

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

PUSPITA NIRMALA
*Pengajar Pada Fakultas Hukum
Universitas YAPIS Papua*

Abstrak

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 memberikan pertanggungjawaban terhadap publik (*public accountability*) secara teratur. Untuk itu maka pembaruan sistem hukum agraria harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip : 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.

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 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 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 Birokrasi Nasional dalam upaya melanjutkan rencana pemerintah yang belum efektif, yaitu terciptanya birokrasi yang akuntabel, produktif dan 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 praktek 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 (*source of problem*) (Agus Salim, 76 : 2006).

Realitas sistem birokrasi pertanahan bersifat semu yang diwarnai dengan 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 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 (Lijian Poltak, 61 : 2008), perlu dibangun (direkonsruksi) 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 menuju konsep keadilan sosial sebagaimana implementasi dari ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2001?

PEMBAHASAN

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

Pasal 33 ayat (3) terkandung konsep politik agraria dirumuskan: "bumi dan air dan kekayaan 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 diatas 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 (Firman Muntaqo, 71-72 : 2010).

Menurut Thamrin Amal Tomagola, "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 Internasional, Papua Barat untuk British Petroleum, Kalimantan Timur untuk sejumlah PT. Kaltim Prima Coal, dan hutan Papua untuk sejumlah jendral pensiunan, yang di tengarai karena penyalahgunaan kekuasaan dan birokrasi pemerintahan, serta kelemahan stelsel negatif. (<http://maferdyuliush.wordpress.com/landreform-dalam-pembaruan-hukum-agraria/2010>)

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 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.

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 *nemo plus juris*. Asas ini berlaku dari hukum Romawi yang lengkapnya *nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet* artinya orang tidak dapat memindahkan atau 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 “*acquisitiveverjaring*” (Boedi Harsono, 82 : 2007).

Sistem publikasi ini 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 ayat (2) dan 38 ayat (2). Dalam sistem publikasi negatif yang murni dan tidak akan ada pernyataan demikian. Pernyataan tersebut mengandung arti bahwa Pemerintah sebagai Penyelenggara pendaftaran tanah harus berusaha sejauh mungkin dapat disajikan data yang benar dalam buku tanah dan peta pendaftaran. Hingga selama ini tidak dapat dibuktikan dan 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 yang dimuat dalam sertifikat hak, sepanjang data tersebut sesuai dengan yang ada dalam buku tanah dan peta pendaftaran. 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 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.

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.

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 tanda bukti hak. Pendaftaran atau pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pegang haklah yang menjadikan orang sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan. Pertanyaan tersebut merupakan dasar falsafah yang melandasi sistem *Torrens*, yang mana menggunakan sistem publikasi positif ini negara menjamin kebenaran data yang disajikan, Orang boleh mempercayai penuh data yang di sajikan 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 pemegang hak.

Dalam sistem publikasi positif, orang yang dengan itikad baik dan dengan pembayaran memperoleh hak dari orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam register. Juga jika kemudian terbukti bahwa yang terdaftar sebagai pemegang hak yang sebenarnya. Dalam sistem ini, dengan beberapa pengecualian, data yang dimuat dalam Register, mempunyai daya pembuktian yang mutlak.

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

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 sudah sangat tergantung kepada penciptaan struktur-struktur sosial yang adil. Jika da ketidakadilan sosial, penyebabnya adalah struktur sosial yang tidak adil. Mengusahakan keadilan sosial pun berarti harus dilakukan melalui perjuangan memperbaiki

struktur-struktur sosial yang adil tersebut (Budhy Munawar- Rahman: 217 : 2004). 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 3 tataran. Meminjam istilah Teori Bekerjanya Hukum yang dikemukakan oleh **William J. Chambliss dan Robert B. Seidman**, tataran pertama adalah pemaknaan *the policy maker.lawmaking institutions*. Tataran kedua pemaknaan *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 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* (Suteki, 63-64: 2008).

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 “inteksionalis simbolik” mengandung tiga premis utama (Tri Wibowo Budi Santoso, 14-15: 1990)

- (1) Manusia bertindak berdasarkan makna menurut mereka dalam sesuatu hal; Seseorang bertindak kadang hanya didasarkan pada makna yang dianggap 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 word things, but toward their meaning*) (Sanafiah Faisal, 15 : 1990).
- (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 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 juga dikatakan didasari oleh keyakinan bahwa: “Individu dan masyarakat adalah unit yang tidak dapat dipisahkan..untuk memahami salah satu unit secara komprehensif juga memerlukan pemahaman unit yang lain secara me yang menyeluruh...”

