

**REKONSTRUKSI SURAT PENGAKUAN HAK ATAS TANAH
DALAM REGULASI PENDAFTARAN TANAH PERSIL YANG
BERBASIS NILAI KEADILAN**

DISERTASI

Diajukan Dalam Rangka Ujian Terbuka Untuk Memenuhi Syarat
dalam Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum



OLEH :

RAMLAN

Nim: PDIH. 10301800079

Dibawah Bimbingan:

Promotor : Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M.Hum
Co. Promotor : Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG**

2022

LEMBAR PENGESAHAN

**REKONSTRUKSI SURAT PENGAKUAN HAK ATAS TANAH DALAM
REGULASI PENDAFTARAN TANAH PERSIL YANG BERBASIS NILAI
KEADILAN**

DISERTASI

OLEH :

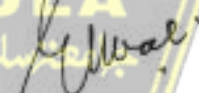
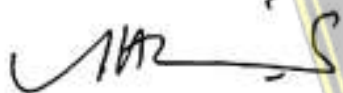
RAMLAN

Nim: PDIH. 10301800079

Untuk memenuhi salah satu syarat Ujian Tertutup
guna memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Hukum,
telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal
seperti tertera di bawah ini :

Promotor

Co Promotor



Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M.Hum
NIDN. 0621027401

Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum
NIDN. 0628046401

Mengetahui,

Ketua Program Doktor Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung



Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S. H., M. Hum.

NIDN. 0621027401

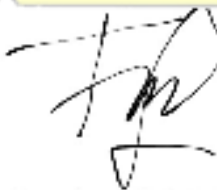
PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Februari 2023

Yang Membuat Pernyataan



Ramlan, S.H., M.Kn
NIM. 10301800079

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT atas rahmat, taufik, hidayah dan innayah-Nya, sehingga penulisan Disertasi dengan judul **"REKONSTRUKSI SURAT PENGAKUAN HAK ATAS TANAH DALAM REGULASI PENDAFTARAN TANAH PERSIL YANG BERBASIS NILAI KEADILAN"** telah dapat diselesaikan di sela-sela kepenatan rutinitas dalam beraktifitas sehari-hari. Disertasi ini merupakan merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Dalam penulisan Disertasi ini banyak pihak yang telah memberikan bantuan moril berupa bimbingan dan arahan sehingga tesis ini dapat diselesaikan. Oleh karena itu, diucapkan terima kasih kepada Promotor **Prof. Dr. Hj. Anis Masdurohatun, S.H., M.Hum** dan **Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum** selaku Co-Promotor, yang telah membimbing serta memberikan arahan, masukan, kritik dan saran kepada penulis.

Atas selesainya penulisan Disertasi ini, sebagai ungkapan rasa syukur dan rasa puas yang tak terhingga dari diri penulis, pada kesempatan ini penulis haturkan dalam bentuk ucapan terimakasih yang tak terhingga nilainya kepada :

1. Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt, M.Hum., beserta seluruh dosen dan staf yang telah memberikan bantuan berupa kesempatan / waktu, sarana dan prasarana

kepada penulis untuk menimba ilmu Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

2. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., MH., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, beserta staf pengajar dan staf administrasi yang telah banyak memberikan bantuan dan kemudahan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, S.H., M. Hum. selaku Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang dan promotor.
4. **Prof. Dr. Hj. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum** selaku Co-Promotor, yang selalu mendukung dan memberi semangat bagi penulis untuk mengikuti pendidikan di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
5. Segenap Civitas Akademika Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang dengan semangat kebersamaannya telah membantu penulis dalam mengikuti perkuliahan dan menyusun Disertasi ini.
6. Teman-teman seprofesi, teman-teman seangkatan belajar di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Unissula Semarang dan teman-teman lain yang tidak dapat penulis sebut satu persatu yang secara bergantian atau bersama-sama telah membantu penulis dalam pengumpulan data, dalam berdiskusi dan dalam penyelesaian Disertasi ini.

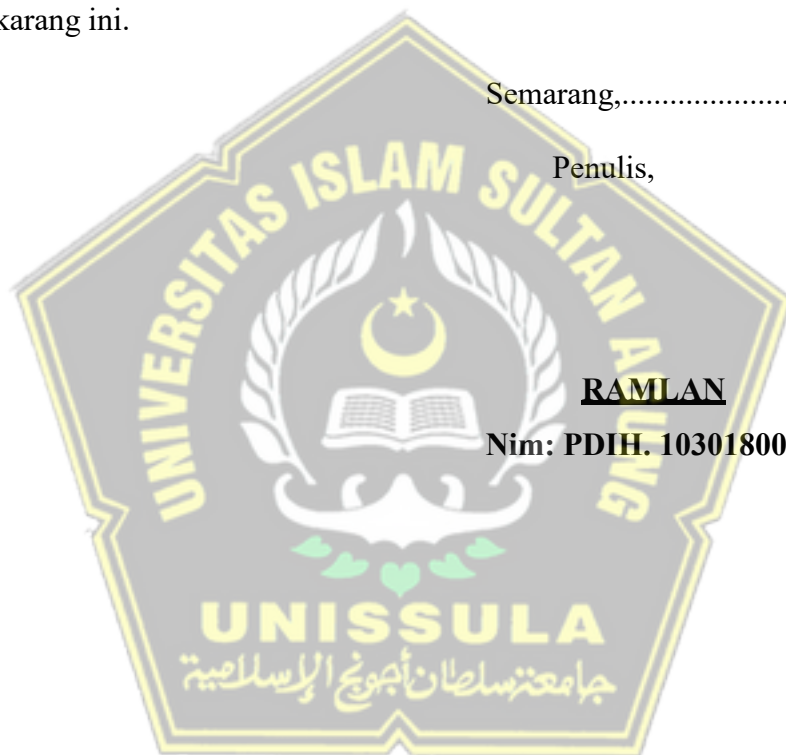
Penulis sadar bahwa Disertasi ini adalah masih jauh dari harapan, oleh karenanya kritik, saran dan masukan yang membangun dari pembaca yang budiman, baik dari kalangan dosen, mahasiswa, praktisi hukum terutama Notaris dan PPAT, maupun pemerhati persoalan hukum serta pihak lain sangat penulis harapkan, semoga hasil penulisan ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum dan implementasi hukum yang masih berkembang luas di Indonesia pada saat sekarang ini.

Semarang,.....

Penulis,

RAMLAN

Nim: PDIH. 10301800079



Abstrak

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan termasuk tanda buktinya dan pemeliharannya.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *yuridis normatif* dan pendekatan *sosiologis*. Pendekatan *yuridis normatif* (untuk menjawab pada permasalahan pertama). Pendekatan *yuridis normatif* yaitu menetapkan standar atau norma tertentu terhadap suatu fenomena dengan mengkaji data sekunder. Pendekatan *sosiologis* merupakan pendekatan atau suatu metode yang pembahasannya atas suatu obyek yang dilandaskan pada masyarakat yang ada pada pembahasan tersebut.

Hasil dari penelitian ini adalah: 1) regulasi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Persil belum berkeadilan. *Stelsel publisitas negatif (berunsur positif)* telah mendorong adanya birokrasi yang *sentralistik*, hal mana disebabkan karena dalam sistem pendaftaran tanah adat tidak terdapat pertanggungjawaban yang jelas atas produk sertipikat tanah sebagai hasil dari pelaksanaan pendaftaran. Sehingga cita-cita hukum untuk terwujudnya keadilan sosial dalam kebijakan hukum pertanahan pada pendaftaran tanah adat masih jauh dari nilai-nilai keadilan. 2) kelemahan-kelemahan Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil saat ini. pendaftaran tanah dari persil terdapat kelemahan dari aspek regulasi, kelemahan dari aspek structural hukum, kelemahan dari aspek budaya hukum, maka dalam kenyataan yang berkembang terhadap ketidakpuasan pada stelsel publisitas negatif (berunsur positif pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, 3) Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan. Pasal 97 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa Surat keterangan tanah, surat keterangan ganti rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan Tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa/lurah camat dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah.

Kata Kunci: Rekonstruksi, Surat Pengakuan Hak Atas Tanah

Abstract

Land registration is a series of activities, carried out by the State/Government continuously and regularly, in the form of collecting certain information or data regarding certain lands in certain areas, processing, storing and presenting them for the benefit of the people, in the context of providing guarantees legal certainty in the field of land including evidence and maintenance.

The approach method used in this study is a normative juridical approach and a sociological approach. Normative juridical approach (to answer the first problem). The normative juridical approach is to set certain standards or norms for a phenomenon by examining secondary data. The sociological approach is an approach or a method whose discussion of an object is based on the people in the discussion.

The results of this study are: 1) The current customary land registration policy is based on the value of justice. The negative publicity system (with positive elements) has encouraged a centralized bureaucracy, which is because in the customary land registration system there is no clear accountability for the product of land certificates as a result of the registration implementation. So that the legal ideals for the realization of social justice in land law policies on customary land registration are still far from the values of justice. 2) Weaknesses of customary land registration policies based on social justice values. For this reason, from all the explanations in chapter IV, it is necessary to reconstruct land law policies specifically on customary land registration which underlies the land registration system in the BPN bureaucratic system and public services. (positive elements on the BPN bureaucracy and public service system, 3) Reconstruction of customary land registration policies based on social justice. In line with progressive legal thinking, in carrying out the reconstruction of land law policies, a religious approach is needed.

Keywords: *Reconstruction, Letter of Acknowledgment of Land Rights*

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Pernyataan	ii
Persetujuan Promotor dan Co Promotor	iii
Kata Pengantar	v
Abstrak	viii
Abstract	ix
Daftar Isi	x

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Kerangka Konseptual	11
F. Kerangka Teori	16
G. Kerangka Pemikiran	40
H. Metode Penelitian	41
I. Sistematika Penulisan	52
J. Originalitas/Keaslian Penelitian	53

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Rekonstruksi	55
B. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah	59
C. Tinjauan Sistem Hukum Pertanahan dalam Kebijakan	

Hukum Nasional Indonesia	85
D. Karakteristik Kebijakan Hukum Pertanahan dalam Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik	113
E. Tinjauan Umum Mengenai Pendaftaran Tanah dalam Prespektif Hukum Islam	128

BAB III REGULASI SURAT PENGAKUAN HAK ATAS TANAH DALAM PENDAFTARAN TANAH PERSIL BELUM BERKEADILAN

A. Regulasi Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Persil.....	135
B. Kebijakan hukum pertanahan pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional dalam Rangka Melindungi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah	151
C. Regulasi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Persil Belum Berkeadilan	157

BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN SURAT PENGAKUAN HAK ATAS TANAH DALAM REGULASI PENDAFTARAN TANAH PERSIL SAAT INI

A. Kelemahan Dari Aspek Regulasi Pelaksanaan Pendaftaran Tanah (Pengukuran, Pemetaan dan Pencatatan).....	234
B. Kelemahan Dari Aspek Struktural Hukum Pendaftaran	

Hak dan Penerbitan Surat Tanda Bukti Hak	240
C. Kelemahan Dari Aspek Budaya Hukum Kegagalan	
Kepemimpinan dalam Kebijakan Hukum Pertanahan	
pada Sistem Pendaftaran Tanah	262

BAB V REKONSTRUKSI SURAT PENGAKUAN HAK ATAS TANAH DALAM REGULASI PENDAFTARAN TANAH PERSIL YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

A. Kontruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam	
Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai	
Keadilan	270
B. Regulasi Pendaftaran Tanah Diberbagai Negara.....	297
C. Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam	
Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai	
Keadilan	301

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan.....	316
B. Saran.....	318
C. Implikasi Kajian Disertasi	319

DAFTAR ISI

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945). Perwujudan keadilan masyarakat, khusus terkait penguasaan dan kepemilikan tanah diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945¹, yang menentukan prinsip bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Tanah sebagai salah satu sumber daya alam yang memiliki nilai ekonomis serta memiliki nilai sosial politik dan pertahanan keamanan yang tinggi.² Oleh karena itu, kebijakan pembangunan pertanahan haruslah merupakan bagian yang tak terpisahkan (integral) dari kebijakan pembangunan nasional.

¹ Urip Santoso, Hukum Agraria dan Hak Atas Tanah, Kencana, Jakarta, 2008, hlm 50.

² Bahwa tanah mempunyai peranan yang sangat penting bagi kehidupan manusia dalam bermasyarakat. Tercukupinya kebutuhan manusia akan bahan pangan, dikarenakan manusia mampu mengolah dan mendayagunakan tanah. Kemampuan tersebut ternyata tidak terbatas pada usaha untuk mencukupi kebutuhan bidang pangan saja, melainkan untuk usaha-usaha yang lebih luas yang menyangkut perkembangan kehidupan seperti misalnya tanah untuk perumahan, pendirian bangunan industri, perkantoran, pendidikan, tempat ibadah, dan berbagai keperluan yang lain. Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik di negara maju maupun berkembang, sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat. Irawan Soerodjo, Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia, Arkola, Surabaya, 2002, hlm 25.

Tanah bagi pemenuhan kebutuhan untuk pembangunan di Indonesia semakin meningkat, baik sebagai tempat bermukim maupun sebagai tempat untuk kegiatan usaha. Sehubungan dengan hal tersebut akan meningkat pula kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Pemberian jaminan kepastian di bidang pertanahan, memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas, yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuannya-ketentuannya.

Keadaan tanah yang terbatas, penduduk terus bertambah pesat, dengan sendirinya pendayagunaan tanah menjadi tidak seimbang. Tanpa pengaturan tegas, tanah justru masalah bagi manusia, baik perebutan hak, pendayagunaan yang salah, dan sebagainya.³ Di pihak lain, pemerintah sendiri memerlukan data penguasaan tanah untuk perencanaan pembangunan dan pelaksanaannya, terutama yang melibatkan pemilik tanah. Selain itu, diperlukan untuk penarikan pajak atas tanah⁴, sehingga diperlukan data pemilikan tanah berupa peta dan daftar tanah.

Meningkatnya kebutuhan tanah berdampak pada terjadinya konflik di bidang pertanahan baik vertikal maupun horizontal, antara perorangan (warga atau masyarakat). Pemerintah mewajibkan pemilik tanah mendaftarkan tanahnya untuk mendapat kepastian hukum dengan

³ Permasalahan tanah menjadi semakin kompleks, disatu sisi kompleksitas masalah tanah terjadi sebagai akibat meningkatnya kebutuhan tanah untuk keperluan berbagai kegiatan pembangunan dan pertumbuhan penduduk yang cepat dengan penyebaran yang tidak merata antara wilayah. Di sisi lain, kompleksitas ini muncul karena luas tanah relatif tidak bertambah. Lutfi I. Nasution, et al., Konflik Pertanahan (Agraria) Menuju Keadilan Agraria (70 Tahun Gunawan Wiradi). Yayasan Akatiga, Bandung, 2002, halaman 215

⁴ Dari sejarahnya, pendaftaran tanah memang dilaksanakan untuk tujuan pemungutan pajak atas tanah (fiscal cadastre). Sampai tahun 1961, dikenal tiga macam pungutan pajak tanah, yaitu verponding Eropa, verponding Indonesia, dan landrente. Sebagai dasar bagi penentuan obyek pajak saat itu adalah status tanahnya sebagai tanah hak barat dan tanah hak milik adat, sedangkan wajib pajaknya adalah pemegang hak/pemilikanya.

diberikan sertifikat hak atas tanah. Kepastian hukum dimaksud meliputi: kepastian mengenai orang atau badan hukum pemegang hak atas tanah. Kepastian berkenaan pemegang hak atas tanah itu disebut dengan kepastian mengenai subyek hak atas tanah.⁵

Untuk mewujudkan kepastian hukum atas tanah, munculah pendaftaran tanah untuk tujuan kepastian hukum (legal cadastre). Sasarannya adalah bidang-bidang tanah yang dikuasai dengan sesuatu hak dan dikenal tanah hak maupun persil yang kemudian diukur, dipetakan dan diteliti proses penguasaan oleh pemegang haknya. Hasilnya berupa peta dan daftar yang memberikan penjelasan mengenai siapa pemegang haknya, letaknya, dan luasnya (data kadastral).

Sehubungan hak menguasai negara dan hak penguasaan tanah menurut hukum adat (hak ulayat) perlu mendapatkan legalisasi, sehingga hak-hak atas tanah yang timbul atas dasar hak menguasai negara dan hak ulayat, yang diberikan kepada warga negara dan badan hukum Indonesia dalam bentuk hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan lain-lain perlu didaftarkan untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum.

Untuk melaksanakan prinsip dasar tersebut diundangkanlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mengatur tentang penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang

⁵ Bachtiar Efendi, Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaan, Alumni, Bandung, 1993, halaman 21. Kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar. Kepastian berkenaan dengan letak, batas-batas dan panjang serta lebar tanah ini disebut dengan kepastian mengenai obyek hak atas tanah. Pendaftaran tanah juga tetap dilaksanakan secara sistematis yang meliputi wilayah satu desa atau kelurahan atau sebagaimana yang terutama dilakukan atas prakarsa pemerintahan dan secara sporadik yaitu pendaftaran mengenai bidang-bidang tanah atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individual atau masal. Managam Dalimantara Manurung, Pendaftaran Tanah di Indonesia, Bumi Bhakti, Jakarta, 1998, halaman 3.

berkeadilan.⁶ Tujuan UUPA sebagaimana yang dimuat dalam Penjelasan Umumnya yaitu:⁷

1. Meletakkan dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Untuk menertibkan kepemilikan hak atas tanah dibuat bukti kepemilikan hak atas tanah dalam bentuk sertifikat tanah, sebab dapat menjamin kepastian hukum bagi setiap orang⁸. Perwujudan pemberian kepastian hukum hak atas tanah termuat dalam Pasal 19 UUPA, yaitu:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- (2) Pendaftaran tanah tersebut pada ayat (1) meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut;
 - c. Pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

⁶ Tanah menurut Pasal 4 ayat (1) UUPA adalah permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Pasal 4 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa tanah yang dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan yang lebih tinggi. Ali Achmad Chomzah, Hukum Pertanahan, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002, halaman 111.

⁷ Urip Santoso, Pendaftaran dan peralihan Hak Atas Tanah, Kencana, Jakarta, 2011, halaman 1.

⁸ Di dalam kehidupan manusia tanah merupakan hal yang sangat penting dan merupakan masalah yang sangat peka, karena tidak hanya menyangkut masalah ekonomi saja tetapi juga kesejahteraan sosial yang langsung menyangkut hak-hak perorangan warga masyarakat, apalagi dengan bertambah majunya pembangunan dari tahun ke tahun. Oleh karena itu diperlukan adanya suatu landasan bagi setiap orang di dalam melakukan perbuatan hukum yang berhubungan dengan pemilikan maupun penggunaan tanah agar supaya mendapat jaminan hukum dan kepastian hak atas tanah.

Untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah⁹ sebagaimana dimaksud Pasal 19 UUPA, ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 10 Tahun 1961) yang diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 24 Tahun 1997) yang didasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka, serta bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah serta menyediakan informasi dan menyelenggarakan tertib administrasi pertanahan. Terbitnya PP Nomor 18 Tahun 2021 dilatarbelakangi kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah dalam pembangunan yang semakin memerlukan dukungan kepastian hukum di bidang pertanahan.

Secara normatif, kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.¹⁰

⁹ Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

¹⁰ Pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Maria S.W.Sumardjono, Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Dalam Pendaftaran Tanah, Makalah Seminar Nasional Kebijakan Baru Pendaftaran Tanah dan Pajak yang terkait: Suatu Proses sosialisasi dan Tantangannya, Kerjasama Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada dan Badan Pertanahan Nasional, Yogyakarta, 13 September 1997, halaman 1.

Terselenggaranya pendaftaran tanah memungkinkan pemegang hak atas tanah dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya. Bagi pemerintah dapat membantu dalam melaksanakan kebijakan di bidang pertanahannya. Pada PP Nomor 10 Tahun 1961 dan PP Nomor 24 Tahun 1997 merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti berupa buku tanah dan surat ukur.¹¹ Pendaftaran tanah di Indonesia bertujuan untuk :¹²

1. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah.
2. Menyediakan informasi kepada pihak yang berkepentingan dan;
3. Untuk terjadinya tertib administrasi pertanahan.

Kegiatan pendaftaran tanah akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang dinamakan sertifikat, hal ini merupakan realisasi dari tujuan undang-undang tersebut. Kewajiban melakukan pendaftaran tanah, pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah dan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap, daerah demi daerah berdasarkan pertimbangan ketersediaan peta dasar pendaftaran. Akan tetapi, dalam penerapannya sertifikat hak atas tanah sebagai akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik (keterangan letak, batas, luas bidang tanah, serta bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu) dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah dan hak lain,

¹¹ Arie S.Hutagalung, Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, halaman 81.

¹² Aminuddin Sale, Hukum Agraria, As Publishing, Makassar, 2010, halaman 92.

serta beban yang ada di atasnya). Dengan memiliki sertifikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanahnya, subyek haknya, dan hak menjadi nyata dan riil.

Pendaftaran tanah merupakan hal mutlak dilakukan, agar setiap tanah mempunyai kekuatan dan kepastian hukum yaitu dalam bentuk sertifikat tanah dan bila hal ini dikaji secara filosofis, yuridis maupun sosiologis maka eksistensi UUPA dengan perangkat peraturan pelaksanaan pendaftaran tanah khususnya bertujuan mewujudkan kepastian hukum dalam menjamin hak atas tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia terdapat dua jenis sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif. Sistem publikasi negatif, pelaksanaan pencatatan dalam pembukuan suatu hak dalam daftar buku tanah atas nama subjek hak, tidak mengakibatkan subyek hak yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya.

Subjek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah. Kelemahan sistem ini adalah dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, sebab setiap saat subjek hukum yang merasa memiliki hak atau merasa haknya dilanggar pihak lain dapat melakukan gugatan kepada pihak lain yang namanya terdaftar dalam sertifikat tanah. PP Nomor 18 Tahun 2021 dalam penjelasannya menyatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraanya diperintahkan oleh UUPA tidak menganut sistem publikasi positif dimana kebenaran data disajikan dijamin sepenuhnya, melainkan yang dianut adalah sistem publikasi negatif.¹³

Meskipun kepemilikan tanah telah diatur sedemikian rupa, namun masih saja terdapat permasalahan dalam hal kepemilikan sebidang tanah,

¹³ Muchtar Wahid, Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah, Republik, Jakarta, 2008, halaman 72

misalnya saja terhadap sebidang tanah yang sudah dikuasai oleh subjek hukum selama bertahun-tahun dan telah dilengkapi dengan sertipikat. Terhadap tanah itu masih ada pihak luar yang menuntut hak atas tanah tersebut. Permasalahan ini sering terjadi di berbagai daerah di Indonesia.

Seperti yang tertuang dalam Pasal 9 Ayat 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yakni Nomor 1 Tahun 2021, setiap bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya wajib untuk diberikan nomor identifikasi. Nomor identifikasi ini yang selanjutnya Anda kenal dengan nomor persil tanah.

Nomor persil ditetapkan oleh kantor penilaian pajak dan tanah setempat untuk digunakan dalam membantu mengidentifikasi properti. Biasanya karena alasan pajak, hak milik, akta, dan batas properti. Kantor pajak setempat juga menggunakan alamat properti dan nomor persil untuk mengidentifikasi properti secara akurat baik yang nantinya digunakan tagihan pajak, hak gadai, dan alasan lainnya. Nomor persil yang digunakan sebagai pengidentifikasi memiliki format yang unik. Untuk letak nomor persil biasanya tertera di bagian bawah lembar sertifikat. Nomor tersebut diberikan sesuai dengan urutan dan sistem khusus.

Pasal 97 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa Surat keterangan tanah, surat keterangan ganti rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan Tanah yang

dikeluarkan oleh kepala desa/lurah camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah.

Hal ini perlu dilakukan kajian lebih mendetail mengenai surat keterangan tanah atau surat penguasaan tanah yang dijadikan alat sebagai bukti kepemilikan untuk pendaftaran tanah pertama kali di Kantor Pertanahan. Sehingga perlu dilakukan rekonstruksi mengenai ketentuan dari isi Pasal 97 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“REKONSTRUKSI SURAT PENGAKUAN HAK ATAS TANAH DALAM REGULASI PENDAFTARAN TANAH PERSIL YANG BERBASIS NILAI KEADILAN”**.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian tersebut di atas, memberikan gambaran tentang beberapa pokok permasalahan yang berkaitan dengan Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan. Pokok-pokok permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mengapa regulasi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Persil belum berkeadilan?

2. Bagaimana kelemahan-kelemahan Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil saat ini?
3. Bagaimana Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan tujuan, adapun tujuan penelitian dalam penulisan Tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menemukan regulasi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Persil belum berkeadilan.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil saat ini.
3. Untuk menganalisis dan merekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan dari tujuan penelitian sebagaimana tersebut di atas, maka diharapkan penelitian ini akan memberi manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat dari segi Teoretis

Hasil Penelitian ini menemukan teori baru bidang ilmu hukum, khususnya dalam Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan.

2. Manfaat dari segi Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan memberi wawasan bagi masyarakat untuk lebih mengetahui mengenai Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan memberi wawasan kepada pemerintah untuk lebih mengetahui Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Rekonstruksi

Sebelum mengartikan apa itu rekonstruksi, kita harus terlebih dahulu apa itu konstruksi. Konstruksi adalah susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan sebagainya): susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata.¹⁴ Hal lain pula konstruksi juga dapat diartikan sebagai susunan dan hubungan bahan bangunan sedemikian rupa sehingga penyusunan tersebut menjadi satu kesatuan yang dapat menahan beban dan menjadi kuat.¹⁵ Menurut kamus ilmiah, rekonstruksi adalah penyusunan kembali; peragaan (contoh ulang) (menurut perilaku/tindakan

¹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia

¹⁵ Pengertian Konstruksi, <https://www.scribd.com>

dulu); pengulangan kembali (seperti semula).¹⁶ Sehingga dalam hal ini dapat diambil kesimpulan bahwasanya rekonstruksi merupakan sebuah pembentukan kembali atau penyusunan ulang untuk memulihkan hal yang sebenarnya yang awalnya tidak benar menjadi benar. Dapat ditarik kesimpulan bahwasanya kontruksi adalah suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu sistem yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses perencanaan. Sehingga dalam hal ini rekonstruksi merupakan pengembalian seperti semula. Yusuf Qardhawi menjelaskan bahwa rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya.

Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya.¹⁷ Sedangkan menurut Andi Hamzah pengertian dari rekonstruksi adalah penyusunan kembali, reorganisasi, usaha memeriksa kembali kejadian terjadinya delik dengan mengulangi perbuatan seperti kejadian yang sebenarnya. Ini dilakukan baik oleh penyidik maupun oleh hakim, untuk memperoleh keyakinan.¹⁸ Sehingga dalam hal ini dapat ditarik kesimpulan bahwa

¹⁶ Pius Partanto, M.Dahlan Barry, 2001, Kamus Ilmiah Populer, Surabaya, PT Arkala, hlm, 671

¹⁷ Yusuf Qardhawi, Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih, 2014, Al-Fiqh Al-Islâmî bayn AlAshâlah wa At – Tajdid Tasikmalaya

¹⁸ Gesied Eka Ardhi Yunatha, 2010, Analisis Pelaksanaan Rekontruksi Dalam Proses Penyidikan Guna Mengungkap Pemenuhan Unsur Delik Pencurian Dengan Kekerasan, Skripsi, Universitas Sebelas Maret, Surakarta

rekonstruksi adalah penyusunan kembali guna untuk memperbaiki hal yang salah akan sesuatu yang telah ada dengan tujuan untuk penyempurnaan.

2. Pengertian Tanah

Kamus besar bahasa Indonesia terbitan pustaka Departemen Pendidikan Nasional dan Kebudayaan, mengemukakan bahwa yang dimaksud tanah adalah lapisan permukaan atau lapisan bumi yang di atas sekali.¹⁹ Pengertian tanah ditinjau dari segi *geologis-agronomis*, Tanah adalah lapisan lepas permukaan bumi yang paling atas. Dimanfaatkan untuk menanam tumbuh-tumbuhan disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian dan tanah perkebunan. Sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut tanah bangunan.²⁰

Tanah adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebahagian tubuh bumi yang ada dibawahnya dan sebahagian dari ruang yang diatasnya, dengan pembatasan dalam pasal 4, yaitu: sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah yang bersangkutan, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.²¹

3. Hak Atas Tanah

Hak pada hakekatnya adalah kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada Seseorang terhadap sesuatu (benda / prestasi), sehingga

¹⁹ Mohammad Hatta, *Hukum Tanah Nasional Dalam Perspektif Negara Kesatuan*, (Media Abadi, Yogyakarta, 2005), hlm. 24.

²⁰ Y.W Sunindhia, dan Ninik Widiyanti. *Pembaharuan Hukum Agraria*. (Bina Aksara. Jakarta. 1988). hlm 8

²¹ Boedi Harsono. *Hukum Agraria Indonesia*. (Djambatan. Jakarta: 2008). hlm 262.

menimbulkan hubungan hukum antara keduanya (hubungan subjek objek). Jadi apabila seseorang memperoleh sesuatu hak atas tanah, maka pada orang tersebut telah melekat kekuasaan atas tanah yang disertai pula dengan kewajiban yang diperintahkan oleh hukum, dan perolehan hak atas tanah pada prinsipnya dapat dibedakan dalam:²²

- (1) Perolehan secara *originair*, yaitu perolehan secara asli, misalnya dengan membuka tanah (*okupasi*);
- (2) Perolehan secara *derivatif*, adalah perolehan karena terjadinya peralihan hak secara yuridis, misalnya jual beli, tukar - menukar dan lain sebagainya.

Hak atas tanah memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan oleh penegak hak atas tanah tersebut. Menurut pasal 4 ayat (2) UUPA, hak atas tanah memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula bumi, air, dan ruang angkasa yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan tanah dalam batas-batas menurut undang-undang dan peraturan hukum lainnya.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, pada pasal 4 ayat (1) dan (2) mengemukakan bahwa atas dasar hak menguasai dari Negara ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan perorangan,

²² Widyaiswara, *Hapusnya Hak Atas Tanah* di akses di [landdiary.blogspot.com/2009/12/hapusnya-hak-atas tanah. html](http://landdiary.blogspot.com/2009/12/hapusnya-hak-atas-tanah.html). Tanggal 27 September 2022.

kelompok maupun badan hukum, dimana hak atas tanah ini memberikan wewenang untuk memanfaatkan dan mempergunakannya yang langsung berhubungan dengan tanah itu, dengan batasan UUPA dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi lainnya.²³

4. Pengakuan Hak Penguasaan Tanah

Pembahasan mengenai pengakuan hak milik atas tanah disertai/dikonkritkan dengan penerbitan sertifikat tanah menjadi sangat penting, setidak-tidaknya karena :

- (1) Sertipikat hak atas tanah memberikan kepastian hukum pemilikan tanah bagi pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat. Penerbitan sertipikat dapat mencegah sengketa tanah. Pemilikan sertipikat akan memberikan perasaan tenang dan tentram karena dilindungi dari tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh siapapun.
- (2) Dengan pemilikan sertipikat hak atas tanah, pemilik tanah dapat melakukan perbuatan hukum apa saja sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum dan kesusilaan. Selain itu, sertipikat tanah mempunyai nilai ekonomis seperti disewakan, jaminan hutang, atau sebagai saham.
- (3) Pemberian sertipikat hak atas tanah dimaksudkan untuk mencegah pemilikan tanah dengan luas berlebihan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.

Pengakuan hak milik atas tanah dikonkritkan dengan sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah berdasarkan Pasal 19 ayat (2) UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah. Sertipikat tanah membuktikan bahwa pemegang hak mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu. Sertipikat tanah merupakan salinan buku tanah dan didalamnya terdapat gambar

²³ G. Kartasapoetra, *Masalah Pertanahan Indonesia*, PT Bineka Cipta. Jakarta. 1992, hlm.2.

situasi dan surat ukur. Sertipikat tanah memuat data fisik dan data yuridis sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Data fisik mencakup keterangan mengenai letak, batas, dan luas tanah. Data yuridis mencakup keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Data fisik dan data yuridis dalam Buku Tanah diuraikan dalam bentuk daftar, sedangkan data fisik dalam surat ukur disajikan dalam peta dan uraian. Untuk sertipikat tanah yang belum dilengkapi dengan surat ukur disebut sertipikat sementara. Fungsi gambar situasi pada sertipikat sementara terbatas pada penunjukan objek hak yang didaftar, bukan bukti data fisik.

F. Kerangka Teori

Problematika yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah, akan dikaji dan diungkap, dengan diajukan beberapa teori sebagai unit maupun pisau analisis.

Dalam menjawab problematika penelitian diajukan beberapa teori. Teori ialah sistem pernyataan-pernyataan, pendapat-pendapat, dan pemahaman-pemahaman yang logik dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan

penarikan hipotesa-hipotesa yang dapat diuji padanya.²⁴ Teori akan berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian.²⁵ Teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.²⁶

Teori sebenarnya merupakan suatu generalisasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup faktor yang sangat luas. Kadang-kadang dikatakan orang, bahwa teori itu sebenarnya merupakan *an elaborate hypothesis*, suatu hukum akan terbentuk apabila suatu teori telah diuji dan diterima oleh ilmuwan, sebagai suatu keadaan yang benar dalam keadaan-keadaan tertentu.²⁷

Kerangka teori dan kerangka konsep dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan arahan untuk tercapainya tujuan penelitian ini yang berasal dari pendapat para ilmuwan dan selanjutnya disusun beberapa konsep yang bersumber dari berbagai peraturan dan perundang-undangan yang menunjang tercapainya tujuan penelitian ini.

1. Teori Keadilan Sebagai Grand Teori

Teori Keadilan, yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini selain Teori Negara Hukum. Penganut positivisme hukum

²⁴ Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, hal.3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm.115-116.

²⁵ James E. Mauch, Jack W. Birch, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, Marcel Dekker Inc, New York, 1993, hlm.102.

²⁶ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm.27.

²⁷ Soerjono Soekanto (I), *op. cit.*, hlm. 126-127.

menegaskan bahwa keadilan adalah ketika melaksanakan undang-undang. Esensi keadilan adalah ketika menerapkan hukum/undang-undang. Hans Kelsen sebagai penganut *positivisme* menolak masalah keadilan dijadikan bagian pembahasan dalam ilmu hukum. Menurutnya, keadilan adalah masalah ideologi yang ideal-rasional. Hukum harus diterima apa adanya, yaitu berupa peraturan-peraturan yang dibuat dan diakui oleh negara²⁸ Menurut Friedman, esensi ajaran Kelsen adalah sebagai berikut :²⁹

1. Tujuan teori hukum seperti halnya setiap ilmu, adalah untuk mengurangi kekacauan serta meningkatkan kesatuan.
2. Teori hukum adalah ilmu, dan bukan kehendak. Ia adalah pengetahuan tentang hukum yang ada, dan bukan tentang hukum yang seharusnya ada.
3. Ilmu hukum adalah normatif, dan bukan ilmu alam.
4. Teori hukum sebagai suatu teori tentang norma-norma, tidaklah berurusan dengan persoalan efektifitas norma-norma hukum.
5. Suatu teori tentang hukum sifatnya murni tentang cara pengaturan dan isi yang berubah-ubah menurut jalan atau pola spesifik.

Hubungan antara teori hukum dengan suatu sistem hukum positif tertentu adalah sama halnya dengan hubungan antara hukum yang mungkin dan hukum yang ada. Hukum positif yang sifatnya kaku hanya berpihak kepada penguasa sebagai pemegang kendali suatu negara.

Hukum positif menurut Hart Lon Fuller menjelaskan bahwa esensi hukum terletak pada penggunaan kekuasaan pada unsur paksaan.

²⁸ Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 113

²⁹ *Ibid*, hlm. 112-113

Selain itu John Austin sebagai positivis utama mempertahankan satu-satunya sumber hukum adalah kekuasaan tertinggi.³⁰

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Aristoteles telah menulis secara luas tentang keadilan. Ia menyatakan bahwa keadilan adalah kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antarmanusia. Lebih lanjut, Aristoteles dalam tulisannya *Retorica* membedakan keadilan dalam dua macam yaitu keadilan distributif (*justitia distributiva*) sebagai keadilan yang memberikan kepada setiap orang didasarkan atas jasa-jasanya atau pembagian menurut haknya masing-masing, serta keadilan komulatif (*justitia cummulativa*) sebagai keadilan yang diterima oleh masing-masing anggota tanpa memperdulikan jasa masing-masing. Keadilan komulatif ini didasarkan pada transaksi (*sunallagamata*) baik yang sukarela atau pun tidak.³¹

Selain Aristoteles, Thomas Aquinas juga telah menjabarkan keadilan dengan membedakannya dalam dua kelompok yaitu keadilan umum (*justitia generalis*) dan keadilan khusus (*justitia specialis*). Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum, sedangkan keadilan

³⁰ *Ibid*, hlm. 154-155

³¹ *Ibid*, hlm. 367-368

husus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsional.

Keadilan khusus kemudian dijabarkan dalam tiga bentuk, yaitu:³²

1. Keadilan distributif (*justitia distributiva*) adalah keadilan yang secara proporsional yang diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum;
2. Keadilan komutatif (*justitia commutativa*) adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dengan kontraprestasi.
3. Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*) adalah keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana. Seseorang akan dianggap adil apabila dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya.

Ibnu Taymiyyah juga memberikan pandangan tentang keadilan, bahwa keadilan adalah memberikan sesuatu kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan haknya yang harus diperolehnya tanpa diminta, tidak berat sebelah atau tidak memihak kepada salah satu pihak, mengetahui hak dan kewajiban, mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tetap menurut peraturan yang telah ditetapkan. Keadilan merupakan nilai-nilai kemanusiaan yang asasi dan menjadi pilar bagi berbagai aspek kehidupan, baik individual, keluarga, maupun masyarakat. Keadilan ini tidak hanya menjadi harapan setiap insan/manusia, akan tetapi kitab suci umat Islam (Al Quran) menjadikan keadilan sebagai tujuan risalah samawi.

Konsepsi keadilan Islam menurut Qadri³³ mempunyai arti yang lebih dalam daripada apa yang disebut dengan keadilan distributif dan

³² Wikipedia. *Pancasila*.http://id.wikipedia.org/wiki/Pancasila#Sila_kedua, akses internet tanggal 1 Oktober 2022.

finalnya Aristoteles; keadilan formal hukum Romawi atau konsepsi hukum yang dibuat manusia lainnya. Ia merasuk ke sanubari yang paling dalam dan manusia, karena setiap orang harus berbuat atas nama Tuhan sebagai tempat bermuaranya segala hal termasuk motivasi dan tindakan.

Penyelenggaraan keadilan dalam Islam bersumber pada Al-Qur'an serta kedaulatan rakyat atau komunitas Muslim yakni umat. Makna yang terkandung pada konsepsi keadilan Islam ialah menempatkan sesuatu pada tempatnya, membebaskan sesuatu sesuai daya pikul seseorang, memberikan sesuatu yang memang menjadi haknya dengan kadar yang seimbang.

Prinsip pokok keadilan digambarkan oleh Madjid Khadduri³⁴ dengan mengelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu aspek substantif dan prosedural yang masing-masing meliputi satu aspek dan keadilan yang berbeda. Aspek substantif berupa elemen-elemen keadilan dalam substansi syariat (keadilan substantif), sedangkan aspek prosedural berupa elemen-elemen keadilan dalam hukum prosedural yang dilaksanakan (keadilan prosedural).

Manakala kaidah-kaidah prosedural diabaikan atau diaplikasikan secara tidak tepat, maka ketidakadilan prosedural muncul. Adapun

³³ AA. Qadri, *Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan Dalam Sejarah Pemerintahan Muslim*, PLP2M, Yogyakarta, 1987, hlm.1

³⁴ Madjid Khadduri, *Teologi Keadilan (Perspektf Islam)*, Risalah Gusti, Surabaya, 1999, hlm.119-201.

keadilan substantif merupakan aspek internal dan suatu hukum di mana semua perbuatan yang wajib pasti adil (karena firman Tuhan) dan yang haram pasti tidak adil (karena wahyu tidak mungkin membebani orang-orang yang beriman suatu kezaliman).

Aplikasi keadilan prosedural dalam Islam dikemukakan oleh Ali bin Abu Thalib³⁵ pada saat perkara di hadapan hakim Syuraih dengan menegur hakim tersebut sebagai berikut:

1. Hendaklah samakan (para pihak) masuk mereka ke dalam majelis, jangan ada yang didahulukan;
2. Hendaklah sama duduk mereka di hadapan hakim;
3. Hendaklah hakim menghadapi mereka dengan sikap yang sama;
4. Hendaklah keterangan-keterangan mereka sama didengarkan dan diperhatikan;
5. Ketika menjatuhkan hukum hendaklah keduanya sama mendengar.

Begitu pentingnya berlaku adil atau menegakkan keadilan, sehingga Tuhan memperingatkan kepada orang-orang yang beriman supaya jangan karena kebencian terhadap suatu kaum sehingga memengaruhi dalam berbuat adil, sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur'an Surat *al-Maidah* (5) ayat 8, yakni:

“Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan takwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan”.

³⁵ Hamka, *Tafsir Al-azhar Jus V*, Putaka Panji Mas, Jakarta, 1983, hlm. 125.

Keadilan merupakan masalah penting dan mendesak untuk dipahami dalam kehidupan manusia, baik dalam lingkup bermasyarakat, bernegara, maupun hubungan internasional. Ungkapan ini telah lama disuarakan oleh John Rawls yang dipandang sebagai teori keadilan paling komprehensif hingga kini. Teori Rawls sendiri berangkat dari pemahaman/pemikiran utilitarianisme,³⁶ sehingga banyak mempengaruhi pemikiran Jeremy Bentham, J.S. Mill, dan Hume yang dikenal sebagai tokoh-tokoh utilitarianisme. Sekalipun, John Rawls sendiri lebih sering dimasukkan dalam kelompok penganut Realisme Hukum.³⁷

Begitu pentingnya nilai keadilan dalam masyarakat menuntut agar nilai-nilai tersebut dapat diwujudkan serta hidup terutama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam ukuran negara, masing-masing memiliki teori keadilannya sendiri yang mungkin saja berbeda satu dengan yang lainnya, dan tidak terkecuali Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau kalimatun sawa di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. Konsekuensi Pancasila sebagai ideologi

³⁶ *Ibid*, hlm 88

³⁷ Notohamidjojo, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1973, hlm. 167.

terbuka adalah membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Kesepakatan tersebut adalah kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basic of government*) dan kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).³⁸

Secara material-substansial dan intrinsik Pancasila adalah filosofis. Misalnya, hakikat dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab, belum lagi nilai dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan nilai-nilai di dalam sila-sila lainnya. Kesemuanya adalah bersifat metafisis/filosofis, dalam tata-budaya masyarakat Indonesia pra-kemerdekaan dan masih berlangsung hingga kini dan seharusnya di masa-masa yang akan datang, nilai Pancasila diakui sebagai filsafat hidup atau pandangan hidup yang di praktikkan. Sementara itu, secara formal-konstitusional, bangsa Indonesia mengakui Pancasila adalah dasar negara (filsafat negara) Republik Indonesia. Tidak ada satu undang-undang pun di dalam sistem hukum positif Indonesia yang tidak mencantumkan pengakuan bahwa seluruh struktur, isi, cara bekerja, tujuan, fungsi dan asas-asas dasar serta berbagai kaidah hukum lain sebagainya di dalam setiap Undang-undang yang tidak mencantumkan Pancasila. Secara psikologis dan kultural, bangsa dan budaya Indonesia sederajat dengan bangsa dan budaya manapun.

