

**KEBIJAKAN BANK TANAH DALAM UNDANG-UNDANG CIPTA
KERJA: ANTARA REFORMA AGRARIA ATAU ANCAMAN
KERUSAKAN LINGKUNGAN**

**Wanako Bicton Manullang¹, Jefry Pernando Sitepu², Grecelda Thresia
Simanjuntak³, Demson Advenriadi Manalu⁴, Sanrio Marchianus Be Putra⁵,
Mella Ismelina F. Rahayu⁶**

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara^{1,2,3,4,5,6},

Email: wanako.207251001@stu.untar.ac.id¹, jefry.207251013@stu.untar.ac.id²,
grecelda.207251014@stu.untar.ac.id³, demson.207251017@stu.untar.ac.id⁴,
sanrio.207251019@stu.untar.ac.id⁵, mellaismelina@fh.untar.ac.id⁶

Abstrak

Kebijakan Bank Tanah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang beserta Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 memunculkan perdebatan mendalam dalam sistem hukum pertanahan nasional. Penelitian ini mengkaji secara kritis apakah kebijakan tersebut lebih berorientasi pada penguatan reforma agraria atau justru berpotensi mempercepat komersialisasi tanah dan kerusakan lingkungan hidup. Melalui metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), penelitian ini menganalisis bahan hukum primer seperti UUPA, UU Cipta Kerja, dan peraturan pelaksanaannya, serta bahan hukum sekunder berupa literatur ilmiah dan putusan terkait. Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun Bank Tanah dirancang untuk menyediakan cadangan lahan bagi pembangunan dan reforma agraria melalui Hak Pengelolaan, kewenangan luasnya berisiko menggeser fungsi sosial tanah menjadi instrumen investasi, memicu tumpang tindih kelembagaan, serta mempercepat alih fungsi lahan yang mengancam keberlanjutan ekologis. Oleh karena itu, tanpa pengawasan ketat dan harmonisasi dengan prinsip UUPA, kebijakan ini berpotensi melemahkan keadilan agraria dan memperburuk kerusakan lingkungan di Indonesia.

Kata Kunci: Bank Tanah, Reforma Agraria, Kerusakan Lingkungan

Abstract

The Land Bank policy regulated under Law Number 6 of 2023 concerning the Enactment of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 on Job Creation into Law, along with Government Regulation Number 64 of 2021, has sparked profound debates within Indonesia's national land law system. This study critically examines whether the policy is primarily oriented toward strengthening agrarian reform or, conversely, risks accelerating land commodification and environmental degradation. Employing a normative juridical method with a statutory approach, this research analyzes primary legal materials, including the Basic Agrarian Law (UUPA), the Job Creation Law, and its implementing regulations, alongside secondary legal sources such as scholarly literature and relevant court decisions. The findings reveal that although the Land Bank was designed to provide land reserves for development and agrarian reform through

Management Rights (HPL), its extensive authority poses significant risks of shifting the social function of land toward an investment instrument, triggering institutional overlaps, and hastening land conversion that threatens ecological sustainability. Therefore, without stringent oversight and harmonization with the principles of the UUPA, this policy potentially undermines agrarian justice and exacerbates environmental damage in Indonesia.

Keywords: Land Bank, Agrarian Reform, Environmental Sustainability

A. Pendahuluan

Tanah merupakan sumber daya strategis yang memiliki nilai multidimensional karena tidak hanya berfungsi sebagai faktor produksi dan aset ekonomi, tetapi juga memiliki fungsi sosial, ekologis, budaya, dan politik yang menentukan keberlangsungan kehidupan masyarakat.¹ Dalam konteks negara agraris seperti Indonesia, tanah menjadi basis utama pembangunan sekaligus ruang hidup bagi sebagian besar penduduk. Oleh karena itu, pengelolaan tanah tidak dapat semata-mata diarahkan pada optimalisasi nilai ekonomi, melainkan harus mempertimbangkan prinsip keadilan sosial, keberlanjutan lingkungan, dan perlindungan hak-hak masyarakat. Perspektif tersebut sejalan dengan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Ketentuan konstitusional ini menempatkan negara bukan sebagai pemilik tanah, melainkan sebagai pemegang mandat publik yang berkewajiban mengatur, mengelola, dan mengawasi pemanfaatan sumber daya agraria agar manfaatnya dapat dirasakan secara adil oleh seluruh masyarakat.²

Sebagai implementasi dari amanat konstitusi tersebut, Indonesia membentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menjadi fondasi hukum pertanahan nasional. UUPA tidak hanya berfungsi sebagai instrumen unifikasi hukum agraria pascakemerdekaan, tetapi juga mengandung cita-cita reforma agraria yang bertujuan memperbaiki struktur penguasaan tanah yang timpang sebagai warisan kolonial.³ Melalui UUPA, tanah diposisikan sebagai sumber kemakmuran bersama yang harus dikelola berdasarkan prinsip fungsi sosial, sehingga pemanfaatannya tidak boleh hanya menguntungkan kelompok tertentu. Namun demikian, lebih dari enam dekade setelah UUPA diberlakukan, persoalan ketimpangan penguasaan tanah, konflik agraria, konversi lahan produktif, dan eksploitasi sumber daya alam masih menjadi masalah yang terus berulang.