Masyarakat harus dipahami dari segi individu yang menyusun masyarakat, individu harus dipahami dari masyarakat tempat dimana 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 dibalik perilaku mereka? Perilaku subjek dalam penegakan hukum, selalu ditentukan oleh berbagai disiplin yang mengenai mereka, yang oleh Chambliss dan Seidman dinyatakan sebagai hasil *resultante* (Suteki, 63-65 : 2008). Dari analisa tersebut jelaslah mengapa sistem birokrasi BPN belum memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Dalam negara hukum, hukum tidaklah sekedar berfungsi sebagai keamanan dan ketertiban masyarakat, 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 : (I.S. Susanto, 17-18 : 1999).

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 asasinya.

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 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.

Yos Johan Utama, mengatakan bahwa konsekuensi sebagai negara hukum, secara mutatis mutandis memunculkan kewajiban bagi negara, untuk melaksanakan prinsip negara berkeadilan, prinsip keadilan dalam negara hukum tersebut, berusaha 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 (Yos Johan Utama, 5 : 2010).

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 subyek hukum.

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 atas dasar negara hukum adalah bahwa negara hukum negara harus dijalankan dengan baik (dalam arti sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat terhadap hukum) dan adil (karena

maksud dasar dari hukum adalah keadilan) (Arief Hidayat, 30 : 2010).

Prinsip negara hukum yang dianut oleh NKRI adalah “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 didalam masyarakat juga tegak.

Konstitusi kita dengan tegas mengamankan bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” (Pasal 33 UUD 1945). Pasal 2 UUP tahun 1960 lebih lanjut menjelaskan bahwa sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang dimaksudkan disini adalah “dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan, dan yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.” Amanat konstitusi diatas lalu diikuti dengan ketetapan pemerintah (Tap MPR No. IX Tahun 2001), yang menggariskan bahwa kebijakan pertanahan 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 yang akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat khususnya tanah, sehingga menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa serta konflik dikemudian hari

(<http://bataviase.co.id/category/media/koran-tempo>)

Dengan mandat tersebut, maka fungsi penyelenggaraan pemerintahan dibidang pertanahan haruslah didukung dengan keberadaan dan sumber daya manusia (SDM) dalam sistem birokrasi pertanahan, artinya peren mereka tidaklah sebatas mengelola aspek administrasi dan manajemen pertanahan semata, sebagaimana pencitraan negatif yang telah membentuk “pencitraan birokrasi” para aparatur nelayan birokrasi Badan Pertanahan Nasional dalam beberapa dasawarsa terakhir ini.

Tujuan Negara untuk mewujudkan sistem birokrasi pertanahan yang baik adalah terkait 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 di

manfaatkan secara optimal bagi generasi sekarang dan generasi mendatang dalam rangka mewujudkan 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, 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 yang adil dan berkelanjutan, harus dilakukan dengan cara koordinasi, 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 pembaruan agraria yang adil, berkelanjutan. Untuk itu maka pembaruan sistem hukum agraria harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip : 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.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*, Edisi Kedua, Yogyakarta: Tiara Wacana
- Arief Hidayat, *Bernegara Itu Tidak Mudah, Dalam Perspektif Politik dan Hukum*, UNDIP, 4 Februari 2010.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah, Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Budhy Munawar – rahman, *Refleksi Keadilan Sosial Dalam Pemikiran Keagamaan, Dalam Keadilan Sosial – Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama Indonesia*, Jakarta: Buku Kompas, 2004.
- Firman Muntaqo, *Karakter Politik Hukum Pertanahan Era Orde Baru dan Era Reformasi*, Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 2010.
- <http://maferdyuliush.wordpress.com/landrefor-m-dalam-pembaruan-hukum-agraria/2010>.
- <http://bataviase.co.id/category/media/koran-tempo/2010>.
- Lijian Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Cetakan ke 4. Jakarta, Bumi Aksara, 2008.
- I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, UNDIP, Semarang, 1999.
- Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang