



Problematika Bank Tanah dalam Reforma Agraria

(Antara Penyediaan Tanah dan Risiko Konsentrasi Penguasaan Lahan)

Haedar Ibnu Roif¹, Sri Wahyu Handayani²

Universitas Jenderal Soedirman Indonesia¹⁻²

Email Korespondensi: haedar.roif@mhs.unsoed.ac.id

Article received: 01 Januari 2026, Review process: 12 Januari 2026

Article Accepted: 22 Maret 2026, Article published: 29 Juni 2026

ABSTRACT

This article examines the problems of the Land Bank in agrarian reform, particularly the relationship between land provision for public purposes and the risk of land-control concentration. The study aims to analyze the position of the Land Bank within Indonesia's agrarian law system and to assess its potential to support or deviate from the agenda of agrarian justice. This research uses normative legal research with statutory, conceptual, and analytical approaches. The findings show that the Land Bank can be understood as an instrument for implementing the state's right to control land, provided that its management is directed toward people's welfare, social function, transparency, and agrarian justice. Nevertheless, the broad authority to acquire, manage, utilize, and distribute land through the Right of Management may create new risks when the land is later granted to other parties through derivative rights such as cultivation rights, building rights, or use rights. The Land Bank therefore should not be measured merely by the amount of land it controls, but by the extent to which its distribution expands access for farmers, low-income communities, and agrarian reform subjects. The implication is that the Land Bank requires stronger participatory control and clear limits so it does not become a legal mechanism for concentrating land control under the language of development and investment.

Keywords: Land Bank, Agrarian Reform, Right of Management, Social Function of Land, Agrarian Justice.

ABSTRAK

Artikel ini membahas problematika Bank Tanah dalam reforma agraria, khususnya dalam hubungan antara penyediaan tanah untuk kepentingan umum dan risiko konsentrasi penguasaan lahan. Kehadiran Bank Tanah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 pada dasarnya dimaksudkan untuk menjamin ketersediaan tanah bagi pembangunan, kepentingan sosial, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria. Akan tetapi, kewenangan Bank Tanah dalam memperoleh, mengelola, memanfaatkan, dan mendistribusikan tanah melalui skema Hak Pengelolaan menimbulkan persoalan hukum agraria. Tanah yang dihimpun negara dapat diberikan hak turunan kepada pihak lain, seperti HGU, HGB, atau Hak Pakai, sehingga membuka ruang bagi penguasaan lahan oleh aktor tertentu. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan analitis. Hasil kajian menunjukkan bahwa Bank Tanah memiliki kedudukan sebagai instrumen pelaksanaan hak menguasai negara, sepanjang pengelolaannya diarahkan untuk kemakmuran rakyat dan keadilan agraria. Meski demikian, Bank Tanah berisiko bergeser menjadi mekanisme legal konsentrasi

penguasaan lahan apabila orientasi pemanfaatannya lebih dominan pada investasi dan proyek ekonomi dibanding redistribusi tanah kepada masyarakat. Karena itu, pengelolaan Bank Tanah harus dikendalikan melalui prinsip fungsi sosial tanah, transparansi, partisipasi masyarakat, serta keberpihakan kepada subjek reforma agraria.

Kata Kunci: Bank Tanah; reforma agraria; Hak Pengelolaan; fungsi sosial tanah; keadilan agraria.

PENDAHULUAN

Tanah selalu menempati posisi yang khusus dalam kehidupan hukum, sosial, dan ekonomi masyarakat Indonesia. Ia bukan hanya benda yang memiliki nilai jual, tetapi juga ruang hidup, sumber penghidupan, serta bagian dari relasi antara negara dan rakyat. Cara negara mengatur tanah akan sangat menentukan siapa yang memperoleh akses, siapa yang tersingkir, dan bagaimana keadilan agraria diwujudkan. Karena itu, setiap kebijakan pertanahan tidak cukup dibaca dari sisi administratif semata. Ia perlu dilihat dari dampaknya terhadap struktur penguasaan tanah di masyarakat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menempatkan tanah dalam kerangka yang berbeda dari logika kepemilikan privat murni. Negara diberi kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Kewenangan tersebut lahir dari konsep hak menguasai negara. Dalam pengertian agraria, hak menguasai negara adalah kewenangan publik negara untuk mengatur, mengurus, menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah, serta mengatur perbuatan hukum mengenai tanah. Hak ini bukan hak milik negara atas seluruh tanah, melainkan mandat konstitusional agar penguasaan dan pemanfaatan tanah diarahkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Dari sini dapat dilihat bahwa kebijakan agraria seharusnya tidak memberi ruang bagi penguasaan tanah yang berlebihan, baik oleh individu, korporasi, maupun negara melalui lembaga tertentu.

Dalam perkembangan terbaru, salah satu kebijakan pertanahan yang menarik perhatian adalah pembentukan Badan Bank Tanah. Lembaga ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Secara normatif, Bank Tanah dibentuk untuk menjamin ketersediaan tanah bagi kepentingan umum, kepentingan sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria. Bank Tanah juga menjalankan fungsi yang cukup luas, mulai dari perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, sampai pendistribusian tanah.

Pada satu sisi, kehadiran Bank Tanah dapat dipahami sebagai upaya negara menjawab persoalan klasik dalam bidang pertanahan. Selama ini, penyediaan tanah untuk kepentingan umum kerap terhambat oleh harga tanah yang terus meningkat, spekulasi lahan, sengketa pertanahan, serta keterbatasan objek tanah untuk program reforma agraria. Melalui Bank Tanah, negara berusaha membangun cadangan tanah yang lebih tertata. Tanah yang dikelola diharapkan dapat digunakan untuk pembangunan fasilitas publik, perumahan rakyat, kepentingan

sosial, konsolidasi lahan, serta redistribusi tanah kepada kelompok masyarakat yang membutuhkan.

