

Pengaturan dan Pengelolaan Aset Tanah Negara dengan Lahirnya Badan Bank Tanah

Della Edwinar¹, Lukman Hakim², Sirajuddin³

¹Magister Ilmu Hukum, Universitas Widya Gama, Malang, dellaedwinar@gmail.com

²Magister Ilmu Hukum, Universitas Widya Gama, Malang

³Magister Ilmu Hukum, Universitas Widya Gama, Malang

ABSTRACT

The Job Creation Law has a major influence with the issuance of Government Regulation No. 64 of 2021 on the Land Bank Agency. Through the Perpres, it is hoped that it can create arrangements and management of state land assets, especially abandoned land, so that it can be utilized for the prosperity of the people. Based on this description, this study aims to determine and analyze the regulation and management of state land assets before the existence of Government Regulation Number 64 of 2021 concerning the Land Bank Agency, to determine and analyze the factors that become obstacles in the regulation and management of state land assets so that a Land Bank Agency is needed. and to know and analyze the legal construction of the regulation and management of the Land Bank Agency in the future. The type of research used is normative juridical research using a statutory approach and concept approach. The research results obtained are: First, the regulation and management of state land assets before the Perpres of the Land Bank Agency was carried out by BPN. Second, the regulation and management of state land assets before the existence of Government Regulation Number 64 of 2021 concerning the Land Bank Agency, the management is still carried out by the National Land Agency (BPN), and the legal construction of the regulation and management of state land assets in the future is a way to fill the void of land bank regulations through principles and values in society.

Keywords	Land Bank Agency; Community; State Land
Cite This Paper	Edwinar, D., Hakim, L., & Sirajuddin. (2023). Pengaturan dan Pengelolaan Aset Tanah Negara dengan Lahirnya Badan Bank Tanah. <i>Legal Spirit</i> , 7(1).

PENDAHULUAN

Setiap manusia mempunyai kepentingan, dimana kepentingan tersebut merupakan suatu kewajiban perorangan atau kelompok yang sangat diharapkan untuk dipenuhi.¹ Kepentingan tersebut juga berkaitan dengan kebutuhan dasar akan tanah yang amat penting dalam kehidupan manusia. Di atas tanah, manusia dapat mencari nafkah seperti bertani, berkebun, dan beternak. Di atas tanah pula manusia membangun rumah sebagai tempat bernaung dan membangun berbagai bangunan lainnya untuk perkantoran dan sebagainya. Tanah juga mengandung berbagai macam kekayaan alam yang dapat dimanfaatkan oleh manusia.² Sebagai suatu aset yang sangat strategis dalam kehidupan, selanjutnya negara turut andil mengatur tanah-tanah yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia.

¹Indah Sukma, Sirajuddin, Solehoddin, *Efektivitas Putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi terhadap Penyelesaian Sengketa Eksekusi Jaminan Fidusia tanpa Putusan Pengadilan Negeri*, Conference on Innovation and Application of Science and Technology (CIASTECH 2021), Universitas Widyagama Malang, hlm.167.

² Adrian Sutedi, 2008, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008, hlm. 45.

Intervensi negara dalam mengatur tanah telah sesuai dengan amanat konstitusi, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang berbunyi: *"Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"*. Sebagai wujud nyata dari Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut, kemudian lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Dalam Pasal 2 Ayat (1) UUPA disebutkan bahwa: *"Bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat"*, yang mana pasal tersebut merupakan embrio lahirnya Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN).

Kata menguasai mempunyai dua arti, yaitu menguasai secara fisik dan menguasai secara yuridis. Menguasai secara fisik adalah orang yang menguasai sebidang tanah dapat berbuat sesuatu, misalnya: mendirikan bangunan, menanam tanaman di atas tanahnya dan sebagainya. Menguasai secara yuridis adalah penguasaan atas tanah yang dilandasi dengan hak dan dilindungi oleh hukum, umumnya juga memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menguasai tanahnya secara fisik. Penguasaan negara terhadap tanah-tanah yang berada di Indonesia merupakan penguasaan secara yuridis yang beraspek publik, sehingga negara tidak diberi wewenang untuk melakukan tindakan privat terhadap tanah-tanah yang dikuasainya.

Saat ini, pembangunan nasional untuk kepentingan umum menggunakan instrumen pengadaan tanah yang seringkali menimbulkan konflik yang berujung pada gagalnya pembebasan lahan yang telah direncanakan untuk pembangunan. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut UU Nomor 2 Tahun 2012) menyebutkan bahwa pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum merupakan kegiatan menyediakan tanah dengan memberikan ganti kerugian yang layak dan adil kepada yang berhak. Adapun pengertian ganti kerugian menurut Pasal 1 angka 10 UU Nomor 2 Tahun 2012 adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah. Namun demikian, maksud dari frasa "penggantian yang layak dan adil" ini tidak dijelaskan lebih lanjut.

Selanjutnya Pasal 63 Ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (selanjutnya disebut Perpres Nomor 30 Tahun 2015) menegaskan bahwa penetapan besarnya nilai ganti kerugian dilakukan oleh Ketua Pelaksana Pengadaan Tanah berdasarkan hasil penilaian jasa penilai atau penilai publik. Selanjutnya Pasal 65 Ayat (1) Perpres Nomor 30 Tahun 2015 menjelaskan bahwa Penilai bertugas melakukan penilaian besarnya ganti kerugian bidang per bidang tanah, meliputi: tanah, ruang atas tanah dan bawah tanah, bangunan, tanaman, benda yang berkaitan dengan tanah, dan atau kerugian lain yang dapat dinilai. Ketentuan pasal ini bertujuan untuk memberikan besaran ganti kerugian yang seadil-adilnya bagi warga terdampak pengadaan tanah. Namun sangat disayangkan, nampaknya frasa "kerugian lain yang dapat dinilai" sangat bersifat multitafsir dan belum diatur secara spesifik dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga hal ini akan mengurangi rasa keadilan yang diharapkan oleh seluruh rakyat, khususnya rakyat yang terdampak pengadaan tanah.

Setiap pemilik hak atas tanah dan atau bangunan yang terkena obyek pengadaan tanah harus mendapatkan ganti kerugian sebagaimana telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2015, dan berbagai peraturan terkait lainnya. Namun kenyataannya, pelaksanaan pengadaan tanah sering kali terhambat karena tidak tercapainya kesepakatan mengenai besaran nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah tersebut. Perbedaan tentang besaran nilai pengadaan tanah antara

masyarakat dan Pemerintah ini tak jarang berujung ke pengadilan.³Perbedaan persepsi antara Pemerintah dan masyarakat mengenai besaran ganti kerugian yang “layak dan adil” sering terjadi dalam proses pengadaan tanah. Ganti kerugian yang dirasa “layak dan adil” menurut Pemerintah belum tentu dirasa “layak dan adil” menurut masyarakat, begitu pula sebaliknya.

