



ASIAN LAW STUDENTS' ASSOCIATION
LOCAL CHAPTER UNIVERSITAS UDAYANA



LEGAL ESSAY

**HARMONISASI KEWENANGAN BADAN BANK TANAH DAN
PERLINDUNGAN SAWAH LINDUNG (SAWAH LINDUNG)
UNTUK KEDAULATAN PANGAN BERKELANJUTAN**

VOL. 5 No. 31

Author

- Raymond Imanuel Pardamaian

Reviewer

- Prof. Dr. Ni Luh Gede Astariyani, S.H., M.H.

Together as One:
One Team, One Dream, One Family,
ALSA, Always be One!

ALSA LC UNUD 2024-2025

HARMONISASI KEWENANGAN BADAN BANK TANAH DAN PERLINDUNGAN SAWAH LINDUNG (SAWAH LINDUNG) UNTUK KEDAULATAN PANGAN BERKELANJUTAN

Raymond Imanuel Pardamaian

I. INTRODUCTION

Kedaulatan pangan merupakan inti dari proyek konstitusional Indonesia. Sebagaimana diuraikan dalam RPJMN 2025–2029 dan Indonesia Emas 2045 (UNICEF Indonesia 2025), kedaulatan pangan merupakan hak bangsa untuk memenuhi kebutuhan pangan rakyatnya secara mandiri. Namun, BPS melaporkan penurunan luas panen padi dari 10,20 juta hektar pada tahun 2023 menjadi 10,05 juta hektar pada tahun 2024 (BPS, 2023; 2025). Penurunan ini menyebabkan perkiraan kehilangan produksi sebesar 760.000 ton beras, sehingga menciptakan defisit ekonomi sebesar Rp9,12 triliun dengan harga domestik Rp12.000 per kilogram. Untuk mengisi defisit ini, Indonesia mengimpor beras senilai 418 juta dolar AS dengan harga global (USD 550 per ton). Setiap ton yang diimpor merupakan penyerahan kedaulatan (Tempo, 2024). Erosi ini bersifat struktural, didorong oleh maraknya alih fungsi lahan sawah produktif untuk penggunaan non-pertanian (Faoziyah, Rosyaridho, dan Panggabean, 2024). Undang-Undang No. 41/2009 (UU LP2B) dan Peraturan Presiden No. 59/2019 mengamankan perlindungan Lahan Sawah Dilindungi (LSD), sementara Undang-Undang Cipta Kerja (UU No. 11/2020) dan Peraturan Pemerintah No. 64/2021 (PP 64/2021) membentuk Bank Tanah (Badan Bank Tanah, 2025), yang mengganggu keseimbangan normatif rezim agraria.

Bank Tanah dirancang untuk memusatkan pengadaan, penguasaan, dan alokasi tanah di seluruh negeri (PP 64/2021, Pasal 3(1)). Namun, filosofi operasionalnya memperlakukan tanah sebagai komoditas, alih-alih sumber daya sosio-konstitusional, sehingga menciptakan tumpang tindih yurisdiksi. Berdasarkan mandat pro-investasinya, Bank Tanah dapat memperoleh bidang tanah yang tumpang tindih dengan zona LSD yang seharusnya dilindungi secara

permanen, sehingga mengancam basis pangan Indonesia.

Identifikasi Masalah dan Kerangka Teori

Tidak ada pendekatan efektif dalam PP No. 64/2021 untuk melindungi LSD secara hukum dari pasar. Peraturan tersebut menyatakan, “setidaknya 30%” dari kepemilikan Bank Tanah harus didedikasikan untuk Reforma Agraria (PP 64/2021, Pasal 22), sebuah target kuantitatif yang terbaca dengan baik; namun, dari perspektif normatif, target tersebut tidak bernilai. Kebijakan Bank Tanah tidak memprioritaskan lahan penghasil pangan, juga tidak mengartikulasikan elemen kualitatif dari alokasi 30%. Celah ini memungkinkan LSD yang subur memprioritaskan investasi komersial dan non-pangan dengan dalih reformasi. Esai ini membahas perselisihan yang dihasilkan dalam peraturan dari dua perspektif yang berbeda.

