

Implikasi Bank Tanah terhadap Status Kepemilikan Tanah

Dyah Ayu Prameswari, Baidhowi

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang

Corresponding Author: dypms69@students.unnes.ac.id

ISSN 2964-3848

QRCBN 62-6861-0144-710

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi hukum dari keberadaan Bank Tanah terhadap status kepemilikan tanah di Indonesia dalam konteks sistem hukum pertanahan nasional. Pembentukan Bank Tanah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 merupakan langkah strategis pemerintah untuk menjamin ketersediaan tanah bagi kepentingan umum, reforma agraria, dan pembangunan nasional. Namun, kehadiran lembaga ini menimbulkan tantangan baru dalam aspek legalitas dan kepastian hukum atas hak kepemilikan tanah yang dikelola atau dialokasikan melalui Bank Tanah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif, berfokus pada analisis peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta teori-teori kepastian hukum, penguasaan tanah oleh negara, dan keadilan agraria. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Bank Tanah tidak bertindak sebagai pemilik atas tanah yang dikelolanya, melainkan sebagai lembaga pengelola atas nama negara. Status tanah yang berada dalam kewenangan Bank Tanah bersifat sementara dan dapat berubah menjadi hak milik, hak guna bangunan, atau hak pakai setelah melalui proses distribusi yang sah. Meskipun

Bank Tanah berpotensi memperkuat sistem pengelolaan tanah nasional, tanpa pengawasan dan batas kewenangan yang jelas, keberadaannya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan tumpang tindih dengan tugas BPN. Oleh karena itu, sinkronisasi regulasi dan perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat sangat penting untuk memastikan sistem pertanahan berjalan adil dan transparan.

Kata kunci: bank tanah, hak atas tanah, kepemilikan.

PENDAHULUAN

Tanah memiliki peran krusial dalam pembangunan nasional, baik sebagai aset ekonomi maupun sebagai ruang bagi kehidupan sosial masyarakat. Seiring dengan meningkatnya kebutuhan lahan untuk kepentingan pembangunan, timbul berbagai permasalahan terkait status kepemilikan tanah, seperti ketimpangan distribusi, sengketa agraria, serta kurangnya kepastian hukum bagi masyarakat. Di sisi lain, ada program-program pemerintah yang harus tetap berjalan. Maka dari itu, pemerintah Indonesia menanggapi tantangan ini dengan membentuk Badan Bank Tanah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021. Bank Tanah diharapkan mampu mengelola tanah secara lebih terstruktur, adil, dan transparan guna menjamin ketersediaan lahan bagi kepentingan umum dan pembangunan nasional.

Sebagai lembaga khusus, Bank Tanah memiliki hak untuk mengelola tanah yang dimiliki atau dikuasai negara, termasuk tanah hasil redistribusi, tanah terlantar, dan tanah yang telah dilepaskan haknya oleh pemilik sebelumnya¹. Lembaga ini bertugas memastikan bahwa tanah-tanah tersebut dapat dimanfaatkan secara optimal sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan pembangunan nasional.

Dalam menjalankan tugasnya, Bank Tanah juga mendukung percepatan program reforma agraria² dengan cara menyediakan tanah untuk masyarakat kecil, petani, dan

kelompok rentan lainnya. Namun, keberadaan Bank Tanah juga menuai berbagai polemik yang memicu perdebatan, terutama terkait tumpang tindih kewenangan dengan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam hal status keabsahan tanah. Kritik ini menimbulkan perdebatan tentang bagaimana kepastian status tanah yang telah melewati prosedur Bank Tanah.

TINJAUAN PUSTAKA

Landasan Konseptual

1. Bank Tanah

Salah satu upaya suatu negara untuk meningkatkan kemakmuran dan kemajuan bangsanya ialah salah satunya dilihat dari bagaimana negara tersebut mengelola wilayah atau tanahnya. Di Indonesia sendiri sudah acap kali ditekankan salah satunya dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa Negara Republik Indonesia berkewajiban menjamin kesejahteraan rakyatnya dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar antara lain seperti: tempat tinggal, pekerjaan, makanan yang cukup dan lingkungan yang layak serta memadai, yang secara tidak langsung berarti negara berkewajiban untuk memanfaatkan lahan atau tanahnya dengan sebaik-baiknya.

Dalam kerangka Undang-Undang Cipta Kerja, Bank Tanah dibentuk sebagai lembaga strategis untuk mendorong efisiensi dan percepatan pemanfaatan tanah di Indonesia. Tujuan utamanya meliputi optimalisasi penggunaan lahan, mempercepat proses pembebasan tanah, serta memperluas akses masyarakat terhadap sumber daya tanah. Diharapkan, Bank Tanah mampu memperkuat pembangunan berkelanjutan, menciptakan kepastian hukum, dan berkontribusi dalam distribusi tanah demi keadilan sosial. Keberadaannya menjadi solusi atas tantangan keterbatasan lahan, lonjakan populasi, dan kebutuhan pembangunan infrastruktur.

Bank Tanah berfungsi mengumpulkan, mengelola, dan menyajikan data tanah secara transparan. Selain itu, lembaga

ini bertanggung jawab atas pengadaan tanah, pengaturan tata ruang, serta pemanfaatan lahan- lahan yang sebelumnya terbengkalai. Dengan begitu, Bank Tanah diharapkan dapat mencegah praktik spekulasi, mengurangi monopoli, serta membuka akses tanah yang lebih adil untuk pembangunan nasional dan investasi. Secara normatif, keberadaan Bank Tanah dimulai sejak diundangkannya UU Cipta Kerja pada 5 Oktober 2020 (Danang et al., 2024), dengan pengaturan tersebar dalam 10 pasal, dimulai dari Pasal 125 yang menguraikan fungsinya hingga Pasal 135 yang menjelaskan struktur organisasinya. Pasal 126 menegaskan pentingnya penyediaan tanah bagi masyarakat, sedangkan Pasal 127 menekankan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam operasionalnya.

