

## TRANSPLANTASI KEPASTIAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM DALAM SISTEM PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH YANG BERKEADILAN

Suharyono\*

**Abstract:** Legally, the main purpose of land registration is to create legal certainty and ensure the protection of the law. But at the level of its implementation, the legal certainty of land registration is yet to be felt by the community. This means that in fact along our lives are still considered to be no legal certainty of the existence of land registration in this country, because the certificate has not fully guarantee the land rights of a person. This fact needs to be overcome by transplanting certainty and legal protection in the system of registration of land rights with justice. It can be done through: transplant certification bureaucracy in the system of registration of land rights and transplantation of responsibility system of BPN/ Land Office officials.

ملخص: من الناحية القانونية، والغرض الرئيسي من تسجيل الأراضي هو خلق اليقين القانوني وضمان حماية القانون. ولكن على مستوى تنفيذها، وبعد أن شعر اليقين القانوني لتسجيل الأراضي من قبل المجتمع. وهذا يعني أنه في واقع الأمر على حياتنا لا تزال تعتبر أنه لا يوجد يقين قانوني من وجود تسجيل الأراضي في هذا البلد، لأن الشهادة قد لا يضمن بالكامل حقوق ملكية الأراضي للشخص. يحتاج هذه الحقيقة التي يجب التغلب عليها عن طريق زرع اليقين والحماية القانونية في نظام تسجيل حقوق ملكية الأراضي مع العدالة. يمكن أن يتم ذلك من خلال: زرع شهادة البيروقراطية في نظام تسجيل حقوق ملكية الأراضي وزرع نظام المسؤولية للمسؤولين BPN / دائرة الأراضي.

**Kata Kunci:** Supremasi hukum, perlindungan hukum, sistem pendaftaran tanah, dan Keadilan.

Munculnya sengketa di bidang pertanahan di tengah-tengah masyarakat disinyalir karena adanya tumpang tindihnya sertipikat hak atas tanah, data-data tanah yang diajukan tidak benar dan palsu yang dimiliki oleh para pemohon. Munculnya permasalahan tersebut tidak dapat dilepaskan peran pejabat/petugas kantor pertanahan/BPN dalam mengolah, meneliti dan menerbitkan sertipikat hak atas tanah. Untuk

---

\* Alamat koresponden penulis via email: jelsaeka@gmail.com

memudahkan pemahaman dalam menghadapi persoalan di bidang pertanahan tersebut, maka perlu dilakukan transplantasi sebagai upaya kongkrit di masa mendatang.

Beberapa hal yang patut dikemukakan bahwa indikasi terjadinya tumpang tindih tersebut di atas, disebabkan oleh kurang tertibnya atau adanya kesalahan administrasi BPN dalam menerbitkan sertipikat tanah. Kemudian masih terdapat adanya oknum-oknum pejabat BPN yang belum dapat mengakomodir aspirasi masyarakat yang menginginkan adanya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab tersebut dapat dilihat proses penerbitan sertipikat yang mengharuskan BPN melakukan proses yang melibatkan pihak yang berkepentingan secara langsung, baik pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, pamong desa maupun pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan dan surat-surat sebagai alas hak yang berhubungan dengan permohonan penerbitan sertipikat tersebut, sehingga dapat mengeliminir terjadinya sengketa atau konflik mengenai sertipikat tanah sebagai akibat diterbitkannya sertipikat hak atas tanah oleh BPN tersebut.

Sertipikat hak atas tanah sangat penting setidaknya karena;

*Pertama*, sertipikat (*diterbitkan dengan tujuan-pen*) memberikan kepastian hukum pemilikan tanah bagi orang yang namanya tercantum dalam sertipikat. Penerbitan sertipikat dapat mencegah timbulnya sengketa tanah. Pemilikan sertipikat tanah akan memberikan perasaan yang tenang dan tenteram karena dilindungi dari tindakan sewenang-wenang oleh siapa pun.

*Kedua*, pemberian sertipikat tanah dimaksudkan untuk mencegah timbulnya sengketa kepemilikan tanah.

*Ketiga*, dengan pemilikan sertipikat, pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan. Selain itu, sertipikat tanah mempunyai nilai ekonomi di mana tanah yang bersertipikat mempunyai nilai

ekonomi yang tinggi apabila dijadikan jaminan utang dengan hak tanggungan atas tanah. (Adrian Sutedi, 2012: 2)

Sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat (Lihat pasal 32 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah) di dalam bukti pemilikan, maka sertipikat menjamin kepastian hukum mengenai orang yang menjadi pemegang hak milik atas tanah, kepastian hukum dari lokasi dari tanah, batas serta luas untuk bidang tanah dan kepastian hukum mengenai hak atas tanah miliknya.

