

**REKONSTRUKSI SISTEM BIROKRASI  
PERTANAHAN MENUJU KONSEP KEADILAN  
DALAM KERANGKA POLITIK HUKUM AGRARIA:  
TINJAUAN TERHADAP IMPLEMENTASI KETETAPAN  
MPR RI  
NO. IX/MPR/2001.**

**Widhi Handoko**

***Abstract:***

*The use of the impure negative 'stelsel' in the land law system in Indonesia might make the bureaucratic system and the public service of the National Land Agency not work well. The system shows many weaknesses and ill-structures. And its main weakness is that the government issues some evidence of ownership in the form of certificate that may function as a formal evidence, where the evidence of land possession is marked by a land certificate as a absolute evidence. But the government is not responsible for the validity of either physical or juridical data in the certificate. Moreover, the government does not regulate how the National Land Agency should be responsible for issuing the certificate on the rights to the land.*

*The National Land Agency should be designed to support democratization and the establishment of clean and good governance, namely a government that may grow into a rational, transparent government, and that possess a competitive attitude among departments in giving services, that support law enforcement and that is willing to give a public accountability regularly. In reality, the bureaucratic system in the National Land Agency is quasi in nature, since it is characterized by suspense and conflicts among various social*

*structure with various interests based on the operation and exploitation, as a result, the social justice as idealized by the state will not be reached.*

**Key words:** *Reconstruction of Land Bureaucratic System, Agrarian Law Politic.*

## PENDAHULUAN.

Pelayanan publik mencakup aspek yang sangat mendasar yaitu pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghargai prinsip kesederajatan kemanusiaan. Setiap orang yang berurusan dengan birokrasi harus diperlakukan dengan sama pentingnya. Arah baru atau model reformasi sistem birokrasi dan pelayanan publik Badan Pertanahan Nasional perlu dirancang untuk mendukung demokratisasi dan terbentuknya *clean and good governance* yaitu tumbuhnya pemerintahan yang rasional, transparansi, dan memiliki sikap kompetisi antar departemen dalam memberikan pelayanan, mendorong tegaknya hukum serta bersedia memberikan pertanggungjawaban terhadap publik (*public accountability*) secara teratur. Upaya perbaikan yang terpenting adalah melakukan rekonstruksi pembenahan sistem manajemen publik yang memungkinkan kreativitas dan inovasi tumbuh dan berkembang sehingga membentuk budaya organisasi yang kokoh. Diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945, salah satu tujuan pembentukan negara Republik Indonesia adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Oleh karena itu salah satu tugas pokok pemerintah adalah menciptakan sistem manajemen pemerintahan yang dapat mengelola dengan baik sumber daya nasional demi tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Untuk mewujudkan pelayanan publik di bidang birokrasi pemerintahan, telah dibentuk Komite Reformasi Birokrasi Nasional dalam upaya melanjutkan rencana pemerintah yang belum efektif, yaitu terciptanya birokrasi yang akuntabel, produktif, profesional, dan bebas korupsi. Birokrasi diperlukan, akan tetapi terkadang menjadi penghambat dan sumber masalah berkembangnya demokrasi sehingga keadilan sosial bagi masyarakat Indonesia belum tercapai.

Selama ini yang terjadi dalam praktik sistem birokrasi pertanahan yaitu banyak penyimpangan dalam pelayanan pendaftaran hak atas tanah serta penyimpangan-penyimpangan lain seperti terjadinya diskriminasi pelayanan birokrasi terhadap penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan maupun pemberian hak atas tanah, diskriminasi mana biasanya terjadi antara pejabat, pengusaha dan rakyat kecil. Secara akademik, fungsi birokrasi dan aparatur negara adalah penyelesaian masalah (*a world of solution*), akan tetapi realita. Sistem birokrasi Pertanahan sering menjadi bagian dari sumber masalah (*source of problem*).<sup>92</sup> Realitas sistem birokrasi pertanahan bersifat semu yang diwarnai oleh ketegangan dan konflik antar berbagai struktur sosial yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda yang didasarkan pada operasi dan eksploitasi. Sehingga keadilan sosial yang dicita-citakan oleh negara ini tidak tercapai. Kualitas pelayanan birokrasi dinilai buruk, lama, berbelit-belit, dan sangat diskriminatif, jika kita bandingkan dengan instansi swasta yang memberikan pelayanan interaktif, kompetitif dan cepat, maka terlihat sangat kontradiktif. Reformasi sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN merupakan langkah-langkah perbaikan atas terjadinya pembusukan politik dan rusaknya perilaku yang

---

<sup>92</sup> Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Edisi Kedua, (Yogyakarta, 2006), hlm. 76

bercokol dalam sistem birokrasi tersebut. Dalam menyusun arah reformasi sistem birokrasi pertanahan perlu memperhitungkan terjadinya perubahan lingkungan kerja dan kecenderungan dinamika budaya (*culture*) dan sosial ekonomi masyarakat secara universal. Indonesia sebagai negara berkembang sebagaimana oleh Fred W. Riggs digolongkan ke dalam negara yang intransisional<sup>93</sup>, perlu dibangun (direkonstruksi) sistem birokrasi pertanahan yang berkultur dan terstruktur rasional-egaliter, bukan birokrasi rasional-hirarkis sebagaimana dikembangkan oleh teori birokrasi modern Weber.

