Tanah akan berjalan efektif apabila memiliki regulasi yang mengatur tujuan, bentuk kelembagaan, dan mekanisme penyelenggaraan yang mampu mengidentifikasinya. Kejelasan regulasi akan berdampak pada efektivitas penerapan konsep Badan Bank Tanah (Danendra & Mujiburohman, 2022).

Badan Bank Tanah sebagai instrument pengelolaan pertanahan harus mampu mengemban amanat Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945, yaitu tanah dikuasai atau diatur negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal ini menunjukkan Badan Bank Tanah memiliki tanggung jawab mensejaterahkan rakyat dengan memanfaatkan sumber daya tanah secara optimal, berkeadilan dan berkelanjutan. Regulasi Badan Bank Tanah juga harus menjadikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 atau yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria sebagai dasar penyusunan regulasi, mengingat UUPA merupakan aturan pokok tentang pertanahan di Indonesia. Regulasi yang tepat tentang Badan Bank Tanah sebaiknya diwadahi dalam bentuk Undang-Undang, baik Undang-Undang yang mengatur tersendiri tentang Badan Bank Tanah atau regulasi mengenai Badan Bank Tanah dimasukkan ke Rancangan Undang-Undang Pertanahan. Alasan mendasar pengaturan Badan Bank Tanah di

Indonesia harus berupa Undang-Undang karena masalah hak atas tanah bersifat fundamental dan bagian dari hak asasi manusia (HAM).

Konsep Badan Bank Tanah dapat dipahami melalui 4 (Empat) indicator melalui (1) Regulasi, (2) Jenis, (3) Pihak-Pihak, (4) Mekanisme Penyelenggaraan (Zahra, 2017). Penerapan indicator tersebut disesuaikan dengan ideology, sistem hukum dan kondisi ekonomi sesuai kondisi negara. Peraturan yang mengatur tentang Badan Bank Tanah dibentuk sebagai dasar untuk mewujudkan asset tanah negara yang memiliki sifat adil yang diharapkan dapat tercapai dengan membentuk suatu aturan mengenai Badan Bank Tanah setingkat undang-undang hal ini perlu dilakukan karena adanya pertimbangan filosofis, pertimbangan konstitusional dan pertimbangan sosiologis. Konsep keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum pada bentuk tanah dapat dilihat dari proses penyelenggaraan hak tanah yang sudah lama diterapkan. Nilai-nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum pada pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Bank Tanah diwajibkan masuk dalam peraturan perundang-undangan tentang Badan Bank Tanah.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan hasil analisis dari penulis lakukan terkait dengan Kewenangan Pengelolaan Tanah dan Pengadaan Tanah oleh Badan Bank Tanah Perspektif Prinsip-Prinsip Undang-Undang Pokok Agraria, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pengaturan tentang Badan Bank Tanah diatur di dalam pasal 125-135 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Badan Bank Tanah dibentuk disertai tugas dan fungsi untuk melaksanakan perencanaan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah dengan tujuan untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka kepentingan umum, sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi tanah dan reforma agrarian. Pembentukan peraturan perundang-undangan tentang Badan Bank Tanah tidak menjadikan Undang-Undang Pokok Agraria sebagai dasar pembentukan, selain itu aturan tentang Badan Bank Tanah juga tidak memiliki landasan filosofis, yuridis dan sosiologis pada naskah akademik.
2. Kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah yang dimiliki Badan Bank Tanah diberikan melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Badan Bank Tanah merupakan badan hukum khusus yang dibentuk pemerintah pusat dan diberi kewenangan untuk mengelola tanah. Badan Bank Tanah memiliki kesetaraan lembaga dengan Kementerian ATR/BPN