Perselisihan ini dikaji melalui dua kerangka kerja. Pertama, Teori Keadilan Sosial Agraria, yang berakar pada Pasal 33 UUD 1945, mengamanatkan bahwa sumber daya agraria untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam ekonomi konstitusional ini, tanah tidak dapat diperlakukan sebagai modal; Petani, bukan investor, harus menjadi prioritas alokasi (Arisaputra dan Ashri, 2025). Kedua, Teori Hukum Progresif Satjipto Rahardjo mengkritik pendekatan teknokratis Bank Tanah, memperingatkan agar hukum tidak menjadi proses hukum yang tidak bermakna (Perbawati dkk. 2023).

II. PEMBAHASAN

Analisis Perbandingan

Arsitektur kelembagaan Bank Tanah, sebagaimana dibangun berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 64/2021, merepresentasikan pergeseran dalam tata kelola agraria Indonesia. Transformasi ini menandai pergeseran dari semangat ideologis Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960, yang berpusat pada redistribusi tanah sebagai sarana mencapai keadilan sosial, menuju logika

kapitalisasi tanah, yang mengutamakan efisiensi ekonomi dan percepatan pembangunan infrastruktur (Samijaya, Yasa, dan Resen, 2025). Dalam praktiknya, Bank Tanah berfungsi sebagai pengelola lahan yang menyediakan "tanah bersih" bagi Proyek Strategis Nasional (PSN) dan investor domestik maupun asing.

Kompleksitas yuridis ini melibatkan konflik kewenangan yang belum terselesaikan. Undang-Undang No. 41/2009 dan Peraturan Presiden No. 59/2019 mengamankan pemerintah daerah dan ATR/BPN untuk menetapkan LSD sebagai kawasan yang tidak dapat dikonversi. Namun, PP 64/2021 memberikan Bank Tanah kewenangan yang sangat luas atas kategori "tanah terlantar" dan "tanah negara", yang seringkali mencakup sawah produktif dengan status LSD yang belum diverifikasi (Nur, Lahae, dan Ningsih, 2023). Ketika kedua rezim ini berbenturan, PP 64/2021 tidak secara eksplisit memberikan penghormatan kepada undang-undang perlindungan pertanian yang lebih tinggi. Peraturan yang lebih rendah dan lebih baru dapat secara efektif membatalkan undang-undang yang lebih tinggi dan berorientasi konservasi (UU No. 41/2009), yang merupakan inti dari ketahanan pangan.

Lebih kritis lagi, persyaratan yang terkesan progresif bahwa "setidaknya 30%" lahan Bank Tanah dialokasikan untuk Reforma Agraria berisiko menjadi tindakan *greenwashing* yang legal. Tanpa adanya mekanisme penguncian yang kaku yang mewajibkan alokasi 30% ini secara khusus terdiri dari lahan pertanian produktif, Bank Tanah dapat secara legal memenuhi mandat numerik tersebut dengan mendistribusikan lahan marginal, non-pertanian, atau terpencil kepada subjek reforma agraria. Sementara itu, lahan LSD yang subur dan berlokasi strategis dapat dialokasikan sepenuhnya secara sah untuk 70% lahan yang dialokasikan untuk tujuan komersial dan investasi. Model operasional ini, meskipun sepenuhnya sesuai dengan ketentuan PP 64/2021, justru menumbangkan substansi agenda kedaulatan pangan nasional Indonesia.

Rekonstruksi melalui Implementasi “Prinsip Keutamaan Pangan”

Solusinya bukanlah menghapus Bank Tanah, melainkan mengkalibrasi ulang kewenangannya secara struktural. Berdasarkan Teori Hukum Progresif (Perbawati dkk. 2023), hal ini memastikan kedaulatan pangan lebih diutamakan daripada prosedur investasi.

Proposal 1: Revisi Regulasi Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021

Perubahan regulasi ini diperlukan untuk membangun mekanisme pengawasan dan keseimbangan internal dalam mandat Bank Tanah melalui dua mekanisme utama:

(a) Integrasi “Klausul Keutamaan Pangan”

Perubahan signifikan diusulkan untuk Pasal 19 PP 64/2021 tentang Prioritas Alokasi Lahan. Ketentuan baru tersebut akan berbunyi sebagai berikut:

"Dalam hal objek lahan yang dikelola oleh Bank Tanah teridentifikasi sebagai Lahan Sawah Dilindungi (LSD) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka alokasi untuk kepentingan kedaulatan pangan bersifat prioritas mutlak, mengikat secara hukum, dan mengalahkan segala kepentingan alokasi lainnya (Food Primacy Principle)."

