

**HAK MENGUASAI NEGARA DALAM
PENYELENGGARAAN BANK TANAH
BERDASARKAN SISTEM HUKUM AGRARIA
NASIONAL**

SKRIPSI



Oleh

RENY SUSILOWATI

NIM : 2025010026R

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS GRESIK
2026**

**HAK MENGUASAI NEGARA DALAM
PENYELENGGARAAN BANK TANAH
BERDASARKAN SISTEM HUKUM AGRARIA
NASIONAL**

SKRIPSI

**Diajukan untuk memperoleh Gelar Sarjana Hukum
pada Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Gresik**



Oleh

RENY SUSILOWATI
NIM : 2025010026R

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS GRESIK
2026**

PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING

Judul Skripsi : **HAK MENGUASAI NEGARA DALAM
PENYELENGGARAAN BANK TANAH BERDASARKAN
SISTEM HUKUM AGRARIA NASIONAL**

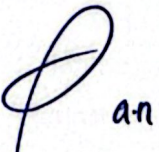
Nama : **RENY SUSILOWATI**

N I M : **2025010026R**

Telah selesai dilakukan bimbingan dan dinyatakan layak dan memenuhi syarat dan menyetujui untuk di Ujikan pada Tim Penguji Tugas Akhir pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Gresik.

Gresik, 07 Juli 2026

Pembimbing I,


Prihatin Effendi, SH, MH.
NIPY : 107102020140082

Pembimbing II,


Dr. H. Suyanto, SH., MH., M.Kn., M.AP., M.Pd.
NIPY : 107102020020030

Mengetahui,
Ketua Program Studi,


Ika Ayudianti, S.H., M.H.
NIPY : 10710202024247

PENGESAHAN TIM PENGUJI

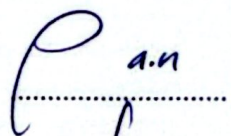
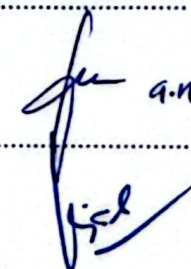
Judul Skripsi : **HAK MENGUASAI NEGARA DALAM
PENYELENGGARAAN BANK TANAH BERDASARKAN
SISTEM HUKUM AGRARIA NASIONAL**

NAMA : RENY SUSILOWATI

N.I.M : 2025010026R

Telah di pertahankan/diuji di hadapan Tim Penguji Tugas Akhir Program Studi
Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gresik Pada Tanggal: 07 Juli 2026

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS GRESIK TIM PENGUJI:

1. Nama : Prihatin Effendi, S.H., M.H.
NIPY : 107102020140082
Ketua. 
2. Nama : Dr. H. Suyanto, S.H., M.H., M.Kn., M.AP., M.Pd.
NIPY : 107102020120030
Anggota. 
3. Nama : Dwi Wachidiyah Ningsih, S.H., M.H.
NIPY : 107102019950020
Anggota. 

Mengetahui,
Dekan,



Zakiah Noer, S.H., M.Kn.
NIPY: 107102020180132

PERNYATAAN ORISINALITAS TUGAS AKHIR

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

Nama : RENY SUSILOWATI
NIM : 2025010026R
Fakultas : Hukum
Program Studi : Ilmu Hukum
Jenjang : S-1
Judul Tugas Akhir : HAK MENGUASAI NEGARA DALAM
PENYELENGGARAAN BANK TANAH
BERDASARKAN SISTEM HUKUM AGRARIA
NASIONAL

Dengan ini menyatakan bahwa sepengetahuan saya dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik disuatu perguruan tinggi dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali secara tertulis dikutip naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata didalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur plagiasi, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh DIBATALKAN, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar benarnya tanpa ada paksaan dan tekanan dari pihak manapun.

Gresik,

Yang menyatakan,



RENY SUSILOWATI
NIM : 2025010026R

MOTTO

“Perlu Bernyali, Agar Menyala”

VERSI DIRI : Jarak antara versi gemilang dirimu, terselubung kabut kenyamanan.

Pendapatan cukup, teman-teman bermanis muka, dan sistem yang penuh pemakluman, membuat dipanmu hangat. Engkau terbius, dara yang menggelegar ingin dipompa, dan urat-urat yang gelisah ingin diregang, akhirnya menerima disabarkan, ancaman diabaikan, kesalahan pun dibungkus pembenaran. Namun sebagian besar khalayak itu, selalu ada si pemberani, yang bernyali, mengoyak tabir untuk menyikap perspektif baru. Jiwa haus tantangan yang menolak diam.

