



Keterkaitan Bank Tanah dengan Hak Atas Tanah dalam Perspektif Hukum Pertanahan Indonesia

Satria Anom Pradhana¹, Sri Wahyu Handayani²

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Indonesia¹⁻²

Email Korespondensi: satria.pradhana@mhs.unsoed.ac.id, sri.handayani@unsoed.ac.id

Article received: 15 September 2025, Review process: 25 September 2025

Article Accepted: 10 Oktober 2025, Article published: 28 Oktober 2025

ABSTRACT

Land, as a vital resource mandated by Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution and regulated in the 1960 Basic Agrarian Law, often faces inequality and conflict. Therefore, through the 2020 Job Creation Law, a Land Bank was established to manage and distribute land for the prosperity of the people and agrarian reform. This study examines the legal position of the Land Bank in Indonesia's land law system, its relationship with land rights under the Basic Agrarian Law (UUPA), and its implications for agrarian reform and legal certainty. Using a normative juridical method, it was found that the Land Bank is a special non-profit legal entity that does not create new rights, but rather distributes land in the form of rights regulated by the UUPA. Its existence has the potential to accelerate land redistribution for agrarian reform, but also poses risks of overlapping authority with the National Land Agency (BPN), conflicts with indigenous peoples, and threats to legal certainty if its implementation is not transparent. The study recommends the need for more detailed technical regulations, strengthening transparency mechanisms, special protection for the rights of indigenous peoples, and periodic evaluation of the performance of the Land Bank.

Keywords: Land Bank, Basic Agrarian Law (UUPA), Land Rights, Agrarian Reform

ABSTRAK

Tanah sebagai sumber daya vital yang diamanatkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan diatur dalam UUPA 1960 kerap menghadapi ketimpangan dan konflik, sehingga melalui UU Cipta Kerja 2020 dibentuk Bank Tanah untuk mengelola dan mendistribusikannya bagi kemakmuran rakyat serta reforma agraria. Penelitian ini mengkaji kedudukan hukum Bank Tanah dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, keterkaitannya dengan hak atas tanah menurut UUPA, serta implikasinya terhadap reforma agraria dan kepastian hukum. Menggunakan metode yuridis normatif, ditemukan bahwa Bank Tanah merupakan badan hukum khusus nirlaba yang tidak menciptakan hak baru, melainkan menyalurkan tanah dalam bentuk hak-hak yang diatur UUPA. Keberadaannya berpotensi mempercepat redistribusi tanah untuk reforma agraria, tetapi juga menimbulkan risiko tumpang tindih kewenangan dengan BPN, konflik dengan masyarakat adat, serta ancaman terhadap kepastian hukum jika implementasinya tidak transparan. Penelitian merekomendasikan perlunya regulasi teknis yang lebih rinci, penguatan mekanisme transparansi, perlindungan khusus terhadap hak masyarakat adat, serta evaluasi berkala terhadap kinerja Bank Tanah.

Kata Kunci: Bank Tanah, UU Pokok Agraria, Hak Atas Tanah, Reformasi Agraria

PENDAHULUAN

Tanah memiliki peran fundamental dalam kehidupan manusia, tidak hanya sebagai sumber ekonomi, tetapi juga sebagai identitas sosial, politik, dan budaya. Dalam konteks Indonesia, tanah merupakan salah satu aset vital bagi pembangunan nasional. Konstitusi melalui Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar besarnya untuk kemakmuran rakyat. Rumusan konstitusional ini memberikan dasar filosofis bahwa penguasaan tanah tidak boleh berorientasi semata pada kepentingan individu, tetapi harus memperhatikan kepentingan umum dan fungsi sosial.

Sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), negara menegaskan adanya Hak Menguasai dari Negara (HMN) yang memberi wewenang kepada negara untuk mengatur dan menentukan hubungan hukum antara manusia dengan tanah. Melalui UUPA pula ditetapkan berbagai jenis hak atas tanah, seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai, yang semuanya harus digunakan dengan memperhatikan fungsi sosial.