¹ Suardi, *Hukum Agraria* (Jakarta: Badan Penerbit IBLAM, 2005).

² P Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara* (Ghalia Indonesia, 1998).

³ Benny Djaja, "Quo Vadis Undang-Undang Pokok Agraria? Suatu Tinjauan Terhadap Permasalahan Pertanahan Di Usia Undang-Undang Pokok Agraria Yang Ke Lima Puluh Delapan Tahun," *Jurnal Era Hukum* 16, no. 1 (2018), <https://doi.org/10.24912/erahukum.v16i1.2372>.

Hal ini menunjukkan bahwa tujuan reforma agraria belum sepenuhnya terwujud, sementara tekanan terhadap ketersediaan tanah semakin meningkat akibat pertumbuhan penduduk, urbanisasi, industrialisasi, dan ekspansi investasi. Di tengah meningkatnya kebutuhan tanah untuk pembangunan, pemerintah menghadapi tantangan dalam menyediakan lahan yang memadai bagi kepentingan umum maupun kegiatan ekonomi. Keterbatasan cadangan tanah negara menyebabkan banyak proyek pembangunan harus bergantung pada mekanisme pengadaan tanah yang sering kali memerlukan biaya tinggi, waktu yang panjang, dan berpotensi menimbulkan konflik dengan masyarakat. Pada saat yang sama, praktik spekulasi tanah, konsentrasi penguasaan lahan oleh korporasi, serta meningkatnya fungsi tanah sebagai instrumen investasi telah menyebabkan harga tanah mengalami kenaikan yang signifikan. Fenomena tersebut menunjukkan adanya pergeseran orientasi pemanfaatan tanah dari instrumen kesejahteraan sosial menjadi komoditas ekonomi yang tunduk pada mekanisme pasar. Akibatnya, akses masyarakat terhadap tanah semakin terbatas, sementara ketimpangan struktur penguasaan agraria cenderung terus berlangsung.⁴

Dalam upaya mengatasi persoalan ketersediaan tanah tersebut, pemerintah memperkenalkan kebijakan Bank Tanah yang secara normatif diatur dalam rezim Undang-Undang Cipta Kerja. Saat ini, dasar hukum yang berlaku bukan lagi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, melainkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang mempertahankan pengaturan mengenai Bank Tanah sebagai salah satu instrumen pendukung kebijakan strategis nasional.⁵ Kehadiran Bank Tanah merupakan bagian dari agenda peningkatan ekosistem investasi, pengadaan tanah, serta percepatan pembangunan nasional yang menjadi tujuan utama Undang-Undang Cipta Kerja. Regulasi tersebut secara eksplisit menempatkan pengadaan tanah sebagai salah satu instrumen penting dalam mendorong investasi dan percepatan proyek strategis nasional. Secara konseptual, Bank Tanah dibentuk untuk melakukan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah sehingga negara memiliki cadangan tanah yang dapat digunakan untuk berbagai kebutuhan pembangunan.

Pemerintah berargumen bahwa keberadaan Bank Tanah dapat mengurangi hambatan pengadaan tanah, menekan praktik spekulasi lahan, serta mendukung pelaksanaan reforma agraria melalui penyediaan tanah bagi masyarakat. Bahkan dalam pengaturannya ditegaskan bahwa sebagian aset Bank Tanah dialokasikan untuk kepentingan reforma agraria. Namun demikian, narasi tersebut tidak serta-merta menghilangkan berbagai

⁴ Harvey L Flechner, *Land Banking in the Control of Urban Development* (New York: Praeger Publishers, 1974).

⁵ Celine Gabriella Tampi, "Pembentukan Bank Tanah Berdasarkan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Dalam Rangka Menjamin Kesejahteraan Masyarakat," *Lex Crimen* 10, no. 11 (2021), <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/38410>.

persoalan normatif yang muncul sejak awal pembentukannya.⁶ Kritik utama yang berkembang adalah bahwa Bank Tanah lebih banyak didesain untuk menjamin kepastian akses tanah bagi investasi dibandingkan sebagai instrumen redistribusi tanah yang menjadi esensi reforma agraria. Perdebatan mengenai Bank Tanah menjadi semakin relevan apabila dikaitkan dengan arah pembangunan nasional yang semakin berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan peningkatan investasi. Dalam konsideran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 ditegaskan bahwa penguatan ekosistem investasi dan percepatan proyek strategis nasional merupakan salah satu tujuan utama pembentukan regulasi tersebut. Orientasi tersebut memunculkan pertanyaan kritis mengenai posisi Bank Tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia.⁷ Bank Tanah diproyeksikan sebagai instrumen yang dapat mendukung pelaksanaan reforma agraria melalui penyediaan dan pendistribusian tanah guna mewujudkan pemerataan penguasaan serta pemanfaatan sumber daya agraria. Namun demikian, keberadaannya juga menimbulkan perdebatan karena terdapat pandangan bahwa kebijakan ini berpotensi menjadi mekanisme baru yang mempermudah konsolidasi tanah untuk kepentingan investasi dan pembangunan berskala besar. Perdebatan tersebut menjadi relevan mengingat reforma agraria pada dasarnya bertujuan untuk memperluas akses masyarakat terhadap tanah, khususnya bagi petani kecil dan kelompok rentan, sehingga mereka ditempatkan sebagai subjek utama yang memperoleh manfaat dari kebijakan agraria, bukan sekadar objek pembangunan. Selain menimbulkan perdebatan dalam perspektif hukum agraria, keberadaan Bank Tanah juga memunculkan kekhawatiran terkait perlindungan lingkungan hidup. Kewenangan yang luas dalam perolehan, pengelolaan, dan pemanfaatan tanah berpotensi mendorong perubahan penggunaan lahan secara besar-besaran untuk mendukung kegiatan industri, kawasan ekonomi, pembangunan infrastruktur, maupun proyek strategis nasional. Apabila tidak disertai pengawasan yang efektif, kebijakan tersebut berpotensi mempercepat alih fungsi lahan produktif, mengurangi luas kawasan lindung, meningkatkan tekanan terhadap keseimbangan ekosistem, serta memperbesar risiko terjadinya kerusakan lingkungan. Meskipun Undang-Undang Cipta Kerja tetap mengatur kewajiban pemenuhan persetujuan lingkungan dan penilaian risiko lingkungan dalam kegiatan usaha, efektivitas instrumen tersebut dalam menjamin perlindungan lingkungan hidup masih menjadi objek perdebatan di kalangan akademisi maupun praktisi hukum lingkungan. Berangkat dari kondisi tersebut, Bank Tanah tidak dapat dipahami semata-mata sebagai instrumen administratif dalam pengelolaan tanah, melainkan sebagai kebijakan yang memiliki implikasi luas terhadap arah reforma

⁶ Kafrawi and Rachman Maulana Kafrawi, "Kajian Yuridis Badan Bank Tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia," *Perspektif Hukum* 22, no. 1 (2022): 109–38, <https://doi.org/10.30649/ph.v22i1.119>.

⁷ Nila Erdiana, Budi Santoso, and Mujiono Hafidh Prasetyo, "Eksistensi Bank Tanah Terkait Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja," *Notarius* 14, no. 2 (2021): 930–42, <https://doi.org/10.14710/nts.v14i2.43784>.

agraria, perlindungan lingkungan hidup, serta masa depan hukum pertanahan nasional. Oleh karena itu, diperlukan kajian yang kritis untuk menilai apakah kebijakan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja benar-benar selaras dengan semangat UUPA dan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, atau justru berpotensi menciptakan bentuk baru penguasaan tanah yang mengutamakan kepentingan investasi di atas prinsip keadilan agraria dan keberlanjutan lingkungan. Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya dalam sistem hukum pertanahan nasional di Indonesia, serta bagaimana implikasi kebijakan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja terhadap hukum pertanahan nasional ditinjau dari tujuan pelaksanaan reforma agraria di Indonesia. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji secara mendalam kebijakan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja dengan menempatkannya pada persimpangan antara tujuan reforma agraria dan potensi ancaman terhadap lingkungan hidup.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang berfokus pada penelaahan norma-norma hukum melalui analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang relevan dengan isu hukum yang dikaji. Pendekatan ini dipilih untuk mengidentifikasi, memahami, dan mengevaluasi konstruksi hukum yang mengatur objek penelitian, sekaligus menelaah kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku. Untuk memperoleh analisis yang komprehensif, penelitian ini menerapkan beberapa pendekatan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan tersebut digunakan secara terpadu guna mengungkap perkembangan pengaturan, landasan teoritis, serta dinamika penerapan norma hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.⁸

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer mencakup berbagai sumber hukum yang memiliki kekuatan otoritatif, seperti peraturan perundang-undangan, naskah akademik, risalah pembentukan peraturan perundang-undangan, serta putusan pengadilan yang memiliki relevansi dengan objek penelitian. Sementara itu, bahan hukum sekunder diperoleh dari berbagai karya ilmiah yang memberikan penjelasan, interpretasi, dan kritik terhadap bahan hukum primer, antara lain buku, artikel jurnal, hasil penelitian, serta publikasi ilmiah lainnya di bidang hukum.⁹

C. Hasil dan Pembahasan

1. Pengaturan Bank Tanah Dalam Undang-Undang Cipta Kerja Dan Peraturan Pelaksanaannya Dalam Sistem Hukum Pertanahan

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Surabaya: Kencana, 2005).