³⁸ Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. 5.

Karenanya, wajar bangsa Indonesia sebagaimana bangsa-bangsa lain (Cina, India, Arab, Eropa) mewarisi sistem filsafat dalam budayanya. Pancasila adalah filsafat yang di warisi dalam budaya Indonesia yang apabila di cermati dapat di temukan pula di dalam sistem bangsa-bangsa di dunia.³⁹ Secara potensial, filsafat Pancasila akan berkembang bersama dinamika budaya; filsafat Pancasila akan berkembang secara konsepsional, kaya konsepsional dan kepustakaan secara kuantitas dan kualitas. Filsafat Pancasila merupakan bagian dari khasanah dan filsafat yang ada dalam kepustakaan dan peradaban modern.⁴⁰

Lebih jauh Teguh Prasetyo mengatakan bahwa falsafah bangsa Indonesia merupakan falsafah yang lahir atau digali dari budaya dan kehidupan bangsa Indonesia yang sudah ada sejak ratusan tahun yang lalu yang sudah sejak zaman kerajaan-kerajaan kuno. Falsafah atau filsafat Pancasila didasari oleh sikap keseimbangan antara kekeluargaan namun tidak begitu saja mengesampingkan individu. Sebagaimana diungkapkan oleh Soedirman Kartohadiprodjo, Pancasila pada dasarnya bukan individu bebas melainkan individu yang terikat dalam artian kekeluargaan.

³⁹ Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Cet., Pertama Perkasa, Yogyakarta, 2013, hal., 62.

⁴⁰ Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung, 2014, hal. 23.

Terkait dengan pandangan bahwa Pancasila adalah filsafat bangsa Indonesia dalam artian pandangan dunia, maka Pancasila merupakan suatu falsafah yang bersistem, serta obyektif. Sila-sila Pancasila kait mengikat secara bulat atau dalam keutuhan.

Pancasila merupakan dasar negara dan landasan ideologi Indonesia. Dalam penerapan keadilan di Indonesia, Pancasila sangat berperan penting sebagai dasar keadilan sebagaimana disebutkan pada sila ke-2 dan sila ke-5. Sila ke-2 yang berbunyi “kemanusiaan yang adil dan beradab mengandung delapan makna, yaitu:⁴¹

1. Mengakui persamaan derajat persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia;
2. Saling mencintai sesama manusia;
3. Mengembangkan sikap tenggang rasa;
4. Tidak semena-mena terhadap orang lain;
5. Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan;
6. Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan;
7. Berani membela kebenaran dan keadilan;
8. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.

Sila ke-5 yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung sebelas makna, yaitu:⁴²

1. Mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong-royong;
2. Bersikap adil;
3. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
4. Menghormati hak-hak orang lain;

⁴¹ Wikipedia. *Keadilan Sosial*. http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan_sosial akses internet tanggal 1 Oktober 2022.

⁴² Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 156-157.

5. Suka memberi pertolongan kepada orang lain;
6. Menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain;
7. Tidak bergaya hidup mewah;
8. Tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum;
9. Suka bekerja keras;
10. Menghargai hasil karya orang lain.
11. Bersama-sama berusaha mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan Pengamalan Pancasila yang kemudian dicabut dengan Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 butir-butir dari prinsip keadilan juga telah diungkapkan secara jelas, termasuk yang dikemukakan oleh John Rawls. Selanjutnya, pada Pembukaan UUD Tahun 1945, secara tegas juga disebutkan komitmen bangsa Indonesia terhadap keadilan. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat dikatakan keadilan menurut bangsa Indonesia adalah “Keadilan Sosial”.

Menurut Notohamidjojo,⁴³ keadilan sosial menuntut supaya manusia hidup dengan layak dalam masyarakat. Masing-masing harus diberi kesempatan menurut *menselijke waardigheid* (kepatutan kemanusiaan). Pembangunan dan pelaksanaan pembangunan tidak hanya perlu mengandalkan dan mewujudkan keadilan, melainkan juga kepatutan. Istilah kepatutan kemanusiaan dapat pula disebut dengan kepatutan yang wajar atau proporsional.

Keadilan sangat berkaitan erat dengan hak. Hanya saja dalam teorisi keadilan bangsa Indonesia, hak tidak dapat dipisahkan dengan

⁴³ *Ibid*, hlm 67

pasangan anatominya yaitu kewajiban. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab dengan tegas mengamanatkan keserasian antara hak dan kewajiban sebagai manusia yang hidup bermasyarakat. Keadilan hanya akan tegak dalam masyarakat yang beradab atau sebaliknya dan hanya masyarakat beradab yang dapat menghargai keadilan.

Keserasian hak dan kewajiban menunjukkan bahwa manusia adalah makhluk berdimensi monodualistis yaitu sebagai makhluk individual dan makhluk sosial (kolektif). Pengertian adil bagi bangsa Indonesia pun tidak serta merta mengarah kepada suatu maksimum penggunaan barang bagi suatu komunitas (*average utility*, dihitung per kapita) menurut utilitarianisme atau ke arah suatu maksimum penggunaan barang secara merata dengan tetap memperhatikan kepribadian tiap-tiap orang menurut teori keadilan dari John Rawls.

Sesuai dengan keseimbangan hak dan kewajiban, maka keadilan dengan demikian menuntut keserasian antara nilai spiritualisme dan materialisme, individualisme dan kolektivisme, pragmatisme dan *voluntarisme*, *acsetisisme* dan hedonisme, empirisme dan intuisiisme, rasionalisme dan romantisme. Utilitarianisme merupakan suatu aliran pemikiran hukum yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Kemanfaatan diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*).

Pengertian keadilan sosial jauh lebih luas dibandingkan keadilan hukum. Keadilan sosial bukan sekadar berbicara tentang keadilan dalam

arti tegaknya peraturan perundang-undangan atau hukum, namun berbicara lebih luas tentang hak warga negara dalam sebuah negara. Keadilan sosial adalah keadaan dalam mana kekayaan dan sumberdaya suatu negara didistribusikan secara adil kepada seluruh rakyat. Dalam teori ini, terkandung makna bahwa pemerintah dibentuk oleh rakyat untuk melayani kebutuhan seluruh rakyat dan pemerintah yang tidak memenuhi kesejahteraan warga negaranya adalah pemerintah yang tidak berlaku adil.

Keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik materil maupun spiritual. Hal ini berarti keadilan itu tidak hanya berlaku bagi orang kaya saja, tetapi berlaku pula bagi orang miskin, bukan hanya untuk para pejabat, tetapi untuk rakyat biasa pula, dengan kata lain seluruh rakyat Indonesia baik yang berada di wilayah kekuasaan Republik Indonesia maupun bagi Warga Negara Indonesia yang berada di negara lain. Realisme Hukum merupakan aliran pemikiran hukum yang melihat hukum sebagai hasil dari kekuatan sosial dan alat kontrol sosial.

Dalam konteks pembangunan Indonesia, keadilan inipun tidak bersifat sektoral, tetapi meliputi semua lapangan, baik dalam ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan. Hanya dengan demikian akan dapat dipenuhi tujuan nasional yaitu menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan, oleh sebab itu tentunya

dengan tercapainya kemakmuran yang berkeadilan maka akan tercapai pula keadilan yang bermartabat.

Teori keadilan bermartabat menelaah hasil pemikiran filsafati mengenai Pancasila itu dengan menelusuri kelahiran Pancasila. Kesepakatan pertama itu dirumuskan dalam suatu peristiwa hukum penting yaitu dalam suatu pidato yang disampaikan oleh Soekarno dalam sidang *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* atau Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada saat membahas dasar negara, khususnya dalam pidato Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945. Soekarno menyebut dasar negara, atau dapat juga dipahami sebagai dasar dari sistem hukum positif Indonesia yang dikonseptualisasikan sebagai *philosophische grondslag*, sebagai fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya berdiri bangunan, atau apa yang dalam naskah asli pidato Soekarno yaitu suatu gedung, dalam hal ini gedung dimaksud adalah NKRI.

Soekarno juga menyebut Pancasila sebagai *weltan-schauung* yang umum dipahami sebagai pandangan hidup. Manakala naskah pidato Soekarno itu di baca dengan sedikit lebih teliti, *weltanschauung* berarti suatu pemahaman suatu bangsa, yang pada waktu itu diwakili Soekarno mengenai landasan atau alasan didirikannya BKRI, termasuk sistem hukum berdasarkan Pancasila.

Lebih khusus lagi, masih dalam pemahaman berdasarkan naskah pidato Soekarno yang dimaksud dengan *weltanschauung* itu adalah sebagai suatu cara memahami apa sesungguhnya yang dimaksudkan dengan merdeka. Kemerdekaan adalah suatu asas hukum⁴⁴ atau latar belakang yuridis yang lebih dalam, sebelum adanya butir-butir konsepsi mengenai Pancasila atau lima dasar serta lima asas itu mengkristal dalam rumusan yang di pahami saat ini.⁴⁵

Selain mendasar, ciri lainnya dari berpikir secara kefilosofan dicirikan secara sistematis. Sistematis berasal dari kata sistem yang artinya kebulatan dan sejumlah unsur yang saling berhubungan menurut tata pengaturan untuk mencapai suatu maksud atau menunaikan, suatu peranan tertentu. Dalam mengemukakan jawaban terhadap sesuatu masalah, digunakan pendapat atau argumen yang merupakan uraian kefilosofan yang saling berhubungan secara dan terkandung adanya maksud atau tujuan tertentu.⁴⁶

2. Teori Sistem Hukum Sebagai Middle Teori

Pada hakikatnya, sebuah sistem adalah sebuah unit yang beroperasi dengan batas-batas tertentu. Suatu sistem hukum dalam

⁴⁴ Menurut van Elkema Hommes, sebagaimana dikutip Sudikno Mertokusumo, asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Sudikno mengutip hal itu dari Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, BPK Gunung Mulia, 1975, hlm., 49. Sedangkan Sudikno sendiri mengartikan asas atau prinsip hukum, merujuk Scholten, *Verzamelde Geschriften*, adalah pikiran dasar hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat dikemukakan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret. Lihat, Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cet., Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm., 34.

⁴⁵ Teguh Prasetyo dan Absul Halim Barkatullah, (2012), *Op. Cit.*, hlm., 387.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm., 2-3

operasi aktualnya merupakan sebuah organisme kompleks dimana struktur, substansi dan kultur berinteraksi. Untuk menjelaskan latar belakang dan efek dari setiap bagiannya diperlukan peranan dari banyak elemen sistem tersebut. Struktur dan substansi merupakan ciri-ciri kukuh yang terbentuk pelan-pelan oleh kekuatan-kekuatan sosial dalam jangka panjang.

Semua itu memodifikasi tuntutan-tuntutan yang berlangsung dan pada dirinya merupakan endapan jangka panjang dari tuntutan-tuntutan sosial lainnya. Sistem bisa bersifat mekanis, organis, atau sosial. Tubuh manusia, sebuah mesin pinball, dan gereja Katolik Roma semuanya adalah sistem. David Easton telah mendefinisikan sistem politik sebagai kumpulan interaksi dengan mempertahankan batas-batas tertentu yang bersifat bawaan dan dikelilingi oleh sistem-sistem sosial lainnya yang terus menerus menimpakan pengaruh padanya.⁴⁷ Teori sistem hukum, yang dikembangkan oleh Friedmann, menguraikan bahwa hukum sebagai suatu sistem, dalam operasinya memiliki tiga komponen yang saling berinteraksi, yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*) dan kultur (*culture*). Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum. Sistem hukum meliputi tiga komponen yaitu:

1. *Legal structure*, yaitu bagian-bagian yang bergerak di dalam suatu mekanisme, yang merupakan kelembagaan yang diciptakan oleh

⁴⁷ M. Khozim, *Sistem Hukum: Perspektif Ilmu Sosial*, (Bandung: Nusa Indah, 2009), hlm. 6

system hukum dan mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum (mencakup wadah dari sistem hukum seperti lembaga-lembaga hukum, dan hubungan atau pembagian kekuasaan antar lembaga hukum);

2. Legal substance yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh system hukum, yang berupa norma-norma hukum, baik peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur; dan
3. *Legal culture* yang berupa ide-ide, sikap, harapan dan pendapat tentang hukum sebagai keseluruhan factor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempatnya orang untuk menerima hukum atau sebaliknya.

Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan

fungsi perundang-undangnya belaka, malainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.⁴⁸ Dalam sistem hukum harus ada kompromi antara ketiga unsur tersebut, ketiga unsur tersebut harus mendapatkan perhatian secara proporsional seimbang.

3. Teori Hukum Progresif Sebagai *Applied Theory*

Kegagalan Hukum positif dalam menjawab rasa keadilan masyarakat memunculkan sebuah pendapat-pendapat atau aliran-aliran dalam mereformasi hukum. Muncul berbagai aliran hukum baru seperti *legal Realism*, *Critical legal Studies*, *Responsif of Law* dan Hukum Progresif. Ada kesamaan mendasar dalam aliran-aliran hukum post-modern tersebut dalam mengkritisi hukum positif, yaitu hukum bukan merupakan sesuatu yang telah selesai sehingga penghambaan terhadap undang-undang ditolak secara tegas.

Teori hukum progresif digagas oleh Satjipto Rahardjo, sebagai reaksi dari kegagalan cara penyelenggaraan hukum di Indonesia. Meski setiap kali permasalahan hukum terjadi dalam nuansa transisi, namun penyelenggaraan hukum terus dijalankan sebagaimana layaknya kondisi normal. Hukum tidak saja diselenggarakan sebagai suatu rutinitas. Hukum juga diperdagangkan sebagai barang dagangan. Akibatnya, hukum berkembang sangat lambat dan cenderung stagnan.

Dalam hukum progresif, hukum adalah untuk manusia bukan manusia untuk hukum. Hukum harus peka terhadap sesuatu yang terjadi di

⁴⁸ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta Toko Gunung Agung, 2002, hlm. 96

masyarakat. Hukum harus mempunyai nurani hukum dalam menciptakan keadilan masyarakat. Hukum progresif memandang hukum sebagai kajian sosial yang berhubungan dengan politik, ekonomi, budaya dan sosiologi. Hukum bukan sesuatu yang tertutup terhadap dunia luar (*open logical system*). Hukum progresif menurut Satjipto Rahardjo lebih dekat dengan *Sociological Jurisprudence*.

Paradigma hukum progresif sangat menolak *mainstream* seperti ini yang berpusat pada aturan/mekanisme hukum positivistik, dan hukum progresif membalik paham ini. Kejujuran dan ketulusan menjadi mahkota penegakan hukum. Empati, kepedulian, dan dedikasi menghadirkan keadilan, menjadi roh penyelenggara hukum. Kepentingan manusia (kesejahteraan dan kebahagiaannya) menjadi titik orientasi dan tujuan akhir dari hukum. Para penegak hukum menjadi ujung tombak perubahan.⁴⁹

Dalam logika inilah revitalisasi hukum dilakukan. Perubahan tak lagi pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasi hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Aksi perubahan pun bisa segera dilakukan tanpa harus menunggu perubahan peraturan, karena pelaku hukum progresif dapat melakukan pemaknaan yang progresif terhadap peraturan yang ada. Menghadapi suatu aturan, meskipun aturan itu tidak aspiratif misalnya, aparat penegak hukum yang progresif tidak harus menepis keberadaan aturan itu. Ia setiap kali bisa melakukan interpretasi⁵⁰

⁴⁹ Sudjiono Sastroatmojo, *Konfigurasi Hukum Progresif*, Artikel dalam Jurnal Ilmu Hukum, Vol.8 No 2 September 2005, hlm 186.

⁵⁰ Satjipto Rahardjo, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006 hlm 3-4.

secara baru terhadap aturan tersebut untuk memberi keadilan dan kebahagiaan pada pencari keadilan.⁵¹

Berdasarkan uraian diatas, hukum progresif, sebagaimana hukum yang lain seperti positivisme, realisme, dan hukum murni, memiliki karakteristik yang membedakannya dengan yang lain, sebagaimana akan diuraikan dibawah ini.⁵² Pertama, paradigma dalam hukum progresif adalah, bahwa “hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia”. Artinya paradigma hukum progresif mengatakan bahwa *hukum adalah untuk manusia*. Pegangan, optik atau keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral dalam ber hukum, melainkan manusialah yang berada di titik pusat perputaran hukum.

Hukum itu berputar di sekitar manusia sebagai pusatnya. Hukum ada untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Apabila kita berpegangan pada keyakinan bahwa manusia itu adalah untuk hukum, maka manusia itu akan selalu diusahakan, mungkin juga dipaksakan, untuk bisa masuk ke dalam skema-skema yang telah dibuat oleh hukum. Sama halnya, ketika situasi tersebut di analogkan kepada undang-undang penanaman modal yang saat ini cenderung hanya mengedepankan kepentingan investasi belaka, tanpa melihat aspek keadilan dan keseimbangan sosial masyarakat. Sewajarnya bahwa undang-undang penanaman modal sebagai regulasi yang pada kaitannya juga dengan

⁵¹ Sudjiono Sastroatmojo, *Konfigurasi...op,cit.*

⁵² Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Kompas, Jakarta, 2007, hlm 139-147.

pembangunan ekonomi di Indonesia diciptakan untuk pemenuhan hak dasar masyarakat. Bukan dengan tujuan sebaliknya, masyarakat menjadi *victim* akibat dari aturan tersebut.

Kedua, hukum progresif menolak untuk mempertahankan *status quo* dalam ber hukum. Mempertahankan *status quo* memberikan efek yang sama, seperti pada waktu orang berpendapat, bahwa hukum adalah tolak ukur semuanya, dan manusia adalah untuk hukum. Cara ber hukum yang demikian itu sejalan dengan cara positivistik, normative dan legalistik. Sekali undang-undang mengatakan atau merumuskan seperti itu, kita tidak bias berbuat banyak, kecuali hukumnya dirubah lebih dulu. Dalam hubungan dengan ini, ada hal lain yang berhubungan dengan penolakan terhadap cara ber hukum yang *pro status quo* tersebut, yaitu berkaitan dengan perumusan-perumusan masalah kedalam perundang-undangan. Subtansi undang-undang itu berangkat dari gagasan tertentu dalam masyarakat yang kemudian bergulir masuk ke lembaga atau badan legislatif.

Terakhir adalah, hukum progresif memberikan perhatian besar terhadap peranan perilaku manusia dalam hukum. Ini bertentangan dengan diametral dengan paham, bahwa hukum itu hanya urusan peraturan. Peranan manusia disini merupakan konsekuensi terhadap pengakuan, bahwa sebaiknya kita tidak berpegangan secara mutlak kepada teks formal suatu peraturan. Diatas telah dijelaskan betapa besar risiko dan akibat yang akan dihadapi apabila kita “menyerah bulat-bulat” kepada peraturan. Cara

berhukum yang penting untuk mengatasi kemandegan atau stagnasi adalah dengan membebaskan diri dari dominasi yang membuta kepada teks undang-undang. Cara seperti ini bias dilakukan, apabila kita melibatkan unsur manusia atau perbuatan manusia dalam berhukum. Karena pada dasarnya *the live of law has not been logis, but experience*.⁵³

Hukum progresif dipandang sebagai sebuah pendekatan yang melihat dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum, ide penegakan hukum progresif adalah untuk membebaskan manusia dari belenggu hukum. Hukum berfungsi memberi panduan dan tidak membelenggu yaitu hukum harus mampu menyelesaikan problem konkrit masyarakat sehingga tercapai keadilan *substantif*, suatu keadilan yang tidak hanya terpaku pada teks-teks hukum secara tertulis (*positivistik*), yaitu cara berpikir yang bersifat *normative an-sich*, di dasarkan pada teks peraturan atau undang-undang secara kaku, cara pemikiran demikian biasanya digunakan oleh aliran hukum positivisme yaitu aliran hukum yang bersifat normatif. Manusia yang berperan lebih penting.⁵⁴

Pendekatan hukum progresif berangkat dari dua asumsi dasar. **Pertama:** hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya.⁵⁵ Berkaitan dengan hal tersebut, maka kehadiran hukum pertanahan dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan bukan untuk dirinya sendiri artinya tidak sekedar untuk teks-teks hukum pertanahan tersebut dibuat atau sekedar memenuhi

⁵³ Penjelasan bahwa hukum itu adalah prilaku, bukan aturan, lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum Itu Perilaku Kita Sendiri*, artikel pada Harian Kompas, 23 September 2002.

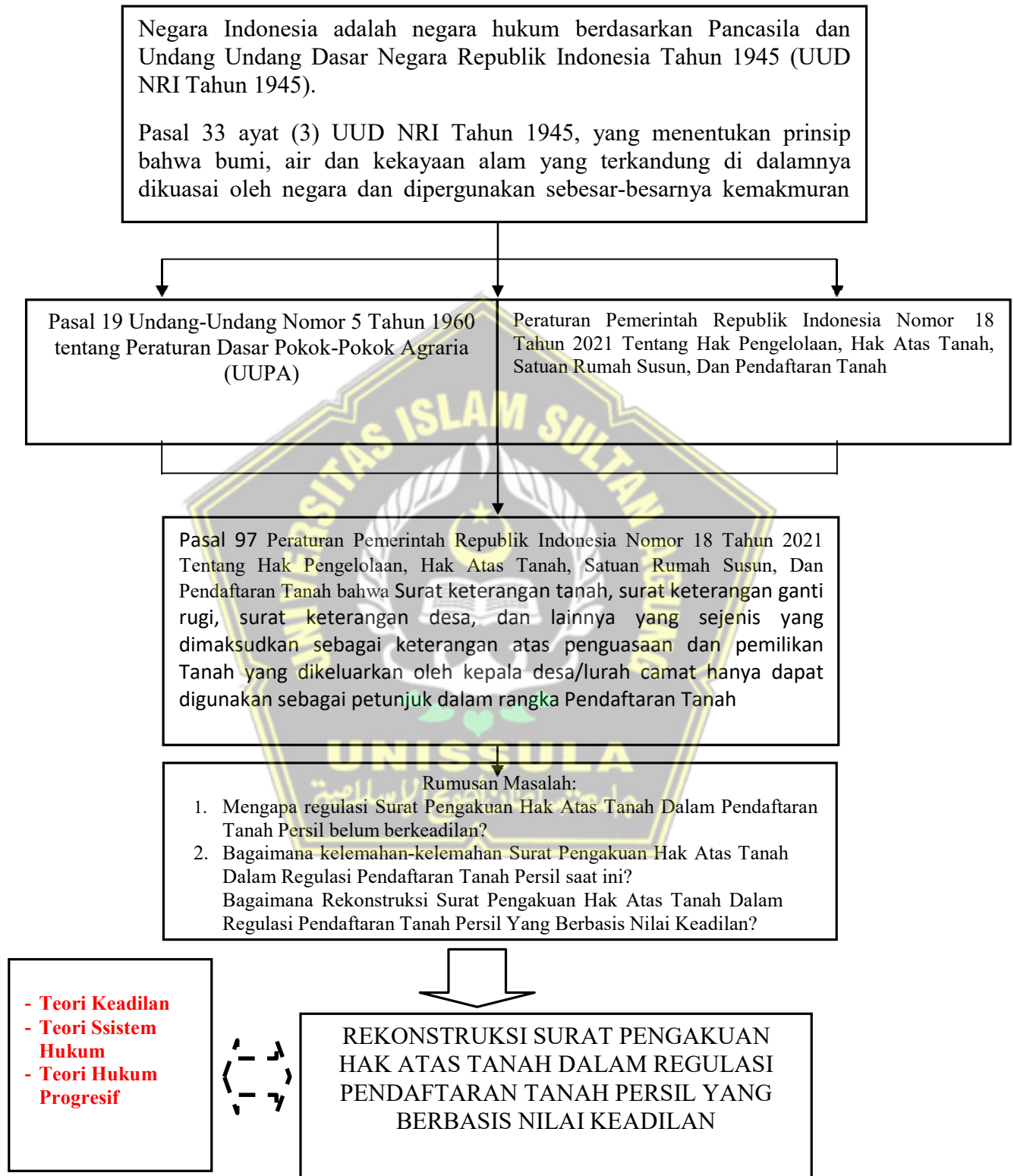
⁵⁴Satjipto Rahardjo (IV), *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, cetakan ketiga, Januari 2008. hlm.xix

⁵⁵Satjipto Rahardjo (II), *op. cit.*, hlm. 5

formalitas sistem pendaftaran tanah, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar yaitu untuk merumuskan rekonstruksi kedudukan otoritas jasa keuangan (OJK) dalam pengawasan untuk meningkatkan kesehatan perbankan berbasis nilai keadilan. **Kedua:** hukum bukan merupakan institusi yang mutlak serta final melainkan sangat bergantung pada bagaimana penegak hukum melihat dan menggunakannya. Pemahaman yang demikian menunjukkan bahwa hukum pertanahan bukan merupakan institusi yang mutlak serta final melainkan sangat bergantung pada bagaimana SDM dalam melihat dan menggunakannya. Oleh karena itu menurut Satjipto Rahardjo hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).⁵⁶ Hukum bukan untuk hukum itu sendiri melainkan hukum untuk manusia

⁵⁶*Ibid*, hlm. 6

G. Kerangka Pemikiran



H. Metode Penelitian

Untuk keberhasilan suatu penelitian yang baik dalam memberikan gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian sangat ditentukan oleh metode yang digunakan dalam penelitian. Dapat dikutip pendapat Soeryono Soekanto mengenai penelitian hukum, sebagai berikut:⁵⁷

“Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian yang ditimbulkan di dalam gejala yang bersangkutan”.

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah Paradigma Konstruktivisme, yaitu pendekatan secara teoritis untuk komunikasi yang dikembangkan Tahun 1970-an oleh Jesse Deli dan rekan-rekan sejawatnya.

Teori konstruktivisme menyatakan bahwa individu melakukan interpretasi dan bertindak menurut berbagai kategori konseptual yang ada dalam pikirannya. Menurut teori ini, realitas tidak menunjukkan dirinya dalam bentuknya yang kasar, tetapi harus disaring terlebih dahulu melalui bagaimana cara seseorang melihat sesuatu.⁵⁸

⁵⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm. 43.

⁵⁸ Morissan, *Teori Komunikasi Organisasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 7

Konstruktivisme menolak pandangan positivisme yang memisahkan subjek dan objek komunikasi. Dalam pandangan konstruktivisme, bahasa tidak lagi hanya dilihat sebagai alat untuk memahami realitas objektif belaka dan dipisahkan dari subjek sebagai penyampai pesan. Konstruktivisme justru menganggap subjek sebagai faktor sentral dalam kegiatan komunikasi serta hubungan-hubungan sosialnya. Subjek memiliki kemampuan melakukan kontrol terhadap maksud-maksud tertentu dalam setiap wacana.

Teori konstruktivisme menyatakan bahwa individu menginterpretasikan dan beraksi menurut kategori konseptual dari pikiran. Realitas tidak menggambarkan diri individu namun harus disaring melalui cara pandang orang terhadap realitas tersebut. Teori konstruktivisme dibangun berdasarkan teori yang ada sebelumnya, yaitu konstruksi pribadi atau konstruksi personal (*personal construct*) oleh George Kelly. Ia menyatakan bahwa orang memahami pengalamannya dengan cara mengelompokkan berbagai peristiwa menurut kesamaannya dan membedakan berbagai hal melalui perbedaannya.

Paradigma konstruktivisme ialah paradigma di mana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma konstruktivisme ini berada dalam perspektif interpretivisme (penafsiran) yang terbagi dalam tiga jenis, yaitu interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutik. Paradigma

konstruktivisme dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis.

Menurut paradigma konstruktivisme realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang, seperti yang biasa dilakukan oleh kaum positivis. Konsep mengenai konstruksionis diperkenalkan oleh sosiolog *interpretative*, Peter L. Berger bersama Thomas Luckman. Dalam konsep kajian komunikasi, teori konstruksi sosial bisa disebut berada diantara teori fakta sosial dan defenisi sosial.⁵⁹

Paradigma konstruktivisme yang ditelusuri dari pemikiran Weber⁶⁰, menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam, karena manusia bertindak sebagai agen yang mengkonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik itu melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku menurut Weber, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan perorang yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya.

Paradigma konstruktivis dipengaruhi oleh perspektif interaksi simbolis dan perspektif strukturan fungsional. Perspektif interaksi simbolis

⁵⁹ Eriyanto. *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, LKIS, Yogyakarta, 2004, hlm. 13

⁶⁰ Max Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*, New York, 1985, hlm. 5

ini mengatakan bahwa manusia secara aktif dan kreatif mengembangkan respons terhadap stimulus dalam dunia kognitifnya. Dalam proses sosial, individu manusia dipandang sebagai pencipta realitas sosial yang relatif bebas di dalam dunia sosialnya. Realitas sosial itu memiliki makna manakala realitas sosial tersebut dikonstruksikan dan dimaknakan secara subjektif oleh individu lain, sehingga memantapkan realitas itu secara objektif.

2. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Macam-macam pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah:⁶¹

- a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*);
- b. Pendekatan kasus (*case approach*);
- c. Pendekatan historis (*historical approach*);
- d. Pendekatan komparatif (*comparative approach*);
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih ditujukan kepada pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi

⁶¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 93.

yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁶² Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan.⁶³ Penulis melakukan penelitian dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum (“*rechtsbeginselen*”) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.⁶⁴

Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian hukum non-doktrinal⁶⁵ dengan pendekatan *socio legal research*. Di dalam pendekatan *socio-legal research* berarti terdapat dua aspek penelitian. Pertama, aspek *legal research*, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti "norm" peraturan perundang-undangan dan kedua, *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis⁶⁶. Pendekatan ini tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda. Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks, yaitu konteks masyarakatnya.⁶⁷

Dalam penelitian ini dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui

⁶² *Ibid.*, hlm. 93.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 94.

⁶⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 252.

⁶⁵ Penelitian hukum non doktrinal adalah metode penelitian empiris. Soetandyo, *Ibid.*, hlm. 148.

⁶⁶ Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, hlm. 80-81.

⁶⁷ Soerjono Soekanto (II), *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 9.

sumber-sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaannya. Penelitian ini juga menggunakan data kualitatif apabila diperlukan untuk mendukung validitas data kualitatif.

Dalam penelitian ini dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber-sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaannya. Penelitian ini juga menggunakan data kualitatif apabila diperlukan untuk mendukung validitas data kualitatif.

3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis. Menurut Soerjono Soekanto deskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.⁶⁸

Penelitian deskriptif analitis merupakan tipe penelitian untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang suatu gejala sosial atau fenomena yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat dengan cara hanya memaparkan fakta-fakta secara sistematis, sesuai dengan kebutuhan dari penelitian.⁶⁹ Dengan penelitian deskriptif analitis ini dapat dengan mudah mengetahui masalah (kasus) yang dihubungkan dengan fenomena atau gejala lain yang berhubungan dan menjelaskan tentang

12. ⁶⁸Soerjono, Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981), hlm.

⁶⁹Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 53.

Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan.

4. Sumber dan Jenis Data

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber dan jenis data sebagai berikut :

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan alat lainnya.⁷⁰

Wawancara secara langsung dan bebas terpimpin dengan pihak-pihak yang berwenang dan mengetahui serta terkait dengan Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan.

- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan,⁷¹ meliputi :

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu Bahan Hukum yang mempunyai otoritas (*autoratif*), yang terdiri dari :⁷²

- a) Peraturan perundang-undangan;
- b) Catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan;
- c) Putusan hakim.

⁷⁰ P. Joko Subagyo, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 87

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 88

⁷² Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 47

Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam disertasi ini, meliputi :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2000 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- e) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah
- f) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan
- g) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah
- h) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan.

- 2) Bahan hukum sekunder merupakan data yang diperoleh dari beberapa informan yang terpercaya untuk menguatkan data primer. Data sekunder yang termasuk dalam penelitian ini yaitu : Kantor Pertanahan dan Kantor Pajak Bumi dan Bangunan serta dinas terkait.
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelesan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, majalah/jurnal atau surat kabar sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini.⁷³

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah teknik atau cara-cara yang dapat digunakan oleh peneliti untuk pengumpulan data. Teknik dalam menunjuk suatu kata yang abstrak dan tidak diwujudkan dalam benda, tetapi hanya dapat dilihat penggunaannya melalui: angket, wawancara, pengamatan, ujian (tes), dokumentasi, dan lain-lain. Peneliti dapat menggunakan salah satu atau gabungan teknik tergantung dari masalah yang dihadapi atau yang diteliti.

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam proses penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Teknik pengumpulan data yang diperlukan disini

⁷³ Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 23.

adalah teknik pengumpulan data mana yang paling tepat, sehingga benar-benar didapat data yang valid dan reliable.

Berkaitan dengan hal tersebut, teknik pengumpulan data yang digunakan penelitian ini melalui :

a. Studi Lapangan

Metode wawancara dianggap sebagai metode yang paling efektif dalam pengumpulan data primer di lapangan, karena memperoleh informasi dengan cara bertanya langsung pada yang diwawancarai. *Interview* yang digunakan dalam penelitian ini adalah *interview* bebas terpimpin, yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi wawancara yang berlangsung⁷⁴. Pengumpulan data dan informasi yang dilakukan dengan cara tanya jawab secara lisan dengan responden yang telah ditentukan dan terkait langsung dengan obyek penelitian.

b. Studi Kepustakaan.

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data sekunder dari berbagai buku, dokumen dan tulisan yang relevan untuk menyusun konsep penelitian serta mengungkap obyek penelitian. Studi kepustakaan dilakukan dengan banyak melakukan telaah dan pengutipan berbagai teori yang relevan untuk menyusun konsep

⁷⁴ Rowland Pasaribu, Teknik Pengumpulan Data,
<https://rowlandpasaribu.files.wordpress.com/2012/09/teknik-pengumpulan-data.pdf>,
diakses pada tanggal 24 Oktober 2022, pukul 01.43 WIB

penelitian. Studi kepustakaan juga dilakukan untuk menggali berbagai informasi dan data faktual yang terkait atau merepresentasikan masalah-masalah yang dijadikan obyek penelitian, yaitu Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan

6. Penentuan Sampel

Pentuan sampel dalam penelitian ini, peneliti menggunakan *purposive sampling*. Menurut Sugiyono bahwa *purposive sampling* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.⁷⁵ Sampel adalah sebagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi,⁷⁶ meskipun sampel hanya merupakan bagian dari populasi, kenyataan-kenyataan yang diperoleh dari sampel itu harus dapat menggambarkan dalam populasi.

Teknik pengambilan data sampel ini biasanya didasarkan oleh pertimbangan tertentu, misalnya keterbatasan waktu, tenaga dan dana sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar dan jauh. Adapun cara dalam penentuan sampel, peneliti menggunakan cara *purposive sampling*. Hal ini dilakukan dengan cara mengambil subjek bukan didasarkan atas strata, random atau daerah tetapi didasarkan atas adanya tujuan tertentu.

7. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan langkah selanjutnya mengolah hasil penelitian menjadi suatu laporan. Analisis data adalah proses

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 126

⁷⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 120.

pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori dan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.⁷⁷

Metode analisis data kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini, menghasilkan data diskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan oleh responden, data yang berhasil dikumpulkan baik yang diperoleh dari data sekunder, bahan hukum primer, maupun bahan hukum sekunder dan tersier diproses secara normative dengan menguraikan secara deskriptif dan preskriptif. Data tersebut kemudian dianalisa secara interpretatif menggunakan teori maupun hukum positif yang telah dituangkan kemudian secara induktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.⁷⁸

I. Sistematika Penulisan

Penulisan disertasi ini dibagi dalam 6 (Enam) bab, yakni sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan membahas tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teori, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan, dan Originalitas/Keaslian Penelitian.

⁷⁷ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Roskarya, 1996), hlm.3.

⁷⁸ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997, hlm. 32

Bab kedua merupakan bab mengenai Kajian Teori/ Kajian Pustaka. Bab ketiga merupakan bab yang menguraikan tentang permasalahan pertama yaitu Kedudukan Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Proses Pendaftaran Tanah. Bab keempat, menguraikan permasalahan kedua yaitu kelemahan Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Proses Pendaftaran Tanah saat ini. Bab kelima, membahas tentang permasalahan ketiga yaitu Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Proses Pendaftaran Tanah Yang Berbasis Nilai Keadilan. Bab keenam, merupakan bab penutup yang akan menyimpulkan hasil penelitian, yang kemudian akan diikuti dengan pemberian saran-saran atau rekomendasi terhadap hasil-hasil penemuan penelitian disertasi ini

J. Originalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran penulis atas hasil-hasil penelitian yang ada, penelitian mengenai **“REKONSTRUKSI SURAT PENGAKUAN HAK ATAS TANAH DALAM REGULASI PENDAFTARAN TANAH PERSIL YANG BERBASIS NILAI KEADILAN”** ini belum pernah dilakukan dalam topik dan permasalahan-permasalahan yang sama. Dengan demikian penelitian ini merupakan penelitian yang baru dan asli sesuai dengan asas-asas keilmuan, yaitu jujur, rasional, objektif dan terbuka untuk kritikan-kritikan yang sifatnya membangun dengan topik dan permasalahan dalam penelitian ini. Adapun tabelnya adalah sebagai berikut :

No.	Judul Penelitian	Penyusun	Hasil Penelitian	Kebaruan Teori (Temuan)
1.	Rekonstruksi Pendaftaran Tanah Adat Yang Berbasis Nilai Keadilan	Ronal Ravianto (Disertasi) Universitas Islam Sultan Agung, 2017	Penelitian ini menggunakan metode Yuridis Empiris dengan fokus studi : - Permohonan Hak Milik Atas Negara Bekas Recht Van Opstal Verponding Nomor 1207 di Desa Balunglor Kecamatan Balung Kabupaten Jember - Analisis yang dilakukan oleh kantor Pertanahan dalam rangka pendaftaran tanah Bekas Recht Van Opstal Verponding	Menjabarkan rekonstruksi regulasi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Persil belum berkeadilan. .
2.	Pendaftaran Konversi Tanah Hak Milik Adat oleh Ahli Waris	Agung Rahardja (Disertasi) Universitas Brawijaya, 2016	Penelitian ini menggunakan metode penelitian Yuridis Empiris dengan fokus studi : - Peran BPN dalam Pendaftaran Konversi Tanah Hak Milik Adat - Penyelesaian Sengketa Warisan Tanah yang masih berupa Tanah Adat yang belum di Konversi	Menjabarkan rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Rekonstruksi

Sebelum mendefinisikan Rekonstruksi, terlebih dahulu penulis akan menjelaskan pengertian konstruksi dalam judul penulisan ini, karena kata konstruksi pada rekonstruksi merupakan kata yang menerangkan kata rekonstruksi itu sendiri. Tujuannya adalah agar dapat mengetahui jelas perbedaan-perbedaan dari makna-makna tersebut, sehingga mampu memberikan pemahaman maksud dari penelitian ini.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi keempat, konstruksi adalah susunan dan hubungan kata dalam kalimat atau kelompok kata. Makna suatu kata ditentukan oleh konstruksi dalam kalimat atau kelompok kata.⁷⁹ Menurut Sarwiji yang dimaksud dengan makna konstruksi (*construction meaning*) adalah makna yang terdapat dalam konstruksi kebahasaan.⁸⁰ Jadi, makna konstruksi dapat diartikan sebagai makna yang berhubungan dengan kalimat atau kelompok kata yang ada di dalam sebuah kata dalam kajian kebahasaan. Konstruksi dapat juga didefinisikan sebagai susunan (model, tata letak) suatu bangunan (jembatan, rumah, dan lain sebagainya).

⁷⁹ Hasan Alwi, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*, Jakarta: PT. Balai Pustaka, 2007, hlm. 590

⁸⁰ Sarwiji Suwandi, *Semantik Pengantar Kajian Makna*, Yogyakarta: Media Perkasa, 2008, , hlm. 232

Kata konstruksi ini dalam kenyataannya adalah konsep yang cukup sulit untuk dipahami dan disepakati. Kata konstruksi mempunyai beragam interpretasi, tidak dapat didefinisikan secara tunggal, dan sangat tergantung pada konteksnya. Beberapa definisi konstruksi berdasarkan konteksnya perlu dibedakan atas dasar: proses, bangunan, kegiatan, bahasa dan perencanaan.

Berdasarkan uraian diatas definisi makna konstruksi dalam konteks hubungannya dengan penelitian ini memiliki arti suatu bentuk, tata cara atau secara lebih luas merupakan pola-pola hubungan yang ada di dalam suatu system yang membentuk suatu proses kerja dalam hal ini proses perencanaan peraturan daerah. Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah rekonstruksi Rekonstruksi memiliki arti bahwa "re" berarti pembaharuan sedangkan "konstruksi" sebagaimana penjelasan diatas memiliki arti suatu system atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.⁸¹ sedangkan menurut James P. Chaplin reconstruction merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa untuk menjelaskan

⁸¹ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996, hlm. 469.

perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu 09 yang bersangkutan.⁸²

Salah satunya seperti yang disebutkan Yusuf Qardhawi rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan bukanlah menampilkan suatu yg benar-tanganbenar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.⁸³

Rekonstruksi adalah menyusun kembali ataupun usaha untuk memeriksa kembali kejadian yang sebenarnya terhadap suatu delik yang dilakukan dengan mengulangi kembali peragaanya sebagaimana kejadian yang sebenarnya. Hal ini dilakukan baik oleh penyidik ataupun hakim untuk memperoleh keyakinan.⁸⁴ Pengertian rekonstruksi (*reconstruction*) menurut *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *the act or process of re-building, re-creating, or re-organizing something*.⁸⁵ Dari pengertian tersebut rekonstruksi diartikan sebagai kegiatan atau proses untuk membangun

⁸² James P. Chaplin, *Kamus Lengkap Psikologi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997, hlm. 421

⁸³ Yusuf Qardhawi, *Problematika Rekonstruksin Ushul Fiqh*, Al-Fiqh Al-Islami bayn Al-Ashalah wa At-Tajdid, Tasikmalaya, 2014, hlm. 89

⁸⁴ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1989, hlm. 145

⁸⁵ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-7, West Group, S.T.Paul Minn, 1999, hlm. 1278

kembali/menciptakan kembali/melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu. Dalam konteks hukum maka rekonstruksi hukum berarti sebagai proses untuk membangun kembali hukum. Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan atau ide tentang hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum dalam kaitannya dengan regulasi penerapan *mediasi penal* dalam penanganan kasus KDRT.