Kepastian hukum memberikan perlindungan kepada orang yang tercantum namanya dalam sertipikat terhadap gangguan pihak lain serta menghindari sengketa dengan pihak lain. Jaminan kepastian hukum tidak hanya ditujukan kepada orang yang tercantum namanya dalam sertipikat sebagai pemilik tanah, tetapi juga merupakan kebijakan pemerintah dalam menciptakan tertib administrasi pertanahan yang meletakkan kewajiban kepada pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah-tanah yang ada di seluruh Indonesia.

Kepastian hukum dalam pendaftaran tanah mempunyai sasaran untuk mencapai perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah, oleh karenanya setiap permasalahan sengketa di pengadilan harus melalui proses pembuktian. Dari sisi kepastian hukum, dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 lebih memberikan jaminan dibandingkan PP Nomor 10 Tahun 1961.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tidak ditentukan jangka waktu untuk memberikan kepastian, sehingga sertipikat sebagai tanda bukti pemilikan tanah dapat dibatalkan apabila ada bukti data yang dipergunakan sebagai dasar penerbitannya cacat. Sedangkan PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan setelah lewat jangka waktu lima tahun (sertipikat) diterbitkan, maka sertipikat hak atas tanah tidak dapat digugat lagi, sehingga hal tersebut lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. (Abdurrahman, 2008: 91)

Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang merumuskan : (2) Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertipikat secara sah

atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.

Dalam penjelasannya ditegaskan bahwa Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang kebenaran data yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.

Walaupun demikian tidaklah dimaksudkan untuk menggunakan sistem publikasi Negatif secara murni. Hal tersebut tampak dari pernyataan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA, bahwa surat tanda bukti hak yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat.

Selain hal tersebut di atas, ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam Peraturan Pemerintah tersebut, tampak jelas usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Sehubungan dengan itu diadakanlah ketentuan dalam ayat (2) ini.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan pada lain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertipikat sebagai tanda buktinya, yang menurut UUPA berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Kelemahan sistem publikasi negatif adalah, pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki dan berhak terhadap tanah itu. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquistieve verjaring* atau *adverse possession*.

Hukum tanah yang secara tegas menggunakan dasar hukum adat, senyatanya tidak dapat menggunakan lembaga tersebut, karena hukum adat tidak mengenalnya. Tetapi dalam hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverwerking*. Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikat baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.

Ketentuan di dalam UUPA yang menyatakan hapusnya hak atas tanah karena diterlantarkan (Pasal 27, 34 dan 40 UUPA) adalah sesuai dengan lembaga ini. Dengan pengertian demikian, maka apa yang ditentukan dalam ayat ini bukanlah menciptakan ketentuan hukum baru, melainkan merupakan penerapan ketentuan hukum yang sudah ada dalam hukum adat, yang dalam tata hukum sekarang ini merupakan bagian dari hukum tanah nasional Indonesia dan sekaligus memberikan wujud konkrit dalam penerapan ketentuan dalam UUPA mengenai penelantaran tanah.

Pada dasarnya tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan suatu kepastian hukum di bidang pertanahan, seperti yang disebutkan dalam Pasal 19 UUPA. Rincian lebih lanjut tujuan pendaftaran tanah diatur dalam PP Nomor 24 tahun 1997 pada Pasal 3, bahwa pendaftaran tanah bertujuan :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepadapemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lainyang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagaipemegang hak yang bersangkutan;

- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

J.B. Soesanto lebih rinci mengemukakan, bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah :

- a. Memberikan kepastian hukum, yaitu kepastian mengenai bidang teknis (kepastian mengenai letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan). Hal ini diperlukan untuk menghindari sengketa dikemudian hari, baik dengan pihak yang menyerahkan maupun pihak-pihak yang mempunyai tanah;
- b. Memberikan kepastian hak, yaitu ditinjau dari segi yuridis mengenai status hukum, siapa yang berhak atasnya (siapa yang mempunyai) dan ada tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan, karena dikenal tanah-tanah dengan bermacam-macam status hukum, yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada pihak yang mempunyai hal mana akan terpengaruh pada harga tanah;
- c. Memberikan kepastian subjek, yaitu kepastian mengenai siapa yang mempunyai diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidak adanya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga, diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman. (J.B. Soesanto, tt: 90).

Memperhatikan uraian di atas, beberapa pemikiran dibawah ini sepatutnya dapat dipertimbangkan bagaimana konsep sistem pendaftaran tanah dimasa mendatang guna

mewujudkan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah.