⁹ Ibid.

Nasional Di Indonesia

Perkembangan pembangunan nasional yang semakin intensif, diiringi dengan semakin terbatasnya ketersediaan tanah, telah menjadikan persoalan pertanahan sebagai salah satu isu hukum yang paling kompleks di Indonesia. Kompleksitas tersebut tidak hanya berkaitan dengan aspek administratif, tetapi juga menyangkut dimensi sosial, ekonomi, politik, dan lingkungan yang saling beririsan. Berbagai sengketa dan konflik pertanahan terus muncul dalam beragam bentuk, mulai dari tumpang tindih penguasaan lahan akibat perbedaan data dan peta antarinstansi, sengketa pendaftaran dan sertifikasi hak atas tanah, perselisihan batas bidang tanah, konflik pengadaan tanah untuk kepentingan umum, permasalahan objek reforma agraria, sengketa tanah adat atau tanah ulayat, hingga konflik yang timbul akibat adanya putusan pengadilan yang saling bertentangan terhadap objek tanah yang sama.¹⁰

Di samping itu, masih terdapat berbagai persoalan yang berkaitan dengan pengakuan hak masyarakat adat, ketidakakuratan data pertanahan, serta lemahnya sinkronisasi antara kebijakan sektoral yang mengatur pemanfaatan ruang dan sumber daya alam. Beragam persoalan tersebut menunjukkan bahwa sistem pertanahan nasional masih menghadapi tantangan besar dalam mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan efektivitas pengelolaan tanah. Permasalahan pertanahan yang berlangsung secara berulang dan berkepanjangan tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, tetapi juga berdampak pada terhambatnya pelaksanaan pembangunan serta meningkatnya potensi konflik sosial di masyarakat. Di tengah derasnya arus pembangunan nasional yang semakin agresif dan keterbatasan lahan yang semakin nyata, persoalan pertanahan di Indonesia telah menjadi salah satu titik krusial yang paling rumit dan sering memicu konflik berkepanjangan. Berbagai sengketa yang muncul, mulai dari tumpang tindih klaim hak atas tanah, data peta yang tidak sinkron antarlembaga, tanah-tanah terlantar yang dikuasai secara spekulatif, hingga benturan antara kepentingan investasi besar dengan hak masyarakat adat dan petani kecil, menunjukkan betapa rapuhnya sistem pertanahan nasional yang masih berpijak pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam situasi seperti ini, pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang memperkenalkan kebijakan Bank Tanah sebagai semacam “solusi strategis” yang diharapkan mampu menyediakan cadangan lahan secara terintegrasi.¹¹

¹⁰ Djaja, “Quo Vadis Undang-Undang Pokok Agraria? Suatu Tinjauan Terhadap Permasalahan Pertanahan Di Usia Undang-Undang Pokok Agraria Yang Ke Lima Puluh Delapan Tahun.”

¹¹ Bernhard Limbong, *Bank Tanah* (Jakarta: MB Grafika, 2013).

Namun, di balik klaim kemajuan tersebut, muncul pertanyaan kritis apakah kehadiran Bank Tanah ini benar-benar memperkuat semangat keadilan agraria sebagaimana diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA, atau justru menjadi alat baru yang semakin memfasilitasi komersialisasi tanah dan sentralisasi kekuasaan negara atas sumber daya agraria. Secara normatif, Pasal 125 sampai dengan Pasal 135 UU Nomor 6 Tahun 2023 menetapkan pembentukan Badan Bank Tanah sebagai badan khusus yang mengelola tanah dengan kekayaan negara yang dipisahkan. Badan ini diberi fungsi luas mencakup perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, hingga pendistribusian tanah guna menjamin ketersediaan lahan dalam rangka ekonomi berkeadilan. Tujuannya meliputi kepentingan umum, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, hingga reforma agraria, dengan ketentuan minimal 30% dari tanah negara yang dikelola dialokasikan untuk reforma agraria. Pengaturan ini kemudian dioperasionalkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah, yang memberikan landasan kelembagaan berupa Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana.

