

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tugas dari negara adalah menjamin ketertiban umum dimana didalamnya harus terdapat kemakmuran dari tiap warga negaranya. Konteks negara yang memiliki tugas tersebut secara jelas dicantumkan dalam pembukaan UUD 45 yang antara lain mengamanatkan bahwa Negara Republik Indonesia bertujuan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan turut serta menjaga ketertiban dunia. Negara pada dasarnya berkewajiban untuk dapat memenuhi hak-hak dasar bagi warganya seperti, tempat tinggal, pekerjaan yang layak, bahan makan yang cukup dan lingkungan yang memadai sehingga negara dituntut dapat memanfaatkan setiap jengkal tanahnya secara optimal.¹

Mendesaknya penerapan manajemen pertanahan tersebut di antaranya dipicu dengan terus bertambahnya penduduk dunia, sehingga tanah yang sifatnya statis harus mampu menyediakan kebutuhan dasar para penghuninya.² Pertumbuhan penduduk dunia dapat dilihat dari data Bank Dunia bahwa jumlah penduduk dunia pada tahun 1963 tercatat sebanyak 3,195 miliar orang menanjak menjadi 7,125 miliar orang pada

¹ F Al Zahra, "Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan'," *Arena Hukum* 10, No. 3, 2017, hlm.357–384, <https://doi.org/10.21776/ub.arenahukum.2017.01003.2>.

² Celline Gabriella Tampi, "Pembentukan Bank Tanah Berdasarkan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Dalam Rangka Menjamin Kesejahteraan Masyarakat" Vol.10 No.11, 2021, hlm. 93-187.

tahun 2013. Rujukan lain yang menggambarkan pesatnya pertumbuhan penduduk dunia terlihat pada laporan yang diterbitkan oleh Markas Besar PBB di New York yang bertajuk “Prospek Populasi Dunia: Revisi 2012” yang menyatakan bahwa penduduk dunia akan naik menjadi 8,1 miliar jiwa pada tahun 2025 dari jumlah kurang lebih 7,2 miliar jiwa pada saat ini, diperkirakan jumlah penduduk dunia akan mencapai 9,6 miliar jiwa pada tahun 2050.³

Ledakan pertumbuhan penduduk di dunia saat ini di banyak benua seperti Eropa, Amerika, Afrika, dan Asia telah mengadopsi bank tanah sebagai alat untuk mengelola pertanahan. *Land banking* secara konseptual bukanlah hal baru sebagai alternatif manajemen pertanahan sebagai bagian dari instrumen manajemen pertanahan, *land banking* sebenarnya merupakan penyempurnaan dan perluasan dari pola manajemen pertanahan yang telah diterapkan di beberapa Negara Eropa berabad-abad yang lalu saat mereka melaksanakan program konsolidasi tanah terutama di sektor pertanian, seperti di Inggris (1710 – 1853), Denmark (1720), Swedia (1749), Norwegia (1821), dan Jerman (1821).⁴ Konsep konsolidasi tanah yang pada awalnya digunakan hanya berfokus pada sektor pertanian, tetapi *land banking* sebagai alat manajemen pertanahan telah diterapkan di banyak negara untuk tujuan konsolidasi

³ DJKN Kemenkeu RI, “Mengenal Bank Tanah Sebagai Alternatif Manajemen Pertanahan”, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/8538/MENGENAL-BANK-TANAH-LAND-BANKING-SEBAGAI-ALTERNATIF-MANAJEMEN-PERTANAHAN.html>, diakses pada 12 Desember 2023.

⁴ Fatimah Al Zahra, “Gagasan Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Yang Berkeadilan,” *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik* Vol. 3, No. 2, 2017, hlm.92–101, <https://doi.org/10.21776/ub.jiap.2017.003.02.2>.

tata ruang pertanahan, mengontrol fluktuasi harga tanah, meningkatkan efisiensi manajemen pertanahan, mencegah penggunaan yang tidak optimal, serta mengembangkan tata kota yang baru. Konsolidasi tanah yang diterapkan di sektor pertanian biasanya melibatkan sektor pemerintah, dalam *land banking*, pendirinya bisa berasal dari sektor pemerintah atau swasta.⁵

Masalah kompleks dalam bidang pertanahan adalah ketersediaan lahan untuk keperluan pembangunan, termasuk infrastruktur, fasilitas umum, ketahanan pangan, pertahanan negara, mitigasi bencana alam, dan investasi. Konflik agraria di Indonesia disebabkan oleh ketidakjelasan status kepemilikan tanah, tumpang tindih kebijakan, dan kurangnya koordinasi antara lembaga terkait. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan Kepentingan Umum dan peraturan yang terkait dinilai tidak efektif dalam menangani berbagai masalah terkait peningkatan harga tanah dan keterbatasan lahan untuk berbagai keperluan pembangunan.⁶

Tanah memiliki peran yang sangat penting, baik sebagai sumber daya alam maupun sebagai tempat untuk pembangunan namun di negara sebesar Indonesia, masih ada banyak tanah yang tidak dimanfaatkan dengan jelas. Tanah-tanah tersebut seringkali hanya digunakan sebagai

⁵ Roma Tua Situngkir and Sri Untari Indah Artati, "Perbandingan Pengaturan Bank Tanah Di Negara Indonesia Dan Belanda," *Reformasi Hukum Trisakti* Vol. 4, No. 3, 2022, hlm.101–105, <https://doi.org/10.25105/refor.v4i3.13821>.

⁶ Widyarini Indriasti Wardani, "Harmonisasi Lembaga Bank Tanah Dengan Pengaturan Pengadaan Hak Atas Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum," *Jurnal Spektrum Hukum* 18, No. 2, 2021, hlm.1–14, <https://doi.org/10.35973/sh.v18i2.2476>.

objek spekulasi, selain itu juga terdapat masalah pengadaan tanah yang selalu muncul dalam berbagai kegiatan pembangunan.⁷ Pemerintah Indonesia merespon permasalahan tersebut dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja untuk melakukan reformasi di sektor agraria. Solusi untuk memperbaiki tata kelola pertanahan di Indonesia diwujudkan melalui Pasal 125 dalam klaster pengadaan tanah di mana Pemerintah pusat membentuk Badan Bank Tanah, suatu badan khusus yang bertugas mengelola tanah.

Di Indonesia, bank tanah menjadi topik yang semakin relevan mengingat pertumbuhan penduduk yang pesat, urbanisasi yang terus meningkat, serta kebutuhan akan lahan untuk berbagai tujuan pembangunan. Pemerintah selama ini menggunakan instrumen pengadaan tanah untuk memperoleh lahan yang dibutuhkan untuk pembangunan fasilitas umum. Instrumen ini, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, melibatkan pemberian ganti rugi yang dianggap 'layak & adil' kepada pemilik tanah yang berhak. Perbedaan pandangan antara Pemerintah dan masyarakat terkait besaran ganti rugi yang dianggap 'layak & adil' masih terjadi, hal ini sering menjadi sumber ketegangan dalam proses pengadaan tanah, di mana apa

⁷ Rachman Maulana Kafrawi, "Kajian Yuridis Badan Bank Tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia," *Applied Microbiology and Biotechnology* 2507, No.1, 2020, hlm.1–9.

yang dianggap 'layak & adil' oleh pemerintah belum tentu sama dengan pandangan masyarakat, dan sebaliknya.

