

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah dan segala isinya menjadi matra pembangunan dan modal meningkatkan kesejahteraan rakyat dan negara. Sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut sebagai "UUD 1945") yang menyebutkan bahwa: "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Konstitusi Indonesia mensyaratkan bahwa segala hal yang terkandung dalam tanah akan digunakan untuk kemajuan perekonomian rakyat Indonesia.

Dalam rangka mengimplementasikan Pasal 33 UUD 1945, dan memberikan kepastian hukum maka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut sebagai "UUPA") untuk menjadi payung hukum bagi segala hal yang melibatkan tanah. UUPA ini diciptakan untuk memberikan kemungkinan tercapainya fungsi bumi guna memenuhi kepentingan dan keperluan rakyat.¹ Pasal 2 ayat (1) UUPA mengatur bahwa Negara Indonesia mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menguasai bumi,

¹ Bagian menimbang pendapat poin b UUPA.

air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Pada dasarnya UUPA memberi kewajiban untuk memanfaatkan tanah miliknya. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 10 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa:

"Setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan".

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 dan Pasal 1 ayat 2 UUPA meletakkan asas penting sebagai dasar pengelolaan tanah di seluruh wilayah Indonesia, menjadi dasar untuk melakukan perubahan struktur pertanahan yakni "*landreform*" atau "*agrarian reform*", yang memiliki arti tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemilikinya.²

Tujuan dari adanya reforma agraria adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperbaiki sistem distribusi serta memperbaiki hubungan manusia dengan tanah dalam hal ekonomi, sosial dan politik. Program reforma agraria yang dimaknai dan disepakati oleh banyak petani dan *the interest group* adalah bagi-bagi tanah baik dengan pola *land distribution* atau *land redistribution*.³

Pada masa reformasi, Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut sebagai "MPR") mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan

² Dasar-dasar dari hukum agraria nasional poin (7) Penjelasan UUPA

³ Gunanegara, *Reforma Agraria, Land Reform (+Bagi-Bagi Tanah): Pergulatan Konsepsi Dan Perjalanan Utopianisme*, (Jakarta: Google E-Books, 2020), hal. 43

Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Ketetapan MPR ini merupakan landasan bagi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Pembaruan agraria sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam mencakup suatu proses berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumberdaya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah dua arah kebijakan pembaruan agraria berdasarkan Pasal 6 ayat (1) huruf b dan c Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam mencakup pelaksanaan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan; serta menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.

Pemerintah Indonesia dalam melaksanakan pembangunan memiliki arah dan prioritas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (selanjutnya disebut sebagai "UU RPJP"). Dalam mewujudkan pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan, pemerintah

harus menerapkan sistem pengelolaan pertanahan yang efisien, efektif, dan melaksanakan penegakan hukum terhadap hak atas tanah dengan menerapkan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, dan demokrasi. Selain itu, juga perlu adanya penyempurnaan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah melalui perumusan berbagai aturan pelaksanaan *land reform* serta penciptaan insentif/disinsentif perpajakan yang sesuai dengan luas, lokasi, dan penggunaan tanah agar masyarakat golongan ekonomi lemah dapat lebih mudah mendapatkan hak atas tanah.⁴

Pada masa era kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono, program reforma agraria dikenal dengan nama Program Pembaruan Agraria Nasional (selanjutnya disebut sebagai "PPAN") sebagai pelaksana Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Pelaksanaan reforma agraria pada pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dilengkapi dengan 3 (tiga) Rancangan Undang-Undang (selanjutnya disebut sebagai "RUU") yaitu, RUU Reforma Agraria, RUU Pertanahan dan RUU Hak Atas Tanah. Meskipun demikian, ketiga RUU tersebut tidak pernah disahkan dan batal diteruskan ke Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disebut sebagai "DPR").⁵

Kompensasi atas ketiga RUU terkait program reforma agraria yang tak kunjung disahkan, pada 22 Januari 2010 disahkannya Peraturan

⁴ Bab III Poin IV.1.5 angka 11 UU RPJP

⁵ Gunanegara, *Op Cit.*, hal. 155-156.

Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (selanjutnya disebut sebagai "PP 11/2010") yang kemudian dicabut dan digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar (selanjutnya disebut sebagai "PP 20/2021"). Selain itu, terdapat Rancangan Peraturan Pemerintah tentang reforma agraria (selanjutnya disebut sebagai "RPP Reforma Agraria") namun dikembalikan ke Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut sebagai "BPN") karena tidak disetujui oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.⁶

Di era kepresidenan Joko Widodo pada 27 September 2018 diberlakukannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria (selanjutnya disebut sebagai "Perpres RA"). Peraturan ini menjadi payung hukum secara khusus mengatur mengenai program reforma agraria. Reforma Agraria berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Perpres RA merupakan penataan kembali struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah yang lebih berkeadilan melalui Penataan Aset dan disertai dengan Penataan Akses untuk kemakmuran rakyat Indonesia.