Rekonstruksi sistem birokrasi pertanahan perlu menggunakan hasil-hasil ilmu pengetahuan, penelitian dan pengkajian dari komponen-komponen penyebab ketimpangan birokrasi pertanahan yang tak kunjung membaik. Rekonstruksi sistem birokrasi pertanahan tidak bisa sekedar dilihat secara tekstual dari sisi peraturan-peraturan yang mendasari, akan tetapi perilaku pejabat (birokrat) dalam sistem birokrasi pertanahan dan kontekstual permasalahan utama dari ketimpangan sistem birokrasi pertanahan menjadi hal penting untuk dikaji, sudah sekian puluh kali peraturan sistem birokrasi pertanahan dibenahi akan tetapi hasil pelaksanaan birokrasi pertanahan masih jauh dari rasa keadilan.

Permasalahan mendasar yaitu bagaimana politik hukum agraria mewujudkan sistem birokrasi pertanahan menuju konsep keadilan sosial sebagai implementasi dari ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001 ?

PEMBAHASAN.

---

<sup>93</sup> Lijan Poltak Sinambela, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Cetakan 4 (Jakarta, 2008), hlm 61.

1. Politik Hukum Agraria Mengenai Hak Menguasai Negara atas Tanah;

*Pasal 33 ayat (3) terkandung konsep politik agraria dirumuskan: "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara". Rumusan kalimat "dikuasai oleh negara" inilah yang kemudian dikenal sebagai konsep "Hak Menguasai Negara" (HMN) yang berarti penguasaan, dan pemanfaatan sumber-sumber agraria terpusat pada kekuasaan yang begitu besar daripada negara.*

Pemahaman teoritik kekuasaan negara atas sumber-sumber agraria bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa. Dalam hal ini negara dipandang sebagai yang memiliki karakter lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus, memelihara dan mengawasi pemanfaatan seluruh potensi sumber daya agraria yang ada dalam wilayahnya secara intensif, namun tidak sebagai pemilik, karena pemiliknya adalah Bangsa Indonesia. Adapun kaitan hak penguasaan negara dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, melahirkan kewajiban Negara untuk mengatur:

1. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
2. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi, air dan berbagai kekayaan alam tertentu yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
3. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau

akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.<sup>94</sup>

Dalam praktiknya, hak menguasai negara cenderung ditafsirkan sebagai hak milik negara.<sup>95</sup> Bahkan akibat terlampau besarnya kekuasaan Negara atas tanah itu, telah menyebabkan republik ini terkapling-kapling.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Firman Muntaqo, *Karakter politik Hukum Pertanahan Era orde Baru dan Era Reformasi*, (Semarang, Cetakan 1, Januari 2010), hlm 71-72.

<sup>95</sup> *Op ci*, hlm 78.

<sup>96</sup> Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 bahwa "Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara", sebagai organisasi seluruh rakyat. Perkataan dikuasai oleh negara ini di dalam UUPA/1960 (Lembaran Negara 1960 No. 104) tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, dikenal dengan pengertian Hak Menguasai dari Negara, yaitu secara garis besar negara berhak mengatur dan menyelenggarakan serta menentukan dan mengatur hak atas tanah, dan mestinya wewenang yang berasal dari Hak Menguasai Negara ini hanya boleh digunakan sepanjang untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat namun demikian ketidak jelasan dan ketidak tegasan kata-kata menentukan dalam hak menguasai negara tersebut telah memberikan kekuasaan yang begitu besar pada negara seolah-olah negara sebagai pemilik atas tanah di wilayah kesatuan Republik Indonesia ini, implementasinya muncul sejumlah peraturan perundangan baru yang mengatur soal pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang bertentangan dan atau tumpang tindih dengan UUPA, sehingga UUPA tidak bisa dilaksanakan secara utuh. Yang muncul kepermukaan UUPA tidak mencerminkan semangat kerakyatan atau pemberdayaan masyarakat miskin. Berbagai undang-undang yang berkaitan dengan sumber daya alam tersebut antara lain yaitu UU No. 11/1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan, UU No. 8/1971 tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi, UU No. 3/1972 tentang Transmigrasi, UU No. 11/1974 tentang Pengairan, UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, UU No. 25 /2007 tentang Penanaman Modal dan sebagainya, dimana masing-masing berorientasi sektoral. Bahkan berbagai undang-undang tersebut secara eksplisit mengatur penguasaan tanah sesuai dengan kepentingan sektoral (departemen) masing-masing. Sehingga UUPA dalam implementasinya semakin terpinggirkan, seolah-olah UUPA hanya mengatur soal hak-hak atas tanah dikawasan budidaya yang sudah digarap masyarakat, yang luasnya tidak lebih dari 30% dari seluruh daratan Indonesia(lihat data pada studi penetapan batas maksimum tanah perkotaan/LPMTB, 1999, sampai saat ini