Meski begitu, pembentukan Bank Tanah tidak dapat dilepaskan dari kritik hukum agraria. Bank Tanah bukan hanya lembaga pencatat atau penyedia data pertanahan. Lembaga ini dapat memperoleh tanah, mengelola tanah, memanfaatkan tanah, dan mendistribusikan tanah. Tanah yang dikelola Bank Tanah diberikan dalam bentuk Hak Pengelolaan. Di atas Hak Pengelolaan tersebut dapat diberikan hak lain, seperti Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai kepada pihak lain. Skema seperti ini membuka ruang bagi tanah yang dihimpun oleh negara untuk masuk kembali ke dalam hubungan pemanfaatan dengan aktor non-negara, termasuk badan usaha dan kepentingan investasi.

Di titik inilah pertanyaan hukum mulai muncul. Jika Bank Tanah dibentuk untuk mendukung reforma agraria, maka pengelolaan tanahnya harus dibaca dari tujuan akhir distribusinya. Tanah yang dihimpun negara tidak boleh berhenti sebagai angka dalam daftar aset. Ia harus benar-benar diarahkan untuk memperbaiki struktur penguasaan tanah yang timpang. Apabila tanah tersebut lebih banyak digunakan untuk proyek ekonomi skala besar, kawasan industri, atau kerja sama pemanfaatan dengan pihak tertentu, maka Bank Tanah berisiko menjauh dari semangat reforma agraria. Secara administratif, mekanismenya mungkin sah. Secara agraria, orientasinya tetap perlu dipertanyakan.

Data mengenai aset Bank Tanah memperlihatkan bahwa persoalan ini tidak lagi berada pada wilayah teoritis. Badan Bank Tanah memiliki aset persediaan tanah sekitar 34.617,97 hektare yang tersebar di 45 kabupaten/kota. Pada bagian lain, terdapat pula angka sekitar 34.767,05 hektare kemudian laporan pada Mei 2026 menyebutkan bahwa Bank Tanah menargetkan total Hak Pengelolaan mencapai 70.257,41 hektare pada tahun 2026, dengan realisasi sampai 30 April 2026 sebesar 35.011,75 hektare atau sekitar 49,84 persen dari target tahunan. Angka tersebut menunjukkan bahwa Bank Tanah sedang bergerak menjadi salah satu aktor besar dalam penguasaan dan pengelolaan tanah nasional (Tanah, 2026).

Untuk membaca persoalan tersebut, tulisan ini menggunakan teori hak menguasai negara, teori fungsi sosial hak atas tanah, dan gagasan keadilan agraria. Teori hak menguasai negara dipahami sebagai teori yang menjelaskan kedudukan negara bukan sebagai pemilik tanah, tetapi sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang diberi mandat untuk mengatur penguasaan, penggunaan, persediaan, dan pemanfaatan tanah. Melalui teori ini, kewenangan Bank Tanah dapat diuji: apakah masih berada dalam batas pengaturan untuk kemakmuran rakyat, atau justru berkembang menjadi penguasaan tanah yang terlalu terpusat pada negara.

Teori fungsi sosial hak atas tanah menjelaskan bahwa setiap hak atas tanah tidak boleh digunakan semata-mata untuk kepentingan pribadi, institusi, atau pemegang haknya saja. Penggunaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat, keseimbangan sosial, dan kemanfaatan bersama. Teori ini berangkat dari pandangan bahwa tanah memiliki hubungan erat dengan kehidupan banyak orang, sehingga penguasaannya tidak boleh dilepaskan dari tanggung jawab sosial. Dalam konteks Bank Tanah, teori fungsi sosial digunakan untuk menilai apakah

tanah yang dikelola melalui Hak Pengelolaan benar-benar memberi manfaat sosial, atau lebih dominan diarahkan untuk kepentingan ekonomi dan investasi.

Sementara itu, keadilan agraria dipahami sebagai gagasan mengenai pembagian akses, penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah secara lebih adil. Keadilan agraria tidak hanya berbicara tentang legalitas penguasaan tanah, tetapi juga tentang siapa yang memperoleh manfaat, siapa yang kehilangan akses, dan apakah kebijakan pertanahan mampu mengurangi ketimpangan struktural. Gagasan ini menjadi penting karena reforma agraria tidak cukup dipahami sebagai kegiatan menyediakan tanah atau menghimpun tanah dalam satu lembaga negara. Reforma agraria harus diarahkan pada perubahan struktur agraria agar masyarakat kecil, petani, masyarakat berpenghasilan rendah, dan kelompok yang selama ini sulit memperoleh tanah dapat memperoleh akses yang lebih (Bening & Rafiqi, 2022).

Berdasarkan tiga kerangka tersebut, Bank Tanah perlu ditempatkan sebagai lembaga yang tidak hanya sah secara hukum positif, tetapi juga harus diuji secara substantif. Hak Pengelolaan yang diberikan kepada Bank Tanah memang memberi dasar hukum bagi negara untuk menguasai dan mengatur tanah dalam jangka panjang. Akan tetapi, kewenangan itu tidak boleh bergerak tanpa batas. Jika tanah yang dihimpun oleh Bank Tanah lebih banyak dialirkan kepada proyek ekonomi skala besar, sedangkan redistribusi kepada masyarakat berjalan terbatas, maka terdapat jarak antara tujuan reforma agraria dan praktik pengelolaan tanah (Satrianty & Maulisa, 2024).