Namun, implementasi pengaturan tanah di Indonesia tidak selalu berjalan ideal. Permasalahan mendasar dalam sektor pertanahan masih didominasi oleh ketimpangan penguasaan tanah, konflik agraria, serta maraknya praktik spekulasi tanah. Data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) menunjukkan bahwa konflik agraria meningkat 21% dari tahun sebelumnya. Tercatat ada 295 konflik agraria atau pertanahan sepanjang tahun 2024, baik yang melibatkan masyarakat adat, petani, maupun perusahaan besar (KPA, 2025). Permasalahan ini semakin kompleks ketika pembangunan strategis nasional memerlukan ketersediaan tanah dalam skala besar, seperti pembangunan infrastruktur, kawasan industri, hingga rencana pemindahan ibu kota negara (IKN).

Dalam situasi demikian, pemerintah memperkenalkan konsep Bank Tanah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Lembaga ini dibentuk untuk menghimpun, mengelola, dan mendistribusikan tanah dengan tujuan menjamin ketersediaan tanah bagi pembangunan dan pelaksanaan reforma agraria. Bank Tanah memiliki kedudukan khusus karena tidak termasuk kategori badan hukum privat murni maupun publik murni, melainkan sebagai badan hukum khusus yang bersifat nirlaba.

Namun, kehadiran Bank Tanah menimbulkan berbagai perdebatan. Pertama, muncul pertanyaan mengenai keterkaitan Bank Tanah dengan sistem hak atas tanah yang telah diatur dalam UUPA. Kedua, terdapat potensi benturan kewenangan antara Bank Tanah dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang selama ini berperan dalam urusan pertanahan. Ketiga, ada kekhawatiran bahwa keberadaan Bank Tanah justru dapat memperparah konflik agraria jika tidak memperhatikan hak masyarakat adat dan prinsip keadilan.

Penelitian ini bertujuan untuk membahas kedudukan Bank Tanah dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, keterkaitannya dengan hak atas tanah

menurut UUPA, serta implikasinya terhadap reforma agraria dan kepastian hukum pertanahan.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif-analitis yang berfokus pada telaah terhadap norma-norma hukum positif, doktrin, serta putusan pengadilan yang relevan dengan isu pertanahan. Bahan hukum primer terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Bahan hukum sekunder meliputi literatur ilmiah, jurnal hukum, dan hasil penelitian terdahulu yang mendukung analisis konseptual dan normatif. Proses analisis dilakukan secara kualitatif melalui penafsiran sistematis dan komparatif terhadap ketentuan hukum serta pandangan ahli, guna memperoleh pemahaman mendalam mengenai kedudukan, fungsi, dan implikasi hukum Bank Tanah dalam sistem hukum pertanahan Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembahasan difokuskan pada tiga aspek utama, yaitu kedudukan Bank Tanah dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, keterkaitannya dengan pengaturan hak atas tanah menurut UUPA, serta implikasi keberadaannya terhadap reforma agraria dan kepastian hukum pertanahan.

1. Kedudukan Bank Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan

Bank Tanah dibentuk berdasarkan Pasal 125 UU Cipta Kerja dan diatur lebih lanjut dalam PP No. 64 Tahun 2021. Fungsi utamanya adalah menjamin ketersediaan tanah untuk kepentingan umum, pembangunan, reforma agraria, dan kepentingan strategis nasional. Lembaga ini bersifat nirlaba, artinya keuntungan finansial bukan tujuan utama, melainkan optimalisasi fungsi sosial tanah.

Secara hierarkis, Bank Tanah berada di bawah koordinasi Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), namun memiliki otonomi dalam pengelolaan tanah yang menjadi kewenangannya. Kedudukan hukum Bank Tanah sebagai badan hukum khusus yang nirlaba menunjukkan bahwa lembaga ini tidak bertujuan komersial, melainkan untuk melayani kepentingan publik dalam pengelolaan tanah.