Rekonstruksi hukum merupakan satu langkah untuk menyempurnakan aturan hukum yang ada dengan merespon perubahan masyarakat. Selain itu juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan bahan hukum atau hukum positif melalui penalaran yang logis. sehingga dapat dicapai hasil yang dikehendaki: Artinya, rekonstruksi merupakan menata kembali dan mensinkronkan beberapa aturan hukum yang ada. Dalam melakukan konstruksi hukum Scholten memberikan perhatian terhadap tiga syarat yaitu⁸⁶

- 1) Rekonstruksi harus mampu meliputi seluruh bidang hukum positif yang bersangkutan.
- 2) Tidak boleh ada pertentangan logis didalamnya. Misalnya, ada ajaran yang menyatakan, bahwa pemilik bisa menjadi pemegang hipotik atas barang miliknya sendiri. Ajaran ini merupakan pembuatan konstruksi yang salah karena hipotik sendiri merupakan hak yang dimiliki oleh seseorang atas milik orang lain.

⁸⁶ Satjipto Rahardjo, *limu Hukum*, Bandung: PT Cipta Aditya Bhakti, 2000, hlm. 103

Rekonstruksi hendaknya memenuhi syarat keindahan. Artinya, tidak merupakan sesuatu yang dibuat-buat hendaknya memberikan gambaran yang jelas dan sederhana.

B. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pasal 19 Ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa yang mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah Pemerintah. Namun dalam pasal ini tidak menyebutkan instansi Pemerintah mana yang mengadakan pendaftaran tanah tersebut. Begitu pula di dalam Pasal 1 PP No. 10 Tahun 1961 hanya menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah.

Pasal 19 Ayat (3) UUPA menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria. Dalam Penjelasan Umum Angka IV UUPA dinyatakan bahwa "Pendaftaran tanah akan diselenggarakan dengan mengingat pada kepentingan serta keadaan negara dan masyarakat, lalu lintas sosial ekonomi dan kemungkinan-kemungkinannya dalam bidang personel dan peralatannya. Oleh karena itu, akan didahulukan penyelenggaraannya di kota-kota lambat laun meningkat pada kadaster yang meliputi wilayah Negara".

A.P. Parlindungan menyatakan bahwa pendaftaran tanah itu mahal sekali anggarannya, sehingga tergantung dari anggaran yang tersedia, kepegawaian dan sarana maupun prasarana yang diperlukan sehingga diprioritaskan daerah-daerah tertentu terutama yang mempunyai lalu lintas perdagangan yang tinggi satu dan lainnya menurut pertimbangan dari menteri yang bersangkutan dan urgensi yang ada, sungguh pun pada waktu itu di seluruh wilayah Indonesia di tiap kabupaten sudah ada Kantor-kantor Agraria dan Pertanahan.⁸⁷

Pasal 19 Ayat (3) UUPA; Penyelenggaraan pendaftaran tanah diprioritaskan di daerah perkotaan disebabkan di daerah ini lalu lintas perekonomian lebih tinggi daripada di daerah pedesaan. Selanjutnya, pendaftaran tanah diselenggarakan di daerah pedesaan. Pendaftaran tanah juga bergantung pada anggaran negara, petugas pendaftaran tanah, peralatan yang tersedia, dan kesadaran masyarakat pemegang hak atas tanah.⁸⁸

UUPA menetapkan bahwa bagi rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya pendaftaran tanah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 Ayat (4) UUPA, yaitu "Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran yang termaksud dalam Ayat 1 di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu disebabkan dari

⁸⁷A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm. 113.

⁸⁸ Rachmad Nur Nugroho, *PELAKSANAAN PENDAFTARAN HAK MILIK ATAS TANAH SECARA SISTEMATIS LENGKAP DENGAN BERLAKUNYA PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/ KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 35 TAHUN 2016*, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, e-journal.uajy.ac.id/12252/1/JURNAL%20HK11211

pembayaran biaya-biaya tersebut." Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, Pemerintah tidak mampu membebaskan seluruh biaya pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban bagi pemohon pendaftaran tanah, disebabkan oleh keterbatasan dana yang dimiliki oleh Pemerintah.

Melalui sistem hukum dan peraturan hukum yang dapat memberikan perlindungan, akan tercipta kepastian (*predictability*), keadilan (*fairness*) dan efisiensi (*efficiency*) bagi para investor untuk menanamkan modalnya dalam rangka melakukan kegiatan usaha di Indonesia.⁸⁹

Dalam kenyataannya terkait masalah kepastian hukum kepemilikan tanah masih jauh dari harapan yang diinginkan oleh pihak dunia usaha, karena konflik pertanahan merupakan persoalan yang kronis dan bersifat klasik serta berlangsung dalam kurun waktu tahunan bahkan puluhan tahun dan selalu ada dimana-mana. Sengketa dan konflik pertanahan adalah bentuk permasalahan yang sifatnya kompleks dan multidimensi. Dengan demikian hal ini dapat mempengaruhi iklim dunia usaha di Indonesia, karena tanah merupakan salah satu sumber modal dalam melakukan kegiatan ekonomi.⁹⁰

Prosedural pendaftaran tanah merupakan hal yang sangat penting, hal ini disebabkan karena faktor ini merupakan pendukung pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan, dan pembangunan yang dilaksanakan

⁸⁹ Indra Yudha Koswara, *PENDAFTARAN TANAH SEBAGAI WUJUD KEPASTIAN HUKUM DALAM RANGKA MENGHADAPI MASYARAKAT EKONOMI ASEAN (MEA)*, <https://journal.unsika.ac.id/index.php/positum/article>

⁹⁰ *Ibid.* <https://journal.unsika.ac.id/index.php/positum/article>

merupakan upaya sadar yang dilakukan oleh masyarakat untuk mencapai kehidupan lebih baik. Proses pembangunan dewasa ini akan senantiasa bersentuhan dengan lingkungan dalam hal ini adalah penggunaan tanah itu sendiri, yang dapat memunculkan permasalahan-permasalahan yang sifatnya sangat kompleks, seperti halnya dalam prosedural pendaftaran tanah, sebagai suatu jaminan kepastian hukum, terhadap tanah yang dimiliki masyarakat dari negara (melalui Badan Pertanahan Nasional).

Pemerintah hanya dapat memberikan subsidi biaya pendaftaran tanah kepada pemohon pendaftaran tanah. Contoh pendaftaran tanah yang biayanya disubsidi oleh Pemerintah adalah Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, dan pendaftaran tanah secara sistematis melalui Ajudikasi. Sejarah pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia pernah dilakukan oleh Menteri Agraria, Menteri Pertanian dan Agraria, Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, dan terakhir oleh Badan Pertanahan Nasional yang dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 secara tegas menyebutkan bahwa instansi Pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Pasal 5 adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN), Selanjutnya dalam Pasal 6 Ayat (1) nya ditegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah

tersebut, tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Badan Pertanahan Nasional pada mulanya diatur dengan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988, kemudian ditambahkan dengan Keputusan Presiden No. 154 Tahun 1999, diubah dengan Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000, dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Struktur organisasi, Badan Pertanahan dibagi 3 berdasarkan wilayah, yaitu:

- a. Di Tingkat Pusat (Ibu kota Republik Indonesia) dibentuk Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI).
- b. Di Tingkat Provinsi dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi (Kanwil BPN Provinsi).
- c. Di Tingkat Kabupaten/Kota dibentuk Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Kantah Kabupaten/ Kota).

Pelaksanaan pendaftaran tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut pasal 6 (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pejabat-pejabat yang membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, adalah:

- a. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Peran PPAT dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan akta pemindahan hak dan akta pemberian Hak Tanggungan atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

b. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)

Peran PPAIW dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Akta Ikrar Wakaf tanah Hak Milik.

c. Pejabat dari Kantor Lelang

Peran pejabat dari Kantor Lelang dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Berita Acara Lelang atas hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

d. Panitia Ajudikasi

Peran Panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pendaftaran tanah secara sistematis. Semua kegiatan dalam pendaftaran tanah secara sistematis dari awal hingga penandatanganan sertifikat hak atas tanah dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi.

2. Dasar Ketentuan Hukum Pendaftaran Tanah

- a. Pasal 19 Undang – Undang Pokok Agraria adalah untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum, yaitu pendaftaran tanah dalam arti pendaftaran hukum atau *recht cadastre* atas tanah;
- b. Pasal-Pasal lain dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang menentukan tentang pendaftaran tanah, yaitu :
 - 1) Pasal 23 ayat (2) menyatakan bahwa :

“pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.”

2) Pasal 32 ayat (2) menyatakan bahwa :

“pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hal hak tersebut hapus karena jangka waktunya berakhir.”

3) Pasal 38 ayat (2) menyatakan bahwa :

“pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya Hak Guna Bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal hak tersebut hapus karena jangka waktunya berakhir.”

- c. Sedangkan untuk peraturan pelaksanaannya terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- d. Peraturan Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

3. Obyek Pendaftaran Tanah

Berdasarkan hak menguasai dari negara, maka negara dalam hal ini adalah pemerintah dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada seseorang, beberapa orang secara bersama-sama atau badan hukum.

Pemberian hak itu berarti pemberian wewenang untuk mempergunakan tanah dalam batas-batas yang diatur oleh peraturan perundangan. Dari uraian tersebut dapatlah diketahui bahwa diberikannya hak-hak atas tanah tersebut dalam jenis hak yang berlainan, keberadaan hak-hak atas tanah yang bermacam-macam itu merupakan obyek yang harus didaftar.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 obyek pendaftaran tanah meliputi:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
2. Tanah hak pengelolaan;
3. Tanah wakaf;
4. Hak milik atas satuan rumah susun;
5. Hak tanggungan;
6. Tanah negara.

UUPA mengatur bahwa hak-hak atas tanah yang didaftar hanyalah Hak Milik (Pasal 23), Hak Guna Usaha (Pasal 32), Hak Guna Bangunan (Pasal 38), dan Hak Pakai (Pasal 41), sedangkan Hak Sewa untuk bangunan tidak wajib didaftar. Menurut Pasal 9 PP No. 24 Tahun 1997, objek pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

1. Hak Milik.

Hak Milik adalah hak turun-temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 (Pasal 20 Ayat (1) UUPA). Yang dapat mempunyai Hak Milik, adalah:

- a. Hanya warga negara Indonesia.
- b. Bank Pemerintah atau badan keagamaan dan badan sosial (Permen

Agraria/ Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara

Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan).

2. Hak Guna Usaha.

Hak Guna Usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dalam jangka waktu paling lama 35 tahun dan dapat diperpanjang paling lama 25 tahun guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan (Pasal 28 Ayat (1) UUPA) dan yang dapat mempunyai Hak Guna Usaha, adalah:

- a. Warga Negara Indonesia.
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 8 PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, jangka waktu Hak Guna Usaha, adalah untuk pertama kalinya paling lama 35 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 25 tahun, dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 35 tahun.

3. Hak Guna Bangunan.

Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun (Pasal 35 Ayat (1) dan Ayat (2) UUPA). Yang dapat mempunyai Hak Guna Bangunan, adalah:

- a. Warga negara Indonesia.

- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.

Dilihat dari asal tanahnya, Hak Guna Bangunan dapat terjadi pada tanah negara, tanah Hak Pengelolaan, dan tanah Hak Milik. Jangka waktu Hak Guna Bangunan atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan menurut Pasal 25 PP No. 40 Tahun 1996 adalah untuk pertama kalinya paling lama adalah 30 tahun, dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun, dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun. Sedangkan jangka waktu Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik menurut Pasal 29 PP No. 40 Tahun 1996, adalah paling lama 30 tahun, tidak dapat diperpanjang, tetapi dapat diperbarui haknya atas kesepakatan pihak pemilik tanah dan pemegang Hak Guna Bangunan.

4. Hak Pakai.

Hak Pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-Undang ini (Pasal 41 Ayat (1) UUPA). Yang dapat mempunyai Hak Pakai, adalah:

- a. Warga negara Indonesia.

- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- c. Departemen, Lembaga Pemerintah Non-Departemen, dan Pemerintah Daerah.
- d. Badan-badan keagamaan dan sosial.
- e. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
- f. Badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia.
- g. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan Internasional.

Hak Pakai ada yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan dan ada yang diberikan untuk jangka waktu yang ditentukan.

Hak Pakai yang diberikan untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya digunakan untuk keperluan tertentu diberikan kepada Departemen, Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah, Perwakilan Negara Asing Perwakilan Badan Internasional, Badan Keagamaan, dan Badan Sosial. Jangka waktu Hak Pakai atas tanah negara dan tanah Hal Pengelolaan adalah untuk pertama kalinya paling lama 25 tahun dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperbarui untuk jangka waktu paling lama 25 tahun jangka waktu Hak Pakai atas tanah Hak Milik adalah paling lama 25 tahun, tidak dapat diperpanjang, akan tetapi dapat diperbarui haknya atas dasar kesepakatan antara pemilik tanah dan pemegang Hak Pakai.

5. Tanah Hak Pengelolaan.

Hak Pengelolaan menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 jo. Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 jo. Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 jo. Pasal 1 angka 3 Permen Agraria/ Kepala BPN No. 9 Tahun 1999, adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.

Pengertian Hak Pengelolaan secara lebih lengkap dimuat dalam Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang No. 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan jo. Pasal 1 PP No. 36 Tahun 1997 tentang Pengenaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan karena Pemberian Hak Pengelolaan, adalah hak menguasai dari negara atas tanah yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya untuk merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah, menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya, menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga. Yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan, adalah:

- a. Instansi Pemerintah termasuk Pemerintah Daerah.
- b. Badan Usaha Milik Negara.
- c. Badan Usaha Miliki Daerah.
- d. PT. Persero.

e. Badan Otorita.

f. Badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah.

6. Tanah Wakaf.

Wakaf tanah Hak Milik diatur dalam Pasal 49 Ayat (3) UUPA, yaitu perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Menurut Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik, yang dimaksud dengan wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Agama Islam. Hak atas tanah yang dapat diwakafkan untuk kepentingan peribadatan atau kepentingan umum lainnya menurut ajaran Agama Islam hanyalah Hak Milik. Dalam perwakafan tanah Hak Milik terdapat pihak yang mewakafkan tanah disebut Wakif, pihak menerima tanah wakaf disebut Nadzir, pihak yang membuat Akta Ikrar Wakaf adalah Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, dan pihak yang mendaftar tanah yang diwakafkan adalah Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota.

7. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Satuan rumah susun adalah rumah susun yang tujuan peruntukan utamanya digunakan secara terpisah sebagai tempat hunian, yang mempunyai sarana penghubung ke jalan umum (Pasal 1 angka 2

Undang-Undang No. 16 Tahun 1985). Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun adalah hak milik atas satuan yang bersifat perseorangan dan terpisah, meliputi juga hak atas bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama yang semuanya merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan satuan yang bersangkutan (Pasal 8 Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-Undang No. 16 Tahun 1985).

8. Hak Tanggungan

Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan kepada, hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 4 Tahun 1996). Hak-hak yang dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atas tanah negara, Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan, Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuannya wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang berdiri di atas tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah negara.

9. Tanah Negara

Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah

tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah (Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997). Dalam hal tanah negara sebagai objek pendaftaran tanah, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah. Daftar tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat identitas bidang tanah dengan suatu sistem penomoran. Untuk tanah negara tidak disediakan buku tanah dan oleh karenanya di atas tanah negara tidak diterbitkan sertifikat.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tidak konsisten mengenai objek pendaftaran tanah. Dalam Pasal 9-nya ditetapkan bahwa Hak Sewa untuk Bangunan (HSUB) tidak termasuk objek pendaftaran tanah. Namun demikian, dalam Pasal 44 Ayat (1) nya dinyatakan bahwa "Pembebanan Hak Tanggungan pada hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, pembebanan Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Sewa Untuk Bangunan (garis bawah penulis) atas Hak Milik, dan pembebanan lain pada hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan, dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Atas dasar ketentuan Pasal 44 Ayat (1) ini menunjukkan bahwa Hak Sewa untuk Bangunan yang diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UUPA termasuk objek pendaftaran tanah, sehingga harus didaftar ke Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota. Objek pendaftaran tanah sebelum

berlakunya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, kemudian disatukan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Bukti tersebarnya objek pendaftaran tanah dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Hak Milik, Hak Guna Usaha, dan Hak Guna Bangunan pendaftarannya diatur dalam UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996.
- b. Hak Pakai pendaftarannya semula diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966, kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996.
- c. Hak Pengelolaan pendaftarannya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1966 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 1977.
- d. Tanah wakaf pendaftarannya diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977.
- e. Hak Tanggungan diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1996.
- f. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun pendaftarannya diatur dalam Undang-Undang No. 16 Tahun 1985.

Objek pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, kecuali tanah negara dibukukan dalam Buku Tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Objek pendaftaran tanah bila dikaitkan dengan sistem pendaftaran tanah menggunakan sistem pendaftaran tanah (*registration of titles*) bukan sistem pendaftaran akta (*registration of deed*). Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya

Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai Surat tanda bukti hak yang didaftar.⁹¹ Sedangkan dalam pendaftaran akta, yang didaftar bukan haknya, melainkan justru aktanya yang didaftar, yaitu dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian.⁹² Pendaftaran tanah menurut UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menganut sistem pendaftaran hak bukan sistem pendaftaran akta.

Berbeda dengan obyek pendaftaran tanah yang lain, dalam hal tanah Negara pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang bersangkutan dalam daftar tanah. Untuk Tanah Negara tidak disediakan Buku Tanah dan karenanya juga tidak diterbitkan sertipikat. Obyek pendaftaran tanah yang lain didaftar dengan membukukannya dalam peta pendaftaran dan Buku Tanah serta menerbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya.⁹³

4. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

a. Pendaftaran Tanah Untuk Pertama kali

Pendaftaran untuk pertama kali merupakan kegiatan mendaftar untuk sebidang tanah menurut ketentuan peraturan pendaftaran tanah yang bersangkutan. Pendaftaran tanah menggunakan sebagian dasar

⁹¹ Boedi Harsono, *op cit*, hlm. 480.

⁹² Boedi Harsono, *op cit*, hlm. 480

⁹³ Boedi Harsono, *Op. Cit.* hlm. 479-480

obyek satuan-satuan bidang yang disebut *persil*, yang merupakan bagian-bagian permukaan bumi tertentu berdimensi dua dengan ukuran luas yang umumnya dinyatakan dengan meter persegi.

Menurut Pasal 19 Ayat (2) UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah, meliputi:

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
3. Pemberian Surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Yang dimaksud dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 (Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan (Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997). Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana

kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi 3 (tiga) bidang kegiatan, yaitu :⁹⁴

- 1) Pengumpulan dan pengelolaan data fisik;
- 2) Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya;
- 3) Penerbitan surat tanda bukti hak;
- 4) Penyajian data fisik dan data yuridis; dan
- 5) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Bentuk kegiatan pendaftaran dan hasilnya termasuk apa yang merupakan surat tanda bukti hak, tergantung pada sistem pendaftaran yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dianut. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali menurut ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 13 ayat (1) dilakukan melalui dua cara, yaitu :

1) Pendaftaran Tanah Secara Sistematis

⁹⁴ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm. 472

Pendaftaran Tanah Secara Sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran ini pelaksanaannya didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional, dalam hal ini bisa dilihat pada PRONA (Program Operasi Nasional Agraria) dan Pendaftaran Tanah melalui Proyek Ajudikasi.

Pendaftaran tanah secara sistematis akan memuat daftar isian yang mencantumkan peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran, yang diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari yang dilakukan di Kantor Desa atau Kelurahan dimana tanah itu terletak, hal ini dilakukan untuk memberi kesempatan pada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan terhadap penerbitan sertifikat.

2) Pendaftaran Tanah Secara Sporadik

Pendaftaran Tanah Secara Sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam bagian wilayah suatu desa atau kelurahan secara individu atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik ini pelaksanaannya dapat dilakukan atas permintaan pemegang atau penerima hak yang bersangkutan secara individu atau massal.

Pendaftaran tanah secara sporadik diumumkan selama 60 (enam puluh) hari dan pengumuman bisa dilakukan di Kantor Pertanahan atau Kantor Desa atau Kelurahan dimana tanah itu terletak dan juga bisa melalui media masa.

Berdasarkan uraian di atas, kegiatan BPN khususnya pendaftaran tanah perlu mendapat prioritas dalam pembuatan peta dasar atau peta tematik terutama peta bidang tanah secara digital. Sistem informasi pertanahan yang ditunjang dengan kegiatan komputerisasi pertanahan (*LOC/Land Office Computeritation*) perlu diteruskan dan dikembangkan sehingga dapat tercipta suatu sistem pertanahan yang berbasis bidang tanah dengan memiliki nomor identitas tunggal atau nomor identitas bidang. Suatu hal yang paling penting dilakukan adalah kegiatan fisik kadaster yaitu suatu kegiatan pembuatan peta pendaftaran yang dilengkapi data penguasaan dan pemilikan tanah dalam bentuk daftar tanah yang kegiatannya dimulai dari perkotaan hingga pedesaan untuk mendapatkan data-data spasial yang dilengkapi dengan data P4T.

b. Pemeliharaan Data

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan setempat.⁹⁵

⁹⁵ *Ibid*, hlm 491

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*Bijhouding* atau *Maintenance*). Yang dimaksud dengan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian (Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997).

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya menurut ketentuan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa :

“peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan pembuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Untuk memudahkan rakyat melakukan perbuatan-perbuatan hukum mengenai tanah, dalam keadaan tertentu yang ditentukan oleh menteri, peralihan hak dapat dilakukan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT.⁹⁶

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik atau data yuridis tersebut kepada

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 492

Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah. Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya (Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997). Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, terdiri atas:

- a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, meliputi:
 - 1) pemindahan hak;
 - 2) pemindahan hak dengan lelang;
 - 3) peralihan hak karena pewarisan;
 - 4) peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
 - 5) pembebanan hak;
 - 6) penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak.
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, meliputi:
 - 1) perpanjangan jangka waktu hak atas tanah;
 - 2) pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah;
 - 3) pembagian hak bersama;
 - 4) hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun;
 - 5) peralihan dan hapusnya Hak Tanggungan;
 - 6) perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan;
 - 7) perubahan nama.

-Perubahan data yuridis dapat berupa:

- 1) peralihan hak karena jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya;
- 2) peralihan hak karena pewarisan;
- 3) peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
- 4) pembebanan Hak Tanggungan;
- 5) peralihan Hak Tanggungan;
- 6) hapusnya hak atas tanah, Hak Pengelolaan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan;
- 7) pembagian hak bersama;
- 8) perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan Ketua Pengadilan;
- 9) perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama;
- 10) perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.

-Perubahan data fisik dapat berupa:

- 1) pemecahan bidang tanah;
- 2) pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
- 3) penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

Ketentuan dalam Perpres mengenai organisasi BPN merupakan suatu kemajuan dengan dibentuknya suatu Deputi baru mengenai Survei, Pengukuran dan Pemetaan. Kegiatan kedeputian ini khususnya untuk menunjang kegiatan BPN terutama kegiatan untuk penyediaan peta dasar

maupun peta-peta tematik serta jaringan titik dasar teknik dalam rangka pelayanan pertanahan di BPN atau instansi lain yang memerlukan.

Deputi Bidang Survei, Pengukuran dan Pemetaan pada prinsipnya tidak melakukan pengukuran kadastral karena kewenangan tersebut merupakan kewenangan Deputi yang membidangi Pendaftaran Tanah. Kegiatan pengukuran kadastral adalah pengukuran yang berkaitan dengan hak atas tanah khususnya untuk kegiatan pengukuran bidang tanah yang kemudian dipetakan pada peta pendaftaran dan dibukukan pada daftar tanah.

Uraian di atas memberikan penjelasan bahwa untuk percepatan penyusunan data penguasaan tanah dalam rangka menunjang percepatan pensertifikatan tanah seharusnya pemerintah memprioritaskan kegiatan Deputi Survei, Pengukuran dan Pemetaan untuk membuat peta dasar skala besar dan peta bidang-bidang tanah maupun peta tematik lainnya secara *digital*.

Peta dasar dan peta bidang-bidang tanah yang dibuat oleh BPN seharusnya nilai pembuatannya akan lebih murah karena peta-peta tersebut dapat pula dimanfaatkan oleh instansi lain seperti Kantor PBB, Dinas Tata Kota, Perusahaan Gas, Air Minum, PLN, Kependudukan dan Kantor Pos untuk menunjang kode pos. Saat ini peta dasar dengan skala besar dan peta-peta bidang tanah digital sangat diperlukan dalam rangka kegiatan pengemudi untuk mencari alamat yang dituju dengan menggunakan GPS.

Penerbitan Peta digital tersebut sangat diperlukan dalam rangka mengembangkan sistem geografis dan sistem informasi di bidang pertanahan untuk terciptanya Sistem Pertanahan Nasional (Simtanas) yang berbasis bidang tanah.

Kegiatan Pemetaan dan pembukuan tanah yang merupakan kegiatan lanjutan dari pengukuran bidang tanah sangat diperlukan dalam rangka terciptanya kepastian hak dan tertib administrasi pertanahan. Bidang-bidang tanah yang telah diukur mengenai letak dan batas-batasnya dipetakan / dimasukkan ke dalam peta pendaftaran / kegiatan perpetaan dan bidang-bidang tanah tersebut dibukukan dalam suatu daftar yang disebut daftar tanah. Bidang-bidang tanah di dalam daftar tanah disusun berdasarkan nomor urut yaitu nomor identitas bidang atau NIB yang merupakan nomor identitas tunggal dari suatu bidang tanah (*single identity number*).

Dalam daftar tanah dicantumkan pula mengenai siapa yang menguasai atau pemilik tanahnya serta asal/status tanah tersebut seperti tanah adat, tanah negara atau tanah yang telah memiliki sesuatu hak atas tanah termasuk data mengenai P4T (Penguasaan, Penggunaan, Pemilikan dan Pemanfaatan Tanah). Apabila data peta pendaftaran dan daftar tanah ini telah lengkap maka diharapkan pelayanan pertanahan dapat dilakukan lebih cepat dan lebih terjamin kepastian haknya serta tidak dibutuhkan lagi surat keterangan lurah atau kepala desa mengenai girik, petuk dan lain-lain

yang sebenarnya adalah bukti pembayaran pajak yang saat ini kegiatan pengadministrasian girik dan petuk secara prinsip sudah tidak dilakukan.

Kegiatan pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah yang disebut pula dengan kegiatan fisik kadaster merupakan kegiatan untuk mendapatkan data awal yang sangat diperlukan untuk pelayanan di bidang pertanahan seperti yang telah diuraikan di atas.

C. Tinjauan Sistem Hukum Pertanahan dalam Kebijakan Hukum Nasional Indonesia.

Perdebatan tentang kebijakan hukum pertanahan dewasa ini semakin mengemuka dengan beragam pandangan yang telah disampaikan dalam ruang-ruang publik. Pandangan yang dimaksud adalah latar belakang dari perspektif tentang kebijakan pertanahan yang banyak dipengaruhi oleh dasar ideologi yang telah dianutnya. Dalam konteks keindonesiaan tentu harus berpedoman pada hukum dasar Indonesia yaitu Pancasila, meskipun tidak menutup kemungkinan di jaman kebebasan yang saat ini sedang dimiliki oleh Indonesia tentu akan muncul pandangan-pandangan yang lainnya, termasuk system apa yang sedang dianut oleh negara Indonesia. Menurut Ludwig von Bertalanfy, sistem adalah *complexes of elements standing interaction; a sistem is a set of element standing interrelation among themselves and with the environment*.⁹⁷ Secara lebih umum Shrode and Voich mendefinisikan sistem sebagai *a set of interrelated parts, working independently and jointly,*

⁹⁷ Ludwig Von Bertalanfy: *General System Theory, Foundation, Development, Applications*, New York: George Breziller, 1968, dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. PT Suryandaru Utama, Semarang 2005. hlm 41

*in pursuit of common objectives of the whole, within a complex environment.*⁹⁸

Definisi sistem tersebut menekankan kepada beberapa hal berikut:⁹⁹

1. Sistem itu berorientasi kepada tujuan (*purposive behavior the sistem is objective oriented*);
2. Keseluruhan adalah lebih dari sekedar jumlah dari bagian-bagiannya (*holism the whole is more than the sum of all he part*)
3. Suatu sistem berinteraksi dengan sistem yang lebih besar, yaitu lingkungan (*openness the sistem interacts with a larger sistem, namely its environment*)
4. Bekerjanya bagian-bagian dari sistem itu menciptakan sesuatu yang berharga (*transformation the working of the part creates something of value*)
5. Masing-masing bagian harus cocok satu sama lain (*interrelatedness the various parts must fit together*)
6. Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (*control mechanism there is aunifying force that olds the sistem together*).

Jika institusi hukum (termasuk di dalamnya hukum pertanahan, pen.) dipahami sebagai suatu sistem, maka seluruh tata aturan yang berada di dalamnya tidak boleh saling bertentangan, demikian Esmi Warassih

⁹⁸ William A. Shrod and Dan Voich, *Organization and Management, Basic System Concepts*. Tilahassee, Fla: Florida State University, 1974, Dalam Esmi Warassih, Ibid.hlm 42. Lihat juga dalam Satjipto Rahadjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1991.hlm. 48.

⁹⁹ William A. Shrod and Dan Voich, 1974, Ibid, hlm. 122, dalam Esmi Warassih, hid, hlm 42. Lihat juga dalam Satjipto Rahadjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1991, hlm. 48-49

menerangkan¹⁰⁰ bahwa menurutstrafentum Kelsen, norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Bahkan, lebih dari itu, dalam pembentukan dan penegakan hukum sebagai suatu sistem, ia selalu menerima masukan dari bidang-bidang lain yang selanjutnya menghasilkan keluaran (out put) yang disalurkan ke dalam masyarakat. L.M. Friedman menggambarkan keterpautan itu dengan mengatakan: *The heart of the sistem is the way in turning input into output. The struktur of the legal sistem is like some gigantic computer program, ended to deal with million of problem that are fed dialing into the machine.*¹⁰¹

Jika hukum pertanahan dipahami sebagai suatu sistem norma, maka setiap peraturan perundangan-undangan yang paling tinggi sampai pada peraturan yang paling rendah (terkait dengan pengaturan sistem pendaftaran tanah) harus merupakan suatu jalinan sistem yang tidak boleh saling bertentangan satu sama lain. Proses pembentukan norma- norma itu dimulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah disebut sebagai proses *konkretisasi*.

Pemahaman sistem yang demikian itu, mengisyaratkan, bahwa persoalan hukum yang kita hadapi sangat kompleks. Di satu sisi, hukum pertanahan dipandang sebagai suatu sistem nilai yang secara keseluruhan dipayungi oleh sebuah norma dasar yang disebut grundnorm atau basic norm. Pancasila adalah grundnorm yang menjadi dasar dalam tata hukum nasional, termasuk tata hukum dalam sistem kebijakan hukum pertanahan, seharusnya

¹⁰⁰ Lawrence M.Friedman, legal sistem. USA: Russel Sage Foundations, 1975, that juga dalam Shrode and Voich, Op Cit, 1974 dalam Esmi Warassih, Ibid, hlm. 42

¹⁰¹ Ibid, hlm 42-43

norma dasar itulah yang dipakai sebagai dasar dan sekaligus penuntun penegakan hukum pertanahan dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan yaitu Pancasila sebagai sistem nilai, maka *grundnorm* itu merupakan sumber nilai dan juga sebagai pembatas dalam penerapan hukum. Hans Kelsen memandang *grundnorm* sebagai *the basic norm as the source of identity and as the sources of unity of legal sistem*.¹⁰²

Bicara soal hukum sebagai suatu sistem, Lawrence M. Friedman mengemukakan adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum yaitu:¹⁰³

1. Komponen yang disebut dengan struktur, yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.
2. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur..
3. Komponen hukum yang bersifat kultural, yaitu terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan

¹⁰² Joseph Raz, *The Concept of Legal Sistem, An Introduction to the Theory of the Legal Sistem*, London: Oxford University Press, 1973. dalam Esmi Warassih, *Op Cit* him 81-82

¹⁰³ Lawrence Friedman, lihat dalam Gunther Teubner (Ed), *ibid*, 1986. hlm 13- 27. William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesly, 1971, hlm 5-13. Juga dalam Lawrence Friedman "Law and Development, A General Model" dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972. dalam Esmi Warassih, *Op Cit*. hlm.81-82

antar *internal legal culture* dan *external legal culture* adalah kultur hukum masyarakat pada umumnya.

Semua komponen hukum merupakan pengikat sistem serta menentukan tempat sistem hukum itu ditengah kultur bangsa secara keseluruhan. Seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum, dan patuh atau tidak terhadap hukum sangat tergantung pada kultur hukumnya. Kultur hukum seseorang dari lapisan bawah akan berbeda dengan mereka yang berada di lapisan atas. Demikian pula, kultur hukum seorang pengusaha berbeda dengan orang-orang yang bekerja sebagai pegawai negeri dan seterusnya. Jadi, tidak ada dua orang laki-laki maupun perempuan yang memiliki sikap yang sama terhadap hukum. Di sini tampak adanya korelasi yang sistematis antara berbagai faktor seperti umur, jenis kelamin, pekerjaan, kebangsaan dan sebagainya,¹⁰⁴ sehingga untuk membangun *stelsel* pendaftaran tanah berbasis nilai keadilan sosial, maka perlu dipahami faktor struktur, substansi dan kultur birokrasinya.

Kultur birokrasi di negara-negara berkembang tidak bisa disamakan dengan kondisi negara-negara maju (*modern*) seperti negara-negara barat. Negara berkembang masyarakatnya masih bersifat transisional, di mana suatu pendekatan terhadap masyarakatnya juga bersifat transisional. Fred W. Riggs berpendapat bahwa masyarakat transisional disebut sebagai model

¹⁰⁴ Lawrence Friedman, *Legal Culture and Welfare State*, dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Berlin New York: Walter de Gruyter, 1986, hlm. 13-27. William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971, hlm. 5-13. juga dalam Lawrence Friedman, *Law and Development, A General Model*, dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972 dalam Esmi Warassih, *Op Cit*. hlm 82.

masyarakat prismatic (*Prismatic Society*), yaitu suatu masyarakat yang memiliki ciri-ciri tradisional atau agraris bersamaan dengan ciri-ciri modern atau industri, di dalam masyarakat prismatic terdapat sub model yang disebut sala. Ciri-ciri atau sifat-sifat masyarakat prismatic adalah adanya *heterogenitas* yang tinggi, *formalisme* yang tinggi, dan *overlapping*.¹⁰⁵ Kondisi masyarakat Indonesia yang masih transisional tersebut ditandai oleh dua ciri yang bersifat unik (horizontal dan vertikal) yaitu secara horizontal struktur masyarakatnya ditandai dengan kenyataan bahwa adanya kesatuan-kesatuan sosial berdasarkan perbedaan suku-suku, agama, adat dan ke daerahan. Secara vertikal, ditandai dengan adanya perbedaan-perbedaan vertikal dari masyarakat lapisan atas dan masyarakat lapisan bawah, dan atau masyarakat agraris dan industrial. Oleh *Furnival*¹⁰⁶ disebut sebagai masyarakat majemuk (plural societies). Oleh Suteki diperjelas tentang pluralisme masyarakat sekaligus menunjukan adanya diversifikasi kultur, di mana perbedaan-perbedaan kultur dalam masyarakat selanjutnya menimbulkan kontradiksi-kontradiksi, di satu sisi menghendaki adanya prinsip-prinsip lokal untuk dipertahankan sementara disisi lain masyarakat menghendaki prinsip-prinsip global,¹⁰⁷

¹⁰⁵ Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic society*, Hought Mifflin Company, Boston, 1964, hlm. 170-176, lihat pula dalam Lijan Poltak Sinambela, dkk, *Op Cit*, hlm 61-62, lihat juga dalam Pamudji, S, *Ekologi Administrasi Negara*, Bina Aksara, Jakarta 1986, hlm.57-59.

¹⁰⁶ Nasikun, *Sebuah Pendekatan Untuk Mempelajari Sistem Sosial Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM, Yogyakarta, 1974, hlm. 31, dalam disertasi Suteki, *Op Cit*, hlm 76.

¹⁰⁷ Boaventura de Sousa Santos, *Toward A New Common Sense, Law, Science and Politics in The Paradigmatic Transition*, Routledge, 1995 p. 337. Juga dalam Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air)*, *Op Cit*, hlm 76.

Pembukaan dan pasal-pasal UUD NRI 1945 merupakan sumber dari keseluruhan kebijakan hukum nasional Indonesia. Penegasan keduanya sebagai sumber kebijakan hukum nasional didasarkan pada dua alasan. Pertama, Pembukaan dan pasal-pasal UUD NRI 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan pijakan dari kebijakan hukum di Indonesia. Kedua, Pembukaan dan pasal-pasal UUD NRI 1945 mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang diwariskan oleh nenek moyang sejak berabad-abad lalu. Nilai-nilai khas inilah yang membedakan sistem hukum Indonesia dari sistem hukum lain sehingga muncul istilah negara hukum Pancasila. Nilai-nilai khas ini yang jika dikaitkan dengan literatur tentang kombinasi antara lebih dari satu pilihan nilai sosial, disebut sebagai pilihan nilai prismatic, sebagaimana telah dikemukakan oleh Fred W. Riggs di muka, yang dalam konteks hukum dapat disebut sebagai *hukum prismatic*.¹⁰⁸

Konsep prismatic merupakan hasil identifikasi Rigg terhadap pilihan kombinasi atau jalan tengah atas nilai sosial paguyuban dan nilai sosial *patembayan* seperti dikemukakan oleh Hoogvelt.¹⁰⁹ menyatakan bahwa ada dua nilai sosial yang hidup dan mempengaruhi warga masyarakat, yakni nilai sosial yang paguyuban yang menekankan pada kepentingan bersama dan nilai sosial *patembayan* yang menekankan pada kepentingan dan kebebasan individu Fred W. Riggs kemudian mengajukan nilai sosial prismatic yang meletakkan dua kelompok nilai sosial tersebut sebagai landasan untuk

¹⁰⁸ Moh Mahfud MD, 2006, *Op Cit.* hlm 23.

¹⁰⁹ Ankie M. Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hlm. 87-91. Dalam Suteki, *Op Cit*, hlm. 74

membangun hukum yang penjabarannya dapat disesuaikan dengan tahap-tahap perkembangan sosial ekonomi masyarakat yang bersangkutan.¹¹⁰

Kajian stelsel tanah berbasis nilai keadilan sosial ini, identifikasi kombinasi nilai sosial yang perlu dipertimbangkan adalah kombinasi antara pembentukan nilai kepentingan, yaitu:

1. Nilai kepentingan: antara Individualisme dan Kolektivisme:

Kebijakan hukum akan dipengaruhi oleh watak hukum suatu negara dan akan sangat ditentukan oleh pilihan nilai kepentingan yaitu apakah kebijakan hukum mementingkan kemakmuran atas perseorangan ataukah akan mementingkan kemakmuran pada banyak orang. Perbedaan atas banyak atau sedikitnya pemenuhan kepentingan itu didasarkan pada perspektif ekonomi kebijakan juga pada perspektif teori sosial, bahkan dari sudut perspektif ideologi, perbedaan kepentingan itu dikhotomikan atas paham individualisme-liberal (menekankan kebebasan individu) atau kapitalisme dan paham kolektivisme atau komunisme (yang menekankan kepentingan bersama). Sunaryati Hartono menyebut adanya satu ekstrem paham yang lain yakni paham fanatik religius.¹¹¹ Soehardi mengatakan bahwa individualisme merupakan pandangan hidup ("weltanschauung"), yang mendewa- dewakan, dalam konsepsi tentang hakikat manusia, antara lain otonomi kehendak perseorangan dan

¹¹⁰Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic society*, Hought Mifflin Company, Boston, 1964, hlm. 176. Dalam Suteki, Ibid, hlm. 74, lihat juga Moh. Mahfud MD, 2006, Op Cit., hlm. 23-24

¹¹¹Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991, hlm. 3-4.

otonomi budi manusia. Weltanschauung ini merupakan dasar untuk merumuskan politik (aktif) hidup kemasyarakatan beberapa abad yang lalu dan masih banyak Negara pada abad sekarang, yaitu politik liberalisme yang meliputi semua bidang dalam kehidupan manusia, termasuk hukum dan sosial-ekonomi. Positivisme, liberalisme dan individualisme merupakan tiga serangkai. Inilah yang sekarang mestinya dilikuidasi sampai dengan dasarnya.¹¹² Indonesia menolak mengikuti secara ekstrim kedua pilihan kepentingan dan ideologis melainkan mengambil segi-segi yang baik dari keduanya. Pancasila dan UUD NRI 1945 mengakui hak-hak (termasuk hak milik) dan kebebasan individu sebagai hak asasi, tetapi sekaligus meletakkan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi. Kebijakan hukum tentang hak milik pribadi tanah diakui tetapi untuk hal-hal yang menjadi hajat hidup kepentingan orang banyak dikuasai oleh negara. Dikuasai bukan berarti memiliki atau mengelola sendiri tetapi (inti menguasai itu) adalah mengatur agar tercipta keseimbangan dan harmoni antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat sebagai satu kesatuan.¹¹³

2. Konsepsi Negara Hukum: antara *Rechtsstaat* dan *the Rule of Law*.

Gagasan negara hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan. Gagasan tersebut dikembangkan dengan menata supra

¹¹² Soehardi, Luas dan Isi Hukum Sosial, Penerbit Yayasan Kanisius, Yogyakarta 1962, hlm. 10. lihat juga dalam Suteki, Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air), Op Cit, hlm. 131..

¹¹³ Moh. Mahfud MD, Op. Cit. hlm. 8.

struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (law making) dan ditegakkan (law enforcing) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (the supreme law of the land), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai '*the guardian*' dan sekaligus '*the ultimate interpreter of the constitution*'.¹¹⁴

Dalam tradisi Anglo Amerika, konsep Negara hukum dikembangkan atas kepeloporan A.V. Dicey dengan sebutan "The Rule of Law". Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*' itu mencakup empat elemen penting, yaitu: ¹¹⁵,

a. Perlindungan hak asasi manusia.

¹¹⁴Jimly Asshiddiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia, <http://www.docudesk.com>. hlm. 1.....Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002, konsep asli Negara Hukum atau "*Rechtsstaat*" yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum."

¹¹⁵ Lihat Plato: The Latos, Penguin Classics, edisi tahun 1986. Diterjemahkan dan diberi kata pengantar oleh Trevor J. Saunders. dalam Jimly Asshiddiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia, <http://www.docudesk.com>. hlm. 2....penjelasan Jimly atas keempat tersebut bahwa Keempat prinsip '*rechtsstaat*' yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip 'Rule of Law' yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri- ciri Negara Hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh "The International Commission of Jurist", prinsip-prinsip Negara Hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (independence and impartiality of judiciary) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting Negara Hukum menurut "The International Commission of Jurists" itu adalah: 1. Negara harus tunduk pada hukum. 2. Pemerintah menghormati hak-hak individu. 3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

- b. Pembagian kekuasaan.
- c. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
- d. Peradilan tata usaha Negara.