### **Pengertian Tranplantasi**

Menurut kamus bahasa Indonesia transplantasi diartikan sebagai pemindahan tanaman; pemindahan jaringan tubuh dari suatu tempat ketempat lain. Transplantasi berasal dari bahasa Inggris (A.s Homby,Sc, p. 1075) *to transplant*, yang berarti *to move from one place to another*, bergerak dari satu tempat ke tempat lain, sedangkan dalam bahasa Arab transplantasi disebut dengan *Naqlu Al-A'dha, zira'a al-a'dha'i* yang mengandung makna memindahkan organ tubuh dan memasangkan pada organ tubuh yang lain. (Ahmad Muhammad Kan'an, 2007: 713)

Jika arti transplantasi adalah pemindahan jaringan dari tempat satu ke tempat lain, tentu bukan sekedar memindahkan saja tanpa maksud dan tujuan. Indikasi utama dalam melakukan transplantasi organ adalah ikhtiar akhir pengobatan suatu organ, setelah semua ikhtiar pengobatan lainnya telah dilakukan tetapi mengalami kegagalan.

Alan Watson mengartikan bahwa transplantasi hukum merupakan "*the borrowing and transmissibility of rules from one society or sistem to another*". (terjemahan bebas: peminjaman dan transmissibility aturan dari satu masyarakat atau sistem ke sistem lain). (<http://amalatu2005.co.id/2005/06/transplantasi-hukum-dan-pluralisme.html>, hlm 1. tanggal 8 Oktober 2015)

Pengertian yang dikemukakan oleh Alan Watson di atas, dapat dikatakan terlalu luas, karena selain mempertimbangkan pembentukan hukum dalam hubungan antar negara, tetapi juga pengaruh dari tradisi hukum antar masyarakat.

Frederick Schauer mengartikan *legal transplantation* sebagai "...*the process by which laws and legal institutions developed in one country are then adopted by another*". (terjemahan bebas: proses dengan mana hukum dan lembaga hukum yang dikembangkan di suatu negara kemudian diadopsi oleh negara lain.

Memahami pemikiran Alan Watson dan Fredrick Schauer di atas, maka secara harfiah pengertian tersebut menunjukkan maksud bahwa transplantasi hukum tidak saja merupakan proses adopsi hukum sebagai aturan tertulis saja, melainkan pula adopsi terhadap kelembagaan hukum yang menyertainya.

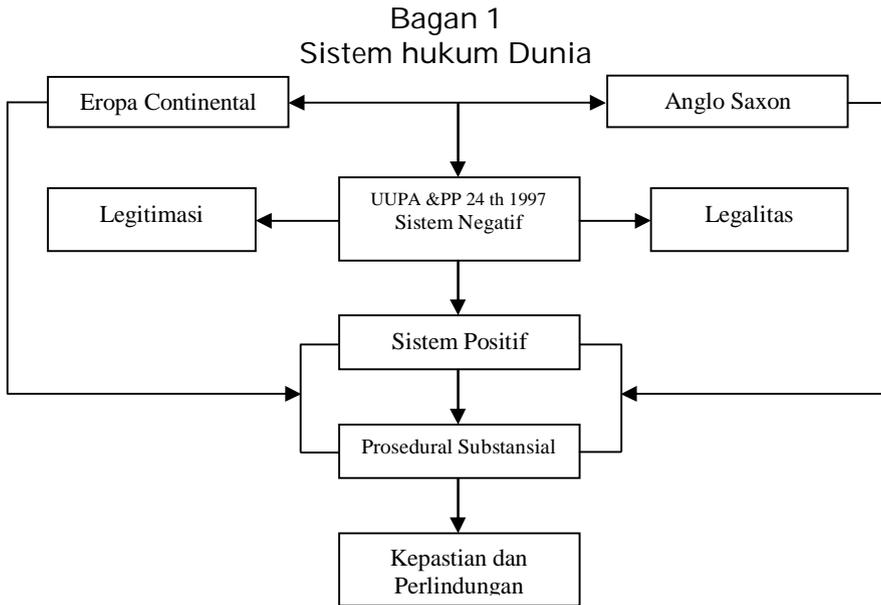
Pendapat Alan Watson dan Frederick Schauer tersebut, jika dikaitkan dengan sistem hukum yang dianut oleh sebagian besar di sejumlah negara (*civil law system* dan *command law system*), maka sistem hukum Indonesia termasuk dalam tradisi sistem hukum eropa continental (*civil law system*) yang menitikberatkan kepada asas legalitas. Dalam posisi demikian, adopsi terhadap sistem *anglo saxon* (*command law system*) yang lebih menitikberatkan kepada legitimasi, bukanlah sesuatu yang diharamkan. Bahkan kedua sistem hukum tersebut, secara konstitusional diakui sebagai sumber hukum dalam mengatur masyarakat.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah secara implisit menjelaskan bahwa sistem pendaftaran tanah menganut sistem publikasi negatif berunsur positif. Sistem negatif berunsur positif telah menimbulkan implikasi dan komplikasi dalam tataran implementasinya, sehingga secara substansial menjadi penyebab timbulnya ketidakpastian dan kurangnya perlindungan hukum terhadap pemegang hak.