Peluh bercucuran bertempur pijam impian, terang menyala. Demikian kita saksikan, sang juara sedang merajut takdirnya.

.

HALAMAN PERSEMBAHAN

Segala puji kepada Allah, Robb yang telah memberiku peluang kebaikan sehingga dapat mempersembahkan sebuah karya khusus untuk ibu dan ayah yang senantiasa mendo'akan dari kejauhan, menanamkan kasih sayang, serta seluruh keluargaku dan saudara, Semua teman-teman terdekhatku yang selalu berdo'a dan memberikan semangat kepadaku tanpa lelah.

Ucapan terima kasih kepada bapak ibu guru yang telah membimbing kami penuh kesabaran dan ketabahan, tak lupa juga ucapan terima kasih kepada seluruh teman seperjuangan semester VIII Fakultas Hukum Universitas Gresik yang selalu memberi dukungan satu sama lain demi keberhasilan kita semua.

Semoga Allah membalas semua itu dengan kemuliaan di dunia dan di akhirat.

Aamiin.Yarobbal allamin.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmaanirrahiim

Alhamdulillah, puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah Swt atas segala limpahan rahmat, karunia dan hidayah-Nya yang tak terhingga, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini sebagai salah satu syarat untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum (S.H.) dari Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gresik.

Adapun judul Skripsi ini adalah:

“HAK MENGUASAI NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN BANK TANAH BERDASARKAN SISTEM HUKUM AGRARIA NASIONAL”

Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. H. Suyanto, S.H., M.H., M.Kn., M.AP., M.Pd selaku Ketua Yayasan Universitas Gresik yang saya hormati dan banggakan.
2. Bapak Dr. Rian Pramana Suwanda, S.STP., M.HP., CHRMP selaku Rektor Universitas Gresik yang saya hormati dan banggakan.
3. Ibu Zakiah Noer, S.H., M.Kn selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Gresik yang telah membimbing dan memberi pengarahan dalam penulisan ini.
4. Ibu Ika Ayudyanti, S.H., M.H selaku Kepala Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gresik yang telah membimbing dan memberi pengarahan dalam penulisan ini.
5. Ibu Zakiah Noer, S.H., M.Kn selaku Dosen Pembimbing I dan Ibu Dara Puspitasari, S.H., M.H selaku Dosen Pembimbing II yang telah mencurahkan

waktu, tenaga, dan pikiran yang telah diberikan dalam membimbing dan mengarahkan penulis hingga penyelesaian skripsi ini.

6. Semua dosen sekaligus pembimbing skripsi dan staff Fakultas Hukum Universitas Gresik yang turut serta mensupport terselesainya penulisan skripsi ini.
7. Orang tua tercinta. Ibu dan Ayah, yang memberikan kasih sayang dan doa tak henti-hentinya untuk selalu mendukung kemajuan anak-anaknya, semoga Allah SWT selalu memberikan kasih sayang kepada mereka di dunia dan akhirat.
8. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Gresik satu angkatan atas kebersamaannya selama menempuh pendidikan dan berbagi pengetahuan.
9. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Semoga segala bantuan yang diberikan kepada penulis mendapatkan pahala oleh Tuhan Yang Maha Esa. Akhir kata penulis menyadari bahwa skripsi ini masih belum sempurna namun besar harapan penulis semoga tulisan ini dapat berguna dan bermanfaat untuk kita semua. Aamiin.

Gresik,
Penulis,

RENY SUSILOWATI

ABSTRAK

HAK MENGUASAI NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN BANK TANAH BERDASARKAN SISTEM HUKUM AGRARIA NASIONAL

Reny Susilowati

Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Gresik

Dalam perspektif sistem hukum agraria nasional, isu hukum mengenai Hak Menguasai Negara (HMN) dalam penyelenggaraan Bank Tanah terletak pada belum jelasnya batas kewenangan negara dalam menguasai, mengelola, dan mendistribusikan tanah melalui Bank Tanah tanpa mengesampingkan fungsi sosial hak atas tanah serta perlindungan terhadap hak-hak masyarakat. Penulis mengangkat dua permasalahan, yaitu: 1) Bagaimana konsep Hak Menguasai Negara dalam sistem Hukum Agraria Nasional; dan 2) Apakah konsep Bank Tanah telah sesuai dengan Hak Menguasai Negara.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan tiga metode pendekatan antara lain pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*).