Mengutip pendapat Scheltema, Arief Sidharta¹¹⁶, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

- a. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (human dignity).
- b. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat "predictable". Asas-asas yang terkandung dalam atau terkait dengan asas kepastian hukum itu adalah:
 - 1. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 - 2. Asas undang-undang menetapkan berbagai peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - 3. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;

¹¹⁶Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum", dalam Jentera (Jurnal Hukum), "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PASALHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm.124-125.

4. Asas peradilan bebas, independent, imparial, dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
 5. Asas non-liquet, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
 6. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
- c. Berlakunya Persamaan (Similia Similius atau Equality before the Law) dalam Negara Hukum, Pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang atau kelompok orang tertentu, atau mendiskriminasikan orang atau kelompok orang tertentu. Di dalam prinsip ini, terkandung (a) adanya jaminan persamaan bagi semua orang di hadapan hukum dan dan (b) tersedianya mekanisme untuk menuntut perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
- d. Asas demokrasi di mana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan- tindakan pemerintahan. Untuk itu asas demokrasi itu diwujudkan melalui beberapa prinsip, yaitu:
1. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang diselenggarakan secara berkala;
 2. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;

3. Semua warga Negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
4. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional oleh semua pihak;
5. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
6. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
7. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
8. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Dalam asas ini terkandung hal-hal sebagai berikut:
 - a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
 - c. Pemerintah harus secara rasional menata setiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (doelmatig). Artinya, pemerintahan itu harus diselenggarakan secara efektif dan efisien.

3. Hukum dan Masyarakat: antara Alat Pembangunan dan Cermin Masyarakat.

Hukum adalah pengatur kehidupan masyarakat. Kehidupan masyarakat tidak mungkin bisa teratur jika tidak ada hukum. Masyarakat merupakan wadah atau tempat bagi berlakunya suatu hukum. Tidak mungkin ada atau berlakunya suatu hukum jika keberadaan masyarakatnya tidak ada. Kedua pernyataan ini memberikan suatu gambaran, bahwa antara hukum dan masyarakatnya merupakan satu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan. Hukum ada karena keberadaan masyarakat dan sebaliknya, keberadaan masyarakat pasti akan diikuti dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat tersebut. Norma/Nilai itulah yang dinamakan hukum. Hukum merupakan salah satu sarana utama bagi manusia melalui masyarakat di mana ia menjadi warga atau anggotanya, untuk memenuhi segala keperluan pokok hidupnya dalam keadaan yang sebaik dan sewajar mungkin, mengingat hukum itu pada hakikatnya: 1) Memberikan perlindungan (proteksi) atas hak-hak setiap orang secara wajar, disamping juga menetapkan kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhinya sehubungan dengan haknya tersebut. 2) Memberikan pembatasan (restriksi) atas hak-hak seseorang pada batas yang maksimal agar tidak mengganggu atau merugikan hak orang lain, disamping menetapkan batas-batas minimal kewajiban yang harus dipenuhinya demi wajarnya hak orang lain. Hukum tidak hanya menjamin keamanan dan

kebebasan, tetapi juga ketertiban dan keadilan bagi setiap orang dalam berusaha untuk memenuhi segala keperluan hidupnya dengan wajar dan layak, namun demikian hukum selalu ditentukan dan diwarnai struktur masyarakat dan proses politik dalam sistem ketatanegaraan. Hukum ada karena keberadaan masyarakat dan sebaliknya. Hukum selalu dalam proses terus bergulir untuk mencapai keadilan. Bergulirnya proses hukum sebagaimana diuraikan di atas mengisyaratkan bahwa proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang demokratis sangat ditentukan dan diwarnai oleh struktur masyarakat dan sistem politik suatu Negara. Dalam kaitannya dengan hukum dan masyarakat, Nonet Selznick menggolongkan tipologi hukum di dalam masyarakat menjadi:

1. *Law as the servant of repressive power;*
2. *Law as a differentiated institution capable of taming repression and protecting its own integrity and*
3. *Law as a facilitation of response to social need and aspirations.*¹¹⁷

Sedangkan pandangan Bredenmeier,¹¹⁸ terkait dengan pemahaman hukum dan masyarakat, bahwa hukum itu pada dasarnya berfungsi untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan yang berjalan sendiri-sendiri, dan bahkan mungkin bertentangan menjadi sebuah hubungan yang tertib-serasi sehingga produktif bagi masyarakat.

¹¹⁷Nonet & Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: New York and Row, 1978. dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Op Cit. hlm. 50.

¹¹⁸Harry C. Bredenmeier, "Law as an Integrative Mechanism", dalam Vilhelm Aubert (ed), *Sociology of Law*, Middlesex: Penguin Books, 1973. Dalam Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Op Cit, hlm.50

Memberikan gambaran bahwa sistem hukum yang berfungsi untuk melakukan integrasi mendapat masukan dari subsistem ekonomi dengan output berupa penataan kembali proses produksi dalam masyarakat. Sementara masukan dari subsistem politik akan menghasilkan keluaran berupa legitimasi dan konkretisasi tujuan-tujuan, dan masukan dari budaya akan menyumbangkan keluaran yang berupa keadilan.

Pemikiran Bredermeier ini dikembangkan dari kerangka besar sistem kemasyarakatan yang digagas oleh Talcott Parsons,¹¹⁹ Keunggulan dari pemikiran tersebut adalah terletak pada kemampuannya secara konseptual untuk menunjukkan, bahwa betapa pekerjaan hukum serta hasil-hasilnya tidak hanya merupakan urusan hukum, melainkan merupakan bagian dari proses kemasyarakatan yang lebih besar dan berfungsi untuk mewujudkan proses adaptif, proses pencapaian tujuan, proses mempertahankan pola, mengefisienkan organisasi, memperjuangkan keadilan, dan memberikan legitimasi.

Pengembangan Talcott Parsons secara lebih terperinci dilakukan oleh Harry C. Bredenmeier. Gagasan Bredenmeier tersebut dalam kehidupan dewasa ini tampaknya tidak secara serta-merta tampil dalam kenyataan sebagai sarana pengintegrasian. Realitas yang bertolak belakang itu dapat dicermati dari pemikiran yang dilontarkan oleh

¹¹⁹ Lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, (Bab II, Suatu Kerangka Berpikir Dalam Meninjau Masalah Hukum dan Perubahan Sosial), Cetakan Ketiga, Genta Publisingh, Yogyakarta, 2009, hlm. 22-31. Baca pula, Satjipto rahardjo, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Genta Publisingh, Yogyakarta, 2010, hlm. 126-129.

Satjipto Rahardjo,¹²⁰ bahwa dalam kehidupan praktis peran hukum dalam proses kemasyarakatan yang lebih besar tersebut, dapat saja diturunkan derajatnya menjadi alat untuk mengabdikan dan melayani kepentingan individu dan kelompok yang sempit. Akibatnya, hukum tidak lagi dijalankan dengan penuh dedikasi untuk mengangkat kemuliaan kehidupan bangsa, seperti kesejahteraan dan keadilan seluruh bangsa. Pandangan Satjipto Rahardjo tersebut diperkuat oleh pendapat Wignjosoebroto yang memberikan penilaian,¹²¹ bahwa hukum di Indonesia dalam perkembangannya dewasa ini benar-benar secara sempurna menjadi "government social control" dan sebagai "tool of social engineering". Akibatnya hukum perundang-undangan sepanjang sejarah perkembangan Orde Baru telah menjadi kekuatan kontrol di tangan pemerintah yang terlegitimasi secara yuridis formal, dan tidak selamanya merefleksikan konsep keadilan, asas-asas moral, dan wawasan kearifan yang sebenarnya sebagaimana yang sesungguhnya hidup di dalam kesadaran hukum masyarakat awam. Penilaian Wignjosoebroto yang demikian itu tidak berarti hukum tidak relevan lagi untuk tampil sebagai sarana untuk merencanakan kehidupan sosial (*social engineering by*

¹²⁰ Satjipto Rahardjo, Hukum dan Perubahan Sosial, Op Cit, hlm. 22-31, Baca pula dalam; Satjipto Rahardjo, Manfaat Telaah Sosial Terhadap Hukum, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, 1995, hlm. 37-57.

¹²¹ Soetandyo Wignjosoebroto, Perkembangan Hukum dan Antisipasinya Menghadapi Perkembangan Bisnis pada Era Nasional dan Global, dalam Problema Globalisasi, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama, UMS Surakarta, 2001, hlm. 21-22, lihat juga Soetandyo Wignjosoebroto, Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya, Penerbit ELSAM dan HUMA, Cetakan Pertama, Nopember, Jakarta, 2002, hlm. 357-361

Dalam, Shidarta, Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke Indonesiaan, Penerbit CV. Utomo, Bandung, 2006, hlm. 417-418.

law). Bahkan dalam perkembangannya perubahan hukum dalam rekayasa sosial yang terjadi tidak hanya perubahan kehidupan lokal yang agraris ke kehidupan yang nasional industri tetapi sudah pada tataran global.¹²²

Realita dalam kehidupan masyarakat modern, penggunaan hukum secara sadar untuk merekayasa kehidupan masyarakat merupakan salah satu ciri yang menonjol. Hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola- pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki yaitu menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, dan menciptakan pola-pola perilaku baru.

Menurut Sorokin sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo,¹²³ rekayasa sosial yang dilakukan melalui hukum dalam kehidupan modern ini sepenuhnya bertujuan utilitarian, yakni untuk keselamatan hidup manusia, keamanan harta benda dan kepemilikan, keamanan dan ketertiban, kebahagiaan dan kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

Adanya hubungan fungsional antara sistem hukum yang dipakai dan (struktur) masyarakatnya sebetulnya sudah diuraikan oleh Emile Durkheim,¹²⁴ pada waktu ia membicarakan tentang hubungan antara kualitas solidaritas antara anggota-anggota masyarakat dengan sistem hukum yang dipakainya. Durkheim membedakan antara "masyarakat

¹²² Soetandyo Wignjosoebroto, *Perkembangan Hukum dan Antisipasinya Menghadapi Perkembangan Bisnis pada Era Nasional dan Global*, dalam *Problema Globalisasi, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, UMS Surakarta, 2001, him. 21-22.

¹²³ Dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan ke V, Bandung, 2000, hlm. 206-207.

¹²⁴ *Ibid*, hlm. 207-208.

dengan solidaritas mekanik" dengan "masyarakat dengan solidaritas organik". Masyarakat dengan solidaritas yang disebut pertama adalah yang didasarkan pada sifat kebersamaan dari para anggotanya, sedangkan yang kedua, didasarkan pada individualitas dan kebebasan dari para anggotanya. Masyarakat solidaritas mekanik dipertahankan oleh sistem hukum represif, sedangkan masyarakat solidaritas organik oleh sistem hukum restitutif. Sistem hukum represif fungsional untuk masyarakat dengan solidaritas mekanik, oleh karena ia mempertahankan kebersamaan itu. Sistem hukum restitutif sesuai untuk menjaga kelangsungan masyarakat dengan solidaritas organik, oleh karena ini sistem ini memberikan kebebasan kepada masing-masing individu untuk berhubungan satu sama lain menurut pilihannya sendiri, sedangkan hukumnya hanya mengusahakan supaya tercapai keseimbangan diantara kepentingan-kepentingan dari para pihak yang mengadakan hubungan tersebut. Sekalipun Durkheim tidak membicarakan masalah penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah masyarakat, namun efek yang diberikan oleh uraiannya itu mendukung ke arah penggunaan yang demikian itu. Teori Durkheim memberikan dasar bagi kemungkinan penggunaan suatu sistem hukum untuk menciptakan atau mempertahankan masyarakat yang diinginkannya.

Tampilnya hukum sebagai sarana rekayasa sosial dengan sejumlah syarat sebagaimana dikemukakan di atas, diyakini oleh Roscoe Pound sebagai suatu lembaga sosial sesungguhnya yang merupakan produk

intelektual ilmiah yang terencana dan sistematis, sehingga setiap kali dapat disempurnakan demi fungsionalitasnya sebagai instrumen rekayasa sosial. Dengan mengutip istilah dalam ilmu teknik, penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah masyarakat itu disebut sebagai social engineering atau lengkapnya social engineering by law. Langkah yang diambil dalam social engineering bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu :¹²⁵

1. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk didalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal social engineering itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti: tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.
3. Membuat hiptesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.
4. Mengikuti jalannya penerapann hukum dan mengukur efek-efeknya.

Sejarah sosial Indonesia pada saat ini masih harus ditulis orang, apalagi sejarah sosial hukum Indonesia, yang akan menjelaskan mengenai hubungan antara hukum dan masyarakatnya dalam perkembangan sejarah. Pembicaraan mengenai hukum dan perubahan

¹²⁵ Ibid, hlm. 208.

sosial rupanya sudah ditakdirkan untuk tidak bisa terlepas dari kaitannya dengan sejarah masyarakat bersangkutan.¹²⁶

4. Negara dan Agama

Lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 tidak lepas dari aspek sejarah politik dan ekonomi global yang melatarbelakanginya. Sejarah politik dan ekonomi global tersebut sebenarnya telah menjadi inspirasi bagi founding father's terbentuknya dasar negara Republik Indonesia yang disebut Pancasila sebagaimana tertuang di dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV sebagai dasar yuridisnya. Pembahasan Negara dan Agama dimulai dari lahirnya dua ideologi besar dunia tersebut yang berasal dari pemikir Eropa Barat sesungguhnya berakar dari dua para pendekatan filsafat, yaitu:¹²⁷

- a. Filsafat Idealisme (Philosophy of Idealism) yang mengedepankan faham rasionalisme dan individualisme. Di dalam kehidupan berpolitik faham ini telah melahirkan ideologi Liberalisme Kapitalisme. Ide yang menjadi kekuatan dasar menempatkan manusia sebagai pusat di alam semesta (centre of nature), manusia sebagai titik pangkal terjadinya perubahan sejarah. Faham ini

¹²⁶ Because Law is the expression of social needs, a system of law is a description of the society for which it was made...Perhapasal the main practical values of legal history is simply to remaind that law exists for society and must constanly be reforming it self up to date with social change (that is, history)..." (Harding, 1966: hlm. 7-8). Dalam Satjipto Hukum dan Perubahan Sosial, Op Cit, hlm. 77.

¹²⁷ Moh. Saleh, Pancasila Sebagai Ideologi Post-Modernisme (Kritik Atas Ideologi Liberalis-Kapitalisme dan Ideologi Sosialis-Komunisme), hlm. 1-5, lihat dalam <http://narotama.ac.id>

kemudian melahirkan konteks hubungan antara Negara dan agama terpisah (separation). Akan tetapi di dalam kegiatan seremonial ritual keagamaan masih diberi peran. Sehingga pandangan ideologi liberalisme kapitalisme ini telah melahirkan Sekulerisme Moderat.

- b. Filsafat Materialisme (Philosophy of Materialism) yang emosionalisme berupa perjuangan kelas dengan kekerasan dan kolektivisme, yang dalam kehidupan berpolitik telah melahirkan ideologi Sosialis Komunisme. Ekonomi yang menjadi kekuatan dasar menjadi faktor penentu terjadinya perubahan sejarah. Sehingga ini melahirkan paham dalam kehidupan kenegaraan dalam konteks hubungan agama dan negara adalah dipertentangkan. Agama dianggap sebagai faktor penghambat, bahkan Karl Marx mengatakan religion is the opium of people. karena itu agama tidak diberikan peran sama sekali. Pandangan kehidupan kenegaraan yang didasarkan pada ideologi sosialis komunisme melahirkan paham Sekulerisme Radikal.

Kedua ideologi tersebut mengalami kegagalan sehingga menjadi inspirasi yang sangat kuat bagi para founding father's Indonesia dalam merumuskan dasar Negara berupa Pancasila yang tertuang di dalam alinea IV UUD 1945. Alasan yang sangat mendasar atas kegagalan kedua ideologi besar dunia tersebut (Liberalis Kapitalis dan Sosialis Komunis) dalam menciptakan perdamaian dan kesejahteraan masyarakat dunia adalah karena kuatnya respon negatif terhadap peran agama. Di mana Negara- negara Liberalis Kapitalis membatasi peran agama hanya

dalam bidang ritual yang sifatnya pribadi. Faham ini kemudian melahirkan Sekulerisme Moderat. Sedangkan negara-negara Sosialis Komunis telah menganggap agama sebagai musuh yang menghalangi kemajuan politik dan ekonominya. Faham ini kemudian melahirkan Sekulerisme Radikal.

Pelajaran atas kegagalan kedua ideologi besar dunia tersebut, membawa arah politik hukum Indonesia yang sangat mendasar yaitu terletak pada Alinea IV UUD 1945 pada kalimat yang berbunyi:

"....melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut ketertiban dunia dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan serta dengan Mewujudkan Suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia."

Rumusan ini merupakan dasar Negara Republik Indonesia yang disebut Pancasila. Di dalam rumusan Pancasila ini terdapat 5 (lima) sila, yaitu: 1) Ketuhanan Yang Maha Esa; 2) Kemanusiaan yang adil dan beradab 3) Persatuan Indonesia; 4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan; dan 5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pancasila sebagai dasar negara mempunyai nilai-nilai keseimbangan, yaitu Nilai Ketuhanan (Moral Religius), Nilai Kemanusiaan (Humanistik), dan Nilai Kemasyarakatan (Nasionalistik, Demokratik dan Keadilan Sosial).

a. Nilai Ketuhanan (Moral Religius).

Konsep Ketuhanan ini tidaklah mengarah atau memihak kepada salah satu ajaran agama yang terdapat di Indonesia. Konsep Ketuhanan ini dimaksudkan yaitu arah politik hukum harus mengandung nilai-nilai universalitas yang bersifat keyakinan (keimanan) atas sifat-sifat Ketuhanan. Artinya, konsep ketuhanan ini tidak bicara tentang agama secara sempit di dalam ruang ritual (habluminallah) hubungan antara manusia dengan Tuhannya), akan tetapi bagaimana nilai-nilai Ketuhanan universal tersebut dapat dijalankan di dalam ruang publik (habluminannas) hubungan manusia dengan sesama dan alam). Nilai-nilai universalitas ketuhanan adalah nilai-nilai keadilan, persamaan, kemerdekaan, kebenaran, kasih sayang, perlindungan, kebersamaan, kejujuran, kepercayaan, tanggung jawab, keterbukaan, keseimbangan, perdamaian, dan lain-lainnya dari beberapa nilai yang permanen di dalam sifat-sifat Ketuhanan.

b. Nilai Kemanusiaan (Humanistik).

Konsep kemanusiaan ini dimaksudkan yaitu arah politik hukum harus dapat memposisikan manusia tetap sebagai makhluk

yang mempunyai hak-hak dasar yang alamiah. Adapun yang dimaksud dengan hak-hak dasar alamiah itu adalah hak untuk hidup, hak untuk berkarya, hak untuk berserikat, hak untuk berkeluarga, hak untuk memperoleh kebahagiaan, hak untuk berfikir, bersikap dan mengembangkan potensi.

c. Nilai Kemasyarakatan (Nasionalistik, Demokratik dan Keadilan Sosial).

Konsep Kemasyarakatan ini merupakan sebuah keniscayaan adanya peran negara di dalam segala proses kehidupan berbangsa dan bernegara. Akan tetapi peran negara tersebut bukanlah untuk negara, akan tetapi diperuntukkan bagi kesejahteraan masyarakat yang didasarkan atas prinsip keadilan.

Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, maka negara harus dibangun di dalam sistem politik hukum yang demokratis. Di dalam konsep demokrasi, rakyatlah yang mempunyai kedaulatan. Penguasa hanyalah sebagai mandataris dari titah yang diberikan oleh rakyat. Untuk mencegah munculnya penguasa yang otoriter, maka kekuasaan yang diberikan kepada penguasa harus dibatasi lewat konstitusi (demokrasi konstitusional).

Ketiga nilai keseimbangan yang terdapat di dalam Pancasila tersebut bersifat kumulatif yang tidak bisa dipisahkan antara satu dengan lainnya. Sehingga ketiga nilai tersebut harus berjalan secara integral dan sistemik. Berdasarkan urutan nilai keseimbangan di dalam Pancasila,

bahwa yang menjadi pertimbangan utama di dalam merumuskan politik hukum di dalam setiap kebijakan kenegaraan (termasuk di dalamnya adalah kebijakan pertanahan) harus didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan. Berikutnya yang kedua adalah aspek nilai-nilai kemanusiaan dan ketiga terhadap aspek nilai-nilai kemasyarakatannya. Ketiganya tetap dalam prinsip keseimbangan.

Berdasarkan alasan sejarah politik dan ekonomi global yang melatarbelakangi, maka Pancasila dipandang sebagai sebuah ideologi dunia, yang mengkritik terhadap Ideologi Liberalis Kapitalis dan Ideologi Sosialis Komunis yang mempunyai pandangan sekuler terhadap agama. Jika boleh dikategorikan bahwa ideologi Liberalis Kapitalisme itu merupakan tesis. Sedangkan Ideologi Sosialis Komunisme adalah sebagai antitesis dari Ideologi Liberalis Kapitalisme. Sebagai sebuah hasil dari dialektika antara tesis dan antitesis tersebut maka lahirlah sintesis, yaitu **Ideologi Pancasila**.

Untuk mewujudkan cita-cita tersebut, maka negara harus dibangun di dalam sistem politik hukum yang demokratis. Di dalam konsep demokrasi, rakyatlah yang mempunyai kedaulatan. Penguasa hanyalah sebagai mandataris dari titah yang diberikan oleh rakyat. Untuk mencegah munculnya penguasa yang otoriter, maka kekuasaan yang diberikan kepada penguasa harus dibatasi lewat konstitusi (demokrasi konstitusional).

Ketiga nilai keseimbangan yang terdapat di dalam Pancasila tersebut bersifat kumulatif yang tidak bisa dipisahkan antara satu dengan lainnya. Sehingga ketiga nilai tersebut harus berjalan secara integral dan sistemik. Berdasarkan urutan nilai keseimbangan di dalam Pancasila, bahwa yang menjadi pertimbangan utama di dalam merumuskan politik hukum di dalam setiap kebijakan kenegaraan (termasuk di dalamnya adalah kebijakan pertanahan) harus didasarkan pada nilai-nilai ketuhanan. Berikutnya yang kedua adalah aspek nilai-nilai kemanusiaan dan ketiga terhadap aspek nilai-nilai kemasyarakatannya. Ketiganya tetap dalam prinsip keseimbangan.

Berdasarkan alasan sejarah politik dan ekonomi global yang melatarbelakangi, maka Pancasila dipandang sebagai sebuah ideologi dunia, yang mengkritik terhadap Ideologi Liberalis Kapitalis dan Ideologi Sosialis Komunis yang mempunyai pandangan sekuler terhadap agama. Jika boleh dikategorikan bahwa ideologi Liberalis Kapitalisme itu merupakan tesis. Sedangkan Ideologi Sosialis Komunisme adalah sebagai antitesis dari Ideologi Liberalis Kapitalisme. Sebagai sebuah hasil dari dialektika antara tesis dan antitesis tersebut maka lahirlah sintesis, yaitu **Ideologi Pancasila**.

Melihat ketiga nilai keseimbangan di dalam Ideologi Pancasila tersebut di atas, maka sebenarnya Konsep Demokrasi Modern sebenarnya telah dirancang oleh para founding father's Indonesia sebagaimana dalam

rumusan Pancasila dengan ketiga nilai keseimbangannya. Jika kita melihat tiga pilar konsep demokrasi modern, di antaranya:

a. Good Environment Governance

Konsep Good Environment Governance ini sebenarnya telah tercermin di dalam nilai Ketuhanan. mana di dalam penyelenggaraan negara tidak hanya memperhatikan terhadap hubungan antara manusia dengan manusia, akan tetapi juga antara manusia dengan alam. Ini berarti konsep ketuhanan tersebut juga mengandung nilai untuk melindungi lingkungan hidup.

b. Good Corporate Governance

Konsep Good Corporate Governance juga ini sebenarnya telah terkandung di dalam nilai kemasyarakatan yang berkeadilan sosial. Artinya perusahaan harus tidak saja memperhatikan tentang akumulasi modal dan alat-alat produksi, Perusahaan juga harus memperhatikan kesejahteraan masyarakat dalam tanggungjawab sosial.

c. Civil Society

Konsep civil society juga telah terkandung di dalam nilai kemanusiaan (Humanistik). Ini berarti Negara harus memberikan hak-hak dasar yang secara alamiah telah melekat pada diri manusia.

Lahirnya Ideologi Pancasila itu merupakan kritik keras terhadap pemisahan Negara dan Agama, dari hegemoni Ideologi

Liberalis Kapitalisme dan Ideologi Sosialis Komunisme yang telah terbukti tidak bisa memberikan kedamaian dan kesejahteraan masyarakat dunia. Pancasila dapat disebut sebagai Ideologi Post-Modernisme sebab berani mengkritik dan menentang terhadap kemapanan kedua Ideologi besar dunia, yaitu Ideologi Liberalis Kapitalisme dan Ideologi Sosialis Komunisme.

D. Karakteristik Kebijakan Hukum Pertanahan dalam Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik.

Hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijakan publik, dan sebagai peraturan perundang-undangan ia telah menampilkan sosoknya sebagai salah satu alat untuk melaksanakan kebijakan.¹²⁸ Perkataan lain, agar rencana pembangunan nasional, termasuk pembangunan sistem hukum nasional mendapat kekuatan dalam pelaksanaannya, maka perlu mendapatkan status formal atau dasar hukum tertentu. Kebijakan publik¹²⁹ atas

¹²⁸ Lihat, Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 131.

¹²⁹ Thomas R. Dye mengartikan kebijakan publik (public policy) adalah studi tentang "apa yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan akibat dari kebijakan publik." Secara ringkas Dye mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai is whatever governments choose to do or not to do. Lihat, Thomas R. Dye, *Understanding Publik Policy*, Printice Hall Inc., 1978, hlm. 85. Laswel dan Kaplan mendefinisikan kebijakan publik sebagai a projected program of goals, values, and practices. Lihat Thomas R Dye, *Op. Cit*, hlm. 3. Lihat pula pendapat Dye dan Heidenheimer dalam Wayne Parsons, *Publik Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing, Ltd, 2001, alih bahasa Tri Wibowo Budi Santoso, *Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Penerbit Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan ke-2, September 2006, hlm. xi. Istilah policy atau kebijakan atau kebijaksanaan dipergunakan dalam pengertian yang berbeda-beda. E. Hugh Heclo mengatakan bahwa kebijaksanaan adalah cara bertindak yang sengaja untuk menyelesaikan beberapa permasalahan. Menurut Charles O. Jones kebijaksanaan terdiri dari komponen-komponen: 1) goal atau tujuan yang diinginkan, 2) plans atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan, 3) program, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan, 4)

pemberlakuan UUPA, merupakan bagian dari tantangan era globalisasi.¹³⁰ Kebijakan pemberlakuan untuk menjawab tantangan era globalisasi dikonkritkan baik dalam bentuk pembuatan UU atau peraturan pertanahan, maupun perumusan pasal. Bentuk pertama Pembuatan UU diarahkan untuk membuat ketentuan (UU) yang hampir sama dengan yang ada di negara maju dengan cara mengganti ketentuan yang tidak relevan, dengan perkembangan hukum modern, dengan cara reformasi hukum atau mengadopsi hukum, bahkan ada yang hanya copy paste, yang ada di negara industri. Bentuk yang kedua adalah membuat atau merumuskan pasal yang memungkinkan pelaku usaha swasta, asing masuk ke pasar Indonesia. Kebijakan pemberlakuan membuka akses pasar bagi swasta di bidang pertanahan. Pembentukan kebijakan pertanahan sebagai output dapat dideskripsikan melalui model kotak hitam Eastonian yang menyediakan model sistem politik yang sangat mempengaruhi "cara studi kebijakan (output) pada tahun 1960-an dalam mengkonseptualisasikan hubungan antara pembuatan kebijakan, output kebijakan dan lingkungannya", yang lebih luas. Karakteristik utama model ini melihat proses kebijakan dari segi input yang diterima dalam bentuk aliran

decision atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program, 5) efek, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder): Bersumber pada (1) Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, edisi kedua, North Scituate, Massachusetts Duxbury Press, 1977, Bab 1, 2 dan 3; (2) Ira Sharkansky, "Constraint on Innovation in Policy" dalam Frank Marini, *Toward a New Public Administration: The Minnovo Brook Perspective*, Clander Publishing Co., Scranton, London, 1971, dalam Oberlin Silalahi, *Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara*, Cetakan Pertama, Penerbit Liberty Yogyakarta, 1989, hlm. 1.

¹³⁰ Globalisasi juga mengusung agenda universalisme HAM. Universalisme oleh Negara-negara Barat dinilai sebagai bentuk pembenaran terhadap pemikiran kolonialisme/neo kolonialisme pada masa lalu dan sekarang, serta merupakan sarana untuk memperkuat dominasi Barat yang dilakukan secara sistematis melalui hukum atas dasar asas "presumption of cultural inferiority". Lihat, Rahmat Bowo Suharto, *Perlindungan Hak Dunia Ketiga Atas Sumber Daya Alam*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, 2001, hlm. ix.

dari lingkungan, dimediasi melalui saluran input (partai, media, kelompok kepentingan); permintaan di dalam sistem politik (withinputs) dan konversinya menjadi output dan hasil kebijakan.

Ada lima pendekatan yang dapat dipakai untuk menganalisis proses pembuatan keputusan pada tataran law making institutions dan law sanctioning institutions. Lima kategori dan pendekatan utama tersebut adalah sebagai berikut.¹³¹

1. Pendekatan Kekuasaan
2. Pendekatan Rasional
3. Pendekatan Pilihan Publik dan Alternatifnya
4. Pendekatan Institutional
5. Pendekatan Informasi dan Psikologis.

Kenyataan yang terjadi pada proses pembuatan keputusan di DPR menunjukkan bahwa pembuatan keputusan khususnya pada taraf "law making" tersebut mengikuti suatu pendekatan yang oleh Wayne Parsons disebut Model Pendekatan Kekuasaan. Model pendekatan kekuasaan (power) memandang kekuasaan: kelas, orang kaya, tantanan birokratis dan tatanan politik, kelompok penekan dan kalangan professional atau ahli pengetahuan teknis yang terdapat dalam masyarakat. Termasuk ke dalam model pendekatan ini adalah pendekatan elitis.

Struktur kekuasaan selalu terkait dengan keberadaan sebuah organisasi. Menarik untuk diketengahkan di sini adalah bahwa organisasi

¹³¹ Wayne Parsons, Op. Cit., hlm.250.

tidak hanya mempunyai tujuan penegakan hukum, maka dari tujuannya akan dapat diketahui petunjuk-petunjuk mengenai bekerjanya organisasi tersebut. Organisasi dibentuk untuk melakukan sesuatu sekaligus untuk mencapai tujuan tertentu. Sebagai akibat dari bekerjanya hukum dalam masyarakat, artinya tidak dalam medan yang hampa, maka terjadilah hubungan saling mempengaruhi yang kuat antara tujuan organisasi dengan konfigurasi kekuasaan dalam masyarakat. Sebuah organisasi penegakan hukum harus hidup ditengah-tengah masyarakat sambil melayaninya, maka tujuan itu pun kemudian berfungsi untuk menuntun organisasi sehingga selamat dalam menjalankan tugasnya. Proses penyesuaian demikian menimbulkan gejala yang disebut sebagai goal substitution dan goal displacement.¹³²

Tujuan formal di dalam goal substitution, digantikan oleh kebijakan-kebijakan dan langkah-langkah yang akan lebih menguntungkan organisasi di satu pihak dan di lain pihak yang menekankan sedapat mungkin ancaman terhadapnya. Tujuan organisasi pada goal displacement yang sudah diterima dan disetujui ditelantarkan untuk tujuan-tujuan yang lain. Dengan demikian, terdapat hubungan resiprositas antara badan-badan penegak hukum dengan masyarakatnya. Melalui goal substitution dan goal displacement tersebut, tercermin resiprositas tersebut. Badan-badan penegak hukum berusaha untuk meningkatkan atau menarik keuntungan-keuntungan dari masyarakatnya dan menekan hambatan serta ancaman yang akan datang kepadanya, maka penegakan hukum dalam masyarakat yang kompleks bisa cenderung

¹³² Lihat, Williem J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Op.Cit., hlm. 266-268

meringankan golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan the haves dan memberatkan mereka yang tidak memilikinya the powerless.¹³³ DPR dan Presiden dalam bekerjanya hukum merupakan badan pembentukan peraturan hukum (rule making institutions) yang bekerja bukan di ruang hampa, melainkan sangat dipengaruhi konfigurasi kekuasaan lain dalam masyarakat.

Tradisi atau kultur birokrasi di Indonesia cenderung memiliki ciri, karakteristik ikut serta sistem yang sama, yaitu birokrasi feodal.¹³⁴ Sistem hukum pada kebijakan hukum pertanahan, pada pilihan penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif), yang otoriter. Kebijakan hukum pertanahan masih menempatkan warga negara sebagai objek hukum sehingga sistem pendaftaran tanah cenderung bersifat diskriminatif.¹³⁵ Tanggungjawab seorang pejabat pemerintah.

Seharusnya bukan hanya kepada organisasi yang dikelolanya atau kepada atasannya akan tetapi juga kepada warga negara yang secara langsung

¹³³ Sutjipto Rahardjo, Masalah Penegakan Hukum, Op.Cit., hlm. 59

¹³⁴ W.J.S. Poerwadarminta: mendefinisikan birokrasi ke dalam tiga pengertian yaitu: pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih rakyat; cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh pegawai negeri; dan cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lambat, serba menurut aturan dan berbelit-belit. (Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hlm. 144.)

¹³⁵ Dalam literatur ilmu sosial, birokrasi umumnya dipandang sebagai aktor yang sekedar menerapkan kebijaksanaan yang telah diputuskan di tempat lain; dalam Mohtar Mas'oed, Politik, Birokrasi dan Pembangunan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003 hlm.68, sedang menurut Roger Seruton, A Dictionary of Political Thought, Harper and Row Publisher, New York, 1982, birokrasi ditafsirkan maknanya sebagai; -"Rule by administrative offices in a bureaucracy actual power is vested in those, who are from the legal point of view, administrative mediators between sovereign and subject that gives them de facto control over major political transformation" Lebih ringkas lagi Pfifner and Presthus menafsirkan hakekat makna birokrasi sebagai sistem otoritas, manusia, kantor, dengan metode (The sistem of authority, men, of offices and methodes that government uses to carry out its programmes may be called bureaucracy). Peter dalam buku karangannya yang berjudul "The Politics of Bureaucracy" telah menginterpretasikan makna birokrasi dalam konteks kajiannya sebagai: "Organization with a pyramid structure of authority, which utilize the enforcement of universal and impersonal rules to maintain that structure of authority, and which emphasize the non discretionary aspects of administration. "Gay Peter, The Politics of Bureaucracy: A comparative Perspective, Longman, New York, 1984. hlm.3.

atau tidak langsung terkena kebijakan yang diambilnya.¹³⁶ Apabila seorang pejabat pemerintah mengambil suatu kebijakan, dia tidak hanya menentukan kelompok sasaran yang akan memperoleh manfaat dari kebijakan tersebut tetapi juga kelompok yang akan melaksanakan keputusan tersebut dalam aktivitas-aktivitas teknisnya.

Dye dan Zeigler berpendapat bahwa kebijakan publik (termasuk kebijakan hukum pertanahan, pen.), merupakan preferensi nilai-nilai dari para elit yang berkuasa.¹³⁷ Kebijakan publik merefleksikan tuntutan-tuntutan dari rakyat dan pada kenyataan tidak sesuai dengan realita yang terjadi. Teori elit mengatakan rakyat mempunyai perilaku apatis, dan tidak memiliki informasi yang baik tentang kebijakan publik. Para elit membentuk opini masyarakat luas mengenai persoalan-persoalan kebijakan dan bukan masyarakat luar yang membentuk opini elit. Para pejabat publik dan birokrat hanya sekedar menjalankan kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh para elit.¹³⁸ Argumen yang demikian itu dikuatkan oleh C. Wright Mills, dalam bukunya, *The Power Elit*, mengatakan bahwa semua kebijakan besar dan penting ditentukan oleh sekelompok elit individu, yang memiliki kedudukan sangat kuat.

¹³⁶ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 374.

¹³⁷ Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler (1970), *The Irony of Democracy*, Belmont, Calif: Wadsworth, dalam Budi Winarno, *Ibid*. hlm. 42.

¹³⁸Teori Elit; mengatakan bahwa semua lembaga politik dan lembaga-lembaga masyarakat lainnya tidak bisa dielakkan didominasi oleh sekelompok individu yang sangat kuat, yang memanipulasi instrumen-instrumen kekuasaan bagi kepentingan mereka. Kebijakan publik merupakan produk elit, yang merefleksikan nilai-nilai mereka untuk penguatan kepentingan-kepentingan mereka, dalam Dye, op. cit, hlm. 25. Baca pula; Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik, proses dan Analisis*, penerbit CV. Intermedia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1994, hlm. 8-12.

Argumen dasar Mills adalah tidak semua orang mempunyai kedudukan yang setara.¹³⁹

Pemahaman suatu kebijakan pemerintah (termasuk kebijakan pertanahan) perlu kiranya dilihat dari berbagai teori yang mendasari selain pada teori elit tersebut. Beberapa teori kebijakan telah memberikan suatu argumentasi dalam penerapan dan pelaksanaan sebuah kebijakan. Diantara argumentasi yang perlu diketengahkan sebagai pembanding dari teori elit dalam kajian ini: **1) Teori Inkremental** yaitu sebuah teori yang menjelaskan bagaimana pengambilan keputusan pada sebuah kebijakan menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan (seperti dalam teori rasional komprehensif dan, pada saat yang sama, merupakan teori yang lebih banyak menggambarkan cara yang ditempuh oleh pejabat-pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan sehari-hari. Tokoh yang pertama kali mengemukakan model inkrementalis adalah Charles E. Lindblom yang merupakan kritik terhadap model kebijaksanaan Negara yang rasional. Pokok-pokok teori inkremental ini dapat diuraikan sebagai berikut:¹⁴⁰

¹³⁹ Dye, Op Cit. hlm 6, "the power elite is composed of men whose positions enable them to transcend the ordinary environment of ordinary men and women, they are in positions to make such decisions having major consequences is less important than the fact they that they do occupy such pivotal positions". Dalam Budi Winarno, Op Cit. hlm. 43.

¹⁴⁰ Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs, NJ; Prentice Hall, 1968), dalam William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua. (*Public Policy Analysis: An Introduction Second Edition*, By: William N. Dunn, University of Pittsburgh), Penerbit Gajah Mada University Press, Cetakan kelima, Yogyakarta, Maret 2003, hlm. 418-423. Baca pula Oberlin Silalahi, *Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara*, Cetakan Pertama, Penerbit Liberty Yogyakarta, 1989, hlm. 49-50. Baca pula; Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik, proses dan Analisis*, penerbit CV. Intermedia, Cetakan pertama, Jakarta, 1994, Op Cit., hlm. 8-12. Baca pula Ismail Nawawi, *Public policy, Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktik*, Penerbit PMN, Surabaya, 2009, hlm. 35-36.

1. Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapainya dipandang sebagai sesuatu hal yang saling terkait daripada sebagai sesuatu hal yang saling terpisah;
2. Pembuat keputusan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah dan alternatif-alternatif ini hanya dipandang berbeda secara inkremental atau marginal bila dibandingkan dengan kebijaksanaan yang ada sekarang;
3. Bagi tiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi;
4. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan didefinisikan secara teratur. Pandangan inkrementalisme memberikan kemungkinan untuk mempertimbangkan dan menyesuaikan tujuan dan sarana serta sarana dan tujuan sehingga menjadikan dampak dari masalah itu lebih dapat ditanggulangi;
5. Bahwa tidak ada keputusan atau cara pemecahan yang tepat bagi tiap masalah. Batu uji bagi keputusan yang baik terletak pada keyakinan bahwa berbagai analisis pada akhirnya akan sepakat pada keputusan tertentu meskipun tanpa menyepakati bahwa keputusan itu adalah yang paling tepat sebagai sarana untuk mencapai tujuan;
6. Pembuatan keputusan yang inkremental pada hakikatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih diarahkan untuk memperbaiki ketidaksempurnaan dari upaya-upaya konkret dalam mengatasi masalah

sosial yang ada sekarang daripada sebagai upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang.

Teori ini memusatkan perencanaan kepada kemampuan lembaga dan performa personalianya. Teori ini berhati-hati seka terhadap ruang lingkup obyek yang ditanganinya. Obyek y ditangani selalu diukur dan dibandingkan dengan kemampuan lembaga dan personalia, kalau dapat dikerjakan dengan perkiraan hasil yang memadai maka barulah direncanakan. Berdasarkan pertimbangan di atas, maka perencanaan tidak disebut jangka panjang sebab disamping sukar meramal dalam waktu yang panjang juga sukar menentukan kemampuan lembaga dan performan personalianya. Perencanaan ini menekankan pada perencanaan jangka pendek saja. Perencanaan untuk masa beberapa tahun dilakukan dengan menambahkan perencanaan-perencanaan pendek yang sudah lampau. Perencanaan ini juga menekankan sifat desentralisasi. Ia selalu mengadakan kontak hubungan dengan lingkungan atau masyarakat. Artinya si perencana dalam merencanakan obyek tertentu selalu mempertimbangkan faktor-faktor lingkungan dan hal tersebut mengingatkan kita pada perencanaan dengan pendekatan sistem. Teori ini sudah menggunakan pendekatan sistem, hanya dipakai dalam waktu yang terbatas, yaitu untuk jangka pendek.

Apa alasan perencanaan ini menekankan pada perencanaan jangka pendek? Karena jangka pendek lebih riil dan mudah diwujudkan dibandingkan dengan jangka panjang. Cunningham menyebut teori ini sebagai "art of the possible" yang dia pertentangkan dengan "art of ideal"

terhadap perencanaan sistem yang berjangka panjang. Teori ini juga disebut "disjointed- incrementalist" model adalah konsep pembentukan yang kontinyu pada situasi yang sedang berlangsung, setapak demi setapak, dan dengan tingkat perubahan yang kecil.

Tujuan atau maksud dari situasi yang sedang berlangsung di atas adalah situasi sekarang, yang dapat diartikan masa perencanaan yang pendek yaitu satu tahun. Teori ini diilhami oleh filsafat pragmatisme, yang menyatakan bahwa yang berguna pada masa sekarang, hanya dapat ditentukan dan dicari pada sekarang pula. Kita tidak tahu apa-apa dengan masa depan dan memang tidak perlu tahu karena belum memberi manfaat kepada kita. Tujuan dan alat dalam filsafat ini adalah sama. Tidak ada tujuan yang tepat, ia selalu berubah bersamaan dengan perubahan alat untuk mencapai tujuan itu.

