

## Kedudukan dan Batas Kewenangan Badan Bank Tanah dalam Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum

Made Putra Bhaskara Tangkas<sup>1\*</sup>, Anak Agung Ayu Intan Puspawati<sup>2</sup>, I Gede Agus Kurniawan<sup>3</sup>, Dewa Ayu Putri Sukadana<sup>4</sup>

<sup>1-4</sup> Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pendidikan Nasional (UNDIKNAS) Denpasar, Indonesia

\*Penulis Korespondensi: [bhaskaratangkas@gmail.com](mailto:bhaskaratangkas@gmail.com)

**Abstract.** *The Indonesian Land Bank Agency (Badan Bank Tanah) was established as a special body mandated to guarantee the availability of land for national development. Nevertheless, its institutional position and the limits of its authority in land acquisition for public interest remain legally contested, primarily because they are presumed to intersect with the acquisition mechanism governed by Law Number 2 of 2012. This study aims to analyse the regulation of the Land Bank Agency within the national land law system and to formulate its position and the boundaries of its authority in land acquisition for public interest. The research applies a normative legal method combining statutory, conceptual, and comparative approaches. Legal materials were collected through library research and examined descriptively and qualitatively. The findings indicate that the regulation of the Land Bank Agency is hierarchically arranged, resting on Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution and the social function principle of land, deriving its establishment from Law Number 6 of 2023, and elaborated through Government Regulation Number 64 of 2021 together with other implementing rules. The agency occupies a sui generis and non-profit position, holding land in the form of management rights. Its authority is attributive and manifests as the provision of land reserves through land banking rather than as a power to extinguish existing rights, rendering it normatively complementary to Law Number 2 of 2012. Overlap nonetheless remains possible at the implementation level, particularly regarding the interpretation of public interest and land obtained through government designation.*

**Keywords:** *Land Acquisition; Land Bank; Legal Authority; Public Interest; Social Function.*

**Abstrak.** Badan Bank Tanah dibentuk sebagai badan khusus yang bertugas menjamin ketersediaan tanah bagi pembangunan nasional. Meskipun demikian, kedudukan kelembagaan dan batas kewenangannya dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum masih menyisakan persoalan hukum, terutama karena diduga beririsan dengan mekanisme pengadaan tanah menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan Badan Bank Tanah dalam sistem hukum pertanahan nasional serta merumuskan kedudukan dan batas kewenangannya dalam pengadaan tanah bagi kepentingan umum. Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan memadukan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan teknik interpretasi sistematis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan Badan Bank Tanah telah tersusun secara berjenjang, bertumpu pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan asas fungsi sosial hak atas tanah, memperoleh dasar pembentukan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, serta diperinci melalui Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 beserta peraturan pelaksana lainnya. Badan Bank Tanah berkedudukan sebagai badan sui generis yang bersifat nirlaba dengan bentuk penguasaan tanah berupa Hak Pengelolaan. Kewenangannya bersifat atributif dan berwujud penyediaan cadangan tanah melalui pola land banking, bukan kewenangan pencabutan hak, sehingga secara normatif bersifat komplementer terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012. Potensi tumpang tindih tetap terbuka pada tataran implementasi, khususnya pada penafsiran kepentingan umum dan perolehan tanah melalui penetapan pemerintah, sehingga diperlukan sinkronisasi antarnorma serta penguatan pengawasan dan partisipasi masyarakat.

**Kata Kunci:** Akuisisi Tanah; Bank Tanah; Fungsi Sosial; Kepentingan Umum; Kewenangan Hukum.

## **1. LATAR BELAKANG**

Tanah menempati posisi yang tidak tergantikan dalam penyelenggaraan pembangunan karena hampir seluruh aktivitas ekonomi, sosial, dan pemerintahan membutuhkan ruang fisik untuk dapat diwujudkan. Karakter tanah yang jumlahnya tetap sementara kebutuhannya terus bertambah menempatkan penguasaan dan pemanfaatan tanah sebagai persoalan yang selalu bersinggungan dengan kepentingan publik (Santoso, 2021). Dalam tradisi hukum agraria nasional, tanah tidak dipandang semata-mata sebagai benda ekonomi, melainkan juga sebagai sarana pemenuhan kebutuhan hidup yang melekat pada dimensi sosial dan kultural masyarakat (Harsono, 2020). Konsekuensi logisnya, negara tidak dapat menyerahkan pengaturan tanah sepenuhnya kepada mekanisme pasar, melainkan harus hadir melalui instrumen hukum yang mampu menyeimbangkan kepentingan pemegang hak dengan kepentingan bersama.

Kehadiran negara tersebut memperoleh pijakan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang menempatkan bumi, air, dan kekayaan alam di dalamnya dalam penguasaan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Amanat itu diterjemahkan ke dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang memberi negara kewenangan mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah, serta ke dalam Pasal 6 UUPA yang menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Menarik diperhatikan bahwa di antara keempat kewenangan tersebut, unsur “persediaan” merupakan bagian yang paling lama tidak dioperasionalkan melalui satu lembaga khusus, padahal justru unsur inilah yang menentukan kesiapan negara ketika kebutuhan tanah bagi pembangunan muncul (Puspadewi, 2022).

Ketiadaan instrumen persediaan tanah tersebut berkelindan dengan sejumlah persoalan struktural. Laporan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (2022) memperlihatkan konsentrasi penguasaan tanah produktif pada kelompok yang sangat terbatas, sementara administrasi pertanahan yang belum sepenuhnya tertib masih menyisakan tumpang tindih data dan klaim ganda atas satu bidang tanah (Kharisma & Kurniawan, 2022). Kondisi tersebut menyuburkan spekulasi harga, memperlebar kesenjangan penguasaan lahan, dan pada akhirnya membebani proses penyediaan tanah bagi proyek pembangunan (Jayantara, Sukadana, Budiana, & Puspadewi, 2026).

Secara normatif, Indonesia sesungguhnya telah memiliki kerangka pengadaan tanah yang tertata melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum juncto Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Kerangka tersebut mengatur tahapan perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan

hasil, disertai jaminan musyawarah dan ganti kerugian yang layak. Persoalannya terletak pada tataran pelaksanaan: proses penilaian harga yang berlarut, rumitnya koordinasi antarinstansi, dan panjangnya masa penetapan lokasi kerap menempatkan pemilik tanah dalam ketidakpastian berkepanjangan (Tembu, Puspawati, Kurniawan, & Yuliantari, 2026). Pembangunan Jalan Tol Gilimanuk–Mengwi di Provinsi Bali menggambarkan hal itu secara nyata, ketika ribuan bidang tanah warga di Kabupaten Jember berstatus terblokir selama bertahun-tahun sehingga tidak dapat dialihkan maupun dimanfaatkan secara bebas oleh pemiliknya (DetikBali, 2026a).

