



Konstruksi Lex Imperfecta dan Rapuhnya Jaminan Reforma Agraria: Analisis Kritis Pasal 21 PP 64/2021 Pasca-Perpres 62/2023

INFO PENULIS

Setyo Utomo
Universitas Panca Bhakti
SetyoUtomo@gmail.com

Aleksander Sebayang
Universitas Panca Bhakti
AleksanderSebayang@gmail.com

Yuko Fitriani
Universitas Panca Bhakti
yuko.fitriani@upb.ac.id

Agus Setiawan
Universitas Panca Bhakti
AgusSetiawan@gmail.com

INFO ARTIKEL

ISSN: 2808-1307
Vol. 5, No. 3, Desember 2025
<https://jurnal.ardenjaya.com/index.php/ajsh>

© 2025 Arden Jaya Publisher All rights reserved

Saran Penulisan Referensi:

Utomo, S., Sebayang, A., Fitriani, Y., & Setiawan, A. (2025). Konstruksi Lex Imperfecta dan Rapuhnya Jaminan Reforma Agraria: Analisis Kritis Pasal 21 PP 64/2021 Pasca-Perpres 62/2023. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 5 (3),5058-5065.

Abstrak

Kehadiran Badan Bank Tanah dalam arsitektur hukum agraria nasional pasca-Undang-Undang Cipta Kerja menandai pergeseran paradigmatis pengelolaan tanah negara dari fungsi sosial menuju orientasi pasar (*market-oriented*). Meskipun Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 64 Tahun 2021 memandatkan kewajiban alokasi minimal 30 persen tanah pengelolaan Bank Tanah untuk kepentingan Reforma Agraria, validitas norma tersebut menghadapi tantangan yuridis yang serius. Penelitian ini bertujuan untuk menguji konstruksi hukum Pasal 21 PP Nomor 64 Tahun 2021 yang diklasifikasikan sebagai *lex imperfecta* akibat ketiadaan norma sanksi, serta menganalisis implikasinya terhadap kepastian hukum (*rechtszekerheid*) bagi subjek Reforma Agraria, khususnya pasca-penerbitan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 62 Tahun 2023. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Temuan penelitian menunjukkan bahwa desain norma tanpa sanksi pada kewajiban Bank Tanah menciptakan kekosongan daya paksa (*coercive force*), yang mereduksi jaminan alokasi tanah menjadi sekadar obligasi moral yang bergantung pada diskresi pengelola. Lebih lanjut, transisi regulasi ke Perpres Nomor 62 Tahun 2023, meskipun berupaya mempercepat pelaksanaan Reforma Agraria, gagal menambal celah hukum tersebut karena kedudukan hierarkisnya yang tidak dapat memaksakan sanksi pada Bank Tanah. Kondisi ini menempatkan Bank Tanah sebagai lembaga *super-body* dengan akuntabilitas publik yang minim, berpotensi melanggengkan ketimpangan penguasaan lahan. Penelitian ini merekomendasikan rekonstruksi norma melalui adopsi klausul *lex perfecta* berupa sanksi administratif tegas dan integrasi mekanisme audit kepatuhan sosial yang independen.

Kata Kunci: Badan Bank Tanah; Kepastian Hukum; Lex Imperfecta; Perpres 62/2023; Reforma Agraria

Abstract

The establishment of the Land Bank Agency (Badan Bank Tanah) within the national agrarian legal architecture following the Job Creation Law marks a paradigmatic shift in state land management from a social function towards a market-oriented approach. Although Government Regulation (PP) Number 64 of 2021 mandates a minimum allocation of 30 percent of land managed by the Land Bank for Agrarian Reform purposes, the validity of this norm faces serious juridical challenges. This study aims to examine the legal construction of Article 21 of PP Number 64 of 2021, which is classified as *lex imperfecta* due to the absence of sanction norms, and to analyze its implications for legal certainty (*rechtszekerheid*) for Agrarian Reform subjects, particularly following the issuance of Presidential Regulation (Perpres) Number 62 of 2023. This study employs a normative legal research method with a statute approach and a conceptual approach. The findings indicate that the design of unsanctioned norms regarding the Land Bank's obligations creates a vacuum of coercive force, reducing the land allocation guarantee to a mere moral obligation dependent on the manager's discretion. Furthermore, the regulatory transition to Perpres Number 62 of 2023, despite aiming to accelerate Agrarian Reform, fails to bridge this legal gap due to its hierarchical position, which cannot impose sanctions on the Land Bank. This condition positions the Land Bank as a "super-body" institution with minimal public accountability, potentially perpetuating land tenure inequality. This study recommends reconstructing the norm by adopting a *lex perfecta* clause through strict administrative sanctions and integrating an independent social compliance audit mechanism.