Perbedaan pandangan tersebut sering kali memicu konflik sosial yang sulit diselesaikan dengan cepat. Mayoritas warga yang terdampak pengadaan tanah cenderung tidak puas dengan jumlah ganti rugi yang ditawarkan dan mengajukan gugatan hukum melalui Pengadilan Negeri di wilayah yang terkena dampak pengadaan tanah. Konflik yang terus berlangsung antara Pemerintah dan masyarakat terkait jumlah ganti rugi tersebut pada akhirnya dapat menghambat kemajuan proyek pembangunan berbagai fasilitas umum.⁸

Kompleksitas dalam masalah pengadaan tanah menunjukkan perlunya pemerintah untuk segera mengkaji ulang kebijakan pertanahan. Revisi kebijakan yang diperlukan harus bertujuan untuk mengatur mekanisme penyediaan tanah bagi pembangunan fasilitas umum yang mempertimbangkan kepentingan Pemerintah dan masyarakat pemilik tanah secara seimbang, sehingga nilai-nilai keadilan bagi masyarakat dapat terpenuhi. Konsep bank tanah dapat menjadi solusi alternatif untuk penyediaan tanah tanpa konflik yang dapat memastikan keadilan di Indonesia.⁹ Keadilan dalam sistem bank tanah sangat krusial karena

⁸ Bambang Suyudi and Muh Arif Suhattanto, "Pembentukan Bank Tanah Dan Permasalahannya Di Indonesia," *Laporan Penelitian*, 2018, hlm.5.

⁹ Noegi Noegroho, "Penerapan Konsep Land Banking Di Indonesia Untuk Pembangunan Perumahan MBR Di Kawasan Perkotaan," *ComTech: Computer, Mathematics and Engineering Applications* 3, No. 2. 2012, hlm.961, <https://doi.org/10.21512/comtech.v3i2.2329>.

tanah memiliki nilai yang sangat tinggi dan berdampak besar pada kehidupan sosial, ekonomi, dan lingkungan.

Konsep bank tanah telah banyak diadopsi oleh beberapa negara sebagai mekanisme untuk memastikan ketersediaan tanah untuk pembangunan contohnya adalah Negara Amerika, Belanda, Kolombia, dan Korea Selatan. Institusi yang bertanggung jawab biasanya bersifat ad hoc dan terdiri dari sebuah dewan nasional yang terdiri dari beberapa kementerian atau lembaga yang menjalankan fungsi masing-masing dalam sebuah rencana pembangunan kawasan yang disetujui secara bersama-sama. Institusi ini tidak bertujuan untuk mencari keuntungan dan bersifat non-profit. Penggunaannya ditujukan untuk meningkatkan produktivitas lahan pertanian, restorasi sungai, rehabilitasi lingkungan yang terdegradasi, atau penghijauan.¹⁰

Urgensi Pembentukan bank tanah di Indonesia dapat disimpulkan dengan membaiknya efektifitas pengelolaan tanah, dimana melalui lembaga bank tanah dapat membantu mengoptimalkan pemangasaan lahan melalui perencanaan yang terintegrasi dan efisien. Bank tanah juga dapat menyediakan kebutuhan lahan guna pembangunan infrastruktur publik, perumahan, dan juga fasilitas umum lainnya.

Kembali pada persoalan ledakan penduduk di dunia, Negara Amerika serikat juga mengalami kenaikan yang signifikan dimulai dari

¹⁰ Celine Gabriella Tampi, "Pembentukan Bank Tanah Berdasarkan Undang-Undang No 11 Tahun 2020 Dalam Rangka Menjamin Kesejahteraan Masyarakat." *Lex Crimen* Vol. 10 No. 11, 2021, hlm.6.

tahun 1961 sampai dengan sekarang ini¹¹, dimana amerika serikat menjadi negara dengan kepadatan penduduk tertinggi di benua amerika dan menjadi negara terpadat nomer 3 di dunia. Kehadiran bank tanah di Amerika serikat menjadi instrumen penting dalam hal perencanaan kota dan pembangunan ekonomi, khususnya dalam mengatasi masalah tanah terlantar dan properti kosong. Kota dan negara bagian di Amerika Serikat telah mengimplementasikan bank tanah untuk mendukung revitalisasi perkotaan, meningkatkan nilai properti, dan menyediakan lahan untuk pembangunan perumahan dan komersial yang berkelanjutan.

Penerapan Bank Tanah juga dinilai sukses dalam mengatasi krisis keuangan yang terjadi di dunia pada tahun 2007-2008 melalui dikeluarkannya peraturan perundangan *HERA 2008* dan *ARRA 2009*. Pemerintah AS melalui Bank tanah mampu untuk melakukan stabilisasi nilai pasar tanah dan revitalisasi perkotaan dampak dari jatuhnya nilai saham pada periode tahun tersebut. Banyaknya negara bagian di AS juga mampu diatasi dengan kebijakan dan koordinasi dari peraturan *Federal Law (HERA 2008 dan ARRA 2009)* dengan peraturan di tiap negara bagiannya (*State Law*) baik dari tingkat pemerintah dan para pemangku kepentingan di wilayah negara bagiannya, Indonesia diharapkan dapat belajar dari koordinasi ini guna menghindari tumpang tindih kebijakan dan konflik antar lembaga. Keunggulan bank tanah di Amerika Serikat

¹¹ Data worl bank, “Kepadatan Penduduk (orang per km persegi luas daratan) Amerika Serikat”,
<https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.DNST?end=2021&locations=US&skipRedirection=true&start=1961&view=chart> diakses pada 28 Juni 2024 pukul 15.59 WIB

dapat berbeda-beda tergantung pada tujuan khusus bank tanah tersebut dan konteks lokal tempat mereka beroperasi, namun secara umum, bank tanah dapat menjadi instrumen yang efektif dalam pengelolaan tanah yang berkelanjutan dan pembangunan masyarakat yang seimbang. Keunggulan bank tanah di Amerika Serikat dapat berbeda-beda tergantung pada tujuan khusus bank tanah tersebut dan konteks lokal tempat mereka beroperasi, namun secara umum, bank tanah dapat menjadi instrumen yang efektif dalam pengelolaan tanah yang berkelanjutan dan pembangunan masyarakat yang seimbang.

Berikut adalah beberapa keunggulan utamanya:

1. Pengelolaan tanah yang efisien;
2. Pelestarian tanah yang berharga;
3. Fasilitas pembangunan yang berkelanjutan;
4. Pengembangan perumahan yang terjangkau.

Untuk menerapkan konsep bank tanah di Indonesia, Pemerintah perlu mengembangkan kerangka regulasi yang mengatur penyelenggaraan bank tanah sebagai dasar hukum. Pengaturan tersebut harus mencakup segala aspek yang terkait dengan operasional bank tanah di Indonesia.¹² Melihat keberhasilan dari implementasi bank tanah di Amerika Serikat, Indonesia semestinya mampu untuk menyesuaikan pengaplikasian model bank tanah tersebut agar sesuai dengan konteks dan kebutuhan yang diperlukan bagi masyarakat Indonesia.

¹² Alexander, Frank S. Land banks and land banking. (USA:Center for Community Progress, 2011), hlm.24.

Berdasarkan latar belakang diatas maka peneliti mengangkat permasalahan bagaimana perbandingan bank tanah di Indonesia dan bank tanah di Amerika, serta bagaimana konsep idelan bank tanah yang berada di Indonesia dalam suatu penelitian yang berjudul “**Analisis Hukum Terhadap Lembaga Bank Tanah Di Indonesia (Studi Perbandingan dengan Negara Amerika)**”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah pengaturan Badan Bank Tanah Indonesia telah sesuai dengan teori keadilan?
2. Bagaimana perbandingan pengaturan antara bank tanah di Indonesia dengan bank tanah di Amerika Serikat?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui dan menganalisis kebijakan pengaturan Badan Bank Tanah Indonesia berdasarkan teori hukum yang berkeadilan.
2. Mengetahui dan menganalisis perbandingan pengaturan antara bank tanah di Indonesia dengan bank tanah di Amerika Serikat.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini terdiri manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat Teoritis

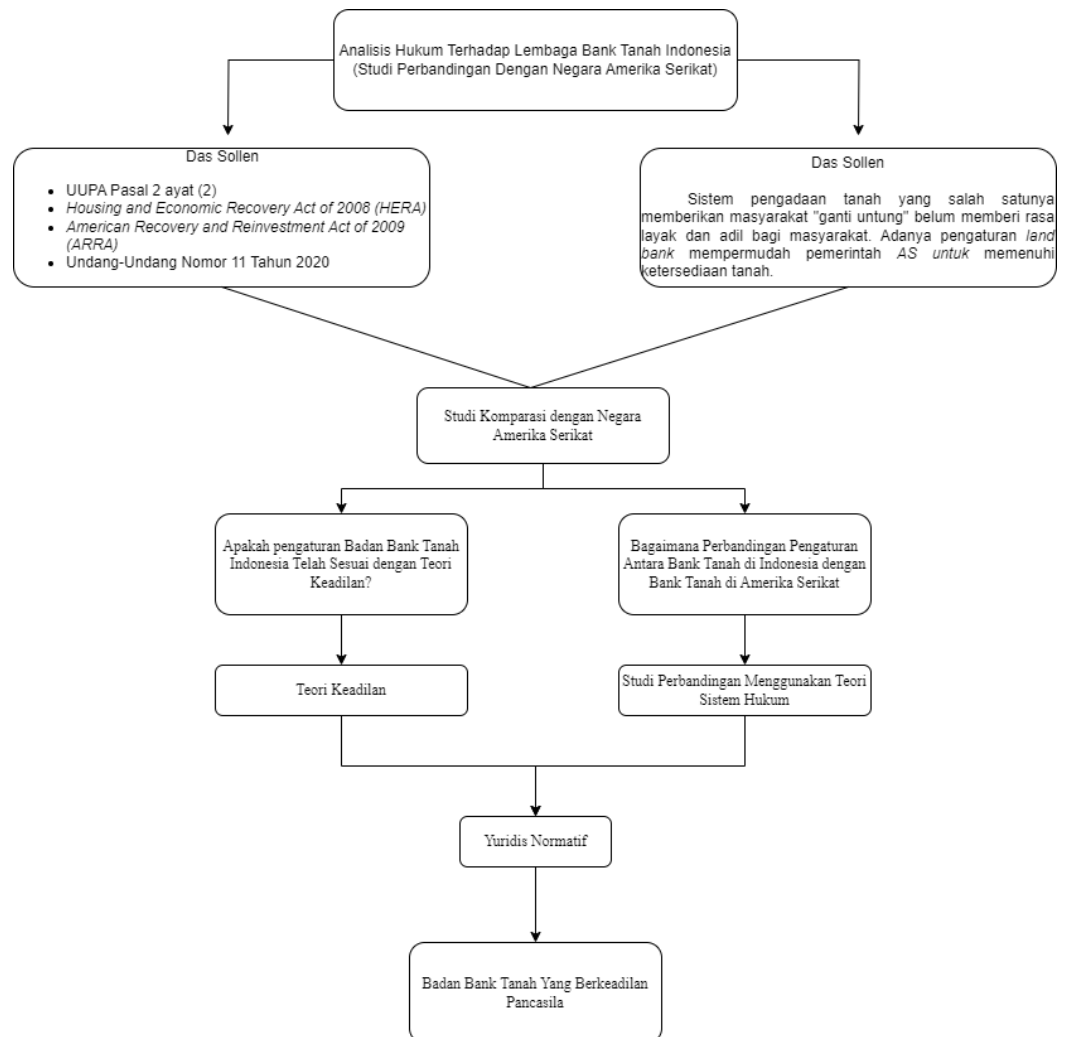
Diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan hukum agraria, serta dapat memberikan masukan-masukan perihal pendaftaran hak atas tanah serta pemahaman mengenai bank tanah.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat bagi semua pihak, baik masyarakat maupun Pemerintah, dalam hal ini Kantor Pertanahan Nasional yang berperan dalam melaksanakan pendaftaran hak atas tanah sebagai upaya meningkatkan mutu dan pelayanan pendaftaran hak atas tanah kepada masyarakat.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Konseptual



a. Hak Menguasai Negara

Untuk meningkatkan kesejahteraan umum, keterkaitan antara manusia dan tanah ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan prinsip dasar mengenai penguasaan dan penggunaan sumber daya alam. Pasal tersebut menyatakan bahwa "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terdapat di

dalamnya dikuasai oleh negara, dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat".¹³ Lemaire menjelaskan bahwa Pasal 33 Ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (1945) "*deze bepalingen geven vorm aan eigen Indonesisch*"¹⁴ atau ketentuan yang bersifat keindonesiaan yaitu ketentuan di Indonesia yang memberikan kekuasaan yang besar kepada negara. Rumusan dari pasal tersebut merupakan arah dan tujuan politik ekonomi Indonesia yang diperuntukan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat.¹⁵

Secara konseptual, kekuasaan negara atas sumber daya agraria berasal dari hak bangsa, yang merupakan hak kolektif masyarakat secara umum. Dalam konteks ini, negara dianggap sebagai representasi lembaga masyarakat dan diberi wewenang untuk mengatur, mengelola, mengontrol, dan menjaga pemanfaatan potensi sumber daya di wilayahnya secara efisien, meskipun bukan sebagai pemilik sejati karena pemilik sebenarnya adalah bangsa Indonesia. Keterkaitan antara hak penguasaan negara dan tujuan kemakmuran rakyat menyebabkan negara memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa segala bentuk pemanfaatan (tanah dan air) dan hasilnya (kekayaan alam) secara konkret berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

¹³ Umar Ma'ruf, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah & Asas-Asas Hukum Pertanahan*, (Semarang: Unissula Press, 2014), hlm.10.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Firman Muntaqo, *Karakter Politik Hukum Pertanahan Era Orde Baru dan Era Reformasi*, (Semarang: Badan Penerbit Undip, 2010), hlm.71.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA telah memperjelas konsep hukum pertanahan yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. UUPA menjelaskan bahwa hak penguasaan tertinggi atas tanah dimiliki oleh bangsa. Pasal 2 UUPA kemudian menjelaskan arti dari kata "dikuasai" yang digunakan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945. Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan: "Berdasarkan ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal yang dimaksud dalam pasal 1, tanah, air, dan ruang angkasa, beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara, yang merupakan representasi kekuasaan seluruh rakyat". Sedangkan Pasal 2 ayat (2) UUPA menjelaskan hak penguasaan dari Negara sebagaimana disebutkan dalam ayat (1).

Oloan Sitorus menyatakan bahwa yurisdiksi negara dalam urusan pertanahan, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 Ayat 2 UUPA, adalah pemberian tanggung jawab kepada negara untuk mengendalikan penguasaan dan penggunaan tanah sebagai aset nasional. Secara prinsip, hak pengendalian yang dimiliki oleh negara merupakan delegasi wewenang publik yang berarti bahwa kewenangan tersebut hanya berlaku dalam ranah publik semata.¹⁶

¹⁶ Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2006), hlm.78.

b. Bank Tanah

Bank Tanah merupakan salah satu alat penting dalam mengelola sumber daya tanah untuk meningkatkan produktivitas pemanfaatan tanah. Pendekatan yang diterapkan dalam bank tanah meliputi pengendalian pasar dan stabilisasi pasar tanah lokal. Tujuan dari bank tanah adalah untuk menjamin ketersediaan tanah untuk berbagai keperluan pembangunan di masa depan, meningkatkan efisiensi APBN/APBD, mengurangi konflik dalam proses pengadaan tanah, dan mengurangi dampak negatif dari liberalisasi tanah.¹⁷

Pembentukan bank tanah membutuhkan koordinasi antara berbagai kementerian, seperti Kementerian Agraria dan Tata Ruang serta Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, yang akan bertanggung jawab atas pembelian tanah sebelum dimulainya proyek pembangunan infrastruktur. Ini bertujuan untuk mengurangi praktik makelar tanah yang membeli tanah dengan harga rendah dan menjualnya dengan harga tinggi ketika ada proyek pembangunan yang menguntungkan. Konsep serupa telah diterapkan di negara-negara seperti Korea, Jepang, Thailand, Taiwan, Amerika Serikat, Vietnam, Peru, Tunisia, Abu Dhabi, Mumbai, Kolombia, dan Brasil.

Pengertian "bank tanah" berasal dari dua istilah, yaitu "*land banking*" dan "*land banks*". *Land banking* umumnya dapat diartikan sebagai kegiatan terkait pengelolaan tanah, sedangkan istilah *land banks*

¹⁷ Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2013), hlm.45.

merujuk pada kelembagaan atau kerjasama antar lembaga yang terlibat dalam pengadaan tanah. Istilah Bank Tanah memiliki arti sebagai berikut:

1. Frank S. Alexander:¹⁸

“Land banking refers to the procedure or strategy through which local authorities obtain excess properties and repurpose them for productive utilization or retain them for extended periods for strategic public objectives”

2. Jack Damen:¹⁹

“Land banking entails the systematic acquisition and interim administration of rural land by an impartial governmental body, aimed at redistributing and/or leasing this land to enhance agricultural organization and/or repurpose the land for other uses that serve the public interest.”

Bank Tanah adalah salah satu instrumen utama dalam mengelola sumber daya untuk meningkatkan hasil pertanian. Pendekatan yang diterapkan meliputi pengawasan pasar dan stabilisasi harga tanah lokal. Fungsi Bank Tanah mencakup penyediaan lahan untuk keperluan pembangunan di masa depan, optimalisasi alokasi anggaran, penyelesaian konflik dalam pembebasan lahan, serta mitigasi dampak negatif dari kegiatan tersebut.²⁰

¹⁸ Franks S. Alexander, *Land Banking as Metropolitan Policy*, Metropolitan Policy Program at Brookings, (Amerika Serikat: Blueprint for American Prosperity, 2008), hlm.3.

¹⁹ Jack Damen, *Land Banking in the Context of Land Consolidation*, diakses dari <http://www.fao.org> pada tanggal 10 Januari 2023, pukul 22.00 WIB.

²⁰ Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, (Jakarta: Margaretha Pustaka, 2013), hlm.45.

Tujuan bank tanah sebagai instrumen pengelolaan lahan yang komprehensif, misalnya :

1. pengelolaan pola pertumbuhan perkotaan;
2. menjamin ketersediaan lahan untuk keperluan tertentu; Dan
3. mengambil keuntungan modal akibat peningkatan nilai tanah.

Menghadapi pertumbuhan wilayah perkotaan, Bank Tanah mengontrol penggunaan lahan dan membentuk pertumbuhan regional dan kota, memastikan pengembangan lahan yang terkendali untuk jenis penggunaan publik dan swasta tertentu (ruang terbuka, perumahan) dan melindungi lahan.

Sementara itu, tujuan Bank Tanah bagi pemerintah antara lain:²¹

1. Membentuk Pertumbuhan Regional Dan Masyarakat;
2. Manajemen Pembangunan Perkotaan;
3. Pemulihan Kenaikan Nilai Tanah Melalui Investasi Publik;
4. Peningkatan Pengelolaan Dan Pengawasan Pasar Tanah,
Peningkatan Pasar Tanah Dan Pengurangan Spekulasi Tanah;
5. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum;
6. Memastikan Ketersediaan Lahan Yang Memadai Untuk
Kebutuhan Sektor Swasta;
7. Melindungi Tanah Dan Menjaga Kualitas Lingkungan;
8. Mengurangi Biaya Perbaikan Masyarakat;

²¹ Flechner, H. L., *Land Banking in the Control of Urban Development*. (New York: Praeger Publishers, 1974), hlm.10.

9. Pengurangan Biaya Pelayanan Publik Sebagai Akibat Model Pembangunan Yang Direncanakan; dan
10. Mengatur Hubungan Antara Kepemilikan Tanah, Pengaturan Harga Tanah Dan Subsidi Perumahan Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah.

Secara praktis, Bank Tanah dapat dikelola oleh badan pemerintah, perusahaan swasta, atau kemitraan antara keduanya. Ini khususnya relevan untuk pihak-pihak yang terlibat dalam mendukung pembiayaan Bank Tanah.²² Oleh karena itu, terdapat dua jenis Bank Tanah: publik dan swasta, atau gabungan keduanya. Bank Tanah publik dikelola oleh lembaga pemerintah. Ini merupakan badan korporasi independen yang bertanggung jawab atas tugas-tugas publik, dan kewenangannya sepenuhnya dipegang oleh pemerintah.²³ Di samping keterlibatan sektor publik, Bank Tanah juga dapat dikelola oleh sektor swasta. Pihak swasta dapat memiliki saham dalam Bank Tanah, memungkinkan operasinya dijalankan oleh individu atau perusahaan swasta, baik itu dari dalam negeri maupun luar negeri.

Seperti yang disoroti oleh Rozemarijn van den Berg dan rekan-rekannya, Bank Tanah juga dapat dijalankan oleh lembaga publik (pemerintah) maupun swasta. Konsolidasi ini terutama dilakukan untuk mengatasi kendala finansial, karena proses akuisisi dan/atau

²² Rozemarijn van den Berg, "Land Banking Principle: A reconnaissance for conditions and practical constraints for application of the land banking principle in the Netherlands", (Netherlands :Wageningen University, 2005), hlm.121.

²³ Bernhard Limbong, *Bank Tanah*, (Jakarta: MB Grafika, 2013), hlm.74.

pengembangan lahan membutuhkan investasi besar dan berkesinambungan. Beberapa Bank Tanah dengan model gabungan ini dapat diarahkan untuk proyek-proyek perumahan subsidi, perkebunan, dan zona industri terjangkau. Dalam konteks ini, pemerintah, yang memiliki kepentingan besar dalam Bank Tanah untuk berbagai tujuan, dapat menggandeng sektor swasta dalam bentuk kemitraan patungan untuk mengembangkan dan mengelola Bank Tanah.

2. Kerangka Teoritis

Ronny Hanitijo Soemitro menekankan pentingnya memiliki landasan teoritis dalam melakukan penelitian. Ia menegaskan bahwa setiap penelitian harus didukung oleh kerangka teoritis yang kuat.²⁴ Penggunaan teori sebagai pisau analisis untuk menjelaskan, memecahkan, dan mengendalikan masalah²⁵ yang lebih lanjut akan di rinci dalam tesis ini.

a. Teori Keadilan

Keadilan pada dasarnya adalah suatu kualitas yang mungkin, namun bukan sesuatu yang harus dari sebuah tatanan sosial untuk menentukan terciptanya hubungan timbal balik antara sesama manusia. Setelah itu barulah ia merupakan sebuah bentuk kebaikan manusia, karena memang manusia itu adil bilamana tingkah lakunya sesuai dengan

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta:Ghalia Indonesia,1985) hlm.37.

²⁵ Darsono Prawironegoro, *Filsafat Ilmu Kajian tentang Pengetahuan yang Disusun Secara Sistematis dan Sistemik Dalam Membangun Ilmu Pengetahuan*, (Jakarta: Nusantara Consulting,2010), hlm.540.

norma-norma tatanan sosial yang seharusnya memang adil.²⁶ Norma yang umumnya disebut peraturan, mereka memiliki hubungan sebab akibat. Untuk mencapai tujuan keadilan, norma dan/atau peraturan harus memiliki akibat yang berdasar dari suatu hukuman. Hukuman yang akan diberikan hendaknya mempunyai unsur-unsur yang mendukung tujuan daripada pemberian suatu hukuman.²⁷ Menurut Gustav Radbruch, hukum harus memiliki 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*), asas ini meninjau dari sudut yuridis;
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan;
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwech matigheid atau doelmatigheid atau utility*).