Merespons keadaan tersebut, pemerintah memperkenalkan Badan Bank Tanah sebagai lembaga penyangga penyediaan tanah. Gagasan ini pertama kali memperoleh dasar hukum positif melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, kemudian ditetapkan kembali melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, dan diperinci dengan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (Lestari & Syaifuddin, 2025). Melalui pola *land banking*, lembaga ini diharapkan menghimpun cadangan tanah lebih dahulu sehingga kebutuhan pembangunan dapat dipenuhi tanpa harus selalu melalui pembebasan lahan yang panjang. Namun demikian, kelahiran lembaga baru dengan penguasaan tanah berskala besar juga memunculkan kekhawatiran mengenai transparansi pengelolaan aset, lemahnya pengawasan, dan kemungkinan berimpitnya kewenangan lembaga ini dengan otoritas pertanahan yang telah ada (Kurniati & Milda, 2024).

Kajian terdahulu telah menyentuh tema ini dari beberapa sudut. Azzuhdi (2025) menelaah peran Badan Bank Tanah dan status Hak Pengelolaan yang diperolehnya; Winati, Hidayat, dan Lutfi (2022) memetakan eksistensi dan prospek kelembagaannya; sedangkan Pradhana dan Handayani (2025) menyoroti pertautan lembaga tersebut dengan hak atas tanah secara umum. Ketiganya berhenti pada deskripsi peran dan prospek, dan belum menempatkan pertanyaan mengenai batas kewenangan sebagai fokus utama. Ruang yang belum terisi justru terletak pada dua titik: pertama, belum dirumuskannya secara tegas sampai di mana kewenangan Badan Bank Tanah berhenti dan kewenangan instansi lain dimulai; kedua, belum diujinya secara sistematis apakah pengaturan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 benar-benar tumpang tindih dengan mekanisme Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 atau justru saling melengkapi. Kekosongan itulah yang hendak diisi oleh penelitian ini, dengan tambahan perspektif komparatif terhadap praktik *land banking* di Belanda dan Amerika Serikat sebagai bahan refleksi kelembagaan.

Bertolak dari uraian tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menjawab dua persoalan pokok, yaitu bagaimana pengaturan Badan Bank Tanah dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, serta bagaimana kedudukan dan batas kewenangan lembaga tersebut dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Tujuan yang hendak dicapai adalah memperoleh konstruksi hukum yang jernih mengenai posisi kelembagaan Badan Bank Tanah dan merumuskan batas kewenangannya, sehingga kehadiran lembaga ini dapat mempercepat penyediaan tanah tanpa mengorbankan kepastian hukum dan perlindungan hak masyarakat.

## **2. KAJIAN TEORITIS**

### **Negara Hukum dan Asas Legalitas**

Konsep negara hukum menuntut agar setiap tindakan penyelenggara negara berpijak pada norma hukum, bukan pada kehendak kekuasaan. Asshiddiqie (2019) menempatkan perlindungan hak asasi, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan peradilan yang merdeka sebagai tiang penyangga konsep tersebut. Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan pilihan Indonesia atas konsep ini, sehingga kebijakan pertanahan—termasuk pembentukan lembaga baru yang menguasai tanah dalam jumlah besar—harus dapat ditelusuri legalitasnya sampai ke tingkat undang-undang dan tetap terbuka untuk diuji.

### **Teori Kewenangan**

Teori kewenangan menjadi pisau analisis utama dalam penelitian ini. Hadjon dkk. (2020) membedakan kewenangan dari kekuasaan dengan menekankan bahwa kewenangan selalu melekat pada dasar hukum yang jelas berikut batas penggunaannya. Indroharto (2018) merinci tiga cara perolehan kewenangan pemerintahan, yaitu atribusi berupa pemberian kewenangan baru oleh peraturan perundang-undangan, delegasi berupa pelimpahan kewenangan disertai peralihan tanggung jawab, dan mandat berupa pelimpahan untuk bertindak atas nama pemberi mandat tanpa peralihan tanggung jawab. Klasifikasi ini penting karena menentukan siapa yang bertanggung jawab secara hukum atas tindakan Badan Bank Tanah dan sejauh mana tindakan tersebut dapat diuji melalui peradilan tata usaha negara.

### **Kepentingan Umum dan Keadilan**

Gagasan kepentingan umum berakar pada utilitarianisme Bentham (2021) yang mengukur keabsahan suatu tindakan dari besarnya manfaat bagi sebanyak mungkin orang. Dalam hukum pertanahan, gagasan tersebut menjadi dasar pembenar bagi negara untuk membatasi hak perseorangan demi penyediaan fasilitas publik. Ukuran manfaat semata dinilai belum memadai apabila tidak disertai perhatian pada distribusi. Karena itu, teori keadilan Rawls (2020) melengkapi analisis dengan menuntut agar ketimpangan hanya dapat dibenarkan

sepanjang memberi keuntungan terbesar bagi kelompok yang paling kurang beruntung, sebuah prinsip yang dielaborasi lebih lanjut oleh Barry (2022) sebagai ukuran keadilan distributif. Dipadukan, kedua teori ini menuntut agar percepatan penyediaan tanah tidak diukur dari kecepatan semata, melainkan juga dari siapa yang menanggung biayanya.

### **Fungsi Sosial Hak Atas Tanah**

Asas fungsi sosial dalam Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa hak atas tanah tidak pernah bersifat mutlak. Harsono (2020) memaknainya sebagai keharusan agar penggunaan tanah selaras dengan sifat dan tujuan pemberian haknya sehingga tidak merugikan kepentingan masyarakat, sementara Sumardjono (2021) menempatkannya sebagai pembatas terhadap sifat absolut hak atas tanah yang sekaligus memberi negara legitimasi untuk mengatur, mengendalikan, bahkan mengadakan tanah bagi kepentingan umum. Dalam konteks penelitian ini, asas fungsi sosial berlaku dua arah: ia menjadi dasar pembenar bagi penguasaan tanah oleh Badan Bank Tanah, sekaligus menjadi tolok ukur untuk menilai apakah penguasaan tersebut benar-benar diarahkan bagi kemakmuran rakyat (Sumardjono, 2018).

### **Posisi Penelitian terhadap Kajian Terdahulu**

Sejumlah kajian telah membahas Badan Bank Tanah dari sudut pengelolaan aset dan reforma agraria (Arnowo, 2022), tata kelola kelembagaan (Hardja dkk., 2024), serta pengelolaan tanah telantar (Puspitasari, Sadino, & Rifai, 2024). Kajian-kajian tersebut memberi gambaran mengenai fungsi lembaga, namun umumnya berhenti pada penilaian efektivitas dan belum menguji secara khusus batas kewenangan lembaga tersebut ketika berhadapan dengan rezim pengadaan tanah yang telah lebih dahulu ada. Penelitian ini mengambil posisi berbeda dengan menempatkan teori kewenangan sebagai kerangka utama, lalu menguji secara berlapis apakah pertemuan antara Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 melahirkan tumpang tindih norma atau sekadar persinggungan pada tataran pelaksanaan.

## **3. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menempatkan norma hukum sebagai objek kajian utama dan menelaah bahan hukum melalui penalaran doktrinal (Soekanto & Mamudji, 2021). Pilihan jenis penelitian ini didasarkan pada sifat permasalahan yang dikaji, yakni kejelasan pengaturan dan batas kewenangan suatu badan hukum publik, yang jawabannya terletak pada penafsiran terhadap norma dan bukan pada pengukuran perilaku.

Tiga pendekatan digunakan secara terpadu. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dipakai untuk menelusuri keterkaitan vertikal dan horizontal antara UUD NRI 1945, UUPA, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, dan peraturan pelaksanaannya. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dipakai untuk membangun kerangka analisis dari doktrin kewenangan, kepentingan umum, keadilan, dan fungsi sosial tanah. Pendekatan komparatif (*comparative approach*) dipakai untuk membandingkan model *land banking* di Belanda dan Amerika Serikat, dengan tujuan memperoleh pembandingan kelembagaan dan bukan untuk mentransplantasikan sistem asing secara utuh.

Bahan hukum primer meliputi UUD NRI 1945, UUPA, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 124 Tahun 2021, dan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian terdahulu, sedangkan bahan hukum tersier meliputi kamus hukum serta dokumen resmi lembaga pemerintah. Seluruh bahan dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan penelusuran dokumen daring resmi, kemudian ditata menurut isu yang dianalisis.

Analisis dilakukan secara deskriptif-kualitatif dengan menggunakan interpretasi gramatikal untuk memahami rumusan norma, interpretasi sistematis untuk menempatkan norma dalam kesatuan tata hukum, dan penalaran komparatif untuk menilai posisi pengaturan nasional terhadap praktik pembandingan. Hasil analisis disajikan dalam bentuk uraian argumentatif yang didukung tabel perbandingan agar pertautan antarnorma dapat dibaca secara ringkas.

#### **4. HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **Pengaturan Badan Bank Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia**

Pengaturan Badan Bank Tanah dibaca melalui empat lapis analisis, yaitu landasan konstitusional dan filosofis, landasan yuridis pembentukan, kedudukan kelembagaan berikut bentuk penguasaan tanahnya, serta fungsi dan sumber perolehan tanah. Keempat lapis tersebut kemudian diperiksa silang dengan kedudukan Badan Pertanahan Nasional dan praktik *land banking* di dua yurisdiksi pembandingan.

### ***Landasan Konstitusional, Filosofis, dan Yuridis***

Secara konstitusional, keberadaan Badan Bank Tanah bersandar pada penguasaan negara atas tanah menurut Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang melahirkan konsep Hak Menguasai Negara dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Dibaca demikian, Badan Bank Tanah dapat dipahami sebagai perangkat operasional negara untuk menjalankan salah satu unsur Hak Menguasai Negara yang selama ini paling sedikit tergarap secara kelembagaan, yaitu penyediaan persediaan tanah (Asshiddiqie, 2019). Secara filosofis, penguasaan tersebut memperoleh pembenaran dari asas fungsi sosial dalam Pasal 6 UUPA, yang menuntut agar penguasaan tanah oleh negara sekalipun tetap diarahkan pada kemanfaatan bagi masyarakat luas (Harsono, 2020; Sumardjono, 2021).

Secara yuridis, riwayat pembentukannya menyimpan catatan tersendiri. Dasar hukum pertama lembaga ini adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 karena cacat pada aspek formil pembentukannya. Perbaikan dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 yang selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, sehingga undang-undang terakhir inilah yang kini menjadi dasar pembentukan Badan Bank Tanah (Lestari & Syaifuddin, 2025). Ketentuan tingkat undang-undang tersebut diperinci oleh serangkaian peraturan pelaksana yang mengatur kelembagaan, bentuk penguasaan tanah, permodalan, dan struktur organisasi lembaga (Winati, Hidayat, & Lutfi, 2022). Hierarki pengaturannya disajikan pada Tabel 1.

**Tabel 1.** Hierarki Dasar Hukum Pengaturan Badan Bank Tanah.

| No | Peraturan                                         | Materi Muatan Pokok                                                                            |
|----|---------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | UUD NRI 1945 Pasal 33 ayat (3)                    | Landasan konstitusional penguasaan negara atas tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. |
| 2  | UU No. 5 Tahun 1960 (UUPA)                        | Hak Menguasai Negara dan asas fungsi sosial hak atas tanah.                                    |
| 3  | UU No. 6 Tahun 2023 (semula UU No. 11 Tahun 2020) | Dasar pembentukan Badan Bank Tanah sebagai badan khusus.                                       |
| 4  | PP No. 64 Tahun 2021                              | Kelembagaan, fungsi, tugas, dan wewenang Badan Bank Tanah.                                     |
| 5  | PP No. 18 Tahun 2021                              | Hak Pengelolaan sebagai bentuk penguasaan tanah oleh Badan Bank Tanah.                         |
| 6  | PP No. 124 Tahun 2021                             | Modal awal Badan Bank Tanah yang bersumber dari kekayaan negara yang dipisahkan.               |
| 7  | Perpres No. 113 Tahun 2021                        | Struktur organisasi dan penyelenggaraan Badan Bank Tanah.                                      |

*Sumber: Diolah penulis dari peraturan perundang-undangan terkait, 2026.*

Rangkaian peraturan pada Tabel 1 memperlihatkan bahwa dari sisi bentuk, payung hukum lembaga ini telah cukup lengkap. Persoalannya justru terletak pada riwayat pembentukannya yang bermula dari undang-undang yang sempat dinyatakan cacat formil, sehingga penguatan sisi substansi dan sinkronisasi antarnorma menjadi kebutuhan yang tidak dapat ditunda.

### ***Kedudukan Kelembagaan dan Bentuk Penguasaan Tanah***

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 menempatkan Badan Bank Tanah sebagai badan khusus yang dibentuk Pemerintah Pusat dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Komite. Kedudukan ini bersifat *sui generis* karena lembaga tersebut bukan kementerian, bukan lembaga pemerintah nonkementerian dalam pengertian konvensional, dan bukan pula badan usaha milik negara yang berorientasi laba. Organ lembaga terdiri atas Komite yang menetapkan kebijakan strategis, Dewan Pengawas yang menjalankan fungsi pengawasan, dan Badan Pelaksana yang menyelenggarakan kegiatan operasional (Hardja dkk., 2024). Prinsip nirlaba ditegaskan dengan menempatkan pendapatan lembaga sebagai penopang keberlanjutan operasional, bukan sebagai keuntungan yang dibagikan.

