



---

## Konstitusionalitas Badan Bank Tanah dalam Perspektif Hak Menguasai Negara dan Implikasinya Terhadap Reforma Agraria

Faqih Ahmad Fauzan<sup>1</sup>, Ariya Rastra Putra,<sup>2</sup> Amanda Febrina Awalia,<sup>3</sup> Indah Winie Pali Pasulu,<sup>4</sup> Kiki Marsanda Alisan<sup>5</sup>

<sup>1,2,3,4,5</sup> Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin

<sup>1</sup>[faqihahmadfauzan06@gmail.co](mailto:faqihahmadfauzan06@gmail.co), <sup>2</sup>[ariyarastra2004@gmail.com](mailto:ariyarastra2004@gmail.com), <sup>3</sup>[amandafebrina580@gmail.com](mailto:amandafebrina580@gmail.com), <sup>4</sup>[winiepali@gmail.com](mailto:winiepali@gmail.com), <sup>5</sup>[kikimarsanda28@gmail.com](mailto:kikimarsanda28@gmail.com)

### Abstract

Article 33 paragraph (3) of the 1945 Constitution mandates the State's Right to Control (Hak Menguasai Negara/HMN) over land, water, and natural resources for the greatest prosperity of the people, as embodied in the 1960 Basic Agrarian Law (UUPA). However, the establishment of the Land Bank Agency through the Job Creation Law and Government Regulation Number 64 of 2021 has created a normative incongruence between the constitutional ideal (*das sollen*) and a *sui generis*, corporate-style institutional design (*das sein*). This study examines the constitutionality of the Land Bank Agency's authority and institutional structure based on the concept of HMN under Article 33 of the 1945 Constitution, and analyzes its juridical implications for the Agrarian Reform agenda and community land rights. The research employs a normative juridical method using statute and conceptual approaches. Results show that the Land Bank Agency's dual (public-private) authority to grant Management Rights, Cultivation Rights, Building Rights, and Use Rights to investors has shifted HMN from a regulatory function (*beheersdaad*) toward a *domein verklaring*-style ownership function, conflicting with Article 33 paragraph (3). Juridical implications include overlapping authority with the Agrarian Reform Acceleration Task Force, threats to indigenous community territories, and distortion of social justice. The study concludes that fundamental revision of Government Regulation No. 64 of 2021 is a juridical necessity to reorient the Land Bank Agency toward the Agrarian Reform agenda and social justice.

**Keywords:** Agrarian Reform; Constitutionality; Land Bank; State's Right To Control.

### Abstrak

Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat Hak Menguasai Negara (HMN) atas bumi, air, dan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang kemudian diejawantahkan melalui Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Tahun 1960. Namun, lahirnya Badan Bank Tanah melalui Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 menimbulkan inkongruensi norma antara cita-cita konstitusi (*das sollen*) dengan desain kelembagaan yang bersifat *sui generis* dan korporatis (*das sein*). Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji konstitusionalitas kewenangan dan kelembagaan Badan Bank Tanah berdasarkan konsep HMN dalam Pasal 33 UUD 1945, serta menganalisis implikasi yuridisnya terhadap agenda Reforma Agraria dan perlindungan hak atas tanah masyarakat. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan ganda (publik-privat) Bank Tanah dalam memberikan Hak Pengelolaan, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai kepada investor telah menggeser HMN dari fungsi pengaturan (*beheersdaad*) menjadi fungsi kepemilikan ala *domein verklaring*, sehingga bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Implikasi yuridisnya meliputi tumpang tindih kewenangan dengan Tim Percepatan Reforma Agraria, ancaman terhadap wilayah masyarakat hukum adat, serta distorsi keadilan sosial akibat dominasi subsistem ekonomi atas subsistem sosial. Penelitian menyimpulkan bahwa revisi mendasar terhadap PP No. 64 Tahun 2021 merupakan keniscayaan yuridis untuk mengembalikan orientasi Badan Bank Tanah pada agenda Reforma Agraria dan keadilan sosial.

**Kata Kunci:** Bank Tanah; Hak Menguasai Negara; Konstitusionalitas; Reforma Agraria.

### 1. Pendahuluan

Anomali dogmatis inilah yang membedakan secara tegas fokus kajian tulisan ini dengan literatur-literatur yang sudah ada. Jika penelitian-penelitian sebelumnya lebih banyak menyoroti eksistensi Bank Tanah secara deskriptif dari kacamata efektivitas pengadaan lahan (seperti kajian Erdiana dkk., 2021) atau sebatas membedah mekanisme tata usahanya (seperti kajian Muqtarib dkk., 2023), tulisan ini mengambil posisi analitis yang lebih menukik. Kajian ini secara spesifik membedah benturan filosofis-konstitusional antara praktik privatisasi/komersialisasi oleh Bank Tanah dengan mandat suci Pasal 33 UUD 1945, serta membongkar implikasi destruktifnya terhadap agenda Reforma Agraria. Berdasarkan kegelisahan akademis dan urgensi kesenjangan normatif tersebut, penelaahan secara kritis dan komprehensif mengenai kedudukan Badan Bank Tanah menjadi sangat krusial untuk dilakukan agar agenda keadilan ruang di Indonesia tidak semakin tergerus oleh pragmatisme investasi.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, penelitian ini memfokuskan kajian pada dua permasalahan utama. Permasalahan pertama berkenaan dengan bagaimana tinjauan konstitusionalitas kewenangan dan kelembagaan Badan Bank Tanah berdasarkan konsep Hak Menguasai Negara dalam Pasal 33 UUD 1945. Permasalahan kedua berkenaan dengan apa implikasi yuridis keberadaan Badan Bank Tanah terhadap agenda Reforma Agraria dan perlindungan hak atas tanah masyarakat di Indonesia.

Secara fundamental, konsepsi penguasaan tanah di Indonesia berpijak pada fondasi konstitusi ekonomi yang sangat luhur. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan mandat mutlak bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mandat ideologis ini kemudian diejawantahkan secara revolusioner melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Ruh utama dari UUPA dengan tegas menolak sistem eksploitasi layaknya hukum kolonial, serta menempatkan negara bukan sebagai pemilik mutlak tanah, melainkan sebatas pemegang amanah publik (Hak Menguasai Negara) untuk mengatur dan mendistribusikan tanah demi keadilan sosial (Zahra, 2017).

Namun, konstelasi hukum agraria nasional mengalami pergeseran yang sangat radikal seiring dengan disahkannya rezim *omnibus law* melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (yang telah disempurnakan melalui Perppu No. 2/2022 jo. UU No. 6/2023). Melalui instrumen hukum ini, pemerintah secara agresif melahirkan sebuah entitas baru bernama Badan Bank Tanah. Dengan dalih untuk mengatasi kebuntuan penyediaan lahan bagi kepentingan umum, menekan harga tanah, dan memfasilitasi percepatan arus investasi, kelembagaan ini ditanamkan di jantung birokrasi pertanahan dan operasionalnya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 64 Tahun 2021 (Erdiana dkk., 2021).

Ironisnya, di balik janji manis percepatan pembangunan dan narasi pemerataan, terselip sebuah inkongruensi norma (*gap*) yang sangat fatal antara cita-cita hukum (*das sollen*) dengan kenyataan teks aturan (*das sein*). Bank Tanah dikonstruksikan sebagai lembaga khusus (*sui generis*) yang mengelola kekayaan negara yang dipisahkan. Desain hibrida ini secara diam-diam memberikan keleluasaan wewenang perdata yang terlampaui luas kepada instrumen negara, sehingga operasionalnya menjadi sangat rentan berorientasi pada akumulasi profit dan pelayanan investasi bisnis (Permata & Afira, 2025). Alih-alih menjadi garda terdepan untuk agenda kerakyatan, wewenang ganda (publik-privat) Bank Tanah ini justru berpotensi mendistorsi makna luhur "penguasaan negara", mereduksinya menjadi sekadar kepemilikan komersial yang membuka pintu bagi praktik monopoli tanah oleh para pemodal (Permata & Afira, 2025).