Menurut Thamrin Amal Tomagola (Republik Kapling.2006), “Republik ini terus dirampas dan dikuras habis sumber daya alam dan dihancurkan pula modal sosialnya”. Sejak orde baru, setiap jengkal dan petak bumi nusantara ini telah dipecah-pecah dalam satuan kapling **ekonomi-politik**. Kita dapat melihat kenyataan-kenyataan yang terjadi dalam masyarakat seperti yang terjadi pada bukit-bukit Timika untuk Freeport, Lhoksumawe untuk Exxon Mobil, beberapa Kabupaten di Sulawesi Selatan untuk Monsanto, Buyat-Minahasa dan Sumbawa untuk Newmont International, Papua Barat untuk British Petroleum, Kalimantan Timur untuk PT.Kaltim Prima Coal, dan hutan Papua untuk sejumlah Jenderal pensiunan, hal mana ditengarai semua terjadi dengan penyalah gunakan kekuasaan dan birokrasi pemerintahan, serta kelemahan stelsel negatif.<sup>97</sup>

## 2. Pilihan Penggunaan Stelsel Negatif Tidak Murni.

Dalam penyelenggaraan suatu *legal cadastre* kepada para pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda-bukti hak. Dengan surat tanda-bukti hak tersebut, ia dengan mudah dapat membuktikan bahwa dialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Data yang telah ada di kantor Pelayanan Pendaftaran Tanah mempunyai sifat “terbuka” bagi umum yang

---

masih relevan). Selebihnya seluas lebih kurang 70% diatur melalui UU No. 41/1999 jo UU Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan. Yang pada implementasinya negara sangat ototiter dalam penggusuran tanah rakyat bahkan negara telah melakukan penjualan-penjualan tanah dan hutan dengan dalih pemberian HPH bagi pengusaha untuk kepentingan pengembangan dan ekonomi. Disinilah hak-hak rakyat pada khususnya hak ulayat banyak tergusur oleh kekuasaan negara yang tidak terbatas tersebut.

<sup>97</sup>

<http://maferdyyuliussh.wordpress.com/landreform-dalam-pembaruan-hukum-agraria/>

memerlukan. Dengan demikian calon pembeli dan calon kreditor dengan mudah bisa memperoleh keterangan yang diperlukannya untuk mengamankan perbuatan hukum yang akan dilakukan, baik yang diperolehnya dari pihak Pelayanan Pendaftaran Tanah maupun dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.<sup>98</sup>

Dalam *sistem publikasi negatif*, yang menjadi tolok ukur kepastian hukum bukan “pendaftaran” tetapi sahnya “perbuatan hukum” yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak menjadikan orang yang memperoleh tanah dari pihak yang berhak, menjadi pemegang haknya yang baru. Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus iuris*. Asas ini berasal dari hukum Romawi yang lengkapnya *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet* artinya orang tidak dapat memindahkan atau

---

<sup>98</sup> Lalu sejauh mana orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan tersebut dan sejauh mana hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar, berdasarkan data yang disajikan di Kantor Pelayanan Pendaftaran Tanah atau yang tercantum dalam surat tanda-bukti hak yang diterbitkan atau didaftar oleh Pelayanan Pendaftaran Tanah, jika kemudian ternyata data tersebut tidak benar, dan siapa yang bertanggungjawab hal tersebut. Jawaban atas pertanyaan tersebut tergantung pada *sistem publikasi* apa yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh negara yang bersangkutan. Pada garis besarnya dikenal dua sistem publikasi, yaitu *sistem publikasi positif* dan *sistem publikasi negatif*. Tentang keraguan data tersebut tentunya harus mendapat jawaban yang sesuai dengan realita praktek hukum dalam pertanahan, yang dalam hal ini perlu kiranya mendapat perhatian dalam kajian penelitian ilmiah. Sebagai seorang Notaris dan PPAT penulis hampir setiap hari mengalami dan menyaksikan sendiri dalam praktek tentang kelemahan-kelemahan sistem pendaftaran tanah yang ada sekarang ini, demikian juga sebagai pengajar dan konsultan dikepolisan penulis menemukan banyak kasus-kasus pertanahan yang menurut pengamatan penulis disebabkan oleh lemahnya sistem hukum dan sistem birokrasi Badan Pertanahan Nasional (penggunaan stelsel negatif).

melepaskan hak melebihi apa yang dia sendiri miliki. Maka data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak yang dapat membuktikan bahwa dia adalah pemegang hak yang sebenarnya. Kelemahan sistem ini oleh negara-negara yang menggunakannya diatasi dengan lembaga “*acquisitieoe verjaring*”.<sup>99</sup>

Sistem publikasi yang digunakan UUPA dan PP No.24/1997 adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif. Sistemnya bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Demikian juga dinyatakan dalam Pasal 23 ayat (2), 32