(b) Redefinisi Substantif Mandat Reforma Agraria 30%

Pasal 22 ayat (2) PP 64/2021 perlu direvisi dari rumusan yang kurang jelas yaitu “minimal 30% untuk Reforma Agraria” menjadi rumusan yang lebih jelas.

"Paling sedikit 30% dari total lahan yang dikelola Bank Tanah dialokasikan untuk Reforma Agraria, dengan prioritas utama dan wajib dialokasikan dalam bentuk Lahan Pertanian"

Pangan Berkelanjutan yang produktif bagi petani gurem, buruh tani, dan subjek reforma agraria lainnya."

Hal ini memastikan komitmen nyata terhadap keadilan agraria dan tujuan kedaulatan pangan melampaui target numerik (Putri 2025).

Bank Lahan Pertanian Korea Selatan, melalui Korporasi Komunitas Pedesaan Korea dan Undang-Undang Kedaulatan Pangan, memberlakukan larangan konversi, sewa jangka panjang, subsidi ramah lingkungan, dan dukungan harga, melestarikan lahan seluas 1,5 juta hektar, mengurangi impor hingga 50%, dan memberdayakan petani. Indonesia dapat beradaptasi dengan prioritas LSD daripada investasi (La Via Campesina 2025).

Proposal 2: Rekonstruksi Kelembagaan melalui “Mekanisme Veto Pangan”

Struktur Kelembagaan

Saya mengusulkan pembentukan Mekanisme Veto Pangan sebagai langkah wajib dalam proses uji tuntas Bank Tanah sebelum keputusan akuisisi atau alokasi lahan dibuat.

Prosedur Operasional

Setiap usulan alokasi lahan harus melalui proses penyaringan yang terperinci. Langkah pertama adalah verifikasi menggunakan Peta LSD yang telah disetujui secara resmi sesuai dengan Peraturan Menteri ATR No. 2 Tahun 2024 (Puspitaningrum dan Mudiparwanto, 2024). Hal ini memastikan bahwa data spasial LSD diperbarui secara real-time dengan basis data Bank Tanah, yang meningkatkan transparansi dan ketertelusuran.

Wewenang Veto Substantif

Ketika lahan diidentifikasi sebagai LSD, perwakilan Kementerian Pertanian (pengawas UU No. 41/2009) dan Bappenas (perencana strategi pangan

nasional) (UNICEF Indonesia 2025) di Dewan Pengawas Bank Tanah memegang hak veto atas alokasi non-pangan. Hal ini menciptakan pengawasan kelembagaan yang memastikan kepatuhan terhadap prioritas kedaulatan pangan konstitusional. Justifikasi Teoretis (Perspektif Hukum Progresif)

Mekanisme ini merupakan perwujudan Teori Hukum Progresif (Perbawati dkk. 2023), yang menjadikan instrumen UU Cipta Kerja selaras dengan Pasal 33 UUD 1945 dan asas keadilan sosial. Prosesnya ditunjukkan pada Lampiran 1: Bagan Mekanisme Veto Pangan, yang menunjukkan bahwa setiap tahapan penyaluran Bank Tanah harus melalui verifikasi LSD dan mendapatkan persetujuan eksplisit dari otoritas pangan sebelum pelaksanaan kebijakan.

III. PENUTUP

Kesimpulan

Tata kelola agraria Indonesia pasca UU Cipta Kerja, sebagaimana tertuang dalam Badan Bank Tanah (PP 64/2021), menghadirkan paradoks yang serius dan sistemik. Lembaga yang seharusnya mengelola dan mengoptimalkan pemanfaatan lahan justru menjadi salah satu ancaman terbesar bagi keberlanjutan Sawah Lindung (SDL). Konsentrasi Bank Tanah yang tak terkendali pada investasi lahan telah mengaburkan dan bahkan melanggar amanat konstitusi tentang kedaulatan pangan dan keadilan agraria sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945 (Arisaputra dan Ashri, 2025). Kerugian ekonomi yang ditimbulkan sebesar Rp9,12 triliun (2024) dan ketergantungan struktural pada impor beras senilai USD 418 juta menunjukkan perlunya perubahan kelembagaan yang mendesak. Tanpa perubahan yang signifikan dan positif, Bank Tanah justru dapat memperburuk krisis pangan nasional, alih-alih menyelesaikannya.