Identitas hukum sangat penting dan diperlukan untuk mencapai tujuan hukum. Salah satu tujuan hukum adalah tercapainya keadilan. Gustav Radbruch menjelaskan bahwa prinsip ini merupakan salah satu langkah terpenting menuju keadilan yang murni. Salah satunya adalah adanya asas kepastian hukum dalam keadilan. Peraturan hukum memiliki asas-asas hukum yang menjadi dasar pembentukannya. Satjipto Rahardjo

²⁶ Hans Kelsen, *Dasar-dasar Hukum Normatif: Prinsip-prinsip Toeritis Untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik*, Terj. Nurulita Yusron, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm.50.

²⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), hlm.45.

mengatakan bahwa asas hukum dapat diartikan sebagai “jantungnya” peraturan hukum sehingga untuk memahami suatu peraturan hukum diperlukan adanya asas hukum.²⁸

Adanya asas kepastian hukum merupakan perlindungan bagi orang para pencari keadilan terhadap perbuatan sewenang-wenang, artinya seseorang akan dan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.²⁹ Menurut Kelsen, hukum sebagai kategori moral mirip dengan keadilan, pernyataan tentang kelompok sosial ini sepenuhnya benar menurut Kelsen, jika tujuan utamanya untuk memuaskan semua pihak yang berkepentingan dalam masyarakat. Kerinduan akan keadilan adalah kerinduan tubuh manusia akan kebahagiaan, yang tidak dapat ditemukan secara individual dan karenanya harus dicari dalam kehidupan bermasyarakat. Itulah mengapa disebut "keadilan".³⁰

Menurut Gustav Radbruch,³¹ konsep kepastian hukum ada dua macam, yaitu kepastian hukum oleh hukum dan kepastian hukum dalam atau dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian hukum dalam masyarakat adalah hukum yang bermanfaat. Kepastian hukum memberi tugas hukum yang lain, yaitu keadilan hukum serta hukum harus tetap berguna. Sedangkan kepastian hukum dalam hukum

²⁸ Ibid.

²⁹ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung:Citra Aditya Bakti, 1993), hlm.2.

³⁰ Hans Kelsen, *Introduction to The Problem of Legal Theory* (Landon: Clarendon Press-Oxford, 1996), hlm.60, terjemahan asli oleh Siwi Purwandari, Pengantar Teori Hukum, (Bandung: Nusa Media, 2010). hlm.48.)

³¹ Esmi Warassih, “Implementasi Kebijakan Pemerintah melalui Peraturan Perundang-Undangan dalam Perspektif Sosiologis”, *Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga*, 1991, hlm.85.

tercapai apabila hukum tersebut berada didalam undang-undang sebanyak-banyaknya. Hukum didalam undang-undang mengandung ketentuan yang kontradiktif (hukum didasarkan pada sistem yang logis dan praktis). undang-undang dibuat atas dasar *rechstwekelijkheid* (situasi hukum yang sebenarnya) dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah-istilah yang dapat difatsirkan secara berlain-lainan.

Kepastian adalah kata yang memiliki maksud dan arti suatu keadaan yang tepat dan benar, singkatnya pengertian kepastian adalah cap atau keadaan yang diperoleh setelah suatu keadaan yang dianggap benar itu diperiksa dan/atau dikaji secara pasti. seperti dalam contoh ketika sudah makan, bagaimana kondisi makan sudah dianggap pasti, haruslah dilihat secara lebih lanjut lewat kajian untuk tujuan memastikan keadaan tersebut sudah pasti atau tidak. Sehingga dengan tercapai nya suatu kepastian dalam hukum, membuat suatu perlindungan yang sistematis di dalam kepastian hukum itu sendiri. Artinya dalam melaksanakan hak atas kepastian hukum, perlindungan hukum merupakan komponen mutlak yang harus diperoleh dalam kepastian hukum.

Menurut Satjipto Raharjo, perlindungan hukum adalah upaya mengatur berbagai kepentingan dalam masyarakat sedemikian rupa sehingga tidak ada benturan kepentingan dan masyarakat dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.³²

³² Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 20), hlm.53-54.

Pengorganisasian terjadi dengan membatasi kepentingan-kepentingan tertentu dan memberikan kekuasaan yang terukur kepada orang lain.³³ Teori perlindungan hukum Satjipto Raharjo diilhami oleh pendapat Fitzgerald tentang tujuan hukum, yang harus mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan masyarakat yang beragam dengan mengatur perlindungan dan pembatasan terhadap berbagai kepentingan tersebut. Perlindungan hukum dibagi menjadi dua bagian, perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif adalah perlindungan hukum untuk menghindari perselisihan, yang mengarahkan tindakan negara untuk berhati-hati dalam mengambil keputusan secara diskresi, sedangkan perlindungan hukum represif adalah perlindungan hukum untuk menyelesaikan sengketa.³⁴

b. Teori Sistem Hukum Lawrence Mier Friedmann

Teori ini membahas tentang hukum sebagai sebuah sistem. Menurut Lawrence M. Friedman, terdapat elemen-elemen yang terdiri dari:³⁵

1. Elemen yang disebut struktur, merupakan institusi yang dibentuk oleh sistem hukum, seperti pengadilan negeri dan pengadilan administrasi, yang bertugas mendukung operasional

³³ *Ibid.*

³⁴ Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm.2.

³⁵ Lawrence Friedman, lihat dalam *Gunther Teubner* (Ed), *ibid*, 1986. hlm 13-27. William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971, hlm 5-13. Juga dalam Lawrence Friedman "Law and Development, A General Model" dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972. dalam Esmi Warassih, *Op Cit*. hlm.81-82.

sistem hukum. Elemen struktur ini memungkinkan penyediaan layanan dan penyusunan hukum secara sistematis.

2. Elemen substansi adalah norma-norma hukum, termasuk peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan yang digunakan oleh penegak hukum dan pihak yang diatur olehnya..

3. Elemen hukum yang bersifat kultural mencakup ide-ide, sikap-sikap, harapan, dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini terbagi menjadi internal legal culture dan external legal culture, yang merujuk pada budaya hukum di dalam masyarakat pada umumnya.

Semua elemen hukum merupakan perekat sistem dan menentukan posisi sistem hukum di tengah-tengah budaya bangsa secara keseluruhan. Penggunaan dan kepatuhan seseorang terhadap hukum sangat dipengaruhi oleh budaya hukumnya. Budaya hukum seseorang dari lapisan sosial yang berbeda akan berbeda pula. Misalnya, budaya hukum seorang pengusaha akan berbeda dengan orang yang bekerja sebagai pegawai negeri dan sebagainya. Oleh karena itu, tidak ada dua individu yang sama-sama memiliki sikap yang sama terhadap hukum. Di sini, terdapat korelasi yang sistematis antara berbagai faktor seperti usia, kebiasaan, pekerjaan, dan kewarganegaraan,³⁶ dengan demikian, untuk

³⁶ Lawrence Friedman, *Legal Culture and Welfare State*, dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin New York: Walter de Gruyter, 1986, hlm. 13-27. William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971, hlm. 5-13. juga dalam Lawrence Friedman, *Law and Development, A General Model*, dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972 dalam Esmi Warassih, *Op Cit*. hlm 82.

merumuskan kembali regulasi bank tanah agar dapat menghasilkan kesejahteraan bagi masyarakat, penting untuk memahami elemen-elemen struktur, substansi, dan budaya dari setiap negara tersebut.

Apapun karakteristik yang atributkan pada sistem hukum, karakteristik tersebut sebanding dengan yang dimiliki oleh sistem atau proses apapun.³⁷ Pertama, terdapat input, yaitu materi mentah yang masuk ke dalam satu sisi sistem tersebut. Sebagai contoh, sebuah pengadilan tidak akan memulai proses tanpa adanya seseorang yang mengajukan gugatan atau perkara hukum. Sebelum itu, terdapat tindakan konkret yang bertindak sebagai pemicu, seperti penangkapan oleh polisi, perselisihan antara pemilik tanah dan penyewa, atau pencemaran nama baik oleh tetangga.