Persoalan lain terletak pada penggunaan istilah kepentingan umum dan pemerataan ekonomi dalam pengelolaan Bank Tanah. Kedua istilah tersebut terdengar ideal, tetapi batasnya sering tidak mudah ditentukan. Kepentingan umum dapat berarti pembangunan jalan, sekolah, rumah sakit, perumahan rakyat, dan fasilitas publik lain. Akan tetapi, dalam praktik pembangunan, istilah tersebut sering berdekatan dengan proyek strategis, investasi, kawasan industri, dan agenda ekonomi skala besar. Ketika tanah Bank Tanah disalurkan kepada pihak lain melalui hak-hak turunan, perlu ada ukuran yang tegas agar distribusi manfaatnya tidak hanya dinikmati oleh negara dan investor. Kebijakan pertanahan harus tetap berpihak kepada masyarakat yang selama ini mengalami ketimpangan akses terhadap tanah (Permadi, 2023).

Berdasarkan uraian tersebut, Bank Tanah berada dalam posisi yang ambivalen. Ia dapat menjadi instrumen negara untuk menyediakan tanah bagi kepentingan umum dan mendukung reforma agraria. Pada saat yang sama, kewenangannya yang luas dapat membuka risiko konsentrasi penguasaan lahan apabila tidak dikendalikan oleh prinsip fungsi sosial tanah dan keadilan agraria. Tulisan ini berangkat dari persoalan tersebut dengan membahas dua pertanyaan utama. Pertama, bagaimana kedudukan Bank Tanah dalam sistem hukum agraria nasional sebagai instrumen penyediaan tanah untuk kepentingan umum dan reforma agraria. Kedua, bagaimana risiko konsentrasi penguasaan lahan dalam pengelolaan tanah oleh Bank Tanah jika ditinjau dari prinsip fungsi sosial tanah dan keadilan agraria (Mutia et al., 2024).

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan analitis. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah ketentuan mengenai pertanahan dan Bank Tanah, terutama UUPA, Undang-Undang Cipta Kerja, serta Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep hak menguasai negara, fungsi sosial hak atas tanah, Hak Pengelolaan, kepentingan umum, dan keadilan agraria. Sementara itu, pendekatan analitis digunakan untuk menilai apakah Bank Tanah benar-benar sejalan dengan tujuan reforma agraria atau justru berpotensi melahirkan konsentrasi penguasaan lahan (Putra et al., 2025). Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, laporan lembaga, serta data resmi mengenai pengelolaan tanah oleh Bank Tanah. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan. Seluruh bahan hukum dianalisis secara kualitatif dengan menafsirkan hubungan antara norma hukum, asas agraria, kewenangan Bank Tanah, dan prinsip keadilan agraria (Rejekiingsih, 2016).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Bank Tanah memiliki posisi hukum yang strategis, tetapi sekaligus menyimpan risiko konsentrasi penguasaan lahan apabila kewenangannya tidak dikendalikan oleh prinsip fungsi sosial tanah dan keadilan agraria.

Kedudukan Bank Tanah dalam Sistem Hukum Agraria Nasional sebagai Instrumen Penyediaan Tanah untuk Kepentingan Umum dan Reforma Agraria

Kehadiran Bank Tanah dalam sistem hukum agraria Indonesia tidak dapat dilepaskan dari cara negara memaknai kewenangannya atas tanah. Dalam UUPA, negara diberi kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Kewenangan tersebut bersumber dari hak menguasai negara. Dalam kerangka ini, negara bukan pemilik tanah dalam arti privat, melainkan organisasi kekuasaan rakyat yang diberi mandat untuk mengatur hubungan hukum antara orang, badan hukum, dan tanah. Karena itu, Bank Tanah harus ditempatkan sebagai bagian dari pelaksanaan mandat publik negara di bidang pertanahan, bukan sebagai lembaga yang bebas menghimpun dan mengelola tanah tanpa batas (Erdiana et al., 2021).

Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah menempatkan Bank Tanah sebagai badan khusus yang diberi kewenangan untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan, kepentingan umum, kepentingan sosial, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria. Dari rumusan tersebut, terlihat bahwa Bank Tanah tidak dibentuk hanya untuk kepentingan administratif. Ia diberi posisi sebagai instrumen negara untuk memastikan tanah tersedia bagi berbagai kebutuhan publik dan pembangunan. PP tersebut juga memberi fungsi kepada

Bank Tanah dalam perencanaan, perolehan tanah, pengadaan tanah, pengelolaan tanah, pemanfaatan tanah, dan pendistribusian tanah (Sanjaya & Djaja, 2021).

Dilihat dari sisi hukum agraria, fungsi tersebut cukup strategis. Selama ini, negara sering menghadapi kesulitan ketika membutuhkan tanah untuk pembangunan fasilitas umum, perumahan rakyat, kawasan sosial, atau program reforma agraria. Hambatan yang muncul tidak hanya berkaitan dengan ketersediaan tanah, tetapi juga harga tanah yang terus meningkat, spekulasi, status tanah yang belum jelas, dan sengketa yang belum selesai. Dalam kondisi seperti itu, Bank Tanah hadir sebagai lembaga yang diharapkan dapat menyediakan cadangan tanah secara lebih terencana. Laman resmi Bank Tanah juga menyebutkan mandat lembaga ini untuk menjamin ketersediaan tanah bagi kepentingan sosial, kepentingan umum, pembangunan, konsolidasi lahan, pemerataan ekonomi, dan reforma agraria (Nurdin, 2022).