Aspek yang paling menentukan dari sisi hukum pertanahan adalah bentuk penguasaan tanahnya. Badan Bank Tanah menguasai tanah dalam bentuk Hak Pengelolaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, bukan dalam bentuk hak milik. Konstruksi ini membawa tiga akibat hukum yang saling berkaitan. Pertama, secara yuridis tanah tetap berada dalam penguasaan negara sehingga lembaga tersebut tidak berkedudukan sebagai pemilik privat. Kedua, penguasaan itu tetap terikat pada asas fungsi sosial dan karenanya dapat dinilai berdasarkan kemanfaatannya bagi masyarakat. Ketiga, Hak Pengelolaan dapat hapus dan tanahnya kembali kepada negara maupun kepada masyarakat hukum adat apabila persyaratannya terpenuhi. Dengan demikian, bentuk penguasaan tersebut sesungguhnya telah memuat pembatasan internal terhadap kewenangan lembaga.

### ***Fungsi, Tugas, dan Sumber Perolehan Tanah***

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 menetapkan fungsi Badan Bank Tanah sebagai penjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk kepentingan umum, kepentingan sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria. Tugasnya menurut Pasal 4 meliputi perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah, sedangkan Pasal 5 memberinya wewenang antara lain menyusun rencana induk, membantu kemudahan perizinan, melakukan pengadaan tanah, dan menetapkan tarif pelayanan. Rangkaian ketentuan ini menempatkan lembaga tersebut sebagai penyangga pasokan tanah yang bekerja secara antisipatif, yakni mencadangkan tanah sebelum kebutuhan pembangunan benar-benar muncul (Arnowo, 2022).

Perolehan tanah bersumber dari dua jalur. Jalur pertama adalah penetapan pemerintah atas tanah negara, meliputi tanah bekas hak, kawasan dan tanah telantar, tanah pelepasan kawasan hutan, tanah timbul, tanah hasil reklamasi, tanah bekas tambang, tanah pulau kecil, tanah yang terkena kebijakan perubahan tata ruang, serta tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya. Jalur kedua adalah perolehan dari pihak lain yang bersifat sukarela, seperti jual beli, hibah, tukar-menukar, pelepasan hak, dan bentuk peralihan lain yang sah (Puspitasari, Sadino, & Rifai, 2024). Perbedaan kedua jalur ini penting karena menjadi kunci untuk menilai apakah lembaga tersebut memiliki daya paksa terhadap tanah masyarakat, sebagaimana dianalisis pada bagian berikutnya. Ketentuan yang tidak kalah penting adalah kewajiban mengalokasikan paling sedikit 30% tanah negara yang dikuasainya bagi reforma agraria, yang berfungsi sebagai pembatas material agar orientasi lembaga tidak sepenuhnya bergeser pada kepentingan investasi.

### ***Posisi terhadap Badan Pertanahan Nasional***

Salah satu kekhawatiran yang paling sering dikemukakan adalah kemungkinan berimpitnya kewenangan Badan Bank Tanah dengan Badan Pertanahan Nasional selaku otoritas pertanahan yang telah lebih dahulu ada (Kurniati & Milda, 2024). Pemetaan pada Tabel 2 memperlihatkan bahwa kekhawatiran tersebut tidak sepenuhnya berdasar pada tataran norma. Badan Pertanahan Nasional menjalankan kewenangan administratif dan regulatif berupa pendaftaran, pengukuran, sertifikasi, dan penetapan hak, sedangkan Badan Bank Tanah menjalankan kewenangan manajerial dan operasional berupa perencanaan, perolehan, pengelolaan, dan pendistribusian tanah. Keduanya bekerja pada tataran yang berbeda dan justru saling menopang: yang satu menjamin kepastian status, yang lain menjamin ketersediaan.

**Tabel 2.** Perbandingan Kewenangan Badan Pertanahan Nasional dan Badan Bank Tanah.

| <b>Aspek</b>                | <b>Badan Pertanahan Nasional</b>                             | <b>Badan Bank Tanah</b>                                             |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Dasar hukum                 | UUPA dan peraturan Kementerian ATR/BPN.                      | UU No. 6 Tahun 2023 dan PP No. 64 Tahun 2021.                       |
| Kedudukan                   | Lembaga pemerintah (kementerian).                            | Badan khusus ( <i>sui generis</i> ).                                |
| Sifat kewenangan            | Administratif dan regulatif.                                 | Manajerial dan operasional.                                         |
| Kewenangan utama            | Pendaftaran, pengukuran, sertifikasi, dan penetapan hak.     | Perencanaan, perolehan, pengelolaan, dan pendistribusian tanah.     |
| Peran dalam pengadaan tanah | Menjamin legalitas dan tertib administrasi.                  | Menyediakan cadangan tanah ( <i>land banking</i> ).                 |
| Objek yang dikelola         | Seluruh tanah yang terdaftar.                                | Tanah negara, tanah telantar, dan tanah hasil perolehan.            |
| Kaitan dengan fungsi sosial | Menjamin penggunaan tanah sesuai hukum dan kepentingan umum. | Mengelola dan mendistribusikan tanah bagi kesejahteraan masyarakat. |

*Sumber: Diolah penulis dari UUPA, PP No. 64 Tahun 2021, dan Kurniati & Milda (2024).*

Titik temu keduanya terletak pada asas fungsi sosial tanah. Baik kewenangan administratif maupun kewenangan operasional sama-sama terikat pada keharusan mengarahkan pemanfaatan tanah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan demikian, asas fungsi sosial berperan sebagai benang penghubung yang menyatukan dua jenis kewenangan tersebut dalam satu orientasi konstitusional, sekaligus menjadi rambu apabila salah satu lembaga bertindak melampaui tujuannya.

### ***Refleksi Komparatif: Belanda dan Amerika Serikat***

Praktik *land banking* bukan gagasan baru dalam hukum pertanahan. Belanda dan Amerika Serikat dipilih sebagai pembanding karena keduanya mewakili dua model yang berlawanan arah, yaitu model terpusat yang menyatu dengan perencanaan ruang dan model terdesentralisasi yang bertumpu pada komunitas.