Tanah yang dikelola diberikan Hak Pengelolaan (HPL) yang cukup kuat, bahkan pemegang HPL Bank Tanah dapat menyusun rencana induk dan memberikan kemudahan bagi investasi. Pada permukaan, pendekatan ini tampak inovatif dan responsif terhadap kebutuhan pembangunan yang mendesak. Namun, jika dicermati lebih dalam, pengaturan semacam ini berpotensi menggeser paradigma hukum agraria nasional dari semangat anti-kolonial dan pro-rakyat menuju model yang lebih berorientasi pasar dan memudahkan akses investor.¹² Kritik paling mendasar terhadap keberadaan Bank Tanah adalah risiko terjadinya pergeseran fungsi sosial tanah yang menjadi ruh utama UUPA. Pasal 6 UUPA dengan tegas menyatakan bahwa semua hak atas tanah memiliki fungsi sosial, dan Pasal 7 melarang penguasaan tanah yang melampaui batas. Sementara itu, Bank Tanah dengan kewenangan HPL-nya justru membuka peluang besar bagi pemanfaatan tanah untuk proyek strategis nasional dan investasi swasta.

Meskipun regulasi menyebutkan sifat transparan, akuntabel, dan nonprofit, realitas kelembagaan yang hibrida antara badan publik dan elemen komersial menimbulkan kekhawatiran serius akan terjadinya komersialisasi tanah secara terselubung. Bagaimana mungkin sebuah lembaga yang dibiayai oleh APBN, pendapatan sendiri, dan penyertaan modal dapat tetap konsisten menjaga prinsip nirlaba ketika tekanan investasi dan pertumbuhan ekonomi begitu kuat? Potensi konflik kepentingan di sini sangat nyata, terutama ketika tanah yang dikelola Bank Tanah justru menjadi komoditas yang harganya terus melambung dan semakin sulit diakses oleh masyarakat kecil. Lebih jauh lagi,

¹² Hilman Tisnawan, "Optimalisasi Pemberdayaan Kekayaan Negara" (Jakarta, 2005).

pembentukan Bank Tanah ini memunculkan masalah koordinasi kelembagaan yang belum terselesaikan secara memadai. Di satu sisi, ada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang secara historis menjadi penanggung jawab utama pertanahan, di sisi lain terdapat mekanisme reforma agraria melalui Perpres Nomor 62 Tahun 2023 yang sudah memiliki struktur sendiri. Kehadiran Bank Tanah sebagai badan khusus berpotensi menciptakan tumpang tindih kewenangan, dualisme kebijakan, dan bahkan perebutan sumber daya anggaran.

Belum lagi soal pengakuan hak masyarakat adat dan tanah ulayat sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPA; regulasi Bank Tanah cenderung minim memberikan jaminan partisipasi dan perlindungan yang memadai terhadap kelompok-kelompok rentan ini. Dalam praktiknya, pengadaan tanah untuk kepentingan “umum” sering kali berujung pada penggusuran dan ketidakadilan ganti rugi, sebuah pola lama yang dikhawatirkan akan semakin terfasilitasi oleh keberadaan Bank Tanah dengan kewenangan HPL-nya yang luas.

Dari perspektif tata kelola, meskipun regulasi menekankan prinsip transparansi dan akuntabilitas, dominasi unsur pemerintah dalam struktur organisasi Bank Tanah (Komite, Dewan Pengawas, dan Badan Pelaksana) membuat independensi pengawasan menjadi sangat dipertanyakan. Tanpa mekanisme check and balance yang kuat serta partisipasi masyarakat sipil yang bermakna, lembaga ini berisiko menjadi alat birokratis yang rentan terhadap penyalahgunaan wewenang dan praktik korupsi dalam pengelolaan aset tanah negara yang sangat bernilai. Pendanaan yang bersumber dari berbagai kanal, termasuk pendapatan sendiri dari pemanfaatan tanah, juga membuka celah bagi orientasi profit-oriented yang bertentangan dengan semangat reforma agraria sejati. Apabila Bank Tanah lebih banyak menyediakan lahan untuk korporasi besar daripada mendistribusikan tanah kepada petani dan masyarakat miskin, maka kebijakan ini bukanlah kemajuan, melainkan kemunduran yang menyimpang dari cita-cita UUPA sebagai hukum agraria nasional yang berkeadilan.¹³

Secara keseluruhan, kehadiran Bank Tanah dalam kerangka Undang-Undang Cipta Kerja mencerminkan upaya negara untuk menjawab tantangan zaman dengan pendekatan yang lebih terintegrasi dan responsif terhadap kebutuhan investasi. Namun, di balik inovasi kelembagaan tersebut tersimpan risiko besar berupa pelemahan prinsip-prinsip dasar hukum agraria nasional, yaitu keadilan sosial, fungsi sosial tanah, dan perlindungan hak rakyat. Tanpa evaluasi berkala yang independen, penguatan pengawasan publik, harmonisasi antarlembaga, serta penyesuaian regulasi yang lebih tegas dalam melindungi kelompok masyarakat ekonomi lemah, Bank Tanah berpotensi menjadi

¹³ Padmo Wahjono, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila* (Jakarta: CV Rajawali, 1992).

instrumen yang justru memperlebar kesenjangan agraria daripada menyempitkan.