---

<sup>99</sup> *Overschrijvings Ordonnantie 1838* menggunakan sistem ini. (100 tahun hukum tanah kita mendasarkan dengan stelsel negatif, dimana perkembangan zaman dan masyarakat begitu cepat, lebih parah bahwa sejarah penggunaan stelsel negatif tersebut merupakan politik hukum Hindia Belanda untuk menguasai tanah-tanah adat, sehingga pada waktu itu berlaku tiga sistem hukum pertanahan yaitu *Overschrijvings Ordonnatie S. 1834-27* untuk Hindia Belanda, *Landerijenberzitrecht S. 1926-121* untuk Tionghwa dan hak ulayat/adat untuk pribumi, di Belanda sendiri tidak menggunakan stelsel negatif. Lihat **Boedi Harsono**, op cit hlm 54) Sebagaimana diketahui, dalam pendaftaran menurut ordonansi tersebut tidak ada buku-tanah dan sertifikat, karena sistem pendaftarannya berupa sistem pendaftaran akta. Kalau digunakan sistem pendaftaran akta, sistem publikasinya selalu sistem negatif. Ada pernyataan dalam Pasal 1, bahwa perbuatan hukum pemindahan hak dan pembebanan hypotheek hanya dapat dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh *Overschrijvings* ambtenaar. Ini berarti bahwa bagi perbuatan-perbuatan hukum tersebut grosse akta Pejabat *Overschrijvings* yang merupakan satu-satunya alat bukti. Adanya akta Pejabat *Overschrijvings* merupakan syarat bagi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan. Namun, ketentuan itu tidak berarti bahwa akta tersebut juga membuktikan sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan. Lihat **Boedi Harsono**, op cit hlm. 82.

ayat (2) dan 38 ayat(2). Dalam sistem publikasi negatif yang murni tidak akan ada pernyataan demikian. Pernyataan tersebut mengandung arti bahwa Pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah harus berusaha, agar sejauh mungkin dapat disajikan data yang benar dalam buku tanah dan peta pendaftaran. Hingga selama tidak dapat dibuktikan yang sebaliknya, data yang disajikan dalam buku tanah dan peta pendaftaran harus diterima sebagai data yang benar. Baik dalam perbuatan hukum sehari-hari, maupun dalam berperkara di pengadilan. Demikian juga data yang dimuat dalam sertifikat hak, sepanjang data tersebut sesuai dengan yang ada dalam buku tanah dan peta pendaftaran. Biarpun demikian, sistemnya juga bukan positif. Dalam sistem positif, data yang disajikan dijamin kebenarannya. Bukan hanya berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Diatas telah dikemukakan bahwa data yang dimuat dalam register mempunyai daya pembuktian yang mutlak.

Bahwa sistem publikasinya bukan sistem positif, ternyata juga dari apa yang dinyatakan dalam Penjelasan Umum PP No. 10/1961. Pendaftaran tidak menghasilkan suatu *indefeasible title*. "Pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan, bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu, akan kehilangan haknya; orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran yang diatur dalam peraturan ini tidaklah positif, tetapi negatif."<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Kritik penulis terhadap sistem publikasi negatif: Penggunaan stelsel negatif yang tidak murni dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia menjadi penyebab tidak bekerjanya sistem birokrasi dan pelayanan publik Badan Pertanahan Nasional dengan baik, bahwa sistem stelsel negatif banyak sekali kelemahan dan tidak terstruktur dengan baik, kelemahan utamanya

Dari ketentuan dalam PP No.24/1997 diketahui bahwa penggunaan sistem pendaftaran hak tidak selalu menunjukkan sistem publikasi yang positif (terjadi inkonsisten terhadap PP tersebut). Sebaliknya, sistem publikasi positif selalu memerlukan sistem pendaftaran hak. Dalam sistem pendaftaran hak, pelaksana pendaftaran tanah mengadakan pengujian kebenaran data sebelum membuat buku tanah serta melakukan pengukuran dan pembuatan peta. Sistem pendaftaran akta selalu menunjukkan bahwa sistem publikasinya negatif.

---

adalah pemerintah mengeluarkan bukti-bukti kepemilikan sertipikat tanda bukti hak yaitu menjadikan bukti formal sertipikat, dimana bukti kepemilikan tanah ditandai dengan sertipikat tanah sebagai alat bukti yang mutlak, namun demikian pemerintah tidak bertanggungjawab atas kebenaran data-data fisik maupun data yuridis dalam sertipikat tanah tersebut, dikarenakan pemerintah hanya mencatat dan menuangkan keterangan-keterangan para pihak dalam memberikan data-data tanah, yang kemudian dibuat dan dikeluarkan dalam bentuk surat tanah yang dinamakan sebagai sertipikat tanda bukti hak.