Di Belanda, penyediaan cadangan tanah dijalankan melalui kombinasi hak membeli terlebih dahulu berdasarkan *Wet voorkeursrecht gemeenten* dan tradisi konsolidasi tanah yang telah berlangsung sejak undang-undang konsolidasi tahun 1924 dan berkembang menjadi pengembangan tanah pada 1985. Melalui instrumen hak membeli terlebih dahulu, pemerintah kota, provinsi, maupun pusat memperoleh prioritas apabila pemilik tanah hendak menjual tanahnya dengan harga pasar, sehingga pemerintah memiliki gambaran yang utuh atas pergerakan pasar tanah sekaligus dapat menekan spekulasi (Hartmann, 2018). Pelajaran pokoknya terletak pada keterpaduan antara penyediaan tanah dan perencanaan ruang serta pada kepastian harga bagi pemilik tanah.

Di Amerika Serikat, *land bank* justru tumbuh pada tingkat lokal sebagai instrumen revitalisasi kawasan yang mengalami kemunduran ekonomi. *Genesee County Land Bank Authority* di Negara Bagian Michigan, yang dibentuk pada 2004 berdasarkan *Land Bank Fast Track Act*, memperoleh tanah terutama melalui sita pajak atas properti telantar dan mengalihfungsikannya menjadi ruang hijau, perumahan terjangkau, atau peluang ekonomi baru (Wibisono, 2022). Ciri khas model ini adalah desentralisasi pada tingkat kabupaten, keberadaan dewan penasihat warga, dan keterbukaan pengelolaan aset. Pelajaran pokoknya terletak pada partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

**Tabel 3.** Perbandingan Model Land Banking Indonesia, Belanda, dan Amerika Serikat.

| Aspek           | Indonesia                                                   | Belanda                                                 | Amerika Serikat                                |
|-----------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Kedudukan       | Badan khusus nasional yang terpusat.                        | Terintegrasi pada pemerintah kota, provinsi, dan pusat. | Otoritas lokal pada tingkat kabupaten/kota.    |
| Instrumen utama | Hak Pengelolaan serta perolehan dari negara dan pihak lain. | Hak membeli terlebih dahulu dan konsolidasi tanah.      | Sita pajak atas properti telantar.             |
| Orientasi       | Pembangunan nasional dan reforma agraria.                   | Penataan ruang dan pengendalian spekulasi harga.        | Revitalisasi kawasan dan perumahan terjangkau. |
| Penyangga utama | Cadangan tanah terpusat dan terencana.                      | Keterpaduan dengan tata ruang dan kepastian harga.      | Partisipasi warga dan transparansi aset.       |

*Sumber: Diolah penulis dari Hartmann (2018) dan Wibisono (2022).*

Perbandingan pada Tabel 3 memperlihatkan bahwa Indonesia memilih model terpusat sebagaimana Belanda, namun belum menyertakan dua penyangga yang membuat model tersebut bekerja, yaitu keterpaduan yang kuat dengan rencana tata ruang dan kepastian harga bagi pemilik tanah. Sementara itu, penyangga yang menjadi kekuatan model Amerika Serikat berupa partisipasi warga dan transparansi aset justru merupakan aspek yang paling banyak dikritik dalam praktik Indonesia. Dua celah inilah yang perlu ditutup apabila model terpusat hendak dipertahankan.

### **Kedudukan dan Batas Kewenangan Badan Bank Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum**

Bagian ini menguji sumber dan bentuk kewenangan Badan Bank Tanah, memeriksa pertautannya dengan mekanisme Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, menilai dampaknya berdasarkan data kinerja lembaga, serta menginventarisasi pembatasan yang berlaku terhadapnya.

#### ***Sumber dan Bentuk Kewenangan***

Diuji dengan klasifikasi Indroharto (2018), kewenangan Badan Bank Tanah tergolong atributif karena bersumber langsung dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dan bukan merupakan pelimpahan dari organ lain. Konsekuensinya, tanggung jawab hukum atas tindakan lembaga tersebut melekat padanya sendiri dan tidak dapat dialihkan kepada kementerian teknis mana pun. Ditinjau dari asas legalitas sebagaimana dipahami Hadjon dkk. (2020), keberadaan kewenangan tersebut telah memenuhi syarat formal karena dapat ditelusuri sampai ke tingkat undang-undang.

Pemenuhan syarat formal itu belum menutup seluruh persoalan. Rincian kewenangan lembaga sebagian besar diatur pada tingkat peraturan pemerintah dan peraturan presiden, sementara materi yang diaturnya bersentuhan langsung dengan hak konstitusional atas tanah. Pradhana dan Handayani (2025) mempersoalkan proporsionalitas pendelegasian semacam ini, karena semakin jauh suatu norma yang membatasi hak dirumuskan dari tingkat undang-undang,

semakin lemah pula kontrol pembentuk undang-undang atasnya. Penilaian terhadap kewenangan Badan Bank Tanah karena itu tidak dapat berhenti pada ada atau tidaknya dasar hukum, melainkan harus dilanjutkan pada kejelasan rumusan, proporsionalitas, dan akuntabilitas penggunaannya.

Adapun bentuk kewenangan lembaga ini dalam pengadaan tanah bersifat menyediakan pasokan, bukan menggantikan prosedur perolehan tanah yang telah ada. Melalui pola *land banking*, tanah dihimpun dan dicadangkan terlebih dahulu sehingga ketika suatu proyek kepentingan umum membutuhkan lahan, tanah tersebut telah tersedia dan dapat langsung didistribusikan melalui skema Hak Pengelolaan. Siswoyo dan Imran (2022) menegaskan bahwa fungsi perolehan tanah oleh lembaga ini harus dibaca dalam bingkai Hak Menguasai Negara, sehingga ia tidak berwenang mengambil tanah hak milik masyarakat secara paksa di luar prosedur yang sah. Apabila tanah yang dibutuhkan berstatus hak milik, perolehannya tetap harus ditempuh melalui jual beli sukarela atau melalui prosedur pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Dengan demikian, kewenangan Badan Bank Tanah dalam pengadaan tanah adalah kewenangan pengelolaan dan penyediaan, bukan kewenangan pencabutan hak.

#### ***Pertautan dengan Mekanisme Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012***

Pertanyaan yang paling sering diajukan adalah apakah Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tumpang tindih dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021. Untuk menjawabnya, kedua rezim tersebut dipetakan berdasarkan sifat, objek, subjek pelaksana, cara perolehan, tahapan, dan tujuannya sebagaimana disajikan pada Tabel 4.