Oleh karena itu, implementasi kebijakan ini harus terus dikawal secara kritis agar tidak menyimpang dari mandat konstitusional untuk mewujudkan kemakmuran rakyat secara merata, bukan sekadar memperlancar laju investasi dengan mengorbankan keadilan dan keberlanjutan lingkungan hidup di masa depan. Hanya dengan pendekatan yang benar-benar berpihak pada rakyat, Bank Tanah dapat menjadi bagian solusi, bukan sumber masalah baru dalam sejarah pertanahan Indonesia.

2. Implikasi Kebijakan Bank Tanah Dalam Undang-Undang Cipta Kerja Terhadap Hukum Pertanahan Nasional Ditinjau Dari Tujuan Pelaksanaan Reforma Agraria Di Indonesia

Keberadaan Bank Tanah yang saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja serta Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah membawa implikasi yang sangat signifikan terhadap arah perkembangan hukum pertanahan nasional, khususnya apabila dianalisis dari perspektif tujuan pelaksanaan reforma agraria di Indonesia. Secara normatif, pembentukan Bank Tanah dimaksudkan sebagai instrumen negara untuk menjamin ketersediaan tanah bagi kepentingan umum, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria. Melalui mekanisme penghimpunan, pengelolaan, dan pendistribusian tanah, negara berupaya mengatasi persoalan klasik berupa keterbatasan lahan, tingginya biaya pengadaan tanah, praktik spekulasi tanah, serta berbagai hambatan pembangunan yang selama ini sering terjadi. Kebijakan tersebut sejalan dengan tujuan Undang-Undang Cipta Kerja yang menitikberatkan pada peningkatan ekosistem investasi, kemudahan berusaha, dan percepatan pembangunan nasional.¹⁴

Namun demikian, apabila ditinjau dari paradigma reforma agraria yang berlandaskan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, keberadaan Bank Tanah menimbulkan sejumlah implikasi yuridis yang memerlukan perhatian kritis. Reforma agraria pada hakikatnya tidak hanya bertujuan menyediakan tanah bagi pembangunan, tetapi juga melakukan penataan kembali struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah agar lebih adil serta mampu mengurangi ketimpangan agraria yang selama ini terjadi. Oleh karena itu, keberhasilan suatu kebijakan pertanahan tidak semata-mata diukur dari kemampuannya menyediakan lahan bagi investasi atau proyek strategis nasional, melainkan dari

¹⁴ Dwi Kusumo Wardhani, "Disharmoni Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)," *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha* 6, no. 2 (2020): 440–55, <https://doi.org/10.23887/jkh.v6i2.28095>.

sejauh mana kebijakan tersebut mampu meningkatkan akses masyarakat, khususnya petani kecil, masyarakat adat, nelayan, dan kelompok rentan lainnya terhadap sumber-sumber agraria.

Implikasi pertama yang muncul adalah terjadinya pergeseran orientasi hukum pertanahan nasional dari paradigma redistribusi tanah menuju paradigma manajemen aset pertanahan. Melalui Bank Tanah, negara tidak hanya berperan sebagai regulator yang mengatur hubungan hukum antara masyarakat dan tanah, tetapi juga menjadi pengelola cadangan tanah dalam skala besar. Kondisi ini berpotensi mengubah orientasi kebijakan agraria yang semula berfokus pada pemerataan penguasaan tanah menjadi lebih berorientasi pada penyediaan lahan bagi kepentingan pembangunan dan investasi. Akibatnya, tujuan reforma agraria untuk memperbaiki struktur ketimpangan penguasaan tanah berpotensi bergeser apabila distribusi tanah yang dilakukan lebih banyak diarahkan kepada kepentingan ekonomi dibandingkan kepada kelompok masyarakat yang menjadi subjek reforma agraria. Implikasi kedua berkaitan dengan penguatan rezim Hak Pengelolaan (HPL) dalam sistem hukum pertanahan nasional. Bank Tanah memperoleh kewenangan untuk mengelola tanah melalui HPL yang selanjutnya dapat menjadi dasar pemberian Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai kepada pihak lain.¹⁵

Secara yuridis, pengaturan ini memperluas fungsi HPL sebagai instrumen penguasaan negara atas tanah. Akan tetapi, dalam praktiknya terdapat kekhawatiran bahwa mekanisme tersebut dapat mempermudah konsolidasi tanah dalam skala besar oleh korporasi atau investor melalui hubungan hukum dengan Bank Tanah.¹⁶ Apabila tidak disertai pembatasan yang jelas dan pengawasan yang efektif, kondisi ini berpotensi menimbulkan bentuk baru konsentrasi penguasaan tanah yang bertentangan dengan semangat UUPA yang menolak monopoli agraria dan menempatkan fungsi sosial tanah sebagai prinsip fundamental dalam pengelolaan sumber daya agraria. Implikasi ketiga adalah munculnya potensi tumpang tindih kewenangan antara Bank Tanah dengan institusi lain yang memiliki tugas dalam pelaksanaan reforma agraria. Dalam sistem reforma agraria nasional telah terdapat berbagai instrumen dan kelembagaan yang berfungsi melakukan penataan aset dan penataan akses, termasuk Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA).