Terdapat 7 (tujuh) tujuan reforma agraria sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Perpres RA yakni:

- a. mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka menciptakan keadilan;

⁶ *Ibid.*, hal. 156

- b. menangani sengketa dan konflik agraria;
- c. menciptakan sumber kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat yang berbasis agraria melalui pengaturan penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah;
- d. menciptakan lapangan kerja untuk mengurangi kemiskinan;
- e. memperbaiki akses masyarakat kepada sumber ekonomi;
- f. meningkatkan ketahanan dan kedaulatan pangan; dan
- g. memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup.

Penyelenggaraan reforma agraria berdasarkan Pasal 3 ayat (2) Perpres RA, dilakukan terhadap Tanah Objek Reforma Agraria (selanjutnya disebut sebagai "TORA")⁷ dengan melalui tahap perencanaan dan pelaksanaan reforma agraria. Perencanaan reforma agraria sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) Perpres RA meliputi perencanaan penataan aset; penataan akses; kepastian hukum dan legalisasi atas TORA; penanganan sengketa dan konflik agraria; serta kegiatan lain yang mendukung reforma agraria. Sedangkan pelaksanaan reforma agraria berdasarkan Pasal 6 dan Pasal 15 ayat (2) Perpres RA meliputi penataan aset yang terdiri dari redistribusi tanah, atau legalisasi aset; dan penataan akses yang meliputi pemetaan sosial, peningkatan kapasitas kelembagaan, pendampingan usaha, peningkatan keterampilan, penggunaan teknologi tepat guna, diversifikasi usaha, fasilitas akses permodalan, fasilitasi akses pemasaran (*offtaker*), penguatan

⁷ Tanah Objek Reforma Agraria berdasarkan Pasal 1 angka 4 Perpres RA adalah tanah yang dikuasai oleh negara dan/atau tanah yang telah dimiliki oleh masyarakat untuk didistribusi atau dilegalisasi

basis data dan informasi komoditas, dan/atau penyediaan infrastruktur pendukung.

Reforma agraria dilaksanakan dengan membentuk Tim Reforma Agraria Nasional yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Tim Reforma Agraria Nasional ini berdasarkan Pasal 18 Perpres RA memiliki tugas untuk menetapkan kebijakan dan rencana reforma agraria; mengkoordinasi dan menyelesaikan kendala dalam penyelenggaraan reforma agraria; serta pengawasan dan pelaporan reforma agraria. Kemudian diatur dalam Pasal 19 Perpres RA, Gugus Tugas Reforma Agraria dibentuk untuk membantu pelaksanaan tugas Tim Reforma Agraria. Gugus Tugas Reforma Agraria terdiri dari tingkat pusat, provinsi, hingga kabupaten/kota. Gugus Tugas Reforma Agraria memiliki tugas berbeda berdasarkan tingkatannya.

Permasalahan muncul ketika pada tahun 2020, diberlakukan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disebut sebagai "UU CK"). Pengaturan pada Pasal 125 hingga 146 membentuk adanya badan baru yakni bank tanah. Fungsi dari bank tanah itu sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 125 ayat (4) UU CK adalah untuk "melaksanakan perencanaan, perolehan, pengadaan, pengelolaan, pemanfaatan, dan pendistribusian tanah". Bank tanah juga harus menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan sesuai Pasal 126 ayat (1) UU CK untuk:

- a. kepentingan umum;

- b. kepentingan sosial;
- c. kepentingan pembangunan nasional;
- d. pemerataan ekonomi;
- e. konsolidasi lahan; dan
- f. reforma agraria.

Lebih lanjut, pada Pasal 126 ayat (2) mengatur bahwa:

"Ketersediaan tanah untuk reforma agraria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f paling sedikit 30% (tiga puluh persen) dari tanah negara yang diperuntukkan bank tanah".