Pelaksanaan Bank Tanah kemudian diperkuat dengan peraturan pelaksana berbentuk Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih rinci mekanisme kerja lembaga ini. Meskipun diharapkan mampu meningkatkan efektivitas pengelolaan tanah, muncul potensi tumpang tindih kewenangan antara Bank Tanah dan Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang selama ini sudah berperan dalam urusan pertanahan. Oleh karena itu, penting untuk memastikan kedua lembaga ini memiliki batas kewenangan yang jelas supaya tidak saling berbenturan.

2. Status Hak Atas Tanah

Mengetahui status hukum tanah sebelum melakukan pembelian properti merupakan hal yang sangat krusial. Baik untuk membeli tanah kosong, rumah tinggal, maupun apartemen, pemahaman akan legalitas tanah yang hendak dimilistki sangat menentukan keamanan transaksi. Tidak jarang terjadi kasus di mana pembeli merasa tertipu atau mengalami kerugian karena tidak memahami status tanah yang dibeli. Permasalahan semacam ini biasanya timbul akibat minimnya pengetahuan calon pembeli tentang aspek legal dari hak atas tanah. Bukti kepemilikan atas tanah harus didukung dengan dokumen resmi berupa sertifikat hak atas tanah, yang

diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga yang berwenang.

Dalam kerangka hukum nasional, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menyatakan pada Pasal 1 ayat (2) bahwa seluruh wilayah Indonesia— termasuk tanah, air, ruang angkasa, dan seluruh sumber daya alam yang ada di dalamnya—merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan menjadi milik bangsa Indonesia sebagai kekayaan negara. Ketentuan mengenai hak penguasaan oleh negara yang tercantum dalam Pasal 2 UU tersebut memberikan dasar hukum bagi negara untuk mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah. Dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA ditegaskan bahwa negara dapat memberikan hak atas tanah kepada perseorangan maupun badan hukum. Penerima hak memiliki kewenangan untuk memanfaatkan tanah yang dikuasainya, termasuk lapisan bawah dan ruang atas tanah, asalkan pemanfaatan tersebut tetap sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, baik dalam undang-undang ini maupun regulasi lainnya yang bersifat lebih tinggi.

3. Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

Pengadaan tanah untuk kepentingan umum merupakan serangkaian proses yang dilakukan oleh pemerintah maupun badan hukum untuk menyediakan lahan bagi pelaksanaan proyek yang memberikan manfaat luas bagi masyarakat. Proyek-proyek tersebut dapat berupa pembangunan infrastruktur, sarana pendidikan, layanan kesehatan, dan fasilitas publik lainnya (Cindy, 2024). Dalam prosesnya, pihak yang memiliki hak atas tanah akan menerima kompensasi yang layak dan adil. Ketentuan hukum yang mengatur proses ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, beserta aturan pelaksanaannya.

Prosedur pengadaan tanah ini terbagi dalam empat tahapan utama. Tahap pertama adalah perencanaan, yang dimulai dengan penyusunan dokumen kebutuhan lahan oleh instansi yang membutuhkan, dilanjutkan dengan studi kelayakan serta penetapan lokasi. Tahap kedua adalah persiapan, yang

meliputi pelaksanaan konsultasi publik untuk memperoleh persetujuan masyarakat terdampak, pembentukan panitia pengadaan, serta inventarisasi objek dan subjek tanah.

Tahap ketiga adalah pelaksanaan, yang mencakup proses penilaian nilai ganti kerugian oleh lembaga independen, umumnya Kantor Jasa Penilai Publik (KJPP). Penilaian ini meliputi nilai tanah, bangunan, tanaman, serta kerugian non-fisik lainnya. Setelah jumlah kompensasi disetujui, pembayaran dilakukan langsung kepada pemilik tanah. Tahap keempat adalah penyerahan hasil, di mana dilakukan pengosongan lahan dan serah terima dari masyarakat kepada instansi terkait. Lahan tersebut selanjutnya digunakan untuk pelaksanaan proyek yang telah direncanakan untuk kepentingan umum.

4. Peralihan Status Hak Atas Tanah

Peralihan Peralihan hak atas tanah di Indonesia adalah bagian penting dalam sistem hukum pertanahan yang berlaku. Proses ini mengacu pada perubahan atau pemindahan hak kepemilikan atau hak penguasaan atas tanah dari satu pihak kepada pihak lainnya. Perpindahan hak ini bisa terjadi melalui berbagai mekanisme yang diakui oleh hukum, seperti:

1) Transaksi Jual Beli,

Peralihan hak atas tanah melalui transaksi jual beli merupakan proses hukum di mana hak kepemilikan tanah berpindah dari penjual kepada pembeli. Proses ini diawali dengan kesepakatan antara kedua belah pihak yang dituangkan dalam akta jual beli yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Setelah akta dibuat, langkah berikutnya adalah pendaftaran peralihan hak tersebut di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) setempat. Pendaftaran ini penting untuk mengubah data kepemilikan yang tercatat dalam sertifikat tanah. Proses ini juga mencakup pembayaran pajak-pajak yang terkait, seperti Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) oleh pembeli serta Pajak Penghasilan (PPH) oleh penjual. Dengan selesainya proses pendaftaran, BPN akan menerbitkan sertifikat baru atas nama pembeli,

sehingga hak kepemilikan sah secara hukum dan diakui negara.