**Tabel 4.** Perbandingan Mekanisme UU No. 2 Tahun 2012 jo. PP No. 19 Tahun 2021 dengan PP No. 64 Tahun 2021.

| <b>Aspek</b>     | <b>UU No. 2 Tahun 2012 jo. PP No. 19 Tahun 2021</b>         | <b>PP No. 64 Tahun 2021 (Badan Bank Tanah)</b>                    |
|------------------|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Sifat norma      | Prosedural: cara memperoleh tanah untuk proyek tertentu.    | Kelembagaan: badan penyedia cadangan tanah.                       |
| Objek            | Tanah masyarakat pada lokasi proyek yang telah ditetapkan.  | Tanah negara dan tanah hasil perolehan lain sebagai cadangan.     |
| Subjek pelaksana | Instansi yang memerlukan tanah bersama Kementerian ATR/BPN. | Badan Bank Tanah.                                                 |
| Cara perolehan   | Dapat bersifat memaksa dengan ganti kerugian yang layak.    | Bersifat sukarela atau melalui penetapan atas tanah negara.       |
| Tahapan          | Perencanaan, persiapan, pelaksanaan, dan penyerahan hasil.  | Perencanaan, perolehan, pengelolaan, pemanfaatan, dan distribusi. |
| Tujuan           | Menyediakan tanah bagi proyek kepentingan umum tertentu.    | Menjamin ketersediaan tanah secara berkelanjutan.                 |

*Sumber: Diolah penulis dari peraturan perundang-undangan terkait, 2026.*

Pemetaan tersebut menunjukkan bahwa secara normatif-hierarkis tidak terdapat tumpang tindih di antara keduanya. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 merupakan norma prosedural yang mengatur cara memperoleh tanah masyarakat untuk proyek tertentu, disertai daya paksa dan kewajiban ganti kerugian. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 merupakan norma kelembagaan yang mengatur badan penyedia cadangan tanah. Keduanya berada pada tataran yang berbeda dan bahkan bersifat komplementer: cadangan tanah yang telah tersedia dapat memperingan pelaksanaan pengadaan tanah, sementara Badan Bank Tanah sendiri tetap terikat pada prosedur Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 apabila harus memperoleh tanah hak milik secara memaksa.

Kesimpulan tersebut berlaku pada tataran norma, tidak dengan sendirinya pada tataran pelaksanaan. Setidaknya terdapat tiga titik singgung yang berpotensi menimbulkan persoalan. Pertama, konsep kepentingan umum digunakan oleh kedua rezim tanpa penegasan apakah maknanya identik, sehingga terbuka ruang penafsiran yang berbeda. Kedua, Badan Bank Tanah dapat berkedudukan sebagai pihak yang memerlukan tanah sekaligus sebagai pengelola tanah, suatu posisi rangkap yang menuntut pengaturan konflik kepentingan. Ketiga, perolehan tanah melalui penetapan pemerintah berpotensi menghindari mekanisme partisipatif yang justru menjadi kekuatan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, terutama ketika status suatu bidang tanah sebagai tanah negara masih dipersengketakan oleh masyarakat penggarap atau masyarakat hukum adat. Sumardjono (dalam Kurniati & Milda, 2024) mencatat bahwa ketidaksinkronan antara pengaturan Badan Bank Tanah dan sejumlah aturan redistribusi tanah memang kerap muncul dalam praktik. Jawaban atas pertanyaan tumpang tindih karena itu bersifat berlapis: tidak ada tumpang tindih norma, tetapi terdapat potensi persinggungan kewenangan pada tataran pelaksanaan yang perlu diantisipasi melalui sinkronisasi peraturan pelaksana.

### ***Dampak Kehadiran Badan Bank Tanah***

Dari sisi capaian, kinerja lembaga ini menunjukkan tren pertumbuhan. Hingga akhir 2024 total aset persediaan tanahnya mencapai 33.115,6 hektare yang tersebar di 45 kabupaten/kota, dengan perolehan sepanjang tahun tersebut sebesar 14.637,2 hektare atau meningkat 194% dibanding tahun sebelumnya (Badan Bank Tanah, 2026). Angka itu terus bertambah hingga 34.806 hektare pada kuartal pertama 2026, dengan komposisi pemanfaatan sebagaimana disajikan pada Tabel 5 (Kompas.com, 2026).

**Tabel 5.** Komposisi Pemanfaatan Aset Badan Bank Tanah pada Kuartal I 2026.

| Peruntukan                                  | Luas (hektare) | Proporsi |
|---------------------------------------------|----------------|----------|
| Cadangan tanah yang belum dimanfaatkan      | 19.852         | 57,0%    |
| Reforma agraria                             | 11.823         | 33,9%    |
| Pemanfaatan Hak Pengelolaan                 | 1.947          | 5,6%     |
| Kepentingan umum dan kepentingan pemerintah | 1.184          | 3,4%     |
| Total aset                                  | 34.806         | 100%     |

Sumber: Diolah penulis dari Kompas.com (2026).

Data tersebut memuat dua pesan sekaligus. Di satu sisi, alokasi 33,9% aset bagi reforma agraria memperlihatkan bahwa kewajiban minimal 30% telah terlampaui dan lembaga ini telah menjadi tumpuan penyediaan tanah bagi program pemerataan. Di sisi lain, proporsi cadangan tanah yang belum dimanfaatkan mencapai 57% dari keseluruhan aset. Angka ini menunjukkan bahwa fungsi penghimpunan berjalan jauh lebih cepat daripada fungsi pendistribusian. Diuji dengan teori keadilan Rawls (2020), keadaan tersebut belum dapat dibenarkan sepenuhnya, sebab penguasaan tanah dalam skala besar baru memperoleh pembenaran apabila manfaatnya telah benar-benar sampai kepada kelompok yang paling kurang beruntung, bukan sekadar tersimpan sebagai cadangan.

Dari sisi kritik, Konsorsium Pembaruan Agraria menilai bahwa mekanisme penetapan tanah oleh lembaga ini berpotensi melahirkan klaim sepihak atas tanah yang telah lama dikuasai masyarakat dan memperluas konflik agraria di sejumlah provinsi, termasuk dalam bentuk pematokan tanah yang bersinggungan dengan wilayah masyarakat hukum adat (Mongabay Indonesia, 2026). Kritik ini sejalan dengan kekhawatiran akademik bahwa pemusatan kontrol atas tanah tanpa diimbangi mekanisme partisipasi yang memadai dapat mempersempit ruang hidup masyarakat.