Rekomendasi

Sebagai langkah awal, Peraturan Pemerintah No. 64/2021 perlu direvisi untuk mengintegrasikan Prinsip Keutamaan Pangan sebagai pedoman operasional. Peraturan tersebut harus mendefinisikan ulang mandat Reforma Agraria 30% agar berfokus pada lahan pertanian produktif. Kedua, Mekanisme Veto Pangan harus dibentuk sebagai pengaman formal, yang memberikan kewenangan kepada lembaga sektor pangan untuk memveto alokasi lahan Bank Tanah di setiap tahap, sehingga terbentuk sistem pengawasan dan keseimbangan yang ketat. Ketiga, pemerintah Indonesia harus mengkaji model praktik terbaik Korea Selatan, yang telah berhasil menyelaraskan fungsi bank tanah dengan tujuan kedaulatan pangan melalui Klausul Pengabaian Ketahanan Pangan. Hanya melalui rekonstruksi yang mendalam seperti itulah Bank Tanah dapat berkembang dari pemodal investasi lahan menjadi alat tata kelola agraria yang sungguh-sungguh mendukung kedaulatan pangan berkelanjutan dan keadilan sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Arisaputra, M.I. and Ashri, A.M. (2025) 'Agrarian reform as a human rights imperative: bridging inequality and justice in land distribution', *Masalah-Masalah Hukum*, 54(2), pp. 227–239. Available at:
<https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/download/70912/29192>
(Diakses pada: 8 November 2025).
- Badan Bank Tanah (2025) *Functions & duties*. Dapat diakses pada:
<https://banktanah.id/en/functions-duties/> (Diakses pada: 8 November 2025).
- Badan Pusat Statistik (2023) *Paddy harvested area and production in Indonesia 2023 (preliminary figures)*. Jakarta: BPS. Available at:
<https://www.bps.go.id/en/pressrelease/2023/10/16/2037/> (Diakses pada: 7 November 2025).
- Badan Pusat Statistik (2025) *In 2024, paddy harvested area was approximately 10.05 million hectares with 53.14 million tons of dry unhusked paddy (GKG) production*. Jakarta: BPS. Available at:
<https://www.bps.go.id/en/pressrelease/2025/02/03/2414/> (Diakses pada: 7 November 2025).
- Faoziyah, U., Rosyaridho, M.F. and Panggabean, R. (2024) 'Unearthing agricultural land use dynamics in Indonesia: between food security and policy interventions', *Land*, 13(12), 2030, pp. 1–29. Available at: <https://www.mdpi.com/2073-445X/13/12/2030>
(Diakses pada: 8 November 2025).
- Indonesia (1945) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Negara
- Indonesia (1960) *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Jakarta: Sekretariat Negara.

Indonesia (2019) *Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2019 tentang Pengendalian Alih Fungsi Lahan Sawah*. Jakarta: Sekretariat Negara.

Indonesia (2020) *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245. Jakarta: Sekretariat Negara.

Indonesia (2021) *Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 130. Jakarta: Sekretariat Negara.

Indonesia (2024) *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2024 tentang Lahan Sawah Dilindungi*. Jakarta: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

La Via Campesina (2025) *South Korea: unions cautiously optimistic about government's agricultural pledges and the proposed 'Food Sovereignty Act'*. Dapat diakses pada:

<https://viacampesina.org/en/2025/06/south-korea-unions-cautiously-optimistic-about-governments-agricultural-pledges-and-the-proposed-food-sovereignty-act/> (Diakses pada: 9 November 2025).

Nur, S.S., Lahae, K. and Ningsih, R. (2023) 'Legal aspects of implementing the concept of land bank agency on sustainable agricultural land in Indonesia', in *Proceedings of the 3rd International Conference on Law, Governance, and Social Justice (ICoLGaS 2023)*. Paris: Atlantis Press, pp. 561–569.

Dapat diakses pada:

<https://www.atlantis-press.com/proceedings/icolgas-23/125995662>

(Diakses pada: 8 November 2025).

Perbawati, C., Evendia, M., Firmansyah, A.A. and Neta, Y. (2023) 'Progressive

law and legal discourse on the determination of customary forests', *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 17(1), pp. 17–30.

Available at:

<https://jurnal.fh.unila.ac.id/index.php/fiat/article/view/2815> (Diakses

pada: 8

November 2025).