Anomali dogmatis inilah yang membedakan secara tegas fokus kajian tulisan ini dengan literatur-literatur yang sudah ada. Jika penelitian-penelitian sebelumnya lebih banyak menyoroti eksistensi Bank Tanah secara deskriptif dari kaca mata efektivitas pengadaan lahan secara administratif (seperti kajian Erdiana dkk., 2021) atau sebatas membedah mekanisme tata usahanya (seperti kajian Muqtarib dkk., 2023), tulisan ini mengambil posisi analitis yang lebih menitik. Kajian ini secara spesifik membedah benturan filosofis-konstitusional antara praktik privatisasi/komersialisasi oleh Bank Tanah dengan mandat suci Pasal 33 UUD 1945, serta membongkar implikasi destruktifnya terhadap agenda Reforma Agraria. Berdasarkan kegelisahan akademis dan urgensi kesenjangan normatif tersebut, maka penelaahan secara kritis dan komprehensif mengenai kedudukan Badan Bank Tanah menjadi sangat krusial untuk dilakukan agar agenda keadilan ruang di Indonesia tidak semakin tergerus oleh pragmatisme investasi.

Merujuk pada latar belakang yang telah disampaikan, masalah utama dalam artikel ini terpusat pada dua pokok. Pertama, studi ini akan meneliti ketidaksesuaian pelaksanaan Hak Menguasai Negara sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah terhadap ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Kedua, sebagai konsekuensi dari ketidaksesuaian konstitusional itu, penelitian ini juga akan menguraikan pengaruh keberadaan Badan Bank Tanah terhadap agenda konstitusional reforma agraria serta perlindungan hak atas tanah bagi masyarakat adat.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini memakai pendekatan yuridis normatif (doktrinal) dengan menitikberatkan pada kajian asas, norma, serta doktrin hukum positif yang berlaku. Metode yang dipilih meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Melalui pendekatan perundang-undangan, riset ini menelaah secara menyeluruh hierarki instrumen hukum yang berhubungan dengan keberadaan Badan Bank Tanah, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja beserta perubahannya, serta Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021. Sementara itu, pendekatan konseptual dipergunakan secara intensif untuk menguraikan doktrin Hak Menguasai Negara (HMN) serta prinsip negara kesejahteraan (*welfare state*) guna menemukan landasan filosofis pengelolaan agraria yang ideal.

Secara substantif, rangkaian metode dan pendekatan dalam penelitian ini dirancang untuk mencapai dua tujuan utama. Pertama, menilai, menganalisis, dan membuktikan ketidaksesuaian implementasi Hak Menguasai Negara

dalam regulasi pembentukan Badan Bank Tanah dengan mandat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Kedua, menguraikan serta mengidentifikasi implikasi yuridis keberadaan Badan Bank Tanah terhadap agenda konstitusional reforma agraria serta potensi ancamannya terhadap perlindungan hak atas tanah masyarakat adat.

### 3. Hasil dan Pembahasan

#### 3.1. Konstruksi Hukum Bank Tanah: Ambiguitas antara Badan Hukum Khusus dan Korporasi

Badan Bank Tanah didefinisikan secara yuridis sebagai badan hukum khusus (*sui generis*) milik negara yang dibentuk secara independen oleh pemerintah pusat dan diberikan kewenangan atributif untuk mengelola sistem pertanahan secara komprehensif. Entitas ini secara resmi lahir mengiringi pengesahan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian pengaturan operasionalnya dirinci lebih lanjut ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (Prameswari & Baidhowi, 2024). Terminologi *sui generis* mencerminkan posisi badan ini yang sangat unik dan belum pernah memiliki preseden dalam sejarah hukum birokrasi Indonesia. Lembaga ini bukan merupakan instansi eselon setingkat kementerian, tidak termasuk komisi negara independen murni, dan juga bukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berorientasi mengejar dividen pasar (Artati, 2024).

Karakteristik utama yang membedakan Badan Bank Tanah dari korporasi negara adalah sifatnya yang diamanatkan secara tegas oleh undang-undang untuk beroperasi secara nirlaba (*nonprofit*), transparan, dan akuntabel (Permadi, 2023). Meskipun dilengkapi dengan kewenangan bisnis untuk melakukan kegiatan kerja sama usaha dan penyewaan lahan dengan pihak swasta layaknya entitas komersial, seluruh perolehan pendapatan institusi tersebut diinvestasikan kembali secara penuh untuk memenuhi penugasan penyelenggaraan fungsi-fungsi negara. Tujuan luhurnya difokuskan semata-mata untuk merealisasikan ekonomi kebangsaan yang berkeadilan, menjamin pembangunan berkelanjutan, serta menciptakan kepastian jaminan kepemilikan ruang bagi masa depan generasi bangsa (Prameswari & Baidhowi, 2024).

Model bisnis dan arsitektur permodalan Badan Bank Tanah difasilitasi melalui mekanisme pengakuan kekayaan negara yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pemisahan kekayaan ini berfungsi krusial untuk memberikan ruang fleksibilitas (*flexibility*) dan jaminan keberlangsungan (*continuity*) bagi lembaga dalam melaksanakan eksekusi kebijakan tanpa harus terhambat oleh rigiditas siklus anggaran kementerian konvensional yang kerap lamban (Artati, 2024). Postur anggaran lembaga ini didukung oleh suntikan penyertaan modal awal dari negara, APBN berkala, hasil pendapatan operasional pengelolaan lahan sendiri, serta pembiayaan eksternal lain yang sesuai dengan hukum perbendaharaan negara (Permadi, 2023). Arsitektur finansial ini dirancang agar Bank Tanah mampu bergerak responsif mengakuisisi aset lahan dengan cepat sebelum harganya melambung tinggi akibat eksploitasi pasar.

Kedudukan hukum (*legal standing*) atas tanah-tanah yang dihimpun oleh Badan Bank Tanah dilekatkan dengan status instrumen Hak Pengelolaan (HPL). HPL ini bukanlah jenis hak mutlak milik baru, melainkan sebagian pendelegasian pelaksana dari Hak Menguasai Negara yang dilimpahkan kepada entitas ini untuk dimanfaatkan sesuai tata ruang (Permadi, 2023). Melalui instrumen kepemilikan Hak Pengelolaan, Bank Tanah secara sah mendapatkan wewenang manajerial untuk menyerahkan pemanfaatan atas bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga, baik instansi kementerian, swasta multinasional, hingga lembaga nirlaba. Pihak ketiga penerima penugasan tersebut akan memperoleh hak-hak sekunder yang mengikat secara perdata, seperti Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pakai, yang diletakkan dan terbit di atas sertifikat induk Hak Pengelolaan Bank Tanah (Pradhana & Handayani, 2025).

Pembentukan Badan Bank Tanah dipicu oleh kebutuhan mendesak untuk mengatasi kebuntuan dalam pengadaan lahan yang secara historis menghambat pelaksanaan program infrastruktur fisik strategis nasional serta pemenuhan kebutuhan publik. Pemerintah di berbagai tingkatan sering menghadapi kesulitan dalam mengamankan lahan karena kenaikan harga properti, keberadaan mafia pertanahan, dan tindakan spekulasi tanah yang menimbun aset segera setelah mengetahui rencana perluasan tata ruang kota baru. Pola intervensi konvensional melalui proses pembebasan tanah eksisting dinilai terlalu usang dan sering kali berujung pada sengketa ganti kerugian di meja pengadilan. Badan Bank Tanah kemudian dibentuk untuk mengisi kekosongan peran negara sebagai penjamin ketersediaan pencadangan lahan publik pada periode waktu jauh sebelum sebuah proyek infrastruktur secara teknis diimplementasikan (*land keeper*) (Artati, 2024).

