



Urgensi Bank Tanah Dan Permasalahannya Di Indonesia

Nanda Sakinatuzzahra¹

Abstrak

Received: 06 Februari 2026

Revised: 16 Februari 2026

Accepted: 28 Februari 2026

Bank tanah adalah badan khusus untuk pengelolaan tanah, dan fungsinya adalah perencanaan, pengambilalihan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan dan distribusi tanah. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis dengan pendekatan normatif dengan mengkaji norma hukum tertulis serta pokok bahasan yang dibahas dalam penelitian ini. Data yang digunakan adalah data sekunder, dan metode analisis data deskriptif diadopsi. Bank tanah merupakan salah satu dari sekian banyak lembaga pengelola sumber daya yang berperan penting dalam pengembangan dan peningkatan kapasitas penggunaan lahan atau lahan. Namun dari sisi pengelolaan, sering muncul problematika mendasar antara lain pengelolaan lahan yang tidak sempurna, ketersediaan lahan di Cagar Alam Nasional (TCUN) belum teruji secara optimal, dan masih banyak kesenjangan dalam hal tata ruang. Pasal 33 (3) UUD 1945 dan UUPA Pasal 2 menyatakan bahwa negara mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan bank tanah dan perlu kajian yang lebih mendalam tentang alternatif bank tanah yang sesuai dengan kebutuhan dan sistem hukum terkait skema perbankan negara kita.

Kata Kunci: *Bank Tanah, Problematika, Hukum Nasional.*

(*) Corresponding Author:

How to Cite: Sakinatuzzahra, N. (2026). Urgensi Bank Tanah Dan Permasalahannya Di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 12(3.C), 72-79. Retrieved from <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/13848>.

PENDAHULUAN

Salah satu peran utama negara adalah menjamin ketertiban serta kesejahteraan rakyatnya. Dalam konteks Indonesia, hal ini tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 yang menegaskan tanggung jawab negara untuk melindungi bangsa, mencerdaskan kehidupan, serta memajukan kesejahteraan umum¹. Kewajiban ini termasuk penyediaan kebutuhan dasar seperti tempat tinggal, pekerjaan, pangan, dan lingkungan yang layak, yang semuanya membutuhkan pengelolaan tanah secara optimal.

Pertumbuhan penduduk global yang pesat menjadi tantangan utama dalam pengelolaan tanah. Data Bank Dunia menunjukkan peningkatan populasi dari 3,2 miliar jiwa pada tahun 1963 menjadi lebih dari 7,1 miliar pada 2013². Laporan PBB memperkirakan populasi dunia akan mencapai 8,1 miliar pada 2025 dan 9,6 miliar pada 2050³. Kondisi ini mendorong banyak negara di berbagai benua untuk menerapkan manajemen pertanahan seperti land banking atau bank tanah.

Konsep *land banking* bukanlah hal baru. Ia merupakan pengembangan dari praktik land consolidation yang telah diterapkan di Eropa sejak abad ke-18, seperti di Inggris, Denmark, Swedia, Norwegia, dan Jerman, terutama dalam sektor pertanian. Kini, land banking memiliki fungsi yang lebih luas, mencakup

¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pembukaan Alinea Keempat.

² Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 Ayat (3).

³ *World Bank, World Development Indicators*, 2013.

pengendalian harga tanah, perencanaan ruang, hingga pembangunan kawasan perkotaan baru⁴.

Menurut buku *The Best Practice Land Bank*, bank tanah adalah lembaga yang bertugas merevitalisasi properti serta menata ulang kepemilikan dan penggunaan lahan, khususnya di kawasan urban. Maria Sumardjono menambahkan bahwa bank tanah bertugas menyediakan tanah yang penggunaannya ditentukan di kemudian hari, baik secara umum maupun untuk proyek tertentu⁵.

Sumber tanah bank tanah meliputi tanah terlantar, tanah negara, aset BUMN/BUMD, tanah sitaan, dan lainnya yang dapat diperoleh melalui berbagai mekanisme seperti akuisisi, hibah, atau pencabutan hak. Tujuan utama pembentukan bank tanah adalah untuk mewujudkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 terkait pengelolaan sumber daya alam demi kemakmuran rakyat⁶. Secara khusus, bank tanah juga berfungsi menyediakan tanah siap bangun, mengendalikan harga tanah, serta mencegah spekulasi⁷.

METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif, yaitu dengan mengkaji norma hukum tertulis dengan pokok permasalahan yang menjadi pembahasan dalam penelitian ini. Data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu data sekunder yang tidak diperoleh langsung dari lapangan melainkan melalui proses pencarian studi literature yang berkaitan. Metode pengolahan data dilakukan dengan cara menganalisis data secara deskriptif⁸.