Key Words: Agrarian Reform; Land Bank Agency; Legal Certainty; *Lex Imperfecta*; Perpres 62/2023.

A. Pendahuluan

Sejarah perkembangan hukum agraria di Indonesia senantiasa diwarnai oleh dialektika yang tajam antara cita-cita mewujudkan keadilan sosial dan pragmatisme kebutuhan akumulasi modal pembangunan (Ismanto et al., 2023). Secara filosofis, konstitusi negara meletakkan landasan yang kokoh melalui Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), yang memandatkan bahwa "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (UUD 1945). Frasa "sebesar-besar kemakmuran rakyat" ini bukanlah sekadar retorika politik, melainkan sebuah norma dasar (*grundnorm*) yang menuntut negara bertindak sebagai pengatur (*regelendaad*) dan pengawas, bukan sebagai pemilik absolut (*eigenaar*) yang terlepas dari tanggung jawab sosialnya (Permadi, 2023).

Manifestasi awal dari prinsip populisme agraria ini terwujud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang secara tegas melarang monopoli tanah (*land reform*) dan menekankan fungsi sosial atas tanah (UUPA, 1960). Namun, dalam beberapa dekade terakhir, gelombang liberalisasi ekonomi dan desakan kompetisi investasi global telah mendorong pergeseran paradigma hukum agraria nasional menuju arah yang lebih ramah pasar (*market-friendly*) (Tampi et al., 2021). Puncak dari pergeseran ini adalah lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang kemudian diperbarui melalui Perppu Nomor 2 Tahun 2022 dan disahkan menjadi UU Nomor 6 Tahun 2023 yang memperkenalkan entitas baru dalam ekosistem pertanahan nasional: Badan Bank Tanah (Undang-Undang [UU] Nomor 6, 2023).

Badan Bank Tanah dikonstruksikan sebagai lembaga sui generis yang diberikan kewenangan "*super-body*" untuk menyusun rencana induk, memperoleh, mengelola, memanfaatkan, dan mendistribusikan tanah demi kepentingan ekonomi dan pembangunan (Peraturan Pemerintah [PP] Nomor 64, 2021; Bank Tanah, n.d.). Model kelembagaan ini memicu kritik keras dari kalangan akademisi dan pegiat agraria yang mengkhawatirkan bangkitnya kembali asas *domein verklaring* kolonial, di mana negara dapat memobilisasi tanah untuk kepentingan investasi dengan memarginalkan penguasaan faktual masyarakat (Konsorsium Pembaruan Agraria [KPA], 2021).

Guna meredam potensi ketimpangan tersebut dan memberikan legitimasi moral, pemerintah menyisipkan klausul pengaman (*safeguard clause*) dalam Pasal 21 Peraturan

Pemerintah (PP) Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah. Pasal ini mewajibkan Bank Tanah untuk menjamin ketersediaan tanah bagi kepentingan Reforma Agraria paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari total tanah negara yang dikelolanya (PP Nomor 64, 2021). Secara tekstual, angka 30% ini tampak sebagai jaminan imperatif yang kuat bagi rakyat. Namun, apabila ditelaah melalui kacamata dogmatik hukum, norma ini menyimpan cacat bawaan yang serius.

Penelusuran yuridis terhadap 56 pasal dalam PP Nomor 64 Tahun 2021 mengungkapkan adanya kekosongan norma sanksi (*rechtsvacuum* pada norma sekunder). Tidak ditemukan satu pun ketentuan yang mengatur konsekuensi hukum, baik administratif, perdata, maupun pidana apabila Badan Bank Tanah gagal memenuhi kuota wajib 30% tersebut (Ismanto et al., 2023). Dalam teori hukum, kondisi di mana sebuah kewajiban diletakkan tanpa disertai sanksi diklasifikasikan sebagai *lex imperfecta* (hukum yang tidak sempurna) (Djaman et al., 2025). Situasi ini mereduksi kewajiban hukum yang seharusnya bersifat memaksa (*coercive*) menjadi sekadar himbauan moral yang pelaksanaannya sangat bergantung pada diskresi dan *political will* pengelola Bank Tanah (Kurniatia & Surya, 2023).