Pembangunan Jalan Tol Gilimanuk–Mengwi sepanjang kurang lebih 96,84 kilometer memberikan ilustrasi yang berguna. Proyek ini masih ditempuh melalui mekanisme pengadaan tanah konvensional berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dan hingga pertengahan 2026 masih berada pada tahap penilaian harga (PancarPos, 2026), sementara sertifikat tanah warga di Kabupaten Jembrana seluas 683,75 hektare yang mencakup 4.305 bidang masih berstatus terblokir sejak perpanjangan penetapan lokasi pada Februari 2025 (Bali Post, 2026). Keadaan inilah yang secara teoretis hendak dicegah oleh pola *land banking*, karena tanah yang telah dicadangkan lebih dahulu tidak menuntut pembekuan hak pemilik selama bertahun-tahun. Namun pengalaman di daerah lain memperingatkan bahwa percepatan tersebut hanya bermakna adil apabila disertai perlindungan hak dan partisipasi, sebab tanpa keduanya percepatan hanya memindahkan konflik ke tahap yang lebih awal. Dampak kehadiran Badan Bank Tanah dengan demikian bersifat kondisional dan sepenuhnya bergantung pada kualitas tata kelolanya.

### ***Pembatasan Kewenangan dan Implikasinya***

Kewenangan Badan Bank Tanah tidak bersifat tanpa batas. Peraturan pelaksana telah menetapkan sejumlah pembatasan yang berfungsi mencegah penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*), yang dapat dikelompokkan menjadi pembatasan material dan pembatasan prosedural. Pembatasan material meliputi kewajiban mengalokasikan paling sedikit 30% tanah negara bagi reforma agraria, bentuk penguasaan yang terbatas pada Hak Pengelolaan sehingga dapat hapus dan kembali kepada negara maupun masyarakat hukum adat, prinsip nirlaba, serta keterikatan pada asas fungsi sosial dan Hak Menguasai Negara. Pembatasan prosedural meliputi pengawasan berlapis oleh Komite dan Dewan Pengawas dengan pertanggungjawaban kepada Presiden, keharusan menempuh mekanisme sukarela atau prosedur Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 dalam perolehan tanah dari pihak lain, serta terbukanya pengujian terhadap tindakan hukum lembaga melalui peradilan tata usaha negara maupun pengujian peraturan.

Diperiksa dari sisi rumusan, pembatasan tersebut telah cukup memadai untuk menjaga kewenangan lembaga tetap berada dalam koridor negara hukum. Persoalannya terletak pada daya kerjanya. Puspitasari, Sadino, dan Rifai (2024) mencatat bahwa pengawasan dan keterbukaan informasi aset masih lemah, sementara mekanisme partisipasi masyarakat, khususnya masyarakat hukum adat, belum terlembaga dalam prosedur perolehan tanah melalui penetapan pemerintah. Kelemahan ini bersifat struktural karena pembatasan yang ada sebagian besar bekerja secara internal melalui organ lembaga itu sendiri, sedangkan kontrol eksternal oleh masyarakat baru dapat bekerja setelah suatu tindakan hukum terjadi dan disengketakan.

Ditinjau dari kelima kerangka teoretis yang digunakan, kewenangan Badan Bank Tanah memperoleh legitimasi yang berlapis sekaligus tuntutan yang berlapis. Konsep negara hukum menuntut dasar undang-undang dan keterbukaan pada pengujian; teori kewenangan menuntut kejelasan sumber dan batas; gagasan kepentingan umum menuntut orientasi pada manfaat terbesar; teori keadilan menuntut keberpihakan pada kelompok yang paling kurang beruntung; sedangkan asas fungsi sosial menuntut agar setiap jengkal tanah yang dikuasai lembaga ini tetap terarah pada kemakmuran rakyat. Kelima tuntutan tersebut sekaligus merupakan tolok ukur untuk menilai apakah lembaga ini bekerja sebagaimana mestinya.

## 5. KESIMPULAN DAN SARAN

Pengaturan Badan Bank Tanah dalam sistem hukum pertanahan Indonesia telah tersusun secara berjenjang, bertumpu pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dan Pasal 6 UUPA sebagai landasan konstitusional dan filosofis, memperoleh dasar pembentukan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, serta diperinci melalui Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Peraturan Pemerintah Nomor 124 Tahun 2021, dan Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021. Lembaga ini berkedudukan sebagai badan *sui generis* yang bersifat nirlaba dengan penguasaan tanah berbentuk Hak Pengelolaan, dan berfungsi menjamin ketersediaan tanah bagi kepentingan umum, kepentingan sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, serta reforma agraria dengan kewajiban alokasi paling sedikit 30% tanah negara. Kelemahan yang tersisa terletak pada belum tegasnya penarikan garis peran antara lembaga ini dengan Badan Pertanahan Nasional serta pada sebagian besar rincian kewenangan yang dirumuskan di bawah tingkat undang-undang.

Kewenangan Badan Bank Tanah dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum bersifat atributif dan berwujud penyediaan cadangan tanah melalui pola *land banking*, bukan kewenangan pencabutan hak. Secara normatif-hierarkis, mekanisme Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tidak tumpang tindih dengan pengaturan Badan Bank Tanah karena keduanya berbeda objek, subjek, dan sifatnya, dan justru saling melengkapi. Potensi persinggungan tetap terbuka pada tataran pelaksanaan melalui tiga titik, yaitu penafsiran konsep kepentingan umum, posisi rangkap lembaga sebagai pihak yang memerlukan sekaligus pengelola tanah, dan perolehan tanah melalui penetapan pemerintah atas bidang yang statusnya masih dipersengketakan. Data kinerja memperlihatkan bahwa fungsi penghimpunan tanah berjalan lebih cepat daripada fungsi pendistribusian, sehingga dampak lembaga ini bersifat kondisional dan bergantung pada kualitas tata kelolanya.

Berdasarkan simpulan tersebut, pemerintah dan pembentuk kebijakan disarankan melakukan sinkronisasi antara Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 dan UUPA, disertai penegasan batas kewenangan antara Badan Bank Tanah, Badan Pertanahan Nasional, dan instansi yang memerlukan tanah, serta pelembagaan mekanisme partisipasi masyarakat pada tahap perolehan tanah melalui penetapan pemerintah. Badan Bank Tanah disarankan memprioritaskan optimalisasi pemanfaatan aset yang belum tergarap dan memperkuat keterbukaan informasi aset, dengan mengadaptasi keterpaduan penyediaan tanah dan perencanaan ruang sebagaimana praktik Belanda serta partisipasi dan transparansi sebagaimana praktik Amerika Serikat, sepanjang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Penelitian ini terbatas pada kajian normatif atas bahan hukum tertulis dan data sekunder, sehingga belum menjangkau pengalaman aktual para pihak yang berhadapan langsung dengan lembaga tersebut. Penelitian lanjutan yang bersifat empiris atau sosio-legal, termasuk studi kasus pada daerah dengan tekanan pembangunan tinggi seperti Provinsi Bali, diperlukan untuk menguji sejauh mana pembatasan kewenangan yang telah dirumuskan benar-benar bekerja pada tataran pelaksanaan.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Artikel ini merupakan bagian dari skripsi penulis pertama pada Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pendidikan Nasional (UNDIKNAS) Denpasar. Penulis menyampaikan terima kasih kepada dosen pembimbing dan para dosen penguji atas arahan dan koreksi yang diberikan selama proses penyusunan, serta kepada seluruh pihak yang telah membantu penelusuran bahan hukum dalam penelitian ini.