Kelemahan mana jika para pihak yang berkompeten tidak memberikan keterangan yang sebenarnya atas data-data yang dibutuhkan oleh pemerintah guna penerbitan surat tanda bukti hak, yang pada intinya pemerintah tidak ikut terlibat langsung dalam pencarian data-data fisik maupun yuridis yang dibutuhkannya, pemerintah lebih memilih dengan cara memprotek dan mencari aman dengan berlindung hanya sebagai penerima data atau mendudukkan diri seakan-akan hanya sebagai saksi atas kebenaran data-data yang mereka sajikan, kelemahan kedua pemerintah tidak mengatur bagaimana mestinya Badan Petanahan Nasional bertanggung jawab atas penerbitan sertipikat hak atas tanah tersebut, berbeda jika kita bandingkan dengan stelsel positif dimana pemerintah harus terlibat langsung dalam pencarian data-data yang dibutuhkan bahkan pemerintah bila perlu harus menggali data otentik yang ada dalam masyarakat, dengan interaksi langsung pada masyarakat. Karena bukti yang dikeluarkan pemerintah adalah bukti mutlak yang tidak bisa diganggu gugat. Jika ada kesalahan penerbitan baik disebabkan oleh kecurangan penjual maupun pejabat birokrasi maka kesalahannya harus ditanggung negara. Sehingga asas kehati-hatian dan asas kecermatan pengumpulan data sangat diperlukan.

### 3. Memahami Sistem Publikasi Positif Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional;

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak. Maka harus ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertifikat hak sebagai surat tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang haklah yang menjadikan orang sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan. (*"Title by registration", "The Register is everything"*). Pertanyaan tersebut merupakan dasar falsafah yang melandasi sistem Torrens, yang mana dengan menggunakan sistem publikasi positif ini negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam register. Orang yang akan membeli tanah atau kreditor yang akan menerima tanah sebagai agunan kredit tidak perlu ragu-ragu mengadakan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam register sebagai pemegang hak.

Dalam pasal 35 **Land Titles Act Singapura** tahun 1970 dinyatakan *"Except in the case fraud, no person dealing with a proprietor...is required or in any manner concerned to inquire or ascertain the circumstances in or the considerations for which the current proprietor is or was registered..."*<sup>101</sup>

Dalam sistem publikasi positif, orang yang dengan itikad baik dan dengan pembayaran (*"the purchaser in good faith and for value"*) memperoleh hak dari orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam register. Juga jika kemudian terbukti bahwa yang terdaftar sebagai pemegang hak tersebut bukan pemegang hak yang sebenarnya. Dalam sistem ini,

---

<sup>101</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta, edisi 2007), hlm.54

dengan beberapa perkecualian, data yang dimuat dalam Register, mempunyai daya pembuktian yang mutlak.

Dalam pasal 21 **Land Titles Act Singapura** disebutkan antara lain *"The Registrar shall deliver a duplicate or photographic copy of the folio of the land register to the person named therein as proprietor..."* Dalam Pasal 25 dinyatakan bahwa *"Every folio of the land register....shall be received in all courts as evidence of the particulars therein setforth...and that the person named as proprietor therein...is...entitled to the estate or interest in the land therein specified and described."*<sup>102</sup>

Dengan selesainya dilakukan pendaftaran atas nama penerima hak, pemegang hak yang sebenarnya menjadi kehilangan haknya. Ia tidak dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan hak yang bersangkutan kepada pembeli. Dalam keadaan tertentu ia hanya bisa menuntut ganti kerugian kepada Negara. Untuk menghadapi tuntutan ganti kerugian tersebut disediakan suatu dana khusus.

#### 4. Konsep Keadilan dalam Kerangka Politik Hukum Agraria Implementasi Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001.

Keadilan masyarakat adalah keadilan sosial yaitu keadilan yang pelaksanaannya tidak lagi tergantung pada kehendak pribadi, atau pada kebaikan-kebaikan individu yang bersikap adil, tetapi sudah bersifat struktural. Artinya, pelaksanaan keadilan sosial tersebut sangat tergantung kepada penciptaan struktur-struktur sosial yang adil. Jika ada ketidakadilan sosial, penyebabnya adalah struktur sosial yang tidak adil. Mengusahakan keadilan sosial pun berarti harus dilakukan melalui perjuangan memperbaiki struktur-struktur sosial yang

---

<sup>102</sup> *Ibid.* 55

tidak adil tersebut.<sup>103</sup> Keadilan sosial juga dapat didefinisikan sebagai perilaku, yakni perilaku untuk memberikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya demi terwujudnya masyarakat yang sejahtera. Kesejahteraan adalah tujuan utama dari adanya keadilan sosial.