Pada 29 April 2021, Pemerintah Indonesia mengesahkan Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah (selanjutnya disebut sebagai "PP Bank Tanah") sebagai peraturan pelaksana sekaligus dasar hukum pembentukan bank tanah di Indonesia. Pasal 2 ayat (2) huruf f PP Bank Tanah menyebutkan bank tanah memiliki kewenangan khusus untuk menjamin ketersediaan tanah dalam rangka ekonomi berkeadilan untuk reforma agraria. Tugas dari bank tanah itu sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) PP Bank Tanah adalah sebagai berikut:

- "a. melakukan perencanaan kegiatan jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan;
- b. melakukan perolehan tanah yang dapat bersumber dari penetapan pemerintah dan pihak lain;
- c. melakukan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum atau pengadaan tanah secara langsung;

- d. melakukan pengelolaan tanah dari kegiatan pengembangan, pemeliharaan dan pengamanan, dan pengendalian tanah;
- e. melakukan pemanfaatan tanah melalui kerja sama pemanfaatan dengan pihak lain; dan
- f. melakukan pendistribusian tanah dengan melakukan kegiatan penyediaan dan pembagian tanah."

Pembentukan bank tanah tidak sepenuhnya diterima oleh masyarakat, terutama adanya dugaan bank tanah yang menjadi salah satu upaya untuk melakukan reforma agraria memiliki tujuan yang tidak sesuai dengan reforma agraria di Indonesia. Menurut Herlambang P. Wiratraman, selaku Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga, menilai bahwa pembentukan bank tanah ini sejatinya dalam perspektif hukum agraria menjadi anti reforma agraria. Pemaknaan reforma agraria dikerdilkan menjadi tanah berstatus hak pengelolaan lahan menjadi instrumen penyingkiran hak rakyat. Selain itu, keberadaan bank tanah sebagai pelaksana reforma agraria membuat Perpres RA menjadi tidak relevan lagi. Gugus Tugas Reforma Agraria yang sebelumnya berdasarkan Perpres RA melaksanakan reforma agraria digantikan dengan sistem kelembagaan bank tanah.⁸

Rina Mardiana selaku Kepala Pusat Studi Agraria Institut Pertanian Bogor, menilai bahwa UU CK berpotensi memicu konflik bidang agraria.

⁸ Rofiq Hidayat, "Substansi UU Cipta Kerja Dinilai Anti Reforma Agraria". <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt603a7fcf35394/substansi-uu-cipta-kerja-dinilai-anti-reforma-agraria> diakses pada 25 April 2021

Reforma Agraria dalam UU CK tidak harus diberikan ke perseorangan, namun akan efektif jika diberikan kepemilikan bersama. Selain itu, ia juga menilai bank tanah sebagaimana yang telah diatur dalam UU CK tidak menyediakan lahan untuk produksi dan dalam kerangka tidak memasukan tanah dalam kawasan hutan.⁹

Sebuah organisasi gerakan rakyat yakni Konsorsium Pembaruan Agraria (selanjutnya disebut sebagai "KPA") yang memiliki tujuan untuk memperjuangkan terciptanya sistem agraria yang adil; menjamin pemerataan pengalokasian sumber-sumber agraria bagi seluruh rakyat Indonesia; jaminan kepemilikan, penguasaan dan pemakaian sumber-sumber agraria bagi petani, nelayan, dan masyarakat adat; serta jaminan kesejahteraan bagi rakyat miskin.¹⁰ Belakangan ini, KPA terus-menerus melakukan advokasi penolakan terhadap pembentukan bank tanah.

KPA dalam siaran pers pada 23 Mei 2021, mengkritisi dan memberikan pandangan atas PP Bank Tanah terdiri dari 8 poin sebagai berikut:

1. Bank tanah mengadopsi asas *domein verklaring* dan menyelewengkan hak menguasai dari negara;
2. Liberalisasi pasar tanah dan kemudahan badan usaha asing untuk menguasai tanah;

⁹ *Ibid.*

¹⁰ KPA, "Profil Konsorsium Pembaruan Agraria". <http://kpa.or.id/organisasi/profil/> diakses pada 5 Agustus 2021

3. Memperparah ketimpangan, konflik agraria dan perampasan tanah masyarakat;
4. Mempermudah perampasan tanah atas nama pengadaan tanah untuk kepentingan investor;
5. Tujuan bank tanah bertentangan dengan orientasi ideologi kerakyatan dan tujuan reforma agraria;
6. Bank tanah menimbulkan dualisme, *overlapped*, dan *conflict of interest* dengan Kementerian ATR/BPN dalam pengaturan pertanahan dan pengadaan tanah;
7. Bank tanah merupakan lahan subur praktik koruptif dan kolusif agraria;
8. Bank tanah tidak memiliki cantolaan hukum dalam UU CK.