## DAFTAR REFERENSI

- Arnowo, H. (2022). Kajian teoritis pengelolaan Bank Tanah dalam rangka perwujudan reforma agraria. *Jurnal Pertanahan*, 12(1). <https://doi.org/10.53686/jp.v12i1.177>
- Asshiddiqie, J. (2019). *Konstitusi dan Negara Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Azzuhdi, M. N. (2025). *Peran Badan Bank Tanah dalam Pengadaan Tanah Demi Kepentingan Umum (Studi Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah)*. Skripsi. Banda Aceh: Universitas Islam Negeri Ar-Raniry.
- Badan Bank Tanah. (2026, Juli 27). *Bank Tanah Catat Kenaikan Perolehan Tanah Sebesar 194 Persen di 2024*. Antara News. Diakses dari <https://www.antaranews.com/berita/4591794>
- Bali Post. (2026, Juli 27). *Progres Jalan Tol Gilimanuk–Mengwi Belum Ada Kepastian, Ribuan Sertifikat Tanah di Jembrana Masih Diblokir*. Diakses dari <https://www.balipost.com/news/2025/10/29>
- Barry, B. (2022). *Theories of Justice* (Vol. 1). Berkeley: University of California Press.
- Bentham, J. (2021). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Raleigh: Lulu Press.
- DetikBali. (2026, Maret 3). *Blokir Sertifikat Lahan Bakal Dibuka, Bagaimana Nasib Tol Gilimanuk–Mengwi?* Diakses dari <https://www.detik.com/bali/berita/d-8324664>
- DetikBali. (2026, Maret 3). *Warga Minta Lahan Dikembalikan jika Proyek Tol Gilimanuk–Mengwi Tak Jelas*. Diakses dari <https://www.detik.com/bali/berita/d-7479454>
- Hadjon, P. M., dkk. (2020). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Cet. ke-13). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Hardja, A., dkk. (2024). Analisis hukum perbankan dalam tata kelola pertanahan oleh Bank Tanah di Indonesia. *SYARIAH: Jurnal Ilmu Hukum*, 1(4).

- Harsono, B. (2020). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya* (Ed. rev., cet. ke-13). Jakarta: Universitas Trisakti.
- Hartmann, T. (2018). *Land Policy in the Netherlands: Land Consolidation as a Tool for Spatial Planning*. London: Routledge.
- Indroharto. (2018). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara: Buku I* (Cet. ke-10). Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Jayantara, I. K. A., Sukadana, D. A. P., Budiana, I. N., & Puspawati, A. A. A. I. (2026). Problematika pengakuan hukum adat dan kepastian hukum dalam surat pernyataan waris di bawah tangan berbasis konsep purusa. *AKADEMIK: Jurnal Mahasiswa Humanis*, 6(2). <https://doi.org/10.37481/jmh.v6i2.2071>
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2022). *Laporan Tahunan 2022*. Jakarta: Kementerian ATR/BPN.
- Kementerian PPN/Bappenas. (2020). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.
- Kharisma, B., & Kurniawan, I. G. A. (2022). Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah elektronik sebagai alat bukti: Urgensi harmonisasi kebijakan. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 11(2).
- Kompas.com. (2026, Juni 24). *Bank Tanah Kelola 34.806 Hektar Lahan, 33,9 Persen buat Reforma Agraria*. Diakses dari <https://www.kompas.com/properti/read/2026/06/24>
- Kurniati, N., & Milda. (2024). Eksistensi Bank Tanah dalam perspektif politik hukum pertanahan. *Jurnal Kajian Budaya dan Humaniora*, 6(2). <https://doi.org/10.61296/jkbh.v6i2.253>
- Lestari, M. D. P., & Syaifuddin, M. (2025). Bank Tanah sebagai upaya menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. *Lex LATA*, 4(2). <https://doi.org/10.28946/lexl.v4i2.1894>
- Mongabay Indonesia. (2026, Juli 29). *Bank Tanah, Sinyal Kemunduran Reforma Agraria*. Diakses dari <https://mongabay.co.id/2025/07/29>
- PancarPos. (2026, Juli 24). *Pengadaan Lahan Tol Gilimanuk–Mengwi Masih Tahap Appraisal*. Diakses dari <https://pancarpos.com/24/07/2026>
- Peraturan Pemerintah Nomor 124 Tahun 2021 tentang Modal Badan Bank Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 289).
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630).
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6631).
- Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6683).

- Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 279).
- Pradhana, S. A., & Handayani, S. W. (2025). Keterkaitan Bank Tanah dengan hak atas tanah dalam perspektif hukum pertanahan Indonesia. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3(5).
- Puspadewi, A. A. A. I. (2022). Pensertipikatan tanah adat di Bali setelah desa adat sebagai subjek hak komunal. In *Proceedings of the International Conference Towards Humanity Justice for Law Enforcement and Dispute Settlement* (Vol. 1, No. 1). Universitas Pendidikan Nasional.
- Puspitasari, A., Sadino, & Rifai, A. (2024). Optimalisasi dampak keberadaan Bank Tanah terhadap pengelolaan tanah terlantar di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 5(5). <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i5.5061>
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Rawls, J. (2020). *A Theory of Justice: Revised Edition*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Santoso, U. (2021). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif* (Cet. ke-7). Jakarta: Kencana.
- Siswoyo, & Imran. (2022). Analisis fungsi perolehan tanah oleh Bank Tanah ditinjau dari hak menguasai negara. *Jurnal Pertanahan*, 12(2). <https://doi.org/10.53686/jp.v12i2.184>
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2021). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sumardjono, M. S. W. (2018). *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi* (Cet. ke-4). Jakarta: Kompas.
- Sumardjono, M. S. W. (2021). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya* (Cet. ke-6). Jakarta: Kompas.
- Tembu, F. C. P., Puspadewi, A. A. A. I., Kurniawan, I. G. A., & Yuliantari, I. G. A. E. (2026). Analisis yuridis hak atas tanah akibat perbuatan melawan hukum penguasaan tanah. *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora*, 5(2).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856).
- Wibisono, Y. (2022). Analisis implementasi kebijakan Bank Tanah dalam perspektif keadilan sosial. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 52(3).
- Winati, R., Hidayat, Y., & Lutfi, A. (2022). Eksistensi dan prospek penyelenggaraan Bank Tanah. *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, 7(1). <https://doi.org/10.36722/jmih.v7i1.1186>