hal ini dikarenakan landasan pembentukan pada kedua lembaga tersebut merupakan undang-undang, pembentukan Badan Bank Tanah didasari Indonesia *land authority* untuk fungsi manajemen belum berjalan secara aktif. Kementerian ATR/ (BPN) tidak memiliki kesediaan tanah dikarenakan fungsi *land manager* berjalan pasif karena pelaksanaannya berbasis permohonan, sedangkan untuk *land regulator* berjalan secara aktif. Maka dibentuklah Badan Bank Tanah yang memiliki fungsi penting untuk mengambil tanah atau mengakuisisi tanah, tanah tersebut didapatkan karena regulasi yang kemudian didistribusikan kembali pada public. Badan Bank Tanah memiliki kewenangan pengelolaan tanah dan pengadaan tanah yang mana mengakuisisi sebagian fungsi dari Kementerian ATR/BPN, sehingga kewenangan yang dimiliki Badan Bank Tanah merupakan kewenangan atributif yang merupakan pelimpahan kewenangan delagatif yaitu Kementerian ATR/BPN.

3. Kontruksi ideal pengaturan hukum kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah harus memuat 4 (Empat) indicator melalui (1) Regulasi, (2) Jenis, (3) Pihak-Pihak, (4) Mekanisme Penyelenggaraan. Kontruksi ideal menurut penulis yaitu kewenangan pengadaan tanah perlu difokuskan pada satu lembaga yaitu Badan Bank Tanah. Pemberian kewenangan pengadaan tanah pada Badan Bank Tanah bertujuan meminimalisir *overlapped* dengan kewenangan Kementerian ATR/BPN dikarenakan belum adanya pembagian kewenangan secara jelas. Mengfokuskan kewenangan pada satu Lembaga bertujuan terlaksananya tugas dan fungsi Badan Bank Tanah secara

optimal. Badan Bank Tanah perlu memiliki kriteria dan persyaratan bagi Badan Bank Tanah dalam melakukan pengadaan dan pengelolaan tanah agar landasan hukum yang dimilikinya menjadi jelas dan rinci, mengingat Badan Bank Tanah memiliki kewenangan masalah hak atas tanah yang bersifat fundamental dan bagian dari hak asasi manusia (HAM).

5.2. Saran

Pada hasil penulisan tesis ini, penulis ingin memberikan saran serta masukan kepada pihak yang memiliki kewenangan dalam pembentukan Badan Badan Bank Tanah serta pihak yang berkaitan pada pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Bank Tanah:

1. Peraturan Badan Bank Tanah perlu menjadikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) sebagai landasan dasar yang kemudian maknanya dapat disederhanakan pada peraturan Badan Bank Tanah, sehingga dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya tidak bertentangan dengan asas dan prinsip UUPA.
2. Peraturan mengenai kewenangan pengadaan dan pengelolaan tanah oleh Badan Bank Tanah perlu diberikan penjelasan secara rinci yang memuat syarat-syarat dan kriteria dalam pelaksanaanya, hal ini bertujuan Badan Bank Tanah dalam menjalankan tugas dan fungsi tersebut dapat berjalan sesuai peraturan yang mewadahinya. Kepastian hukum diperlukan agar tidak terjadi tumpang tindih (*overlapping*) kewenangan antara Badan Badan Bank Tanah dengan Lembaga lain.
3. Kewenangan pengadaan tanah perlu difokuskan pada satu Lembaga yaitu Badan Bank Tanah yang memiliki tugas dan fungsi khusus dalam penyediaan tanah. Selain itu, kewenangan pengelolaan dan pengadaan tanah oleh Badan Bank Tanah perlu memiliki syarat-syarat dan kriteria yang jelas yang menunjukkan standar bagi Badan Bank Tanah dalam melakukan