Teori pengambilan keputusan yang paling dikenal dan banyak diterima oleh kalangan luas ialah **2) Teori Rasional Komprehensif**. Unsur-unsur utama dari teori ini dapat dikemukakan sebagai berikut:¹⁴¹

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.

¹⁴¹ Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1968), dalam William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua. Op Cit, hlm. 418. Baca pula; Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*, penerbit CV. Intermedia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1994, Op Cit., hlm. 8-12. Ismail Nawawi, *Public policy, Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktik*, Penerbit PMN, Surabaya, 2009, hlm. 34-35.

2. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang mempedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya.
3. Berbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara saksama.
4. Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih diteliti.
5. Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyer. tainya, dapat diperbandingkan dengan alternatif-alter lainnya.
6. Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat- akibatnya yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan.

Teori selanjutnya yaitu 3) **Teori Pengamatan Terpadu (Mixed Scanning Theory)**. Pendukung teori ini adalah ahli sosiologi organisasi Amitai Etzioni. Mereka setuju terhadap kritik-kritik para teoritis inkremental yang diarahkan pada teori rasional komprehensif, akan tetapi ia juga menunjukkan adanya beberapa kelemahan yang terdapat pada teori inkremental. Misalnya, keputusan-keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan penganut model inkremental akan lebih mewakili atau mencerminkan kepentingan-kepentingan dari kelompok- kelompok yang kuat dan mapan serta kelompok-kelompok yang mampu mengorganisasikan kepentingannya dalam masyarakat, sementara itu kepentingan-kepentingan dari kelompok-kelompok yang lemah dan yang secara politis tidak mampu

kepentingannya praktis akan terabaikan. Lebih lanjut dengan memusatkan perhatiannya pada kepentingan/tujuan jangka pendek dan hanya berusaha untuk memperhatikan variasi yang terbatas dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ada sekarang, maka model inkremental cenderung mengabaikan peluang bagi perlunya pembaruan sosial (social inovation) yang mendasar.¹⁴²

Selanjutnya untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai pengelolaan birokrasi dan pelayanan publik pertanahan yang terindikasi pada proses pilihan kebijakan hukum yang berbau elitis dan pelaksanaan birokrasi yang identik dengan sistem rasional-hirarkis. Marc Galanter memberi gambaran bagaimana sistem hukum (termasuk di dalamnya sistem hukum pertanahan, pen.) di organisasi secara birokratis dengan prosedur-prosedur standar dan impersonal. Pengelolaannya dilakukan secara rasional, mekanistik sentralistik dan otonom.¹⁴³ Sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan adalah hasil dari proses kebijakan hukum pertanahan yang kemudian melahirkan kebijakan di bidang pertanahan. Menurut Willson sistem birokrasi dan pelayanan publik berfungsi melaksanakan kebijakan-

¹⁴²Solichin Abdul Wahab, *Kebijaksanaan; Dari Formulasi Ke implementasi Kebijaksanaan Negara*, Edisi dua, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 2008, bab 2. baca pula Budi S Purnomo, *Bagaimana Pelaku Pasar Memilih dan Memanfaatkan Informasi untuk Pengambilan Keputusan Ditengah Banjir Informasi*, Jurnal Ekonomi dan Bisnis Terapan, Volume 5 no. 1, Pebruari, 2009. Baca pula; Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik, proses dan Analisis*, penerbit CV. Intermedia, Cetakan pertama, Jakarta, 1994, Op Cit., hlm. 8-12. Ismail Nawawi, *Public policy, Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktik*, Penerbit PMN, Surabaya, 2009, hlm. 36-38.

¹⁴³Ciri rasionalnya, ditandai oleh adanya prosedur-prosedur baku pada sistem birokrasi pertanahan dan ditentukan secara terencana, yang dijalankan (idealnya) oleh kaum profesional menurut teknik-teknik yang dapat dipelajari (standar tehnik yang ditetapkan oleh pemerintah), lihat dalam; Marc Galanter, *The Modernization of law*, dalam *Modernization; The Dynamics of Growth*, Voice of America Forum Lectures, Myron Weiner (ed), 1966, hlm 168.

kebijakan, sehingga birokrasi dan pelayanan publik, harus berada di luar kajian kebijakan,¹⁴⁴ konsep ini kemudian diikuti oleh sarjana kebijakan Goodnow, yang menyatakan ada dua fungsi pokok pemerintahan yang amat berbeda satu sama lainnya, yaitu fungsi pokok politik dan administrasi.¹⁴⁵ Fungsi politik berarti pemerintah membuat dan merumuskan kebijakan-kebijakan (the formulation of public policy), sementara fungsi administrasi (the execution of public policy) berarti pemerintah tinggal melaksanakan kebijakan tersebut. Konsep ini muncul karena ajaran trias politika dari Montesquie yang melihat masalah power dalam suatu Negara sangat besar sehingga perlu dibagi dalam tiga badan besar yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.

Francis Rourke, mengatakan walaupun dibagi birokrasi (pendaftaran tanah, pen.) pada mulanya hanya berfungsi untuk melaksanakan kebijakan (termasuk kebijakan hukum pertanahan), akan tetapi birokrasi bisa berperan membuat kebijakan (public policy). Menurut Rourke, netralitas birokrasi (termasuk di dalamnya pendaftaran tanah, pen.) dari kebijakan adalah hampir tidak mungkin, sebab jika kebijakan tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan kebijakan di luar kebijakan, yang bisa membantunya dalam merumuskan.¹⁴⁶ Dukungan

¹⁴⁴ Dalam HM. Ismail, *Etika Birokrasi dalam Perspektif Manajemen Sumberdaya Manusia*, Penerbit Ash-Shiddiqy Press, Malang, Cetakan 1, September 2009, hlm 91- 92
"Ibid, hlm 92

¹⁴⁵ *Ibid*, hlm 92.

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm 93

kebijakan tersebut menurut Rourke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yaitu pada masyarakat luar, legislatif dan birokrasi (executive branch).

Nonet & Selznick memandang perlunya pemisahan antara kehendak kebijakan dan birokrasi (putusan hukum),¹⁴⁷ sedang menurut Henry, birokrasi mempunyai kekuasaan (power), untuk tetap tinggal hidup selamanya (staying power) dan kekuasaan untuk membuat keputusan (policy making power).¹⁴⁸ HM Zein menerangkan dalam bukunya tentang kultur birokrasi yaitu¹⁴⁹ birokrasi sangat kuat secara politis dan cenderung menjadi the single authoritarian institution. Ada tiga alasan yang dikemukakan; 1) Kepemilikan aset sumber kekuasaan, 2) Peran birokrasi yang istimewa di tengah masyarakat, serta 3) Posisi birokrasi yang sangat strategis dalam hubungan penguasaan dan rakyat. Sejalan dengan pemikiran Guy Peters, birokrasi memiliki empat sumber kekuasaan penting, yakni: 1) penguasaan informasi, 2) keahlian, 3) kewenangan yang terikat dengan kebijakan, 4) adanya dukungan kebijakan (kekuasaan) dan sifatnya permanen dan stabil.¹⁵⁰

Kebijakan hukum pertanahan adalah bagian dari kebijakan- kebijakan Negara, sebagai sistem norma kebijakan hukum pertanahan tidak hanya dipergunakan untuk mengatur dan mempertahankan pola tingkah laku yang sudah ada, melainkan lebih dari sekedar itu. Hukum Pertanahan seharusnya juga diperlakukan sebagai sarana pengarah dalam merealisasikan

¹⁴⁷ Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif*, diterjemahkan Raisul Muttaqien, dari: *Lawa and Society in Transition: Toward responsive Law*, Harper & Row, 1978, Penerbit Nusamedia, Bandung, Cetakan ke 2, Agustus 2008, hlm. 64.

¹⁴⁸ HM. Ismail, *Op Cit.* hlm. 93.

¹⁴⁹ Harry Mulya Zein, *Kultur Birokrasi, Menebar Kepentingan Warga*, Melibas, Jakarta, Cetakan 1, Januari 2009, hlm.17

¹⁵⁰ Ibid hlm.18.

kebijaksanaan negara dalam bidang sosial, budaya, ekonomi, kebijakan, pertahanan dan keamanan nasional.¹⁵¹

Reaktualisasi nilai-nilai Pancasila dalam reforma sangat diperlukan. Nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat harus dapat terintegrasi dalam pembentukan atau pembangunan hukum.¹⁵² Kebijakan hukum pertanahan yang diterapkan ditengah-tengah masyarakat harus lebih menjiwai dan dijiwai oleh masyarakat itu sendiri, sehingga hukum bukanlah sesuatu. yang asing ditengah-tengah masyarakat.

Persoalan ini menyangkut berbagai aspek yang cukup kompleks, antara lain seperti aspek hukum mengenai penataan atas penguasaan, kepemilikan (status hak), kewenangan (peng- gunaan dan pemanfaatan), bukti kepemilikan (sertipikat hak), perlindungan hukum maupun aspek teknis seperti kelayakan sosial (keadilan sosial), termasuk pengelolaan sumber daya alam (menjamin keamanan, kesehatan, keselamatan dan kenyamanan) yang berorientasi pada aspek kesejahteraan kemasyarakatan dan pencapaian keadilan sosial, sehingga perlu dibangun kebijakan hukum pertanahan yang

¹⁵¹ Esmi Warassih, Op Cit hlm. xiv

¹⁵² Ketetapan MPR RI No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam telah mengamanatkan perlunya Pembaruan/Reforma, yang bertujuan untuk menata kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya (termasuk tanah), untuk tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat. Dalam kaitan dengan Reforma itu, yang pada hakekatnya merupakan instrumen untuk mewujudkan amanah pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, tepat untuk mengingatkan kembali bahwa kebijakan hukum pertanahan yang adil dan populis telah digariskan dalam UUPA No 5/1960, secara normatif nilai-nilai Pancasila diterjemahkan dalam berbagai ketentuan UUPA. Lihat Maria S.W. Sumardjono, Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Januari 2008, hlm. 100.

menggunakan konsep teori, yang sesuai dengan karakter masyarakat Indonesia.¹⁵³

Konstitusi dan pasal 2 ayat (3) UUPA, dengan tegas menyatakan bahwa keadilan yang hendak dicapai sebagai tujuan akhir adalah keadilan sosial. Keadilan sosial pada hakekatnya terkait dengan sistem distribusi semua produksi yang dihasilkan masyarakat, tidak terlepas dari masalah kekuasaan, khususnya kekuasaan untuk menentukan pembagian, oleh karena itu, pelaksanaan keadilan sosial tergantung pada struktur ekonomi, kebijakan, sosial-budaya dan ideologi dalam masyarakat. Selama struktur tidak mendukung ke arah upaya mencari keseimbangan posisi tawar yang relatif sama antar berbagai kelompok masyarakat, maka sulit untuk tercapainya keadilan sosial itu.

E. Tinjauan Umum Mengenai Pendaftaran Tanah Dalam Hukum Islam

1. Pengertian Perjanjian jual beli tanah Dalam Hukum Islam

Akad (perjanjian) dijelaskan dalam Ensiklopedi Hukum Islam dapat diartikan sebagai pertalian ijab (pernyataan melakukan ikatan) dan Kabul (pernyataan menerima ikatan) sesuai dengan kehendak

¹⁵³ Keputusan Presiden (Keppres) No 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan (Kebijakan hukum pertanahan) mengamanatkan kepada BPN untuk merevisi UUPA, menyusun RUU Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lain di bidang pertanahan. Salah satu agenda utama dari keppres tersebut adalah tercapainya reformasi birokrasi pertanahan. Hlm ini sangatlah penting, tetapi ia tidak mencukupi, terutama jika perwujudan good governance dipahami sebatas arti yang netral, tanpa pada konteks ketidakadilan sosial yang bersifat struktural. Tujuan reformasi adalah untuk memberikan akses kepada rakyat terhadap tanah sebagai sumber ekonomi serta mengatasi sengketa dan konflik pertanahan yang ada. Pada kasus terbitnya sertifikat ganda dan konflik-konflik pertanahan yang timbul dan tidak terselesaikan, menunjukkan sistem birokrasi BPN belum menuju pada Struktur, Subtansi, dan Kultur, yang lebih baik (profesional, transparan, efektif dan efisien) sehingga hasil dari birokrasi BPN pada kenyataan dipandang kurang akurat.

syariat (hukum) yang berpengaruh pada objek perikatan. Semua perikatan (akad) yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih, tidak boleh menyimpang dan harus sejalan dengan kehendak masing-masing pihak dan sesuai dengan syariat. Dalam pandangan syariah suatu akad merupakan ikatan secara hukum yang dilakukan oleh dua orang atau beberapa pihak yang sama-sama berkeinginan untuk meningkatkan diri. Kehendak atau keinginan pihak-pihak yang mengikatkan diri tersebut diungkapkan dalam bentuk suatu pernyataan yang kemudian disebut sebagai ijab dan kabul, yang biasanya dilakukan terlebih dahulu oleh pihak pertama, kemudian oleh pihak kedua.

Bermuamalah dalam ijab dan kabul adalah pernyataan melakukan ikatan yang dilakukan oleh pembeli dan diikuti pernyataan menerima ikatan oleh penjual. Setelah adanya pernyataan tersebut maka akad jual beli tersebut telah sah, karena pembeli telah menerima barang dan penjual menerima harganya.

Kemudian Q.S An-Nahl ayat 91 Allah berfirman : ” Dan tepatilah perjanjian dengan Allah apabila kamu berjanji dan janganlah kamu membatalkan sumpah-sumpah (mu) itu, sesudah melaksanakannya, sedang kamu telah menjadikan Allah sebagai saksimu (terhadap sumpah-sumpahmu itu). Sesungguhnya Allah mengetahui apa yang kamu perbuat”.

Hal-hal pokok yang dihindari dalam perjanjian menurut syariah, antara lain :

- a. Riba atau Interest Riba secara bahasa bermakna ziyadah (tambahan).

Dalam pengertian lain secara linguistic riba juga berarti tumbuh dan membesar. Sedangkan menurut istilah teknis, riba berarti pengambilan tambahan dari harta pokok atau modal secara batil.

- b. Gharar atau Dubiousness in Contract Unsur gharar artinya ketidakpastian sumber dana yang dipakai untuk membayar. Gharar adalah suatu akad yang memiliki akibat lebih dari satu kemungkinan dan yang paling sering terjadi adalah kemungkinan terburuk.

2. Syarat Sahnya Perjanjian Jual Beli Tanah dalam Kompilasi Hukum Islam

Akad yang sah adalah akad yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan sesuai dengan syariat Islam. Syarat-syarat sah suatu akad adalah sebagai berikut :¹⁵⁴

- a. Pihak-pihak yang melakukan akad telah dipandang mampu bertindak menurut hukum (mukallaf), apabila belum mampu, harus dilakukan dengan walinya.
- b. Objek dari akad tersebut harus diakui oleh syara', dengan syarat sebagai berikut :

¹⁵⁴H.R. Daeng Naja, Akad Bank Syariah, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2011, hal. 2115

- 1) Berbentuk harta (kecuali yang diharamkan menurut syara', seperti minuman keras, barang najis, dan harta wakaf).
 - 2) Dimiliki seseorang
 - 3) Bernilai harta menurut syara'.
- c. Akad yang dilakukan harus memiliki manfaat, sehingga bukan sesuatu yang memang sudah menjadi kewajiban.
 - d. Ijab harus tetap utuh sampai terjadinya Kabul. Ijab dan Kabul tersebut dilakukan dengan suatu majelis, yaitu keadaan yang menggambarkan proses suatu transaksi.
 - e. Tujuan akad itu harus jelas dan diakui oleh syara'. Dengan kata lain akad tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah disepakati oleh para pihak dalam akad tersebut.

Hukum Islam juga mengenal asas-asas perjanjian, yang antara lain:¹⁵⁵

- a. Al-Hurriyah (Kebebasan)
- b. Al-Musawah (Persamaan atau Keadilan)
- c. Al-'Adalah (Keadilan)
- d. Al-Ridha (Keadilan)
- e. Ash-Shidiq (Kebenaran dan Kejujuran)
- f. Al-Kitabah (Tertulis)

¹⁵⁵Ibid, hal. 34

Dalam konteks hukum Islam, akad/perjanjian yang dibuat oleh para pihak akan berakhir jika dipenuhi tiga hal sebagai berikut:¹⁵⁶

- a. Berakhirnya masa berlakunya akad
- b. Dibatalkan oleh pihak-pihak yang berakad
- c. Salah satu pihak yang berakad meninggal dunia.

Lima perkara yang ditetapkan oleh KHI ini adalah sesuai dengan Syariat Islam. Akan tetapi, Dr. Wahbah al-Zuhaylî mengkritisi, bahwa rukun nikah pada dasarnya hanya ada empat: shîghat, calon istri, calon suami, dan wali. Calon suami dan wali merupakan orang yang melakukan akad nikah. Manakala perkara yang diakadkan adalah kenikmat seksual yang dicari suami dan istri dalam pernikahan. Sedangkan mahar sama seperti saksi dalam pernikahan, yang hanya menjadi syarat sebuah pernikahan dengan argumentasi diperbolehkannya melakukan nikah.

Pasal 15 angka (1) Kompilasi Hukum Islam yang mengatur calon mempelai pula menyatakan sebagai berikut:

- (1) Untuk kemaslahatan keluarga dan rumah tangga, perkawinan hanya boleh dilakukan calon mempelai yang telah mencapai umur yang ditetapkan dalam pasal 7 Undang-undang No.1 tahun 1974 yakni calon suami sekurang-kurangnya berumur 19 tahun dan calon isteri sekurang-kurangnya berumur 16 tahun.

Menurut ketentuan di dalam Pasal 15 ini, secara jelas KHI telah membatasi umur calon mempelai (calon suami dan istri), sesuai dengan

¹⁵⁶Ibid, hal. 34

Undang-Undang yang berada di atasnya yaitu UU No. 1 Tahun 1974 Pasal 7 angka (1).

Ibn Syubramah, Abû Bakar al-'Asham, dan 'Ustmân al-Batî; berpendapat bahwa anak kecil baik lelaki atau wanita itu tidak dibenarkan kawin sehingga mereka baligh. Seumpama diperbolehkan menikahkan mereka sebelum baligh, maka tidak akan memiliki manfaat didalam perkawinan, karena mereka tidak ada kebutuhan untuk melakukan pernikahan.

Jadi, KHI pada dasarnya mengambil pendapat minoritas yaitu Ibn Syubramah, Abû Bakar al-'Asham, dan 'Ustmân al-Batî. Hanya saja, pendapat minoritas ini belum menetapkan batasan umur, akan tetapi hanya batasan baligh. Sedangkan baligh ketentuannya bukan hanya umur, akan tetapi bisa saja dengan keluarnya mani atau mulai haid bagi perempuan. Kalau ditinjau secara umur, pendapat ulama secara umumnya terbagi menjadi dua pendapat, yaitu 15 tahun dan 18 tahun.

Walau bagaimanapun, pembatasan ini pada dasarnya tidak ditetapkan secara mutlak. Akan tetapi, orang yang terkait dapat meminta izin seperti pernyataan yang terdapat di dalam Enactment tersebut. Begitu juga dengan undang-undang Syuriah dan KHI seperti Pasal 15 angka (2) KHI:

(2) Bagi calon mempelai yang belum mencapai umur 21 tahun harus mendapat izin sebagaimana yang diatur dalam pasal 6 ayat (2), (3), (4) dan (5) UU No.1 Tahun 1974.

Dalam hal ini, Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 Pasal 6 ayat (2), (3), (4), dan (5) menyatakan seperti ini:

Ternyata KHI (yang mengacu pada UU No. 1 Tahun 1974), undang-undang Syuriah, dan Enactment di Negeri Selangor sekalipun tidak berani menetapkan sesuatu yang bukan syariat secara mutlak. Undang-undang ini masih memberi ruang bagi orang yang sudah benar-benar dianggap baligh walaupun belum mencapai umur baligh dengan ketentuan orang yang bersangkutan haruslah melaporkan dan memohon kepada pengadilan. Perkara ini ditegaskan Dr. Wahbah al-Zuhaylî tujuannya adalah demi menjaga kemaslahatan pemuda-pemudi dalam hal keprawanan dan keperjakaan di dalam pernikahan, dan menjaga mereka daripada terjadi penyimpangan.

BAB III

REGULASI SURAT PENGAKUAN HAK ATAS TANAH DALAM

PENDAFTARAN TANAH PERSIL BELUM BERKEADILAN

A. Regulasi Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Persil

Penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) menunjukan konsep perlindungan hukum terhadap pemegang HAT terabaikan, hal mana dapat dilihat dari tidak adanya pertanggungjawaban terhadap hasil produk sertifikat HAT. Pertanggungjawaban yang terdapat pada stelsel publisitas negatif yaitu ada pada pejabat ambtenaar. Beralihnya stelsel publisitas negatif menjadi stelsel publisitas negatif (berunsur positif) menjadikan pertanggungjawaban tersebut tidak lagi ada pada pejabat ambtenaar, sehingga dilihat dari tinjauan hukum penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) ini belum memenuhi unsur penerapan dan pelaksanaan hukum. Konsep perlindungan hukum terhadap pemegang HAT tidak dapat dilepaskan dengan persoalan keadilan dalam pelaksanaan hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan ada tiga nilai dasar yang ingin dikejar dan perlu mendapatkan perhatian serius dari para pelaksana hukum yaitu nilai keadilan hukum, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum, sehingga dengan pilihan stelsel negatif (berunsur positif) tersebut maka tiga nilai dasar itu sendiri tidak mungkin tercapai.

Tujuan kebijakan hukum pertanahan pada pilihan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) terkait erat dengan tujuan sistem hukum pertanahan itu sendiri yaitu terciptanya masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, oleh karena itu pilihan penggunaan sistem hukum pertanahan pada stelsel publisitas negatif (berunsur positif) mestinya berorientasi pada nilai-nilai dasar hukum yaitu untuk mewujudkan ke tertiban dan keteraturan, kedamaian serta keadilan. Oleh Soediman Kartohadiprodjo diberikan istilah Pengayoman (Perlindungan).¹⁵⁷

Pengertian keadilan¹⁵⁸ ini bisa dibedakan menjadi beberapa aspek: 1) Keadilan Distributif (*iustitia distributiva*) yaitu keadilan yang berupa kewajiban pimpinan masyarakat untuk memberikan kepada para warga masyarakat beban sosial, fungsi-fungsi, balas jasa dan kehormatan secara proporsional (seimbang) dengan kecakapan dan jasa dalam hubungan-hubungan antar warga, atau, dilihat dari sudut pemerintahan memberikan kepada setiap warganya secara sama tanpa menghiraukan perbedaan-perbedaan keadaan pribadi atau jasanya. 2) Keadilan Vindikatif (*iustitia vindicativa*) yaitu keadilan yang berupa memberikan ganjaran (hukuman) sesuai dengan kesalahan yang bersangkutan. 3) Keadilan Protektif (*iustitia protectiva*) yaitu keadilan berupa perlindungan yang diberikan kepada setiap manusia, sehingga tak seorangpun akan mendapat perlakuan sewenang-wenang.

¹⁵⁷ Soediman Kartchadiprodja, Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia, diktat kuliah PDIH, Bandung, 2009, hlm xix.

¹⁵⁸ Ibid, hlm xix.

Keadilan¹⁵⁹ adalah nilai universal yaitu mengakui dan menghormati hak-hak yang sah bagi setiap orang dan melindungi kebebasannya, kehormatannya, darah dan harta bendanya dengan jalan menegakkan kebenaran dan keadilan di antara sesama. Salah satu ciri keadilan yang terpenting ialah keseimbangan antara hak dan kewajiban. Adil ialah berdiri di tengah-tengah antara dua perkara, memberi tiap-tiap orang apa yang ia berhak menerimanya.¹⁶⁰ Sumber konsep keadilan penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah sangat erat hubungannya dengan konsep religius, di mana tanah adalah dipandang sebagai pemberian Tuhan, untuk setiap makhluk hidupnya, konsep demikian sesuai dengan konsep hukum alam, sehingga tanah merupakan hak bagi setiap manusia, atau lebih tepatnya setiap manusia mempunyai hak hidup atas tanah, setiap manusia mempunyai hak kodrati atas tanah, sebagaimana hak hidup lain seperti hak atas sandang, pangan dan papan. Tanah merupakan hak kodrati bagi setiap makhluk hidup dan merupakan konsep keadilan yang diberikan oleh Tuhan YME.

Bagaimana konsep religius memandang keadilan. Dalam injil dikatakan tentang konsep keadilan, kebijakan Raja/ Pemimpin terkait dengan penguasaan HAT bagi rakyatnya:

"Cukuplah itu, hai raja-raja Israel, jauhkanlah kekerasan dan aniaya, tetapi lakukanlah keadilan dan kebenaran; hentikanlah kekerasanmu

¹⁵⁹ Sayyid Sabiq, Sumber Kekuatan Islam, terjemah Salim Bahreisy dan Said Bahreisy Surabaya, Bina Ilmu, 1980, hlm 198. lihat pula J.S. Badudu dan SutanMohammad Zain, Kamus Umum Bahasa Indonesia Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996, hlm 8.

¹⁶⁰ Baharuddin lopa, Al-Qur'an dan Hak-hak Asasi Manusia, Bina Ilmu, Surabaya, 1980, hlm. 157.

yang mengusir umat-Ku dari tanah miliknya, demikianlah firman Tuhan Allah¹⁶¹ Semata-mata keadilan, itulah yang harus kaukejar, supaya engkau hidup dan memiliki negeri yang diberikan kepadamu oleh Tuhan, Allahmu.”¹⁶² dan tegakkanlah keadilan, sebab sebentar lagi akan datang keselamatan...¹⁶³ Bukalah mulutmu, ambillah keputusan secara adil dan berikanlah kepada yang tertindas dan yang miskin hak mereka.¹⁶⁴

Begitu juga dalam konsep Islam diterangkan bahwa Allah. SWT memerintahkan manusia berlaku adil, termasuk dalam memutuskan suatu perkara dan memberikan kesaksian. Keadilan dalam hukum adalah keadilan yang dapat mewujudkan ketenteraman, kebahagiaan dan ketenangan secara wajar bagi masyarakat.

Allah memerintahkan berbuat adil, mengerjakan amal kebaikan, bermurah hati kepada kerabat, dan Ia melarang melakukan perbuatan keji munkar dan kekejaman. Ia mengajarkan kepadamu supaya menjadi pengertian bagimu. (Q.S. An-Dahl [16]: 90).

Keadilan adalah sebuah istilah yang menyeluruh, dan termasuk juga segala sifat hati yang bersih dan jujur. Tetapi agama menuntut yang lebih hangat dan lebih manusiawi, melakukan pekerjaan yang baik, meskipun ini tidak diharuskan secara ketat oleh keadilan, seperti kejahatan yang di balas dengan kebaikan, atau suka membantu mereka yang dalam bahasa duniawi

¹⁶¹ <http://alkitab.sabda.org/dictionary.php?word-Keadilan>, Yeh 45:9.

¹⁶² Ibid, Ul 16:20

¹⁶³ Ibid, Yes 56:1

¹⁶⁴ Ibid, Ams 31:9

"tak mempunyai suatu tuntutan" kepada kita dan sudah tentu pula memenuhi segala tuntutan, yanguntutannya dibenarkan oleh kehidupan sosial.¹⁶⁵

Allah memerintahkan kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya. Apabila kamu mengadili di antara manusia bertindaklah dengan adil. Sungguh Allah mengajar kamu dengan sebaik-baiknya, karena Allah Maha Mendengar, Maha Melihat. (Qs.An-Nisaa [4].58).

Menetapkan hukum di antara manusia harus diputuskan dengan adil, sesuai dengan apa yang diajarkan Allah Subhanahu Wata'ala, tidak memihak kecuali kepada kebenaran dan tidak pula menjatuhkan sanksi kecuali kepada yang melanggar, tidak menganiaya walau terhadap lawan, dan tidak pula memihak walau kepada teman. Tetapi menetapkan hukum bukanlah wewenang setiap orang. Ada syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk tampil melaksanakannya, antara lain pengetahuan tentang hukum dan tatacara menetapkannya serta kasus yang dihadapi. Bagi yang memenuhi syarat-syaratnya dan bermaksud tampil menetapkan hukum, kepadanya lah ditujukan perintah untuk menetapkan dengan adil.¹⁶⁶

Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah, meskipun terhadap diri kamu sendiri, ibu bapamu dan kaum kerabatmu, baik ia kaya atau miskin Allah lebih tahu kemaslahatannya. Janganlah karena mengikuti hawa nafsu,

¹⁶⁵ Abdullah Yusuf Ali, Qur'an terjemahan dan Tafsir nya, terjemahan Ali Audah [Jakarta: Pustaka Firdaus, 1993], 681 footnote 2127.

¹⁶⁶M.Quraish Shihab, Tafsir Al-Mishbah, Lentera Hati, Jakarta, tahun 2000, Volume 2, hlm.456-457

supaya kamu tidak menyimpang. Dan jika kamu memutarbalikkan atau menyimpang dari keadilan, maka Allah Mahatahu atas segala perbuatanmu. (Q.s. An-Nisaa [4]: 135).

Setiap Mukmin diserukan untuk menjadi penegak keadilan yang sempurna lagi sebenar-benarnya (Kafah), menjadi saksi karena Allah, yakni selalu merasakan kehadiran Ilahi, memperhitungkan segala langkah dan menjadikannya demi karena Allah. Persaksian yang ditunaikan juga hendaknya demi karena Allah, bukan untuk tujuan-tujuan duniawi yang tidak sejalan dengan nilai-nilai Ilahi. Didahulukannya perintah penegakan keadilan atas kesaksian karena Allah, karena tidak sedikit orang yang hanya pandai memerintahkan yang ma'ruf, tetapi ketika tiba gilirannya untuk melaksanakan ma'ruf yang diperintahkannya itu ia lalai. Setiap mukmin niscaya melaksanakan keadilan atas dirinya baru menjadi saksi yang mendukung atau memberatkan orang lain.¹⁶⁷

Adil adalah sifat Allah SwT. Untuk menegakkan keadilan orang harus menjadi saksi demi Allah, sekalipun itu akan mengganggu kepentingan kita sendiri, seperti yang dapat kita bayangkan, atau kepentingan mereka yang dekat kepada kita atau yang kita sayangi. Peribahasa Latin menyatakan, "Keadilan harus berjalan sekalipun langit akan runtuh." Keadilan Religius lebih tinggi daripada keadilan formal menurut hukum positif atau hukum yang mana pun yang dibuat manusia, ia menembus sampai ke lubuk perasaan

¹⁶⁷ M. Quraish Shihab, Al-Misbah, Op Cit. Volume 2, 591-593

yang paling dalam, karena kita melakukannya seolah kita berada di hadapan Allah, yang mengetahui segala benda, segala kerja dan gerak hati,¹⁶⁸

Konsep keadilan dalam ranah religius selalu dikedepankan pada keadilan Illahiyah...."Dan dia akan melindungi urusannya itu lebih baik daripada yang dapat dilakukan manusia". konsep ini lebih jelasnya sebagai berikut:

Hai orang-orang yang beriman! Jadilah kamu penegak keadilan, sebagai saksi-saksi karena Allah, dan janganlah kebencian orang kepadamu membuat kamu berlaku tidak adil. Berlakulah adil itu lebih dekat kepada taqwa. Dan bertakwalah kepada Allah. Allah tahu benar apa yang kamu kerjakan. (Q.s. Al-Maidah [5] 8).

Realita penegakan keadilan bukan hakim saja yang dituntut untuk menjatuhkan putusan yang adil, tetapi undang-undang itu sendiri atau hukum itu (termasuk di dalamnya keputusan atas kebijakan hukum pertanahan, pen.) haruslah mengandung rasa keadilan, sekaligus dapat mengubah keadaan sosial, seperti hukum yang memungkinkan rakyat kecil memperoleh peluang untuk mencapai kehormatan yang lebih baik.¹⁶⁹

Keadilan ialah sesuatu yang dirasakan seimbang, pantas, sehingga semua orang atau sebagian besar orang yang mengalami merasa pantas. Salah satu ciri keadilan yang terpenting ialah keseimbangan antara hak dan kewajiban. Adil ialah berdiri di tengah-tengah antara dua perkara, memberi

¹⁶⁸ Abdullah Yusuf Ali, Qur'an Terjemahan dan Tafsirnya, Op Cit. hlm. 223.

¹⁶⁹ Baharuddin Lopa, Al-Qur'an dan Hak-hak Asasi Manusia, Op Cit. hlm. 124

tiap-tiap orang apa yang ia berhak menerimanya¹⁷⁰ Allah SWT memerintahkan manusia berlaku adil, termasuk dalam memutuskan suatu perkara dan memberikan kesaksian. Keadilan dalam hukum adalah keadilan yang dapat mewujudkan ketenteraman, kebahagiaan dan ketenangan secara wajar bagi masyarakat. Keadilan dalam hukum dapat dilihat secara nyata dalam praktik, antara lain apabila keputusan hakim yang dijatuhkan oleh aparat penegak hukum atau bahkan sebuah kebijakan publik yang diterapkan dalam sebuah sistem hukum, jika telah mampu memberikan rasa ketenteraman, kebahagiaan dan ketenangan bagi masyarakat dan mampu menumbuhkan opini masyarakat, sebagai contoh bahwa putusan hakim atau kebijakan publik dikatakan sudah adil dan wajar jika membawa kepada cita-cita hukum yaitu ketenteraman, kebahagiaan dan ketenangan.

Maria S.W. Sumardjono,¹⁷¹ menerangkan bahwa secara teoretis terdapat tiga prinsip keadilan terkait distribusi tanah dan sumber daya alam yaitu 1) keadilan berdasarkan hak, 2) keadilan berdasarkan kemampuan/jasa, dan 3) keadilan atas dasar kebutuhan. Kebijakan hukum pertanahan ditujukan untuk mencapai tiga hal pokok yang saling melengkapi, yaitu efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan. Untuk mencapai efisiensi, dapat ditempuh berbagai pendekatan dengan berpijak pada aspek urgensi, konsistensi dan resiko.

¹⁷⁰Ibid. hlm.157.

¹⁷¹ Maria S.W. Sumardjono, Op Cit. hlm. 105.

Tercapainya keadilan sosial dapat dijabarkan melalui beberapa aspek, misalnya, peran tanah sebagai dasar memperoleh pekerjaan dan pendapatan, identifikasi pihak-pihak yang dirugikan dalam berbagai konflik kepentingan, serta peduli terhadap tanah-tanah masyarakat hukum adat. Sedangkan tujuan yang berkaitan dengan masalah lingkungan hidup menghendaki tersedianya peraturan tentang penggunaan tanah yang komprehensif, kemampuan menggali peran serta masyarakat setempat dalam pengelolaan sumber daya alam, serta koordinasi cabang-cabang administrasi yang efektif.

Peran serta masyarakat pada kebijakan hukum pertanahan dalam pendekatan pragmatisme melibatkan pengkajian atas cara simbol-simbol dipakai dalam komunikasi dan interaksi sosial. Gambaran interaksionalis tentang manusia oleh Meltzer¹⁷² dapat dikatakan didasari oleh keyakinan bahwa: Pejabat pemerintah (Para Pegawai/Pejabat BPN, Notaris-PPAT), Stakeholders dan masyarakat adalah unit yang tidak dapat dipisahkan.

Kepentingan pemahaman terhadap simbol-simbol perilaku yang digunakan oleh stakeholders dalam interaksi sosial pada masyarakat dalam sistem pendaftaran tanah, dapat dipakai teori interaksionalis simbolik.

Blumer mengatakan bahwa pendekatan fungsionalis interaksionalis simbolik mengandung tiga premis utama: Pejabat pemerintah (pejabat/pegawai BPN, Notaris-PPAT), stakeholders, dan masyarakat yang dalam sistem pendaftaran tanah bertindak berdasarkan makna yang menurut mereka ada dalam sesuatu hal, di mana pada sesuatu hal tersebut ada makna,

¹⁷² Meltzer, dalam Wayne Parsons, *Public Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Op Cit. him. 99.

artinya sesuatu itu sekedar simbol dari makna. Tindakan mereka ditujukan untuk mengejar makna itu sendiri (people do not can act toward things, but toward their meaning).

Pemahaman terhadap makna keadilan sosial dalam sistem pendaftaran tanah dapat dibagi menjadi tiga tataran. Meminjam istilah dalam teori bekerjanya hukum yang dikemukakan oleh Willian J. Chambliss dan Robert B. Seidman,¹⁷³ 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 sosial 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 kebijakan sangat menentukan ke arah mana keadilan sosial dimaknai. Apakah diarahkan pada

¹⁷³ Dalam Suteki, Rekonstruksi Politik Hukum, Hak Atas Air Pro Rakyat, Op Cit. hlm. 26 lihat deskripsi Roscoe Pound; bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu lembaga pembuat hukum (law making intitutions), lembaga penerap sanksi, pemegang peran (role occupant) dan kekuatan sosial personal (social personal force), budaya hukum serta unsur-unsur umpan balik (feed back), dalam Ronny Hanitijo Soemitro, Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum, Penerbit CV. Agung, Semarang, 1989, hlm. 23-26.

pencapaian kebahagiaan bersama atau hanya akan dijadikan simbol saja dan hanya menjadi unintended consequence.¹⁷⁴

Masyarakat dalam sistem birokrasi yang kompleks sejak pembuatan hukumnya, pengaruh dari struktur kekuasaan. Kekuatan sosial personal telah mempengaruhi dan sesungguhnya sudah mulai bekerja. Melihat bekerjanya sistem pembuatan hukum, pihak yang diuntungkan adalah mereka yang lebih kaya serta golongan-golongan dalam masyarakat yang aktif dalam kegiatan kebijakan.¹⁷⁵ Para pemilik modal dan para pimpinan (CEO) perusahaan-perusahaan besar melalui organisasi mereka, akan menikmati keberhasilan perjuangan mereka dalam melahirkan undang-undang yang menguntungkan mereka. Sebaliknya, kepentingan-kepentingan rakyat biasa akan terpinggirkan atau kurang mendapatkan perhatian. Perjuangan dari pemilik modal atau pimpinan perusahaan-perusahaan besar adalah merupakan konsekuensi logis dari berbagai kelebihan dan keuntungan yang dimiliki oleh mereka yang mempunyai kekuasaan.

Penjelasan pada kerangka teoritik Chambliss-Seidman menggambarkan sistem model bekerjanya hukum dalam masyarakat pada bab ini. Pengambilan keputusan dalam kebijakan pertanahan sejak semula telah dipengaruhi kekuatan sosial personal yang mengarahkan perilaku pemegang peran dalam sistem pendaftaran tanah. bekerjanya hukum dalam masyarakat

¹⁷⁴ Unintended Consequence yaitu akibat dari sesuatu perbuatan, pendirian, yang telah diniatkan artinya bahwa perbuatan tersebut sudah diketahui akibat yang harus dipertanggungjawabkan.... Lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia, edisi ketiga, Departemen Pendidikan Nasional, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta 2005.

¹⁷⁵ Chambliss & Seidman, 1971: 65, lihat pula dalam Suteki, Rekonstruksi Politik Hukum, Hak Atas Air Pro Rakyat, Op Cit. hlm. 26

oleh Chambliss-Seidman, dapat dinyatakan pula bahwa pada setiap domain bekerjanya hukum tersebut dapat ditemukan problematik penyelenggaraan atas tindakan hukumnya. Selama tindakan hukum itu bergerak melalui rangkaian itu menuju pada sasarannya, ia menimbulkan tingkah laku hukum pada setiap tingkatan, sedangkan tingkah laku itu dapat bersifat positif dan dapat pula bersifat negatif, dan hal ini ditentukan pula oleh satu atau lebih motif kelompok-kelompok yang mempengaruhi seluruh tingkah laku hukum, yaitu: rasa takut pada hukuman, harapan dan imbalan, tekanan kelompok serta nilai-nilai internal. Secara singkat dapat dikatakan bahwa tingkah laku hukum itu menempuh jarak yang jauh dan berjalan melalui banyak pihak sebelum sampai pada titik sasarannya, yang oleh Robert B. Seidman disebut sebagai tingkah laku puncak (ultimate behavior).

Kesediaan untuk patuh atau tidak patuh terhadap peraturan hukum adalah seumpama sebuah molekul raksasa yang terdiri dari lapisan-lapisan protein. Atas dasar pemikiran ini dapat dikatakan bahwa untuk menghadirkan keadilan substantif perlu mengibaskan balutan-balutan rule and logic dan rule bound. Bahkan, kalau perlu harus berani memposisikan dirinya sebagai vigilante menembus kebuntuan legalitas formal dengan tidak memberlakukan hukum tertentu (the non enforcement of law) karena hendak menghadirkan substantive justice.¹⁷⁶

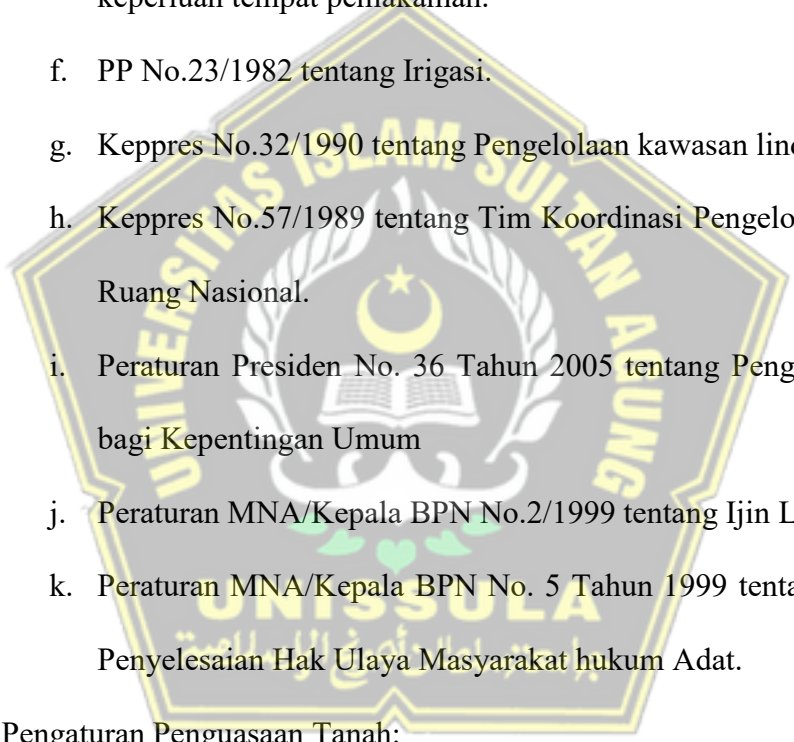
¹⁷⁶ Suteki, The Non Enforcement Of Law, Strategi Menembus Kebuntuan Legalitas Formal Melalui Partial dan Sporadic Enforcement, Makalah presentasi pada sidang Guru UNDIP, dalam rangka pengusulan jabatan Guru Besar, Semarang 2010. hlm 11

Bertolak dari konsep bekerjanya hukum tersebut, dapat diungkapkan bekerjanya hukum tersebut maka telah dihasilkan oleh lembaga pembuat peraturan terkait dengan sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN antara lain sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 33 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial,
2. Tap MPR RI No. IX Tahun 2001 tentang Pembaharuan Pertanahan dan Sumber Daya Alam.
3. UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
4. UU No. Tahun 1999 tentang Kehutanan.
5. UU No. 25 Tahun 2007 tentang PMA (Penanaman Modal Asing).
6. UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.
7. UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pesisir Laut dan Pulau Kecil.
8. UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba (Pertambangan Mineral dan Batubara).
9. UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.
10. UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian (Pelayanan Ijin Industri).
11. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
12. UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Sedangkan secara khusus telah disyahkan dan diberlakukan tentang peraturan penggunaan, penguasaan, kepemilikan dan pemanfaatan tanah yaitu:

1. Penatagunaan Tanah:
 - a. UU No.5/1960 tentang Pokok-pokok Agraria.

- 
- b. UU No.4/1982 tentang Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.
 - c. PP No. 16/2004 tentang Penatagunaan Tanah.
 - d. PPNNo.36/1998 tentang Penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar.
 - e. PP No.9/1987 tentang Penyediaan dan penggunaan tanah untuk keperluan tempat pemakaman.
 - f. PP No.23/1982 tentang Irigasi.
 - g. Keppres No.32/1990 tentang Pengelolaan kawasan lindung
 - h. Keppres No.57/1989 tentang Tim Koordinasi Pengelolaan Tata Ruang Nasional.
 - i. Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Kepentingan Umum
 - j. Peraturan MNA/Kepala BPN No.2/1999 tentang Ijin Lokasi.
 - k. Peraturan MNA/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulaya Masyarakat hukum Adat.
2. Pengaturan Penguasaan Tanah:
- a. UU No. 56/1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.
 - b. PP. No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah Negara.
 - c. PP No. 224/1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.
 - d. PP No. 4/1977 tentang Pemilikan Tanah Secara Guntai (Absentee) bagi Para Pensiunan Pegawai Negeri.