Problematika yuridis ini menjadi semakin krusial di tengah dinamika kebijakan Reforma Agraria yang baru. Pada akhir tahun 2023, pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria, menggantikan regulasi sebelumnya, Perpres Nomor 86 Tahun 2018 (Perpres Nomor 62, 2023). Meskipun regulasi baru ini membawa semangat akselerasi, ia hadir tanpa instrumen pemaksa yang mampu menembus kekebalan *lex imperfecta* yang dimiliki Bank Tanah. Hal ini menciptakan antinomi: di satu sisi negara menuntut percepatan redistribusi tanah melalui Perpres 62/2023, namun di sisi lain membiarkan Bank Tanah sebagai salah satu penyedia tanah beroperasi tanpa sanksi yang jelas jika mengabaikan kewajiban sosialnya (KPA, 2023). Akibatnya, tercipta ketidakpastian hukum yang nyata bagi subjek penerima Reforma Agraria dan potensi kegagalan struktural dalam upaya pemerataan penguasaan tanah (Probondaru, 2023).

Berangkat dari kompleksitas ketidakharmonisan norma dan tantangan implementasi yang telah diuraikan di atas, penelitian ini difokuskan pada satu pertanyaan yuridis mendasar, yaitu: ***"Bagaimana implikasi yuridis konstruksi norma *lex imperfecta* dalam Pasal 21 PP Nomor 64 Tahun 2021 terhadap kepastian hukum pelaksanaan Reforma Agraria pasca-terbitnya Perpres Nomor 62 Tahun 2023?"***

Penelitian ini bertujuan untuk mendekonstruksi mitos "jaminan" alokasi tanah dalam regulasi Bank Tanah dan memaparkan realitas yuridis yang rapuh di baliknya. Secara spesifik, tujuan penelitian ini adalah Memberikan analisis dogmatik hukum yang mendalam mengenai status norma Pasal 21 PP Nomor 64 Tahun 2021 sebagai *lex imperfecta* dan kelemahannya ditinjau dari teori kepastian hukum (*rechtszekerheid*) (Djaman et al., 2025), Mengevaluasi konsekuensi ketiadaan sanksi tersebut terhadap efektivitas pencapaian target Reforma Agraria dalam kerangka regulasi terbaru Perpres Nomor 62 Tahun 2023 (KPA, 2023), dan Merumuskan rekomendasi perbaikan regulasi untuk mentransformasi norma tersebut menjadi *lex perfecta* demi menjamin keadilan agraria yang substantif.

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada khazanah hukum agraria dan hukum administrasi negara, khususnya dalam memperkaya diskursus mengenai teori sanksi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*legislative drafting*) yang melibatkan badan *sui generis*.

Secara praktis, hasil analisis ini dimaksudkan sebagai masukan kritis bagi pembuat kebijakan (*stakeholders*), akademisi hukum, dan praktisi pertanahan dalam memahami celah regulasi Bank Tanah. Selain itu, kajian ini dapat menjadi landasan argumentasi bagi organisasi masyarakat sipil dalam melakukan advokasi kebijakan untuk memastikan bahwa kewajiban alokasi 30% tanah bagi rakyat tidak sekadar menjadi ornamen legislasi tanpa daya eksekusi (WALHI, 2023).