Hasil pembahasan ini secara ringkas yang pertama bahwa konsep Hak Menguasai Negara dalam sistem hukum agraria nasional merupakan kewenangan negara untuk mengatur, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan tanah guna mewujudkan sebesar-besar kemakmuran rakyat sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan UUPA. Namun, pelaksanaannya masih menghadapi permasalahan berupa belum jelasnya batas ruang lingkup kewenangan negara, sehingga berpotensi menimbulkan penafsiran yang luas, tumpang tindih kewenangan, serta ketidakpastian hukum dalam penguasaan dan pengelolaan hak atas tanah. Dan kedua bahwa konsep Bank Tanah pada prinsipnya sejalan dengan Hak Menguasai Negara karena bertujuan mengelola dan menyediakan tanah untuk kepentingan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Namun, belum jelasnya batas kewenangan Bank Tanah sebagai pelaksana fungsi pengelolaan tanah negara berpotensi memperluas makna Hak Menguasai Negara dan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penguasaan, pengelolaan, serta pemanfaatan tanah.

Kata Kunci : Hak Menguasai Negara; Bank Tanah; Hukum Agraria.

ABSTRACT

STATE CONTROL IN THE IMPLEMENTATION OF LAND BANKS BASED ON NATIONAL AGRARIAN LAW SYSTEM

Reny Susilowati

Law Study Program, Faculty of Law, University of Gresik

From the perspective of the national agrarian law system, the legal issue regarding State Control Rights (Hak Menguasai Negara or HMN) in the implementation of Land Banks lies in the unclear limits of the state's authority to control, manage, and distribute land through the Land Bank without disregarding the social function of land rights and protection of community rights. The author raises two issues, namely: 1) How is the concept of State Control Rights in the National Agrarian Law system; and 2) Whether the concept of the Land Bank aligns with State Control Rights.

In this research, the author uses normative legal research methods with three approach methods, including conceptual approach, statute approach, and historical approach.

The summary of this discussion is, first of all, that the concept of State Control Rights in the national agrarian law system is the state's authority to regulate, manage, and supervise the use of land to achieve the greatest prosperity for the people as stipulated in the 1945 Constitution and the Agrarian Law. However, its implementation still faces problems due to the unclear boundaries of the state's authority, which could lead to broad interpretations, overlapping powers, and legal uncertainty in the control and management of land rights. And secondly, the concept of a Land Bank is basically in line with the State Control Rights because it aims to manage and provide land for the greatest prosperity of the people. However, the unclear limits of the Land Bank's authority as the executor of state land management functions could potentially broaden the meaning of State Control Rights and create legal uncertainty in the control, management, and use of land.

Keywords: *State Control Rights; Land Bank; Agrarian Law.*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING	iii
BERITA ACARA BIMBINGAN	iv
PENGESAHAN TIM PENGUJI	v
PERNYATAAN ORISINALITAS TUGAS AKHIR	vi
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	vii
MOTTO	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN	ix
KATA PENGANTAR	x
ABSTRAK	xii
ABSTRACT	xiii
DAFTAR ISI	xiv
 BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	8
1.3. Tujuan Penelitian.....	8
1.4. Manfaat Penelitian.....	8
1.5. Tinjauan Pustaka.....	9
1.5.1. Landasan Konseptual.....	9
1.5.2. Landasan Yuridis.....	19
1.5.3. Landasan Teori.....	21
1.6. Penelitian Terdahulu.....	30
1.7. Metode Penelitian	32
1.7.1. Jenis Penelitian.....	32
1.7.2. Metode Pendekatan	33
1.7.3. Sumber Bahan Hukum (<i>Legal Sources</i>).....	35
1.7.4. Teknik Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum.....	36
1.7.5. Teknik Analisa Bahan Hukum.....	37
1.8. Sistematika Penulisan.....	38
 BAB II KONSEP HAK MENGUASAI NEGARA DALAM SISTEM HUKUM AGRARIA NASIONAL	
2.1. Fungsi Sosial Hak Atas Tanah	39
2.2. Hak Menguasai Negara Berdasarkan Hukum Agraria	42
2.3. Dasar Pemikiran Yang Melatarbelakangi Hak Menguasai Negara	54
2.4. Konsep Hak Menguasai Negara Dalam Sistem Hukum Agraria Nasional	57

**BAB III KESESUAIAN ANTARA KONSEP BANK TANAH DENGAN
HAK MENGUASAI NEGARA**

3.1. Pengaturan Bank Tanah di Indonesia	62
3.2. Tujuan dan Fungsi Bank Tanah di Indonesia	67
3.3. Kesesuaian Antara Konsep Bank Tanah Dengan Hak Menguasai Negara	78

BAB IV PENUTUP

4.1. Kesimpulan	84
4.2. Saran	85

DAFTAR BACAAN