Di atas kertas, tujuan fundamental dari eksistensi lembaga manajerial ini ditetapkan dengan jelas melalui enam fungsi mandat pokok. Enam mandat krusial yang ditugaskan mencakup penyediaan ruang bagi kepentingan pembangunan umum, layanan fasilitas sosial, implementasi proyek strategis nasional, percepatan mekanisme pemerataan ekonomi wilayah pinggiran, pelaksanaan program konsolidasi tata lahan perkotaan, dan dukungan substantif terhadap pencapaian distribusi Reforma Agraria (Permadi, 2023). Secara normatif, pemerintah mengklaim bahwa Bank Tanah dirancang bukan semata untuk melayani kelancaran investasi pemodal raksasa, melainkan sebagai wadah rekonsiliasi yang mempertemukan kebutuhan ruang bagi pertumbuhan ekonomi industri dengan tanggung jawab asasi negara dalam memenuhi lahan tempat tinggal bagi kelompok masyarakat rentan dan

tuna wisma.

Cara kerja operasional Badan Bank Tanah tersusun atas rantai pasok manajerial pertanahan yang saling mengikat secara linier, bermula secara esensial dari fase penyusunan dokumen perencanaan strategis. Pada tahap krusial ini, organ eksekutif Bank Tanah memformulasikan dokumen peta jalan kegiatan operasional yang mencakup rencana pokok jangka panjang, cetak biru jangka menengah, hingga instruksi sasaran kerja tahunan yang lebih spesifik (Artati, 2024). Syarat mutlak bagi perumusan seluruh dokumen internal ini adalah kewajiban untuk tunduk dan menyelaraskan diri dengan Rencana Tata Ruang Wilayah serta dokumen pembangunan prioritas nasional daerah setempat (Permadi, 2023). Kepatuhan terhadap arah zonasi spasial ini bertujuan mendasar untuk mencegah tumpang tindih tata peruntukan dengan wilayah yurisdiksi ekologi lain, seperti kawasan taman perlindungan satwa atau konsesi area pelestarian resapan air yang diatur pemerintah (Kurniati & Milda, 2024).

Berlanjut pada siklus kedua, Bank Tanah melaksanakan tahap krusial berupa perolehan tanah, yang secara sederhana bermakna sebagai upaya fisik dan yuridis untuk menghimpun luasan cadangan persediaan lahan bagi instansinya. Persediaan lahan institusional ini dikonstruksikan bersumber dari dua pilar akuisisi utama yaitu dari penetapan objek lahan langsung oleh pemerintah dan berupa penerimaan aset melalui pelepasan hak oleh pihak-pihak selain pemerintah (Puspitasari dkk., 2025). Skema objek penetapan hak oleh pemerintah sangat variatif, meliputi inventarisasi tanah kosong bekas pertambangan, konversi tanah reklamasi pulau terluar, redistribusi kawasan pelepasan hutan fungsional, dan eksekusi administratif terhadap tanah terlantar atau lahan Hak Guna Usaha yang konsesinya dinyatakan secara sah telah dibatalkan (Permadi, 2023). Sementara skema perolehan dari entitas pihak luar dilaksanakan murni melalui mekanisme pertukaran komersial yang legal, seperti transaksi tukar guling aset, akta jual beli proporsional, atau melalui pemberian secara cuma-cuma lewat hibah tanah (Permadi, 2023).

Tahap ketiga menuntut Bank Tanah untuk mengeksekusi wewenang fasilitasi penyelenggaraan pengadaan tanah secara sistematis, guna menjamin pasokan kesiapan operasional lahan bagi pembangunan infrastruktur investasi atau kepentingan strategis publik (Artati, 2024). Mekanisme proses akuisisi publik ini diwajibkan untuk berjalan sejajar dengan asas dan koridor pedoman dari aturan pengadaan tanah, yang sangat menekankan prosedur kemanusiaan, pemaparan informasi secara transparan, serta jaminan perlindungan untuk memberikan skema kompensasi nilai ganti kerugian komprehensif bagi warga yang lahan tempat tinggalnya dikorbankan (Muqtarib dkk., 2023). Dengan otoritas khusus ini, lembaga Bank Tanah mengambil alih beban kerumitan komunikasi dan penyelesaian negosiasi teknis dari tangan kementerian teknis atau pihak pengguna lahan swasta, sehingga siklus penyelesaian proyek bernilai strategis triliunan rupiah dapat diselesaikan sesuai target kalender Pembangunan (Arnowo, 2022).

Tahap keempat mewajibkan penerapan protokol pengelolaan dan pemanfaatan yang disiplin terhadap deposit aset bank lahan tersebut agar portofolio fisik tanah yang telah diperoleh tidak terbengkalai secara sia-sia. Tindak pengelolaan bermakna pengamanan teritorial untuk menangkal ancaman intrusi pendudukan massal tanpa izin, pemeliharaan administrasi sertifikat, dan pematangan fisik dasar seperti penyiapan akses jaringan saluran utilitas air dan jalan darat yang nantinya mendongkrak valuasi nilai tawar tanah itu sendiri (Arnowo, 2022). Setelah kondisi lahan dinilai matang, Bank Tanah akan menginisiasi instrumen pemanfaatan melalui skema kerja sama jangka menengah panjang, pelimpahan hak kelola fungsional, atau mekanisme sewa ruang komersial yang melibatkan investasi BUMN modal penanam swasta asing (Kusuma & Fath, 2025). Sirkulasi penerimaan dana dari instrumen kerja sama ini menjamin mesin operasional lembaga terus berputar mendanai kewajiban pencadangan tanah periode mendatang (Permadi, 2023).

Fase paling vital yang menjadi penentu moral dan etika politik dari eksistensi tata cara kerja Bank Tanah berlabuh pada kewajiban terakhirnya, yakni melakukan pendistribusian tanah demi menegakkan prinsip pemerataan yang digariskan undang-undang. Pendistribusian ini menjadi instrumen penyeimbang utama untuk membantah stigma masyarakat yang khawatir bahwa Bank Tanah hanyalah perpanjangan tangan birokrasi korporasi dalam praktik privatisasi tanah secara terselubung. Mandat legislasi menggariskan ketentuan yang sangat kaku, mewajibkan bahwa setidaknya 30 persen agregat lahan berstatus negara yang bernaung di bawah naungan Bank Tanah harus disisihkan dan secara cuma-cuma dialokasikan menjadi aset target Reforma Agraria (Pradhana & Handayani, 2025). Penyaluran minimal ini tidak dapat ditawar dan didedikasikan sepenuhnya bagi penciptaan rumah susun kelompok Masyarakat Berpenghasilan Rendah, revitalisasi ekologi kawasan kumuh, dan penyediaan tanah bercocok tanam yang diperuntukkan bagi warga pedesaan rentan (Pradhana & Handayani, 2025).

Praktik pengimplementasian konsep operasional redistribusi lahan di tingkat daerah sayangnya tidak luput dari gejala hambatan sosiologis yang menantang. Menunjuk area batas luasan delineasi administratif untuk didistribusikan dalam program pemerataan kerap memicu bentrokan penolakan keras saat lahan rujukan yang ditetapkan otoritas pemerintah pusat tidak kohesif atau mengabaikan sejarah klaim komunitas masyarakat di tingkat akar rumput. Kegagalan komunikasi dalam memformulasikan desain delineasi lahan ini mengakibatkan ironi, di mana niat baik mendistribusikan lahan melalui bank tanah justru menyumbang terciptanya varian konflik lahan sipil baru. Kesuksesan pencapaian tahap terakhir sistem cara kerja institusi ini karenanya bergantung sangat

kritis pada kecakapan penyelenggara dalam memperkuat jalinan pendekatan transparansi yang dialogis dalam menentukan subjek masyarakat penerima keadilan agraris yang paling membutuhkan (Pradhana & Handayani, 2025).