Perbedaan persepsi tersebut berujung pada konflik sosial yang sulit untuk diselesaikan dalam waktu singkat, hal ini terjadi karena mayoritas warga terdampak pengadaan tanah yang merasa keberatan dengan besaran ganti kerugian melakukan upaya hukum melalui Pengadilan Negeri di wilayah lokasi pengadaan tanah dilakukan. Konflik yang berkepanjangan antara Pemerintah dan masyarakat mengenai besaran ganti kerugian tersebut pada akhirnya dapat menghambat proyek pembangunan berbagai fasilitas kepentingan umum. Fakta bahwa jumlah tanah adalah tetap, sedangkan kebutuhan akan pembangunan fisik semakin meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk, mengakibatkan timbulnya konflik sosial yang tidak bisa dihindarkan, yang mana terjadi karena adanya perbenturan kepentingan antara pemerintah (kebutuhan akan pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum) dan masyarakat (kebutuhan akan hak atas tanah). Harga tanah yang semakin hari terus melonjak dan penurunan kualitas tanah juga merupakan permasalahan yang harus dicari penyelesaiannya.

Berdasarkan hasil penelitian awal, peneliti menemukan fakta di lapangan bahwa permasalahan mengenai perbedaan tentang besaran nilai ganti kerugian dalam pengadaan tanah banyak terjadi di berbagai wilayah di Indonesia. Salah satu contohnya yang terjadi di Kota Malang, sebagaimana diberitakan dalam harian Kompas bahwa sebanyak 63 KK terdampak pengadaan tanah pembangunan jalan tol Malang-Pandaan di Kelurahan Madyopuro, Kecamatan Kedung Kandang, Kota Malang menolak nilai ganti rugi sebesar Rp. 3,9 juta per meter persegi. Sebanyak 63 KK telah melayangkan gugatannya terhadap 87 bidang tanah terdampak. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Malang berencana mengusulkan pemindahan lokasi pembangunan pintu tol Malang-Pandaan ke Kelurahan Buring atau sekitar GOR Ken Arok Kota Malang.⁴ Konflik kepentingan yang terjadi di Kota Malang ini menyebabkan proses penyediaan tanah untuk proyek pembangunan infrastruktur jalantol yang telah direncanakan sejak lama menjadi tertunda dan tidak sesuai dengan alokasi waktu yang telah direncanakan.

Sebagai lembaga baru yang dibentuk oleh Pemerintah, tentu Badan Bank Tanah masih memiliki kendala-kendala dalam memaksimalkan tugas dan fungsinya. Pembentukan Badan Bank Tanah sendiri sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Dengan adanya dasar hukum tersebut, Badan Bank Tanah diharapkan dapat menjawab permasalahan-permasalahan pertanahan di Indonesia sebagaimana tugas dan fungsinya tersebut, khususnya untuk mendukung pemanfaatan tanah bagi kepentingan umum dan pembangunan nasional di Indonesia. Guna mengoptimalkan peran Badan Bank Tanah diperlukan konstruksi hukum. Tujuan daripada penemuan hukum atau konstruksi hukum ini diharapkan akan menjadi jawaban atas permasalahan-permasalahan terkait dengan aset tanah negara maupun untuk pemberian ganti rugi bagi pemilik tanah yang terdampak pembangunan untuk kepentingan umum yang dilakukan oleh Pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang bagaimana konstruksi Peraturan Pemerintah Nomor 64 tentang Badan Bank Tanah dalam sistem Badan Bank Tanah yang secara khusus berkaitan dengan perolehan tanah melalui penetapan Pemerintah, termasuk dalam hal pengelolaan aset tanah yang diperoleh melalui penetapan Pemerintah dan pengelolaan ganti rugi atas tanah yang terdampak pembangunan

³ Sudjarwo Marsoen, dkk., 2015, *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Jakarta: Renebook, hlm. 69

⁴ Andi Hartik, *Pembebasan Lahan Berlarut, MalangUsulkan Pemindahan Proyek Pintu Tol Malang-Pandaan*, dalam (<http://regional.kompas.com/read/2016/09/30/07032441/>), diakses tanggal 28 April 2022 Pukul 10:06 WIB

fasilitas umum. Oleh karena itu, penulis memfokuskan penelitian ini dengan judul: *"Konstruksi Hukum Mengenai Pengaturan dan Pengelolaan Aset Tanah Negara dengan Lahirnya Badan Bank Tanah"*.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penulisan ini adalah Yuridis Normatif. Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*statue aproach*) dan Pendekatan Konsep (*conseptual aproach*). Adapun sumber bahan hukum yang diperoleh dalam penulisan tesis ini yaitu bahan hukum utama atau primer, bahan hukum tambahan atau sekunder dan bahan hukum yang bersifat tersier. Selanjutnya mengenai teknik pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini adalah dengan melakukan *library research*. Terakhir, pada penelitian ini menggunakan analisis bahan hukum secara deskriptif kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan dan Pengelolaan Aset Tanah Negara Sebelum Adanya Peraturan Pemerintah No 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah

Badan Bank Tanah dalam pasal 125 UU No. 11 Tahun 2020 merupakan sebuah badan khusus untuk mengelola tanah yang dibentuk oleh Pemerintah pusat dan berfungsi sebagai pelaksana perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan pendistribusian tanah.⁵ Dalam Maria S.W. Sumardjono (2008) disebutkan bahwa gagasan untuk membentuk Badan Bank Tanah sudah muncul pada tahun 80-an. Adapun di Indonesia kegiatan yang dapat disebut sebagai embrio Badan Bank Tanah, antara lain adalah JIEP (Jakarta Industrial Estate Pulo Gadung) di Jakarta dan SIER (Surabaya Industrial Estate Rungkut) di Surabaya.

Pembentukan Badan Bank Tanah sendiri dalam rangka menjaga ketersediaan tanah demi mewujudkan ekonomi berkeadilan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria. Reforma agraria adalah upaya untuk mendistribusikan tanah ke perbatasan kecil untuk memiliki tanah. Reforma agraria Indonesia telah dimulai sejak Pemerintahan orde lama.⁶ Dalam hal reforma agraria, paling sedikit 30% tanah negara diperuntukan kepada Badan Bank Tanah. Hal tersebut sebagaimana dikemukakan Wakil Menteri ATR/ Waka BPN Raja Juli Antoni saat rapat kerja bersama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI) secara daring, Rabu (22/06/2022).