Pemahaman terhadap makna keadilan sosial dalam birokrasi BPN dapat dibagi menjadi tiga tataran. Meminjam istilah dalam Teori Bekerjanya Hukum yang dikemukakan oleh **Willian J. Chambliss dan Robert B. Seidman**, tataran pertama adalah pemaknaan oleh *the policy maker/law making institutions*. Tataran kedua pemaknaan oleh *the law sanctioning institutions/ law guardian institutions*. Tataran ketiga adalah pemaknaan oleh *role occupant*. Pemaknaan terhadap fenomena keadilan dapat berbeda karena perspektif yang digunakan juga berbeda. Bahkan penafsiran dalam satu tataran dapat pula berbeda-beda. Misalnya, pada tataran *law making institutions*, fenomena keadilan sosial dapat diartikan lain antara para *founding fathers* dengan lembaga legislatif (DPR dan Presiden). Kualitas interaksi sosial diantara para *stakeholders* yang memaknai nilai keadilan sosial dalam ranah komunikasi di bidang ekonomi dan politik sangat menentukan ke arah mana keadilan sosial dimaknai. Apakah diarahkan pada pencapaian kebahagiaan bersama atau hanya akan dijadikan simbol saja dan hanya menjadi *unintended consequence*.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Budhy Munawar-Rachman, *Refleksi Keadilan Sosial Dalam Pemikiran Keagamaan, dalam keadilan Sosial-Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama Indonesia* (Jakarta, 2004), hlm. 217

<sup>104</sup> Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial* (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air), Desertasi doktoral PDIH UNDIP. Juni 2008. hlm. 63-64

Studi masyarakat (birokrat) pada sistem birokrasi pertanahan dalam pendekatan pragmatisme melibatkan pengkajian atas cara simbol-simbol dipakai dalam komunikasi dalam interaksi sosial. Untuk kepentingan pemahaman terhadap simbol-simbol perilaku yang digunakan oleh *stakeholders* dalam interaksi sosial pada masyarakat (birokrat) dalam sistem birokrasi pertanahan, dapat dipakai teori interaksionalis simbolik. Blumer mengatakan bahwa pendekatan fungsionalis “interaksionalis simbolik” mengandung tiga premis utama:<sup>105</sup>

(1) Manusia bertindak berdasarkan makna yang menurut mereka ada dalam sesuatu hal;

Seorang bertindak kadang hanya didasarkan pada makna yang dianggap ada pada sesuatu. Artinya, pada sesuatu itu ada makna, sesuatu itu sekedar simbol dari makna. Tindakan manusia ditujukan untuk mengejar makna itu sendiri (*people do not can act to ward things, but toward their meaning*).<sup>106</sup>

(2) Makna adalah hasil dari interaksi sosial;

Makna tentang sesuatu berkembang dari atau melalui interaksi antar manusia dalam kehidupan sehari-hari. Ini sejalan dengan arus perkembangan budaya itu sendiri sebagai suatu hasil saling membagi sistem makna (*shared system of meanings*). Makna-makna dimaksud dipelajari, direvisi, dipelihara, dan diberi batasan-batasan dalam konteks interaksi manusia. Dengan demikian, makna dapat

---

<sup>105</sup> Lihat, Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, (Dialih bahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso), Kencana, Jakarta, cetakan ke 2, September 2006 hlm. 99. Bandingkan tiga ciri tersebut dengan Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang, 1990, hlm. 14-15.

<sup>106</sup> Lihat, Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi* (Malang), hlm. 15.

menyempit, meluas dan sesuatu dapat pula kehilangan makna karena perkembangan suatu interaksi sosial.

- (3) Makna dimodifikasi dan ditangani melalui proses interpretasi yang dipakai oleh individu dalam menghadapi “tanda-tanda” (*signs*) yang dijumpainya.

Makna-makna dipegang, dijadikan acuan, dan diinterpretasikan oleh seseorang dalam berhubungan dengan sesuatu yang dihadapinya. Ia digunakan sebagai acuan untuk menafsirkan suatu situasi, keadaan, benda, atau lainnya dalam berbagai bidang kehidupan.

Gambaran interaksionalis tentang manusia oleh **Meltzer** dapat dikatakan didasari oleh keyakinan bahwa:<sup>107</sup>

“Individu dan masyarakat adalah unit yang tidak dapat dipisahkan... untuk memahami salah satu unit secara komprehensif juga memerlukan pemahaman unit yang lain secara menyeluruh... Masyarakat harus dipahami dari segi individu yang menyusun masyarakat, individu harus dipahami dari segi masyarakat tempat di mana mereka menjadi anggotanya... Karena sebagian besar pengaruh lingkungan dirasakan dalam bentuk interaksi sosial, maka perilaku adalah sesuatu yang dikonstruksi dan bersifat sirkular, bukan bawaan dan bersifat lepas (*released*).

Melalui teori interaksionalis simbolik tersebut, dapat ditelusuri makna-makna tersembunyi dibalik subjek dalam penegakan hukum. Makna apa yang ada di balik perilaku mereka? Perilaku subjek dalam penegakan hukum, selalu ditentukan oleh berbagai disiplin yang mengenai mereka, yang oleh Chambliss dan Siedman dinyatakan sebagai hasil

<sup>107</sup> Lihat pendapat Meltzer dalam Wayne Parsons, *Op.Cit.*, hlm. 99.

*resultante*.<sup>108</sup> Dari analisa tersebut jelaslah mengapa sistem birokrasi BPN belum memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Dalam negara hukum, hukum tidak sekedar berfungsi sebagai keamanan dan ketertiban masyarakat (*Kamtibmas*), lebih penting adalah untuk **menciptakan kesejahteraan** yang lebih baik bagi rakyat dan **mencapai tujuan hukum** itu sendiri yaitu **keadilan** serta melaksanakan hukum secara **konsisten**. **I.S. Susanto**, dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, maka fungsi primer negara hukum adalah: <sup>109</sup>

1. **Perlindungan** yaitu hukum mempunyai fungsi untuk melindungi masyarakat dari ancaman bahaya dan tindakan-tindakan yang merugikan yang datang dari sesamanya dan kelompok masyarakat, termasuk yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan (pemerintah dan negara) dan yang datang dari luar yang ditujukan terhadap fisik, jiwa, kesehatan, nilai-nilai dan hak-hak asasnya.
2. **Keadilan** yaitu fungsi lain dari hukum adalah menjaga, melindungi dan memberi keadilan bagi seluruh rakyat. Secara negatif dapat dikatakan bahwa hukum yang tidak adil adalah apabila hukum yang bersangkutan dipandang melanggar nilai-nilai dan hak-hak yang kita percayai harus dijaga dan dilindungi bagi semua orang.
3. **Pembangunan** yaitu fungsi hukum yang ketiga adalah pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini mengandung makna bahwa pembangunan Indonesia sepenuhnya untuk meningkatkan

---

<sup>108</sup> *Op cit*, Suteki, hlm. 63-65

<sup>109</sup> I.S Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Undip, Semarang, 1999, hlm. 17-18.

kesejahteraan rakyat di segala aspek ekonomi, sosial, politik, kultur, dan spiritual. Dengan demikian hukum dipakai sebagai kendaraan baik dalam menentukan arah tujuan, dan pelaksanaan pembangunan secara adil.

**Yos Johan Utama**, mengatakan bahwa konskuensi sebagai negara hukum, secara mutatis mutandis memunculkan kewajiban bagi negara, untuk melaksanakan prinsip negara berkeadilan, prinsip keadilan dalam negara hukum tersebut, berusaha untuk mendapatkan titik tengah antara dua kepentingan. Pada satu sisi kepentingan, memberi kesempatan negara untuk menjalankan pemerintahan dengan kekuasaannya, tetapi pada sisi yang lain, masyarakat harus mendapatkan perlindungan atas hak-haknya melalui prinsip keadilan hukum.<sup>110</sup>

Yos memberikan gambaran bahwa paradigma negara kesejahteraan, menempatkan warga negara ataupun orang perorang menjadi subyek hukum, yang harus dilindungi serta disejahterakan dalam segala aspek kehidupannya. Negara dalam paradigma negara kesejahteraan menempatkan warganya sebagai subyek hukum bukan sebagai obyek hukum.<sup>111</sup>

**Arief Hidayat**, memberikan gambaran tentang Negara hukum, dimana dalam negara hukum demokrasi tidak dapat dibicarakan secara terpisah atau tanpa mengaitkan dengan konsep negara hukum, karena negara hukum merupakan salah satu ciri negara demokrasi, dan demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum. Gagasan dasar negara hukum adalah bahwa hukum negara harus dijalankan dengan baik (dalam arti sesuai dengan apa yang

---

<sup>110</sup> Yos Johan Utama, **Membangun Peradilan tata Usaha Negara Yang Berwiba**, Pidato pengukuhan, Guru Besar UNDIP semarang, 4 Februari 2010, hlm 5.

<sup>111</sup> *Ibid*, hlm 3.

diharapkan oleh masyarakat terhadap hukum) dan adil (karena maksud dasar dari hukum adalah keadilan).<sup>112</sup>

Prinsip negara hukum yang dianut oleh NKRI adalah “**Negara Hukum Pancasila**” yang bersifat prismatic dan integratif, yaitu prinsip negara hukum yang mengintegrasikan atau menyatukan unsur-unsur yang baik dari beberapa konsep yang berbeda (yaitu unsur-unsur dalam *Rechtsstaat*, *the Rule of Law*. Konsep negara hukum formil dan negara hukum materil) dan diberi nilai keIndonesiaan (seperti kekeluargaan, keadilan, keserasihan, keseimbangan dan musyawarah yang semuanya merupakan akar-akar dari budaya hukum Indonesia) sebagai nilai spesifik sehingga menjadi prinsip “**Negara Hukum Pancasila**”. Prinsip kepastian hukum dalam *Rechtsstaat* dipadukan dengan prinsip keadilan dalam *the Rule of Law*, kepastian hukum harus ditegakkan untuk memastikan bahwa keadilan di dalam masyarakat jua tegak.<sup>113</sup>

Konstitusi kita dengan tegas mengamanatkan bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" (Pasal 33 UUD 1945). Pasal 2 Undang-undang Pokok Agraria Tahun 1960 lebih lanjut menjelaskan bahwa sebesar-besar kemakmuran rakyat yang dimaksudkan di sini adalah "dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur." Amanat konstitusi di atas lalu diikuti dengan ketetapan pemerintah (Tap MPR No. IX Tahun 2001), yang menggariskan bahwa kebijakan pertanahan

---

<sup>112</sup> Arief Hidayat, **Bernegara Itu Tidak Mudah, Dalam Perspektif Politik dan Hukum**, Pidato Pengukuhan, Guru Besar Ilmu Hukum UNDIP, 4 Pebruari 2010, hlm 30.