Kedudukan Bank Tanah sebagai instrumen penyedia tanah dapat dibaca melalui tiga fungsi utama. Pertama, Bank Tanah berfungsi sebagai pengumpul dan pengelola tanah. Fungsi ini membuat negara memiliki persediaan tanah yang dapat digunakan ketika dibutuhkan untuk kepentingan tertentu. Kedua, Bank Tanah berfungsi sebagai penghubung antara kebutuhan pembangunan dan ketersediaan tanah. Melalui Bank Tanah, negara tidak selalu memulai dari proses pengadaan tanah yang panjang setiap kali ada kebutuhan pembangunan. Ketiga, Bank Tanah diposisikan sebagai instrumen reforma agraria, terutama ketika tanah yang dikelola dialokasikan kepada masyarakat yang membutuhkan akses terhadap tanah (Widodo & Musthofa, 2022). Akan tetapi, posisi tersebut tidak boleh dibaca secara terlalu sederhana. Bank Tanah memang lahir dari mandat negara, tetapi mandat tersebut harus tetap tunduk pada prinsip dasar UUPA. Hak menguasai negara tidak memberi legitimasi kepada negara untuk menjadi penguasa tanah dalam arti mutlak. Negara hanya dapat menguasai tanah sejauh penguasaan itu dipakai untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Maka, semakin luas kewenangan Bank Tanah dalam memperoleh dan mengelola tanah, semakin besar pula tuntutan untuk memastikan bahwa tanah tersebut benar-benar diarahkan kepada kepentingan publik dan keadilan agraria (Trisna & Sandela, 2021). Persoalan menjadi lebih kompleks karena tanah yang dikelola oleh Bank Tanah berada dalam skema Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan memberi ruang bagi Bank Tanah untuk mengatur peruntukan dan penggunaan tanah, serta menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak lain melalui hak atas tanah tertentu. Di atas Hak Pengelolaan dapat diberikan Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai. Secara hukum, konstruksi ini memungkinkan tanah yang dikuasai Bank Tanah digunakan oleh pihak lain berdasarkan perjanjian atau keputusan pemberian hak. Pada titik ini, Bank Tanah tidak hanya menjadi penyimpan cadangan tanah, tetapi juga aktor yang menentukan kepada siapa tanah diberikan dan untuk kepentingan apa tanah dimanfaatkan (Mahardika & Suyanto, 2022).

Dari sudut fungsi sosial tanah, kedudukan Bank Tanah harus diuji pada manfaat sosial yang dihasilkan dari pengelolaan tersebut. Fungsi sosial hak atas tanah menuntut agar setiap penggunaan tanah tidak semata-mata menguntungkan pemegang hak atau pihak yang menguasainya. Tanah harus memberi manfaat bagi

masyarakat dan tidak boleh menjadi alat untuk memperdalam ketimpangan. Prinsip ini menjadi ukuran penting bagi Bank Tanah. Apabila tanah yang dikelola hanya menjadi instrumen untuk mempercepat investasi atau proyek ekonomi, sedangkan akses masyarakat kecil terhadap tanah tidak bertambah, maka Bank Tanah kehilangan dasar sosialnya sebagai instrumen reforma agraria (Muqtariba et al., 2023). Dalam konteks reforma agraria, keberadaan Bank Tanah seharusnya tidak hanya dipahami sebagai lembaga penyedia objek tanah. Reforma agraria memiliki tujuan yang lebih jauh, yaitu memperbaiki struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Artinya, keberhasilan Bank Tanah tidak cukup diukur dari luas tanah yang berhasil dihimpun atau jumlah Hak Pengelolaan yang diperoleh. Ukuran yang lebih menentukan adalah bagaimana tanah tersebut didistribusikan, siapa penerima manfaatnya, dan apakah distribusi itu benar-benar mengurangi ketimpangan penguasaan tanah (Wijayanti et al., 2023).

Data terbaru memperlihatkan bahwa Bank Tanah telah mengelola tanah dalam skala yang cukup besar. Laman resmi Badan Bank Tanah mencatat aset persediaan tanah seluas sekitar 34.617,97 hektare yang tersebar di 45 kabupaten/kota. Dalam bagian lain, angka yang muncul sekitar 34.767,05 hektare. Profil resmi Bank Tanah juga menyebutkan alokasi 11.713 hektare untuk reforma agraria yang tersebar di 22 provinsi. Angka ini menunjukkan dua hal. Pertama, Bank Tanah sudah memiliki posisi yang nyata dalam struktur penguasaan tanah nasional. Kedua, alokasi untuk reforma agraria perlu terus dikawal agar tidak hanya berhenti sebagai komitmen kelembagaan, tetapi benar-benar sampai kepada kelompok masyarakat yang membutuhkan tanah (Sari et al., 2022). Kedudukan Bank Tanah dalam sistem agraria nasional akhirnya bersifat ganda. Pada satu sisi, ia dapat menjadi alat negara untuk mengatasi keterbatasan tanah bagi kepentingan umum dan reforma agraria. Pada sisi lain, ia dapat menjadi lembaga yang memperbesar penguasaan negara atas tanah apabila tidak dikendalikan oleh prinsip fungsi sosial dan keadilan agraria. Karena itu, Bank Tanah harus dipahami sebagai instrumen yang sah secara hukum positif, tetapi tetap membutuhkan pengujian secara substantif. Legalitas kelembagaan saja tidak cukup. Yang lebih penting adalah apakah pengelolaan tanah oleh Bank Tanah mampu memperluas akses masyarakat terhadap tanah atau justru memperkuat penguasaan tanah yang terpusat (Sumardjono, 2008)

Risiko Konsentrasi Penguasaan Lahan dalam Pengelolaan Tanah oleh Bank Tanah Ditinjau dari Prinsip Fungsi Sosial Tanah dan Keadilan Agraria

Risiko utama dari pengelolaan tanah oleh Bank Tanah terletak pada kemungkinan terjadinya konsentrasi penguasaan lahan. Risiko ini muncul bukan semata-mata karena Bank Tanah memiliki tanah dalam jumlah besar, tetapi karena kewenangan lembaga tersebut mencakup perolehan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah. Dalam sistem agraria yang masih menghadapi ketimpangan penguasaan tanah, pengumpulan tanah dalam satu lembaga negara harus selalu dibaca secara kritis. Negara memang dapat menghimpun tanah untuk kepentingan umum, tetapi penghimpunan itu dapat berubah arah apabila tanah lebih banyak dialirkan kepada kepentingan ekonomi skala besar.

Data mengenai target Hak Pengelolaan Bank Tanah memperkuat kebutuhan untuk melakukan pembacaan kritis tersebut. Pada tahun 2026, Bank Tanah menargetkan total Hak Pengelolaan mencapai 70.257,41 hektare. Hingga 30 April 2026, realisasinya mencapai 35.011,75 hektare atau sekitar 49,84 persen dari target tahunan. Laporan tersebut juga menyebutkan bahwa pengelolaan lahan difokuskan untuk reforma agraria, investasi, dan percepatan pembangunan nasional (Tanah, 2026). Perumusan fokus yang mencakup reforma agraria sekaligus investasi menunjukkan adanya ruang yang perlu diawasi. Reforma agraria dan investasi tidak selalu bertentangan, tetapi keduanya memiliki orientasi yang berbeda. Reforma agraria mengarah pada redistribusi dan pemerataan akses tanah, sedangkan investasi cenderung membutuhkan penguasaan lahan yang luas, stabil, dan terkonsolidasi.

Di sinilah potensi konsentrasi penguasaan lahan dapat muncul. Bank Tanah menghimpun tanah melalui mekanisme negara, lalu tanah itu dikelola dalam bentuk Hak Pengelolaan. Dari Hak Pengelolaan tersebut, tanah dapat diberikan kepada pihak lain melalui HGU, HGB, atau Hak Pakai. Secara administratif, alur ini sah. Akan tetapi, dari sisi keadilan agraria, pertanyaan yang harus diajukan adalah siapa yang paling banyak memperoleh manfaat dari tanah tersebut. Jika penerima manfaat dominan adalah investor, badan usaha besar, atau proyek ekonomi yang tidak berkaitan langsung dengan redistribusi tanah kepada masyarakat, maka Bank Tanah dapat menciptakan bentuk konsentrasi baru yang dibungkus dengan legalitas negara.

Prinsip fungsi sosial tanah memberi batas terhadap kecenderungan seperti itu. Dalam hukum agraria nasional, hak atas tanah tidak boleh digunakan hanya untuk kepentingan pemegang hak. Tanah harus dipakai dengan memperhatikan kepentingan masyarakat, keseimbangan sosial, dan kemanfaatan bersama. Prinsip ini berlaku juga terhadap tanah yang dikelola Bank Tanah. Bahkan, karena Bank Tanah membawa nama negara dan memperoleh kewenangan khusus, standar fungsi sosialnya seharusnya lebih tinggi dibanding pemegang hak biasa. Tanah Bank Tanah tidak boleh hanya menjadi objek komersialisasi. Ia harus menunjukkan manfaat yang nyata bagi masyarakat, terutama kelompok yang mengalami kesulitan memperoleh tanah.

Risiko konsentrasi juga muncul dari sifat Hak Pengelolaan yang memberi kewenangan luas kepada pemegangnya. Hak Pengelolaan tidak identik dengan hak milik, tetapi dalam praktiknya dapat menjadi dasar penguasaan yang kuat dan berjangka panjang. Pemegang Hak Pengelolaan dapat mengatur penggunaan tanah, menentukan pihak yang memanfaatkan tanah, serta menjadi pintu masuk bagi lahirnya hak-hak turunan. Jika kewenangan seperti ini terkumpul pada Bank Tanah dalam skala luas, maka negara memiliki posisi yang sangat dominan dalam menentukan arah pemanfaatan tanah. Dominasi tersebut dapat positif apabila diarahkan untuk redistribusi. Sebaliknya, dominasi itu dapat bermasalah apabila lebih banyak digunakan untuk menyuplai kebutuhan lahan bagi proyek ekonomi besar.

Dalam kerangka keadilan agraria, ukuran yang harus dipakai bukan hanya apakah tanah telah dikelola secara legal, tetapi apakah pengelolaan itu mengurangi

ketimpangan. Keadilan agraria menuntut adanya akses yang lebih adil terhadap tanah, terutama bagi kelompok yang selama ini berada di posisi lemah: petani kecil, masyarakat adat, masyarakat miskin kota, masyarakat berpenghasilan rendah, dan kelompok lokal yang menggantungkan hidup pada tanah. Bank Tanah seharusnya menjadi sarana untuk memperbaiki posisi kelompok tersebut. Jika kebijakan Bank Tanah hanya menambah persediaan tanah negara tanpa memperluas akses rakyat, maka reforma agraria akan berubah menjadi agenda administratif, bukan pembaruan struktur agraria (Harsono, 2008).

Penggunaan istilah “kepentingan umum” juga perlu dikaji secara hati-hati. Dalam hukum pertanahan, kepentingan umum kerap menjadi dasar bagi negara untuk memperoleh atau menggunakan tanah. Istilah ini dapat mencakup pembangunan jalan, bendungan, sekolah, rumah sakit, perumahan rakyat, dan fasilitas publik lainnya. Akan tetapi, dalam praktik pembangunan, kepentingan umum sering berdekatan dengan proyek strategis, kawasan industri, pariwisata, dan investasi. Ketika batas antara kepentingan umum dan kepentingan ekonomi tidak jelas, tanah Bank Tanah dapat dengan mudah diarahkan kepada proyek yang secara formal memakai bahasa pembangunan, tetapi manfaat langsungnya tidak selalu dirasakan oleh masyarakat yang membutuhkan tanah.