2) Pewarisan

Peralihan hak atas tanah karena waris adalah proses hukum di mana hak kepemilikan tanah berpindah dari pewaris yang telah meninggal kepada ahli warisnya. Proses ini berlangsung berdasarkan hukum waris yang berlaku, baik hukum adat, hukum Islam, maupun hukum perdata Barat, tergantung pada latar belakang pewaris dan ahli waris. Untuk mengurus peralihan hak ini, para ahli waris harus terlebih dahulu mendapatkan surat keterangan waris atau akta waris yang dibuat oleh notaris, pejabat desa, atau lembaga yang berwenang. Setelah itu, peralihan hak didaftarkan di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) supaya kepemilikan secara administratif berubah atas nama para ahli waris. Proses ini juga melibatkan pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) jika nilai warisannya melebihi batas tertentu. Dengan selesainya pendaftaran, hak atas tanah diakui sah atas nama ahli waris yang baru.

3) Pemberian Hibah

Peralihan hak atas tanah karena hibah adalah proses di mana seseorang secara sukarela menyerahkan hak kepemilikan tanahnya kepada pihak lain tanpa imbalan. Hibah ini bersifat pemberian secara cuma-cuma yang biasanya dilakukan antar anggota keluarga, meskipun juga dapat diberikan kepada pihak lain. Proses hibah harus dituangkan dalam akta hibah yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai syarat sah peralihan hak. Setelah akta hibah ditandatangani, pihak penerima hibah wajib mendaftarkan peralihan hak tersebut ke kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) supaya data kepemilikan di sertifikat tanah berubah atas namanya. Selain itu, peralihan karena hibah juga dikenai Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), kecuali dalam kasus tertentu yang mendapat pengecualian. Setelah proses pendaftaran selesai,

hak atas tanah tersebut resmi berpindah secara hukum kepada penerima hibah.

4) Pembuatan Wakaf

Peralihan hak atas tanah karena wakaf adalah proses di mana seseorang menyerahkan hak atas tanahnya untuk tujuan keagamaan atau sosial yang bersifat permanen dan tidak dapat diperjualbelikan kembali. Wakaf ini dilakukan dengan ikrar wakaf oleh pihak yang mewakafkan (wakif) kepada penerima wakaf (nazhir). Proses wakaf harus disahkan melalui Akta Ikrar Wakaf (AIW) yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW). Setelah AIW diterbitkan, langkah selanjutnya adalah mendaftarkan tanah wakaf tersebut di kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) supaya dicatat sebagai tanah wakaf.

Sertifikat Hak atas Tanah yang lama akan diganti dengan Sertifikat Tanah Wakaf. Dengan selesainya proses ini, tanah tersebut resmi beralih status menjadi tanah wakaf yang penggunaannya terbatas untuk kepentingan umat, seperti pembangunan masjid, sekolah, atau fasilitas sosial lainnya, dan tidak boleh dialihkan lagi secara perorangan.

Masing-masing bentuk peralihan tersebut memiliki ketentuan serta prosedur yang harus diikuti supaya sah secara hukum. Sebagai contoh, dalam transaksi jual beli tanah, para pihak harus menyepakati syarat-syarat peralihan secara tertulis dan kemudian mencatatkan pergantian hak kepemilikan tersebut di kantor pertanahan setempat supaya memperoleh kekuatan hukum yang sempurna. Begitu pula dalam hal warisan, hak atas tanah akan beralih kepada ahli waris berdasarkan ketentuan hukum waris yang berlaku, baik hukum adat, hukum Islam, maupun hukum perdata Barat, tergantung pada pilihan hukum masing-masing pihak (Miftahul, 2021).

Proses ini tidak bisa dilakukan sembarangan, sebab setiap peralihan hak harus melalui prosedur yang sudah ditetapkan oleh undang-undang dan peraturan yang berlaku, seperti Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya. Selain itu, peralihan hak atas tanah juga

memerlukan pengesahan atau pencatatan di Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang kemudian menerbitkan sertifikat baru sebagai bukti sah kepemilikan. Melalui pengaturan ini, hukum pertanahan di Indonesia berusaha menjamin kepastian hukum bagi setiap pihak yang melakukan transaksi atau peralihan hak. Dengan adanya prosedur resmi, maka hak masyarakat atas tanah dapat dilindungi, serta mencegah munculnya sengketa di kemudian hari.

5. Komparasi Bank Tanah di Indonesia dengan Model Land Bank di Negara Lain

Di Indonesia, keberadaan Bank Tanah memiliki peran strategis yang pada dasarnya mirip dengan konsep *Land Bank* yang diterapkan di berbagai negara lain. Baik Bank Tanah maupun Land Bank memiliki tujuan utama yang sama, yaitu mengelola, menyimpan, dan mempersiapkan tanah untuk kebutuhan pembangunan di masa mendatang. Dengan begitu, keduanya bertugas memastikan ketersediaan lahan yang cukup dan siap pakai ketika diperlukan untuk proyek-proyek pembangunan, baik itu infrastruktur, perumahan, maupun kepentingan umum lainnya. Namun, meskipun fungsi utamanya serupa, terdapat sejumlah perbedaan penting antara Bank Tanah di Indonesia dan Land Bank di luar negeri, baik dari sisi tujuan, cara kerja, maupun cakupan kegiatannya.