Konsep operasional Reforma Agraria berdiri kokoh di atas konstruksi dua pilar utama yang harus dieksekusi secara integratif, di mana pilar pertamanya adalah fase Penataan Aset. Penataan Aset berfokus secara eksklusif pada pembenahan administrasi fisik tanah, yang diwujudkan melalui legalisasi hak kepemilikan dan redistribusi langsung kepada subjek yang berhak (Putri dkk., 2026). Konsepsi ini didorong oleh realitas historis bahwa bagi petani Indonesia, tanah merupakan modal berharga yang menentukan hajat hidup dan status sosial mereka di tengah masyarakat, sehingga negara wajib memastikan keamanan bermukim melalui sertifikat kepemilikan yang berkekuatan hukum tetap (Putri dkk., 2026). Penataan aset ini direalisasikan antara lain melalui skema landreform klasik, Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, serta penuntasan administrasi legalisasi aset bagi tanah peninggalan program transmigrasi yang belum tersertifikasi (Putri dkk., 2026).

Legalisasi aset merupakan langkah perisai hukum yang esensial untuk mencegah subjek dari ancaman pengusuran paksa di masa depan, baik oleh individu maupun oleh proyek korporasi (Yumame, 2025). Pemberian dokumen resmi hak atas tanah mengubah posisi tawar petani kecil secara drastis, memungkinkan mereka untuk terlindungi secara yudisial saat terjadi sengketa lahan di pengadilan umum. Meski memiliki fungsi pelindung yang luar biasa penting, pemberian sertifikat tidak dapat secara instan memperbaiki struktur pendapatan ekonomi petani jika tidak didukung oleh instrumen permodalan (Yumame, 2025). Fakta tersebut mendorong pengambil kebijakan untuk mengkombinasikan reformasi aset ini dengan intervensi pemberdayaan ekonomi lanjutan pada pilar kedua. Konsep pendamping yang melengkapi pilar pertama adalah Penataan Akses, yang secara konseptual merupakan strategi intervensi pemberdayaan ekonomi lanjutan bagi para pemilik tanah. Penataan Akses bertujuan memberikan jalan masuk bagi masyarakat penerima redistribusi lahan untuk menjangkau fasilitas perbankan, permodalan usaha, penyuluhan teknologi irigasi, serta jejaring pemasaran hasil panen komoditas agrikultur (Putri dkk., 2026). Tujuan fundamental dari pilar ini adalah untuk mencegah tanah yang telah dibagikan kembali dijual secara cepat oleh masyarakat akibat tekanan kemiskinan mendadak, yang pada gilirannya dapat mengakibatkan tanah tersebut kembali terkonsentrasi di tangan segelintir kaum pemilik modal lokal. Pemberdayaan ini disusun menggunakan metodologi berbasis klaster agar skala ekonomi kelompok masyarakat dapat meningkat dan memiliki nilai tambah komparatif (Putri dkk., 2026).

Skema implementasi Penataan Akses dijalankan melalui desain yang sangat fleksibel untuk mengakomodasi karakteristik wilayah yang beraneka ragam di Indonesia. Pemerintah merumuskan tiga skema operasional, yang pertama adalah skema akses mengikuti aset, di mana program pemberdayaan ekonomi baru diinisiasi secara penuh setelah sertifikat hak atas tanah selesai didistribusikan kepada warga (Yumame, 2025). Skema kedua adalah akses diikuti aset, yang menitikberatkan pada pembangunan fondasi ekonomi, keterampilan, dan kelembagaan warga terlebih dahulu sebagai prasyarat sebelum tanah secara sah diserahkan. Skema ketiga adalah pelaksanaan secara simultan atau akses dan aset pada tahun yang sama, di mana proses legalisasi tanah dijalankan secara paralel dengan pelatihan bisnis produktif demi mengakselerasi tingkat kesejahteraan komunitas secara cepat (Yumame, 2025).

Implementasi konsep ideal Reforma Agraria di lapangan masih terus diuji oleh berbagai kendala birokrasi struktural yang memperlambat tercapainya kemakmuran rakyat secara merata. Analisis empiris dari sejumlah riset mutakhir membuktikan bahwa terdapat korelasi yang masih dikategorikan lemah antara pelaksanaan reforma agraria dengan peningkatan indikator riil kesejahteraan masyarakat akar rumput (Febriyansyah & Yulian, 2026). Hal tersebut mengindikasikan bahwa birokrasi pemerintahan pada saat ini terlalu berfokus pada kuantitas pencapaian program legalisasi lahan demi memenuhi target indikator kinerja semata, namun sering kali lalai atau kekurangan sumber daya pada saat mengeksekusi pendampingan ekonomi jangka panjang (Putri dkk., 2026). Ketimpangan alokasi anggaran dan perhatian antara aset dan akses ini mengakibatkan nilai guna lahan bagi masyarakat miskin berjalan stagnan (Febriyansyah & Yulian, 2026).

Kendala struktural tambahan bersumber dari tumpang tindih regulasi lintas sektoral, hambatan administratif dalam menetapkan peta kawasan perhutanan, serta ego sektoral antar lembaga yang berkepentingan di tingkat pusat dan daerah (Pradhana & Handayani, 2025). Tantangan yang paling krusial adalah tingginya prevalensi konflik pertanahan yang sulit diurai ketika wilayah klaim masyarakat adat berbenturan langsung dengan perluasan hak guna usaha perkebunan atau korporasi pertambangan (Simamora, 2025). Untuk mengurai kebuntuan struktural tersebut, kerangka konsep Reforma Agraria harus ditegakkan dengan pendekatan keberpihakan politik yang tulus dari kepala daerah, harmonisasi aturan investasi dengan perlindungan lingkungan hidup, serta penempatan prinsip peradilan dan pengakuan hak asasi sebagai garda terdepan resolusi sengketa lahan (Syakura, 2026).

Hak Menguasai Negara merupakan asas hukum publik fundamental yang memberikan kewenangan otoritatif kepada negara untuk bertindak sebagai pengatur dan pengelola sumber daya alam demi mencapai kemakmuran rakyat secara maksimal. Konsep ini ditegaskan secara eksplisit di dalam konstitusi, tepatnya pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menitahkan bahwa bumi, air, dan

kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Bahari dkk., 2025). Konstitusi mengamanatkan bahwa seluruh potensi agraria harus diorientasikan pada kesejahteraan umum, sehingga negara memiliki legitimasi yang kuat untuk melakukan intervensi kebijakan. Legitimasi ini bukan untuk memperkaya entitas pemerintahan itu sendiri, melainkan sebagai bentuk manifestasi kedaulatan ekonomi seluruh rakyat Indonesia yang direpresentasikan melalui instrumen negara (Roiqoh, 2025).

Mengutip pandangan Boedi Harsono, negara mempunyai tugas konstitusional untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan, dan ketidakadilan sosial-ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam, sekaligus mengelola sumber daya alam tersebut agar berdaya guna dan berdaya hasil. Tugas kewajiban untuk mengelola tersebut, yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia. Maka, penyelenggaraan oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembalian amanat tersebut, pada tingkatan tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Pemberian kuasa tersebut selanjutnya dituangkan oleh wakil-wakil Bangsa Indonesia pada waktu dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, sebagaimana dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 (Harsono, 2022).

Melengkapi pandangan tersebut, secara historis rumusan konsepsi teoritis Hak Menguasai Negara (HMN) pada mulanya merupakan hasil penyelidikan ilmiah yang dirumuskan oleh Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada (UGM) atas permintaan Menteri Agraria pada tahun 1948. Kala itu, konsep HMN dinilai sebagai bentuk paling ideal dalam mengatur hubungan antara negara dengan tanah, serta hubungan negara dengan rakyat. Pemilihan konsep ini didasarkan pada tiga alasan fundamental (Simarmata, 2022).