- e. PP. No. 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, Hak Pakai Atas Tanah.
 - f. Keppres No.55/1980 tentang Organisasi dan Tata Kerja Penyelenggara Landreform.
 - g. PMDN No.15/1974 tentang Pedoman Tindak Lanjut Pelaksanaan Landreform.
3. Peraturan-peraturan yang berkaitan dengan Pendaftaran Tanah:
- a. UU No.5/1960 tentang Pokok-pokok agraria.
 - b. UU No.4/1996 tentang Hak Tanggungan.
 - c. UU No.21/1997 tentang Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan.
 - d. UU No.20/2000 tentang Perubahan atas No.21/1997.
 - e. UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik.
 - f. PP No.24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - g. PP No.37/1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).
 - h. PP No.28/1977 tentang Perwakafan tanah milik.
 - i. PP No.48/1994 tentang Pembayaran pajak penghasilan (PPh) atas penghasilan dari pengalihan hak atas tanah/atau bangunan.
 - j. PP No.4/1988 tentang Rumah Susun.
 - k. Peraturan MNA/KaBPN No.3/1997 tentang Ketentuan pelaksanaan PP.24/1997.
 - l. Peraturan MNA/KaBPN No.2/1998 tentang Surveyor berlisensi.

- m. Peraturan MNA/Kepala BPN No.5/1989 tentang Kewenangan penandatanganan Buku Tanah dan Sertipikat.
- n. Keputusan MNA/KaBPN No.9/1997 jo. No.15/1997 jo. No.1/1998 tentang Pemberian hak Milik atas tanah untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana.
- o. Keputusan MNA/KaBPN No.16/1997 tentang Perubahan hak Milik menjadi hak Guna Bangunan atau hak Pakai dan hak Guna Bangunan menjadi hak Pakai..

Peraturan Hukum yang diterbitkan oleh negara atau pemerintah yang tidak terhitung jumlahnya, semuanya bertolak dari konsep bekerjanya hukum. Produk-produk peraturan perundang-undangan tersebut dapat diketahui faktor-faktor bekerjanya hukum, baik secara yuridis formal (menyangkut pembuatan peraturan perundang-undangannya penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah), khas nya MK terkait dengan kewenangan Judicial Review dan Constitutional Review (jika peraturan sudah diundangkan). Serta menyangkut faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangk pertimbangan ekonomis dan kultur hukum pelaku bisnis dari role occupant). Penerapan kebijakan hukum pertanahan dilihat dari bekerjanya hukum tersebut tidak responsif (jika antara konsepsi dan pelaksanaan tidak sama), maka hal tersebut akan berakibat pada ketidakadilan sehingga dapat dilakukan rekonstruksi ulang peraturan yang mendasarinya, atau dalam istilah Satjipto Rahardjo perlu dilakukan rule breaking terhadap aturan yang demikian.

B. Kebijakan hukum pertanahan pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional dalam Rangka Melindungi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah

Kewenangan hak atas tanah meliputi hak atas penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah yaitu meliputi:

1. Hak Milik Atas Tanah.

Hak atas tanah yang diperoleh dari negara terdiri dari Hak Milik, Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Pengelolaan. Tiap-tiap hak mempunyai karakteristik tersendiri dan semua harus didaftarkan menurut ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Pasal 20 UUPA, hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Salah satu kekhususan dari Hak Milik ini tidak dibatasi oleh waktu dan diberikan untuk waktu yang tidak terbatas lamanya yaitu selama hak milik ini masih diakui dalam rangka berlakunya UUPA.¹⁷⁷

Sebagaimana diketahui bahwa dalam konsep hukum perdata hak kepemilikan atas tanah merupakan hubungan hukum kepemilikan secara hakiki diakui keberadaannya, dijunjung tinggi, dihormati, dan tidak boleh diganggu gugat oleh siapapun. Hak kepemilikan merupakan sumber kehidupan dan kehidupan bagi pemiliknya, oleh karenanya orang yang

¹⁷⁷ Kecuali ketentuan Pasal 27 UUPA menjelaskan bahwa Hak Milik itu hapus apabila: Tanahnya jatuh kepada negara : 1. Karena pencabutan hak berdasarkan (Pasal 18 UUPA), 2. Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya, 3. Karena diterlantarkan, 4. Karena ketentuan Pasal 21 ayat (3) dan Pasal 26 ayat (2); Tanahnya musnah.

mempunyai hak yang sah secara hukum harus mendapatkan perlindungan oleh negara. Hak milik (property rights) merupakan suatu hak yang mempunyai hubungan kepemilikan yang tertinggi tingkatannya dibandingkan dengan hak-hak kepemilikan lainnya. Hubungan tanah pemiliknya menimbulkan hak dan kewajiban maupun wewenang atas tanah yang dihaki, secara luas dikatakan oleh Lisa Whitehouse:¹⁷⁸

“property is basic to the social welfare, people seek it, nations war it, and no one can do without it”.

2. Hak Menguasai Negara Atas Tanah

Pemahaman teoritik kekuasaan negara atas sumber-sumber kekayaan alam (bumi, air dan ruang angkasa), bersumber dari rakyat yang dikenal dengan hak bangsa¹⁷⁹ Negara dipandang sebagai organisasi yang memiliki karakter lembaga masyarakat umum, sehingga kepadanya diberikan wewenang atau kekuasaan untuk mengatur, mengurus, memelihara mengawasi pemanfaatan seluruh potensi sumber daya ada dalam wilayahnya secara intensif, namun tidak sebagai pemilik, karena pemiliknya adalah Bangsa Indonesia.¹⁸⁰ Adapun kaitan hak penguasaan

¹⁷⁸Boedi Djatmiko, lihat <http://sertipikattanah.blogspot.com/2009/09/karakter-hukum-sertipikat-hak.html>.

¹⁷⁹ Prinsip negara menguasai harus ditafsirkan sebagai peran negara, dalam hlm ini pemerintah, sebagai wasit yang adil yang menentukan aturan main yang ditaati oleh semua pihak dan menuntut negara juga tunduk pada aturan yang dibuatnya sendiri ketika turut berperan sebagai aktor dalam aktivitas pemanfaatan tanah. Lihat dalam Maria S.W. Sumardjono, op cit. hlm 43

¹⁸⁰ Pasal 33 ayat (3) terkandung konsep politik dirumuskan: "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara". Rumusan kalimat "dikuasai oleh negara" inilah yang kemudian sebagai konsep "Hak Menguasai Negara" (HMN) yang berarti penguasaan, dan pemanfaatan sumber- sumber terpusat pada kekuasaan yang begitu besar daripada negara.

negara dengan tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, melahirkan kewajiban Negara untuk mengatur:¹⁸¹

- a. Segala bentuk pemanfaatan (bumi dan air) serta hasil yang didapat (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
- b. 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.
- c. Mencegah segala tindakan dari pihak manapun yang akan menyebabkan rakyat tidak mempunyai kesempatan atau akan kehilangan haknya dalam menikmati kekayaan alam.

Pengertian tentang Hak Menguasai Negara atas tanah. Secara terbatas penjelasan tersebut dapat ditemukan Undang- Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 1 UUPA disebutkan bahwa:

- a. Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah-air dari seluruh rakyat Indonesia, yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- b. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai Karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

¹⁸¹ Firman Muntaqo, Karakter Kebijakan hukum pertanahan Era orde Baru dan Era Reformasi, Badan Penerbit Undip, Semarang, Cetakan 1, Januari 2010. hlm 71-72.

Berdasar Pasal 1 ayat (1) dan (2) tersebut maka dapat diperoleh pengertian bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak dari bangsa Indonesia, akan tetapi tidak semata-mata menjadi hak individu/hak pribadi dan hak komunal/kelompok, demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah atau pulau yang bersangkutan. Pengertian yang demikian itu, maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam Hak Ulayat, yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.¹⁸² Sumber-sumber alam yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan salah satu unsur pendukung utama bagi kelangsungan hidup dan peningkatan kemakmuran bangsa sepanjang masa. Pemberian karunia tersebut harus diartikan pula sebagai amanat, berupa beban tugas untuk mengelolanya dengan baik, bukan saja untuk sekarang, melainkan juga untuk generasi-generasi yang akan datang. Tugas-tugas mengelola berupa mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik.¹⁸³

Tugas kewajiban mengelola hak atas tanah yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik, tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia. lenggaraannya oleh bangsa Indonesia, sebagai

¹⁸²Lihat Penjelasan Umum UUPA.

¹⁸³ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 228-229.

pemegang hak dan amanat tersebut, pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 ayat (1) UUPA). Penjabaran dari pemberian kuasa tersebut dituangkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 dengan kata-kata: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Artinya bahwa hubungan negara dengan bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyatnya, maka negara bertindak dalam kedudukannya sebagai pelak sana kuasa yang bertanggungjawab dan mempunyai tugas untuk mewujudkan cita-cita dalam pasal 33 ayat (3) UUD NRI tersebut. Pelaksanaan tugas tersebut adalah merupakan suatu pelaksanaan sebuah organisasi kekuasaan rakyat yang ter- tinggi, dan kedudukan negara dalam hal ini tidak hanya sebagai penguasa legislatif dan eksekutif saja, tetapi juga penguasa yudikatif.

Hubungan hukum dalam UUD NRI 1945 dirumuskan dengan istilah "dikuasai" mempunyai sifat sebagai hubungan hukum publik. Dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA diberikan rincian kewenangan Hak Negara berupa kegiatan:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, peng- gunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.

- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 tersebut oleh UUPA diberikan suatu interpretasi otentik mengenai "Hak Menguasai Negara" yang dimaksudkan oleh UUD NRI 1945, sebagai hubungan hukum yang bersifat publik semata-mata dan tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam UUD NRI 1945 tersebut.

Hak menguasai negara memiliki struktur hak seperti struktur hak-hak pada umumnya. Mereka yang berbicara atau membuat asumsi mengenai hak sesungguhnya berbicara atau membuat asumsi mengenai salah satu bagian dari keluarga konsep moral dan politik yang pada dasarnya bersifat formal dan relasional. Konsep-konsep ini mengungkapkan hubungan inti yang kompleks antara berbagai istilah menyangkut empat pernyataan mengenai: (1) subyek; (2) substansi; (3) landasan; dan (4) tujuan hak. Oleh karena itu, masuk akal untuk mengajukan pertanyaan: siapa yang berhak, berhak untuk apa, atas dasar apa, dan untuk tujuan apa? Mereka yang menggunakan istilah ini biasanya tidak mempertimbangkan semua aspek dari keempat hal yang saling berkaitan itu, dan biasanya mereka tidak tahu aspek-aspek itu ada.¹⁸⁴

¹⁸⁴Ian Shapiro, *Evolusi Hak Dalam Teori Liberal*, Terjemahan Masri Maris, Yayasan Obor Indonesia, 2006, hlm. 15. lihat pula *Rekonstruksi politik Hukum, Hak Atas Air, Pro Rakyat*, bab 6, dalam *Potret Konstruksi Politik Hukum tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Alam*, hlm. 109-114

Hubungan relasional sangat penting untuk memahami hakikat dari suatu hak. Dapat dibayangkan apa jadinya tidak melekat apabila istilah "hak" digunakan tanpa menyesuaikan dengan persyaratan relasional ini. Adakah hak yang siapa pun, bahwa hak memang ada begitu saja, seolah-oleh jatuh dari pohon pada musim gugur dan bertunas kembali pada musim semi. Apa reaksi kita bila mendengar seseorang yang mengatakan bahwa manusia memang punya hak tetapi hak, tetapi bukan hak untuk sesuatu apa pun. Hak hanyalah untuk hak. Pendapat yang mengatakan bahwa manusia punya tidak karena titah alam, rasio, moral atau penguasa, hak itu milik seseorang, sama seperti orang itu memiliki gigi. Makna hak tidak dapat dipisahkan dari makna legitimasi. Hak atas benda atau hak atas sesuatu harus mempunyai tujuan tertentu, oleh karena itu agar pernyataan mengenai hak dapat dimengerti maka pernyataan itu haruslah diungkapkan dalam kerangka keempat aspek di atas, dan pernyataan mengenai hak harus dapat menjawab empat pertanyaan: siapa yang berhak, berhak atas apa, atas dasar apa, dan untuk tujuan apa? ¹⁸⁵

C. Regulasi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Persil Belum Berkeadilan

Landasan legal cadastre memberikan suatu penjelasan bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data

¹⁸⁵ Ian Shapiro, Ibid, hlm. 16.

fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta tertentu yang membebaninya.

Penyelenggaraan suatu legal cadastre kepada para pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda-bukti hak. Pemilikan atas surat tanda-bukti hak tersebut, memberikan hak bagi pemegangnya, 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. 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 bersangkutan.

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka (psl 2 PP 24/1997), sedang dalam pasal 3 PP 24/1997, menerangkan bahwa pendaftaran tanah bertujuan:

1. memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
2. 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-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;

3. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Pasal 4 (1) untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. (2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum. (3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Sistem pendaftaran tanah dan pengaturan pada stelsel publisitas negatif, yang menjadi tolok ukur kepastian hukum bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum 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 juris*.¹⁸⁶

¹⁸⁶Asas ini berasal 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. Data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Walaupun sudah 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 "acquisitive verjaring"

Sistem publikasi yang digunakan UUPA dan PP No.24/1997 adalah stelsel publisitas negatif (berunsur positif) 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),¹⁸⁷

Model sistem pendaftaran tanah yang dipergunakan di Indonesia terlihat dari ketentuan hukum yang berlaku (PP No. 10 tahun 1961 jo. PP No. 24 tahun 1997), dengan menunjuk bahwa dokumen formal kepemilikan hak atas tanah sesuai ketentuan hukum tersebut berupa sertifikat hak, maka dapat disimpulkan (sementara) bahwa Sistem pendaftaran tanah di Indonesia seharusnya mendasarkan pada sistem pendaftaran dengan stelsel publisitas positif, bisa dibuktikan dengan adanya ciri atau karakter khas dari sistem pendaftaran tanah tersebut yaitu adanya sertifikat sebagai alat bukti hak kepemilikan atas tanah, dengan seluruh urutan prosedur dan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pada sistem pendaftaran tanah lebih dominan model stelsel publisitas positif. Penegasan karakter stelsel publisitas negatif terlihat pada yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia (MARI), yang secara tegas menyatakan bahwa pendaftaran tanah

¹⁸⁷ 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. Walaupun 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.

kita menganut model stelsel publisitas negatif. Salah satu yurisprudensi tersebut dapat dibaca dalam Putusan MARI No. Reg. 459 K/Sip/1975, tanggal 18 September 1975, menyatakan bahwa:

Mengingat stelsel negatif tentang register / pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka terdaftarnya nama seseorang didalam register bukanlah berarti absolute menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidakabsahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain (seperti halnya dalam perkara ini)¹⁸⁸

Bahwa sistem publikasinya bukan stelsel publisitas positif, ternyata juga dari apa yang dinyatakan dalam Umum PP No. 10/1961. Pendaftaran tidak menghasilkan suatu indefeasible title.¹⁸⁹ Pembukuan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas nama seseorang (penerima hak) tidak mengakibatkan

¹⁸⁸ Pendaftaran Tanah di Indonesia adalah menganut stelsel publisitas negatif, berkarakter stelsel publisitas positif. Karakter positif tersebut dapat dilihat antara lain: 1) Adanya panitia pemeriksaan tanah "barrister and conveyancer" yang disebut panitia A dan B yang tugasnya melakukan pengujian dan penelitian "examiner of title" dari penelitian tersebut maka akan dilakukan pengujian dan menyimpulkan bahwa setidaknya berisi: pertama, lahan atau bidang tanah yang diajukan permohonan pendaftaran adalah dalam keadaan baik dan jelas; kedua, bahwa atas permohonan tersebut tidak ada sengketa dalam kepemilikannya; ketiga, bahwa atas panitia permohonan tersebut dapat diberikan; keempat, bahwa terhadap alat bukti yang dijadikan alas hak untuk pengajuan pendaftaran tidak ada orang yang berprasangka dan keberatan terhadap kepemilikan pemohon tersebut. Tujuannya untuk menjamin kepastian hukum tanah yang didaftarkan (pasal 19 UUPA). Boedi Harsono menyebut sebagai Sistem negatif tendensi positif. 2) Model karakter positif yang terlihat dalam ketentuan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, antara lain: a. PPAT diberikan tugas untuk meneliti secara material dokumen-dokumen yang diserahkan dan berhak untuk menolak pembuatan akta; b. pejabat yang berwenang (petugas) berhak menolak melakukan pendaftaran jika pemilik tidak berwenang mengalihkan haknya; c. Pemerintah menyediakan model-model akta untuk memperlancar mekanisme tugas-tugas PPAT. 3) Adanya sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan, sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak kepemilikan atas tanah.

¹⁸⁹ Indefeasible Title yaitu Negara menjamin kebenaran data-data tanah (baik yuridis maupun fisik) yang disajikan dalam buku tanah dan bertanggungjawab atas data-data tersebut sehingga, jaminan kepastian hukum atas data-data tersebut bersifat mutlak. Adanya jaminan kompensasi ganti rugi oleh Negara apabila terdapat kesalahan atau kekeliruan prosedur.

bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya, orang tersebut (pihak yang merasa memiliki hak) masih dapat menggugat hak dari yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak.

Jadi cara pendaftaran yang diatur dalam peraturan ini tidaklah stelsel publisitas positif, tetapi menggunakan stelsel publisitas negatif,¹⁹⁰

Penggunaan stelsel publisitas positif ditandai dengan adanya sistem pendaftaran hak. Penggunaan sistem pendaftaran hak diperlukan adanya 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 hak adalah yang memberikan kedudukan bahwa orang tersebut menjadi pemegang hak atas

¹⁹⁰ 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. Bentuk karakter negatif dinyatakan secara tegas dalam penjelasan pasal 32 PP No. 24 tahun 1997 yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan tidak menggunakan sistem publikasi positif, namun negatif. Karakter negatif muncul karena tidak adanya kompensasi yang diberikan apabila terjadi kesalahan atau kekeliruan dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanahnya. Sistem pendaftaran negatif merupakan warisan masa lalu yang berlangsung sampai saat ini. Pada masa pemerintahan Hindia Belanda pendaftaran tanah dilakukan untuk tanah-tanah yang tunduk terhadap hukum barat (Belanda) yang dilaksanakan oleh yang namanya Kantor Kadaster (Kantor Pertanahan). Sesuai dengan tugas dari Kantor Kadaster dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran pada waktu itu, pendaftaran tanahnya berdasarkan Stbl. 1824 No. 27 jo. 1947 No. 53, di mana perjanjian obligatoir peralihan hak dilaksanakan dengan segala bukti tertulis, akta Notaris, ataupun dibawah tangan yang disaksikan Notaris dan kemudian oleh Kepala Kantor Kadaster yang merupakan seorang Pegawai Balik Nama (Overschrijvingsambtenaar) beserta salah seorang pegawainya membuatkan akta peralihannya. Baru didaftarkan pada daftar yang bersangkutan setelah kewajiban kewajiban pembayaran dilakukan lebih dahulu. Perubahan yuridis baru setelah negara kita merdeka dan setelah dikeluarkannya undang-undang pokok agraria (UUPA) beserta peraturan pelaksanaannya sebagai pengganti atau mencabut ketentuan perundangan sebelumnya yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda terutama yang berhubungan dengan tanah, seperti pencabutan ketentuan yang diatur dalam buku II BW (burgelijk Wetboek) khusus yang mengatur mengenai tanah. Tanda bukti kepemilikan hak atas tanah yang berwujud Sertipikat baru muncul setelah terbitnya UUPA (pasal 19 UUPA) yang ditindak lanjuti oleh PP. No. 10 tahun 1961 dan selanjutnya digantikan oleh PP. No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan (Title by registration, The register is everything).¹⁹¹ Dengan menggunakan stela publikasi positif maka konsekuensinya adalah negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Orang boleh penuh data yang disajikan dalam register yang telah dibuat dan disahkan oleh Negara. Orang yang mempercayai 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.¹⁹²

Ketentuan dalam stelsel publikasi positif memberikan penjelasan bahwa 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. Negara dalam sistem ini, memberikan suatu jaminan hukum hak atas tanah secara mutlak. Jaminan hukum mana tetap berlaku sekalipun dengan beberapa pengecualian terhadap data yang dimuat dalam register, dan dalam hal mana pembuktian dalam register tersebut tetap mempunyai daya pembuktian yang mutlak.¹⁹³ Setelah

¹⁹¹ Title by registration, The register is everything yaitu bahwa hak atas tanah yang dimiliki seseorang diperoleh setelah hak tersebut didaftar dan dicantumkan dalam buku tanah maka kepastian hukum atas pendaftaran hak itu diperoleh sehingga orang tersebut secara mutlak merupakan orang yang berhak sebagai pemilik tanah.

¹⁹² 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..."

¹⁹³ 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 set forth... and

selesai 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. Kesalahan atau ketidak akurasian data tanah yang menyebabkan kerugian pada pemegang hak pada sistem ini (stelsel publisitas positif), dalam keadaan tertentu ia hanya bisa menuntut ganti kerugian kepada negara. Untuk menghadapi tuntutan ganti kerugian tersebut disediakan suatu dana khusus. Perbandingan ketiga sistem publisitas tersebut dapat dilihat dalam tabel:

Tabel:

Kebijakan Hukum Pertanahan pada Sistem Pendaftaran Tanah

Stelsel P. Negatif	Stelsel P. Positif	Stelsel P. Negatif (Berunsur positif).
1. Jenis Pendaftaran: Akta, Karakter yang spesifik adalah adanya "akta" sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah dan peralihan hak	1. Jenis Pendaftaran: Hak. Karakter spesifik dari sistem pendaftarannya adalah adanya "sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak.	1. Jenis Pendaftaran: Akta Karakter spesifik dari sistem pendaftarannya adalah adanya sertipikat hak atas tanah" yang diterbitkan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak.

that the person named as proprietor therein...is...entitled to the estate or interest in the land therein specified and described."

2. Kekuatan Pembuktian; Tidak Mutlak tetapi ada jaminan hukum yang diberikan kepada pihak yang sebenarnya lebih berhak.	2. Kekuatan Pembuktian: Mutlak.	2. Kekuatan Pembuktian: Tidak Mutlak (tdk ada jaminan bagi pemegang hak, sewaktu-waktu bisa digugat pihak lain dan kehilangan haknya)
3. Pejabat tidak terlibat langsung dalam Pencarian data tanah. (ikut berperannya PPAT sbg pembuat akta tanah/akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah)	3. Pejabat ikut terlibat secara langsung dalam pencarian data tanah.	3. Pejabat tidak ikut berperan langsung dalam pencarian data tanah. (ikut berperannya PPAT sbg pembuat akta tanah/ akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah)
4. Sertipikat pada Pemohon, memuat data yuridis dan fisik.	4. Hak kepemilikan atas tanah tercipta atau lahir setelah dilakukan pendaftaran haknya. Sertipikat yang berada dipemohon hanya	4. Sertipikat dan akta PPAT ada pada Pemohon, memuat data yuridis maupun data fisik.

	memuat data yuridis, kelengkapan data ada di buku tanah sbg regester di BPN.	
5. Pertanggung jawaban: Pejabat Ambtenaar (Pejabat Pendaftar Tanah)	5. Pertanggungjawaban ada pada Negara. Negara memberikan Jaminan penuh bagi pemegang hak atas tanah yang terdaftar terhadap tuntutan pihak manapun (indefeasible) yaitu Adanya jaminan kompensasi apabila terdapat kesalahan atau kekeliruan prosedur.	5. Pertanggung jawaban: Pribadi Pemohon.
6. Kelemahannya: 1) Tidak adanya kepastian hukum dan kepastian hak bagi pemegang kepemilikan hak atas tanah. 2 Terhadap akta yang didaftarkan tidak dilakukan pengujian kebenarannya sehingga	6. Kelemahan: membutuhkan waktu yang lama dalam rangka penerbitan hak atas tanahnya (inventarisasi, penelitian dan pengumuman) dan Persoalan sengketanya menjadi persoalan administrasi, bukan menjadi persoalan pidana.	6. Kelemahannya: a) Tidak adanya kepastian hukum dan kepastian hak, bagi pemegang kepemilikan hak atas tanah. b) Terhadap akta yang didaftarkan tidak dilakukan pengujian kebenarannya sehingga posisi hukumnya menjadi lemah. c) Bahwa akta

posisi hukumnya menjadi lemah. 3 Bahwa akta yang didaftarkan hanyalah referensi waktu bidang tanah didaftarkan.		yang didaftarkan hanyalah referensi waktu bidang tanah didaftarkan. d) Persoalan sengketa menjadi persoalan perdata maupun persoalan pidana tidak sekedar persoalan administrasi. e) berbelit-belit, memakan biaya mahal dan penyelesaiannya lama.
---	--	--

Kelengkapan dan pengesahan bukti surat-surat tanah di Kelurahan dan Kecamatan, menjadi dasar dalam pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah. Menurut peraturan pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa, yang dimaksud desa adalah kesatuan masyarakat hukum, yang memiliki batas-batas wilayah yang kewenangannya mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, yang di dasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kewenangan Kelurahan atau Desa adalah 1) menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, 2) menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan

pemda (kabupaten/kota) yang diserahkan pengaturannya kepada desa yaitu urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat, 3) juga melaksanakan tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, 4) melaksanakan urusan pemerintah lainnya yang diserahkan kepada desa. Dilihat dari tugas dan kewenangan kelurahan/desa tersebut maka dalam sistem pendaftaran tanah perlu kiranya untuk memperhatikan lebih jauh bagaimana sarana dan prasarana kelurahan/desa tersebut di dalam pelaksanaan kegiatan pada sistem pendaftaran tanah. Kelurahan/desa memegang peran yang sangat penting, karena kelurahan/desa adalah yang lebih tahu situasi dan kondisi masyarakatnya tidak terkecuali situasi dan kondisi kepemilikan Tanah adat masyarakatnya dan batas-batasnya Tanah Adat yang dikuasainya.¹⁹⁴ Peranan pendaftaran tanah

¹⁹⁴ Peran Camat dan Kepala Kelurahan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah, Perda N0. 14 tahun 2008, tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Semarang, Peraturan Walikota Semarang No. 18 tahun 2008 tentang Budaya Kerja, Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 54 tahun 2008 Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pensektipikatan tanah itu sendiri merupakan realisasi dan konkretisasi dari tata tertib di bidang politik hukum agraria sehingga pensektipikatan tanah merupakan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat. Pensektipikatan tanah juga dimaksudkan untuk mencegah dan menghindari perselisihan, segala kemungkinan keresahan, ketegangan, perselisihan dan pertikaian, dengan meletakkannya pada landasan hukum yang berlaku. Ini berarti akan menangkal terjadinya ketidakberdayaan hukum pertanahan, dan menimbulkan ketidaktenteraman pemilikan tanah, dan menimbulkan ketegangan sosial. Bagi pemilik tanah hak milik, dengan adanya sertipikat tanah itu memastikan haknya atas tanahnya, dan selanjutnya dapat dikelola dan digarap dengan sebaik-baiknya, dimanfaatkan dengan seefektif dan seefisien mungkin untuk meningkatkan taraf hidupnya. Peranan Camat dan Lurah dalam bidang pertanahan, yakni hal-hal yang berkaitan dengan peralihan hak. Perlu lebih dahulu diketahui bahwa peralihan hak atas tanah dapat terjadi karena "beralih" atau "dialihkan". Beralih, misalnya karena pewarisan. Adapun dialihkan, misalnya karena jual beli, tukar-menukar, hibah, dan penyertaan modal berupa bidang tanah ke dalam suatu perusahaan. Keterangan mana diperkuat atas hasil wawancara pribadi dengan Kepala Kecamatan Gajahmungkur (Sigit Suroso), Kepala Kecamatan Semarang Selatan (Kukuh

sudah dimulai sejak pada tingkat kelurahan/desa sehingga perlu kiranya lebih tajam untuk memperhatikan pelaksanaan sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan sejak pra pendaftaran Tanah Adat Sesuai dengan pandangan Guy Peters, bahwa birokrasi memiliki empat sumber kekuasaan penting, yaitu¹⁹⁵: 1) penguasaan informasi, 2) keahlian, 3) kewenangan yang terikat dengan kebijakan, 4) adanya dukungan kebijakan dan bersifat *permanen (stabil)*. Atas dasar teori tersebut dapat dipahami bahwa sistem hukum kebijakan hukum pertanahan kita tidak berjalan dengan baik pada pra-pendaftaran ini, hal tersebut telah menyebabkan

- 1) Terdapat surat-surat ganda/dobel khususnya surat letter D/C desa dan surat-surat hak penguasaan/ pengelolaan atas tanah negara, tidak lepas dari peran serta Kantor Kelurahan dalam memproses terbitnya surat-surat tersebut
- 2) Kantor kelurahan tidak mempunyai data pemetaan tanah diwilayahnya dan tidak kooperatif terhadap pendaftaran Tanah Adat
- 3) Kantor kelurahan dan kecamatan dalam pelayanan yg berkaitan dengan surat-surat tanah lebih berpihak terhadap pengusaha atau orang-orang tertentu (orang-orang terpendang/elit)
- 4) Terhadap peralihan Tanah Adat dari tanah-tanah/bangunan atas peninggalan/warisan tidak terdapat proteksi atau aturan yang jelas terutama terhadap anak dibawah umur/belum dewasa.

Sudarmanto), Kepala Kecamatan Candisari (Budi Tjahjanto), hari Senin, tanggal 14 Maret 2011

¹⁹⁵ Dalam HM Harry Mulya Zein, Op Cit, hlm. 18

- 5) Kantor kelurahan dan kecamatan tidak terdapat aturan yang jelas tentang pengesahan surat atas perbedaan nama yang tertulis dalam KTP dengan nama yang tertulis dalam sertipikat oleh para pihak, termasuk juga sering ditemukan ketidak-akuratan (tidak akurat) dalam menerbitkan surat keterangan janda/duda dan surat keterangan waris yang mendasari Tanah Adat.
- 6) Pengukuran dan penetapan batas tanah tidak disaksikan kepala kelurahan/pegawai kelurahan, keterlibatan kelurahan hanya pada saat pengumuman panitia A.

Penguasaan informasi pertanahan yang kurang baik, dan tidak terdapatnya para ahli pertanahan di tingkat kelurahan/desa, serta tidak adanya kewenangan kelurahan/desa yang terikat dengan kebijakan hukum pertanahan, maka berimplikasi dengan tidak adanya dukungan kebijakan hukum pertanahan yang sifatnya permanen pada pemerintah desa/kelurahan, sehingga menimbulkan ketidak-stabilan dalam menjalankan sistem hukum pertanahan khususnya pada pelaksanaan dan desa.¹⁹⁶ Kebijakan hukum pertanahan adalah bagian dari kebijakan

¹⁹⁶ Dari beberapa pengamatan penulis selama 14 tahun praktik di bidang pertanahan dan beberapa hasil penelitian tentang sistem pendaftaran tanah di tingkat kelurahan sebagai contoh pada penelitian kasus pertanahan atas gugatan Maemunah terhadap Patonah, yang terjadi di kelurahan Jumoyo, kecamatan Salam, kabupaten Magelang atas sertipikat tanah Hak Milik No. 2720/Desa Jumoyo terdaftar atas nama, Siti Marfuah, Urip Agus Wahyudi, Siti Munawaroh, dan Titu Munjivati adalah ahli waris dari Patonah, pengalihan hak berdasarkan pengalihan karena hibah, setelah suami Patonah yang bernama Masruchin mening dunia, terjadinya pengalihan pada tanggal 12 September 2005, yang dibuat oleh Sunaniningsih, SH selaku PPAT Kabupaten Magelang, berdasarkan akta hibah tertanggal 12 September 2005, No 44/2005, dan telah diterbitkan sertipikatnya atas nama ahli waris tersebut oleh BPN Kabupaten Magelang tertanggal 5 Oktober 2005. Dan keterangan Notaris-PPAT tersebut bahwa sertipikat mana telah dilakukan pemeriksaan dan sesuai daftar di kantor Pertanahan Kabupaten Magelang tertanggal 18 Juli 2005. Adanya pemeriksaan oleh

Negara Indonesia. Sebagai sistem norma kebijakan hukum pertanahan semestinya tidak digunakan untuk mengatur dan mempertahankan pola dan tingkah laku yang sudah ada di BPN saja, melainkan lebih dari sekedar itu, kebijakan hukum pertanahan harus responsif untuk mengatur dan sebagai sarana hukum untuk mengarahkan dalam merealisasikan kebijakan Negara dalam bidang sosial, budaya, ekonomi, bahkan pertanahan dan keamanan Nasional, sampai pada tingkat kelurahan/desa.

Sistem pendaftaran tanah pada *Stelsel publisitas negatif (berunsur positif)* menunjukan ketidak-mampuannya hukum sebagai sarana perubahan dan sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial. Ketidak-berdayaan sistem ini untuk mengatur dan mewujudkan sarana hukum guna untuk mengarahkan dalam merealisasikan kebijakan Negara dalam bidang sosial, budaya, ekonomi, bahkan pertanahan dan keamanan Nasional. Fakta hukum pada pra pendaftaran tanah di tingkat kelurahan

Notaris-PPAT sesu dengan apa yang diperintahkan dan diatur dalam sistem pendaftaran tanah. Dapat diketahui dari data yuridis maupun data fisik yang tercatat atas sertipikat tanah tersebut yaitu bahwa tanah tersebut dimiliki oleh Patonah Istri Masruchin sesua dengan data pensertipikatan di BPN pada tanggal 22 Juni 1974 dengan nomor hal 1402, hal mana dapat dibuktikan dan tertera dalam Gambar Situasi No. 2967/6 tertanggal 17 Juli 1995 seluas lebih kurang 398 m2, sebagaimana dicatat dalam sertipikat tersebut. Dalam perjalanan terjadi penggantian sertipikat pada tahun 1995, berdasarkan penggantian sertipikat M. 497/Jumoyo, Gugatan Maemunah di dasarkan sertipikat yang dia peroleh pada tahun 1995, berdasarkan sertipikar penggantian, dari penelusuran peneliti melalui kelurahan dan kecamatan setempat diperoleh keterangan bahwa penggantian sertipikat tersebut di dasarkan karena adanya pelebaran jalan raya Magelang Jogjakarta. Lebih lanjut keluarahan tidak memiliki data-data pendukung, hal mana disebabkan data-data tanah sering hilang dan tidak terarsip dengan baik, alasannya karena terjadinya kerusakan data, da juga adanya pergantian kepala desa/lurah seringkali tidak diikuti penyerahan arsip atau pertanggungjawaban arsip-arsip kelurahan/desa, selama ini tidak ada pertanggungjawaban terhadap arsip yang hilang atau rusak, hal ini juga terjadi di beberapa kelurahan di tingkat pemerintahan kota; sumber dari wawancara pribadi dengan Sunaniningsih, selaku PPAT Kabupaten Magelang, hari Sabt tanggal 30 April 2011

menunjukkan lemahnya suatu sistem pendaftaran tersebut. Kelemahan penerapan sistem pendaftaran ditingkat kelurahan dan kecamatan adalah dikarenakan Kepala Kelurahan dan Kepala Kecamatan merupakan pegawai negeri sipil, dengan tugas pemerintahan yang sangat kompleks dan banyak, akan tetapi dari kompleksitas tugas tersebut tidak didukung oleh sistem pertanahan yang baik, sehingga dalam rangka membantu terselenggaranya tugas-tugas pendaftaran tanah ditingkat kelurahan dan kecamatan. banyak menimbulkan polemik.

Dilihat dari kesiapan dan pelaksanaan pada tingkat pra-pendaftaran ini, kebijakan hukum pertanahan pada pilihan Stelsel publisitas negatif (berunsur positif) menunjukkan bahwa hukum dan ketertiban (law and order) terfokus pada mandul dan korupsi tertib hukum. Institusi-institusi hukum (ditingkat kelurahan/desa) sudah tercemar dari dalam, ikut menyebabkan tidak berjalannya ketertiban sosial secara keseluruhan,¹⁹⁷ sehingga sistem tersebut hanya berperan terutama sebagai pelayan kekuasaan.

Kenyataannya sekarang ini pemerintah tingkat desa/ kelurahan dan kecamatan lebih berperan sebagai pelayan wali kota atau bupati. Pemerintahan desa/kelurahan dan kecamatan dieksploitasi untuk kegiatan-kegiatan politik oleh kepala daerah dari pada sekedar untuk

¹⁹⁷ Nonet Selznick, *Hukum Responsif*, terjemahan dari *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978, Raisul Muttaqien, Nusamedia, cetakan ke 2, Bandung, 2008, hlm. 5.

memperhatikan pelayanan kepada masyarakat pada umumnya dan pada khususnya dalam rangka pelayanan di bidang pertanahan.¹⁹⁸

Pelayanan pra-pendaftaran tanah ditingkat pemerintahan desa/kelurahan juga menunjukkan dominannya pelayanan hukum pada kaum pengusaha (borjus) dan orang-orang kaya atau orang-orang terpandang di tingkat desa/kelurahan (elitis) diskriminasi, di mana pelayanan pada tingkat pemerintahan desa/kelurahan dalam pelayanan sistem pendaftaran tanah terjadi dan dipengaruhi oleh;¹⁹⁹

- 1) Rendahnya kesejahteraan pegawai tingkat pemerintah desa/kelurahan sehingga antara penghasilan dan kebutuhan hidup tidak seimbang, ditunjang dengan kondisi atau keadaan masyarakat dengan gaya hidup modern pada era globalisasi yang tidak siap dihadapi oleh masyarakat desa/kelurahan. Keadaan tersebut berimbas pada pelayanan birokrasi di tingkat kelurahan/desa, menjadikan kebiasaan-kebiasaan pungutan tidak resmi, sehingga dengan berjalannya waktu menjadi kebiasaan dan membudaya Semua itu pada arah yang salah karena biaya-biaya tidak resmi ditujukan untuk kepentingan pribadi, dan lebih condong karena desakan kebutuhan pribadi atau keluarga.
- 2) Diciptakannya sistem konsumtif oleh pemerintah, dengan kebijakan pemerintah yaitu adanya kemudahan-kemudahan untuk memiliki barang- barang berharga atau mewah dengan sistem kredit

¹⁹⁸ Hasil wawancara pribadi dengan HM. Zein Yanuarso, mantan kepala Kelurahan Gajahmungkur, Sabtu, tanggal 19 Maret 2011.

¹⁹⁹ Hasil wawancara pribadi dengan Soetrisno, Kepala Kecamatan Banyumanik, Kota Semarang, pada hari, Rabu, tanggal 23 Maret 2011.

(menjamurnya dan mudahnya perijinan bisnis leasing) tanpa kontrol atau pertimbangan dari akibat penerapan kebijakan tersebut. Kebijakan tersebut telah berpengaruh secara *dahsyat* terhadap kinerja dan pelayanan birokrasi secara umum, dan tidak terkecuali pendaftaran tanah di tingkat desa/kelurahan.

