

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah memegang peran penting sebagai kebutuhan dasar manusia dalam kehidupan sehari-hari, dengan mengoptimalkan pemanfaatan tanah, manusia dapat mendirikan infrastruktur lain menunjang kehidupan manusia. Penggunaan tanah bahkan tidak terbatas pada permukaannya saja, di dalam tanah juga tersimpan beragam kekayaan alam yang memberikan manfaat penting dalam kehidupan manusia. Dengan demikian, dalam rangka mengatur hubungan hukum antara manusia dengan tanah, maka diperlukan suatu perangkat hukum, Indonesia sebagai negara hukum tentunya memiliki pengaturan terhadap hukum agraria. Adapun kemudian hukum agraria di Indonesia mengharuskan negara untuk melindungi dan mengatur kekayaan tersebut untuk kesejahteraan rakyat sebagaimana telah diatur oleh Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945 yang menyatakan bahwa :bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”

Implementasi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut dalam perundang-undangan di Indonesia dapat terlihat dari berbagai peraturan perundang-undangan salah satunya dengan dibentuknya regulasi mengenai hukum agraria di Indonesia. Regulasi ini tertuang dalam Undang-Undang No 5 tahun 1960 yang dikenal sebagai Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang diundangkan pada 24 September 1960. Hingga saat ini, UUPA masih berlaku tanpa mengalami perubahan.

Melalui Pasal 33 ayat (3) tersebut, Negara diberikan hak untuk mengatur dan melaksanakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa dengan cara yang mencerminkan makna hak penatagunaan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Implikasi Hukum Hubungan yang bersifat publik, yang semata-mata didasarkan pada hak penguasaan negara, ditentukan oleh berbagai jenis hak atas tanah yang dimiliki oleh orang perseorangan atau badan hukum.¹ Hubungan antara Hak Menguasai dari Negara dengan hak-hak perseorangan atau badan hukum, dijelaskan dalam penjelasan umum II angka 2 UUPA yang menyatakan bahwa kekuasaan negara mengenai tanah yang dipunyai orang dengan suatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa negara memberikan kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakan haknya, sampai hal itulah batas kekuasaan negara tersebut.² Saat ini, Indonesia masih menghadapi tantangan dalam sektor pembangunan, terutama terkait ketersediaan lahan negara yang semakin terbatas. Urban sprawl yang terjadi menyebabkan perubahan fungsi lahan yang tidak terkendali dan kurang efisien. Masalah pertanahan ini, jika ditelaah lebih jauh, menimbulkan kesenjangan dalam pembangunan. Mengingat akan kebutuhan tanah yang semakin besar, maka dibentuklah badan bank tanah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Badan bank tanah kemudian dimuat dalam Bagian Keempat Tentang Pertanahan Paragraf 1 Pasal 125 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun

¹ Supriadi, 2019, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105

² Ramli Zein, 1995, *Hak Pengelolaan dalam UUPA*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 46

2022 Tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja). Pembentukan badan bank tanah merupakan inisiatif pemerintah untuk menyediakan lahan bagi kepentingan umum dan masyarakat yang membutuhkan, termasuk kebutuhan investasi. Dengan demikian, badan bank tanah berfungsi sebagai alat pemerintah dalam mengelola sumber daya penting untuk meningkatkan produktivitas pemanfaatan lahan. Dalam pelaksanaannya, bank tanah menggunakan dua metode, yaitu kontrol pasar dan stabilisasi pasar tanah lokal. Badan bank tanah memastikan ketersediaan lahan untuk berbagai keperluan pembangunan di masa depan, meningkatkan efisiensi penggunaan APBN/APBD, dan mengurangi konflik dalam proses pembebasan lahan.³

Walaupun bank tanah dalam gagasannya memiliki beberapa manfaat dalam meningkatkan perekonomian melalui masuknya investasi, menurut Maria Sumardjono yang dikutip oleh Robby Irfany Maqoma dalam diskusi virtual yang dihelat Yayasan Pusaka bersama organisasi pegiat lingkungan Greenpeace, badan bank tanah yang didirikan pemerintahan ibarat ‘kanker’ bagi persoalan keadilan tata ruang di Indonesia.⁴ Dia menganggap lembaga ini berisiko disalahgunakan untuk mencaplok tanah-tanah masyarakat yang sampai sekarang belum memperoleh kepastian hukum dari negara⁵.