B. Metodologi

1. Desain Penelitian (Research Design)

Penelitian ini menerapkan desain penelitian hukum normatif (*doctrinal legal research*) (Ismanto et al., 2023). Pilihan desain ini didasarkan pada karakteristik permasalahan yang bersifat dogmatik, yakni menguji kekosongan norma sanksi dalam peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya, penelitian ini mengintegrasikan tiga pendekatan utama:

- Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*): Digunakan untuk membedakan hierarki dan konsistensi norma dalam Undang-Undang Cipta Kerja, PP Nomor 64 Tahun 2021, hingga Perpres Nomor 62 Tahun 2023 (Tampi et al., 2021).
 - Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*): Menggunakan pisau bedah teori hukum, khususnya teori *lex imperfecta* dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*) dari Gustav Radbruch untuk menganalisis data sekunder (Djaman et al., 2025).
 - Pendekatan Sosiologi Hukum (*Socio-Legal Approach*): Memperkaya analisis normatif dengan data empiris sekunder berupa laporan konflik agraria dan kritik lembaga swadaya masyarakat untuk melihat kesenjangan antara hukum dalam buku (*law in books*) dan hukum yang bekerja di masyarakat (*law in action*) (WALHI, 2023).
2. *Objek dan Fokus Penelitian (Participants / Population and Sample)*
Mengingat penelitian ini bersifat normatif, fokus penelitian tidak tertuju pada partisipan manusia (populasi/sampel responden), melainkan pada bahan hukum yang menjadi objek kajian.
- Populasi Regulasi: Seluruh peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur tentang agraria dan pertanahan.
 - Sampel Regulasi (Bahan Hukum Primer): Penelitian ini membatasi fokus analisis pada regulasi spesifik yang relevan dengan Bank Tanah dan Reforma Agraria, yang meliputi:
 1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) (UUPA, 1960).
 2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Perppu Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Nomor 6, 2023).
 3. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (PP Nomor 64, 2021).
 4. Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 dan perubahannya dalam Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria (Perpres Nomor 62, 2023).
3. *Teknik Pengumpulan Data (Technique of Data Collection)*
Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) yang intensif. Penulis melakukan penelusuran dan pengumpulan data dari berbagai sumber otoritatif, yang diklasifikasikan menjadi:
- Bahan Hukum Primer: Naskah resmi peraturan perundang-undangan yang mengikat (PP Nomor 64, 2021; UU Nomor 6, 2023).
 - Bahan Hukum Sekunder: Literatur hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi jurnal hukum terakreditasi, prosiding seminar, dan laporan resmi lembaga terkait seperti Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan WALHI (Kurniatia & Surya, 2023; KPA, 2021).
 - Bahan Hukum Tersier: Kamus hukum dan ensiklopedia yang memberikan petunjuk penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.
4. *Instrumen Penelitian (Instruments)*
Dalam penelitian hukum normatif, instrumen utama adalah peneliti sendiri (*human instrument*) yang dibantu dengan alat bantu berupa:
- Matriks Inventarisasi Hukum: Tabel klasifikasi untuk memetakan pasal-pasal yang mengandung pertentangan norma atau kekosongan hukum (*vacuum of norm*).
 - Kerangka Teori: Doktrin *lex imperfecta* dan teori kepastian hukum digunakan sebagai parameter atau alat ukur validitas norma Pasal 21 PP Nomor 64 Tahun 2021 (Djaman et al., 2025).
5. *Teknik Analisis Data (Technique of Data Analysis)*
Data yang terkumpul dianalisis menggunakan teknik preskriptif-analitis. Proses analisis dilakukan melalui tahapan:
- Sistematisasi Hukum: Mengklasifikasikan bahan hukum berdasarkan hierarki dan materi muatannya.
 - Interpretasi Hukum: Menerapkan penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk memahami makna teks peraturan dikaitkan dengan tujuan pembentukannya.
 - Logika Hukum (Silogisme): Menarik kesimpulan deduktif dengan menempatkan teori *lex imperfecta* sebagai premis mayor dan fakta ketiadaan sanksi dalam PP 64/2021 sebagai premis minor, untuk menghasilkan konklusi mengenai validitas norma tersebut (Ismanto et al., 2023).

C. Hasil dan Pembahasan

1. Hasil

Hasil penelusuran yuridis terhadap arsitektur regulasi Badan Bank Tanah dan interelasinya dengan kebijakan Reforma Agraria menghasilkan dua temuan fundamental terkait konstruksi kelembagaan dan cacat bawaan (*congenital defect*) pada norma kewajibannya.