- 3) Kultur yang masih melekat dari warisan budaya feodal pada masa Hindia-Belanda, sehingga kepala desa/ kelurahan lebih memposisikan sebagai penguasa dari pada sebagai pelayan masyarakat, dan diperparah oleh budaya birokrasi kuno (pra-birokratik), di mana dominasi pra-birokratisasi masih sangat melekat, sehingga birokrasi pra pendaftaran tanah ditingkat desa/kelurahan ini belum *responsif* dengan perubahan-perubahan sosial, karena masyarakatnya masih *transisional* terutama di tingkat perdesaan kondisi masyarakat masih tradisional (kolot dan masa bodoh), para pejabat desa/kelurahan maupun masyarakatnya sangat minim pengetahuan, terhadap sistem pendaftaran tanah yang ada. Sehingga pada pelayanan tingkat pra pendaftaran tanah ini tidak didukung dan tidak didapati sistem pendaftaran pertanahan yang professional dan sistematis Keadaan kantor desa/kelurahan, penataan ruangan, kondisi kearsipan dan ketersediaan alat-alat yang menunjang sistem pendaftaran HAT apa adanya (tidak tersedia teknologi mutakhir). Kondisi tersebut sangat tidak memadai untuk menunjang keberhasilan sistem pendaftaran tanah di Indonesia

4) Industrialisasi yang gencar dilakukan melalui kebijakan pemerintah berpengaruh sangat besar terhadap pola pikir dan pola sosial masyarakat desa/ kelurahan. Industrialisasi tidak lepas dari persoalan tanah dan pelayanan pendaftaran tanah baik pada tingkat pra pendaftaran, pelaksanaan pendaftaran dan paska pendaftaran (post pendaftaran). Perubahan pola pikir dan pola sosial dari masyarakat *paguyuban* ke masyarakat *patembayan* dipengaruhi oleh kebijakan industrialisasi yang berlatar belakang konsep *kapitalisme*

Tradisi atau kultur birokrasi ditingkat kelurahan/desa atau kecamatan, telah banyak dipengaruhi oleh sistem *kapitalisme*, kecenderungan memiliki ciri dan karakteristik birokrasi *feodal* WJS. Poerwadarminta mendefinisikan birokrasi ke dalam tiga pengertian yaitu: 1) pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih rakyat, 2) cara pemerintahan yang sangat dikuasai oleh pegawai negeri; 3) dan cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lambat, serba menurut aturan dan berbelit-belit. Sistem hukum *stelsel publisitas negatif* (*berunsur positif*) pada pra-pendaftaran tanah ditingkat kelurahan/desa berpusat pada kekuasaan dan memiliki struktur yang sangat tergantung pada jaringan vertikal, sehingga timbul budaya *patron-client*, sebuah ikatan sistem kesetiaan hubungan pribadi yang *hierarkhis dan otoriter*.²⁰⁰ Sistem pendaftaran HAT pada tingkat kelurahan/desa ini masih menempatkan warga negara sebagai objek hukum sehingga sistem

²⁰⁰ Budi Winamo, *Kebijakan Publik, Teori & Proses*, Op Cit, him 42

pendaftaran tanah ditingkat kelurahan/desa cenderung bersifat *diskriminatif*.²⁰¹ Tanggungjawab seorang pejabat pemerintah seharusnya bukan hanya kepada organisasi yang dikelolanya atau kepada atasannya akan tetapi juga kepada warga negara yang secara langsung atau tidak langsung terkena kebijakan yang diambilnya. Pfifner and Presthus menafsirkan hakekat makna birokrasi sebagai sistem otoritas, manusia, kantor, dengan *metode (The sistem of authority, men, of offices and methodes that government uses to carry out its programmes may be called bureaucracy)*. Peter dalam buku karanganya yang berjudul "*The Politics of Bureaucracy*" telah menginterpretasikan makna birokrasi dalam konteks kajiannya sebagai "*Organization with a pyramid structure of authority, which utilize the enforcement of universal and impersonal rules to maintain that structure of authority, and which emphasize the non discretionary aspects of administration.*"²⁰²

Sebagaimana disampaikan oleh Dye dan Zeigler bahwa kebijakan publik merupakan preferensi nilai-nilai dari para elit yang berkuasa²⁰³ Kebijakan hukum pertanahan pada pilihan *stelsel publisitas negatif (berunsur positif)* sejak ditingkat kelurahan/desa (pra-pendaftaran) semestinya *responsif* terhadap kepentingan rakyat dan idealnya dapat

²⁰¹ Wawancara pribadi dengan Yahman, mantan kepala BPN kota Semarang pada hari Rabu, tanggal 09 Maret 2011, dalam penjelasannya menerangkan bahwa, birokrasi ditingkat kelurahan/desa pada umumnya hanya sebagai aktor yang sekedar menerapkan kebijaksanaan yang telah diputuskan pusat,

²⁰² Gay Peter, *The Politics of Bureaucracy A comparative Perspective*, Longman, New York, 1984 hlm.3

²⁰³ Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler (1970), *The Irony of Democracy*, Belmont, Calif Wadsworth, dalam Budi Winarno, Op Cit., hlm. 42.

merefleksikan tuntutan-tuntutan dari rakyat, sebagaimana tujuan asas-asas pendaftaran HAT itu sendiri, bahwa sistem pendaftan tanah pada stelsel *publisitas negatif (berunsur positif)* menekankan asas yang sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka, dan pada kenyataan tidak sesuai dengan realita yang terjadi, sehingga rakyat mempunyai perilaku apatis terhadap kinerja sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan baik pada tingkat pra-pendaftaran maupun pada tingkat pelaksanaan pendaftaran. Sikap yang apatis tersebut rakyat pada akhirnya tidak memiliki informasi yang baik tentang kebijakan hukum pertanahan. Kondisi mana dimanfaatkan oleh para elit untuk membentuk opini masyarakat luas mengenai persoalan-persoalan kebijakan hukum pertanahan dan bukan masyarakat luas yang membentuk opini elit. Para pejabat publik dan birokrat hanya sekedar menjalankan kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh para elit. Kenyataan yang ada semua lembaga politik dan lembaga-lembaga masyarakat lainnya ditingkat kelurahan/ desa, tidak bisa dielakkan lagi bahwa keadaan mereka didominasi oleh sekelompok individu yang sangat kuat, yang memanipulasi instrumen-instrumen kekuasaan bagi kepentingan mereka.

Benar apa yang dikatakan oleh Wright Mills, dalam bukunya, *The Power Elite*, bahwa semua kebijakan besar dan penting ditentukan oleh sekelompok elit individu, yang memiliki kedudukan sangat kuat. Argumen dasar Mills adalah tidak semua orang mempunyai kedudukan

yang setara²⁰⁴ Ketidaksetaraan ini telah dimanfaatkan oleh kelompok elit untuk melakukan tekanan atau dominasinya, khususnya untuk menunjang kepentingan-kepentingan mereka.

Banyak permasalahan yang dihadapi pada pra- pendaftaran HAT di tingkat kelurahan/desa dari masa ke masa belum juga diatasi. Dari sisi internal berbagai faktor seperti demokrasi,²⁰⁵ *desentralisasi* dan *internal* birokrasi itu sendiri masih akan berdampak pada tingkat *kompleksitas* permasalahan dan dalam upaya mencari solusi ke depan. Sedangkan dari sisi *eksternal*²⁰⁶: faktor *globalisasi* dan *revolusi* teknologi informasi juga akan kuat berpengaruh terhadap pencarian alternatif-alternatif kebijakan dalam bidang aparatur Negara secara umum dan khususnya kebijakan hukum pertanahan.

Permasalahan-permasalahan internal birokrasi yang ada di tingkat kelurahan/desa antara lain,²⁰⁷ 1) pelanggaran disiplin, 2) penyalahgunaan kewenangan dan penyimpangan yang tinggi, 3) rendahnya kinerja SDM

²⁰⁴ Dye, Op Cit him 6

²⁰⁵ Faktor demokrasi dan desentralisasi memberikan dampak positif pada upaya dan pemilihan kebijakan-kebijakan yang lebih responsive, sebagai akibat dari meningkatnya tuntutan akan partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik, meningkatnya tuntutan akan transparansi, akuntabilitas dan kualitas kerja publik serta meningkatnya tuntutan dalam penyerahan tanggung jawab, kewenangan dan pengambilan keputusan. Lihat HM. Ismail, dalam Etika Birokrasi Dalam Perspektif Manajemen Sumberdaya Manusia, Op Cit, hlm. 72

²⁰⁶ Faktor globalisasi dan revolusi teknologi informasi berpengaruh terhadap meningkatnya ketidakpastian akibat perubahan yang begitu cepat dari faktor lingkungan politik, ekonomi dan sosial, meningkatnya persaingan antar Negara, antara swasta, dan antara pemerintah dengan swasta, meningkatnya tuntutan dan ekspektasi masyarakat pada pelayanan publik agar lebih murah, baik dan cepat, makin deras arus informasi dari manca negara dapat menimbulkan infiltrasi budaya dan terjadinya kesenjangan informasi dalam masyarakat meningkat (digital dinde). Lihat HM. Ismail, Ibid, hlm. 73.

²⁰⁷ HM Ismail, Ibid. hlm. 73. Hal ini diperkuat dengan adanya hasil wawancara pribadi dengan Kepala Kantor Kelurahan Gajahmungkur (Bambang Edi Wisoko), Kepala Kantor Kelurahan Pleburan (Eka Kriswati), Kepala Kantor Kelurahan Tegalsari (Moch. Chozin), Kamis, tanggal 5 Mei 2011

(aparatur kelurahan/desa), 4) sistem kelembagaan (organisasi) dan ketatalaksanaan (manajemen) pemerintahan belum memadai, 5) rendahnya kesejahteraan PNS atau pegawai kelurahan/desa, 6) banyak peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan pembangunan (khususnya di bidang pertanahan diperlukan reformasi agraria pada umumnya dan secara khusus kebijakan hukum pertanahan pada pilihan penggunaan *stelsel publisitas negatif* berunsur positif sudah tidak layak),

Kelengkapan dan pengesahan bukti surat-surat tanah di Notaris-PPAT, dalam sistem pendaftaran Tanah Adat adalah merupakan implementasi dari kebijakan hukum pertanahan yang dilaksanakan oleh BPN, dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas pendaftaran tanah, pemerintah memberikan kewenangan kepada pejabat lain untuk membantu BPN dalam rangka pelaksanaan tugas tersebut. Pelaksanaan tugas pendaftaran tanah tersebut secara tegas ditentukan oleh PP 24 tahun 1997, dalam pokok-pokok pendaftaran tanah pasal 6 (1)...tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah 24/1997 atau perundang-undangan ditugaskan kepada pejabat lain.²⁰⁸ (2)

²⁰⁸ Pejabat lain yang dimaksud adalah pejabat yang melaksanakan kegiatan-kegiatan yang pemanfaatannya bersifat nasional atau melebihi wilayah kerja Kepala Kantor Pertanahan, misalnya pengukuran titik dasar teknik dan pemetaan fotogrametri. Sedangkan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP 24/1997 adalah, misalnya pembuatan akta PPAT Sementara, PPAT Khusus, pembuatan akta ikrar wakaf oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW), pembuatan akta Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) oleh Notaris, pembuatan Risalah Lelang oleh Pejabat Lelang atau Notaris, dan Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis oleh Panitia Ajudikasi. Ketentuan ini diatur juga dalam PP 37/1998,

dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Keberadaan pejabat dalam suatu tatanan ketatanegaraan sangat dibutuhkan, karena pejabat tersebut merupakan pelaksana tugas-tugas dan personifikasi negara. Negara dalam suatu konsep ketatanegaraan dalam menjalankan fungsinya diwakili oleh pemerintah, pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya dalam merealisasikan tujuan negara diwakili pula oleh pejabat. Keberhasilan dari sebuah lembaga negara ditentukan pula oleh kemampuan pejabat yang ditugaskan dalam menjalankan roda pemerintahan. Salah satu tugas pejabat, khususnya pejabat di pemerintahan keberadaannya diakui oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini merupakan konsekuensi ketentuan dalam UUD 1945 yang menentukan secara tegas bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum. Prinsip Negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut, antara lain bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti (khususnya di bidang pertanahan dibuatnya akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu terhadap Tanah Adat), guna menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat.

PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Akta otentik sebagai alat bukti terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat Dalam berbagai hubungan bisnis, kegiatan di bidang perbankan, pertanahan, kegiatan sosial, dan lain-lain, kebutuhan akan pembuktian tertulis berupa akta otentik makin meningkat sejalan dengan berkembangnya tuntutan akan kepastian hukum dalam berbagai hubungan ekonomi dan sosial di bidang pertanahan, baik pada tingkat nasional, regional, maupun global. Melalui akta otentik ditentukan secara jelas hak dan kewajiban masing-masing pihak dalam hubungan hukum pertanahan, serta menjamin kepastian hukum, dan sekaligus diharapkan pula dapat dihindari terjadinya sengketa-sengketa di bidang pertanahan. Walaupun pada kenyataannya sengketa tersebut tidak dapat dihindari. Akta otentik merupakan alat bukti tertulis terkuat dan terpenuh memberi sumbangan nyata bagi penyelesaian sengketa tersebut.

Sistem ketatanegaraan diakui adanya keberadaan suatu jabatan yang dipegang oleh seorang pejabat yang sifatnya bukan struktural, melainkan fungsional dan keberadaannya memiliki peran yang amat penting. Jabatan Notaris-PPAT adalah Jabatan fungsional yang diatur di dalam UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan juga diatur dalam Peraturan Jabatan PPAT dalam PP 37 Tahun 1998, serta diatur

dalam pasal 6 (2) PP 24 Tahun 1997 tentang kewenangan PPAT. Dalam Pasal 15 UU Nomor 30 Tahun 2004 diatur mengenai kewenangan Notaris, dinyatakan bahwa notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang- undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang ber- kepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, men- jamin kepastian tanggal pembuatan akta. menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta (ayat 1) Semuanya itu sepanjang akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang (ayat 2). Notaris berwenang pula: (a) mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus, (b) membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus; (c) membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan, (d) melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya; (e) membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau (f) membuat akta risalah lelang (ayat 3).

Ketentuan yang termuat dalam Pasal 15 UU Nomor 30 Tahun 2004, khususnya ayat (3) poin f, secara yuridis formal, pembuatan akta pertanahan merupakan we- wenang Notaris. Namun dalam kenyataannya, notaris tidak diperkenankan membuat akta pertanahan, karena kewenangan mana telah dikecualikan menjadi kewenangan Pejabat

Pembuat Akta Tanah (PPAT),²⁰⁹ Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik, maka akta-akta tanah yang juga merupakan akta otentik jika ditinjau dari pengertian akta otentik menurut Pasal 1868 KUH Perdata, maka kewenangan pembuatan akta-akta tersebut sebenarnya dapat dilaksanakan di hadapan Notaris. Dalam hal ini Notaris juga dapat merupakan pejabat umum yang dapat ditunjuk khusus oleh Menteri Agraria/Kapala Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai pejabat umum yang berwenang membuat suatu perjanjian dengan objek tanah ke dalam suatu akta notarial

Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat umum Istilah pejabat umum bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah baru ada pada Undang-Undang No. 4 Tahun 1996, namun dalam undang-undang ini maupun peraturan perundang-undangan yang lain tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan pejabat umum,²¹⁰

²⁰⁹Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu: Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No 4 Tahun 1996; Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996, Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah. Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 1998, Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun Pasal 1 angka 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006, Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak-hak atas tanah atau hak Milik atas Satuan Rumah Susun, Pasal 1 angka 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006; Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta *otentik* mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak-hak atas tanah atau hak milik atas Satuan Rumah Susun.

²¹⁰ Boedi Harsono, yang dimaksud pejabat umum adalah seorang yang diangkat oleh pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan kepada umum di bidang tertentu Sejalan dengan Boedi Harsono, Sri Winarsi menyatakan bahwa pengertian pejabat

Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat umum, dan kewenangannya membuat akta yang berkaitan dengan tanah, sedangkan disisi lain sebagaimana diatur.

- 1) Pada Undang-Undang No. 4 Tahun 1996, akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah diperinci secara tegas, yaitu akta pemindahan hak, akta pembebanan Hak Tanggungan, dan akta kuasa membebankan Hak Tanggungan.
- 2) Pada Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, akta yang dibuat oleh pejabat pembuat akta tanah tidak diperinci secara tegas hanya dirumuskan akta-akta tanah tertentu.
- 3) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006, akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah akta autentik, akta dibuat untuk perbuatan hukum tertentu, dan objek perbuatan hukumnya mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

umum mempunyai karakter yuridis, yaitu selalu dalam rangka hukum publik Sifat publiknya dapat dilihat dari pengangkatan, pemberhentian, dan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pejabat Pembuat Akta Tanah diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, tugasnya adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah, dan kewenangannya adalah membuat akta atas perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Lihat dalam, Boedi Harsono, PPAT *Sejarah Tugas dan Kewenangan*. Majalah Renvot, No. 8.44. IV. 3 Januari 2007 hlm. 11, baca pula, Sri Winarsi, Pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanali Sebagai Pejabat Umum Majalah yuridika, Vol. 17 No. 2. Fakultas (Hukum Universitas Airlangga, Surabaya Maret 2002, hlm 186 Dalam Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, Kencana Prenada Media Group, Cetakan 1. Jakarta, 2010, hlm. 326.

Hakekat jabatan PPAT dari apa yang diuraikan di atas dapat diketahui, bahwa:²¹¹

- 1) PPAT adalah pejabat umum yang diberi tugas dan wewenang khusus memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa pembuatan akta yang membuktikan, bahwa telah dilakukan di hadapannya perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun atau pemberian Hak Tanggungan atas tanah;
- 2) Akta yang dibuatnya adalah akta otentik, yang hanya dialah yang berhak membuatnya,
- 3) PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara, karena tugasnya di bidang penyelenggaraan pendaftaran tanah yang merupakan kegiatan di bidang Eksekutif/ Tata Usaha Negara,
- 4) Akta PPAT bukan surat keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, karena akta relaas, yaitu suatu laporan tertulis dari pembuat akta berupa pernyataan mengenai telah dilakukannya oleh pihak-pihak tertentu suatu perbuatan hukum di hadapannya pada suatu perbuatan hukum di hadapannya pada suatu waktu yang disebut dalam akta yang bersangkutan,
- 5) Yang merupakan Keputusan PPAT sebagai Pejabat Tata Usaha Negara adalah keputusan menolak atau mengabulkan permohonan pihak-pihak yang datang kepadanya untuk dibuatkan akta mengenai perbuatan. hukum yang mereka akan lakukan di hadapannya

²¹¹ Boedi Harsono, Op Cit. hlm. 485

Memberi keputusan menolak atau mengabulkan permohonan tersebut merupakan kewajiban PPAT

Penjelasan Umum PP 24 Tahun 1997, diterangkan bahwa akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah. Dikemukakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 37 Tahun 1998, tentang Peraturan Jabatan PPAT, bahwa kegiatan PPAT membantu Kepala Kantor Pertanahan (BPN) dalam melaksanakan tugas di bidang pendaftaran tanah, khususnya dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran, diatur dalam Pasal 37 s/d 40 tentang pemindahan hak, pasal 44 tentang pembebanan hak, pasal 51 tentang pembagian hak bersama, dan pasal 62 tentang sanksi administrasi jika dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan yang berlaku.²¹²

a. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional.

Pelaksanaan pendaftaran tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan dibantu PPAT bukan berarti mengandung pengertian bahwa PPAT pembantu atau bawahan dari Kepala Kantor Pertanahan, akan tetapi pengertian tersebut harus diartikan dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah yang tugas dan kewenangannya dilahirkan dari dan oleh karena undang-undang atau peraturan yang mendasari, sehingga tidak

²¹² Dalam UU No. 4/1996 tentang UUHT juga terdapat ketentuan mengenai kedudukan dan tugas PPAT serta pelaksanaannya. Kemudian dijelaskan pada Ketentuan Umum angka 7 UU tersebut, bahwa akta yang dibuat oleh PPAT merupakan akta otentik. Juga dalam UU no. 16/1985 tentang Sarusun, terdapat ketentuan tugas PPAT sebagai pejabat yang berwenang membuat akta pemindahan HM atas Sarusun.

secara otomatis PPAT sebagai bawahan Kepala Kantor Pertanahan, akan tetapi tugas dan kewenangan tersebut bersifat mandiri (indevenden). Jadi dalam memutuskan akan membuat akta atau menolak membuat akta mengenai perbuatan hukum yang dilakukan dihadapannya, PPAT mempunyai kedudukan yang mandiri (tidak ada dan tidak boleh adanya intervensi dari pihak manapun). Siapapun tidak berwenang memberikan perintah kepadanya atau melarangnya membuat akta. Seorang PPAT bukan hanya berhak, PPAT bahkan wajib menolaknya, apabila atas permintaan pembuatan akta mana diketahui (patut diduga) dan berakibat melanggar ketentuan yang berlaku, karena pelaksanaan tugas PPAT sudah terdapat dan diatur secara jelas dan tegas dalam UU No. 16/1985, UU No. 4/1996 dan PP No. 24/1997, dan peraturan-peraturan hukum materiil yang bersangkutan. Berkenaan dengan hal tersebut maka dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya PPAT semestinya dapat diminta pertanggungjawaban yang seimbang dengan Kepala Kantor Pertanahan jika terjadi masalah-masalah yang berkaitan dengan data-data yang disajikan dalam aktanya tidak akurat. Demikian juga pejabat lain yang dimaksud sesuai dengan pasal 6 (ayat 1), semestinya dalam rangka melaksanakan tugas dan kewenangan pendaftaran tanah harus mempunyai pertanggungjawaban yang seimbang dengan Kepala Kantor Pertanahan. Sekalipun kedudukan PPAT bukan bawahan Kepala Kantor Pertanahan, akan tetapi dalam rangka kelancaran pelaksanaan pendaftaran tanah maka dalam hal khusus sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 37 ayat (2),

Kepala Kantor Pertanahan mutlak memerlukan data yang harus disajikan dalam bentuk akta yang hanya boleh dibuat oleh seorang PPAT

Praktik penerapan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) tidak diatur dan tidak didapati pertanggungjawaban tersebut baik kepada Kepala Kantor Pertanahan maupun kepada PPAT atau pejabat lain yang terlibat dalam pelaksanaan sistem pendaftaran HAT. Kenyataan yang terjadi yaitu banyak sengketa tanah yang disebabkan karena kurang akurasi data-data yang terdapat pada akta PPAT atau karena kurang akurasi data-data yang disajikan pada pelaksanaan tugas pendaftaran yang dilakukan pejabat lain sesuai pasal 6 ayat (1) PP 24/1997. Hal-hal yang didapati dalam praktik pra-pendaftaran di Kantor Notaris-PPAT diantaranya:

- 1) Dalam hal peralihan/pembebanan HAT dengan surat-surat/ alas hak letter D/C desa atau penguasaan/pengelolaan HAT Negara, Notaris-PPAT mendasarkan kelengkapan surat-surat yang dibuat dan disahkan oleh kantor kelurahan dan kecamatan.
- 2) Dalam hal peralihan/pembebanan HAT yang sudah bersertipikat Notaris-PPAT mendasarkan keabsahan dan keakurasian sertipikat pada pengecekan data yuridis dan data fisik atas sertipikat di kantor BPN setempat di mana tanah/bangunan tersebut berada.
- 3) Dalam hal terdapat perbedaan nama pihak yang tertulis dalam sertipikat dengan yang tertulis dalam KTP, Notaris-PPAT hanya mendasarkan pada surat keterangan kelurahan.

- 4) Dalam hal peralihan atas hak waris, Notaris-PPAT men- dasarkan pada surat keterangan waris yang dibuat dan disahkan oleh kantor kelurahan dan kantor kecamatan setempat, juga mendasarkan pada surat kematian yang dibuat dan disahkan oleh kantor kelurahan, atau untuk warga tionghoa dan timur asing surat keterangan waris didasarkan oleh keputusan pengadilan, atau mendasarkan syarat-syarat lain yang ditentukan oleh UU. Penyimpangan surat-surat waris lebih sering terjadi pada pra-pendaftaran ditingkat kelurahan/kecamatan, dari pada ditingkat pengadilan.
- 5) Dalam hal peralihan/pembebanan untuk HAT yang dimiliki anak dibawah umur, untuk pribumi; perbuatan hukumnya di dasarkan pada surat keterangan wali anak yang dikeluarkan dan disahkan oleh kantor kelurahan dan kantor kecamatan setempat/sesuai domisili anak/wali, sedang untuk warga keturunan tionghua atau timur asing di dasarkan pada penetapan pengadilan negeri setempat, dan syarat-syarat lain yang ditentukan UU, belum ada aturan yang jelas tentang perlindungan HAT terhadap anak dibawah umur.
- 6) Dalam hal pembuatan dan pembacaan serta penandatanganan akta-akta Notaris-PPAT dalam pelaksanaannya banyak terjadi penyimpangan terhadap ketentuan UU Peraturan Jabatan Notaris-PPAT
- 7) Tidak terdapat aturan yang jelas atas penggunaan teknologi mutakhir di kantor Notaris-PPAT atas pendaftaran HAT (sehingga pengecekan

sertipikat masih menggunakan sistem manual, memakan waktu yang lama dan tidak efektif-efisien)

- 8) Lemahnya pengawasan terhadap Notaris-PPAT dalam hal pendaftaran HAT oleh pemerintah. Pengawasan PPAT oleh BPN kota/kabupaten menimbulkan dampak kedudukan BPN lebih berkuasa dan terdapat persepsi yang keliru dengan memandang Notaris-PPAT seperti bawahan Kepala Kantor Pertanahan, bukan sebagai patner kerja sehingga terjadi banyak penyalahgunaan kekuasaan BPN terhadap PPAT, kemudian berdampak pada beban biaya dan waktu pelayanan yang kurang efisien dan efektif.

Akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah. Tugas PPAT membantu Kepala Kantor Pertanahan (BPN) dalam melaksanakan tugas di bidang pendaftaran tanah, khususnya dalam rangka kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah.²¹³ Sebagai Pejabat Umum maka PPAT atau pejabat lain yang ditugaskan untuk membantu BPN, dalam rangka melaksanakan kebijakan hukum pertanahan. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya PPAT dituntut untuk mengikuti prosedur yang telah ditetapkan oleh Undang-undang atau peraturan yang mendasari. Jabatan PPAT adalah jabatan independen dan netral, artinya dalam menjalankan

²¹³ Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 menyatakan bahwa tugas pokok PPAT adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah Untuk menjawab kegiatan apa dalam pendaftaran tanah yang menjadi tugas PPAT dapat dilihat dari macam kegiatan pendaftaran tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

tugasnya PPAT tidak boleh ada keberpihakan pada siapapun bahkan tidak boleh di intervensi oleh pihak manapun.

Tugas pokok PPAT dalam membantu pelaksanaan pendaftaran tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota ditetapkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998, yaitu:

- 1) PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.
- 2) Perbuatan hukum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut: a) Jual Beli, b) Tukar-menukar, c) Hibah, d) Pemasukan ke dalam perusahaan, e) Pembagian hak bersama, f) Pemberian HM, HGB, HGU atau HP, g) Pemberian kuasa hak tanggungan (SKMHT).

Maksud dari perbuatan hukum dalam pasal tersebut adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh para pihak mengenai HAT atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang menimbulkan akibat hukum bagi para pihak tersebut. Akibat hukum dari perbuatan tersebut dapat berupa pemindahan hak, pembebanan hak, dan pemberian hak.

Uraian di atas memberikan suatu penjelasan bahwa tugas PPAT tidak sekedar dituntut untuk *professional*, akan tetapi lebih dari itu

dituntut untuk hati-hati di dalam menjalankan tugasnya, cermat, jujur, transparan dan tidak memihak (adil). Artinya jika PPAT tidak menjalankan rambu-rambu yang ditugaskan kepadanya tersebut maka bisa berakibat terjadinya sengketa dan konflik-konflik pertanahan yang terjadi dalam masyarakat. Tujuan akhir dari tugas BPN dan PPAT dalam sistem pendaftaran HAT adalah tercapainya keadilan sosial bagi rakyat Indonesia. Sebagaimana Konstitusi dan pasal 2 ayat (3) UUPA, dengan tegas menyatakan bahwa keadilan yang hendak dicapai sebagai tujuan akhir adalah keadilan sosial. Keadilan sosial pada hakekatnya terkait dengan sistem distribusi semua produksi yang dihasilkan masyarakat, dan hal ini tidak terlepas dari masalah kekuasaan, khususnya kekuasaan untuk menentukan pembagian. Termasuk pembagian HAT dalam konsep distribusi HAT²¹⁴. Pelaksanaannya dijalankan oleh BPN dan dibantu oleh PPAT.

Tujuan kebijakan hukum pertanahan pada pilihan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) terkait erat dengan tujuan sistem hukum pertanahan itu sendiri yaitu terciptanya keadilan sosial (masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera), oleh karena itu pilihan penggunaan sistem

²¹⁴ Selain konsep Distribusi HAT secara Nasional maka dikenal juga konsep religious dalam distribusi HAT yaitu: Allah memerintahkan kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya. Apabila kamu mengadili di antara manusia bertindaklah dengan adil Sungguh Allah mengajar kamu dengan sebaik-baiknya, karena Allah Maha Mendengar, Maha Melihat (Q.s.An-Nisaa [4].58). HAT adalah hak hidup dan hak kodrati dari Allah bagi seluruh umat manusia maka setiap manusia yang mempunyai hak kodrati atas tanah termasuk di dalamnya papan, sandang dan pangan. Jadi Negara menguasai HAT akan tetapi harus menyampaikan kepada rakyatnya jika rakyatnya membutuhkan karena tanah merupakan hajat hidup orang banyak artinya Negara berhak menguasai dan mengatur distribusinya. bukan mengekang atau memiliki Sehingga Negara punya kewajiban atau amanah untuk menyampaikan kepada rakyatnya yang membutuhkan hak tersebut dengan ketentuan-ketentuan distribusinya diatur oleh Negara

hukum pertanahan pada stelsel publisitas negatif (berunsur positif) mestinya berorientasi pada nilai-nilai dasar hukum yaitu untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan, kedamaian serta keadilan. Untuk mencapai tujuan tersebut maka pelaksanaan keadilan sosial ditentukan dan tergantung pada struktur ekonomi, kebijakan, sosial-budaya dan idiologi dalam masyarakat. Selama struktur tidak mendukung ke arah upaya mencari keseimbangan posisi tawar yang relatif sama antar berbagai kelompok masyarakat, maka sulit untuk tercapainya keadilan sosial itu.

Tujuan hukum²¹⁵ meliputi pengertian melindungi secara aktif, artinya meliputi upaya untuk menciptakan kondisi dan mendorong manusia untuk selalu memanusiaikan diri terus- menerus. sehingga hukum bisa menciptakan kondisi sosial yang manusiawi sedemikian sehingga memungkinkan proses sosial berlangsung secara wajar, di dalamnya secara adil setiap manusia mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk mengembangkan seluruh kemanusiaannya secara utuh. Gambaran tentang keadilan secara umum, yang berarti dengan sukarela secara tetap dan mantap terus menerus memberikan kepada tiap orang apa yang memang sudah menjadi bagiannya atau haknya (*iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuere*). Pengertian

²¹⁵ Soediman Kartohadiprodjo tujuan hukum (termasuk di dalamnya kebijakan hukum pertanahan) yaitu diberikan istilah Pengayoman (Perlindungan), di mana secara singkat padat tujuan hukum adalah mengayomi atau melindungi manusia yaitu bukan hanya melindungi atau mengayomi secara pasif, hanya mencegah undakan sewenang-wenang dan mencegah pelanggaran hak saja, Baca dalam; Soediman Kartohadiprodjo, Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia, Op Cit hlm xix.

keadilan²¹⁶ ini bisa dibedakan menjadi beberapa aspek; 1) Keadilan Distributif (*iustitia distributiva*) yaitu keadilan yang berupa kewajiban pimpinan masyarakat untuk memberikan kepada para warga masyarakat beban sosial, fungsi-fungsi, balas jasa dan kehormatan secara proporsional (seimbang) dengan kecakapan dan jasa dalam hubungan-hubungan antar warga, atau, dilihat dari sudut pemerintahan memberikan kepada setiap warganya secara sama tanpa menghiraukan perbedaan-perbedaan keadaan pribadi atau jasanya 2) Keadilan Vindikatif (*iustitia vindicativa*) yaitu keadilan yang berupa memberikan ganjaran (hukuman) sesuai dengan kesalahan yang bersangkutan. 3) Keadilan Protektif (*stita protective*) yaitu keadilan berupa perlindungan yang diberikan kepada setiap manusia, sehingga tak seorangpun akan mendapat perlakuan sewenang-wenang.

Maria S.W. Sumardjono,²¹⁷ menerangkan bahwa secara teoretis terdapat tiga prinsip keadilan terkait distribusi tanah dan sumber daya

²¹⁶ Soediman Kartohadiprodjo, Op Cit him xix

²¹⁷ Maria S.W Sumardjono, Op Cit. hlm. 105. Teori keadilan komutatif menekankan bahwa keadilan distribusi dimaksudkan untuk memberikan manfaat yang sama bagi setiap orang disebut sebagai keadilan berdasarkan hak. Teori keadilan distribusi lebih menekankan pada pembagian produksi berdasarkan pada kemampuan atau jasa dan kebutuhan. Di Indonesia pemberian kesempatan yang sama (keadilan komutatif) dan pembagian berdasarkan jasa dan kebutuhan (keadilan distribusi) sulit untuk dilaksanakan karena modal awal yang berbeda antara kelompok masyarakat dan secara keseluruhan lebih banyak orang yang membutuhkan dibandingkan dengan mereka yang mempunyai kemampuan untuk memperoleh kebutuhan dasar berupa tanah. Oleh karena itu yang diperlukan adalah keadilan korektif atau positive discrimination, yang bermaksud untuk memberikan perhatian yang lebih kepada kelompok yang paling tidak diuntungkan karena perbedaan modal awal itu, agar keseimbangan relatif itu dapat tercapai." Lihat juga dalam Maria S.W. Sumardjono, Kebijakan Hukum Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, Juni 2001, edisi revisi, cetakan ke V, Oktober 2007, hlm. 49-50... diperlukan penjabaran berbagai aktivitas yang dapat digunakan untuk mencapai efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan...menurut penulis tidak sekedar diperlukan penjabaran akan tetapi

alam yaitu 1) keadilan berdasarkan hak, 2) keadilan berdasarkan kemampuan/jasa, dan 3) keadilan atas dasar kebutuhan. Kebijakan hukum pertanahan ditujukan untuk mencapai tiga hal pokok yang saling melengkapi, yaitu efisiensi dan pertumbuhan ekonomi, keadilan sosial, pelestarian lingkungan dan pola penggunaan tanah yang berkelanjutan. Untuk mencapai efisiensi, dapat ditempuh berbagai pendekatan dengan berpijak pada aspek urgensi, konsistensi dan resiko.

Keadilan²¹⁸ adalah nilai universal yaitu mengakui dan menghormati hak-hak yang sah bagi setiap orang dan melindungi kebebasannya, kehormatannya, darah dan harta bendanya dengan jalan menegakkan kebenaran dan keadilan di antara sesama. Tegaknya kebenaran dan keadilan dalam suatu masyarakat membuahkan ketenangan dan rasa aman dalam kehidupan sehari-hari dan kepercayaan yang timbal balik antara pemerintah dan rakyat, di samping menumbuhkan kemakmuran dan kesejahteraan. Dalam suasana aman, tertib dan tenang masing-masing pihak dapat bekerja sepenuh tenaga, pikiran dan hati mengabdikan diri bagi kepentingan negara dan

diperlukan perubahan atau penggantian (rule breaking) atas stelsel publisitas negatif (berunsur positif) yang mendasari atas kebijakan hukum pertanahan yang selama ini berdampak tidak tercapainya keadilan sosial, sehingga prinsip tanah untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat sulit terwujud, dikarenakan pilihan stelsel publisitas negatif berunsur positif yang tidak responsif terhadap kepentingan rakyat.

²¹⁸ Sayyid Sabiq, Sumber Kekuatan Islam, terjemah Salim Bahreisy dan Said Bahreisy Surabaya, Bina Ilmu, 1980, hlm 198. lihat pula J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, Kamus Umum Bahasa Indonesia Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996, hlm 8. Keadilan adalah salah satu nilai kemanusiaan yang asasi. Memperoleh keadilan adalah hak asasi bagi setiap manusia. Adil ialah tidak berat sebelah, jujur, tidak berpihak dan sama rata. Keadilan mengandung unsur kejujuran, kelurusan, keikhlasan yang tidak berat sebelah.

penduduknya tanpa khawatir dihalangi usahanya atau dirintangi aktivitasnya.

Keadilan ialah sesuatu yang dirasakan seimbang, pantas, sehingga semua orang atau sebagian besar orang yang mengalami merasa pantas. Salah satu ciri keadilan yang terpenting ialah keseimbangan antara hak dan kewajiban. Adil ialah berdiri di tengah-tengah antara dua perkara, memberi tiap-tiap orang apa yang ia berhak menerimanya.²¹⁹

Sumber konsep keadilan penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah sangat erat hubungannya dengan konsep religius, di mana tanah adalah dipandang sebagai pemberian Tuhan, untuk setiap makhluk hidupnya, konsep demikian sesuai dengan konsep hukum alam, sehingga tanah merupakan hak bagi setiap manusia, atau lebih tepatnya setiap manusia mempunyai hak hidup atas tanah, setiap manusia mempunyai hak kodrati atas tanah, sebagaimana hak hidup lain seperti hak atas sandang papan., pangan dan Tanah merupakan hak kodrati bagi setiap makhluk hidup dan merupakan konsep keadilan yang diberikan oleh Tuhan YME.

²¹⁹ Baharuddin Iopa, Al-Qur'an dan Hak-hak Asasi Manusia, Bina Ilmu, Surabaya, 1980, hlm. 157. Keadilan dalam hukum adalah keadilan yang dapat mewujudkan ketenteraman, kebahagiaan dan ketenangan secara wajar bagi masyarakat. Keadilan dalam hukum dapat dilihat secara nyata dalam praktik, antara lain apabila keputusan hakim yang dijatuhkan oleh aparat penegak hukum telah mampu memberikan rasa ketenteraman, kebahagiaan dan ketenangan bagi masyarakat dan mampu menumbuhkan opini masyarakat bahwa putusan hakim yang dijatuhkan sudah adil dan wajar.

Pepatah Jawa mengatakan²²⁰ "sedumuk batuk senyari bumi ditohi pati tan pecahing dodo lutahing ludiro" untuk menunjukkan betapa pentingnya konsep keadilan dalam penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT Konsep tersebut secara harfiah berarti satu sentuhan dahi, satu jari (lebar)-nya bumi bertaruh kematian. Secara luas pepatah tersebut berarti satu sentuhan pada dahi dan satu pengurangan ukuran atas tanah (bumi) selebar jari saja bisa dibayar, dibela dengan nyawa (pati) bahkan pecahnya dada dan tumpahnya darah sebagai sebuah penegasan dari filsafat tersebut. Pepatah di atas sebenarnya secara tersirat ingin menegaskan bahwa tanah dan kehormatan atau harga diri bagi orang Jawa merupakan sesuatu yang sangat penting. Bahkan orang pun sanggup membela semuanya itu dengan taruhan nyawanya. Sentuhan di dahi oleh orang lain bagi orang Jawa dapat dianggap sebagai penghinaan. Demikian pula penyerobotan atas kepemilikan tanah walaupun luasnya hanya selebar satu jari tangan.

Sadumuk bathuk juga dapat diartikan sebagai wanita/pria yang telah sah mempunyai pasangan hidup pantang dicolek atau disentuh oleh orang lain Bukan masalah rugi secara fisik, tetapi itu semua adalah lambang kehormatan atau harga diri Artinya, keduanya itu tidak dipandang sebagai sesuatu yang lahiriah atau tampak mata semata, tetapi lebih dalam maknanya dari itu Keduanya itu identik dengan harga diri

²²⁰<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:805YAQYrihsJalangalangkumitir.wordpress.com/2008/12/27/pepatahjava/+sadumuk+bathuk+sanyari+bumi+ditohi+pati&cd=8&hl=id&ct=cink&gl=id&source=www.google.co.id>

atau kehormatan. Jika keduanya itu dilanggar boleh jadi mereka akan mempertaruhkannya dengan nyawa mereka bahkan dengan pecahnya dada dan tumpahnya darah sebagai bentuk dan penegasan filsafat tersebut. Artinya konsep keadilan dalam falsafah tanah menurut orang Jawa merupakan harga mati karena tanah adalah sumber kehidupan dan pemberian asasi dari Tuhan, sehingga persoalan tanah dipandang sebagai persoalan yang sangat sakral, maka setiap individu senantiasa harus bersikap adil dan memperlakukan serta menempatkan tanah dalam konsep religious.

Praktik pendaftaran tanah sering kita dapati ada setengah orang yang mungkin cenderung mau membantu pihak yang kaya atau yang mempunyai dana untuk melakukan pembayaran lebih, karena mengharapkan sesuatu dari pihaknya. Ada pula yang cenderung mau membantu pihak yang miskin, karena umumnya mereka orang-orang yang tak berdaya.²²¹ Sikap memihak ke mana pun tidak benar. Konsep keadilan religious memberikan pembatasan yang jelas yaitu bersikap adil tanpa harus merasa takut atau terbawa oleh perasaan. Baik yang kaya atau yang miskin keduanya berada di bawah perlindungan Allah, sepanjang kepentingan mereka sah tetapi mereka tidak dapat mengharapkan keuntungan dengan mengorbankan pihak lain.

²²¹ Hasil wawancara pribadi dengan Soenarto, tokoh masyarakat dan juga pengusaha property, Sabtu, tanggal 12 Maret 2011, di Rumah kediamannya, JL. Jatiluhur II Kelurahan Ngesrep, Kecamatan Banyumanik, Kota Semarang

Bagaimana konsep religius memandang keadilan sosial Dalam injil dikatakan tentang konsep keadilan, kebijakan Raja/Pemimpin terkait dengan penguasaan HAT bagi rakyatnya

*"Cukuplah itu, hai raja-raja Israel, jauhkanlah kekerasan dan aniaya, tetapi lakukanlah keadilan dan kebenaran; **hentikanlah kekerasanmu yang mengusir umat-Ku dari tanah miliknya, demikianlah firman Tuhan Allah.**"²²² Semata-mata keadilan, itulah yang harus kaukejar, supaya engkau hidup dan memiliki negeri yang diberikan kepadamu oleh Tuhan, Allahmu"²²³ dan tegakkanlah keadilan, sebab sebentar lagi akan datang keselamatan..,"²²⁴ **Bukalah mulutmu, ambillah keputusan secara adil dan berikanlah kepada yang tertindas dan yang miskin hak mereka.**"²²⁵*

Begitu juga dalam konsep Islam diterangkan bahwa Allah SWT memerintahkan manusia berlaku adil, termasuk dalam memutuskan suatu perkara dan memberikan kesaksian. Keadilan dalam hukum adalah keadilan yang dapat mewujudkan ketenteraman, kebahagiaan dan ketenangan secara wajar bagi masyarakat. Keadilan dalam hukum dapat

²²² <http://alkitab.sabda.org/dictionary.php?word-Keadilan>, Yeh 45.9

²²³ Ibid, UI 16:20

²²⁴ Ibid, Yes, 56:1

²²⁵ Ibid, Ams 31:9...hentikanlah kekerasanmu yang mengusir umat-Ku dari tanah miliknya, tanah adalah untuk hajat hidup orang banyak, bahkan sandang pangan dan papan bersumber dari tanah Semua kehidupan bersumber dari tanah dan akan kembali menjadi tanah... ambillah keputusan secara adil dan berikanlah kepada yang tertindas dan yang miskin hak mereka: Tanah adalah hak hidup dan hak kodrati atas manusia dan seluruh makhluk hidup yang diberikan oleh Tuhan, maka Negara dalam pandangan hukum alam sebagai wakil Tuhan, mempunyai kewajiban untuk mendistribusikan tanah pada rakyatnya yang membutuhkan, sehingga Negara tidak mempunyai hak untuk menahannya atau menguasai secara tidak adil, yang mengakibatkan rakyatnya tertindas dan kelaparan dalam kemiskinan.

dilihat secara nyata dalam praktik, antara lain apabila keputusan hakim yang dijatuhkan oleh aparat penegak hukum telah mampu memberikan rasa ketentraman, kebahagiaan dan ketenangan bagi masyarakat dan mampu menumbuhkan opini masyarakat bahwa putusan hakim yang dijatuhkan sudah adil dan wajar. Hal ini akan memberikan kepercayaan pada masyarakat akan adanya lembaga pengadilan yang membela hak dan menghukum yang melanggar. Tugas yang diamanatkan pada BPN dan PPAT sebagai pelayan masyarakat di bidang pertanahan adalah sama sebagaimana tugas hakim yaitu sebagai penerap hukum (BPN dan PPAT sebagai penerap kebijakan hukum pertanahan). Apabila kondisi demikian ini telah tercapai, hal itu akan membantu mencegah timbulnya praktik main hakim sendiri yang sering dilakukan oleh masyarakat yang tidak punya akan keputusan hakim.