Hal yang kemudian menjadi problematika yuridis dalam pandangan penulis yaitu terdapatnya permasalahan pengaturan badan bank tanah terhadap pembangunan nasional dengan tujuan reforma agraria, yang mana alih-alih

³ Bernhard Limbong, 2013, *Bank Tanah*, Margaretha Pustaka, Jakarta, hlm. 45

⁴ Robby Irfany Maqoma, “bank tanah lembaga baru yang-mubazir dan mengancam masyarakat adat akademisi”, <https://theconversation.com/bank-tanah-lembaga-baru-yang-mubazir-dan-mengancam-masyarakat-adat-akademisi-179297>, ikunjungi pada tanggal 6 Juli 2024, Pada Pukul 22.20

⁵ *Ibid*

mengurai ketimpangan dan konflik agraria, regulasi badan bank tanah justru akan semakin melanggengkan dan mengakumulasi krisis agrarian yang terjadi saat ini.

Terdapat permasalahan fundamental pada peraturan perundang-undangan terkait bank tanah.⁶ Melalui pemaparan Maria dalam diskusi virtual yang dihelat Yayasan Pusaka bersama organisasi pegiat lingkungan Greenpeace, tata cara perolehan tanah oleh Bank tanah berisiko memperparah konflik agraria.⁷ Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2021 mengatur, badan bank tanah dapat memperoleh tanah dari sembilan kriteria, salah satunya adalah tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya. Menurut Maria, ketentuan ini memungkinkan bank tanah menguasai tanah masyarakat dan tanah adat. Sebab, masyarakat adat memiliki kawasan tertentu yang tidak dihuni, tapi memiliki arti sebagai ruang hidup bersama.⁸ Apalagi sebagian besar kawasan ini belum diakui oleh pemerintah⁹. Hal ini kemudian mensinyalirkan secara eksplisit bahwa badan bank tanah tengah mengadopsi kembali asas *domein verklaring* (nagaraisasi tanah) dan telah menyelewengkan hak menguasai dari negara. Hal ini dapat dilihat dari cara kerja badan bank tanah yang melihat tanah sebagai milik negara. Bahkan, dipersempit lagi menjadi milik pemerintah¹⁰.

Hal yang juga menjadi ancaman dalam pengaturan badan bank tanah ini adalah bagaimana badan bank tanah ini memandang pasar tanah secara liberal. Hal ini disebabkan eksistensi dari badan bank tanah tidak berpihak pada pemenuhan hak masyarakat kecil atas tanah. Seperti termaktub dalam Pasal 19

⁶ Muhamad Rafly, Abdul halim, 2023, “Perlindungan Hukum Masyarakat Adat terhadap Asas Domain Verklaring dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Bank Tanah”, *Journal USM Law Review*, Volume 6, Nomor 3, hlm. 1138

⁷ Robby Irfany Maqoma, *Op.Cit*

⁸ *Ibid*

⁹ *Ibid*

¹⁰ *Ibid*

Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah dimana menyebutkan bahwa badan bank tanah menjamin dan mendukung ketersediaan tanah untuk pembangunan dalam rangka peningkatan ekonomi dan investasi. Dengan demikian, pembentukan badan bank tanah ini dikhawatirkan justru dapat memperburuk ketimpangan, konflik agraria, dan perampasan tanah milik masyarakat. Badan bank tanah yang didirikan dengan tujuan baik malah cenderung memperkuat pengadaaan lahan untuk kepentingan kelompok bisnis dan modal, termasuk praktik monopoli dan nasionalisasi lahan. Akibatnya, ketimpangan penguasaan lahan antara masyarakat, badan usaha, dan negara semakin melebar. Selain itu, orientasi terhadap investasi juga terlihat ketika lahan diperlakukan sebagai komoditas., sebagaimana pencantuman frasa “kompetitif” dalam Pasal 40 ayat (7) PP Bank Tanah. Semangat dan paradigma dalam yang cenderung liberal semacam ini dikhawatirkan berpotensi bertentangan dengan tujuan reforma agraria dan konstitusionalitas dalam bidang agraria.¹¹

Liberalisasi pasar tanah ini tentunya dapat mengakibatkan berbagai ketimpangan dan ketidakadilan, meluasnya konflik agraria, dan perampasan tanah masyarakat. Penyebab hal-hal tersebut tentunya diakibatkan oleh dengan hadirnya badan bank tanah akan memperkuat pengadaaan tanah bagi kelompok bisnis dan pemodal, termasuk praktek monopoli dan negaraisasi tanah. Hal tersebut melebarkan ketimpangan penguasaan tanah antara masyarakat dengan badan usaha dan negara.