RUMUSAN MASALAH

Adapun rumusan masalah dalam jurnal ini, sebagai berikut :

1. Problematika apa saja yang potensial muncul dalam pengelolaan bank tanah?

HASIL DAN PEMBAHASAN

- A. Problematika apa saja yang potensial muncul dalam pengelolaan bank tanah?

Bank Tanah merupakan instrumen penting dalam sistem pengelolaan agraria modern. Fungsinya meliputi pengadaan, pengendalian, pemanfaatan, serta pendistribusian tanah untuk memenuhi kepentingan pembangunan, kesejahteraan umum, dan tata ruang berkelanjutan⁹. Secara umum, Bank Tanah berperan menyediakan cadangan lahan secara fisik dan administratif yang dapat digunakan untuk keperluan infrastruktur publik, program sosial, dan penataan kawasan strategis nasional¹⁰.

⁴ *United Nations, World Population Prospects: The 2012 Revision*, New York: UN, 2012.

⁵ Limbong, B. (2013). *Bank Tanah*. Jakarta: Margaretha Pustaka.

⁶ Maria Sumardjono. (2008). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Yogyakarta: FH UGM.

⁷ *The Best Practice Land Bank*.

⁸ Hermawan dan Amirullah, 2010.

⁹ Limbong, B. (2013). *Bank Tanah*. Jakarta: Margaretha Pustaka.

¹⁰ *Ibid*.

Tujuan yuridis dari pembentukan Bank Tanah adalah untuk mewujudkan prinsip hukum agraria nasional yang berdasarkan pada keadilan, kepastian, dan kebermanfaatannya sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (2) UUPA Tahun 1960. Dalam pelaksanaannya, Bank Tanah diharapkan mampu menjawab tantangan keterbatasan lahan serta mendorong efisiensi dan efektivitas dalam pengadaan tanah bagi pembangunan nasional¹¹.

a. Jenis dan Konsep Bank Tanah

Berdasarkan bentuk kepemilikannya, Bank Tanah terbagi dalam tiga jenis utama: bank tanah publik, swasta, dan campuran¹².

- 1) Bank Tanah Publik dijalankan oleh institusi pemerintah, baik pusat maupun daerah, dan bertujuan menyelenggarakan pelayanan sosial seperti penyediaan tanah untuk perumahan rakyat, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau¹³. Bank tanah publik ini terbagi lagi menjadi dua: bank tanah umum dan bank tanah khusus. Yang pertama lebih fleksibel dalam fungsi sosialnya, sedangkan yang kedua diarahkan untuk proyek-proyek tertentu seperti kawasan industri atau pembangunan kota baru¹⁴.
- 2) Bank Tanah Swasta dikelola oleh pihak swasta dengan orientasi profit, seperti pengembangan kawasan industri, properti komersial, hingga investasi jangka panjang atas tanah¹⁵.
- 3) Bank Tanah Campuran merupakan kolaborasi antara pemerintah dan swasta. Tujuannya adalah mengatasi keterbatasan anggaran negara dalam pengadaan tanah namun tetap menjaga kepentingan publik¹⁶.

b. Tahapan Operasional Bank Tanah

Pelaksanaan operasional Bank Tanah dilakukan melalui tiga tahap utama, yaitu:

- 1) Penyediaan tanah: Lahan diperoleh melalui akuisisi, jual beli, hibah, tukar guling, atau pencabutan hak atas tanah. Tanah-tanah yang menjadi sumber utama antara lain tanah terlantar, tanah negara eks-HGU, tanah absentee, aset BUMN/BUMD, dan tanah sitaan negara¹⁷.
- 2) Pematangan tanah: Merupakan proses menyiapkan lahan secara teknis dan administratif agar siap pakai. Termasuk dalam tahap ini adalah pembangunan infrastruktur dasar dan penyesuaian dengan rencana tata ruang wilayah¹⁸.
- 3) Pendistribusian tanah: Tahap ini menetapkan pihak penerima, luas lahan, dan tujuan penggunaan berdasarkan kebutuhan pembangunan nasional atau reforma agraria. Proses ini harus sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan¹⁹.

Bank Tanah juga diberikan Hak Pengelolaan (HPL) atas lahan yang dikuasainya. HPL memungkinkan tanah untuk dikerjasamakan dengan pihak lain

¹¹ Djaja, B. (2018). "Quo Vadis UUPA?" *Jurnal Era Hukum*, 16(1).

¹² Limbong, B. (2013), hlm. 70.

¹³ Fletcher, A. (1974). *Land Tenure and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁴ Limbong, B. (2013), *op. cit.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Pasal 2 PP No. 64 Tahun 2021 dan Pasal 1 angka 4 PP No. 64 Tahun 2021.

¹⁸ Pasal 3 PP No. 64 Tahun 2021.