1. Hak menguasai negara tidak bertentangan dengan satupun sila dalam Pancasila;
2. Konsep ini selaras dengan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945; dan
3. Hak ini tidak membentur realitas sosiologis hukum agraria Indonesia yang terepresentasikan melalui eksistensi hak ulayat pada masyarakat adat.

Pelimpahan tugas dari rakyat kepada negara ini didasarkan pada prinsip hukum bahwa negara bertindak sebagai pengembalian amanat public (Roiqoh, 2025). Dalam konsep perwalian publik ini, posisi negara tidak identik dengan posisi pemilik modal atau entitas korporasi yang memiliki hak mutlak atas suatu benda. Negara mewakili entitas kolektif bangsa Indonesia untuk memastikan bahwa tidak ada satu pun kelompok masyarakat, korporasi, atau pihak asing yang dapat memonopoli sumber daya alam secara eksploitatif (Bahari dkk., 2025). Paradigma ini selaras dengan tujuan pembentukan negara hukum yang modern dan berlandaskan pada asas keadilan, di mana kemerdekaan dan kedaulatan teritorial harus berbanding lurus dengan kecukupan akses sumber daya ekonomi bagi seluruh rakyat (Putri dkk., 2026).

Substansi dari Hak Menguasai Negara dijabarkan lebih teknis dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang memberikan batasan definitif mengenai cakupan kewenangan pemerintah. Rincian kewenangan ini memuat tiga tugas pokok yang meliputi kewenangan mengatur peruntukan dan persediaan bumi serta air, menentukan hubungan hukum antara subjek hukum dengan tanah, serta menetapkan perbuatan-perbuatan hukum yang diizinkan terkait agrarian (Roiqoh, 2025). Rincian tersebut memberikan interpretasi otentik bahwa kekuasaan negara bersifat regulatif dan administratif. Penguasaan yang dimaksud adalah kewenangan untuk membuat regulasi tata ruang, menyelenggarakan administrasi perizinan, memberikan hak atas tanah kepada individu atau badan hukum, serta mencabut hak tersebut untuk kepentingan umum disertai dengan kompensasi yang layak (Putri dkk., 2026).

Doktrin Hak Menguasai Negara secara tegas menolak pemberlakuan asas kolonial *domein verklaring* yang sangat menindas rakyat pribumi pada era Hindia Belanda. Asas *domein verklaring* menetapkan dogma bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya oleh masyarakat secara tertulis akan otomatis jatuh menjadi tanah milik negara (Bahari dkk., 2025). Filosofi perundang-undangan agraria menggugurkan doktrin tersebut karena negara Republik Indonesia tidak memosisikan dirinya sebagai tuan tanah agung yang memegang hak milik. Kekuasaan negara justru dibatasi oleh keberadaan hak-hak primer yang dimiliki masyarakat, termasuk perlindungan terhadap eksistensi hak ulayat yang melekat erat pada masyarakat hukum adat di seluruh Nusantara (Roiqoh, 2025). Oleh karena itu, praktik-praktik modern yang seolah menghidupkan kembali roh *domein verklaring* dengan mengambil alih tanah adat dengan dalih tanah negara bebas merupakan sebuah penyimpangan terhadap esensi hukum konstitusi (Simamora, 2025).

### 3.2. Analisis Inkonstitusionalitas Bank Tanah terhadap Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945

Ambiguitas kelembagaan dan orientasi komersial Bank Tanah pada akhirnya memicu benturan fundamental secara konstitusional terhadap Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Permasalahan kewenangan ganda (publik-privat) lembaga ini ternyata tidak hanya berhenti pada wilayah cacat administrasi atau tata usaha negara belaka. Konstitusi secara tegas mengamanatkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara dengan tujuan tunggal, yakni untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, konstruksi kelembagaan Bank Tanah

justru membelokkan kiblat kemakmuran tersebut. Ketika instrumen negara mulai bekerja secara otonom menggunakan logika korporasi untuk mengeruk profit dari aset tanah, perlahan tapi pasti, mandat kesejahteraan rakyat digeser posisinya menjadi sekadar pelayan bagi kepentingan investasi pemodal.

Secara doktriner konstitusional, Hak Menguasai Negara (HMN) sama sekali tidak memberikan legitimasi bagi negara untuk bertindak layaknya pemilik tanah mutlak (*domein verklaaring*), melainkan sebatas penerima mandat publik. Tafsir sahih mengenai batasan ini telah ditegaskan secara konsisten melalui yurisprudensi Mahkamah Konstitusi, khususnya pada Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 dan Putusan Nomor 036/PUU-X/2012. Merujuk pada putusan-putusan tersebut, HMN dikonstruksikan ke dalam lima tindakan publik semata: pembuatan kebijakan (*beleid*), tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*), dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) (Siswoyo & Imran, 2024). Negara diberi mandat oleh rakyat bukan untuk menguasai tanah dalam pengertian hukum perdata (dimiliki untuk dibisniskan), melainkan untuk mengatur peruntukannya. Puncak tertinggi dari pelaksanaan kelima fungsi tersebut wajib tunduk secara mutlak pada satu frasa pengunci dalam tafsir Mahkamah Konstitusi: segala tindakan negara tidak ada nilainya jika orientasinya keluar dari koridor "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" (Zahra, 2017).

Klaim pemerintah yang berlindung di balik dalih bahwa pembentukan Bank Tanah adalah pengejawantahan sah dari fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) menjadi gugur seketika ketika dihadapkan pada realitas kewenangan privatnya. Beberapa literatur pro-pemerintah memang berpandangan bahwa kehadiran Bank Tanah merupakan inovasi negara untuk terjun langsung mengelola tanah melalui badan hukum demi kepentingan rakyat, sebuah perluasan makna dari fungsi *beheersdaad* (Siswoyo & Imran, 2024). Akan tetapi, argumentasi pembenaran ini runtuh tatkala membedah wewenang operasional lembaga tersebut. Bank Tanah secara nyata dibekali otoritas privat untuk memecah Hak Pengelolaannya (HPL) guna diberikan kepada pihak ketiga (investor swasta) dalam wujud Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), maupun Hak Pakai (Permata & Afira, 2025). Praktik komersialisasi dengan membuka pintu bagi investasi perdata di atas tanah negara ini membuktikan adanya pergeseran orientasi secara diam-diam. Negara tidak lagi bertindak objektif sebagai pelindung ruang hidup rakyat, melainkan turun gunung menjadi entitas pebisnis yang memfasilitasi akumulasi modal swasta.

Pergeseran orientasi Bank Tanah dari pelayan tata ruang publik menjadi entitas makelar komersial ini pada hakikatnya merupakan bentuk inkonstitusionalitas materiil terhadap UUD 1945. Reduksi makna Hak Menguasai Negara secara telanjang telah mengembalikan ruh *domain state* ala kolonial, sebuah konsep yang sebenarnya sudah dikubur dalam-dalam oleh Undang-Undang Pokok Agraria. Akibat logis dari pengkhianatan tafsir konstitusi ini dipastikan akan sangat fatal bagi keadilan ruang hidup di akar rumput. Ketika tanah negara tidak lagi dilihat sebagai instrumen pemerataan, melainkan dikalkulasi murni menggunakan kacamata profit dan investasi, maka agenda keadilan sosial akan langsung terpinggirkan. Hal ini memberikan sinyal kuat bahwa program-program pro-rakyat, terutama Reforma Agraria, niscaya akan dikesampingkan dan sekadar menjadi kebijakan sisa atau instrumen pelengkap belaka.