Kondisi tersebut membuat mekanisme kontrol menjadi sangat menentukan. Bank Tanah harus memiliki standar yang jelas mengenai sumber perolehan tanah, status tanah, pihak penerima manfaat, jenis pemanfaatan, jangka waktu pemanfaatan, serta kewajiban sosial dari pihak yang menerima hak di atas tanah Bank Tanah. Tanpa kontrol tersebut, Bank Tanah berpotensi menjadi lembaga yang mengonsolidasikan tanah, lalu menyalurkannya kepada pihak tertentu berdasarkan pertimbangan ekonomi. Dalam situasi seperti itu, fungsi sosial tanah hanya menjadi asas yang disebut dalam norma, tetapi tidak bekerja dalam pengambilan keputusan (Santoso, 2017). Kontrol juga diperlukan terhadap alokasi tanah untuk reforma agraria. PP Nomor 64 Tahun 2021 memberi mandat kepada Bank Tanah untuk mendukung reforma agraria, dan pemberitaan pada 2026 menyebut adanya dorongan agar alokasi lahan reforma agraria melebihi batas minimal 30 persen. Angka minimal tersebut perlu dibaca secara kritis. Jika hanya dipahami sebagai batas administratif, maka Bank Tanah cukup memenuhi persentase tertentu tanpa melihat kualitas redistribusi. Padahal, reforma agraria membutuhkan lebih dari sekadar angka. Ia membutuhkan kejelasan subjek penerima, lokasi tanah, status tanah yang bebas konflik, dukungan akses produksi, dan jaminan bahwa penerima tanah tidak kembali kehilangan tanahnya karena tekanan ekonomi.

Risiko lain yang tidak kalah penting adalah munculnya jarak antara pusat pengambilan keputusan dan masyarakat di lokasi tanah. Bank Tanah merupakan badan khusus yang berada dalam struktur kebijakan nasional. Sementara itu, persoalan agraria selalu memiliki konteks lokal. Tanah bukan hanya bidang fisik, tetapi juga berkaitan dengan sejarah penguasaan, hubungan sosial, sumber nafkah, dan identitas komunitas. Jika pengelolaan Bank Tanah terlalu sentralistik, suara masyarakat lokal dapat terpinggirkan. Ini dapat menimbulkan sengketa baru,

terutama apabila tanah yang dianggap tersedia oleh negara ternyata masih memiliki hubungan sosial dengan masyarakat setempat.

Dari perspektif fungsi sosial dan keadilan agraria, Bank Tanah seharusnya tidak hanya mengejar perluasan aset atau pencapaian target Hak Pengelolaan. Target luas tanah memang dapat menjadi indikator kinerja kelembagaan, tetapi bukan ukuran utama keberhasilan reforma agraria. Ukuran yang lebih penting adalah perubahan struktur penguasaan tanah. Apakah petani memperoleh tanah? Apakah masyarakat berpenghasilan rendah memperoleh ruang hidup yang layak? Apakah tanah terlantar benar-benar kembali memberi manfaat sosial? Apakah masyarakat lokal dilibatkan dalam penentuan pemanfaatan tanah? Pertanyaan-pertanyaan ini lebih mendasar daripada sekadar luas hektare yang berhasil dikelola.

Dengan demikian, risiko konsentrasi penguasaan lahan dalam pengelolaan Bank Tanah terletak pada tiga titik. Pertama, penguasaan tanah dalam skala besar melalui Hak Pengelolaan dapat memperkuat dominasi negara atas tanah jika tidak diarahkan pada redistribusi. Kedua, pemberian hak turunan kepada pihak lain dapat membuka ruang bagi konsentrasi baru oleh aktor ekonomi. Ketiga, lemahnya ukuran kepentingan umum, fungsi sosial, dan prioritas reforma agraria dapat membuat Bank Tanah bergeser dari alat keadilan agraria menjadi alat penyedia lahan bagi pembangunan dan investasi.

Karena itu, penguatan Bank Tanah harus disertai pembatasan dan pengawasan yang jelas. Setiap perolehan dan pemanfaatan tanah perlu dinilai berdasarkan prinsip fungsi sosial tanah. Setiap distribusi tanah harus dikaitkan dengan agenda reforma agraria yang nyata, bukan hanya pemenuhan angka formal. Masyarakat yang menjadi subjek reforma agraria perlu diberi ruang untuk terlibat dalam proses perencanaan dan distribusi. Tanpa itu, Bank Tanah berisiko menghasilkan paradoks: lembaga yang dibentuk atas nama reforma agraria, tetapi dalam praktiknya dapat memperbesar konsentrasi penguasaan tanah.

Konstruksi Ideal Pengelolaan Bank Tanah agar Sejalan dengan Reforma Agraria

Agar Bank Tanah tidak terjebak menjadi lembaga pengumpul tanah semata, diperlukan konstruksi pengelolaan yang menempatkan reforma agraria sebagai orientasi utama. Konstruksi ini perlu dimulai dari pemahaman bahwa tanah yang dikelola Bank Tanah bukan sekadar aset negara. Tanah tersebut adalah sumber agraria yang harus dikembalikan kepada tujuan konstitusionalnya, yaitu sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Karena itu, setiap keputusan mengenai perolehan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah harus diuji dengan pertanyaan sederhana: apakah keputusan tersebut memperluas akses masyarakat terhadap tanah atau justru memperkuat penguasaan pihak tertentu.