Konstruksi Otoritas "Super-Body" Badan Bank Tanah

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 64 Tahun 2021, Badan Bank Tanah didefinisikan sebagai badan khusus (*sui generis*) yang merupakan badan hukum Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat dengan kewenangan atribusi untuk mengelola tanah (PP Nomor 64, 2021). Terminologi *sui generis* (satu-satunya dari jenisnya) menegaskan bahwa entitas ini merupakan hibrida yang tidak sepenuhnya tunduk pada rezim hukum publik murni layaknya kementerian, namun juga tidak sepenuhnya privat seperti Perseroan Terbatas (Bank Tanah, n.d.).

Temuan penelitian menunjukkan bahwa Bank Tanah diberikan kewenangan "*super-body*" yang mencakup seluruh siklus manajemen pertanahan, mulai dari perencanaan strategis, perolehan tanah (dari tanah bekas hak, kawasan hutan, hingga tanah terlantar), pengelolaan melalui Hak Pengelolaan (HPL), hingga pendistribusian (PP Nomor 64, 2021). Kewenangan HPL ini menempatkan Bank Tanah dalam posisi yang lebih superior dibandingkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pada umumnya; Bank Tanah berwenang menyusun rencana peruntukan di atas HPL-nya dan memberikan hak-hak turunan (HGU, HGB, Hak Pakai) kepada pihak ketiga (Ismanto et al., 2023). Kritik dari organisasi masyarakat sipil mengidentifikasi bahwa model ini mengadopsi kembali asas *domein verklaring*, di mana negara bertindak sebagai "tuan tanah" yang dapat memobilisasi aset secara sepihak untuk kepentingan pasar (KPA, 2021).

Identifikasi Kekosongan Norma Sanksi pada Pasal 21 PP 64/2021

Temuan utama dalam penelitian ini berpusat pada Pasal 21 PP Nomor 64 Tahun 2021 yang berfungsi sebagai katup pengaman sosial. Pasal 21 ayat (2) menyatakan secara eksplisit: "Ketersediaan tanah untuk reforma agraria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari tanah negara yang diperuntukkan Bank Tanah" (PP Nomor 64, 2021).

Meskipun norma tersebut menggunakan frasa imperatif "paling sedikit" yang menetapkan ambang batas minimum (*minimum threshold*), analisis sistematis terhadap keseluruhan 56 pasal dalam PP tersebut mengungkapkan fakta yuridis berupa ketiadaan pengaturan sanksi. Tidak ditemukan satu pun pasal yang mengatur konsekuensi hukum baik sanksi administratif, denda, maupun pidana jika Bank Tanah gagal memenuhi kuota 30% tersebut (Djaman et al., 2025). Dalam perspektif teori hukum Romawi yang diadopsi dalam sistem hukum modern, norma yang melarang atau mewajibkan sesuatu namun tidak menyertakan sanksi bagi pelanggarnya diklasifikasikan sebagai *Lex Imperfecta* (Ismanto et al., 2023). Temuan ini mengonfirmasi bahwa kewajiban alokasi tanah untuk rakyat secara yuridis berdiri tanpa daya paksa (*coercive force*).

2. Pembahasan

Metamorfosis Politik Hukum Agraria: Dari Populisme Menuju Liberalisasi Aset

Pembahasan mengenai *lex imperfecta* pada Bank Tanah tidak dapat dilepaskan dari konteks pergeseran paradigma politik hukum agraria nasional. Sejarah hukum agraria Indonesia adalah narasi pergulatan antara amanat konstitusional Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berwatak sosialis-religijs dengan desakan pragmatisme ekonomi (Ismanto et al., 2023). Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 lahir sebagai antitesis terhadap hukum kolonial, meletakkan prinsip bahwa tanah berfungsi sosial dan melarang monopoli (*land reform*) (UUPA, 1960).

Namun, pembentukan Badan Bank Tanah melalui UU Cipta Kerja menandai "desakralisasi" prinsip tersebut demi kepentingan investasi. Bank Tanah didesain untuk menjawab keluhan investor mengenai hambatan pengadaan tanah (*land acquisition*), sehingga watak kelembagaannya menjadi sangat pro-pasar (Tampi et al., 2021). Dalam konstruksi ini, kewajiban alokasi 30% untuk Reforma Agraria dalam Pasal 21 PP 64/2021 tampak hanya sebagai upaya kompromi politik atau "kosmetik regulasi" untuk meredam resistensi publik, mengingat substansinya yang tidak diperkuat dengan daya paksa yuridis (KPA, 2021). Hal ini menegaskan bahwa telah terjadi reorientasi peran negara: dari regulator yang menjamin pemerataan, menjadi fasilitator akumulasi tanah bagi korporasi besar (WALHI, 2023).