Kehadiran Bank Tanah dengan kewenangan yang luas dalam penghimpunan, pengelolaan, dan pendistribusian tanah berpotensi menimbulkan irisan kewenangan apabila tidak terdapat koordinasi yang

¹⁵ Desy Nurkristia Tejawati, "Penerapan Bank Tanah Di Indonesia Yang Berlandaskan Teori Keadilan Bermartabat," *Perspektif* 27, no. 3 (2022): 139–46, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v27i3.841>.

¹⁶ Yuliandi and Dian Puspitasari, *Bank Tanah: Suatu Pengantar* (Sumedang: CV Mega Press Nusantara, 2022).

jelas.¹⁷ Akibatnya, pelaksanaan reforma agraria dapat menghadapi persoalan efektivitas, harmonisasi kebijakan, dan kepastian hukum dalam menentukan lembaga mana yang memiliki otoritas utama dalam penyediaan tanah bagi program redistribusi tanah. Selain itu, keberadaan Bank Tanah juga menimbulkan implikasi terhadap perlindungan hak-hak masyarakat atas tanah. Secara teoritis, pencadangan tanah yang dilakukan negara dapat meningkatkan efisiensi pembangunan dan mencegah praktik spekulasi tanah. Akan tetapi, dalam konteks masyarakat yang memiliki keterbatasan akses terhadap informasi dan perlindungan hukum, kebijakan tersebut dapat memunculkan ketimpangan baru apabila proses pengadaan dan pemanfaatan tanah tidak dilaksanakan secara partisipatif. Oleh karena itu, prinsip transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, dan penghormatan terhadap hak atas tanah harus menjadi elemen utama dalam penyelenggaraan Bank Tanah agar tidak menimbulkan konflik agraria baru.

Dari perspektif lingkungan hidup, kebijakan Bank Tanah juga membawa implikasi yang tidak dapat diabaikan. Kewenangan penghimpunan dan penyediaan tanah dalam jumlah besar berpotensi mendorong percepatan alih fungsi lahan untuk kepentingan industri, infrastruktur, kawasan ekonomi, dan proyek strategis nasional. Meskipun rezim perizinan berbasis risiko dalam Undang-Undang Cipta Kerja tetap mensyaratkan adanya penilaian terhadap aspek lingkungan, pemanfaatan sumber daya, serta persetujuan lingkungan dalam kegiatan usaha, efektivitas pengawasan terhadap implementasinya tetap menjadi faktor penentu keberhasilan perlindungan lingkungan hidup. Dengan demikian, tanpa pengendalian yang memadai, Bank Tanah berpotensi memperbesar tekanan terhadap kawasan lindung, lahan pertanian produktif, dan ekosistem yang memiliki fungsi ekologis penting. Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa implikasi kebijakan Bank Tanah terhadap hukum pertanahan nasional bersifat ambivalen.

Di satu sisi, Bank Tanah dapat menjadi instrumen yang efektif untuk mendukung pelaksanaan reforma agraria melalui penyediaan tanah yang lebih terencana, pengendalian spekulasi tanah, dan percepatan pembangunan nasional. Namun di sisi lain, kebijakan ini juga berpotensi menggeser orientasi reforma agraria dari agenda pemerataan penguasaan tanah menuju agenda penyediaan lahan bagi investasi apabila tidak disertai pengawasan yang ketat, pembatasan kewenangan yang jelas, dan komitmen kuat terhadap prinsip fungsi sosial tanah. Oleh karena itu, keberhasilan Bank Tanah dalam mendukung reforma agraria tidak ditentukan oleh luas tanah yang berhasil dihimpun, melainkan oleh sejauh mana kebijakan tersebut mampu mewujudkan keadilan agraria, mengurangi ketimpangan penguasaan tanah,

¹⁷ Badan Bank Tanah, "Company Profile," 2023, <https://banktanah.id/profile/home>.

melindungi lingkungan hidup, serta memastikan bahwa tanah tetap dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan UUPA.

D. Penutup

Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa pengaturan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja beserta Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 merupakan upaya negara untuk membangun sistem penyediaan dan pengelolaan tanah yang lebih terencana guna mendukung pembangunan nasional, kepentingan umum, pemerataan ekonomi, serta pelaksanaan reforma agraria. Kehadiran Bank Tanah memberikan instrumen baru bagi negara untuk menghimpun, mengelola, dan mendistribusikan tanah sehingga diharapkan mampu mengurangi hambatan pengadaan lahan, menekan praktik spekulasi tanah, dan menjamin ketersediaan tanah bagi kebutuhan pembangunan di masa depan. Namun demikian, pengaturan tersebut juga menimbulkan sejumlah persoalan mendasar dalam sistem hukum pertanahan nasional.