Konstruksi ideal pertama adalah memperjelas prioritas distribusi. Bank Tanah harus menempatkan masyarakat kecil, petani, masyarakat berpenghasilan rendah, masyarakat adat, dan kelompok rentan sebagai subjek utama reforma agraria. Tanah yang dikelola Bank Tanah tidak boleh lebih mudah diakses oleh investor dibanding masyarakat yang membutuhkan tanah untuk hidup dan bekerja. Jika kerja sama dengan badan usaha tetap dilakukan, kerja sama tersebut

harus memuat kewajiban sosial yang terukur, termasuk alokasi ruang bagi masyarakat lokal, perlindungan mata pencaharian, dan larangan penggunaan tanah yang bertentangan dengan fungsi sosial.

Konstruksi ideal kedua adalah memperkuat transparansi data. Publik perlu mengetahui sumber perolehan tanah Bank Tanah, luas tanah, lokasi tanah, status hukum tanah, rencana pemanfaatan, penerima manfaat, dan alokasi untuk reforma agraria. Transparansi ini penting karena penguasaan tanah dalam skala besar selalu membawa risiko sengketa. Tanpa informasi yang terbuka, masyarakat sulit mengawasi apakah tanah Bank Tanah benar-benar digunakan untuk kepentingan umum atau justru dialihkan kepada kepentingan ekonomi tertentu.

Konstruksi ideal ketiga adalah membangun mekanisme partisipasi masyarakat. Keputusan mengenai pemanfaatan tanah tidak cukup ditentukan secara administratif dari atas. Masyarakat di sekitar lokasi tanah harus dilibatkan sejak tahap perencanaan. Partisipasi ini bukan sekadar sosialisasi, melainkan ruang untuk menyampaikan keberatan, memberi informasi mengenai sejarah penguasaan tanah, dan ikut menentukan bentuk pemanfaatan yang paling sesuai dengan kebutuhan lokal. Dalam banyak konflik agraria, sengketa muncul karena negara melihat tanah sebagai objek kosong, sedangkan masyarakat melihatnya sebagai ruang hidup yang memiliki sejarah dan hubungan sosial.

Konstruksi ideal keempat adalah memperkuat pengawasan terhadap pemberian hak turunan di atas Hak Pengelolaan Bank Tanah. Setiap pemberian HGU, HGB, atau Hak Pakai kepada pihak lain harus disertai penilaian fungsi sosial. Pihak yang memperoleh hak tidak boleh hanya mengejar manfaat ekonomi dari tanah. Mereka harus terikat pada kewajiban sosial, batas waktu yang jelas, evaluasi berkala, dan kemungkinan pencabutan atau pengakhiran hak apabila tanah tidak digunakan sesuai tujuan. Dengan cara ini, Bank Tanah tidak menjadi pintu masuk konsentrasi lahan, tetapi tetap menjadi instrumen pengendali agar tanah memberi manfaat luas.

Konstruksi ideal kelima adalah menghubungkan Bank Tanah dengan agenda reforma agraria yang lebih luas. Reforma agraria tidak berhenti pada pembagian tanah. Penerima tanah juga membutuhkan akses modal, pendampingan, infrastruktur, pasar, dan perlindungan hukum. Jika tanah diberikan tanpa dukungan lanjutan, penerima tanah dapat kembali kehilangan tanahnya karena tekanan ekonomi. Karena itu, Bank Tanah harus bekerja bersama kementerian/lembaga lain, pemerintah daerah, dan masyarakat sipil agar redistribusi tanah benar-benar menghasilkan perubahan sosial (Wiradi, 2000).

Dari konstruksi tersebut, Bank Tanah masih dapat dipertahankan sebagai instrumen hukum agraria, tetapi dengan syarat orientasinya tidak bergeser dari keadilan agraria. Bank Tanah tidak boleh hanya menjadi lembaga yang mempercepat penyediaan tanah untuk pembangunan dan investasi. Ia harus menjadi alat koreksi terhadap ketimpangan penguasaan tanah. Jika prinsip hak menguasai negara, fungsi sosial tanah, dan keadilan agraria diterapkan secara konsisten, Bank Tanah dapat menjalankan peran yang lebih seimbang: menyediakan tanah bagi kepentingan umum, sekaligus memastikan bahwa masyarakat yang selama ini tersisih dari akses tanah memperoleh manfaat nyata.

SIMPULAN

Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa bank Tanah memiliki kedudukan sebagai instrumen hukum agraria yang diberi mandat untuk menjamin ketersediaan tanah bagi kepentingan umum, pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan, dan reforma agraria. Kedudukan ini dapat dipahami sebagai bagian dari pelaksanaan hak menguasai negara dalam UUPA, sepanjang kewenangan tersebut diarahkan untuk kemakmuran rakyat, bukan sekadar memperluas penguasaan tanah oleh negara. Dalam posisi ini, Bank Tanah dapat menjadi alat penting untuk menyediakan tanah bagi fasilitas publik, perumahan rakyat, kepentingan sosial, dan redistribusi tanah. Meski Bank Tanah dibentuk untuk mendukung reforma agraria, kewenangannya tetap menyimpan risiko konsentrasi penguasaan lahan. Risiko tersebut muncul karena tanah yang dikelola Bank Tanah berada dalam skema Hak Pengelolaan, yang memungkinkan pemberian hak turunan seperti HGU, HGB, atau Hak Pakai kepada pihak lain. Apabila tanah yang dihimpun lebih banyak diarahkan untuk investasi, kawasan ekonomi, atau proyek pembangunan skala besar, sementara akses masyarakat kecil terhadap tanah tidak bertambah secara nyata, maka Bank Tanah dapat bergeser dari instrumen keadilan agraria menjadi mekanisme legal bagi pemusatan penguasaan tanah. Oleh karena itu, pengelolaan Bank Tanah harus dikendalikan oleh prinsip fungsi sosial tanah dan keadilan agraria. Ukuran keberhasilannya tidak cukup dilihat dari luas tanah yang dihimpun atau jumlah Hak Pengelolaan yang diperoleh, tetapi dari siapa penerima manfaat akhirnya dan apakah kebijakan tersebut benar-benar mengurangi ketimpangan struktur agraria. Bank Tanah masih dapat dipertahankan sebagai instrumen reforma agraria, asalkan pengelolaannya transparan, partisipatif, berpihak kepada subjek reforma agraria, dan tidak menjadikan kepentingan investasi lebih dominan daripada kepentingan rakyat atas tanah.