2. Hak Atas Tanah dalam Perspektif UUPA

UUPA mengatur jenis-jenis hak atas tanah yang diberikan kepada subjek hukum tertentu. Hak tersebut timbul melalui keputusan negara sebagai pelaksana HMN (Hak Menguasai dari Negara). Bank Tanah tidak menciptakan hak baru, melainkan menyalurkan tanah dalam bentuk hak-hak yang sudah diatur UUPA. Dengan demikian, Bank Tanah berperan sebagai perantara antara negara dengan masyarakat dalam mekanisme distribusi tanah.

Setiap hak atas tanah yang diatur dalam UUPA memiliki karakteristik tersendiri. Hak Milik merupakan hak yang paling kuat dan dapat diwariskan,

sedangkan HGU, HGB, dan Hak Pakai memiliki jangka waktu tertentu dan dapat diperpanjang sesuai ketentuan. Bank Tanah dalam menjalankan fungsinya harus memperhatikan karakteristik masing-masing hak ini untuk memastikan bahwa distribusi tanah dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

3. Keterkaitan Bank Tanah dengan Hak Atas Tanah

Bank Tanah berfungsi untuk menghimpun tanah negara, tanah terlantar, maupun tanah bekas HGU yang tidak diperpanjang, untuk kemudian dialokasikan kembali kepada subjek hukum (PP Nomor 64, 2021). Tanah tersebut pada akhirnya diberikan dengan status hak tertentu sesuai ketentuan UUPA. Hal ini menunjukkan keterkaitan langsung antara Bank Tanah dan sistem hak atas tanah.

Mekanisme penghimpunan dan distribusi tanah yang dilakukan oleh Bank Tanah harus memperhatikan prinsip-prinsip yang diatur dalam UUPA, antara lain:

- a. Prinsip fungsi sosial tanah: Tanah harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat
- b. Prinsip keadilan: Menjamin distribusi tanah yang merata
- c. Prinsip kepastian hukum: Memberikan kejelasan status hukum atas tanah yang didistribusikan. (Boedi Harsono, 2005)

4. Implikasi Keberadaan Bank Tanah

a. Reforma Agraria

Bank Tanah berpotensi mempercepat distribusi tanah kepada masyarakat melalui reforma agraria. Namun, jika tidak transparan, bisa menimbulkan penyalahgunaan (Maria S.W. Sumardjono, 2008). Reforma agraria sebagai program strategis pemerintah untuk mengurangi ketimpangan penguasaan tanah dapat didukung oleh keberadaan Bank Tanah yang menyediakan ketersediaan tanah untuk redistribusi.

b. Kewenangan BPN

Potensi tumpang tindih muncul karena BPN mengurus administrasi pertanahan, sementara Bank Tanah mengelola distribusi. Untuk menghindari konflik kewenangan, perlu ada pembagian tugas yang jelas antara kedua lembaga ini. BPN tetap berwenang dalam pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat, sedangkan Bank Tanah fokus pada penghimpunan dan distribusi tanah untuk tujuan tertentu.

c. Kepastian Hukum

Keberadaan Bank Tanah dapat memperkuat kepastian hukum, tetapi juga berisiko menimbulkan konflik baru, khususnya terkait tanah adat. Dalam konteks kepastian hukum, Bank Tanah diharapkan dapat menyediakan tanah yang memiliki status hukum yang jelas, sehingga mengurangi potensi sengketa di kemudian hari.

5. Studi Kasus Konkret

a. IKN (Ibu Kota Nusantara)

Bank Tanah berperan menyediakan tanah untuk pembangunan ibu kota baru. Dalam proyek strategis ini, Bank Tanah menghimpun tanah-tanah yang akan digunakan untuk pembangunan infrastruktur dan fasilitas umum di IKN.