Kewenangan yang luas melalui Hak Pengelolaan (HPL), orientasi penyediaan lahan bagi investasi, potensi tumpang tindih dengan kelembagaan reforma agraria, serta belum optimalnya jaminan perlindungan terhadap hak masyarakat adat dan kelompok rentan menunjukkan bahwa Bank Tanah masih menyimpan risiko terjadinya pergeseran paradigma dari reforma agraria yang berorientasi pada pemerataan penguasaan tanah menuju pengelolaan tanah sebagai instrumen pembangunan ekonomi. Oleh karena itu, implikasi Bank Tanah terhadap hukum pertanahan nasional bersifat ganda, yakni berpotensi menjadi sarana mewujudkan keadilan agraria apabila dikelola secara transparan dan berpihak kepada rakyat, tetapi juga berpotensi memperkuat konsentrasi penguasaan tanah apabila lebih diarahkan untuk memenuhi kebutuhan investasi daripada mengurangi ketimpangan agraria yang selama ini menjadi persoalan struktural di Indonesia.

Pemerintah perlu melakukan penyempurnaan pengaturan dan tata kelola Bank Tanah dengan mempertegas batas kewenangan, memperkuat mekanisme pengawasan yang independen, serta memastikan adanya harmonisasi dengan kebijakan reforma agraria dan sistem hukum pertanahan nasional yang berlandaskan UUPA. Selain itu, pelaksanaan Bank Tanah harus menempatkan fungsi sosial tanah sebagai prinsip utama melalui peningkatan partisipasi masyarakat, perlindungan yang lebih kuat terhadap hak masyarakat adat, petani, dan kelompok rentan, serta pengawasan yang ketat terhadap pemanfaatan tanah untuk kepentingan investasi. Dengan demikian, Bank Tanah tidak hanya berfungsi sebagai instrumen penyediaan lahan bagi pembangunan, tetapi juga menjadi sarana nyata untuk mengurangi ketimpangan penguasaan tanah, mencegah konflik agraria, menjaga keberlanjutan lingkungan hidup, dan mewujudkan tujuan reforma agraria sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Admosudirjo, P. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, 1998.
- Flechner, Harvey L. *Land Banking in the Control of Urban Development*. New York: Praeger Publishers, 1974.
- Limbong, Bernhard. *Bank Tanah*. Jakarta: MB Grafika, 2013.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Surabaya: Kencana, 2005.
- Suardi. *Hukum Agraria*. Jakarta: Badan Penerbit IBLAM, 2005.
- Tisnawan, Hilman. "Optimalisasi Pemberdayaan Kekayaan Negara." Jakarta, 2005.
- Wahjono, Padmo. *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*. Jakarta: CV Rajawali, 1992.
- Yuliandi, and Dian Puspitasari. *Bank Tanah: Suatu Pengantar*. Sumedang: CV Mega Press Nusantara, 2022.

Jurnal

- Djaja, Benny. "Quo Vadis Undang-Undang Pokok Agraria? Suatu Tinjauan Terhadap Permasalahan Pertanahan Di Usia Undang-Undang Pokok Agraria Yang Ke Lima Puluh Delapan Tahun." *Jurnal Era Hukum* 16, no. 1 (2018). <https://doi.org/10.24912/erahukum.v16i1.2372>.
- Erdiana, Nila, Budi Santoso, and Mujiono Hafidh Prasetyo. "Eksistensi Bank Tanah Terkait Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja." *Notarius* 14, no. 2 (2021): 930–42. <https://doi.org/10.14710/nts.v14i2.43784>.
- Kafrawi, and Rachman Maulana Kafrawi. "Kajian Yuridis Badan Bank Tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia." *Perspektif Hukum* 22, no. 1 (2022): 109–38. <https://doi.org/10.30649/ph.v22i1.119>.
- Tampi, Celine Gabriella. "Pembentukan Bank Tanah Berdasarkan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Dalam Rangka Menjamin Kesejahteraan Masyarakat." *Lex Crimen* 10, no. 11 (2021). <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/38410>.
- Tejawati, Desy Nurkristia. "Penerapan Bank Tanah Di Indonesia Yang Berlandaskan Teori Keadilan Bermartabat." *Perspektif* 27, no. 3 (2022): 139–46. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v27i3.841>.
- Wardhani, Dwi Kusumo. "Disharmoni Antara RUU Cipta Kerja Bab Pertanahan Dengan Prinsip-Prinsip UU Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)." *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha* 6, no. 2 (2020): 440–55. <https://doi.org/10.23887/jkh.v6i2.28095>.

Website

- Badan Bank Tanah. "Company Profile," 2023. <https://banktanah.id/profile/home>.