DAFTAR RUJUKAN

- Bening, W., & Rafiqi, I. D. (2022). Permasalahan Hukum Pengaturan Bank Tanah Pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. *Jurnal Suara Hukum*, 4(2), 265–298. <https://doi.org/10.26740/jsh.v4n2.p265-298>
- Erdiana, N., Santoso, B., & Prasetyo, M. H. (2021). Eksistensi Bank Tanah Terkait Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja. *Notarius*, 14(2), 930–942. <https://doi.org/10.14710/nts.v14i2.43784>
- Harsono, B. (2008). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Universitas Trisakti.
- Mahardika, R. V., & Suyanto, G. (2022). Kedudukan Hukum Badan Bank Tanah dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Ilmu Kenotariatan*, 3(2), 58–65. <https://doi.org/10.19184/jik.v3i2.36432>
- Muqtariba, Pujiwati, Y., & Rubiati, B. (2023). Mekanisme Pengadaan Tanah Melalui Bank Tanah dalam Mendukung Pembangunan untuk Kepentingan Umum. *Bina Hukum Lingkungan*, 7(3), 310–333. <https://doi.org/10.24970/bhl.v7i3.352>

- Mutia, A. N. A., Nurlinda, I., & Zamil, Y. S. (2024). Analisis Tugas dan Fungsi Bank Tanah dalam Melakukan Redistribusi Tanah untuk Penyediaan Tanah Reforma Agraria. *LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria*, 3(2), 109–118. <https://doi.org/10.24198/litra.v3i2.1716>
- Nuridin, M. (2022). Urgensi Pembentukan Bank Tanah di Indonesia. *Gorontalo Law Review*, 5(2), 385–390. <https://doi.org/10.32662/golrev.v5i2.2383>
- Permadi, I. (2023). Konstitusionalitas Keberadaan Bank Tanah dalam Pengelolaan dan Penguasaan atas Tanah oleh Negara. *Jurnal USM Law Review*, 6(1), 291–309. <https://doi.org/10.26623/julr.v6i1.6678>
- Putra, I. G., Azzahra, M., Prakoso, B., & Efendi, A. (2025). Disharmonisasi Aturan Hukum Bank Tanah dan Reforma Agraria. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 12(2), 129–142. <https://doi.org/10.31289/jiph.v12i2.11988>
- Rejekiingsih, T. (2016). Asas Fungsi Sosial Hak Atas Tanah pada Negara Hukum: Suatu Tinjauan dari Teori, Yuridis dan Penerapannya di Indonesia. *Yustisia Jurnal Hukum*, 5(2), 298–325. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v5i2.8744>
- Sanjaya, D., & Djaja, B. (2021). Pengaturan Bank Tanah dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan Implikasi Keberadaan Bank Tanah terhadap Hukum Pertanahan di Indonesia. *Jurnal Muara Ilmu Sosial, Humaniora, Dan Seni*, 5(2), 462–474. <https://doi.org/10.24912/jmishumsen.v5i2.11387.2021>
- Santoso, U. (2017). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Kencana.
- Sari, E., Yamin, M., Purba, H., & Sembiring, R. (2022). Politik Hukum Pengadaan Tanah terhadap Tanah Abrasi Pasca Diberlakukan Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Ius Constituendum*, 7(1), 50–67. <https://doi.org/10.26623/jic.v7i1.4390>
- Satrianty, A., & Maulisa, N. (2024). Peran Badan Bank Tanah Sebagai Land Manager Dikaitkan dengan Fungsi Sosial Atas Tanah. *Unes Journal of Swara Justisia*, 8(1), 9–25. <https://doi.org/10.31933/ujsj.v8i1.474>
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Kompas.
- Tanah, B. B. (2026). *Aset Persediaan Tanah*. Badan Bank Tanah. <https://banktanah.id/aset-persediaan-tanah/>
- Trisna, N., & Sandela, I. (2021). Eksistensi Bank Tanah dalam Hukum Agraria di Indonesia. *Ius Civile: Refleksi Penegakan Hukum Dan Keadilan*, 5(1), 187–201. <https://doi.org/10.35308/jic.v5i1.3564>
- Widodo, M. F. S., & Musthofa, M. A. A. (2022). Politik Hukum Pembentukan Bank Tanah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. *Verfassung: Jurnal Hukum Tata Negara*, 1(1), 83–100. <https://doi.org/10.30762/vjhtn.v1i1.163>
- Wijayanti, B. T., Rahman, A., & Wahyuningsih, W. (2023). Eksistensi Bank Tanah sebagai Lembaga Pengelolaan Tanah Negara. *Private Law*, 3(2), 556–565. <https://doi.org/10.29303/prlw.v3i2.2620>
- Wiradi, G. (2000). *Reforma Agraria: Perjalanan yang Belum Berakhir*. Insist Press; Konsorsium Pembaruan Agraria; Pustaka Pelajar.