Asas HMN menjadi instrumen hukum bagi pemerintah untuk tetap melegitimasi bahwa tanah-tanah di luar dari tanah yang sudah dibebani hak oleh undang-undang, atau tanah yang belum dilekatkan haknya, adalah tanah yang langsung dikuasai negara, yang selalu disebut "tanah negara". Negara memiliki kekuasaan mutlak memberikan tanah kepada siapa yang dikehendaki, menyerupai *eigendom* negara. Sedangkan, konsepsi negara Indonesia yang dirumuskan oleh para founding fathers di BPUPKI dan terumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, jelas-jelas menolak paham ekonomi liberal (Bahari dkk., 2025). Kekuasaan mutlak dalam hal ini, adalah kekuasaan untuk memberikan tanah kepada rakyat untuk sebesar - besarnya kemakmuran rakyat. Namun, bank tanah yang seharusnya mengelola tanah negara untuk sebesar - besarnya kepentingan rakyat justru bergeser dari makna sebenarnya.

Pengadaan tanah yang bersumber dari tanah merupakan penetapan pemerintah dan tanah dari pihak lain. Tanah hasil penetapan pemerintah dimaksud meliputi tanah negara yang bersumber dari tanah bekas hak, tanah terlantar, tanah pelepasan kawasan hutan, tanah timbul, tanah hasil reklamasi, bekas tambang, tanah pulau-pulau kecil, tanah yang terdampak oleh kebijakan perubahan tata ruang, dan yang tidak terdapat penguasaan atasnya. Hasil penetapan tanah tersebut kemudian difungsikan sebagai hak pengelolaan dan dijadikan sebagai sumber tanah bagi Bank Tanah. Hal tersebut melanggar ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dimana pemerintah melanggar hak penguasaan oleh negara dengan menjadikannya sebagai hak milik negara. Bank Tanah yang dimaksudkan tanah sebagai hak milik negara berarti telah mengadopsi asas *domein verklaring* (negeraisasi tanah) dan menyelewengkan hak menguasai dari negara (Permadi, 2023).

Badan bank tanah merupakan bentuk dari kewenangan Hak Menguasai Negara Atas Tanah (HMN) yang menyelenggarakan fungsi sebagai pengelola tanah (*land manager*) (Kafrawi & Kafrawi, 2022). Bank tanah sejatinya memberikan distribusi tanah yang merata dan sebesar - besarnya untuk kemakmuran rakyat, baik untuk kepentingan pembangunan infrastruktur pemerintahan, maupun distribusi tanah bagi rakyat. Dalam kerangka inilah fungsi *land management* dioperasikani, mencakup manajemen pertanahan pada bagian manajemen aset

tanah secara keseluruhan, serta fungsi analisis, penetapan strategi, dan pengelolaan implementasi yang berkaitan dengan tanah.

Mahfud, Djohan, dan Malik mengemukakan bahwa Badan Bank Tanah merupakan lembaga sui generis dengan kewenangan yang saling bertentangan (*disoriented authority*): di satu sisi mendorong kemudahan investasi skala besar, di sisi lain diwajibkan melaksanakan reforma agraria demi pemerataan kepemilikan tanah (Mahfud, 2024). Kewenangan yang saling bertentangan ini berpotensi menggeser peran Bank Tanah menjadi lembaga *profit oriented*. *Profit oriented* dalam hal ini menyebabkan inkonstitusional karena mengambil keuntungan dari kebutuhan rakyat akan tanah.

### 3.3. Implikasi Yuridis terhadap Reforma Agraria dan Hak Masyarakat

Kehadiran Badan Bank Tanah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja memunculkan serangkaian implikasi yuridis yang fundamental. Pertentangan internal kewenangan ini bukan sekadar persoalan teknis kelembagaan, melainkan berimplikasi langsung pada dua agenda konstitusional yang berpijak pada mandat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945: pelaksanaan reforma agraria dan perlindungan hak atas tanah masyarakat, termasuk masyarakat adat. Implikasi tersebut dapat dianalisis melalui tiga dimensi: tumpang tindih kewenangan, ancaman terhadap masyarakat adat, serta distorsi asas keadilan sosial.

#### 1. Tumpang Tindih Kewenangan dan Erosi Makna Reforma Agraria

Dimensi pertama menyangkut tumpang tindih kewenangan yang bersumber dari konstruksi normatif PP No. 64 Tahun 2021 itu sendiri. Pasal 19 ayat (2) PP tersebut mewajibkan Badan Bank Tanah mengalokasikan paling sedikit 30% tanah yang dikelola untuk reforma agraria. Namun ketentuan ini, alih-alih memperkuat reforma agraria, justru mengandung pengakuan implisit bahwa 70% sisanya dapat didistribusikan kepada badan usaha dan dimanfaatkan untuk proyek investasi. Mahfud, Djohan, dan Malik mengidentifikasi bahwa terdapat pula tumpang tindih kewenangan antara Badan Bank Tanah dan Tim Percepatan Reforma Agraria (Perpres No. 62 Tahun 2023) dalam hal pelaksanaan redistribusi tanah, yang berpotensi melahirkan konflik kelembagaan dan ketidakpastian kebijakan di lapangan (Mahfud dkk., 2024). Kerancuan ini diperparah oleh ketidakjelasan subyek penerima distribusi tanah. PP No. 64 Tahun 2021 menempatkan kementerian/lembaga, pemerintah daerah, organisasi sosial keagamaan, dan masyarakat sebagai penerima tanah, sementara Perpres No. 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Reforma Agraria membatasi subyek penerima pada petani tak bertanah dan yang menguasai tanah di bawah batas minimum. Inkonsistensi subyek ini, menurut Mahfud dkk., secara efektif mengaburkan dan bahkan menghapus konsep reforma agraria dari regulasi Bank Tanah, (Mahfud dkk., 2024). karena reforma agraria dalam pengertian substantifnya mensyaratkan redistribusi kepada kelompok yang tidak memiliki akses atas tanah, bukan kepada lembaga-lembaga negara atau badan usaha.

Dari perspektif hukum administrasi negara, ketiadaan mekanisme koordinasi yang tegas dan mengikat antara kedua lembaga menimbulkan dilusi tanggung jawab (*diffusion of responsibility*). Kelompok masyarakat yang paling membutuhkan kepastian hukum atas tanah seperti petani gurem dan masyarakat tak bertanah justru paling dirugikan oleh kondisi ini, sebab mereka tidak memiliki sumber daya untuk menavigasi kerumitan kelembagaan yang ditimbulkan oleh dualisme kewenangan tersebut.

#### 2. Domein Verklaring dalam Wajah Baru

Dimensi kedua menyangkut ancaman nyata yang dihadapi masyarakat hukum adat. Rafly dan Halim menunjukkan bahwa konsep Bank Tanah mengandung unsur-unsur asas domein verklaring, yakni prinsip kolonial Belanda yang mengartikan bahwa tanah yang tidak dapat dibuktikan kepemilikannya secara formal menjadi milik negara (Rafly & Halim, 2023). Asas ini secara langsung membahayakan masyarakat hukum adat, karena kepemilikan atas wilayah ulayat bersifat komunal, turun-temurun, dan umumnya tidak terdaftar dalam sistem pendaftaran tanah formal. Ketika Badan Bank Tanah memperoleh kewenangan untuk mengakuisisi tanah-tanah yang "tidak terbukti kepemilikannya," wilayah ulayat menjadi objek perolehan yang paling rentan (Rafly & Halim, 2023).

Kerentanan ini bertentangan dengan jaminan konstitusional yang tegas. Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI 1945 mengamanatkan negara untuk mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 telah pula mempertegas bahwa hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat, bukan hutan negara. Artinya, penguasaan negara atas wilayah adat harus melalui mekanisme pengakuan, bukan akuisisi sepihak. Absennya klausul perlindungan yang eksplisit bagi masyarakat adat dalam PP No. 64 Tahun 2021 menciptakan celah normatif yang berpotensi melegitimasi pengabaian hak-hak tersebut. Rafly dan Halim merekomendasikan bahwa ketentuan bank tanah perlu diuji secara materiil ke Mahkamah Konstitusi, serta perlu disertai pembentukan undang-undang khusus masyarakat hukum adat sebagai instrumen perlindungan yang memadai (Rafly & Halim, 2023).