Sistem publikasi negatif berunsur positif lebih menitikberatkan prosedur formal dalam pendaftaran tanah dan tidak menjamin kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak pemohon sebagai pemegang sertipikat hak atas tanah. Oleh karenanya, sistem publikasi negatif berunsur positif menjadi alasan untuk mempertimbangkan sistem publikasi positif.

Sistem publikasi positif yang berpijak atau mengadopsi dari sistem hukum dunia (*eropa continental dan anglo saxon*) dalam tataran implementasinya dapat mewujudkan kepastian dan perlindungan hukum karena lebih menekankan keadilan prosedural substansial. Keadilan prosedural substansial dilatarbelakangi ide/gagasan dasar monodualistik, artinya dalam sistem publikasi positif terjadi keseimbangan kriteria

yaitu kreteria formal dan kreteria materiil, keseimbangan kepentingan individu dengan kepentingan umum. Untuk memperjelas uraian di atas dapat dilihat dalam bagan dibawah ini :



Secara singkat dapat dikatakan bahwa makna transplantasi dalam penelitian ini diartikan sebagai upaya untuk mengganti sistem pendaftaran tanah dari sistem publikasi negatif (berunsur positif) menuju sistem publikasi positif dengan diasumsikan dapat merefleksikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dimasa mendatang.

### Syarat Transplantasi

Persyaratan suatu transplantasi sebagai suatu konsep, dalam kaitannya dengan sistem publikasi positif dalam pendaftaran tanah di masa mendatang yang bertujuan menjamin kepastian dan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. Transplantasi merupakan upaya terakhir ;
- b. Tujuan utamanya bersifat total dan bukan parsial

- c. Pelaksanaannya prosedural dan proporsionalitas artinya, tidak hanya mempertimbangkan kualitas produk sertipikat hak atas tanah, tetapi juga mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan individu dengan kepentingan umum, keseimbangan antara kreteria formal dengan kreteria materil di bidang pertanahan.

Mochtar Kusumaatmadja pernah mengemukakan bahwa tujuan kehidupan bernegara itu dapat dicapai melalui pembangunan nasional yang menuntut pembaharuan dan pembinaan di segala bidang termasuk pembaruan dan penataan dalam sistem pendaftaran hak atas tanah. Dalam keadaan demikian, hukum harus disesuaikan atau menyesuaikan diri dengan keadaan yang telah berubah. (Mochtar Kusumaatmadja, 1976: 6).

Menjadi relevan manakala sistem publikasi negatif yang masih dianut dalam sistem pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh petugas/pejabat BPN/kantor pertanahan telah menimbulkan implikasi terhadap nilai kepastian dan perlindungan hukum, maka pilihan terakhir yang di jadikan alasan untuk merefleksikan nilai kepastian dan perlindungan hukum adalah dengan menggunakan sistem publikasi positif.

Pilihan penggunaan sistem publikasi positif untuk menggantikan sistem publikasi negatif (berunsur positif) dalam sistem pendaftaran tanah, didasarkan pada alasan:

- a. Dalam sistem publikasi positif, negara (yang diwakili oleh BPN) bersikap aktif,
- b. Negara menjamin kebenaran data yang disajikan sehingga pemegang hak atas tanah (sertipikat) tidak dapat diganggu gugat lagi haknya.
- c. Negara sebagai pendaftar menjamin bahwa pendaftaran yang sudah dilakukan adalah benar. Jika dalam pendaftaran terjadi kesalahan pejabat pendaftaran, maka pemegang hak yang sebenarnya hanya dapat menuntut ganti kerugian (*compensation*) berupa uang yang disediakan negara yang disebut dengan "*assurance fund*" (Andrian Sutedi, 2006: 121-122).