Di beberapa negara, Land Bank lebih fokus pada rehabilitasi lahan-lahan terlantar atau menghidupkan kembali kawasan yang mengalami penurunan nilai ekonomi (Agustin, 2024). Sementara itu, Bank Tanah di Indonesia tidak hanya bertugas menyimpan lahan, tetapi juga berperan aktif dalam proses pengadaan tanah, mengelola hak atas tanah, dan mendukung program reforma agraria yang bertujuan untuk menciptakan pemerataan akses tanah bagi masyarakat.

Secara konsep, *land banking* merujuk pada praktik di mana tanah diakuisisi atau diambil alih pada saat ini, untuk kemudian disimpan atau dicadangkan hingga ada kebutuhan nyata di masa depan. Dengan menyimpan tanah tersebut, negara atau lembaga yang berwenang dapat mengendalikan harga lahan,

mengatur arah pembangunan kota, serta memastikan bahwa proses pembangunan tidak terhambat oleh keterbatasan tanah. Di Indonesia, implementasi konsep ini melalui Bank Tanah juga diharapkan dapat membantu pemerintah dalam mencegah spekulasi tanah, menciptakan kepastian hukum, dan mempercepat pelaksanaan proyek strategis nasional

6. Status Hak Atas Tanah Melalui Prosedur Lelang

Dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, hak atas tanah yang diperoleh melalui mekanisme lelang negara dianggap sah dan berkekuatan hukum apabila prosedur lelang dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Salah satu dokumen penting dalam proses ini adalah risalah lelang, yaitu akta otentik yang dikeluarkan oleh pejabat lelang dan menjadi dasar hukum bagi perpindahan hak milik atas tanah dari debitur ke pemenang lelang. Setelah risalah lelang diterbitkan dan pemenang lelang melaksanakan kewajibannya, seperti pelunasan harga lelang, maka tanah tersebut dapat diproses untuk balik nama ke kantor pertanahan (Azmi et al., 2024).

Meskipun begitu, dalam praktiknya sering kali timbul permasalahan, salah satunya adalah adanya pihak ketiga yang mengajukan keberatan atau gugatan atas proses lelang tersebut. Dalam studi kasus yang dikaji dalam jurnal ini, pemenang lelang yang telah memenuhi seluruh prosedur justru mengalami hambatan dalam proses balik nama, karena muncul risalah lelang kedua yang diterbitkan kepada pihak lain, serta adanya gugatan dari pihak ketiga terhadap keabsahan risalah lelang pertama. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemenang lelang yang beritikad baik.

Pembatalan risalah lelang oleh pengadilan dalam kasus ini menyebabkan status kepemilikan tanah kembali ke keadaan semula sebelum proses lelang dilakukan. Padahal secara prinsip, pemenang lelang memiliki hak atas tanah tersebut berdasarkan prosedur yang sah dan telah selesai. Namun, karena terjadi pelanggaran administratif atau kesalahan dalam penerbitan risalah lelang, hak tersebut dapat dibatalkan melalui putusan pengadilan.

Situasi ini menunjukkan bahwa meskipun risalah lelang memiliki kedudukan sebagai alat bukti hukum yang kuat, pelaksanaannya tetap dapat dibatalkan apabila ditemukan pelanggaran prosedural, konflik kepentingan, atau ketidaksesuaian hukum lainnya. Oleh karena itu, status kepemilikan tanah yang diperoleh melalui lelang belum sepenuhnya aman apabila belum didukung dengan kejelasan hukum dan kepastian administratif dari lembaga terkait.

LANDASAN TEORI

Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu asas pokok dalam sistem hukum yang menekankan bahwa aturan hukum harus dilaksanakan secara adil, setara, dan tidak memihak. Prinsip ini menuntut agar peraturan hukum memiliki kejelasan, dapat dimengerti oleh masyarakat luas, serta memberikan kepastian dan arah yang jelas dalam pelaksanaannya. Dengan demikian, kepastian hukum memberikan rasa aman kepada warga negara karena mereka mengetahui bahwa hak-haknya akan dihormati dan bahwa aturan dapat dijadikan dasar dalam menyelesaikan perselisihan.

Prinsip ini juga menuntut adanya sistem hukum yang efektif serta dijalankan oleh institusi yang independen, agar setiap keputusan hukum dapat ditegakkan dan tidak dipengaruhi oleh kepentingan tertentu. Dalam pandangan filsuf hukum Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah unsur utama dari sistem hukum yang ideal. Ia menegaskan bahwa hukum harus bersifat positif, yakni berlaku secara umum dan mengikat semua pihak dalam suatu yurisdiksi (Astuti Rusdi Daud, 2023).

Menurut Radbruch, suatu aturan hukum harus memiliki kepastian bentuk dan makna, bersandar pada fakta nyata, dan tidak boleh berubah-ubah secara sembarangan, karena hal ini akan merusak stabilitas hukum dan menciptakan ketidakadilan. Ia juga menekankan bahwa kepastian hukum berfungsi melindungi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang,

termasuk yang dilakukan oleh negara. Maka dari itu, kepastian hukum tidak hanya tentang isi aturan, tetapi juga bagaimana hukum tersebut ditegakkan secara adil dan konsisten dalam praktiknya.