Pertama-tama, terdapat masukan, seperti dokumen-dokumen dan permohonan yang diajukan ke pengadilan, yang merupakan bagian penting dari sistem tersebut. Sebagai contoh, proses pengadilan tidak akan dimulai tanpa ada orang yang mengajukan gugatan atau masalah hukum. Selanjutnya, pengadilan, stafnya, dan pihak-pihak yang terlibat mulai memproses masukan yang diterima. Hakim dan petugas bekerja secara sistematis untuk mengolah dokumen-dokumen tersebut. Mereka berdiskusi, membuat perintah-perintah, mengadakan dokumen, dan menyelenggarakan persidangan. Para pihak yang terlibat, termasuk pengacara dan jaksa, juga memainkan peran penting dalam proses ini.

³⁷ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 13.

Selanjutnya, pengadilan menghasilkan output berupa putusan atau ketetapan, dan kadang-kadang mengeluarkan peraturan umum. Pengadilan bisa membuat keputusan untuk penggugat atau tergugat, atau mencapai kesepakatan tertentu.

Sistem hukum melibatkan pihak-pihak yang terlibat dalam proses pengadilan dan tidak dapat diakses secara informal; mereka harus mengikuti langkah-langkah formal tertentu, seperti mengajukan gugatan untuk jenis perkara tertentu. Langkah-langkah ini berwujud dokumen-dokumen seperti surat gugatan, petisi, atau permohonan perkara. Ada banyak peraturan yang mengatur bentuk masukan ini; semua peraturan ini merupakan bagian integral dari sistem hukum Barat modern. Hukum common law Inggris, misalnya, terutama berkembang dari peraturan-peraturan mengenai surat gugatan dan bentuk tindakan. Meskipun prosedur memiliki peran yang lebih kecil dalam hukum saat ini, peraturan-peraturan tetap memiliki arti penting. Mereka membagi kewenangan di antara institusi-institusi hukum, mengatur peran pelaku dalam proses tersebut, dan menentukan akses ke hukum.

Inti dari sistem hukum adalah proses mengubah masukan menjadi output. Struktur sistem hukum dapat dibandingkan dengan program komputer yang besar, yang memuat kode untuk menangani jutaan masalah yang diberikan setiap hari. Peraturan-peraturan tentang organisasi, yurisdiksi, dan prosedur adalah bagian dari “kode” ini. Peraturan hukum materiil juga penting. Mereka adalah output dari sistem,

yang membentuk bentuk output yang akan datang.

Pandangan umum tentang sistem hukum, khususnya pengadilan dan pembentukan peraturan, sering kali diilustrasikan dengan metafora mesin besar yang terprogram. Pandangan ini menganggap peraturan hukum sebagai panduan yang mencakup hampir semua situasi kehidupan yang akan ditangani oleh hukum. Para ahli hukum berpendapat bahwa idealnya, hukum harus pasti, dapat diprediksi, dan bebas dari subjektivitas. Lebih dari itu, pandangan ini dianggap dapat direalisasikan. “Jika undang-undang yang diusulkan Kongres hendak ditolak,” kata Hakim Roberts dari Mahkamah Agung Amerika Serikat, “cabang yudisial dari pemerintah hanya memiliki satu tugas, yaitu menempatkan pasal Konstitusi secara berdampingan dengan undang-undang yang hendak ditolak dan memutuskan bahwa yang terakhir tidak sejalan dengan yang pertama.”³⁸

Pada abad kedua puluh, realisme hukum menjadi arus utama dalam pemikiran hukum Amerika, bersama dengan arus serupa di negara-negara lain. Pemikiran ini menekankan bahwa manusia tidak dapat sepenuhnya memprediksi hasil dari struktur dan peraturan hukum, setidaknya tidak selalu.³⁹ Meskipun demikian, para realis hukum dalam beberapa hal tampak kurang memperhatikan aspek masukan hukum, hampir seperti para pendahulu mereka. Mereka tidak melihat hakim sebagai sebuah

³⁸ U. S. v. Butler, 297, U. S. 1, 62 (1936) dalam bukunya Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 14.

³⁹ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 15.

mesin, tetapi mengasumsikan bahwa hakim memiliki kecenderungan seperti tuhan. Fokus utama dalam karya-karya mereka adalah untuk menekankan hal ini dan mendorong hakim untuk bertindak lebih berdasarkan prinsip dan kesadaran sosial.⁴⁰

Dapat dianggap bahwa hakim bukanlah semacam tuhan atau mesin, begitu pula dengan struktur sistem hukum secara keseluruhan. Kekuatan-kekuatan sosial mengalir masuk sebagai tuntutan pada satu sisi sistem, sementara keputusan dan peraturan mengalir keluar pada sisi lainnya. Pertanyaan tentang pentingnya suatu masyarakat memiliki sistem hukum jenis tertentu dibandingkan dengan yang lainnya, atau dampak dari keberadaan juri, cara pemilihan hakim, sistem federalis, dan sebagainya, semuanya berkaitan dengan variabel struktural.

Struktur merupakan salah satu elemen dasar dan konkret dari sistem hukum. Substansi, yang terdiri dari peraturan-peraturan, adalah elemen lainnya. Ketika seseorang mencoba menjelaskan sebuah sistem hukum, ia akan membicarakan dua elemen ini. Struktur suatu sistem adalah kerangka atau bingkai dasarnya; ini adalah bentuk permanen atau institusional dari sistem tersebut, serta norma-norma yang mengatur agar prosesnya berjalan sesuai batasannya.

Misalnya, struktur sebuah sistem yudisial termasuk jumlah hakim, yurisdiksi pengadilan, hierarki pengadilan, dan peraturan-peraturan yang mengatur bagaimana institusi-institusi tersebut harus bertindak. Substansi

⁴⁰ Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 15.

terdiri dari peraturan-peraturan dan ketentuan mengenai perilaku institusi-institusi tersebut. H.L.A Hart menyatakan bahwa ciri khas suatu sistem hukum adalah kumpulan ganda peraturan. Ada "peraturan primer" yang mengatur perilaku manusia dalam masyarakat, seperti larangan pencurian atau pembunuhan, serta "peraturan sekunder" yang mengatur bagaimana peraturan primer itu dibuat, diberlakukan, atau diubah. Pemisahan ini membantu dalam pemahaman tentang struktur dan fungsi sistem hukum.⁴¹

Dalam praktiknya, sejumlah peraturan dapat diterapkan atau disalahgunakan, sementara struktur tertentu mungkin tidak berfungsi sepenuhnya dan yang lainnya mungkin beroperasi secara aneh dan menyimpang dari ketentuan yang seharusnya. Struktur dan substansi adalah komponen nyata dari sistem hukum, tetapi semuanya pada akhirnya hanya merupakan rencana atau rancangan, bukan sebuah mesin yang sedang beroperasi. Masalahnya adalah bahwa dalam struktur dan substansi tradisional, semuanya bersifat statis; mereka seperti gambar diam dari sebuah sistem hukum - gambar yang tidak hidup dan dinamis. Gambar itu tidak menampilkan gerakan dan realitas. Sistem hukum yang digambarkan semata-mata sebagai struktur dan substansi formal seperti ruang sidang yang terperangkap dalam pesona, terkristalisasi, dan membeku di bawah pengaruh mantra kekekalan yang aneh.

Kekuatan sosial terus mendorong perkembangan hukum. Kultur

⁴¹ H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, (1961), h. 91-92 dalam bukunya Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 16

hukum mencakup sikap dan nilai-nilai sosial. Istilah "kekuatan sosial" sendiri adalah konsep yang abstrak; namun, kekuatan tersebut tidak langsung menggerakkan sistem hukum. Masyarakat mengekspresikan kebutuhan dan tuntutan mereka, yang kadang-kadang mempengaruhi dan kadang-kadang tidak mempengaruhi proses hukum - tergantung pada budaya mereka. Apakah sebuah kelompok akan melakukan protes, mengambil tindakan penolakan, mengajukan gugatan hukum, berunding secara kolektif, atau membentuk kelompok tertentu, semuanya dipengaruhi oleh berbagai faktor yang seringkali memiliki kesamaan.