Sumber-sumber tanah yang akan digunakan sebagai simpanan dalam Badan Bank Tanah adalah tanah-tanah yang telah diklasifikasi dan diinventarisir oleh lembaga pertanahan yang berwenang (ATR/ BPN) dan melekat hak atas tanah di dalamnya. Sumber-sumber tanah tersebut diantaranya adalah tanah terlantar, tanah aset Pemerintah, tanah erfpacht (hak guna usaha untuk menikmati manfaat *tanah* kepunyaan pihak lain), tanah Absentee⁷, tanah fasilitas sosial atau tanah fasilitas umum, tanah aset BUMN/ BUMD dan tanah sitaan. Mekanisme perubahan hak atas tanah tersebut sehingga menjadi aset Pemerintah dilakukan melalui Akuisisi atau jual beli, tukar guling, hibah, pencabutan hak dan pembelian pada KPKNL

Tabel I
Sumber- Sumber Tanah Bagi Badan Bank Tanah

No	Sumber Tanah	Jenis Hak	Mekanisme Perolehan
----	--------------	-----------	---------------------

⁵ Lihat UU No 11 Tahun 2020 Pasal 125

⁶Emi Herawati, dkk., *Regulation of Private Land Banking During the Agrarian Reform in Indonesia*, Proceedings of Advances in Social Science, Education and Humanities Research, Vol.585, hlm.263

⁷tanah yang letaknya diluar daerah tempat tinggal yang mempunyai tanah tersebut (Boedie Harsono,2008, Hal. 384)

1	Tanah Telantar	HGU, HGB, Tanah Ulayat	Akuisisi/jual beli
2	Tanah Aset Pemerintah	HGB	Akuisisi/jual beli
3	Tanah HGU	HGU	Akuisisi/jual beli
4	Tanah Absentee	Hak Milik	Akuisisi/jual beli
5	Tanah Fasum	HPL Pengembang	Hibah
6	Tanah Aset BUMN/ BUMD	HGU, HGB	Akuisisi/tukar guling
7	Tanah Sitaan	Aset BPPN, Sitaan bank, putusan pengadilan	Pencabutan Hak, pembelian pada KPNKL

(Sumber: Bernhard Limbong, 2013)

Pembentukan Badan Bank Tanah dituangkan dalam ketetapan UU Cipta Kerja Bab VIII mengenai penggandaan Badan Bank Tanah dan PP yang mengatur tentang Badan Bank Tanah. Menurut ketetapan UU Cipta Kerja, Badan Bank Tanah akan dilakukan oleh suatu lembaga sebagai badan khusus yang mengelolah tanah. Badan Bank Tanah berwujud badan hukum BUMN, PERUM atau badan layanan umum. Cakupan lembaga pemerintahan urusan pertanahan yakni Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR/ BPN).

Pengaturan dan Pengelolaan aset tanah negara sebelum adanya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah pengelolaannya masih dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Hal tersebut dapat diperhatikan melalui Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 48 tahun 2020 yang menyebutkan bahwa ATR/ BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas Pemerintahan di bidang pertanahan.

Dalam Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 48 tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional diatas, maka sudah jelas bahwa ATR/ BPN memiliki fungsi untuk mengelola aset tanah negara maupun pemanfaatan tanah untuk kepentingan nasional. Hal tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 huruf d, e, dan f. Pasal 3 huruf d yang pada intinya ATR/ BPN memiliki fungsi untuk melakukan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu. Hal tersebut juga selaras dengan ketentuan Pasal 3 huruf e yang menyebutkan bahwa ATR/ BPN memiliki fungsi untuk perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan. Adapun Pasal 3 huruf f menyebutkan fungsi ATR/ BPN termasuk mengenai perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang.

Pengaturan mengenai Badan Bank Tanah dengan tujuan pengelolaan aset tanah negara yang berkeadilan dibuat dengan Peraturan Perundang-Undangan sebagai hukum positif, dimana pengaturan dan pengelolaan aset tanah Negara sebelum adanya Peraturan Pemerintah mengenai Badan Bank Tanah yaitu sebagai berikut:

1. Pancasila (Sila II dan IV) Negara Kesejahteraan
2. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA
4. Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja
5. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah
6. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
7. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar

8. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang
9. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah
10. Peraturan Pemerintah Nomor 124 Tahun 2021 tentang Modal Badan Bank Tanah
11. Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa Penerbitan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjadi dasar bagi Pemerintah untuk kemudian memiliki Badan Bank Tanah. Keberadaan Badan Bank Tanah sendiri tercantum dalam Pasal 125 sampai dengan 135 UU Cipta Kerja. Badan Bank Tanah adalah badan khusus (*sui geneis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh Pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah.⁸ Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 tahun 2021, Badan Bank Tanah adalah badan khusus yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola tanah. Kewenangan khusus Badan Bank Tanah adalah menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan, untuk:

- (a) kepentingan umum;
- (b) kepentingan sosial;
- (c) kepentingan pembangunan nasional;
- (d) pemerataan ekonomi;
- (e) konsolidasi lahan; dan
- (f) reforma agraria.

Adapun berkaitan dengan objek tanah yang dapat dikuasai oleh Badan Bank Tanah adalah tanah hasil penetapan Pemerintah yang berasal dari tanah negara, seperti:

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

Tanah-tanah tersebut dikuasai oleh Badan Bank Tanah melalui berbagai cara perolehan seperti pembelian, penerimaan hibah/sumbangan, tukar menukar, pelepasan hak maupun melalui perolehan bentuk lain yang sah. Pada akhirnya, apabila Badan Bank Tanah ini dapat beroperasi secara baik maka jaminan ketersediaan tanah untuk berbagai pembangunan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, maupun untuk kepentingan pemerataan ekonomi ataupun terkait dengan agenda reforma dapat diwujudkan.

Terbentuknya Badan Bank Tanah ini ditujukan untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan dan reforma agraria. Sehingga pengaturan mengenai Badan Bank Tanah ini diharapkan dapat menjembatani keperluan negara untuk memenuhi kebutuhan atas tanah seperti untuk pembangunan proyek strategis nasional untuk kepentingan umum, dimana nantinya diharapkan dapat menjadikan pengelolaan aset nasional yang berlandaskan keadilan.

Berdasarkan teori kewenangan, kehadiran Badan Bank Tanah di Indonesia termasuk dalam pembuatan regulasinya sudah pasti mencantumkan wewenang atau kewenangan dari Badan Bank Tanah itu sendiri. Kewenangan atau wewenang dalam konsep hukum tata negara dikenal sebagai *rechsmacht* (kekuasaan hukum). Tujuan pemberian kewenangan

⁸ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah

kepada Badan Bank Tanah itu sendiri adalah agar dapat menjalankan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah dengan sebaik mungkin, yakni sebagaimana fungsi yang telah ditetapkan.

Faktor-Faktor Yang Menjadi Kendala dalam Pengaturan dan Pengelolaan Aset Tanah Negara Sehingga Diperlukan Badan Bank Tanah

Di Indonesia sendiri kerap kali menghadapi kendala terkait dengan proses pembangunan untuk kepentingan umum, utamanya pembangunan infrastruktur yang dalam mekanismenya seringkali terhambat pada proses pengadaan tanahnya. Terhambatnya proses pengadaan tanah tersebut antara lain disebabkan oleh: (a) lokasi tidak sesuai dengan RTRW; (b) tidak semua masyarakat terdampak Setuju; (c) Hak Atas Tanah tidak jelas (Objek & Subjeknya); (d) ketidaksepakatan dalam Ganti Rugi; (e) kurang terbukanya informasi; (f) munculnya Spekulasi; (g) proses penetapan lokasi yang tidak *clear & clean*; (h) keterbatasan pembiayaan. Berbagai persoalan tersebut menjadikan ketersediaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum menjadi terganggu. Bahkan untuk pembangunan infrastruktur yang bersifat strategis pun menjadi terhambat.