Teori Penguasaan Tanah oleh Negara

Dalam Hukum Agraria Indonesia, teori penguasaan tanah oleh negara ialah konsep yang menyatakan bahwa negara memiliki otoritas tertinggi dalam hal pengelolaan tanah, air, ruang angkasa, serta segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya (Andi Bustamin, 2012). Hak tersebut diberikan kepada negara sebagai pemegang kekuasaan untuk mengatur pemanfaatan, ketersediaan, dan pelestarian sumber daya tersebut supaya dapat digunakan sebaik-baiknya untuk kesejahteraan rakyat. Negara juga bertugas menetapkan bagaimana hubungan hukum antara masyarakat dan tanah serta sumber daya alam tersebut diatur secara adil dan terstruktur. Dasar hukum dari teori ini tercantum dalam Pasal 33 ayat

(3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kesejahteraan rakyat. Selain itu, ketentuan ini diperjelas lagi dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, yang menetapkan bahwa negara sebagai pihak yang berwenang menyusun kebijakan agraria.

Hak menguasai negara memiliki beberapa fungsi pokok, di antaranya adalah menetapkan peruntukan dan tata guna tanah, mengelola ketersediaannya, serta menjaga kelestariannya. Selain itu, negara juga memiliki kewenangan untuk mengatur hubungan hukum antara individu atau badan hukum dengan tanah, sehingga kepastian hukum tetap terjaga. Selain itu, hak ini memungkinkan negara untuk mengendalikan serta mengarahkan pemanfaatan sumber daya alam supaya selaras dengan kebijakan pembangunan dan juga kepentingan

nasional. Dengan begitu, teori ini menjadi dasar hukum yang penting dalam pengelolaan agraria di Indonesia.

Teori Keadilan

Aristoteles membagi keadilan menjadi dua bentuk utama, yaitu keadilan distributif dan keadilan korektif. Keadilan distributif berkaitan dengan pembagian hak, kewajiban, dan sumber daya dalam masyarakat secara proporsional berdasarkan kontribusi atau kebutuhan masing-masing individu. Dalam konteks ini, keadilan bukan berarti semua orang mendapat bagian yang sama, tetapi mendapat sesuai dengan yang pantas bagi mereka. Sementara itu, keadilan korektif berkaitan dengan hubungan antar individu,

terutama dalam hal pemulihan hak yang dirugikan, misalnya dalam kasus pidana atau perdata (Mustamilinda, 2024).

Dalam praktik hukum di Indonesia, teori keadilan Aristoteles sering kali menjadi sorotan, terutama ketika terjadi ketimpangan dalam perlakuan hukum terhadap masyarakat dari kelas sosial yang berbeda. Contohnya, kasus-kasus yang menimpa masyarakat miskin sering tidak mencerminkan keadilan korektif yang semestinya, di mana mereka kadang diproses secara hukum secara ketat, sementara pelanggaran oleh kalangan elit cenderung diselesaikan secara damai atau bahkan lolos dari proses hukum. Hal ini mencerminkan kegagalan penegakan prinsip keadilan korektif.

Begitu pula dengan keadilan distributif, negara idealnya memberikan akses hukum, perlindungan sosial, dan distribusi sumber daya hukum secara proporsional kepada masyarakat yang paling membutuhkan. Namun dalam kenyataan, sistem peradilan dan bantuan hukum sering kali belum sepenuhnya menjangkau masyarakat marginal.

Teori keadilan dalam hukum agraria merupakan sebuah gagasan yang berfokus pada bagaimana tanah dan sumber daya agraria dibagi dan dikelola secara adil serta berkelanjutan. Konsep ini menyoroti pentingnya keadilan dalam setiap aspek pengelolaan tanah, mulai dari penguasaan, penggunaan,

hingga pelestariannya. Selain itu, teori ini menegaskan pengakuan terhadap hak-hak masyarakat atas tanah sebagai bagian dari hak dasar yang harus dilindungi. Prinsip keadilan agraria tidak hanya terbatas pada pembagian lahan, namun juga mencakup hak atas akses terhadap sumber daya alam lain seperti hutan, air, dan hasil tambang.

Dalam teori ini, sering dikaitkan dengan konsep keadilan distributif, yang berarti bahwa sumber daya harus dibagi secara proporsional dan merata di antara seluruh anggota masyarakat. Dalam konteks agraria, keadilan distributif menuntut adanya jaminan bahwa setiap individu atau kelompok mendapatkan kesempatan yang adil untuk mengelola tanah dan sumber daya agraria, baik untuk keperluan hidup sehari-hari maupun untuk pengembangan kegiatan ekonomi yang berkelanjutan. Tidak hanya soal pembagian, teori keadilan juga memandang pentingnya keadilan dalam proses atau yang dikenal dengan keadilan prosedural. Artinya, segala proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan agraria harus dilakukan secara terbuka, adil, serta melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan. Keadilan prosedural ini menjadi kunci dalam mencegah praktik diskriminasi maupun penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan tanah.

METODE

Dalam penulisan ini, metode kualitatif dipilih supaya dapat mengeksplorasi secara lebih dalam terkait dengan pelaksanaan Bank Tanah dan dampaknya terhadap jaminan hak milik tanah. Data yang diperoleh dari hasil kajian terhadap dokumen-dokumen terkait akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif. Proses analisis ini bertujuan untuk menemukan pola-pola tertentu, mengungkap makna yang tersembunyi, serta menjelaskan hubungan antara teori hukum yang ada dengan kenyataan yang berlangsung di lapangan. Dengan menggunakan metode ini, penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan pemahaman yang lebih mendalam dan menyeluruh. Dengan begitu, hasil penelitian ini diharapkan

mampu memberikan jawaban yang relevan terhadap persoalan hukum yang menjadi fokus kajian, yaitu implikasi Bank Tanah terhadap status hak atas tanah. Pendekatan kualitatif ini juga diyakini mampu menggambarkan dinamika yang kompleks antara kebijakan negara dan hak-hak masyarakat secara lebih seksama dan kontekstual.