Nilai dan sikap yang dipegang oleh pemimpin dan anggota masyarakat adalah beberapa dari faktor-faktor ini, karena perilaku mereka tergantung pada penilaian mereka tentang opsi mana yang dianggap bermanfaat dan benar. Dengan demikian, kultur hukum merujuk pada bagian-bagian dari kultur umum - seperti adat kebiasaan, pendapat, cara bertindak, dan cara berpikir - yang mengarahkan kekuatan sosial menuju atau menjauh dari hukum dalam berbagai cara. Secara garis besar, istilah ini menggambarkan sikap-sikap terhadap hukum, mirip dengan kultur politik, yang didefinisikan oleh Almond dan Verba sebagai "sistem politik yang terinternalisasi dalam pikiran, perasaan, dan penilaian manusianya."⁴²

Sebuah sistem hukum dalam praktiknya adalah sebuah entitas yang kompleks di mana struktur, substansi, dan budaya saling berinteraksi.

⁴² Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. (Bandung: Nusa Media, 2020), hlm. 17.

Untuk memahami latar belakang dan dampak dari setiap bagian, perlu melibatkan peran dari banyak elemen dalam sistem tersebut. Pada dasarnya, hal ini bergantung pada peraturan hukum yang ada. Struktur dan substansi adalah ciri-ciri yang kuat yang terbentuk secara bertahap oleh dinamika sosial dalam jangka waktu panjang, meskipun keduanya terus mengalami modifikasi sesuai dengan tuntutan sosial yang berkembang dan merupakan hasil dari tuntutan sosial yang terakumulasi dalam jangka waktu yang lama.

Secara analitis, konteks tersebut terdiri dari banyak elemen yang menghasilkan berbagai macam proposisi perilaku. Pertama, ada aspek keteraturan umum perilaku - proposisi mengenai cara manusia berperilaku yang, jika valid, berlaku di mana pun, kapan pun, dan untuk semua jenis perilaku - termasuk hukum, ekonomi, agama, dan sebagainya. Sebagai contoh, konsep penghargaan dan hukuman memengaruhi perilaku secara umum, melebihi batas budaya dan waktu. Kedua, ada proposisi yang lebih terkait dengan budaya atau kelompok budaya - seperti tuntutan yang diterapkan oleh kelompok masyarakat terhadap hukum. Proposisi ini lebih khusus dan dapat digunakan untuk menjelaskan dan meramalkan perilaku hukum orang-orang dari budaya atau negara tertentu, seperti orang Amerika atau Prancis.

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan tindakan untuk menemukan, mencatat, merumuskan, dan menganalisis informasi dengan tujuan menyusun laporan. Penelitian umumnya dilakukan untuk menguji kebenaran suatu gagasan, mengembangkan pengetahuan baru, atau memverifikasi kebenaran pengetahuan yang ada. Penelitian hukum khususnya adalah penelitian yang berfokus pada subjek hukum, yang mencakup tidak hanya norma atau aturan hukum, tetapi juga aspek-aspek lain yang terkait dengan perilaku masyarakat.⁴³

Berdasarkan judul dan permasalahan yang ingin diselidiki dalam penelitian ini, serta agar dapat menghasilkan temuan yang berguna, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (metode penelitian hukum normatif).⁴⁴

1. Pendekatan Masalah

Penelitian yang menggunakan pendekatan yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan menganalisis bahan-bahan kepustakaan atau data sekunder saja.⁴⁵

Penelitian ini bertujuan untuk mengumpulkan materi seperti teori-teori, konsep-konsep, prinsip-prinsip hukum, dan peraturan-peraturan

⁴³ Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Malang: Alfabeta, 2012), hlm.39.

⁴⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif. Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003). hlm.21.

⁴⁵ Sri Mahmudji, *Penelitian hukum normatif : suatu tinjauan singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015). hlm17.

hukum yang relevan dengan topik penelitian. Menurut Soekanto, cakupan penelitian hukum normatif mencakup:⁴⁶

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum.
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum secara vertikal dan horizontal.
- d. Perbandingan hukum.
- e. Sejarah hukum.

Dalam penelitian ini, lingkup penelitian akan melibatkan penarikan prinsip-prinsip hukum, yang mencakup analisis terhadap hukum positif baik yang tertulis maupun tidak tertulis.⁴⁷ Penelitian ini bermanfaat untuk mengidentifikasi prinsip-prinsip hukum dalam proses interpretasi peraturan perundang-undangan. Selain itu, penelitian ini dapat membantu dalam mencari prinsip-prinsip hukum yang tersurat maupun tersirat.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian yang diuraikan dalam penulisan tesis ini adalah penelitian deskriptif analitis. Dalam analisis deskriptif, metode analisis menggunakan bahasa verbal atau kata-kata, bukan angka.⁴⁸ Deskriptif dalam konteks ini mengacu pada penulisan yang detail dan rinci mengenai semua aspek pendukung dan penting dari penelitian. Analisis, dalam konteks ini, merujuk pada proses pengolahan data dengan tujuan

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm.25.

⁴⁸ Soekanto, *Op.Cit.*, h.56.

menemukan informasi yang relevan untuk mendukung pengambilan keputusan dalam penelitian. Penulis secara terstruktur menjelaskan melalui data, teori, dan argumen mereka sendiri mengenai studi perbandingan antara Lembaga Bank Tanah Indonesia dan Lembaga Bank Tanah di Amerika Serikat.

3. Sumber dan Jenis Data

Penulis menggunakan data sekunder dalam penelitiannya, yang merupakan informasi yang telah ada sebelumnya dan diperoleh dari berbagai sumber melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan ini mencakup pengumpulan data dari buku, literatur, dan pendapat ahli hukum yang relevan dengan penelitian ini. Data sekunder ini diperoleh dengan cara mempelajari dan menganalisis berbagai bahan hukum. Dalam penelitian ini, data sekunder dibagi menjadi tiga kategori, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah jenis bahan hukum yang memiliki kewenangan atau kekuatan mengikat yang diakui secara resmi.⁴⁹ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)
- 3) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum.

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 67.

4) Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Bank Tanah.

5) Peraturan Presiden No. 113 Tahun 2021 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Bank Tanah

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah materi yang memberikan interpretasi atau penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku tentang hukum, ensiklopedia hukum, artikel jurnal, dan hasil penelitian sebelumnya yang tidak bersifat resmi. Ini mencakup publikasi yang membahas topik seperti Lembaga Bank Tanah di Indonesia dan Amerika.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah materi pendukung yang memberikan arahan dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Contohnya, artikel di surat kabar online atau sumber informasi lain di internet yang relevan dengan analisis hukum terkait Lembaga Bank Tanah di Indonesia dan Amerika.

4. Teknik Pengumpulan Data

Informasi yang terhimpun dalam penelitian ini terutama bersumber dari data sekunder. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan atau studi dokumen,⁵⁰ untuk mengumpulkan bahan hukum sekunder yang terkait dengan permasalahan yang diajukan,

⁵⁰ Syarifuddin Chandra, *Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Atas Tanah* (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2017). hlm.89

dengan cara mempelajari buku-buku, jurnal hukum, hasil penelitian hukum dan dokumen-dokumen peraturan perundang-undangan.

Dalam studi kepustakaan, peneliti menyelidiki dan meninjau berbagai regulasi hukum atau literatur terkait dengan topik penelitian. Kemudian, informasi ini diuraikan dan dihubungkan untuk disajikan secara sistematis dalam penelitian, membantu dalam menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan.