Problem permasalahan pertanahan pada masyarakat umumnya memiliki kaitan dengan 3 hal, yakni: (1) Proses ekspansi dan perluasan skala akumulasi modal, baik modal domestik maupun internasional, (2) watak otoriter Negara dalam penyelesaian kasus agrarian, (3) berubahnya strategi dan orientasi pembangunan sumber daya agraria yang populis menjadi strategi agrarian yang kapitalistik.⁹ Ketiga hal inilah yang kemudian melahirkan corak problematika pertanahan dalam kehidupan masyarakat. Pertama, problem dasar pertanahan dalam masyarakat disebabkan oleh penetapan fungsi tanah dan kandungan fungsi hasil di atasnya sebagai sumber yang akan dieksploitasi secara massif. Kedua, problem agraria akibat program swasembada pangan yang pada praktiknya mengakibatkan penguasaan tanah terkonsentrasi pada segelintir orang dan membengkaknya jumlah petani tidak bertanah. Ketiga, pada areal perkebunan, baik karena pengalihan dan penerbitan Hak Guna Usaha (HGU).

Pada hakikatnya, konflik pertanahan disebabkan oleh berbagai macam unsur yang salah satunya karena banyaknya tanah telantar. Selain itu, terdapat unsur - unsur lainnya yaitu kurang tertibnya administrasi pertanahan masa lalu, ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, sistem publikasi pendaftaran tanah yang negatif, meningkatnya kebutuhan tanah sehingga harga tanah tidak dapat dikendalikan karena ulah mafia tanah, peraturan perundangan saling tumpang tindih baik secara horizontal maupun vertical, kurang cermat Notaris dan PPAT dalam menjalankan tugasnya serta para penegak hukum kurang berkomitmen untuk melaksanakan Peraturan Perundang-undangan secara konsekuen dan konsisten. Sehingga Pemerintah mengeluarkan Peraturan tentang Badan Bank Tanah guna untuk mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah yang Berkeadilan.

1. Alasan Terbentuknya Badan Bank Tanah di Indonesia

Dari hari ke hari tanah menjadi sumber daya yang semakin terbatas jumlahnya karena perkembangan populasi manusia yang memerlukan tempat tinggal dan aktivitas. Terbatasnya tanah membuat masyarakat ekonomi lemah menjadi pihak yang menjadi korban karena ketersediaan pemukiman yang terjangkau semakin menipis, disamping itu Pemerintah yang mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat memerlukan lahan untuk pembangunan seperti infrastruktur jalan, pelabuhan, bandara, perumahan rakyat dan lain sebagainya. Permasalahan tersebut mengakibatkan hambatan untuk percepatan pembangunan.

Disamping itu, terjadi permasalahan yang cukup serius terhadap penguasaan dan kepemilikan lahan yang masih cukup timpang, ketimpangan penguasaan tanah antara golongan ekonomi lemah dan golongan ekonomi kuat. Tanah dijadikan komoditas yang diperjualbelikan oleh spekulasi tanah sehingga terjadi peningkatan harga tanah yang tidak terkendali. Lahan pertanian untuk pangan menjadi semakin menipis karena masyarakat cenderung menjual tanah pertaniannya karena merasa mengusahan tanah pertanian tidak

⁹ Bernhard Limbong, 2013, *Bank Tanah*, Jakarta : Margaretha Pustaka, hlm. 7

memberikan keuntungan yang berarti. Hal tersebut menjadi sesuatu yang kontraproduktif terhadap pembangunan karena pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan menjadi sesuatu yang tidak sederhana dan memakan biaya tinggi.

Badan Bank Tanah merupakan sarana untuk menghimpun tanah dari masyarakat terutama yang ditelantarkan dan tanah Negara yang belum digunakan. Selanjutnya, tanah yang dihimpun tersebut dikembangkan dan didistribusikan kembali sesuai rencana penggunaan tanah atau disewakan kepada masyarakat. Sederhananya, Badan Bank Tanah merupakan sarana manajemen tanah dalam rangka pemanfaatan dan penggunaan tanah menjadi lebih produktif. Dalam implementasinya, Badan Bank Tanah menghadapi sejumlah tantangan terutama berkaitan dengan pembiayaan operasional. Tantangan-tantangan tersebut terkait:¹⁰Ketersediaan dana selama fase awal pembentukan, Bagaimana menyeimbangkan tujuan dan sumber daya keuangan, Kebutuhan sumber daya pendanaan skala besar. Dengan demikian, efektifitas operasi Badan Bank Tanah bergantung pada sumber dana yang stabil dan berkelanjutan.

2. Faktor-faktor Yang Menjadi Kendala di Dalam Pengaturan dan Pengeloan Aset Tanah Negara

Masalah pertanahan di Indonesia saat ini masih menjadi salah satu penghambat dalam pembangunan, seperti harga tanah yang tinggi, ketersediaan tanah Pemerintah yang terbatas, terjadinya *urban sprawling*¹¹sehingga berakibat pada tidak terkendalinya alih fungsi lahan dan perkembangan kota yang tidak efisien. Proses pengadaan tanah secara konvensional mempunyai masalah karena lamanya waktu untuk memulai pembangunan, hal tersebut dikarenakan Pemerintah tidak mempunyai cadangan tanah yang dapat digunakan untuk memulai proses pembangunan sesegera mungkin. Berbelitnya proses pembebasan tanah menyebabkan proses pembangunan menjadi lama. Dengan adanya Badan Bank Tanah diharapkan terjadi akselerasi proses pengadaan tanah untuk pembangunan karena tanah potensial sudah tersedia melalui mekanisme Badan Bank Tanah.

Meskipun Badan Bank Tanah merupakan sebuah lembaga yang diperlukan keberadaannya di Indonesia namun operasionalnya akan menemui berbagai kendala yang perlu dipikirkan bersama bagaimana cara mengeliminasi atau mereduksi kendala-kendala tersebut. Kendala utama implementasi Badan Bank Tanah di Indonesia yakni:

- a. Administrasi Pertanahan di Indonesia yang masih lemah
- b. Ketersediaan Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) belum bisa dideteksi secara maksimal.
- c. Aspek perencanaan tata ruang

Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah menjadi titik terang dalam terciptanya Badan Bank Tanah di Indonesia, yaitu sebagaimana fungsinya dalam pengelolaan aset tanah negara. Adapun terkait dengan pengelolaan aset tanah negara sebelum adanya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah yakni menggunakan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dimana selanjutnya diatur dengan peraturan-peraturan lain, misalnya menggunakan Peraturan Presiden Nomor 48 tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional untuk mengelola aset tanah negara yang terlantar.

Dalam prakteknya, Badan Bank Tanah mempunyai sejumlah masalah terkait pembiayaan operasional terutama kaitannya pada ketersediaan dana pada awal pembentukan, bagaimana menyeimbangkan tujuan dan sumber daya keuangan dan kebutuhan sumber daya pendanaan skala besar, sehingga efektifitas operasional Badan

¹⁰ Karen Heisler, 2009, *Alternative Land Tenure And The Social Economy*, Literature Review, Canadian Centre for Community Renewal (CCCR) on behalf of the B.C. Alberta Social Economy Research Alliance.