Dekonstruksi *Lex Imperfecta*: Kegagalan Struktur Norma dalam PP 64/2021

Secara teoritis, validitas sebuah norma hukum sangat bergantung pada struktur utuhnya. Mengacu pada pandangan H.L.A. Hart maupun Hans Kelsen, hukum dibedakan dari norma moral karena adanya unsur paksaan (*coercion*) yang terlembaga. Struktur norma hukum yang ideal terdiri dari norma perilaku (apa yang wajib dilakukan) dan norma sanksi (apa akibat jika tidak dilakukan).

Analisis mendalam terhadap Pasal 21 PP Nomor 64 Tahun 2021 menunjukkan bahwa norma tersebut hanya memuat perintah ("Bank Tanah menjamin ketersediaan tanah... paling sedikit 30%") tanpa disertai konsekuensi pelanggaran (PP Nomor 64, 2021). Dalam taksonomi hukum Romawi, kondisi ini mutlak dikategorikan sebagai *lex imperfecta*, hukum yang tidak sempurna karena tidak membatalkan tindakan yang melanggar dan tidak menghukum pelakunya (Djaman et al., 2025).

Implikasi dari desain *lex imperfecta* ini sangat fatal bagi kepastian hukum (*rechtszekerheid*). Tanpa ancaman sanksi, baik itu sanksi administratif berupa pemberhentian Dewan Pengawas, penundaan remunerasi, maupun sanksi perdata, kewajiban alokasi 30% tersebut terdegradasi menjadi sekadar moral obligation. Pemenuhan hak rakyat atas tanah akhirnya tidak lagi menjadi mandat hukum yang memaksa, melainkan bergantung sepenuhnya pada belas kasihan (*benevolence*) atau diskresi para pengelola Bank Tanah yang notabene memiliki target kinerja finansial (Kurniatia & Surya, 2023).

Asimetri Penegakan Hukum: Negara "Kebal", Warga Negara "Rentan"

Kelemahan konstruksi hukum Bank Tanah menjadi ironi ketika disandingkan dengan ketatnya pengaturan kewajiban bagi subjek hukum lain. Terdapat asimetri perlakuan (*regulatory asymmetry*) yang mencolok dalam ekosistem hukum agraria dan tata ruang di Indonesia:

- Rezim Tata Ruang: UU Nomor 26 Tahun 2007 memberlakukan sanksi pidana penjara, denda miliar rupiah, hingga pembongkaran bangunan bagi warga atau swasta yang melanggar rencana tata ruang (*Lex Plus Quam Perfecta*) (Ismanto et al., 2023).
- Rezim Kelautan: Permen KP Nomor 31 Tahun 2021 menerapkan sanksi administratif berjenjang yang sangat ketat, termasuk paksaan pemerintah dan pencabutan izin berusaha bagi pelaku usaha yang tidak sesuai memanfaatkan ruang laut (Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan, 2021).
- Rezim Tanah Terlantar: PP Nomor 20 Tahun 2021 memungkinkan negara mencabut hak atas tanah milik masyarakat atau badan usaha jika tanah tersebut ditelantarkan (*Lex Minus Quam Perfecta*) (Probondaru, 2023).

Sebaliknya, PP 64/2021 membiarkan Bank Tanah, sebagai representasi negara bebas dari tuntutan akuntabilitas jika menelantarkan kewajiban redistribusi tanah kepada rakyat. Standar ganda ini mencederai asas *equality before the law* dan memperlihatkan wajah hukum yang tajam ke bawah namun tumpul ke atas (lembaga negara) (Tampi et al., 2021).

Antinomi Regulasi: Hambatan Struktural Pasca-Perpres 62/2023

Problematika *lex imperfecta* ini menciptakan komplikasi baru pasca terbitnya Perpres Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria. Perpres ini hadir dengan semangat akselerasi untuk menyelesaikan konflik agraria dan melegalisasi aset, serta secara eksplisit menyebutkan tanah dari Bank Tanah sebagai salah satu sumber Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) (Perpres Nomor 62, 2023).