Pendekatan penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Pendekatan ini memfokuskan kajian pada norma-norma hukum yang berlaku, baik yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam doktrin-doktrin hukum, asas-asas hukum, dan pendapat para ahli hukum. Penelitian yuridis normatif bertujuan untuk menelaah hukum sebagai sistem normatif yang hidup dan berkembang dalam masyarakat melalui peraturan tertulis, bukan pada praktik di lapangan. Dalam penelitian ini, pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menganalisis aturan-aturan hukum yang mengatur tentang Bank Tanah, khususnya dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Bank Tanah. Penelitian ini juga mengkaji kesesuaian keberadaan Bank Tanah dengan prinsip-prinsip dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, serta asas-asas umum dalam hukum agraria nasional, seperti asas keadilan, asas kemanfaatan, dan asas kepastian hukum.

Dengan pendekatan ini, penulis berupaya menilai secara kritis bagaimana norma hukum yang mengatur Bank Tanah dapat mempengaruhi status hukum atas tanah masyarakat, termasuk dalam hal perlindungan hak, kejelasan kepemilikan, serta bagaimana peraturan tersebut memberikan kepastian hukum bagi subjek hukum yang terdampak.

PEMBAHASAN

Pengaturan Hukum Tentang Bank Tanah dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Bank Tanah merupakan lembaga baru yang didirikan pemerintah Indonesia sebagai instrumen strategis dalam pengelolaan tanah yang diharapkan dapat bekerja secara adil, efisien, dan berkelanjutan. Lembaga ini diatur secara normatif melalui beberapa peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan, baik dalam bentuk undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya. Fakta menarik terkait Bank Tanah, Bank Tanah memperoleh dasar hukum formal pertamanya melalui ketentuan dalam Pasal 125 hingga Pasal 135 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam pasal-pasal tersebut ditegaskan bahwa pembentukan Bank Tanah dimaksudkan untuk memastikan ketersediaan lahan yang mencukupi guna menunjang program pembangunan nasional. Lembaga ini didirikan dengan mandat khusus, yaitu mengelola tanah-tanah yang termasuk dalam kategori tanah negara, lahan yang tidak dimanfaatkan (terlantar), maupun tanah yang haknya telah dilepaskan oleh pemilik sebelumnya. Tanah-tanah tersebut kemudian dapat digunakan untuk berbagai keperluan strategis, seperti pengadaan tanah bagi proyek pembangunan infrastruktur, pelaksanaan reforma agraria, serta mendukung investasi nasional yang memerlukan penyediaan lahan secara cepat dan efisien.

Untuk mendeskripsikan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 64 Tahun 2021 yang menjadi peraturan pelaksana dari Undang-Undang Cipta Kerja terkait Bank Tanah. PP ini mengatur secara rinci mengenai bentuk kelembagaan, struktur organisasi, cakupan wewenang, serta prosedur kerja dari Bank Tanah. Di dalamnya disebutkan bahwa Bank Tanah merupakan suatu badan yang bersifat non-struktural, artinya tidak menjadi bagian dari struktur organisasi pemerintahan secara langsung, namun memiliki tanggung jawab langsung kepada Presiden, yang dalam pelaksanaannya dijalankan melalui pengawasan dan koordinasi dari Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN. Dalam pelaksanaan tugasnya, Bank Tanah diberikan sejumlah kewenangan

penting, antara lain melakukan perencanaan pengadaan tanah, pengelolaan aset tanah yang ada di bawah kewenangannya, pendistribusian tanah untuk berbagai kebutuhan strategis, serta menjamin adanya kepastian hukum atas penggunaan tanah yang telah dikelola. Tujuan utama dari kewenangan ini adalah menciptakan sistem pertanahan nasional yang lebih tertata, adil, serta mendukung pembangunan berkelanjutan dan investasi yang berorientasi pada kemanfaatan umum.

Bank Tanah juga harus dipahami dalam kerangka hukum agraria nasional, khususnya Undang-Undang Pokok Agraria. Meskipun UUPA tidak secara eksplisit mengatur tentang Bank Tanah, prinsip-prinsip yang diatur seperti hak menguasai oleh negara, reforma agraria, dan keadilan dalam penguasaan tanah menjadi dasar filosofis bagi operasionalisasi lembaga ini.

Implikasi Hukum yang Ditimbulkan Oleh Keberadaan Bank Tanah Terhadap Status Kepemilikan Tanah di Indonesia

Keberadaan Bank Tanah sebagai lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan diperjelas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021, membawa sejumlah implikasi hukum terhadap status kepemilikan tanah di Indonesia. Secara infrastruktur, pelaksanaan reforma agraria, serta mendukung investasi nasional yang memerlukan penyediaan lahan secara cepat dan efisien.

Untuk mendeskripsikan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang tersebut, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 64 Tahun 2021 yang menjadi peraturan pelaksana dari Undang-Undang Cipta Kerja terkait Bank Tanah. PP ini mengatur secara rinci mengenai bentuk kelembagaan, struktur organisasi, cakupan wewenang, serta prosedur kerja dari Bank Tanah. Di dalamnya disebutkan bahwa Bank Tanah merupakan suatu badan yang bersifat non-struktural, artinya tidak menjadi bagian dari struktur organisasi pemerintahan secara langsung, namun memiliki tanggung jawab langsung kepada Presiden, yang dalam pelaksanaannya

dijalankan melalui pengawasan dan koordinasi dari Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN. Dalam pelaksanaan tugasnya, Bank Tanah diberikan sejumlah kewenangan penting, antara lain melakukan perencanaan pengadaan tanah, pengelolaan aset tanah yang ada di bawah kewenangannya, pendistribusian tanah untuk berbagai kebutuhan strategis, serta menjamin adanya kepastian hukum atas penggunaan tanah yang telah dikelola. Tujuan utama dari kewenangan ini adalah menciptakan sistem pertanahan nasional yang lebih tertata, adil, serta mendukung pembangunan berkelanjutan dan investasi yang berorientasi pada

kemanfaatan umum.