Puspitaningrum, S.D. and Mudiparwanto, W.A. (2024) 'Implementation of agricultural land protection policy on the transfer of functions and food security efforts in the Special Region of Yogyakarta', *Legal Brief*, 13(2), pp. 604–612. Dapat diakses pada:

<https://legal.isha.or.id/index.php/legal/article/download/1000/680>

(Diakses pada: 8

November 2025).

Putri, M.M. (2025) 'Constitutionality of the existence of land banks in the management and control of land by the state', *Legal Brief*, 14(1), pp. 26–33. Dapat diakses pada:

<https://legal.isha.or.id/index.php/legal/article/download/1227/790/6713>

(Diakses pada: 8 November 2025).

Samijaya, A., Yasa, P.G.A.S. and Resen, M.G.S.K. (2025) 'From agrarian reform to capital land: rethinking the role of Indonesia's land bank after the Job Creation Law', *Journal of Chemical Health Risks*, 15(4), pp. 33–44. Dapat diakses pada:

<https://jchr.org/index.php/JCHR/article/download/8953/5024/16935>

(Diakses pada: 8

November 2025).

Tempo (2024) *BPS predicts Indonesia's national rice production drops by 760000 tons.* Available

at:

<https://en.tempo.co/read/1929661/bps-predicts-indonesias-national-rice-production-drops-by-760000-tons> (Diakses pada: 8 November 2025).

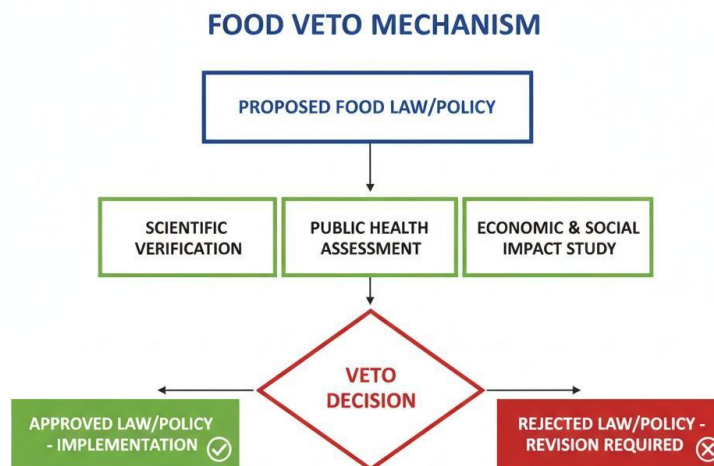
UNICEF Indonesia (2025) *Ministry of PPN/Bappenas, BGN, IPB University and UNICEF launch National Centre of Excellence for the Free Nutritious Meals Programme.* Available

at:

<https://www.unicef.org/indonesia/nutrition/press-releases/bappenas-bgn-ipb-unicef-launch-national-centre-excellence-mbg> (Diakses pada: 8 November 2025).

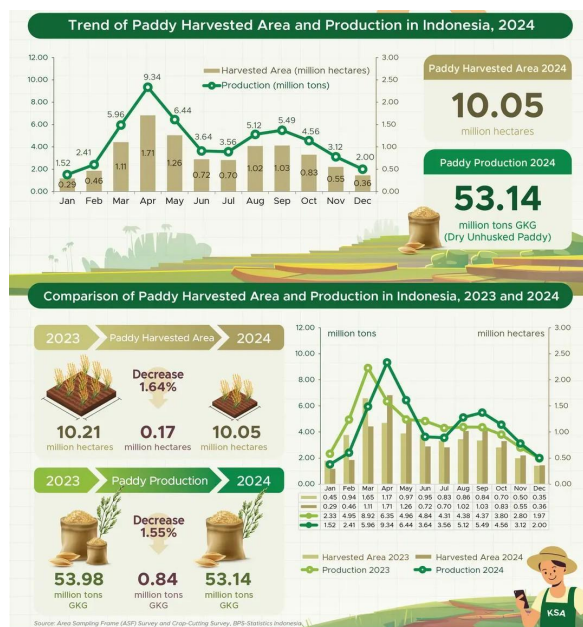
APPENDIX

Appendix 1: “Food Veto mechanism”



(Source: Author's illustration)

Appendix 2: Paddy Harvested Area and Production In Indonesia 2024



(Source: Badan Pusat Statistik)

Appendix 3: Paddy Harvested Area and Production In Indonesia 2023



(Source: Badan Pusat Statis