<sup>113</sup> *Ibid*, hlm 31-32

harus bisa berkontribusi meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, mengembangkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, dan pemilikan tanah, menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya kepada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat khususnya tanah, sehingga menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di Tanah Air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa serta konflik dikemudian hari.<sup>114</sup> Dengan mandat tersebut, maka fungsi penyelenggaraan pemerintahan di bidang pertanahan haruslah didukung dengan keberadaan dan peran sumber daya manusia (SDM) dalam sistem birokrasi pertanahan, artinya peran mereka tidaklah sebatas mengelola aspek administrasi dan manajemen pertanahan semata, sebagaimana pencitraan negatif yang telah membentuk "pencitraan birokrasi" para aparatur pelayan birokrasi Badan Pertanahan Nasional dalam beberapa dasawarsa terakhir ini.

Tujuan Negara untuk mewujudkan sistem birokrasi pertanahan yang baik adalah terkait erat dengan tujuan reformasi agraria yaitu demi mewujudkan masyarakat adil makmur, secara jelas terdapat dalam mukadimah Tap MPR No. IX Tahun 2001, diamanatkan bahwa sumberdaya agraria dan sumber daya alam sebagai rahmat tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia, merupakan kekayaan nasional yang wajib disyukuri. Oleh karena itu harus dikelola dan dimanfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan

---

<sup>114</sup> <http://bataviase.co.id/category/media/koran-tempo>, 06 maret 2010

masyarakat adil dan makmur, untuk menetapkan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial-ekonomi rakyat serta pengelolaan sumberdaya agraria yang berlangsung, yang selama ini telah menimbulkan ketimpangan struktur, substansi dan kultur dari penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai konflik dimana peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumberdaya agraria saling tumpang tindih dan bertentangan sehingga pengelolaan sumberdaya agraria yang adil dan berkelanjutan, harus dilakukan dengan cara terkoordinasi, terpadu dan menampung dinamika, aspirasi dan peran serta masyarakat, serta menyelesaikan konflik.

Maka untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia sebagaimana tertuang dalam mukadimah UUD 1945, diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria yang adil, berkelanjutan. Untuk itu maka pembaharuan sistem hukum agraria harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip:<sup>115</sup> diantaranya mensejahterakan rakyat, terutama melalui peningkatan kualitas sumberdaya manusia Indonesia, mewujudkan keadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumberdaya agraria, mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria, melaksanakan desentralisasi berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan manajemen sumberdaya agraria.

---

<sup>115</sup> Tap MPR RI No. IX/2001, pasal 5.

## PENUTUP

Rekonstruksi sistem birokrasi pertanahan bisa terlaksana secara baik yaitu dengan membenahan arah kebijakan pembaruan agraria adalah: pengkajian ulang penggunaan sistem publikasi negatif, dengan solusi untuk menggunakan sistem publikasi positif dan perlunya melakukan pengkajian ulang terhadap pelaksanaan politik hukum agraria tentang HMN dan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor demi terwujudnya peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Tap MPR RI No. IX/2001. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.

Pelaksanaan politik hukum agraria harus mampu menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi. Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumberdaya agraria yang terjadi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Salim, Agus. 2006. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Edisi Kedua. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Hidayat, Arief. **Bernegara Itu Tidak Mudah, Dalam Perspektif Politik dan Hukum**, Pidato Pengukuhan, Guru Besar Ilmu Hukum UNDIP, 4 Pebruari 2010
- Harsono, Boedi. 2007. *Hukum Agraria Indonesia, sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Penerbit Djambatan
- Rachman, Budhy Munawar. 2004. *Refleksi Keadilan Sosial Dalam Pemikiran Keagamaan, dalam keadilan Sosial-Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama Indonesia*. Jakarta: Buku Kompas
- Muntaqo, Firman. 2010. *Karakter politik Hukum Pertanahan Era orde Baru dan Era Reformasi*. Semarang: Badan Penerbit Undip
- <http://maferdyuliussh.wordpress.com/landreform-dalam-pembaruan-hukum-agraria/> 2010.
- <http://bataviase.co.id/category/media/koran-tempo>, 06 maret 2010
- Susanto, I.S. *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Undip, Semarang, 1999
- Sinambela, Lijan Poltak dkk. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Cetakan 4. Jakarta: Bumi Aksara

Faisal, Sanafiah. 1990. *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang,

Suteki, "Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air), Desertasi doktoral PDIH UNDIP. Juni 2008.

Utama, Yos Johan. *Membangun Peradilan tata Usaha Negara Yang Berwibawa*, Pidato pengukuhan, Guru Besar UNDIP Semarang, 4 Februari 2010,

Wayne, Parsons. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, (Dialih bahasakan oleh Tri Wibowo Budi Santoso). cetakan ke 2. Jakarta: Kencana September