¹⁹ Pasal 126 UU Cipta Kerja.

dan diberikan hak turunannya seperti HGU, HGB, atau Hak Pakai²⁰. Namun, dalam praktik distribusi, Bank Tanah harus tetap memprioritaskan keadilan sosial terutama untuk masyarakat di wilayah pedesaan²¹. Sebagai contoh, dalam usaha perkebunan, kewajiban kebun plasma harus dilibatkan guna melibatkan masyarakat lokal dalam sistem kemitraan yang adil²².

c. Landasan Hukum dan Prinsip Hukum Agraria

Secara konstitusional, keberadaan Bank Tanah berlandaskan pada Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 2 UUPA yang menegaskan Hak Menguasai Negara (HMN), bukan sebagai hak milik, melainkan sebagai kuasa publik tertinggi untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi pemanfaatan tanah.

Regulasi teknis yang menjadi acuan utama adalah Undang-Undang Cipta Kerja dan PP No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah²³. Namun, bentuk hukum dari lembaga Bank Tanah belum dijelaskan secara tegas apakah berwujud BUMN, PERUM, atau BLU. Hal ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaan dan pengawasan institusinya.

Selain itu, meskipun Pasal 127 UU Cipta Kerja menyatakan bahwa Bank Tanah bersifat nirlaba, PP No. 64 Tahun 2021 memberikan celah bagi Bank Tanah untuk memperoleh pendapatan dari sewa, hibah, kerja sama usaha, dan kompensasi, yang membuka potensi konflik kepentingan dan komersialisasi aset tanah publik.

d. Permasalahan Implementatif

Beberapa tantangan utama dalam penerapan Bank Tanah di Indonesia antara lain:

- 1) Administrasi pertanahan yang lemah: Hingga saat ini, tanah yang telah terdaftar dan terpetakan secara sistematis masih di bawah 50% dari keseluruhan bidang tanah di Indonesia. Sistem pendaftaran masih terhambat oleh kompleksitas tenurial berbasis adat dan konflik kepemilikan²⁴.
- 2) Ketiadaan basis data tanah cadangan nasional: Banyak tanah eks-HGU atau absentee tidak tercatat dengan baik dan tidak ditindaklanjuti menjadi tanah negara karena proses peradilan yang kompleks.
- 3) Ketidaksihinggaan rencana tata ruang dan pembangunan: Spatial planning yang tidak terkoordinasi mengakibatkan pembangunan berlangsung tanpa arahan tata ruang yang jelas, yang seringkali memunculkan bencana ekologis atau tumpang tindih penguasaan²⁵.

Masalah lainnya adalah ketidaktepatan waktu penerbitan PP No. 64/2021, yang terbit lima bulan setelah UU Cipta Kerja diundangkan, melanggar Pasal 185 huruf a UU Cipta Kerja yang mewajibkan penerbitan aturan pelaksana maksimal tiga bulan setelah pengesahan undang-undang. Hal ini mencerminkan lemahnya konsistensi dan komitmen pemerintah terhadap kepastian hukum.

²⁰ Pasal 129 UU Cipta Kerja.

²¹ *Ibid.*

²² Sauni, I. (2016). "Kemitraan dalam Usaha Perkebunan". *Jurnal Agraria dan Kehutanan*, Vol. 7.

²³ UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

²⁴ Data ATR/BPN, 2023.

²⁵ Flencher, A. (1974), *op. cit.*

e. Nilai Hukum dalam Pengelolaan Bank Tanah

Bank Tanah sebagai lembaga negara harus menjunjung tinggi tiga nilai hukum menurut Gustav Radbruch: kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan²⁶.

- 1) Kepastian hukum menuntut keberadaan peraturan pelaksana yang jelas, tidak multitafsir, dan terjangkau oleh masyarakat.
- 2) Keadilan menuntut agar pendistribusian tanah tidak berpihak pada investor besar saja, tetapi juga melibatkan dan memperhatikan hak masyarakat kecil.
- 3) Kemanfaatan diwujudkan melalui keberhasilan Bank Tanah dalam menjamin ketersediaan tanah untuk pembangunan nasional, ekonomi berkeadilan, serta reforma agraria.

KESIMPULAN

Mengacu pada amanat Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 UUPA yang menentukan bahwa negara mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan bank tanah, dengan memperhatikan pengalaman beberapa negara yang menerapkan konsep land banking dalam manajemen pertanahan kiranya konsep land banking/bank tanah sangat potensial untuk diterapkan. Mengingat kerangka kelembagaan, bisnis dan regulasi land banking/bank tanah sangat bervariasi di beberapa negara perlu dilakukan pengkajian secara lebih mendalam mengenai alternatif skema land banking/bank tanah yang sangat sesuai dengan kebutuhan dan sistem hukum nasional kita.

Bank tanah menjadi prioritas untuk segera diimplementasikan karena proses pengadaan tanah di Indonesia mengalami berbagai macam hambatan. Salah satu penghambat adalah pemerintah tidak mempunyai cadangan tanah yang sewaktu-waktu dapat dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan.