Di lihat dari sudut sistem, maka pemaknaan sistem publikasi positif akan berimplikasi dalam tataran filosofis,

yuridis dan sosiologis. Oleh karenanya, dalam arti sistem, maka dalam pendaftaran tanah (mulai pra pendaftaran sampai pasca diterbitkannya sertipikat), secara eksplisit mampu mewujudkan nilai keadilan dalam kepastian, nilai keadilan dalam kemanfaatan, nilai kepastian dalam keadilan, nilai kepastian dalam kemanfaatan, dan nilai kemanfaatan dalam keadilan serta nilai kemanfaatan dalam kepastian.

Eksplisitas dalam sistem publikasi positif tersebut harus diwujudkan melalui asas legalitas yang secara kongkrit dapat dilakukan dengan law reform secara total atau law reform secara parsial. Law reform secara total dimaksudkan suatu upaya ditingkat kebijakan legislatif untuk melakukan perubahan seara total, sedangkan law reform secara parsial adalah dengan melakukan perubahan norma-norma tertentu yang secara sosio filosofis, sosiologis dan yuridis baik dalam perubahan undang-undang pokok agraria atau melakukan perubahan terhadap peraturan pemerintah di bidang pendaftaran tanah mampu melindungi dan berkeadilan sosial.

### **Transplantasi Birokrasi Pensertipikatan dalam Sistem Pendaftaran Hak Atas Tanah**

Sebelumnya telah dikemukakan, bahwa sistem pendaftaran (persertipikatan) hak atas tanah masih menyisakan persoalan, hal ini karena sistem birokrasi Pertanahan sering menjadi bagian dari sumber masalah (*source of problem*). (Agus Salim, 2006: 76).

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 dibandingkan 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.

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, (Lijan Poltak Sinambela, 2008: 61), perlu dibangun (direkonstruksi) sistem birokrasi pertanahan yang berkultur dan terstruktur rasional-egaliter, bukan birokrasi rasional-hirarkis sebagaimana dikembangkan oleh teori birokrasi modern Weber.

Transplantasi sistem birokrasi pertanahan perlu menggunakan hasil-hasil ilmu pengetahuan, penelitian dan pengkajian dari komponen-komponen penyebab ketimpangan birokrasi pertanahan yang tak kunjung membaik. Transplantasi sistem birokrasi pertanahan tidak dapat sekedar dilihat secara tekstual dari sisi peraturan-peraturan yang mendasarinya, 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.

Transplantasi sistem birokrasi pertanahan dapat terlaksana secara baik apabila terjadi pembenahan arah kebijakan pembaruan agraria dengan melakukan pengkajian ulang penggunaan sistem publikasi negatif. Oleh karena itu, solusi untuk menggunakan sistem publikasi positif menjadi urgen terhadap pelaksanaan politik hukum agraria tentang hak menguasai negara (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.

Pasal 5 Tap MPR RI No. IX/2001, menyatakan: dalam ayat (1)-nyabahwa Arah kebijakan pembaruan agraria adalah:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap 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 4 Ketetapan ini;
- b. Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan pemilikan tanah untuk rakyat;
- c. Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*;
- d. Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapa mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini;
- e. Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumber daya agraria yang terjadi;
- f. Mengupayakan dengan sungguh-sungguh pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumber daya agraria yang terjadi.

Telah pula dirumuskan dalam Pasal 5 ayat (2)-nya bahwa Arah kebijakan dalam pengelolaan sumber daya alam adalah:

- a. Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya alam dalam rangka sinkronisasi kebijakan antar sektor yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketetapan ini;

- b. Mewujudkan optimalisasi pemanfaatan berbagai sumber daya alam melalui identifikasi dan inventarisasi kualitas dan kuantitas sumber daya alam sebagai potensi pembangunan nasional;
- c. Memperluas pemberian akses informasi kepada masyarakat mengenai potensi sumber daya alam di daerahnya dan mendorong terwujudnya tanggung jawab sosial untuk menggunakan teknologi ramah lingkungan termasuk teknologi tradisional;
- d. Memperhatikan sifat dan karakteristik dari berbagai jenis sumber daya alam dan melakukan upaya-upaya meningkatkan nilai tambah dari produk sumber daya alam tersebut;
- e. Menyelesaikan konflik-konflik pemanfaatan sumber daya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 4 Ketentuan ini;
- f. Mengupayakan pemulihan ekosistem yang telah dirusak akibat eksploitasi Sumber Daya Alam secara berlebihan;
- g. Menyusun strategi pemanfaatan sumber daya alam yang didasarkan pada optimalisasi manfaat dengan memperhatikan potensi, kontribusi, kepentingan masyarakat dan kondisi daerah maupun nasional.

Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan sosial dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan merupakan solusi yang tidak di tunda-tunda. Oleh karena itu, menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah harus terlaksana secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan *landreform*.