Beberapa ketidak sesuaian pengaturan terkait badan bank tanah terhadap semangat reforma agraria tersebut kemudian menghilangkan perlindungan hukum

¹¹ Wahyu Bening dan Ilham Dwi Rafiqi, 2022, “Permasalahan Hukum Pengaturan Bank Tanah Pasca Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”, *Jurnal Suara Hukum*, Volume 4 Nomor 2, hlm. 270

hak masyarakat atas tanah mereka. Tidak sedikit kemudian terjadi peristiwa yang disinyalir terjadi akibat ketidakjelasan norma yang di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah. Kasus terjadinya sengketa akibat pendirian bank tanah dapat terlihat dari salah satu contoh yang didapat berdasarkan pantauan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Lokataru dan *Indonesia Human Rights Committee for Social Justice* di Desa Batulawang, Kecamatan Pacet, Kabupaten Cianjur, Jawa Barat. Berdasarkan pemantauan tersebut, ditemukan lokasi yang diklaim sebagai aset bank tanah. Hal tersebut merugikan 16.632 jiwa atau 4.795 keluarga yang ada di Desa Batulawang, Kecamatan Pacet, Kabupaten Cianjur, Jawa Barat¹². Masyarakat petani Desa Batulawang, Kecamatan Pacet, Cianjur, erancam kehilangan hak mengelola lahan menyusul aktivitas bank tanah yang akan menguasai lahan bekas hak guna usaha (HGU) PT Maskapai Perkebunan Moelia (MPM). Padahal, sejak awal Batulawang ditetapkan dalam lokasi prioritas reforma Agraria (LPRA) yang diusulkan KPA. Sejak 2018, MPM membiarkan lahan terlantar. Dalam proses percepatan reforma agraria, Batulawang menjadi prioritas utama. Secara eksisting, lahan dikuasai masyarakat. Di atas lahan berdiri pemukiman dan sumber kehidupan masyarakat. Mereka memanfaatkan untuk pertanian, yang kini subur dan produktif.¹³ Bersamaan dengan itu, HGU perusahaan habis 2021. Dengan disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan Bank Tanah, memberi kewenangan operasi pada bank tanah untuk menerbitkan

¹² Eko widianto, “*temuan masyarakat mulai terdampak uu cipta kerja hambat reforma agraria*”
<https://www.mongabay.co.id/2023/12/19/temuan-masyarakat-mulai-terdampak-uu-cipta-kerja-hambat-reforma-agraria/>

¹³ *Ibid*

kembali HGU bagi MPM. MPM pun makin percaya diri dengan mendapat dukungan Bupati Cianjur dan kembali menghidupkan lagi HGU¹⁴

Peristiwa serupa tentunya berkemungkinan akan terjadi di daerah-daerah lain di Indonesia. Pengaturan terkait pembentukan Badan Bank Tanah yang sejalan dengan prinsip-prinsip hukum agraria Indonesia tentunya perlu menjadi sorotan utama dalam periode dekat ini. Jika tidak, dengan keberadaan dari badan bank tanah yang seharusnya memberikan banyak efek positif malah menjadikan semakin mudahnya pemerintah melakukan perampasan tanah terutama terhadap masyarakat yang tanahnya sendiri tidak memiliki sertifikat dengan dalih pengadaan tanah untuk kepentingan investasi..

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan diatas, penulis tertarik untuk mengkaji mengenai bagaimana perlindungan hukum bagi masyarakat dalam penaturan penyelenggaraan badan bank tanah. Adapun untuk menjawab permasalahan tersebut penulis melakukan penelitian dengan judul “PERLINDUNGAN HUKUM MASYARAKAT DALAM PENGATURAN BADAN BANK TANAH“

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini diantaranya :

1. Bagaimana pengaturan badan bank tanah di Indonesia?
2. Bagaimana upaya perlindungan hukum masyarakat dalam pengaturan badan bank tanah di Indonesia?

¹⁴ *Ibid*

C. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan identifikasi rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini diantaranya:

1. Untuk mengetahui pengaturan badan bank tanah dalam Hukum Agraria Negara Republik Indonesia
2. Untuk mengetahui bagaimana upaya perlindungan hukum masyarakat dalam pengaturan bank tanah di Indonesia

D. Manfaat Penelitian

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis yang dijabarkan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan hukum, khususnya terkait perlindungan masyarakat dalam pendirian badan bank tanah dalam Hukum Agraria Negara Republik Indonesia pasca disahkannya peraturan perundang-undangan terkait pembentukan badan bank tanah.