#### 2. Distorsi Asas Keadilan Sosial: Bank Tanah sebagai Fasilitator Investasi

Dimensi ketiga adalah persoalan yang paling mendasar secara filosofis-yuridis: distorsi fungsi Badan Bank Tanah dari instrumen keadilan sosial menjadi fasilitator kepentingan investasi. Mahfud, Djohan, dan Malik menganalisis

masalah ini menggunakan konsep sibernetika Talcott Parsons. Menurut Parsons, subsistem ekonomi memiliki energi paling tinggi karena paling dekat dengan lingkungan fisik-organik, sehingga secara struktural akan mengendalikan dan mengesampingkan subsistem sosial yang memiliki energi lebih rendah (Mahfud, 2024). Dalam konteks Badan Bank Tanah, kewenangan-kewenangan yang berorientasi investasi seperti pembentukan badan usaha, penyertaan modal, fasilitasi izin usaha, penguasaan tanah skala besar, mencerminkan subsistem ekonomi yang dominan. Sebaliknya, kewenangan reforma agraria yang bersifat sosial dan tidak menghasilkan keuntungan finansial mencerminkan subsistem sosial yang secara struktural akan tersingkir dalam prioritas operasional lembaga.

Kondisi ini, menurut Mahfud dkk., tidak selaras dengan nilai keadilan yang merupakan *prima facie* value dari setiap institusi sosial. Mengacu pada teori keadilan John Rawls, keberpihakan kepada pihak yang lemah (*partiality to the disadvantaged*) merupakan syarat mutlak keadilan. Namun Badan Bank Tanah justru dirancang dengan prioritas pada kepentingan badan usaha yang secara ekonomi lebih kuat, sehingga mengesampingkan kepentingan petani tak bertanah yang seharusnya menjadi subyek utama reforma agraria (Mahfud, 2024). Setidaknya empat instrumen hukum nasional yakni Pancasila (Sila Kelima), Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, TAP MPR No. IX/MPR/2001, dan UUPA 1960, secara konsisten mengamankan keadilan sosial dalam pengelolaan agraria dengan keberpihakan pada kelompok ekonomi lemah. Konstruksi normatif Badan Bank Tanah sulit diharmonisasikan dengan keempat instrumen tersebut.

Perlu dicatat pula bahwa landasan hukum Badan Bank Tanah, UU Cipta Kerja telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 karena tidak memenuhi standar pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Cacat prosedural formil ini menambah persoalan legitimasi pada keseluruhan kerangka hukum Badan Bank Tanah, sekalipun UU Cipta Kerja kemudian "diperbaiki" melalui UU No. 6 Tahun 2023.

#### 4. Kesimpulan

Sistem hukum Badan Bank Tanah terbukti tidak sesuai dengan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 secara materil, karena melebihi fungsi pengelolaan (*beheersdaad*) yang telah ditetapkan oleh putusan Mahkamah Konstitusi. Status Bank Tanah sebagai lembaga khusus (*sui generis*) menyebabkan terjadinya ketidakselarasan dalam wewenang antara pihak publik dan pihak swasta. Hal ini membuat klaim normatif lembaga nirlaba menjadi lemah, karena adanya otoritas hukum yang mengizinkan pemecahan Hak Pengelolaan (HPL) menjadi hak-hak sekunder yang bersifat komersial seperti HGU dan HGB, demi mendukung masuknya modal dari pihak swasta. Akibatnya, peran negara dalam konstitusi berubah dari pelindung tempat tinggal rakyat menjadi entitas yang berbisnis atau menjual tanah secara komersial. Disorientasi ini semakin parah karena mekanisme pengambilan lahan melalui skema negaraisasi terhadap tanah terlantar, hak yang telah hilang, dan pelepasan kawasan hutan, yang secara sepihak diklaim sebagai "tanah negara bebas". Praktik ini benar-benar membangkitkan kembali semangat dasar pemerintahan kolonial berupa konsep *domein verklaring*, yang menempatkan negara sebagai pemilik tanah besar, sebuah gagasan yang secara jelas merampas hak kepemilikan negara dan bertentangan dengan semangat kependudukan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960.

Kehadiran Badan Bank Tanah secara hukum mengubah makna sebenarnya dari Reforma Agraria dan membahayakan hak konstitusional masyarakat adat. Ketentuan yang menetapkan alokasi minimal 30% untuk reforma agraria secara tidak langsung memberi legitimasi bahwa 70% sisa lahan digunakan untuk kepentingan investasi perusahaan, hal ini semakin diperburuk oleh tumpang tindih wewenang dengan Tim Percepatan Reforma Agraria (Perpres No.62 Tahun 2023) serta ketidakkonsistenan aturan yang membuat subjek yang menerima manfaat menjadi tidak jelas, baik itu lembaga negara maupun badan usaha. Kerancuan dalam norma ini menyebabkan wilayah ulayat masyarakat hukum adat menjadi sangat rentan untuk dikuasai oleh pihak tertentu sendirian. Hal ini terjadi karena sifat kepemilikan yang bersifat komunal dan tidak terdaftar dalam sistem hukum formal, yang jelas melanggar Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945 serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012. Dilihat dari sudut pandang teori sibernetika Talcott Parsons, tampaknya Bank Tanah berjalan secara dominan di bawah kendali subsistem ekonomi, yaitu dalam hal pengumpulan modal dan mendukung investasi, yang memiliki kekuatan struktural lebih besar. Hal ini menyebabkan fungsi-fungsi seperti keadilan sosial (nilai yang seharusnya berlaku secara umum) dan prinsip memberi perhatian lebih pada kelompok yang lemah tidak bisa diwujudkan secara optimal, meskipun sejalan dengan semangat Pancasila dan TAP MPR No. IX/MPR/2001 secara otomatis dianggap sebagai kebijakan sisa yang tidak lagi relevan.

Penulis kemudian memberikan rekomendasi kepada Mahkamah Konstitusi atau legislator:

##### 1. Melakukan Rekonstruksi Hukum dan Membatasi Kewenangan Bank Tanah

Para pembuat undang-undang perlu mengubah peraturan mengenai Bank Tanah untuk menghilangkan kekuasaan yang menyerupai hak kepemilikan penuh. Struktur hukum Bank Tanah harus dikembalikan ke perannya sebagai lembaga publik yang bertujuan melayani masyarakat, bukannya berperilaku layaknya perusahaan swasta atau "penguasa tanah baru" yang menyebabkan terjadinya penguasaan tanah secara legal.

## 2. Menegakkan Konstitusionalitas Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945

Mahkamah Konstitusi harus bersikap tegas dalam mengevaluasi substansi dari UU Cipta Kerja dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan Bank Tanah. Apabila lembaga ini tampak lebih mengutamakan privatisasi lahan dan investasi besar dibandingkan dengan kesejahteraan masyarakat, MK wajib menyatakan bahwa hal tersebut inkonstitusional karena bertentangan dengan mandat untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

## 3. Menjamin Kepastian Hukum Agraria yang Unifikatif

Legislatif dan MK perlu memastikan bahwa pembentukan Bank Tanah tidak mengakibatkan adanya dua sistem hukum atau mengabaikan Undang-Undang Pokok Agraria 1960, yang merupakan fondasi hukum agraria nasional yang berorientasi pada keadilan sosial.

Adapun kepada Pemerintah sebagai berikut:

### 1. Mengubah Fokus Utama untuk Mendukung Reforma Agraria

Pemerintah perlu mengalihkan fokus Bank Tanah dari reservasi lahan untuk investasi komersial, seperti Kawasan Ekonomi Khusus, menuju penyediaan lahan utama bagi Reforma Agraria. Minimal 30% alokasi untuk Reforma Agraria harus diterapkan dengan cara yang transparan dan segera didistribusikan kepada petani kecil serta buruh tani melalui program TORA.