## **Transplantasi Sistem Tanggungjawab Pejabat BPN/Kantor Pertanahan**

Sistem pendaftaran (pensertipikatan) hak atas tanah sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, secara eksplisit menggunakan sistem publikasi negatif berunsur positif. Akan tetapi dalam implementasinya sistem publikasi negatif berunsur positif tersebut diduga kuat sebagai kebijakan yang tidak berpihak kepada pemegang hak, sehingga negara diwakili pejabat BPN/Kantor Pertanahan melepaskan tanggungjawab jawab hukum apabila produk yang dikeluarkan dalam bentuk sertipikat hak atas tanah dibatalkan atau dinyatakan tidak sah oleh pengadilan.

Mendasari pemikiran demikian, menurut hemat peneliti perlu adanya ketegasan norma sistem tanggungjawab hukum bagi pejabat BPN/Kantor Pertanahan, apabila produk berupa sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan tersebut dibatalkan atau dinyatakan tidak sah oleh pengadilan. Norma sistem tanggungjawab hukum bagi pejabat BPN/Kantor Pertanahan tersebut dapat diatur dalam bentuk regulasi ataupun legislasi dengan merumuskan norma-norma hukum yang mengatur sistem pertanggungjawaban hukum secara administrasi, perdata maupun pidana.

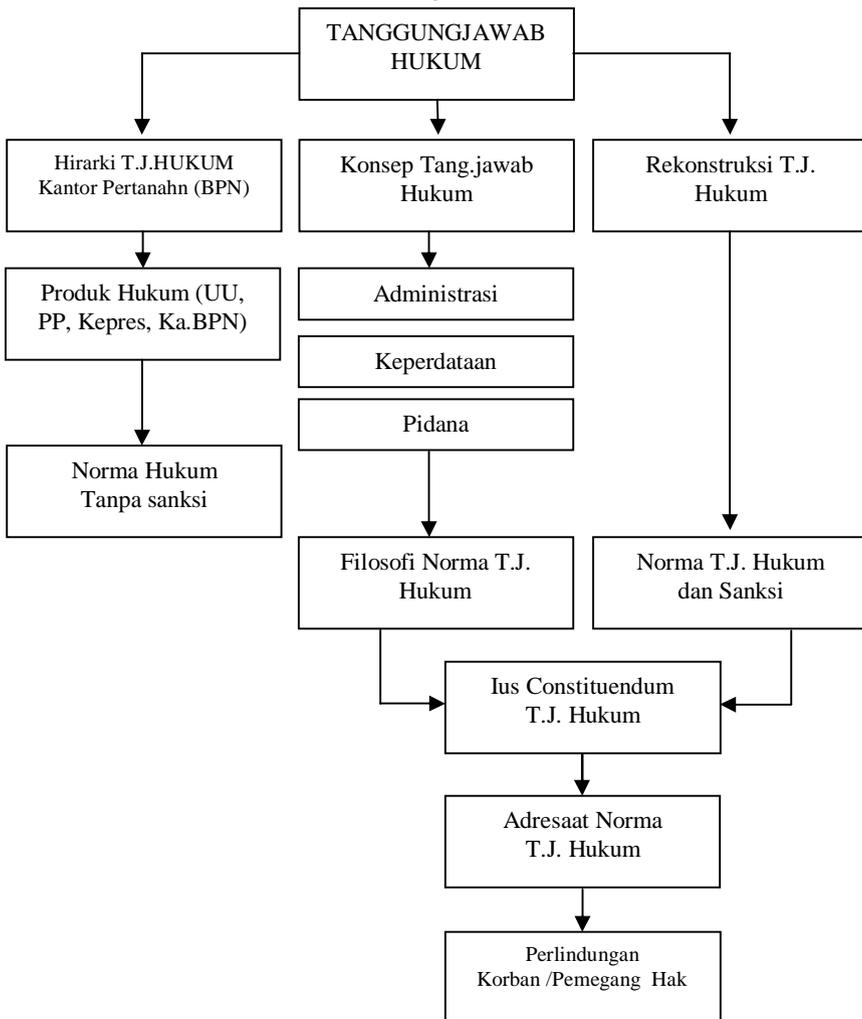
Implementasi dari pelaksanaan perundang-undangan dibidang pertanahan yang bertujuan untuk pembangunan tersebut berjalan sebagaimana mestinya, seharusnya aturan perundang-undangan yang dibentuk sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran *sociological jurisprudence*, yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup didalam masyarakat, jadi mencerminkan nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Sebab jika tidak, akibatnya ketentuan tersebut justru tidak dapat dilaksanakan (bekerja) dengan baik tetapi justru mendapat tantangan-tantangan.