Bank Tanah juga harus dipahami dalam kerangka hukum agraria nasional, khususnya Undang-Undang Pokok Agraria. Meskipun UUPA tidak secara eksplisit mengatur tentang Bank Tanah, prinsip-prinsip yang diatur seperti hak menguasai oleh negara, reforma agraria, dan keadilan dalam penguasaan tanah menjadi dasar filosofis bagi operasionalisasi lembaga ini.

Implikasi Hukum yang Ditimbulkan Oleh Keberadaan Bank Tanah Terhadap Status Kepemilikan Tanah di Indonesia

Keberadaan Bank Tanah sebagai lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan diperjelas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021, membawa sejumlah implikasi hukum terhadap status kepemilikan tanah di Indonesia. Secara umum, Bank Tanah bertugas mengelola tanah negara, tanah terlantar, dan tanah yang telah dilepaskan haknya untuk kemudian didistribusikan kembali sesuai kebutuhan pembangunan nasional, reforma agraria, dan kepentingan umum.

Salah satu implikasi hukum utama adalah terjadinya perubahan terhadap mekanisme penguasaan dan peralihan hak atas tanah. Tanah-tanah yang sebelumnya tidak dimanfaatkan secara produktif atau tidak memiliki status kepemilikan yang jelas, dapat diambil alih oleh negara melalui Bank Tanah dan dialokasikan kembali. Hal ini berdampak pada

pembaruan status hukum tanah, baik melalui pencabutan hak, redistribusi, maupun konversi kepemilikan (Hadi Arnowo, 2022).

Tanah yang dikelola oleh Bank Tanah tidak secara otomatis menjadi milik lembaga tersebut, melainkan berada dalam wewenang penguasaan oleh negara. Bank Tanah hanya berperan sebagai badan yang diberi otoritas untuk melakukan berbagai fungsi strategis terkait pengelolaan tanah, seperti perencanaan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, hingga pendistribusian tanah yang statusnya belum dimanfaatkan. Jenis-jenis tanah yang termasuk dalam pengelolaan ini meliputi tanah negara yang belum digunakan, tanah yang dikategorikan sebagai terlantar, tanah yang telah dilepaskan haknya oleh pemilik sebelumnya, serta tanah yang diperoleh melalui proses konsolidasi lahan.

Secara hukum, tanah-tanah tersebut tetap berstatus sebagai tanah yang dikuasai oleh negara. Kepemilikan individu atau badan baru terjadi setelah tanah tersebut dialokasikan kepada penerima yang sah, seperti masyarakat umum, lembaga negara, atau badan usaha, sesuai dengan prosedur distribusi yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Setelah didistribusikan, status hukum tanah akan menyesuaikan dengan hak atas tanah yang diberikan, misalnya menjadi Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, atau bentuk hak lainnya tergantung pada tujuan pemanfaatan lahan (Shinta Utami Nur Agustin & Afif Mahfud, 2024).

Dengan begitu, Bank Tanah tidak memiliki tanah dalam arti hak milik, melainkan hanya sebagai pengelola tanah negara untuk kebutuhan publik dan nasional. Kepemilikan baru atas tanah akan muncul setelah proses distribusi dilakukan secara sah. Hal ini menunjukkan bahwa status kepemilikan atas tanah yang berada dalam kendali Bank Tanah bersifat dinamis dan bergantung pada proses alokasi serta peruntukannya yang dilakukan sesuai hukum yang berlaku di Indonesia.

Di sisi lain, keberadaan Bank Tanah dapat memperkuat kepastian hukum bila pelaksanaannya dilakukan secara transparan dan sesuai prosedur. Dengan pendataan yang

sistematis dan manajemen pengelolaan tanah yang baik, Bank Tanah diharapkan mampu menjamin kejelasan status hukum tanah, mengurangi konflik agraria, serta menjamin hak masyarakat atas tanah yang dikelola negara. Namun, untuk mencapai tujuan tersebut, sinkronisasi regulasi dan penegakan prinsip-prinsip keadilan agraria sangat diperlukan agar tidak menimbulkan ketidakpastian bagi pemilik hak tanah.

SIMPULAN

Keberadaan Bank Tanah sebagai lembaga baru dalam sistem pertanahan nasional membawa dampak signifikan terhadap pengaturan, pengelolaan, dan distribusi tanah di Indonesia. Bank Tanah tidak memiliki tanah secara hak milik, melainkan bertindak sebagai pengelola atas tanah-tanah negara, tanah terlantar, dan tanah yang telah dilepaskan haknya. Status kepemilikan atas tanah tersebut tetap berada di bawah penguasaan negara hingga secara sah dialokasikan kepada pihak ketiga sesuai ketentuan hukum. Hal ini menunjukkan bahwa kepemilikan tanah dalam konteks Bank Tanah bersifat dinamis dan bergantung pada proses distribusi serta mekanisme hukum yang berlaku. Di satu sisi, Bank Tanah diharapkan memperkuat kepastian hukum dan keadilan dalam pengelolaan tanah; namun di sisi lain, tantangan seperti tumpang tindih kewenangan dan ketidakjelasan prosedur masih menjadi persoalan yang perlu diperhatikan. Pemerintah perlu segera menyusun peraturan pelaksana yang lebih rinci dan teknis guna memperjelas prosedur pelaksanaan tugas Bank Tanah, terutama dalam hal redistribusi tanah dan perlindungan hak masyarakat. Sinkronisasi antara ATR/BPN dan Bank Tanah juga mutlak diperlukan untuk menghindari konflik kewenangan. Selain itu, transparansi dan partisipasi publik dalam setiap tahap pengelolaan tanah akan menjadi kunci dalam menjaga akuntabilitas serta mewujudkan tujuan utama Bank Tanah, yaitu pemerataan penguasaan dan kepastian hukum atas tanah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Agung Rojiun, M., Arba, & Muhaimin. (2022). Eksistensi Bank Tanah Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Demi Pelaksanaan Pembangunan Kepentingan Umum.