5. Teknik Analisis Data

Metode analisis data yang diterapkan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif yang bersifat normatif,⁵¹ Penelitian ini dilakukan dengan mengamati data yang dikumpulkan, kemudian mengaitkan setiap data tersebut dengan prinsip-prinsip hukum yang terkait dengan topik penelitian. Pendekatan yang digunakan adalah logika induktif, dimana peneliti berpikir dari konsep umum menuju hal-hal yang lebih spesifik, dengan memanfaatkan alat interpretasi dan konstruksi hukum. Data kemudian dianalisis menggunakan metode kualitatif, sehingga memungkinkan penarikan kesimpulan dengan pendekatan deduktif yang menghasilkan kesimpulan yang berlaku secara umum terkait dengan permasalahan dan tujuan penelitian.

Kemudian dalam menganalisa bahan hukum tersebut, peneliti menggunakan empat tahapan, yaitu:

⁵¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Dan Penelitian Hukum, Cetakan. VI* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2018). hlm.74.

a. *Collection*, merujuk pada pengumpulan materi hukum yang diperoleh dari berbagai sumber seperti peraturan perundang-undangan, buku, kitab, jurnal ilmiah, dan sumber-sumber literatur lainnya.

b. Reduksi adalah proses memilih dan menyaring bahan hukum yang pokok dan penting yang dibutuhkan dalam penyusunan penelitian, sehingga arah pembahasan dan alur penelitian menjadi jelas.

c. *Display* adalah proses menyajikan hasil reduksi data ke dalam pola-pola tertentu dalam bentuk uraian ringkas. Setelah pola-pola tersebut ditemukan, mereka menjadi pedoman standar yang akan disajikan pada bagian akhir penelitian.

d. Kesimpulan merupakan rangkuman awal yang mungkin mengalami perubahan jika selama proses penulisan penelitian ditemukan bahan hukum tambahan yang mendukung temuan.⁵²

Dalam penerapan tahap ini, peneliti menarik kesimpulan dengan menggunakan metode deduktif, yaitu pola pikir yang berangkat dari fakta-fakta atau peristiwa-peristiwa umum yang kemudian ditarik generalisasi yang sifatnya khusus.⁵³

G. Sistematikan Penelitian

Untuk memberikan pandangan yang komprehensif tentang struktur penulisan karya ilmiah yang sesuai dengan pedoman terbaru,

⁵² Mathew B.Miles, dkk., *Analisa Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru. Terj. Tjejep Kohendi* (Jakarta: UI Press, 2014). hlm.82.

⁵³ Noeng Muhajir, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Yogyakarta: Rake Surasin, 1996), hlm.93.

penulis menyusun suatu kerangka penulisan hukum. Berikut adalah kerangka penulisan hukum yang disiapkan oleh penulis:

Bagian awal dari risalah ini, yang disebut Bab I, mencakup pengantar yang memberikan gambaran umum tentang penelitian. Ini mencakup konteks di mana masalah diteliti, pertanyaan-pertanyaan yang diajukan, serta tujuan dan manfaat penelitian. Selain itu, bab ini menjelaskan juga pendekatan atau langkah-langkah yang digunakan dalam penelitian tersebut.

Bab II, yang berjudul Tinjauan Pustaka, merinci kerangka teori dan pemikiran yang mendukung penelitian ini. Kerangka teori mencakup variabel yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan topik penelitian. Di sini, juga akan dibahas penelitian terdahulu yang relevan dan sejalan dengan fokus penelitian saat ini.

Pada Bab III, peneliti akan menguraikan diskusi yang telah dibuat sebelumnya mengenai perbandingan antara bank tanah di Indonesia dan di Amerika, serta konsep ideal bank tanah Indonesia berdasarkan prinsip keadilan Pancasila dan sistem hukum.

Bab IV, yang merupakan bagian penutup, mengandung kesimpulan dan rekomendasi yang didasarkan pada analisis dan jawaban terhadap pertanyaan penelitian yang telah dibahas.

H. Orisinalitas Penelitian

TABEL 1

Penelitian Terdahulu				Penelitian Sekarang (Unsur Kebaruan)
No	Substansi	FATIMAH AL ZAHRA Universitas Nurul Jadid Tesis (2017)	KAFRAWI DAN RACHMAN MAULANA KAFRAWI Univeritas Mataram Tesis (2022)	ADNAN DWI FAJAR PUTRA GUSTI Universitas Diponegoro Tesis (2023)
1.	Judul	Konstruksi Hukum Pengaturan Bank Tanah Untuk Mewujudkan Pengelolaan Aset Tanah Negara Berkeadilan.	Kajian Yuridis Badan Bank Tanah Dalam Hukum Agraria Indonesia	Analisis Hukum Terhadap Lembaga Bank Tanah Indonesia (Studi Perbandingan Dengan Negara Amerika Serikat)

2.	Hasil Penelitian	1) Konsep bank tanah secara umum dapat dipahami melalui 4 indikator yakni regulasi, jenis, pihak-pihak, dan mekanisme penyelenggaraan. Penerapan keempat indikator tersebut dapat berbeda-beda di setiap negara, karena disesuaikan dengan ideologi, sistem hukum, dan kondisi sosial ekonomi dari masing-masing negara. 2) Pengaturan bank tanah sebagai upaya untuk mewujudkan aset tanah negara yang berkeadilan dapat tercapai dengan membentuk suatu aturan mengenai bank tanah yang setingkat undang-undang, hal ini diperlukan karena berbagai pertimbangan, yang terdiri dari pertimbangan filosofis, pertimbangan konstitusional dan pertimbangan sosiologis.	1) Hasil dari penelitian ini adalah eksistensi badan bank tanah telah ada secara konstitusional dalam sistem hukum agraria Indonesia, yakni dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945, yang kemudian secara implisit tercantum dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. 2) Badan bank tanah merupakan bentuk dari kewenangan Hak Menguasai Negara atas Tanah (HMN) yang menyelenggarakan fungsi sebagai pengelola tanah (<i>land manager</i>). Pengaturan badan bank tanah dalam UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang menempatkan investasi sebagai prioritas utama, di samping terdapat beberapa tujuan lain, seperti kepentingan umum, kepentingan sosial, kepentingan pembangunan nasional, pemerataan ekonomi, konsolidasi lahan serta reforma agraria.	1) Penelitian ini menganalisis mengenai penerapan Badan Bank Tanah Indonesia dengan penerapan teori hukum yang berkeadilan. 2) Penelitian ini membandingkan penerapan bank tanah yang dilakukan di Indonesia dan bank tanah yang dilakukan di Amerika. Pemilihan Amerika sebagai perbandingan dilakukan karena adanya perbedaan dalam sistem hukum dan struktur serta kultur budaya yang berbeda dengan Negara Indonesia
----	-------------------------	--	--	--

		3) Terdapat 2 (dua) alternatif yang dapat ditempuh untuk mewadahi aturan tersebut, yakni diatur tersendiri dalam suatu undang-undang khusus atau dimasukkan ke dalam Rancangan Undang-Undang Pertanahan yang saat ini sedang disusun.	3) Berbeda dengan konsep bank tanah di Belanda, Swedia, dan Amerika Serikat yang secara garis besar terfokus pada kesejahteraan. Penyelenggaraan bank tanah di negara-negara tersebut sangatlah tergantung pada kebutuhan masyarakat di suatu wilayah tertentu, dikarenakan hal itulah yang akan menentukan tujuan dan fokus dari bank tanah secara spesifik.	
--	--	--	--	--

3.	Kebaharuan			1) Pada perumusan masalah yang pertama peneliti akan menggunakan pendekatan secara yuridis normative mengenai kebijakan pengaturan bank tanah di Indonesia dengan teori keadilan untuk mengetahui apakah pengaturan tersebut telah memenuhi prinsip-prinsip dari keadilan itu sendiri. 2) Penggunaan teori system perbandingan hukum oleh Lawrence m. friedman menjadi unsur kebaharuan dalam penelitian ini Dimana perbandingan Lembaga bank tanah antar negara akan disandingkan untuk mengetahui bagaimana penerapan bank tanah dimasing-masing negara.
----	-------------------	--	--	--