Namun, terjadi benturan hierarki dan kepentingan (*conflict of interest*). Perpres, yang secara hierarki berada di bawah PP (dalam praktek ketatanegaraan terkait implementasi teknis lembaga yang dibentuk UU/PP), tidak memiliki kekuatan eksekutorial untuk memaksa Bank Tanah.

Motif Ekonomi vs Sosial: Bank Tanah dituntut mandiri secara finansial melalui pengelolaan aset (HPL) dan kerjasama pihak ketiga (*profit center*). Sementara itu, alokasi tanah untuk Reforma Agraria (biasanya dengan tarif nol rupiah atau sangat murah) adalah beban biaya (*cost center*) (Ismanto et al., 2023).

Logika Korporasi: Dalam logika korporasi tanpa pengawasan sanksi, Bank Tanah akan cenderung mempertahankan tanah-tanah *prime* (strategis, akses mudah, nilai komersial tinggi) untuk investor, dan "membuang" tanah-tanah marginal (konflik berat, topografi sulit, terpencil) untuk memenuhi kuota 30% Reforma Agraria (KPA, 2023).

Akibatnya, Perpres 62/2023 berisiko tumpul di lapangan. Tim Percepatan Reforma Agraria Nasional akan kesulitan menagih komitmen tanah dari Bank Tanah karena ketiadaan instrumen pemaksa dalam PP 64/2021. Hal ini berpotensi membuat target percepatan redistribusi tanah hanya tercapai secara kuantitatif (luas lahan) namun gagal secara kualitatif (tanah tidak

produktif bagi petani), yang pada akhirnya gagal menurunkan rasio gini kepemilikan lahan (Probondaru, 2023).

Ancaman Praktik Land Laundering (Pencucian Tanah)

Kekhawatiran yang paling mendalam dari ketiadaan sanksi dan besarnya kewenangan Bank Tanah adalah potensi terjadinya praktik "pencucian tanah" (*land laundering*). Analisis sosiologis hukum terhadap pola konflik agraria menunjukkan bahwa banyak tanah HGU korporasi yang telah habis masa berlakunya atau terlantar, seharusnya secara otomatis menjadi objek redistribusi kepada masyarakat penggarap (WALHI, 2023).

Namun, dengan adanya Bank Tanah, mekanisme ini dapat diputus (*bypassed*). Tanah eks-HGU tersebut dapat diambil alih terlebih dahulu oleh Bank Tanah menjadi HPL. Selanjutnya, atas nama "pemanfaatan tanah" dan "investasi", Bank Tanah dapat menerbitkan hak baru kepada korporasi yang sama atau afiliasinya, dengan meminggirkan klaim masyarakat penggarap yang telah menduduki tanah tersebut bertahun-tahun (KPA, 2021).

Tanpa sanksi yang tegas (*status lex imperfecta*) yang mewajibkan prioritas alokasi kepada petani penggarap, Bank Tanah dapat menjadi instrumen legalisasi ketimpangan. Petani yang seharusnya menjadi subjek utama Reforma Agraria justru tersingkir, atau hanya mendapatkan porsi kecil yang tidak signifikan, sementara korporasi mendapatkan kepastian hak baru di atas tanah negara. Fenomena ini mengonfirmasi hipotesis bahwa tanpa revisi norma menjadi *lex perfecta*, Bank Tanah berpotensi melanggengkan struktur agraria yang timpang (Permadi, 2023).

D. Kesimpulan

Berdasarkan serangkaian analisis yuridis-normatif dan teoritis yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, penelitian ini menarik tiga kesimpulan fundamental untuk menjawab rumusan masalah mengenai implikasi *lex imperfecta* dalam regulasi Badan Bank Tanah:

Validitas Norma dan Klasifikasi *Lex Imperfecta* Konstruksi hukum Pasal 21 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 64 Tahun 2021 secara dogmatik terbukti mengandung cacat bawaan (*congenital defect*). Meskipun pasal tersebut memuat frasa imperatif yang mewajibkan Bank Tanah mengalokasikan minimal 30% tanah kelolaannya untuk Reforma Agraria, ketiadaan norma sekunder berupa sanksi administratif atau konsekuensi hukum lainnya mengklasifikasikan norma tersebut sebagai *lex imperfecta* (Djaman et al., 2025). Akibatnya, kewajiban hukum yang seharusnya bersifat memaksa (*coercive*) tereduksi menjadi *obligatio naturalis* atau kewajiban moral semata, yang pemenuhannya sangat bergantung pada itikad baik subjektif pengelola Bank Tanah tanpa adanya daya paksa yuridis yang mengikat (Ismanto et al., 2023).