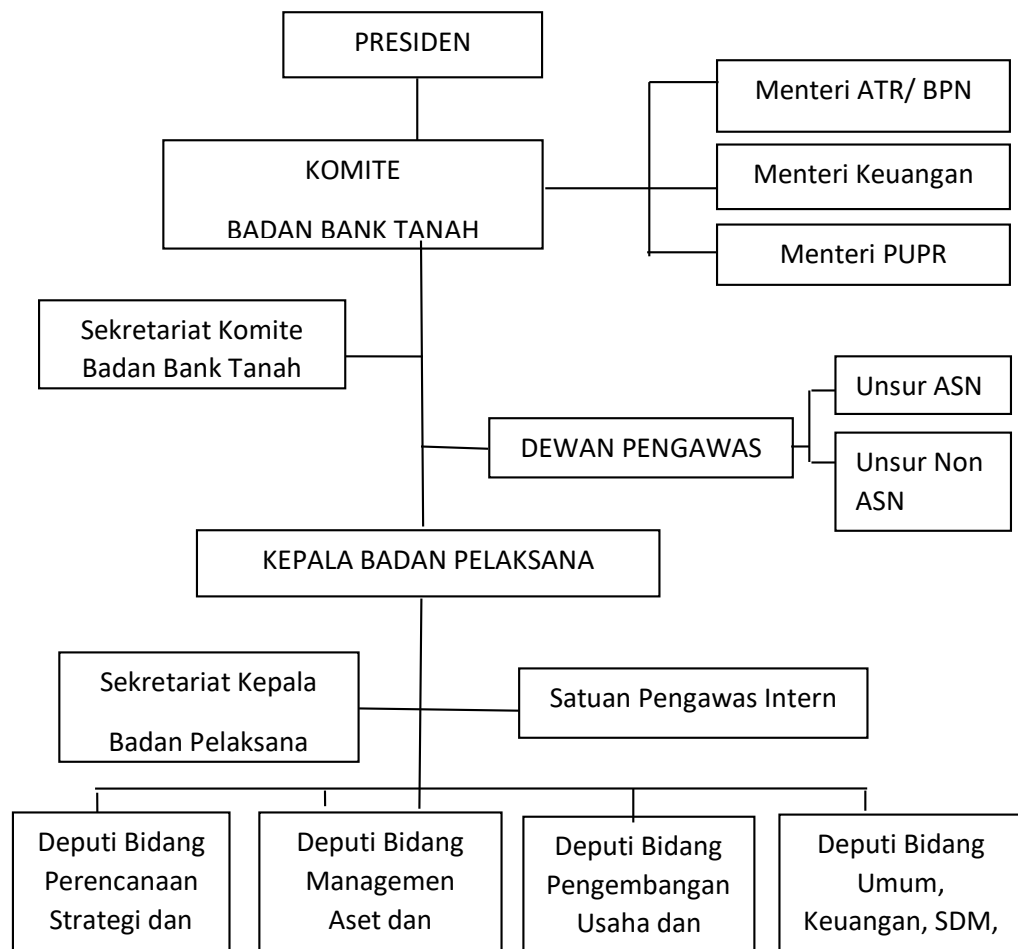
¹¹Urban sprawl didefinisikan sebagai munculnya perumahan dengan kepadatan rendah dan fasilitas komersial lain diatas lahan yang belum berkembang. <https://www.gurugeografi.id/2019/08/pengertian-urban-sprawl-faktor-penyebab>, diakses pada tanggal 22 Januari 2023 23:49

Bank Tanah bergantung pada sumber dana yang stabil dan berkelanjutan. Dengan adanya Badan Bank Tanah, Pemerintah dapat memperoleh tanah sebelum adanya kebutuhan, Badan Bank Tanah memungkinkan untuk menyediakan tanah untuk kepentingan publik dengan relatif murah, mengarahkan pola pembangunan sesuai tata ruang, mengendalikan pasar tanah, mencegah spekulasi tanah dan melakukan perbaikan dalam rangka pengembangan lahan pedesaan dan perkotaan

3. Susunan dan Struktur Badan Bank Tanah di Indonesia

Pembentukan Badan Bank Tanah dilakukan melalui penandatanganan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah oleh Presiden Joko Widodo yang telah disahkan pada 30 Desember 2021. Badan Pelaksana Presiden sendiri telah menetapkan Anggota Komite Badan Bank Tanah, yakni terdiri dari Menteri ATR/BPN, Menteri Keuangan, dan Menteri PUPR¹². Kepala Bagian Pemberitaan dan Hubungan Antar Lembaga (PHAL) Biro Hubungan Masyarakat Kementerian ATR/BPN Indra Gunawan membagikan data susunan dan struktur Badan Bank Tanah sebagai berikut:

Bagan 1. Susunan dan Struktur Badan Bank Tanah



Secara garis besar dalam Badan Bank Tanah sendiri terdapat tiga struktur utama, yakni Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana. Komite Badan Bank Tanah akan diisi oleh tiga menteri, yakni Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) sebagai ketua merangkap anggota, Menteri Keuangan dan Menteri PUPR sebagai anggota, serta menteri/kepala lembaga yang ditunjuk Presiden sebagai anggota. Komite

¹² Ardiansyah Fadli, 30 Desember 2021, *Sah, Badan Bank Tanah Resmi Dibentuk, Ini Susunannya*, Kompas.com, <https://www.kompas.com/properti/read/2021/12/30/160000021/sah-badan-bank-tanah-resmi-dibentuk-ini-susunannya?page=all>, Diakses pada tanggal 21 September 2022

bertugas menetapkan kebijakan strategis Badan Bank Tanah.¹³ Sementara itu, Dewan Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Badan Pelaksana dalam menjalankan kegiatan penyelenggaraan Badan Bank Tanah.¹⁴ Sementara Badan Pelaksana terdiri dari kepala dan deputy yang dibantu oleh sekretaris. Satuan pengawasan intern dan pegawai/karyawan Badan Bank Tanah berasal dari ASN dan Non ASN. Kemudian, Badan Pelaksana wajib menyusun laporan tahunan Badan Bank Tanah dan disampaikan kepada Presiden melalui Komite. Selanjutnya mengenai sumber kekayaan Badan Bank Tanah sendiri berasal dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Pendapatan sendiri;
- c. Penyertaan modal negara; dan
- d. Sumber lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Konstruksi Hukum Pengaturan dan Pengelolaan Badan Bank Tanah di Masa Yang Akan Datang

Tanah merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, sehingga di dalam pembangunan ekonomi ditekankan bagaimana tanah dapat dimanfaatkan secara maksimal. Khususnya tanah-tanah yang tidak digunakan dapat dimanfaatkan menjadi lahan produktif sehingga dapat meningkatkan perekonomian. Pemerintah telah berupaya agar perekonomian di Indonesia kembali bangkit dari mimpi buruk karena adanya covid-19 yang membuat masyarakat kesusahan dalam mencari lahan untuk dijadikan usaha. Peran Badan Bank Tanah mendapat perhatian khusus dari kalangan masyarakat juga pemerintah. Melalui Badan Bank Tanah, diharapkan Pemerintah mampu memulihkan perekonomian. Dengan cara mengelola aset yang dimiliki badan bank tanah, memanfaatkan aset yang dimiliki Badan Bank Tanah, dan mendistribusikan aset yang dimiliki Badan Bank Tanah.