Peran ini menunjukkan bahwa Bank Tanah menjadi instrumen penting dalam mewujudkan proyek-proyek strategis nasional yang memerlukan ketersediaan tanah dalam skala besar.

b. Tanah Terlantar

Lahan bekas HGU dialokasikan untuk reforma agraria. Bank Tanah berfungsi mengidentifikasi, menghimpun, dan mendistribusikan tanah-tanah terlantar atau bekas hak guna yang tidak diperpanjang untuk diberikan kepada masyarakat yang membutuhkan, terutama dalam program reforma agraria

c. Tanah Adat

Potensi konflik muncul jika tanah ulayat dianggap tanah negara. Masyarakat adat memiliki hak atas tanah ulayat yang diakui dalam UUPA, namun seringkali tidak terdaftar secara formal. Bank Tanah perlu berhati-hati dalam menghimpun tanah yang diduga sebagai tanah adat untuk menghindari konflik dengan masyarakat adat.

SIMPULAN

Kesimpulan bahwa Bank Tanah merupakan badan hukum khusus yang berfungsi untuk menghimpun, mengelola, dan mendistribusikan tanah dalam rangka mendukung pembangunan nasional dan reforma agraria. Keberadaannya tidak dimaksudkan untuk menciptakan jenis hak baru, melainkan enyalurkan tanah melalui bentuk-bentuk hak yang telah diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Dengan demikian, mekanisme pengelolaan dan pemberian hak atas tanah oleh Bank Tanah tetap berada dalam kerangka sistem hukum pertanahan Indonesia yang berlandaskan pada prinsip keadilan dan kemakmuran rakyat. Secara substantif, keberadaan Bank Tanah memberikan dampak positif terhadap pelaksanaan reforma agraria dan peningkatan kepastian hukum pertanahan. Melalui fungsi redistribusi dan pengelolaan tanah yang terarah, lembaga ini berpotensi mempercepat pemerataan penguasaan tanah serta mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya agraria. Namun demikian, di sisi lain, implementasi kebijakan Bank Tanah juga mengandung resiko, antara lain munculnya tumpang tindih kewenangan dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan kemungkinan konflik dengan masyarakat adat apabila mekanisme pelaksanaannya tidak dilakukan secara terbuka dan partisipatif.

Untuk mengatasi berbagai tantangan tersebut, diperlukan adanya regulasi teknis yang lebih rinci guna memperjelas batas kewenangan antara Bank Tanah dan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Selain itu, mekanisme transparansi dalam proses pengelolaan dan pendistribusian tanah perlu diperkuat agar kebijakan yang dijalankan dapat akuntabel dan berpihak pada kepentingan publik. Pemerintah juga perlu memberikan perlindungan khusus terhadap hak-hak masyarakat adat agar tidak terpinggirkan dalam pelaksanaan kebijakan agraria. Sebagai bentuk pengawasan berkelanjutan, evaluasi secara berkala terhadap implementasi dan kinerja Bank Tanah penting dilakukan untuk memastikan kesesuaiannya dengan tujuan reforma agraria, peningkatan kesejahteraan rakyat, serta terciptanya kepastian hukum dalam pengelolaan sumber daya agraria di Indonesia.

DAFTAR RUJUKAN

- Arizona, Y. (2018). *Hak atas tanah dan perlindungan masyarakat adat*. *Jurnal Hukum Agraria*, 6(1).
- Boedi Harsono. (2005). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Budi Santoso. (2021). Implementasi Bank Tanah dan implikasinya terhadap kepastian hukum pertanahan. *Jurnal Hukum Agraria*, 10(2).
- Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia. (1960). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*.
- Indonesia. (2020). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*.
- Indonesia. (2021a). *Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar*.
- Indonesia. (2021b). *Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah*.
- Indonesia. (2022). *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara*.
- Ismail, N. (2019). *Hukum Pertanahan dan Problematika Agraria*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Jaelani, A. K. (2022). Kebijakan Bank Tanah dalam perspektif reforma agraria di Indonesia. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 29(3).
- Konsorsium Pembaruan Agraria. (2025). *Laporan Konflik Agraria 2024*.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2012). *Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Hutan Adat*.
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*. Jakarta: Kompas.