pengadaan dan pengelolaan tanah agar landasan hukum yang dimilikinya menjadi jelas.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahsani, M. F. (2022). Tinjauan Fikih Agraria Majelis Tarjih dan Tajdid PP Muhammadiyah Terhadap Badan Bank Tanah Dalam Pengadaan Tanah di Indonesia Menurut PP Nomor 64 Tahun 2021. *Universitas Islam Indonesia*.
- Alexander, H. B. (2023). *Hingga November 2023, Badan Bank Tanah Kelola 17.076 Hektar*. Jakarta: Kompas.com.
- Amarrohman, F. J., & Witjaksono, O. F. (2021). *Hukum Agraria*. Semarang: Undip Press.
- Arizona, Y. (2014). *Konstitusionalisme Agraria*. Yogjakarta: STPN Press.
- Arnowo, H. (2022). Peran Bank Tanah dalam Pengaturan Penyediaan Tanah. *Jurnal Invoasi Penelitian*, 8.
- Atmadja, I. D., & Budiartha, I. P. (2018). *TEORI-TEORI HUKUM*. Malang: Setara Press.
- Azharniyah, A., & Suhaimi, A. (2022). Keberadaan Bank Tanah Ditinjau dari Asas Kemanfaatan dan Politik Hukum di Indonesia. *Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sultan Adam*, 21.
- Bening, W., & Rafiqi, I. D. (2022). Permasalahan Hukum Pengaturan Bank Tanah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. *Jurnal Suara Hukum*, 274.
- DA, A. T. (2021). *8 Ancaman PP Bank Tanah Terhadap Reforma Agraria*. Jakarta: Hukum Online.
- Danendra, M. R., & Mujiburohman, D. A. (2022). PEMBENTUKAN BANK TANAH: MERENCANAKAN KETERSEDIAAN TANAH UNTUK PERCEPATAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA. *WIDYA BUMI VOLUME 2 NOMOR 1*, 10.
- Dharsana, I. M., Kresnadjaja, I., & Budiartha, I. P. (2018). Urgensi Bank Tanah dan Penguasaan Negara atas Tanah menurut Landasan Konstitusional Negara. *Lex Publica*, 33.
- Endeng. (2019). Kewenangan Badan Pertanahan Nasional di bawah Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karawang. *Jurnal Hukum Positum*, 125.
- Erdiana, N., Santoso, B., & Prasetyo, M. H. (2021). Eksistensi Bank Tanah Terkait Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja. *Journal Notarius Volume 14 Nomor 2*, 938.

- Fendri, A. (2016). *Pengaturan Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Pemanfaatan Sumberdaya Mineral dan Batu Bara*. Jakarta: PT Raja Grafindo.
- Hairunnisa, P., & Sekarmadji, A. (2023). Legalitas Pembelian Tanah dengan Pihak Lain sebagai Cara Perolehan Tanah oleh Badan Bank Tanah. *Jurnal Hukum Islam dan Kebijakan*, 33.
- Harsono, B. (2007). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Isnaini, & Lubis, A. (2022). *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Medan: Pustaka Prima.
- Kafrawi, & Kafrawi, R. M. (2-22). Kajian Yuridis Badan Bank Tanah dalam Hukum Agraria Indonesia. *Perpektif Hukum*, 126-127.
- Kansil, C., Christine , & Kansil, S. (2009). *Kamus Istilah Hukum*. Jakarta.
- Kurniati, N., & Surya, S. M. (2024). Urgensi Bank Tanah dalam Mendukung Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum. *Bina Hukum Lingkungan*, 32.
- Lumintang, D. W., & Tampongango, G. H. (2021). Pembentukan Bank Tanah Berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 dalam Rangka Menjamin Kesejahteraan Masyarakat. *Lex Crimen*, 124.
- Marbun, B. (1996). *Kamus Politik*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Martitah. (2018). Why Legitimacy Matters in Times of Uncertainty: A Critical study of teh Success Story of the Constitutinal Court of Indonesia. *Asia-Pacific Social Science Review* , 233.
- Martitah, Hidayat, A., Anitasari, R. F., Rahman, M. M., & Aini, T. R. (2023). Transformation of the Legislative System in Indonesia Based on the Principles of Good Legislation. *Journal of Indonesia legal Studies*, 553.
- Martitah, Sumarto, S., & Widiyanto. (2021). E-GOVERMENT'S EFFECT ON CORRUPTION REDUCTION IN INDONESIA LOCAL GOVERMENT BUREAUCRACY: A CASE STUDY IN CENTRAL JAVA. *Journal of Legal, Ethicaland Regulatory Issues*, 5.
- Marzuki, P. M. (2008). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Marzuki, P. M. (2019). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Muqtarib, Pujiwati, Y., & Rubiati, B. (2024). Mekanisme Pengadaan Tanah melalui Bank Tanah dalam Mendukung Pembangunan untuk Kepentingan Umum. *Bina Hukum Lingkungan*, 316.

- Muwahid. (2016). *Pokok-Pokok Hukum Agraria di Indonesia*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press.
- Prianggoro, A. A., & Pramono, R. W. (2023). Dilemma Pemebentukan Institusi Bank Tanah: Pemerataan Sosial atau Pertumbuhan Ekonomi. *Jurnal Fusion*, 225.
- Purwanirawan, N. B. (2023). *Bank Tanah dan BPN Kaltim perbarui data lahan pengembangan IKN*. Penajam Paser Utara: Antara Kaltim.
- Riyanto, S., Sumardjono, M. S., Sulistiowati, Hiariej, E. O., Hernawan, A., Hasan, D., . . . Hikmah, F. (2020). *kERTAS kEBIJAKAN CATATAN KRITIS TERHADAP UU NO 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Rubaie, A. (2007). *Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayu Media.
- Salim, M. N., Priyatmoko, H., & Suhattanto, M. A. (2014). *Dari Dirjen Agraria Menuju Kementerian Agraria: Perjalanan Sejarah Kelembagaan Agraria 1948-1965*. Yogyakarta: STPN Press.
- Salim, M., Priyatmoko, H., & Suhattanto, M. A. (2014). *Dari Dirjen Agraria Menuju Kementerian Agraria : Perjalanan Sejarah Kelembagaan Agraria 1948 -1965*. Yogyakarta: STPN Press & PPPM STPN.
- Sanjaya, D., & Djaja, B. (2021). PENGATURAN BANK TANAH DALAM UNDANG-UNDANG CIPTA . *Jurnal Muara Ilmu Sosial*, 469.
- Santoso, U. (2017). *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana.
- Sodiki, A., & Maladi, Y. (2009). *Politik Hukum Agraria*. Yogyakarta: Mahkota Kata.
- Sodikin. (2020). Paradigma Undang-Undang dengan Konsep Omnibus Law Berkaitan dengan Norma Hukum yang Berlaku di Indonesia. *Jurnal Rechtsvinding*, 147.
- Subekti, R. (2016). Kebijakan Pemberian Ganti Kerugian Dalam Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Yustisia* 5, No. 2, 381.
- Suhadi. (2015). Politik Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum dan Relevansinya dengan Kesiapan Indonesia Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN. . *Seminar Nasional Hukum*, 2.
- Suhadi, & Muhtada, D. (2019). Transformation of the Meaning of Public Interest in the Indonesian Regulations on Land acquisition: A Sustainable

- Development Perspective. *3rd International Conference on Globalization of Law and Local Wisdom (ICGLOW 2019)*, 70.
- Sumardjono, M. S. (2008). *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Syahrani, R. (1999). *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakt.
- Tejawati, D. N. (2022). Penerapan Bank Tanah di Indonesia yang Berlandaskan Teori Keadilan Bermartabat. *Perspektif*, 142.
- Wahanisa, R., & Al Fikry, A. H. (2022). Ketidakpatuhan Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan: Terbitnya Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah. *Jurnal Rechtsvinding*, 120.
- Wandi. (2023). *Bank Tanah: Pelemahan Kepemilikan Tanah dan Ancaman Agenda Reforma Agraria di Sulawesi Tengah*. Sulawesi Tengah: Walhi Sulteng.
- Wardani, W. I. (2021). Harmonisasi Lembaga Bank Tanah dengan Pengaturan Pengadaan . *Jurnal Spektrum Hukum*, 4.
- Wardhani, D. K. (2020). Disharmoni Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan dengan Prinsip-Prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). *Jurnal Komunikasi Hukum*, 6.
- Winanmo, N. B. (2008). *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi* . Yogyakarta: Laksbang Mediatama.
- Zahra, F. A. (2017). Kontruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan. *Jurnal Arena Hukum*, 364.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Bank Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020