a. Pengaturan dan Pengelolaan Aset oleh Badan Bank Tanah

Aset tanah yang dikuasai oleh Badan Bank Tanah dapat dikelola secara penuh guna melahirkan ekonomi yang berkeadilan serta memulihkan kembali perekonomian di Indonesia. Hal tersebut dapat terjadi karena aset pada Badan Bank Tanah dan mekanisme keuangan dipisah dari pendapatan Negara. Walaupun begitu mekanisme keuangan pada Badan Bank Tanah yang terpisah dari Negara namun untuk situasi tertentu masih ada system pelaporan yang wajib dituntaskan terlebih dahulu. Untuk aset Pemerintah yang meliputi tanah dan gedung harus melalui tahapan metode penyerahan dan penghapusan pada aset sesuai dengan keputusan regulasi yang diterapkan saat ini. Harta yang dimiliki Badan Bank Tanah yang didalamnya terdapat aset tanah berasal dari APBN, akseptasi sendiri, penyertaan modal milik Negara dan/atau pendapatan lainnya yang sesuai Peraturan Perundang-Undangan.

Badan Bank Tanah dalam mengelola asetnya wajib membuat rancangan yang matang karena tidak hanya untuk jangka pendek saja melainkan jangka panjang ke depannya. Dalam melaksanakan pengelolaan aset secara tidak langsung telah merencanakan kegiatan untuk infrastruktur jangka menengah nasional dan rancangan tata ruang jadi hal tersebut tidak akan memunculkan problem dalam kegiatan pemanfaatan tanah dan ruang. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi dalam kegiatan pengembangan lahan diantaranya, institusi, keuangan dan lingkungan¹⁵

b. Pemanfaatan Aset Tanah Oleh Badan Bank Tanah

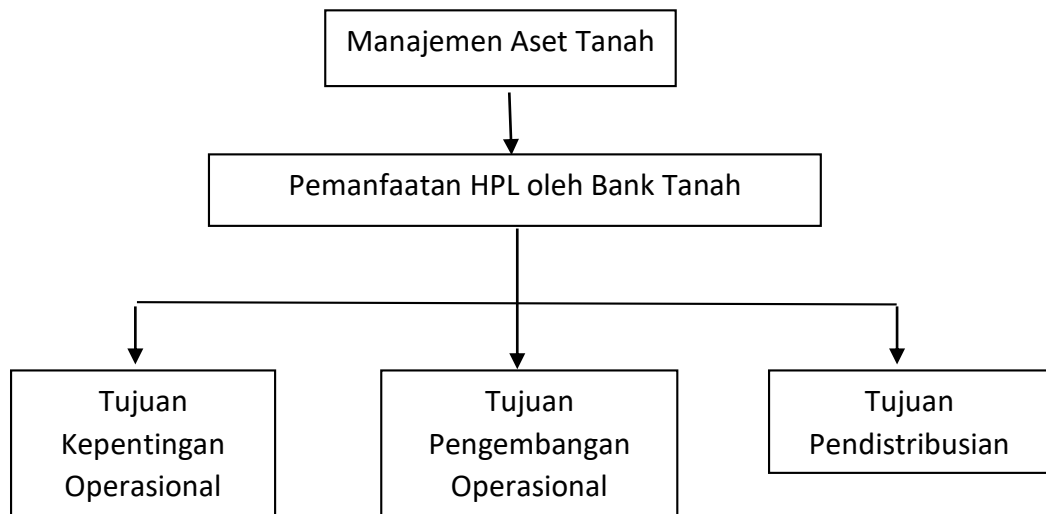
¹³Pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 113 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah

¹⁴ Pasal 19 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 113 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah

¹⁵(Gielen, D.M., Salas, I.M. & Cuadrado, 2017).

Badan Bank Tanah adalah suatu badan atau lembaga yang dapat dibagikan mengenai hak pengelolaan dengan syarat dan ketentuan berdasarkan regulasi yang telah ditetapkan. Peran Badan Bank Tanah sebagai pemegang hak pengelolaan memiliki hak untuk memakai dan memanfaatkan seluruh atau sebagian Tanah yang telah menjadi asetnya, Hak Pengelolaan itu baik dipakai pribadi atau diatur bersama dengan pihak investor. Tanah atau lahan yang telah memiliki hak pengelolaan dapat dibagikan hak atas tanah seperti Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), serta Hak Pakai dengan kesepakatan bersama pihak yang bersangkutan. Namun ada juga terkhusus pada sasaran yang ditujukan untuk pemanfaatan di wilayah perumahan, pertanian juga perkebunan untuk warga yang berpendapatan minim, jika tanah tersebut difungsikan dengan maksimal biasanya selama 10 tahun, sehingga kelompok bagian tanah yang mendapat hak pengelolaan yang telah difungsikan dapat dibebaskan atau diberikan kepada warga guna dijadikan hak miliknya.

Bagan 2
Sistem Pemanfaatan Aset Tanah oleh Bank Tanah



Sistem pemanfaatan aset tanah bertujuan untuk kebutuhan operasional, untuk pengembangan modal dan pendistribusian. Pada dasarnya pemanfaatan tanah harus dapat menghasilkan laba pada interpretasi tertentu supaya Badan Bank Tanah dapat beroperasi berkepanjangan sampai seterusnya. Berdasarkan pada Pasal 4 PP No 64 Tahun 2021 mengenai Badan Bank Tanah, yang memberikan penjelasan Badan Bank Tanah berprinsip nonprofit. Definisi nonprofit disini bukan menjelaskan bahwa Badan Bank Tanah tidak melaksanakan aktivitas yang menghasilkan keuntungan atau juga disebut sebagai alat untuk menampung aset tanah yang selanjutnya akan didistribusikan, tetapi terdapat porsi tertentu yang hanya diketahui oleh Badan Bank Tanah sendiri mengenai pendapatan untuk mengembangkan badan tersebut. Prinsip atau asas nonprofit telah dijabarkan pada Pasal 4 PP No. 64 Tahun 2021 yakni penghasilan yang didapatkan dari pembentukan Badan Bank Tanah dipakai hanya untuk kegiatan mengembangkan badan atau organisasi dan tidak memberikan laba tersebut ke Badan Bank Tanah.

c. Pendistribusian Aset Badan Bank Tanah

Kegiatan pendistribusian aset tanah yang dimiliki oleh Badan Bank Tanah melingkupi antara penyediaan dan pembagian tanah. Penyediaan tanah merupakan alokasi guna kebutuhan publik, kebutuhan sosial, kegiatan pemerataan untuk ekonomi yang sejahtera, kebutuhan infrastruktur, kebutuhan konsolidasi tanah, dan reforma agraria. Definisi pembagian tanah ialah redistribusi tanah untuk warga dengan menyesuaikan pada regulasi perundang-undangan. Target pada pendistribusian tanah yaitu lembaga atau badan hukum, Pemda, organisasi dalam lingkup sosial dan keagamaan dan/atau warga yang telah dipilih

dan ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Seluruh aktivitas dari pendistribusian tanah harus melewati kebijakan dan ketentuan yang telah diterapkan saat ini.