Astuti Rusdi Daud, B. M. (2023). Kepastian Hukum Pengaturan Transportasi Online. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 205–244.

Azmi, M., Abdullah, A., & Abdurrahman. (2024). Analisis Pengembalian Status Kepemilikan Hak Atas Tanah Melalui Pembatalan Risalah Lelang (studi kasus Putusan no : 59/G/2019/PTUN.SBY). Jurnal Das Sollen, 10.

Bustamin, A., & Kunu, D. (2012). Kedudukan Hak Menguasai Negara Atas Tanah. In Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum (Vol. 6, Issue 1).

Cintami, C. (2024). Mekanisme Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah Terhadap Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Study Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Medan). Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum [JIMHUM], 4.

Dita Yanti, L., & Gusti Agung Mas Rwa Jayantiari, I. (2022). Perolehan Tanah oleh Bank Tanah Melalui Pembelian. UDAYANA MASTER LAW JOURNAL, 11, 351–365.

<https://doi.org/10.24843/JMHU.2022.v11.i02>

Dwi Putri dan Aad Rusyad Nurdin, L. (2024). Pengadilan (Studi Kasus Pt X) Protection Of Banks As Holders Of Dependent Rights To Land Rights Ownership Cancelled By The National Land Agency Due To Court Decisions (Case Study Of Pt X). In Jurnal Hukum Lex Generalis (Vol. 5, Issue 9). <https://jhlrg.rewangrencang.com/>

Erdiana, N., Santoso, B., Hafidh, M., Program, P., & Kenotariatan, S. M. (2021).

Eksistensi Bank Tanah Terkait Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja. NOTARIUS, 14.

Arnowo, Hadi. (2022). PERAN BANK TANAH DALAM PENGATURAN

PENYEDIAAN TANAH. *Jurnal Inovasi Penelitian*, 2, 3077–3088.

Hairunnisa, P., & Sekarmadji, A. (2023). Legalitas Pembelian Tanah Dengan Pihak Lain Sebagai Cara Perolehan Tanah Oleh Badan Bank Tanah (Vol. 1, Issue 1).

Harnisa, W., Suryanti, N., & Rubiati, B. (2018). Acta Diurnal Status Hak Atas Tanah Yang Dijadikan Modal Perseroan Terbatas Tanpa Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah. *Jurnal Hukum Kenotariatan Dan Ke-PPAT-An*, 1, 175–186. <http://jurnal.fh.unpad>.

Listiyani, N., & Nopliardy, R. (2023). Kajian Terhadap Uu Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Atas Keberadaan Badan Bank Tanah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. *PROSIDING*, 14–19.

Mustamilinda, Rizcha. (2024). Ketidakadilan Hukum Bagi Masyarakat Miskin Dihubungkan dengan Teori Keadilan Menurut Aristoteles Dan Thomas Aquinas. *Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat*, 1–25.

Pamungkas, A., & Winarso, H. (2018). Bentuk Kelembagaan Dan Pola Pembiayaan Land Banking Publik Di Indonesia. *TATALOKA*, 20(1), 35. <https://doi.org/10.14710/tataloka.20.1.35-49>

Paseki, D. J., Internasional, S., Masalah, L. B., & Nugini, P. (2018). *Diarika Puspasari Prasongko* 2.

Renova, R., Maramis, R. A., & Tampongangoy, G. H. (2025). Tinjauan Yuridis Tentang Peran Bank Tanah Dalam Pemberian Hak-Hak Pengelolaan Atas Tanah 1 (Vol. 15, Issue 2). <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpkn/>

Sanjaya, J. B. (2021). Analisis Mengenai Kesepakatan Negara Indonesia Dalam Memutuskan Penyelesaian Kasus Sipadan Dan Ligitan Melalui Mahkamah Internasional. *Jurnal Analisis Hukum (JAH)*, 4(1), 98–119.

Shinta Utami Nur Agustin, I., & Afif Mahfud, M. (2024). Tinjauan Yuridis Normatif tentang Bank Tanah (Land Banking) Menurut Perpu Cipta Kerja. *NOTARIUS*, 17(3).

Sitopu, S. A., Nasution, A. H., & Nasution, M. (2024). Analisis Kewenangan Bank Tanah Terhadap Tanah Negara Yang Berimplikasi Dengan Tanah Adat Di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor: 35/PUU-X/2012). In Journal of Science and Social Research (Issue 4). <http://jurnal.goretanpena.com/index.php/JSSR>

Sugihardana, D., Firdaus, M. H., Rama, N. R., & Ratnasari, Y. (2024). Legal Overview Of The Influence Of Land Bank Policies On The Empowerment Of Local Communities In Agricultural Land Utilization.

Sutaryono, O. : (2015). Keadilan Agraria Basis Persatuan Indonesia 1.