Hal ini cukup beralasan, karena di satu sisi aturan-aturan tentang pendaftaran tanah yang diatur dalam UUPA No. 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 memberikan peluang kepada Kanwil BPN/Kantor Pertanahan untuk mengatur rumah

tanggungnya sendiri, namun di sisi lain ketentuan-ketentuan dari beberapa pasal tersebut belum sepenuhnya mendukung bagi terlaksananya otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab.

Berdasarkan alasan di atas, rekonstruksi tanggungjawab pejabat BPN dalam penerbitan sertifikat, sebagaimana dapat dilihat dalam bagan dibawah ini :

Bagan 2



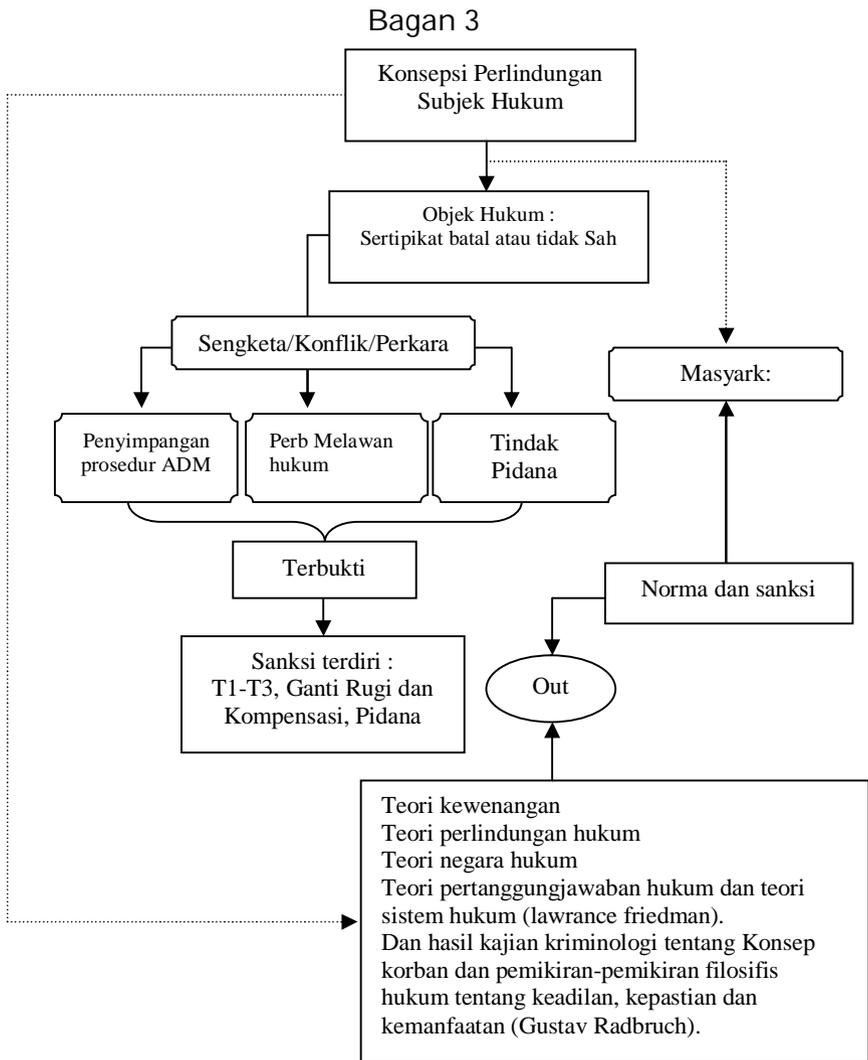
Sumber : hasil pengolahan data sekunder, 2016.

Berdasarkan bagan di atas, dapat dikemukakan bahwa tanggungjawab hukum terhadap tindakan pejabat dalam organ badan pertanahan nasional (BPN) ataupun kantor pertanahan kabupaten/kota dapat di lihat tiga aspek, yaitu hirarki tanggungjawab, konsepsi tanggungjawab dan rekonstruksi tanggungjawab hukum.

Ketiga isu hukum tersebut peneliti membaginya menjadi dua kelompok yaitu hirarki tanggungjawab hukum dalam produk hukum yang berlaku (hukum positif) seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN dengan pertimbangan bahwa apakah produk tersebut secara normatif merumuskan hirarki tanggungjawab hukum terhadap pejabat yang menerbitkan sertifikat hak atas tanah yang dinyatakan batal atau dinyatakan tidak sah oleh pengadilan.

Sementara konsep tanggungjawab hukum secara filosofi, yuridis dan sosiologis dalam kelompok kedua merupakan hasil kajian secara teoritis dan doktrin dilihat dari aspek administrasi, aspek perdata dan aspek pidana dengan pertimbangan bahwa apakah aspek filosofi dari tanggungjawab hukum dilandasi oleh norma hukum yang menjabarkan nilai-nilai keadilan, kepastian dan kemanfaat hukum. Nilai keadilan, kepastian dan kemanfaat tersebut akan dijabarkan dalam konteks produk yang bersifat responsif (*ius constituendum*) dengan tujuan atau sasarannya untuk melindungi masyarakat secara individu/perorangan dan badan hukum.

Berdasarkan tujuan atau sasaran tersebut perlu diperhatikan penjabaran secara konkritisasinya sebagaimana terlihat dalam bagan dibawah ini :



Sumber : hasil pengolahan data sekunder, 2016.

Konsep perlindungan hukum terhadap subjek hukum (orang perseorangan, badan hukum dan masyarakat) terhadap sertipikat hak atas tanah yang dibatalkan (BPN) kantor pertanahan kabupaten/kota, atau dinyatakan tidak sah oleh

pengadilan, memiliki konsekuensi terhadap korban (perseorangan/badan hukum dan masyarakat).

Dalam pemahaman teori tanggungjawab, maka perlu difahami bahwa apabila terjadi penyimpangan administrasi tersebut dilakukan oleh pejabat BPN/Kantor Pertahanan kabupaten/kota, maka sebagai konsekuensinya pejabat yang bersangkutan harus dijatuhkan sanksi berupa teguran 1 sampai tiga, dengan alasan pertimbangan kesalahan tersebut memiliki kriteria ringan. Kemudian bila tindakan salahnya tersebut menimbulkan kerugian kepada pemegang sertipikat ataupun pihak lain, sudah sepatutnya tanggung jawab atas kesalahan pejabat tersebut dapat dibebankan kepada institusinya. Lain halnya bila terdapat kesalahan pejabat yang berdimensi pidana, maka pejabat yang melakukan kesalahan tersebut selain bertanggung jawab secara pidana juga dapat dijatuhkan sanksi terberat yaitu pemecatan dari jabatan.

### **Kesimpulan**

Kajian ini menyimpulkan bahwa tujuan utama pendaftaran tanah adalah untuk menciptakan kepastian hukum dan menjamin perlindungan hukum. Namun dalam tataran implementasinya, kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah tersebut justru menimbulkan ketidakpastian hukum dan gagal memberikan perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah.

Langkah kongkrit untuk menuntaskan problematik tersebut yaitu dengan melakukan transplantasi kepastian dan perlindungan hukum dalam sistem pendaftaran hak atas tanah, sehingga mampu melindungi dan berkeadilan sosial. Oleh karena itu, urgensi transplantasi birokrasi pensertipikatan dalam sistem pendaftaran hak atas tanah dan transplantasi sistem tanggungjawab Pejabat BPN/Kantor Pertanahan merupakan upaya yang bersifat total maupun parsial dalam tataran kebijakan legislatif dan regulatif yang tidak pada posisi tawar menawar.

### Daftar Pustaka

- Abdurrahman. 2008. *Kedudukan Hukum Akta PPAT Sebagai Alat Bukti*". Cet ke IV. Media Notariat
- Adrian Sutedi. 2006. *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*. Jakarta: BP.Cipta Jaya.
- . 2012. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Agus Salim. 2006. *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Ahmad Muhammad Kan'an. 2007. *Almausu'atu At-thibbiyah Al-fiqhiyah*. Bandung: Almuzan.
- Chuzaimah T, dkk.2007. *Problematika Hukum Islam Kontemporer*. Jakarta: Kencana.
- Homby,A.s, Sc, *The Advance Learner's Dictionary of Current English*
- Mochtar Kusumaatmadja. 1976. *Hukum Masyarakat dan Pembangunan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta.
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Soesanto. J.B. *Hukum Agraria I*. Tt. Semarang: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945.
- Theofransus Litaay. 2000. *Transplantasi Hukum Dan Pluralisme Hukum Dalam Hukum Perusahaan Di Indonesia*, (artikel), di akses dari **Error! Hyperlink reference not valid.**, hlm 1. tanggal 8 Oktober 2015. Theofransus Litaay mengutip Frederick Schauer, dalam artikel dengan judul : *The Politics and Incentives of Legal Transplantations. CID (Center for International Development at Harvard University) Working Paper No. 44.*
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria,Lembar Negara Nomor 104, Tambahan Lembar Negara Nomor 2043
- Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.