Salah satu saran dalam pendistribusian lahan yaitu konsolidasi lahan dan reforma agraria yang termasuk ke dalam Kementerian ATR/BPN. Pemberian lahan atau tanah yang akan difungsikan untuk kedua aktivitas diatas terdapat tahapan-tahapan telah ditetapkan dan berlaku untuk program Kementerian ATR/BPN. Landasan hukum yang dipakai pada konsolidasi lahan mengenai jaminan tersedianya tanah atau lahan yang berdasar pada PerMen ATR/Kepala BPN No. 12 Tahun 2019 tentang Konsolidasi Tanah beserta atribut dan mekanismenya. Lalu untuk penyediaan tanah pada reforma agraria tercantum ke dalam PerPres No. 86 Tahun 2018 mengenai Reforma Agraria. Dalam mendistribusikan tanah melalui kegiatan penyaluran tanah dapat ditunjukkan pada kegiatan redistribusi tanah dengan Kementerian ATR/ BPN berlandaskan pada mekanisme mengenai redistribusi tanah. Secara operasional, Badan Bank Tanah hanya beroperasi pada penyediaan tanah, namun untuk langkah-langkah pada kegiatan selain itu yang termasuk didalamnya terdapat koordinasi dengan Pemerintah Daerah dilaksanakan langsung oleh ATR/ BPN setempat.

d. Konsep Badan Bank Tanah Yang Memberikan Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan Hukum

Terdapat 3 (tiga) nilai dasar dari hukum yang kemudian dikenal dengan cita hukum, yang mana hukum harus memenuhi nilai-nilai dasar tersebut, yaitu: keadilan, kegunaan (*zweckmaszigkeit*), dan kepastian hukum.¹⁶ Sebagai suatu nilai dasar yang harus dipenuhi, maka instrumen pengaturan Badan Bank Tanah yang akan datang harus mampu mengakomodasi terpenuhinya ketiga nilai dasar tersebut.

Pemenuhan terhadap nilai keadilan diperlukan untuk menciptakan keseimbangan hak dan kewajiban antara para pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Badan Bank Tanah. Pemenuhan terhadap nilai kepastian hukum ditujukan agar negara menjamin adanya kepastian hukum dalam wujud peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur penyelenggaraan Badan Bank Tanah di Indonesia. Adapun nilai kemanfaatan dimaksudkan bahwa segala upaya yang terdapat dalam penyelenggaraan Badan Bank Tanah harus memberikan manfaat yang besar, khususnya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

Pemikiran dari penelitian yang dilakukan berusaha untuk memberikan masukan terhadap pembentukan asas hukum Badan Bank Tanah yang diharapkan dapat memberikan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum bagi seluruh rakyat Indonesia di masa yang akan datang, dapat disimpulkan asas-asas yang perlu direncanakan dalam pengaturan Badan Bank Tanah di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Konsep Keadilan

Asas ini dimaksudkan untuk memberikan jaminan nilai/ harga tanah yang layak kepada pihak yang berhak dalam pelaksanaan Badan Bank Tanah, sehingga pihak yang bersangkutan dapat melangsungkan kehidupannya dengan lebih baik. Konkretisasi dari asas ini adalah pelaksanaan Badan Bank Tanah yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonomi pihak pemilik tanah yang menjadi obyek Badan Bank Tanah, minimal setara atau setidaknya tidaknya masyarakat tidak menjadi lebih miskin dari sebelumnya.

2. Konsep Kepastian Hukum

Asas ini bermaksud untuk memberikan kepastian hukum tersedianya tanah dalam pelaksanaan Badan Bank Tanah dan memberikan jaminan kepada pihak yang berhak untuk mendapatkan haknya secara benar. Jika dikaitkan dengan konsep Badan Bank Tanah yang secara spesifik belum diatur dalam hukum positif nasional, maka regulasi yang mengatur mengenai praktik Badan Bank Tanah di Indonesia ini perlu segera disusun untuk mengisi

¹⁶ Emsi Warasih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: PT. Suryandaru Utama, hlm. 44.

kekosongan hukum dan menjamin terciptanya kepastian hukum, mengingat kebutuhan masyarakat akan konsep Badan Bank Tanah ini sangatlah mendesak. Bentuk regulasi yang paling tepat untuk mewadahi pengaturan Badan Bank Tanah di Indonesia ini adalah undang - undang. Aspek penting yang harus ada dalam Rancangan Undang-Undang Badan Bank Tanah setidaknya-tidaknya berupa aspek regulasi, kelembagaan, dan mekanisme penyelenggaraan.

3. Konsep Kemanfaatan Hukum

Selain keadilan dan kepastian hukum, maka tujuan hukum yang ketiga adalah kemanfaatan. Asas ini dimaksudkan agar praktik Badan Bank Tanah di Indonesia ini mampu memberikan manfaat secara luas bagi kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara. Pelaksanaan Badan Bank Tanah untuk tujuan kepentingan umum dapat terwujud, jika penggunaan tanah dalam Badan Bank Tanah dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana peruntukan berbagai fasilitas kepentingan umum.

4. Konsep Kesejahteraan

Asas ini dimaksudkan bahwa pelaksanaan Badan Bank Tanah di Indonesia dapat membantu meningkatkan kesejahteraan sosial yang akan membuat rakyat bahagia. Badan Bank Tanah dilakukan sebagai upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat melalui pembangunan yang dapat menguntungkan masyarakat sehingga kesejahteraan sosial ekonomi menjadi lebih baik. Di antara rencana pembangunan tersebut adalah penyediaan rumah terjangkau untuk masyarakat berpenghasilan rendah, redistribusi tanah bagi para petani yang tidak memiliki tanah garapan sendiri, dan mengendalikan pasar tanah sehingga nilai/ harga tanah di Indonesia dapat kembali stabil.

5. Konstruksi Norma Hukum

Norma hukum yang mengatur Badan Bank Tanah harus mampu mengidentifikasi dan menjabarkan tujuan, bentuk kelembagaan, dan mekanisme penyelenggaraan Badan Bank Tanah secara jelas dan rinci. Setidaknya ada 3 (tiga) aspek yang harus diatur dalam norma hukum yang mengatur Badan Bank Tanah, antara lain jenis Badan Bank Tanah, pihak yang terlibat dalam Badan Bank Tanah, dan mekanisme penyelenggaraan Badan Bank Tanah. Kejelasan norma hukum akan berimplikasi secara signifikan terhadap efektivitas penerapan konsep Badan Bank Tanah, yang secara otomatis akan menentukan keberhasilan penerapan konsep Badan Bank Tanah di Indonesia.

Rudolph Von Jhering berpendapat bahwa terdapat 3 (tiga syarat) utama untuk melakukan konstruksi hukum, yakni:¹⁷

1. Kontruksi hukum harus mampu meliputi semua bidang hukum positif yang bersangkutan;
2. Proses kontruksi tidak boleh ada pertentangan logis didalamnya dan tidak boleh membantah dirinya sendiri;
3. Kontruksi hukum merupakan metode yang mencerminkan faktor keindahan, dalam artian bahwa kontruksi hukum bukan merupakan sesuatu yang dibuat-buat dan kontruksihukum juga harus mampu memberikan gambaran yang jelas tentang suatu hal, sehingga dimungkinkan untuk melakukan penggabungan berbagai peraturan, pembuatan pengertian-pengertian baru, dan lain sebagainya.

Pada hakikatnya, eksistensi Badan Bank Tanah secara legal formal telah memiliki landasan filosofis dalam ideologi Pancasila yang tertuang dalam sila kedua (kemanusiaan

¹⁷ Ahmad Rifai, 2010, *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 75.

yang adil dan beradab) dan kelima (keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia) serta dalam landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang termaktub dalam Pasal 33 Ayat (3), bahwa: *"Bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."*

Konsep Badan Bank Tanah secara umum dapat dipahami melalui 4 (empat) indikator, yakni (1) regulasi, (2) jenis, (3) pihak-pihak, dan (4) mekanisme penyelenggaraan. Penerapan keempat indikator tersebut dapat berbeda-beda di setiap negara, karena disesuaikan dengan ideologi, sistem hukum, dan kondisi sosial ekonomi dari masing-masing negara. Pengaturan Badan Bank Tanah sebagai upaya untuk mewujudkan aset tanah negara yang berkeadilan dapat tercapai dengan membentuk suatu aturan mengenai Badan Bank Tanah melalui peraturan yang setingkat undang-undang. Hal tersebut diperlukan melalui berbagai pertimbangan yang terdiri dari pertimbangan filosofis, pertimbangan konstitusional dan pertimbangan sosiologis.

Adapun terdapat 2 (dua) alternatif yang dapat ditempuh untuk mewadahi aturan tersebut, yakni diatur tersendiri dalam suatu undang-undang khusus mengenai Badan Bank Tanah atau dimasukkan ke dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan untuk dibahas kembali dalam Prolegnas. Nilai-nilai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum dalam penyelenggaraan bank tanah harus dimasukkan dalam asas dan norma hukum pada muatan pengaturan mengenai Badan Bank Tanah agar tujuan pengelolaan pertanahan dikemudian hari dapat mencapai keadilan dan kemanfaatan yang seluas-luasnya bagi masyarakat.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan diatas, maka Pemerintah perlu memiliki Undang-Undang yang secara khusus mengatur mengenai Badan Bank Tanah, adapun pada UU Cipta Kerja, berkaitan dengan Badan Bank Tanah masih belum disebutkan secara rinci khususnya mengenai pelaksanaan tugas dan fungsinya, sehingga masih memerlukan ketentuan peraturan-peraturan lain. Meski demikian dalam pemberlakuan Badan Bank Tanah nantinya diharapkan dapat berjalan sebagaimana mestinya, yakni berdasarkan fungsi dari Badan tersebut. Namun sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa fungsi Badan Bank Tanah akan berjalan baik apabila regulasi yang mengaturnya sudah secara rinci diuraikan, sehingga nantinya dapat meminimalisir terjadinya konflik dikemudian hari.

PENUTUP

Berdasarkan Bab Pembahasan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan yakni sebagai berikut:

1. Pengaturan dan Pengelolaan aset tanah negara sebelum adanya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah pengelolaannya masih dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).
2. Faktor-faktor yang menjadi kendala utama di dalam Pengaturan dan Pengelolaan Aset tanah Negara antara lain :
 - a. Administrasi Pertanahan di Indonesia yang masih lama;
 - b. Ketersediaan Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) belum bias dideteksi secara maksimal;
 - c. Ketidaksesuaian antara tata ruang dan pembangunan;

Kontruksi hukum merupakan suatu cara untuk mengisi kekosongan peraturan perundang-undangan dengan asas-asas dan sendi-sendi hukum demi memenuhi rasa keadilan dan memberikan kemanfaatan bagi semua pihak, khususnya masyarakat. Konsep Badan Bank Tanah secara umum dapat dipahami melalui 4 (empat) indikator, yakni regulasi, jenis, pihak-pihak, dan mekanisme penyelenggaraan. Pengaturan Badan Bank Tanah sebagai upaya untuk mewujudkan aset tanah negara yang berkeadilan dapat tercapai dengan membentuk suatu aturan mengenai Badan Bank Tanah yang setingkat Undang-Undang, hal ini diperlukan karena berbagai pertimbangan yang terdiri dari pertimbangan filosofis, pertimbangan konstitusional dan pertimbangan sosiologis.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Iskandar Syah,Mudakir. (2015). *Pembebasan Tanah Untuk Pembangunan Kepentingan Umum* Jakarta: Permata Aksara.
- Limbong, Benhard. (2013). *Bank Tanah*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Marsoen, Sudjarwo. dkk., (2015). *Pedoman Lengkap Ganti Untung Pengadaan Tanah*, Jakarta: Renebook.
- Rifai, Ahmad. (2010). *Penemuan Hukum oleh Hakim dalam Perspektif Hukum Progresif*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sutedi, Adrian. (2008). *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum dalam Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Warasih, Emsi. (2005). *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: PT. Suryandaru Utama.
- Widya Muliawan, Jarot. (2016). *Cara Mudah Pahami Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Yogyakarta: Litera Yogyakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Telantar.
- Peraturan Pemerintah Nomor 124 Tahun 2021 tentang Modal Bank Tanah.
- Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional
- Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah

Artikel Jurnal

- Hakim, Lukman dan Sudaryanto, Lukman. *An Institutionalization of the State Commissions as a State Institutions on the Basis of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia*, Journal of Law, Policy and Globalization, 33, 77.
- Heisler, Karen. 2009. *Alternative Land Tenure And The Social Economy*, Literature Review, Canadian Centre for Community Renewal (CCCR) on behalf of the B.C. Alberta Social Economy Research Alliance.

Herawati, Emi. dkk., *Regulation of Private Land Banking During the Agrarian Reform in Indonesia*, Proceedings of Advances in Social Science, Education and Humanities Research, 585, 263.

Sari Risnawati, Ayu dan Nurwati, (2015). *Urgensi Pengukuran Ulang Batas Kepemilikan Tanah Di BPN Kab Magelang*, Jurnal Varia Justicia, 11(1), 66.

Sukma, Fajar. Sirajuddin, Solehoddin, (2001). *Efektivitas Putusan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi terhadap Penyelesaian Sengketa Eksekusi Jaminan Fidusia tanpa Putusan Pengadilan Negeri*, Conference on Innovation and Application of Science and Technology Universitas Widyagama Malang, 167.

Website

Andi Hartik, 2022. *Pembebasan Lahan Berlarut, Malang Usulkan Pemindahan Proyek Pintu Tol Malang-Pandaan*. Diambil 28 April 2022, Dari <http://regional.kompas.com/read/2016/09/30/07032441/>.

Ardiansyah Fadli, 2021, *Sah, Badan Bank Tanah Resmi Dibentuk, Ini Susunannya*, Diambil 21 September 2022. Dari <https://www.kompas.com/properti/read/2021/12/30/160000021/sah-badan-bank-tanah-resmi-dibentuk-ini-susunannya?page=all>.