Defisit Kepastian Hukum Bagi Subjek Reforma Agraria Ketidadaan sanksi dalam PP Nomor 64 Tahun 2021 menciptakan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) yang nyata bagi masyarakat subjek penerima Reforma Agraria (Kurniatia & Surya, 2023). Dalam relasi kuasa yang asimetris, posisi Bank Tanah sebagai lembaga *sui generis* dengan kewenangan "*super-body*" menjadi terlalu dominan dan minim akuntabilitas (*untouchable*). Hal ini membuka celah diskresi yang luas bagi Bank Tanah untuk memprioritaskan alokasi tanah bagi kepentingan komersial dan investasi yang memberikan keuntungan finansial langsung sambil memarginalkan kewajiban sosialnya tanpa takut akan tuntutan hukum atau pembatalan keputusan (Probondaru, 2023).

Hambatan Struktural Pasca-Perpres 62/2023 Upaya akselerasi redistribusi tanah melalui penerbitan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 62 Tahun 2023 menghadapi hambatan struktural akibat status *lex imperfecta* pada regulasi induk Bank Tanah (KPA, 2023). Perpres tersebut tidak memiliki instrumen eksekutorial untuk menembus kekebalan Bank Tanah. Tanpa intervensi regulasi yang mengubah sifat norma menjadi *lex perfecta*, terdapat risiko tinggi bahwa Bank Tanah hanya akan melepaskan tanah-tanah marginal, tidak produktif, atau berkonflik berat untuk memenuhi kuota 30%, sementara tanah strategis (*prime land*) dikuasai penuh untuk korporasi. Fenomena ini berpotensi melanggengkan ketimpangan penguasaan lahan dan menggagalkan tujuan substantif keadilan agraria (Permadi, 2023).

E. Referensi

Bank Tanah. (n.d.). Functions and duties. <https://banktanah.id/en/functions-duties/>

- Djaman, R. P., Mokoagow, J., Lasabuda, H., & Noerdin, E. (2025). The role of e-Berpadu in addressing the *lex imperfecta* of Article 143 paragraph (4) of the Indonesian Criminal Procedure Code. *Journal of Law, Politic and Humanities*, 6(1), 342–353.
- Ismanto, I. A., Pujiyono, & Purwadi, H. (2023). Kebijakan Reforma Agraria pasca lahirnya Bank Tanah. *Prosiding Seminar Hukum Aktual Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*, 1(3), 62–72.
- Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). (2021). Hentikan pembentukan Badan Bank Tanah: Ancaman liberalisasi dan perampasan tanah. <https://www.kpa.or.id/>
- Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA). (2023). Pembentukan Perpres 62/2023 tanpa pelibatan gerakan rakyat. <https://www.kpa.or.id/>
- Kurniatia, N., & Surya, S. M. (2023). Urgensi Bank Tanah dalam mendukung pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. *Bina Hukum Lingkungan*, 8(1).
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 31 Tahun 2021 tentang Pengenaan Sanksi Administratif di Bidang Kelautan dan Perikanan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.
- Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2023 tentang Percepatan Pelaksanaan Reforma Agraria.
- Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria.
- Permadi, I. (2023). Konstitusionalitas keberadaan Bank Tanah dalam pengelolaan dan penguasaan atas tanah oleh negara. *Jurnal USM Law Review*, 6(1), 291–302.
- Probondaru, I. P. (2023). *Kepastian pemanfaatan tanah terlantar untuk percepatan Reforma Agraria*. Prosiding Seminar Nasional Fakultas Hukum Universitas Trisakti.
- Tampi, C. G., et al. (2021). Pembentukan Bank Tanah berdasarkan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 dalam rangka menjamin kesejahteraan masyarakat. *Lex Crimen*, 10(2).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
- WALHI. (2023). Petani dan rakyat gugat Bank Tanah. <https://www.walhi.or.id/petani-dan-rakyat-gugat-bank-tanah>