2. Manfaat Aplikatif

a. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi civitas akademika sebagai bahan untuk melakukan penelitian terkait kesesuaian pengaturan penyelenggaraan badan bank tanah dengan hukum agraria Negara Republik Indonesia pasca disahkannya peraturan perundang-undangan terkait pembentukan badan bank tanah

b. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan masukan untuk merevisi regulasi mengenai badan bank tanah di Indonesia.

c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran mengenai pengaturan dalam penyelenggaraan badan bank tanah dan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran warga negara akan hak konstitusionalnya yang dimilikinya dalam suatu negara hukum yang demokratis

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara peneliti mengumpulkan data dari sumbernya, mengolah dan menganalisis untuk menjawab masalah penelitian. Agar tujuan dan manfaat dari penelitian dapat tercapai, maka dibutuhkan metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melakukan penelitian. Oleh sebab itu, penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dapat disebut juga dengan penelitian doktriner, penelitian perpustakaan, atau studi dokumenter. Disebut sebagai penelitian doktriner karena penelitian ini dilakukan pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan yang lain. Selanjutnya disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap data yang bersifat sekunder seperti buku-buku dan dokumen-dokumen resmi.¹⁵ Menurut Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad,

¹⁵ Ishaq, 2017, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi*, Alfabeta, Bandung, hlm. 27

penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sistem norma yakni mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, dan doktrin.¹⁶ Penulis menggunakan penelitian hukum normatif dimana menggunakan data sekunder sebagai data utama dan data primer sebagai data pendukung.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif. Penelitian deskriptif bermaksud untuk memberikan data yang akurat dengan menggambarkan gejala tertentu. Hal ini bertujuan untuk mempertegas hipotesa-hipotesa sehingga mampu untuk memperkuat teori-teori lama atau dalam rangka menyusun teori-teori baru.

3. Jenis dan Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*Library Research*). Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan melalui pengumpulan data pustaka dengan menempatkan fasilitas yang ada di perpustakaan seperti buku, undang-undang, ensiklopedia, dokumen dan peraturan yang berkaitan dengan penelitian penulis. Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari objek penelitian yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang isinya bersifat mengikat¹⁷, memiliki kekuatan hukum serta dikeluarkan atau dirumuskan

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Bambang Waluyo, 1996, *Penelitian Dalam Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 6

oleh pemerintah dan pihak lainnya yang berwenang untuk itu. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer sebagai berikut:

- 1) Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-undang Pokok Agraria
- 3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang Bagian Keempat Tentang Pertanahan Paragraf 1 (UU Cipta Kerja)
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 Tentang Badan bank tanah
- 5) Peraturan Presiden Nomor 113 Tahun 2021 Tentang Struktur dan Penyelenggaraa Badan bank tanah

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks karena buku teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,¹⁸ antara lain : Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group Jakarta, hlm. 166

Bahasa Inggris, *Black's Law Dictionary* yang membantu dalam menerjemahkan istilah-istilah dalam penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan (*Library Research*), dimana dalam studi kepustakaan ini data-data diperoleh dari penelusuran terhadap isi dokumen, kemudian dikelompokkan ke dalam konsep-konsep pokok yang terdapat dalam rumusan masalah. Penulisan juga dapat memperoleh data-data yang berasal dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, artikel-artikel, dan bahan-bahan lainnya yang juga berkaitan dengan permasalahan yang diteliti

5. Teknik Analisis Data

Untuk menganalisis data dan menarik kesimpulan dari hasil penelitian, bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier akan dianalisis dengan beberapa teknik, yaitu :

- a. Metode Deskriptif, yaitu teknik yang digunakan penulis untuk memaparkan apa adanya tentang suatu peristiwa hukum atau kondisi hukum.¹⁹
- b. Metode Komparatif, yaitu teknik yang digunakan untuk membandingkan pendapat-pendapat sarjana hukum yang terdapat di dalam bahan hukum sekunder.²⁰
- c. Metode evaluasi, yaitu teknik yang digunakan untuk mengevaluasi hasil atau kesimpulan yang didapat dari teknik deskripsi dan teknik komparasi yang sudah dilakukan sebelumnya, untuk menentukan sikap peneliti atas deskripsi dan komparasi yang ada.²¹

¹⁹ I Made, Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 152.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid*, hlm. 157

- d. Metode argumentatif, yaitu teknik untuk memberikan masukan dan/atau pandangan penulis setelah mendapatkan evaluasi dari teknik deskripsi dan teknik komparasi. Teknik ini digunakan untuk menjawab permasalahan yang diteliti oleh penulis²²



²² *Ibid*, hlm. 158