Dalam poin 5, KPA menyebutkan bahwa tujuan bank tanah tidak memiliki dampak terhadap seluruh tahapan reforma agraria. KPA juga menilai bahwa bank tanah memiliki ideologi yang liberal dan pro pasar tanah, sehingga tidak sesuai dengan tujuan reforma agraria. Selain itu, bank tanah dianggap juga dapat menyebabkan '*conflict of interest*', dan cenderung memberikan tanah pada kelompok masyarakat yang memiliki posisi tawar kuat secara ekonomi dan politik.¹¹

Jika berkaca pada Amerika Serikat, bank tanah dibentuk berdasarkan pengaturan masing-masing negara bagian. Bank tanah di Amerika Serikat telah berkembang pesat dalam 40 tahun terakhir akibat perpindahan sektor

¹¹ Dewi Kartika, "Hentikan Pembentukan Bank Tanah". http://kpa.or.id/media/baca2/siaran_pers/230/Hentikan_Pembentukan_Bank_Tanah/ diakses pada 5 Agustus 2021

bisnis atau industri dari Amerika Serikat ke luar negeri. Pemerintah dalam tingkat *city*, *village*, *town*, dan *county* yang memenuhi syarat untuk mendirikan *land banking* tipe C (*not for profit corporation* atau korporasi non profit) untuk meningkatkan pendapatan daerahnya masing-masing dengan memanajemen gedung dan bangunan kosong di daerah pemukiman. Pembiayaan bank tanah di Amerika Serikat itu sendiri berasal dari pinjaman yang diberikan lembaga pemerintah yang mendirikan, *fee* dari pemberian jasa, pembayaran sewa, hasil penjualan aset, atau hasil investasi, bank tanah juga dapat menerbitkan obligasi (*bond*).¹²

Bank tanah di Amerika Serikat dapat didirikan dengan persyaratan tertentu untuk tujuan khusus dibandingkan bank tanah yang diatur di Indonesia. Selain itu, permasalahan muncul dari keberadaan bank tanah untuk melakukan reforma agraria yang dianggap tidak sesuai dengan reforma agraria di Indonesia. Beranjak dari latar belakang masalah yang Penulis diskripsikan di atas, Penulis ingin meneliti dan menganalisa perbandingan pengaturan bank tanah di Indonesia dan Amerika Serikat serta implikasi keberadaan bank tanah terhadap reforma agraria di Indonesia yang diberi judul "Perbandingan Hukum Pengaturan Bank Tanah Antara Indonesia dan Amerika Serikat Pada Program Reforma Agraria".

1.2 Rumusan Masalah

¹² Sungkana, "Mengenal Bank Tanah/*Land Banking* Sebagai Alternatif Manajemen Pertanahan". <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/8538/MENGENAL-BANK-TANAHLAND-BANKING-SEBAGAI-ALTERNATIF-MANAJEMEN-> diakses pada 25 April 2021

1. Bagaimana pengaturan bank tanah di Indonesia dan di Amerika Serikat?
2. Bagaimana implikasi hukum keberadaan bank tanah pada program reforma agraria Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memahami pengaturan bank tanah di Indonesia dan di Amerika Serikat.
2. Untuk mengetahui dan memahami implikasi keberadaan bank tanah terhadap program reforma agraria Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis diharapkan menjadi salah satu tonggak untuk mengembangkan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum agraria terkait bank tanah dan program reforma agraria Indonesia.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam menyusun payung hukum peraturan pelaksanaan bank tanah dan program reforma agraria Indonesia.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari:

BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan terbagi menjadi 5 (lima bagian), yaitu latar belakang yang membahas mengenai alasan melakukan penelitian ini, rumusan masalah yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab tinjauan pustaka, penulis akan membahas teori-teori yang berkaitan dengan reforma agraria, sejarah reforma agraria serta bank tanah dan struktur organisasinya.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab metode penelitian, penulis akan memaparkan penggunaan metode pendekatan perbandingan hukum, jenis penelitian, tipe penelitian, serta jenis data yang digunakan. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yuridis dengan pendekatan perbandingan hukum, peraturan perundang-undangan, dan konseptual.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Dalam bab hasil penelitian dan analisis, penulis menguraikan perbandingan pengaturan dan penerapan bank tanah di Indonesia dan Amerika Serikat serta kesesuaian dan implikasi keberadaan bank tanah di Indonesia terhadap program reforma agraria.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab kesimpulan dan saran, penulis menuliskan kesimpulan dari rumusan masalah yang sudah dibahas dalam hasil penelitian dan analisis serta memaparkan saran terkait permasalahan yang telah dibahas.