### 2. Menghentikan Praktik Domein Verklaring Terselubung

Pemerintah harus menghentikan klaim sepihak terhadap tanah-tanah yang dianggap "terabaikan" atau "tanpa hak" tanpa melakukan verifikasi lapangan yang mendalam. Praktik klaim lahan secara sepihak ini sangat merugikan rasa keadilan dan mencerminkan semangat kolonial.

### 3. Melindungi Hak Masyarakat Adat dan Komunitas Lokal

Pemerintah harus menerapkan prinsip Free, Prior, and Informed Consent (FPIC)—yaitu persetujuan sebelumnya tanpa ada paksaan—dan membuka akses data secara transparan (audit publik) atas lahan yang dikelola oleh Bank Tanah. Langkah ini sangat penting untuk mencegah pengusuran atau tumpang tindih lahan dengan hak ulayat serta tanah yang sudah diolah oleh masyarakat secara turun-temurun.

## Reference

- Arizona, Y. (2021). Reforma Agraria Tanpa Badan Pengelola Tanah: Kritik Atas Kelembagaan Bank Tanah. *Prisma*, 40(2), 20–35.
- Arnowo, H. (2022). Peran Bank Tanah Dalam Pengaturan Penyediaan Tanah. *Jurnal Inovasi Penelitian*, 2(9), 3077-3088. <https://Media.Neliti.Com/Media/Publications/470005-None-3e11da03.Pdf>
- Bahari, S., Sinaga, M. P. P. M., Mbunai, L. O., & Putri, Z. M. (2025). Rekonstruksi Pemaknaan Hak Menguasai Negara Menurut Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. *JUSTLAW: Journal Science And Theory Of Law*, 2(1), 27-45. <https://Ojs.Sains.Ac.Id/Index.Php/Justlaw/Article/View/102>
- Darus, M. L. H., & Kodyat M. S., B. A. (2022). *Hak Menguasai Negara: Tinjauan Filosofi, Konsepsi Dan Konstitusi*. UMSU Press.
- Erdiana, N., Santoso, B., & Prasetyo, M. H. (2021). Eksistensi Bank Tanah Terkait Pengadaan Tanah Berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja. *Notarius*, 14(2), 929-942.
- Febriyansyah, I. T., & Yulian, B. E. (2026). Analisis Pelaksanaan Reforma Agraria Untuk Kesejahteraan Rakyat Di Kabupaten Bogor. *Tunas Agraria*, 9(1), 67-84. <https://Jurnaltunasagraria.Stpn.Ac.Id/Index.Php/JTA/Article/View/497>
- Kafrawi, K., & Kafrawi, R. M. (2022). Kajian Yuridis Badan Bank Tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia. *Perspektif Hukum*, 22(1), 109-138. <https://Perspektif-Hukum.Hangtuah.Ac.Id/Index.Php/Jurnal/Article/Download/119/96/509>
- Kurniati, N., & Milda, M. (2024). Eksistensi Bank Tanah Dalam Perspektif Politik Hukum Pertanahan. *Jurnal Kajian Budaya Dan Humaniora*, 6(2), 186-194. <https://Ejournal.Lintasbudayanusantara.Net/Index.Php/Jkbb/Article/Download/253/185>
- Kusuma, A. C., & Al Fath, A. (2025). Implementasi Reforma Agraria Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal BATAVIA*, 2(1), 41-55. <https://Journal.Zhatainstitut.Org/Index.Php/Batavia/Article/View/149>
- Muqtarib, M., 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://Bhl-Jurnal.Or.Id/Index.Php/Bhl/Article/Download/195/139>
- Permadi, I. (2023). Konstitusionalitas Keberadaan Bank Tanah Dalam Pengelolaan Dan Penguasaan Atas Tanah Oleh Negara. *Jurnal USM Law Review*, 6(1), 291-309. <https://Pdfs.Semanticscholar.Org/93e8/451cde0339b6b6513429e58c06f4e15084df.Pdf>
- Permata S, N., & Afira A, A. (2025). Bank Tanah Dalam Perspektif Hukum Agraria: Peran Strategis Dan Tantangan Kelembagaan Di Indonesia. *Jurnal Kompilasi Hukum*, 10(1), 178-186.
- Pradhana, S. A., & Handayani, S. W. (2025). Keterkaitan Bank Tanah Dengan Hak Atas Tanah Dalam Perspektif Hukum Pertanahan Indonesia. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3(5), 6678-6689. <https://Ejournal.Yayasanpendidikanzurriyatulquran.Id/Index.Php/Alzayn/Article/View/2304>
- Puspitasari, A., Sadino, S., & Rifai, A. (2025). Optimalisasi Dampak Keberadaan Bank Tanah Terhadap Pengelolaan Tanah Terlantar Di Indonesia. *JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik*, 5(5), 4507-4521. <https://Dinastirev.Org/JIHHP/Article/View/5061>
- Putri, G. C., Kussetyowati, L., Prayoga, E. R., Banowati, D., Yadiyanto, Y. N., Prasetyo, Y. D., & Rashed, A. (2026). Analisis Implementasi Reforma Agraria Dalam Penyelesaian Konflik Lahan Di Indonesia (2024–2025). *Jurnal Ilmiah Research Student (JIRS)*, 3(1), 269-276. <https://Ejournal.Kampusakademik.Co.Id/Index.Php/Jirs/Article/View/8636>
- Rachman, N. F. (2017). *Land Reform Dari Masa Ke Masa*. Tanah Air Beta.
- Roiqoh, S. (2025). Hak Menguasai Negara Atas Tanah Perspektif Hukum Positif Indonesia Dan Maqashid Syariah. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 3(3), 1764-1771. <https://Ejournal.Yayasanpendidikanzurriyatulquran.Id/Index.Php/Alzayn/Article/View/1429>
- Simamora, Y. P. (2025). Implikasi Keberadaan Reforma Agraria Dalam Menekan Konflik Agraria Di Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(9), 1-12. <https://Ojs.Rewangrencang.Com/Index.Php/JHLG/Article/View/1153>
- Siswoyo, S., & Imran, I. (2022). Analisis Fungsi Perolehan Tanah Oleh Bank Tanah Ditinjau Dari Hak Menguasai Negara. *Jurnal Pertanahan*, 12(2).
- Sumardjono, M. S. W. (2008). *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi Dan Implementasi*. Kompas.

- Syakura, F. P. (2026). Efektivitas Pelaksanaan Reforma Agraria Dan Redistribusi Tanah (Tora) Dalam Perspektif Hukum Agraria Dan Keadilan Sosial. *JIHHP: Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik*, 6(4), 2637-2650. <https://Dinastirev.Org/JIHHP/Article/View/8331>
- Wahyuni, R., Hutabarat, S. M. D., & Tarina, D. D. Y. (2025). Mengarusutamakan Peran Badan Bank Tanah Di Dalam Kerangka Reforma Agraria Nasional: Peluang Dan Tantangannya. *Jurnal Yuridis*, 12(2), 226–253.
- Wiradi, G. (2009). *Reforma Agraria: Perjalanan Yang Belum Berakhir*. INSIST Press.
- Yumame, J. (2025). Reforma Agraria Dan Penguatan Hak: Strategi Penataan Kembali Kepemilikan Tanah Dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat Terhadap Ancaman Investasi Dan Korporasi Besar. *JEBIMAN: Jurnal Ekonomi, Bisnis, Manajemen Dan Akuntansi*, 3(5), 400-409. <https://Sociohum.Net/Index.Php/JEBIMAN/Article/View/277>
- Zahra, F. A. (2017). Melacak Landasan Hukum Pengelolaan Aset Tanah Negara Melalui Konsep Bank Tanah. *Al-Ihkam*, 12(2), 405-428.