Potensi kendala implementasi Bank Tanah di Indonesia antara lain, administrasi pertanahan yang belum lengkap, ketersediaan Tanah Cadangan Umum Negara (TCUN) yang belum terdeteksi secara maksimal, serta aspek perencanaan tata ruang yang masih banyak kekurangan.

REFERENSI

- Al-Zahra, Fatimah. Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan. Daring. <https://ejournal.unuja.ac.id/index.php/keadaban/article/download/913/490>
- Alisa, Siti Nur. (2021). Tinjauan Normatif Tentang Fungsi Bank Tanah Dalam Kegiatan Pengadaan Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah. Daring. http://repository.unhas.ac.id/16013/2/B011171070_skripsi_bab%201-2.pdf
- Alfansyuri, Amri & Farni. (2020). Analisis Yuridis Bank Tanah dalam UU Cipta Kerja.
- Anwar, Malik & Shafira, Wulan Chorry. (2022). Anomali Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Bank Tanah Ditinjau dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil UU Cipta Kerja. Daring. <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/866>

²⁶ Rahardjo, S. (2012), *op. cit.*

- Arwono, Hadi. (2022). Peran Bank Tanah Dalam Pengaturan Penyediaan Tanah. Daring. <https://stp-mataram.e-journal.id/JIP/article/view/1277>
- Djaja, B. (2018). "Quo Vadis UUPA?" *Jurnal Era Hukum*, 16(1).
- Fidri Fadillah Puspita, dkk. Urgensi Kehadiran Bank Tanah Sebagai Alternatif Memulihkan Perekonomian di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Islam. Daring. DOI: <http://dx.doi.org/10.29040/jiei.v7i3.3599>
- Fletcher, A. (1974). *Land Tenure and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lahilote, Hasyim Sofyan, dkk. (2021). Pengawasan Terhadap Bank Tanah: Urgensi, Kewenangan, dan Mekanisme. Daring. <https://ujh.unja.ac.id/index.php/home/article/view/246/54>
- Limbong, B. (2013). *Bank Tanah*. Jakarta: Margaretha Pustaka.
- Maria Sumardjono. (2008). *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM.
- Mutia, Cut Lina. *Bank Tanah: Antara Cita-Cita dan Utopia*. Daring. <https://ejurnal.esaunggul.ac.id/index.php/Lex/article/view/218/195>
- Noegroho, Noegi. Penerapan Konsep Land Banking di Indonesia. Daring. <https://media.neliti.com/media/publications/166442-ID-penerapan-konsep-land-banking-di-indones.pdf>
- Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.
- Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
- Rahardjo, S. (2012). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Sauni, I. (2016). Kemitraan dalam Usaha Perkebunan. *Jurnal Agraria dan Kehutanan*, Vol. 7.
- Sari, Windy Wulan. Kedudukan Hukum Bank Tanah Dalam Prespektif Undang-Undang Pokok Agraria. Daring. http://repository.untagsby.ac.id/14939/7/Jurnal%20Skripsi_Windy%20Wulan%20Sari_1311800201.pdf
- Situngkir, Roma Tua & Artati, Sri Untari Indah. (2022). Perbandingan Pengaturan Bank Tanah Di Negara Indonesia dan Belanda. Daring. <https://e-journal.trisakti.ac.id/index.php/refor/article/view/13821/8091>
- Sungkana. Mengenal Bank Tanah/Land Banking Sebagai Alternatif Manajemen Pertanahan. Daring. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/8538/MENGENAL-BANK-TANAHLAND-BANKING-SEBAGAI-ALTERNATIF-MANAJEMEN-PERTANAHAN.html>
- Suyudi, Bambang & Suhattanto, Muh. Arif. (2018). Pembentukan Bank Tanah dan Permasalahannya di Indonesia. Daring. <http://repository.stpn.ac.id/826/1/2%20laporan%20bank%20tanah%20akhir%20update.pdf>
- Tehupeiory, Aartje. (2020). Eksistensi Bank Tanah dalam Omnibus Law. Daring. <http://repository.uki.ac.id/2923/1/EksistensiBankTanah.pdf>
- Tejawati, Desy Nurkristia. (2022). Penerapan Bank Tanah Di Indonesia Berdasarkan Teori Keadilan Bermartabat. Daring. <https://jurnal-perspektif.org/index.php/perspektif/article/view/841>

- Trisna, Nila & Sandela, Ilka. (2021). Eksistensi Bank Tanah Dalam Hukum Agraria Di Indonesia. Daring. <http://jurnal.utu.ac.id/jcivile/article/download/3564/2272>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- World Bank. (2013). *World Development Indicators*.
- United Nations. (2012). *World Population Prospects: The 2012 Revision*. New York: United Nations.