Allah memerintahkan berbuat adil, mengerjakan amal kebaikan, bermurah hati kepada kerabat, dan Dia (Allah) melarang melakukan perbuatan keji, munkar dan kekejaman. Dia (Allah) mengajarkan kepadamu supaya menjadi pengertian bagimu.
(QS. An-Dahl [16]: 90).

Abdullah Yusuf Ali memberikan penjelasan bahwa Keadilan adalah sebuah istilah yang menyeluruh, dan termasuk juga segala sifat hati yang bersih dan jujur. Tetapi agama menuntut yang lebih hangat dan lebih manusiawi, melakukan pekerjaan yang baik (tidak terkecuali tugas-tugas PPAT), meskipun ini tidak diharuskan secara ketat oleh keadilan,

seperti kejahatan yang di balas dengan kebaikan, atau suka membantu mereka yang dalam bahasa duniawi "tak mempunyai suatu tuntutan" kepada kita dan sudah tentu pula memenuhi segala tuntutan, yanguntutannya dibenarkan oleh kehidupan sosial. Begitu juga yang sebaliknya hendaknya dihindari, segala yang diakui sebagai perbuatan munkar, dan segala yang benar-benar tidak adil, kekejaman, dan segala kekufuran dan kefasikan terhadap Hukum Tuhan, atau terhadap kesadaran batin kita sendiri dalam bentuknya yang paling peka.²²⁶

Penegakan keadilan dalam tugas menjalankan jabatannya, PPAT dituntut untuk selalu berbuat yang adil terhadap semua klien yang memerlukan jasanya dan bekerja sesuai dengan tuntunan undang-undang atau peraturan yang mendasari tugas dan kewenangan PPAT, tetapi undang-undang itu sendiri atau hukum itu (termasuk di dalamnya keputusan kebijakan hukum pertanahan atas pilihan penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) haruslah mengandung rasa keadilan dan keadilan sosial, sekaligus dapat mengubah keadaan sosial, seperti hukum yang memungkinkan rakyat kecil memperoleh peluang untuk mencapai kehormatan yang lebih baik.

Sistem pendaftaran hak atas tanah mengharuskan adanya implementasi dari misi untuk mewujudkan rasa keadilan dan keadilan sosial tersebut. Implementasi yang telah diwujudkan adalah pembentukan secara sistematis tahapan-tahapan dalam sistem pendaftaran hak atas

²²⁶ Abdullah Yusuf Ali, Qur'an terjemahan dan Thifisir nya, op cit, hlm. 681

tanah. Tahap pelaksanaan pendaftaran sistem birokrasi dan pelayanan publik di BPN tersebut adalah tahapan suatu kegiatan pelaksanaan pendaftaran HAT yang diatur secara rinci dan ditujukan untuk usaha mencapai misi dari kebenaran sistem publikasi negatif.²²⁷

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah- wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional.²²⁸ "Kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran. Penyediaan peta dasar pendaftaran untuk pendaftaran tanah secara

²²⁷ Untuk mewujudkan misi sistem tersebut, salah satu usaha yang dilakukan adalah membentuk lembaga "rechtsverwerking" juga diusahakan agar sejauh mungkin data yang disediakan adalah data yang benar. Berkaitan dengan misi tersebut dirumuskan bahwa kegiatan pendaftaran meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (initial registration) dan pemeliharaan dalam pendaftaran tanah (maintenance). Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Objek dari pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah tanah negara dan tanah bekas hak milik adat. Pasal 14 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, menerangkan bahwa kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya meliputi: 1) pengumpulan dan pengolahan data fisik; 2) pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya, 3) penerbitan sertifikat, 4) penyimpanan daftar umum dan dokumen; Lihat dalam, Boedi Harsono, Op Cit. hlm. 460.

²²⁸ Boedi Harsono, Op Cit. hlm 460

sistematik juga digunakan untuk memisahkan bidang- bidang tanah yang sudah terdaftar.

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas objek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.²²⁹ Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan atas bidang tanah-tanah dalam suatu wilayah.

Adanya peta dasar pendaftaran bidang tanah yang didaftar dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dimaksudkan supaya dapat diketahui letak HAT dalam daftar bidang-bidang tanah lain yang berada dalam suatu wilayah pendaftaran, sehingga dengan cara sporadik tersebut diharapkan dapat dihindarkan terjadinya sertipikat ganda atau double kepemilikan surat-surat HAT atas suatu bidang tanah. Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya dilakukan suatu pengukuran oleh petugas ukur BPN dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran tanah yang sudah disediakan di kantor pertanahan. Bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibukukan dalam daftar buku tanah diberi nomor pendaftarannya, yang di dalam sertipikat tercatat sebagai nomor induk bidang (NIB) tanah. Kemudian untuk keperluan

²²⁹ Boedi Harsono, Op Cit, hlm. 460-461

pendaftaran haknya (HAT) atas bidang-bidang tanah yang sudah diukur dan dipetakan dalam peta pendaftaran tersebut, maka dibuatkan surat ukur, dengan skala yang sama.

Kegiatan pengumpulan data yuridis diadakan perbedaan pembuktian hak-hak baru dan hak lama. Hak-hak baru adalah hak-hak yang baru diberikan atau diciptakan sejak mulai berlakunya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Adapun hak-hak lama yaitu hak-hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang ada pada waktu mulai berlakunya UUPA dan hak-hak yang belum didaftar menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961.

Pasal 23 ditentukan bahwa untuk keperluan pendaftaran:²³⁰

- 1) Hak atas tanah baru, data yuridisnya dibuktikan dengan:
 - a) Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku, apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan, yang dapat diberikan secara individual, kolektif ataupun secara umum
 - b) Asli akta Peraturan Pemerintah yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang Hak Milik kepada penerima hak yang bersangkutan, apabila mengenai Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah Hak Milik.

²³⁰ Lihat APParindungan, Op Cit, hlm. 92, lihat pula Adrian Sutedi, Op Cit, hlm 138

- c) Hak Pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang
 - d) Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf, ditinjau dari sudut objeknya pembukuan tanah wakaf merupakan pendaftaran untuk pertama kali, meskipun bidang tanah yang bersangkutan sebelumnya sudah didaftar sebagai tanah Hak Milik.
- 2) Hak Milik Atas Suatu Rumah Susun dibuktikan dengan akta pemisahan. Pembukuannya merupakan pendaftaran untuk pertama kali, biarpun hak atas tanah tempat bangunan gedung rumah susun yang bersangkutan berdiri sudah didaftar.
- 3) Pemberian Hak Tanggungan dibuktikan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan.

Pembuktian hak-hak atas tanah yang sudah ada dan berasal dari konversi hak-hak lama, data yuridisnya dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dianggap cukup sebagai dasar mendaftarkan hak oleh pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Demikian ditetapkan dalam Pasal 24 ayat (1). Alat-alat bukti tersebut adalah merupakan suatu bukti pemilikan HAT Dalam penjelasan Pasal 24 ayat (1) tersebut dikemukakan, bahwa bukti pemilikan HAT tersebut pada dasarnya terdiri atas bukti pemilikan atas nama pemegang hak pada waktu hak pada berlakunya UUPA pada

tanggal 24 September 1960 dan apabila hak tersebut kemudian beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ke tangan pemegang waktu dilakukan pembukuan hak yang bersangkutan, penjelasan sejarah kepemilikan riwayat tanah mana telah lazim dimuat dalam suatu berita acara asal-usul (riwayat) kepemilikan yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Kelurahan dengan berdasarkan bukti-bukti alas hak (surat-surat) yang mendasari, surat-surat mana bisa dari instansi/badan atau bisa juga dari penguasaan individu sebelumnya (bisa berupa penguasaan atas tanah Negara atau penguasaan atas tanah Vervonding Indonesia). Dalam hal yang demikian, pembukuan haknya dilakukan melalui penegasan konversi hak yang lama menjadi hak baru yang didaftar Selanjutnya dijelaskan dalam Penjelasan ayat (1), bahwa alat-alat bukti tertulis yang dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) di atas dapat berupa ²³¹

- 1) Grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Overschryvings Ordonnantie (Staatsblad 1834-27) yang telah dibubuhi catatan, bahwa hak eigendom yang bersangkutan dikonversi menjadi Hak Milik atau;
- 2) Grosse akta hak eigendom yang diterbitkan berdasarkan Ordonnantie tersebut sejak berlakunya UUPA sampai tanggal pendaftaran tanah dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 di daerah yang bersangkutan atau;

²³¹ Lihat penjelasan dalam Adrian Sutedi, Op Cit, hlm. 139-140

- 3) Surat tanda bukti Hak Milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Swapraja yang bersangkutan atau;
- 4) Sertipikat Hak Milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1959 atau;
- 5) Surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang, baik sebelum atau sejak berlakunya UUPA, yang tidak disertai kewajiban untuk mendaf- tarkan hak yang diberikan, tetapi telah dipenuhi semua kewajiban yang disebut di dalamnya atau;
- 6) Akta pemindahan hak yang dibuat di bawah. tangan, yang dibubuhi tanda berlakunya Peraturan Pemerintah ini. Ini merupakan perubahan Pasal 19 kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan, yang dibuat sebelum Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, yang menentukan bahwa harus ada bukti akta PPAT, sejak Peraturan Pemerintah tersebut mulai dilaksanakan di suatu daerah atau;
- 7) Akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT, yang tanahnya belum dibukukan (seharusnya ditambahkan: atau tanahnya yang sudah dibukukan, tetapi belum diikuti pendaftaran pemindahan haknya pada Kantor Pertanahan) atau;
- 8) Akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf yang dibuat sebelumnya atau sejak mulai dilaksanakannya Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1977 atau;
- 9) Risalah lelang yang dibuat oleh Pejabat Lelang yang berwenang, yang tanahnya belum dibukukan (seharusnya ditambahkan: atau yang

tanahnya sudah dibukukan, tetapi belum diikuti pendaftaran pemindahan haknya pada Kantor Pertanahan) atau;

10) Surat penunjukan atau pembelian (seharusnya: pemberian kaveling tanah pengganti tanah yang diambil oleh pemerintah atau pemerintah daerah;

11) Petuk Pajak Bumi/Landrente, girik, pipil, kekitir, dan Verponding Indonesia sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 (seharusnya: sebelum berlakunya UUPA. Sejak mulai berlakunya UUPA tidak dipungut lagi Pajak Bumi, karena tidak ada lagi tanah Hak Milik Adat) atau;

12) Surat keterangan riwayat tanah yang pernah dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan atau;

13) Lain-lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan nama apa pun juga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Pasal VI dan Pasal VII ketentuan-ketentuan Konversi UUPA.

Keterangan saksi dan/atau pernyataan pemilik tanah yang dipercaya kebenarannya dapat dijadikan alat dukung bukti kepemilikan, jika dalam hal kepemilikan bukti tertulis tersebut. tidak lengkap. Atas keterangan saksi dan/atau pernyataan pemilik tanah mana untuk memastikan kebenarannya maka dapat dilakukan dengan pemeriksaan saksi-saksi yang dilakukan dan penilaian atas kebenarannya ditentukan menurut pendapat Ajudikasi atau Kepala Kantor Pertanahan, demikian dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan ayat (1) Pasal 24 PP No. 24

Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Keterangan saksi atau pernyataan yang bersangkutan mengenai kepemilikan tanah itu berfungsi menguatkan bukti tertulis yang tidak lengkap tersebut, atau sebagai pengganti bukti tertulis yang tidak ada lagi. Yang dimaksud dengan saksi adalah orang yang cakap memberikan kesaksian dan mengetahui kepemilikan tanah yang bersangkutan. Demikian diatur dalam Pasal 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Mengenai kepemilikan itu ada tiga kemungkinan alat pembuktiannya, yaitu:²³²

- 1) bukti tertulisnya lengkap: tidak memerlukan tambahan alat bukti lain;
- 2) bukti tertulisnya sebagian tidak ada lagi: diperkuat keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan
- 3) bukti tertulisnya semuanya tidak ada lagi: diganti keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan.

Semua alat pembuktian dalam pendaftaran HAT, akan diteliti lagi melalui pengumuman, untuk memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. Pasal 24 ayat (2) diatur pembukuan hak dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian kepemilikan yang tertulis, keterangan saksi ataupun pernyataan yang bersangkutan yang dapat dipercaya kebenarannya mengenai kepemilikan tanah yang bersangkutan, sebagaimana yang

²³² Adrian Sutedi, Op Cit, hlm. 140

disebut dalam ayat (1) di atas. Dalam hal yang demikian, pembukuan haknya dapat dilakukan tidak didasarkan pada bukti pemilikan, melainkan pada bukti penguasaan fisik tanahnya oleh pemohon pendaftaran dan pendahuluan-pendahuluannya selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut. Penjelasan ayat (2) tersebut, dirinci syarat-syarat yang harus dipenuhi bagi pembukuan hak yang bersangkutan, yaitu:²³³

- 1) Penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan dilakukan dengan itikad baik, secara nyata dan terbuka selama waktu yang disebut di atas;
- 2) Kenyataannya penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya;
- 3) Hal-hal tersebut, yaitu penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan serta tidak adanya gangguan, diperkuat oleh kesaksian orang-orang yang dapat dipercaya;
- 4) Telah diadakan penelitian mengenai kebenaran hal-hal yang disebutkan di atas;
- 5) Telah diberi kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan melalui sebagaimana dimaksud Pasal 26; pengumuman

²³³ Adrian Sutedi, Op Cit, hlm. 41. Lihat juga dalam Boedi Harsono, Op.Cit, hlm 578

- 6) Akhimya kesimpulan mengenai status tanah dan pemegang haknya dituangkan dalam Keputusan berupa pengakuan hak yang bersangkutan oleh Panitia Ajudikasi/Kepala Kantor Pertanahan.

Sertipikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Memperoleh sertipikat adalah hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang Menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, sertipikat terdiri atas salinan buku tanah yang memuat data yuridis dan surat ukur yang memuat data fisik hak yang bersangkutan, yang dijilid menjadi satu dalam suatu sampul dokumen (Pasal 13). Sertipikat hak atas tanah, Hak Pengelolaan dan Wakaf menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini bisa berupa satu lembar dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang diperlukan. Dalam pendaftaran secara sistematis terdapat ketentuan mengenai sertipikat dalam Pasal 69 sampai dengan Pasal 71 Peraturan Menteri No. 3 Tahun 1997, sedang dalam pendaftaran secara sporadik dalam pasal 91 sampai pasal 93.

Ketentuan sebagaimana diatur pada Pasal 178 Peraturan Menteri No. 3 Tahun 1997. Cara pembuatan sertipikat adalah seperti cara pembuatan buku tanah, dengan ketentuan bahwa catatan-catatan yang bersifat sementara dan sudah dihapus tidak dicantumkan. Sertipikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan ditetapkan oleh

Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 dan Undang-Undang No. 4 Tahun 1996.²³⁴ Apabila dalam buku tanah terdapat catatan yang menyangkut data yuridis, penerbitan sertipikat ditangguhkan sampai catatan yang bersangkutan dihapus. Penerbitan sertipikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya. Sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA. Sehubungan dengan itu apabila masih ada ketidakpastian mengenai hak atas tanah yang bersangkutan, yang tercatat dari masih adanya catatan dalam pembukuannya, pada prinsipnya sertipikat belum dapat diterbitkan. Namun apabila catatan itu hanya mengenai data fisik yang belum lengkap, tetapi tidak disengketakan, sertipikat dapat diterbitkan. Data fisik yang tidak lengkap itu adalah apabila data fisik bidang tanah yang bersangkutan merupakan hasil pemetaan sementara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (3).²³⁵

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, Surat ukur, buku tanah dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Perubahan ini misalnya terjadi sebagai akibat beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah didaftar, hapusnya atau diperpanjangnya jangka waktu hak yang sudah berakhir, pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar.

²³⁴ Boedi Harsono Op Cit., hlm 481

²³⁵ Ibid, hlm 487

Agar data yang tersedia di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir, dalam Pasal 36 ayat (2) ditentukan, bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksud kepada Kantor Pertanahan. Ketentuan mengenai wajib daftar itu juga ada dalam Pasal 4 ayat (3).

Diketahui dari uraian mengenai Pasal 97 Peraturan Menteri No. 3 Tahun 1997, PPAT diwajibkan mencocokkan terlebih dahulu isi sertifikat hak yang bersangkutan dengan daftar-daftar ada di Kantor Pertanahan sebelum diperbolehkan yang membuat akta yang diperlukan. Ini sesuai dengan asas mutakhir pendaftaran sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 2. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat, hal ini dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 2, Peraturan Pemerintah Nomor 24/1997.²³⁶

Penjelasan pasal 36 diterangkan bahwa, pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah didaftar pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan hanya dapat didaftarkan jika

²³⁶ Boedi Harsono, Op Ci, hlm. 462...Objek pendaftaran tanah untuk pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah tanah a) Hak Milik, b) Hak Guna Bangunan; c) Hak Pakai; d) Hak Pengelolaan; e) Tanah Wakaf, f) Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun; g) Hak Tanggungan.

dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²³⁷

Diterangkan dalam Penjelasan Pasal 39 bahwa, akta PPAT merupakan salah satu sumber data bagi pemeliharaan data pendaftaran tanah. Maka wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan dan pembebanan hak yang bersangkutan. Oleh karena itu, PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan. Antara lain mencocokkan data yang terdapat dalam sertifikat dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan.²³⁸

Fungsi akta PPAT yang dibuat adalah sebagai bukti, bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum yang bersangkutan. Perbuatan hukum mana sifatnya tunai, sekaligus membuktikan berpindahnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada penerima hak. Ketentuan atas akta PPAT sifatnya tertutup untuk umum, dan bersifat rahasia sehingga pembuktian mengenai berpindahnya hak tersebut berlakunya terbatas pada para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan (dan para ahli waris serta orang-orang yang diberitahu oleh mereka). Kemudian setelah didaftarkan, diperoleh alat bukti yang mempunyai kekuatan Hukum yang berlaku juga terhadap pihak ketiga, karena tata usaha pendaftaran tanah

²³⁷ Adrian Sutedi, Op Cit, hlm. 140

²³⁸ Boedi Harsono, Op Cit, hlm. 491 "Boedi Harsono, Op Cit, hlm 493...pemindahan hak atas tanah didasarkan (bersumber) pada ketentuan hukum adat, di mana perbuatan hukum pemindahan hak dalam Hukum Tanah Nasional, yang memakai dasar Hukum Adat, sifatnya tunai, dan terang. Dengan dilakukannya perbuatan hukum yang bersangkutan. hak atas tanah yang menjadi objek berpindah kepada penerima hak

Kantor Pertanahan mempunyai sifat terbuka untuk umum. Selain diperoleh alat bukti berupa catatan dalam buku tanah, dengan daya pembuktian yang lebih luas daripada akta PPAT, dengan didaftarkannya pemindahan hak yang bersangkutan, diperoleh juga alat pembuktian yang kuat, yaitu berupa sertipikat hak atas tanah atas nama penerima hak, sebagaimana yang diberikan penegasan artinya dalam Pasal 32, dengan kemungkinan berlakunya lembaga "rechtsverwerking" setelah tanahnya dikuasai selama 5 (lima) tahun.²³⁹

Keseluruhan proses pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut dimuka maka dapatlah dipahami sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 UUPA, bahwa kebijakan hukum pertanahan yang ditujukan kepada pemerintah agar melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yaitu bertujuan untuk menjamin kepastian hukum yang bersifat Recht Kadaster, untuk menuju ke arah pemberian kepastian hak atas tanah. Dalam ketentuan mana dijelaskan sebagai berikut:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a) Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah.
 - b) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.

²³⁹ Boedi Harsono, Op Cit, hlm. 500

- c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Apabila pendaftaran tanah di atas ditujukan kepada pemerintah, sebaliknya pendaftaran yang dimaksud Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 UUPA ditujukan kepada para pemegang hak, agar menjadikan kepastian hukum bagi mereka, dalam arti untuk kepentingan hukum bagi mereka sendiri, di dalam pasal-pasal tersebut dijelaskan sebagaimana dalam ketentuan:

1) Pasal 23 UUPA:

- Ayat (1) Hak milik, demikian pula setiap, peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain. harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- Ayat (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

2) Pasal 32 UUPA:

- Ayat (1) HGU, termaksud syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- Ayat (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya Hak Guna Usaha, kecuali dalam hak-hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir.

3) Pasal 38 UUPA:

- Ayat (1) Hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19.
- Ayat (2) Pendaftaran termaksud dalam ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan tersebut, kecuali dalam hal hak itu hapus karena jangka waktunya berakhir. .

Syarat utama untuk mendaftarkan peralihan hak, pembebanan, dan hapusnya hak-hak tersebut adalah adanya akta yang dibuat oleh PPAT, sedangkan untuk waris cukup dengan Surat Keterangan Waris yang dibuat dan disahkan oleh Kepala Kantor Kelurahan dengan mengetahui Kepala Kantor Kecamatan setempat.

Berdasarkan dokumen yang dipersyaratkan oleh PPAT untuk bisa berlangsungnya transaksi dan penerbitan akta, yang harus dipersiapkan dalam pelaksanaan peralihan atau pembebanan hak adalah surat-surat yang mendasari sahnya HAT tersebut, seperti diantaranya sertipikat asli untuk tanah- tanah yang sudah didaftar dan diterbitkan bukti hak atas sertipikatnya atau jika tanah mana belum diterbitkan bukti hak sertipikatnya maka untuk tanah-tanah adat yang haknya diakui oleh Negara sebagai hak milik seperti misalnya tanah yasan (alas haknya letter D/C desa) maka dapat dilakukan transaksi atau dibuat peralihannya dengan ketentuan dalam akta peralihannya diperlukan saksi-saksi dari Kepala Kelurahan dan pamong desa setempat di mana tanah tersebut berada Pembuatan akta mana dalam hal obyeknya adalah tanah hak adat (yasan) tersebut dapat dilakukan oleh PPAT atau oleh Kepala Kantor Kecamatan yang mempunyai kewenangan sebagai PPAT Sementara.²⁴⁰

Ketentuan pasal-pasal di atas dapatlah disimpulkan bahwa pendaftaran yang dilakukan oleh pemegang hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak atas tanah wakaf, HM atas Sarusun, dan lain-lain HAT termasuk di dalamnya hak tanggungan adalah

²⁴⁰ Baca dalam Herman Hermit, Cara memperoleh sertipikat hak milik, tanah Negara dan tanah pada teori dan praktik pendaftaran tanah di Indonesia, catatan pertama, Mandar Maju, Bandung, 2004, hlm. 224, mengenai ketentuan yang mengatur Kepala Kecamatan sebagai PPAT Sementara aturan mana menerangkan bahwa secara yuridis ketentuan PPAT telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, di mana jabatan PPAT tidak boleh dirangkap oleh Pegawai Negeri atau Pegawai Badan Usaha Milik Negara/Daerah. Pasal 7 peraturan pemerintah No. 37 tentang peraturan jabatan pembuat akta tanah, terdapat larangan camat sebagai PPAT kecuali keadaan suatu wilayah tersebut membutuhkan maka dapatlah diangkat camat sebagai PPAT Sementara selama memangku jabatan tersebut.

merupakan alat pembuktian yang kuat serta untuk sahnya setiap peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak-hak tersebut.

Tujuan yang hendak dicapai dari kebijakan hukum pertanahan adalah merupakan usaha yang menuju ke arah kepastian hukum atas tanah, tujuan mana dapat dipahami dan terdapat di dalam ketentuan-ketentuan dari pasal-pasal yang mengatur tentang pendaftaran tanah, dalam Pasal 19 UUPA disebutkan, untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah, UUPA mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia yang bersifat "Recht Kadaster" artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum, dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status hukum dari tanah tertentu yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang empunya dan beban-beban apa yang melekat di atas tanah tersebut.

Beberapa persoalan yang didapati dalam prosedur praktik pendaftaran tanah yang berlaku pada kantor pertanahan.²⁴¹

1. Pendaftaran HAT di dasarkan pada kelengkapan surat-surat yang dibuat dan sahkan oleh kantor kelurahan dan kecamatan untuk tanah dan atau bangunan yang didaftarkan peralihan atau pembebanan, pelepasan hak, hibah, pewarisan dan pensertifikatannya.

²⁴¹ Hasil wawancara pribadi dengan beberapa rekan Notaris-PPAT Kota Semarang pada saat pertemuan rutin IPPAT sabtu, tanggal 16 April 2011, diantaranya dengan Hari Bagiyo, Liliyana Tedjo Saputro, Bambang Riyadi, Ngadino, Sari Nitiyudo, dan beberapa rekan lainnya.

2. Pelayanan di BPN sangat birokratis dan terdapat ketidak-seimbangan hubungan hukum para pihak dalam pendaftaran HAT. (baik hak maupun kewajibannya).
3. Terdapat penyimpangan-penyimpangan dalam beban biaya (terdapat biaya-biaya tidak resmi, baik pengecekan sertifikat, dan biaya-biaya yang lain)
4. Terdapat diskriminasi pelayanan (adanya biaya percepatan dan biaya normal, yang menentukan cepat dan tidaknya pelayanan pendaftaran HAT)
5. Belum tersedianya teknologi mutakhir (data base yang bisa di akses dengan mudah, efisien dan efektif, untuk pemetaan penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT.
6. Terdapat penyimpangan prosedur pendaftaran HAT pada proses pengukuran khususnya pada asas
7. Kurangnya koordinasi dan kerjasama yang baik antara Notaris-PPAT dengan BPN (indikasi dilapangan terdapat biaya-biaya tidak resmi dalam pengurusan sertifikat HAT pada birokrasi dan pelayanan publik BPN sehingga Notaris-PPAT bersikap mengambil jarak dengan BPN)
8. Harmonisasi Notaris-PPAT dengan BPN adalah harmonisasi yang semu (tidak di dasarkan pada tanggungjawab dan kepentingan yang sama karena tidak ada keseimbangan antara hak dan kewajiban), yang muncul dalam praktik adalah fenomena suka atau tidak suka.

9. Lemahnya pengawasan terhadap kinerja birokrasi dan pelayanan publik BPN.

Dipertanyakan mengapa kebijakan hukum pertanahan dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN penuh dengan ketimpangan-ketimpangan dalam akses untuk penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan hak atas tanah. Melalui teori *Interaksionalis Simbolik*, maka dapat ditelusuri makna-makna tersembunyi dibalik subjek dalam sistem pendaftaran tanah. Makna apa yang ada dibalik perilaku mereka? Perilaku subjek dalam penegakan hukum sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan, selalu ditentukan oleh berbagai disiplin yang mengenai mereka, yang oleh Chambliss dan Siedman dinyatakan sebagai *resultante*.²⁴²

Pada masyarakat dalam sistem birokrasi yang kompleks, sejak pembuatan hukumnya, pengaruh dari struktur kekuasaan pada sistem pendaftaran tanah **sesungguhnya sudah mulai bekerja**. Dalam pembuatan hukum dan *regulasi* sistem pendaftaran tanah pihak yang diuntungkan adalah mereka yang lebih kaya serta golongan-golongan dalam masyarakat (birokrat) yang aktif dalam kebijakan²⁴³ Para pemilik modal dan para pimpinan (CEO) perusahaan-perusahaan besar (seperti

²⁴² Pada masyarakat dalam sistem birokrasi yang kompleks (seperti pada sistem birokrasi pertanahan), sejak pembuatan hukumnya, pengaruh dari struktur kekuasaan pada sistem birokrasi pertanahan **sesungguhnya sudah mulai bekerja**. Dalam pembuatan hukum dan regulasi sistem pendaftaran tanah, pihak yang diuntungkan adalah mereka yang lebih kaya serta golongan-golongan dalam masyarakat (birokrat) yang aktif dalam kegiatan politik (Chambliss & Seidman, 1971:65)

²⁴³ Chambliss & Seidman, 1971: 65, lihat dalam Suteki, Rekonstruksi Politik Hukum, Hak Atas Air Pro Rakyat, Op Cit. hlm. 26

perusahaan *property* melalui organisasi mereka), akan menikmati keberhasilan perjuangan mereka dalam melahirkan undang-undang yang menguntungkan mereka. Sebaliknya, kepentingan-kepentingan rakyat biasa akan terpinggirkan atau kurang mendapatkan perhatian. Perjuangan dari pemilik modal atau pimpinan perusahaan-perusahaan besar adalah merupakan konsekuensi logis dari berbagai kelebihan dan keuntungan yang dimiliki oleh mereka yang mempunyai kekuasaan.

Selanjutnya dikemukakan alasan-alasan pemegang peran (role occupant) bertindak laku seperti yang sesungguhnya mereka melakukan, berdasarkan norma tertentu yang oleh pembuat peraturan hukum ditunjukkan pada mereka, yaitu :²⁴⁴

1. Pemegang peran melakukan tingkah laku pilihan dari beberapa alternatif tingkah laku bila mereka memahami tingkah laku itu;
2. Tingkah laku antisipasi dari pihak lain merupakan bagian alternatif pilihan tiap pemegang peran dalam proses pembuatan hukum dan penegakannya;
3. Peranan pemegang peran ditentukan oleh norma-norma yang berlaku;
4. Sistem hukum terdiri dari norma-norma yang diundangkan oleh negara;
5. Setiap peraturan hukum yang ditujukan untuk merubah tingkah laku pemegang peran berarti merubah alternatif pilihan tingkah laku

²⁴⁴ Ronny H Soemitro, *Perspektif Sosial dan Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, (Semarang Agung Press, 1989), hlm 83-86.

dengan merubah peraturan hukum itu sendiri dan dengan mengubah antisipasi tingkah laku pihak-pihak lain,

6. Dalam proses penyelenggaraan hukum, pemegang peran akan bertindak sesuai dengan peraturan hukum berdasar alasan-alasan yang disetujui oleh mereka dan tingkah laku yang ditujukan pada mereka dan karena kenyataan bahwa mereka menduduki peran dalam lembaga penegak hukum,
7. Dalam proses pembuatan hukum, pemegang peran akan bertindak sesuai dengan peraturan hukum berdasarkan alasan-alasan yang mereka setuju dan karena alasan tingkah laku yang ditujukan pada mereka dan peserta dalam proses penyelenggaraan peran dalam lembaga pembuat hukum.

Setiap domain bekerjanya hukum tersebut dapat ditemukan. problematik penyelenggaraan (pejabat pendaftaran tanah) atas tindakan hukumnya. Selama tindakan hukum itu bergerak melalui prosedur birokrasi menuju pada sasarannya, maka ia (birokrasi tersebut) akan menimbulkan tingkah laku hukum pada setiap tingkatan, sedangkan tingkah laku itu dapat bersifat positif dan dapat pula bersifat negatif, dan hal ini ditentukan pula oleh satu atau lebih motif kelompok-kelompok (kekuatan sosial personal) yang mempengaruhi seluruh tingkah laku hukum, yaitu: rasa takut pada hukuman, harapan dan imbalan, tekanan kelompok serta nilai-nilai internal. Secara singkat dapat dikatakan bahwa tingkah laku hukum itu menempuh jarak yang jauh dan berjalan melalui

banyak pihak (bisa pejabat di atasnya, orang yang berpengaruh, pengusaha dan individu atau institusi yang mempunyai kekuatan untuk mempengaruhi atau menentukan) sebelum sampai pada titik sasarannya, yang oleh Robert B. Seidman disebut sebagai tingkah laku puncak (*ultimate behavior*).

Teori *Interaksionalis Simbolik* telah jelas memberikan suatu gambaran bagaimana sesungguhnya makna-makna tersembunyi dibalik subjek dalam sistem pendaftaran tanah. Perilaku subjek dalam penegakan hukum sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan, selalu ditentukan oleh berbagai disiplin yang mengenai mereka yaitu disebut sebagai resultante. Makna apa yang ada dibalik perilaku pendaftaran tanah kiranya perlu untuk diungkap.

Makna adalah hasil dari interaksi sosial diantara para Pegawai/Pejabat BPN, Notaris-PPAT, Stakeholders dan masyarakat. Makna tentang sesuatu berkembang dari atau melalui interaksi antar mereka 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. Makna dimodifikasi dan ditangani melalui proses interpretasi yang dipakai oleh para Pegawai/Pejabat BPN, Notaris-PPAT,

Stakeholders dan masyarakat 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. Blumer mengatakan bahwa pendekatan *fungsionalis interaksionalis simbolik* mengandung tiga premis utama: Pejabat pemerintah (pejabat/pegawai BPN, Notaris-PPAT, pen.), *stakeholders*, dan masyarakat, (dalam sistem pendaftaran tanah, pen.) bertindak berdasarkan makna yang menurut mereka ada dalam sesuatu hal, di mana pada sesuatu hal tersebut ada makna, artinya sesuatu itu sekedar simbol dari makna. Tindakan mereka ditujukan untuk mengejar makna itu sendiri (*people do not can act toward things, but toward their meaning*).²⁴⁵

Gambaran *interaksionalis simbolis* tentang manusia oleh Meltzer²⁴⁶ dapat dikatakan didasari oleh keyakinan bahwa: Pejabat pemerintah (Para Pegawai/Pejabat BPN, Notaris-PPAT, pen.), *Stakeholders* dan masyarakat adalah unit yang tidak dapat dipisahkan. Untuk memahami salah satu unit secara *komprehensif* tugas dan kinerja sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN maka diperlukan juga pemahaman unit yang lain secara menyeluruh seperti unit-unit atas terselenggaranya sistem

²⁴⁵ Lihat Sanafiah Faisal, Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi, YA3. Malang, 1990, hlm. 14-15.

²⁴⁶ Meltzer, dalam Wayne Parsons, Publik Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Op Cit. hlm. 99.

pendaftaran tanah mulai pra-pendaftaran HAT sampai dengan post-pendaftaran HAT.

Pemahaman terhadap unit-unit atas terselenggaranya sistem pendaftaran tanah, harus dipahami dari segi individu yang menyusun masyarakat, di mana individu yang menyusun masyarakat terdiri dari berbagai golongan, tentunya golongan ekonomi lemah cara pengambilan keputusan akan berbeda dengan golongan ekonomi yang kuat, begitu pula golongan masyarakat yang berpendidikan tinggi tentu tidak sama dengan golongan masyarakat yang berpendidikan rendah. Individu-individu ini sangat berpengaruh terhadap kinerja sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan. Begitu pula individu-individu tersebut harus dipahami dari segi masyarakat tempat di mana mereka menjadi anggotanya. Budaya (*cultur*) tempat di mana mereka hidup dan bersosialisasi di dalamnya sangat mempengaruhi pola hidup dan interaksi sosial serta pandangan mereka terhadap kebijakan hukum pertanahan maupun regulasi pertanahan yang ditetapkan oleh pemerintah. Sebagian besar pengaruh lingkungan dirasakan dalam bentuk interaksi sosial, maka perilaku adalah sesuatu yang dikonstruksi dan bersifat *sirkular*, bukan bawaan dan bersifat lepas (*released*).

Budaya (*cultur*) tidak berdiri sendiri melainkan terikat dengan sistem hukum yang lain, oleh Lawrence M. Friedman dijelaskan bahwa

dalam sebuah sistem hukum terdapat adanya komponen-komponen yang terkandung dalam hukum itu sendiri yaitu:²⁴⁷

1. Komponen yang disebut dengan struktur, yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum seperti pengadilan negeri, pengadilan administrasi yang mempunyai fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum itu sendiri. Komponen struktur ini memungkinkan pemberian pelayanan dan penggarapan hukum secara teratur.
2. Komponen substansi yaitu berupa norma-norma hukum, baik itu peraturan-peraturan, keputusan-keputusan dan sebagainya yang semuanya dipergunakan oleh para penegak hukum maupun oleh mereka yang diatur.
3. Komponen hukum yang bersifat kultural, yaitu terdiri dari ide-ide, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum. Kultur hukum ini dibedakan antar *internal legal culture* dan *external legal culture* adalah kultur hukum masyarakat pada umumnya

Esmi Warassih memberikan suatu penjelasan bahwa komponen-komponen tersebut semuanya merupakan pengikat sistem serta menentukan tempat sistem hukum itu ditengah kultur bangsa secara keseluruhan. Seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum, dan patuh atau tidak terhadap hukum sangat tergantung pada kultur

²⁴⁷ Lawrence Friedman, lihat dalam Gunther Teubner (Ed), *ibid*, 1986. hlm 13- 27 William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971, hlm 5-13. Juga dalam Lawrence Friedman "Late and Development, A General Model" dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972. Dalam Esni Warassih, *Op Cit*. hlm.81-82

hukumnya.²⁴⁸ Sehingga untuk membangun sistem pendaftaran tanah maka perlu dipahami faktor struktur, substansi dan kultur birokrasinya.

Kultur (budaya) masyarakat dan kultur pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN sangat terkait erat. Budaya sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan telah terbentuk sejak puluhan tahun yang lalu, dimulai sejak jaman Hindia-Belanda. Seperti budaya *feodalisme*, *hedonisme*, *diskriminasi*. Budaya yang terjadi dalam pelaksanaan sistem pendaftaran tanah dan pelayanan publik pada BPN selain dipengaruhi budaya *feodalisme* juga sangat dipengaruhi oleh budaya birokrasi weber yang bersifat rasional sentralistik, dan jauh dari birokrasi *rasional egaliter*,²⁴⁹ sehingga pelayanan sistem pendaftaran pertanahan sangat kental dengan pengaruh kekuasaan.

Kultur birokrasi yang seharusnya menekankan pada pelayanan publik masyarakat ternyata tidak dapat dilakukan secara efektif oleh sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN. Secara struktural kondisi tersebut merupakan *implikasi* dan sistem politik jaman Hindia-Belanda dan juga sangat kental pengaruh politik orde baru Di mana kebijakan hukum pertanahan dibuat sedemikian rupa untuk menempatkan sistem birokrasi dan pelayanan publik di bidang pertanahan. akan tetapi sistem

²⁴⁸ Esmi Warassih, Op Cit. hlm 82.

²⁴⁹ Rasional adalah menurut pikiran dan pertimbangan yang logis, sedangkan Egaliter adalah sama atau sederajat, jadi yang dimaksud Birokrasi Rasional Egaliter yaitu suatu sistem birokrasi yang mendasarkan pada pemikiran dan pertimbangan logis, di mana fungsi-fungsi elemen di dalamnya bersifat sama atau sederajat. (lihat Kamus Besar Bahasa Indonesia, Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta 2005).

birokrasi dan pelayanan publik tersebut tidak lebih dari sekedar instrument politik kekuasaan dari pada sebagai agen pelayanan public

Sedangkan secara kultural kondisi tersebut lebih disebabkan karena akar budaya feodalistik birokrasi yang mengakar dalam budaya hukum sistem birokrasi secara umum di Indonesia dan pendaftaran tanah secara khusus. Seperti masih banyak terlihat diadopsinya kultur budaya priyayi yang bersifat paternalistik. Hal mana bisa dilihat kultur di BPN yang lebih dipengaruhi oleh budaya Jawa tersebut yaitu kecenderungan untuk berlaku *hedonisme* terutama untuk menunjukkan status sosial yang tinggi dan sangat eksklusif²⁵⁰

Sejalan dengan teori *prismatic* yang dikemukakan oleh Fred W. Riggs bahwa kultur birokrasi di negara-negara berkembang tidak bisa disamakan dengan kondisi negara-negara maju (*modern*) seperti negara-negara barat. Negara berkembang masyarakatnya masih bersifat transisional, di mana suatu pendekatan terhadap masyarakatnya juga bersifat transisional. Masyarakat transisional disebut sebagai model masyarakat prismatic (*Prismatic Society*), yaitu suatu masyarakat yang memiliki ciri-ciri tradisional atau agraris bersamaan dengan ciri-ciri modern atau industri, di dalam masyarakat prismatic terdapat sub model

²⁵⁰ Hasil wawancara pribadi dengan Edi Purnomo, Informan pegawai Rukiyanto, Notaris-PPAT di Kota Semarang, tanggal Kamis, 21 April 2011, memberikan keterangan: "Jangankan pejabat yang punya kedudukan/jabatan, di BPN pembantu petugas ukur saja dipastikan memiliki kendaraan roda empat, kecuali di daerah-daerah terpencil atau kabupaten. Khususnya di kota-kota besar mereka sangat kental dengan kultur hedonisme dengan status sosial yang tinggi." Kondisi seperti ini diperparah oleh kebijakan-kebijakan pemerintah yang tidak terukur dan terkontrol, seperti kebijakan untuk mempermudah kredit kendaraan dan barang-barang mewah terindikasi oleh penulis termasuk yang sangat mempengaruhi sistem birokrasi di Indonesia.

yang disebut *sala*. Ciri-ciri atau sifat-sifat masyarakat prismatik adalah adanya *heterogenitas* yang tinggi, *formalisme* yang tinggi, dan *overlapping*.²⁵¹ Sangat dipengaruhi dengan hubungan yang bersifat *vertical* (lebih dekat dengan kekuasaan, dan kinerja birokratisnya lebih ditentukan oleh pusat kekuasaan). Keadaan itu disebabkan adanya warisan dari *feodalisme*, di mana nilai-nilai *borjuis* (priyayi) sangat mempengaruhi kinerja birokrasi. Kondisi masyarakat yang seperti ini ditandai dengan dua ciri yang bersifat unik yaitu adanya ciri horizontal dan ciri vertical yang mempengaruhi sistem nilai yang hidup dalam masyarakat termasuk sangat mempengaruhi kinerja dalam sistem birokrasi.

Aktualisasi dari sistem nilai borjuis (priyayi) membawa pengaruh besar dalam birokrasi terutama pada aparat birokrasi, di mana birokrasi dan aparatnya cenderung mengasumsikan sebagai pihak yang harus dihormati oleh masyarakat. Sehingga birokrasi dan pelayanan publik pertanahan yang semestinya menjadi pelayan masyarakat kondisi faktualnya terbalik di mana masyarakat yang harus melayani birokrasi, hal mana terbukti dengan suburnya patologi dalam pendaftaran tanah.

Sentralisme birokrasi telah membentuk pola birokrasi dan pelayanan publik pertanahan yang hierarkhis birokratis (*sentralistis birokratis*) sehingga terkesan sangat kaku dan menjadi tidak responsif terhadap tuntutan perkembangan dalam masyarakat. Birokrasi BPN

²⁵¹ Lijan Poltak Sinambela, dkk, Op Cit hlm 61-62, lihat juga dalam Pamudji, S. Ekologi Administrasi Negara, Bina Aksara, Jakarta 1986, hlm.57-59.

menjadi sebuah institusi yang seolah tidak mau mendengar dan melihat serta memperhatikan aspirasi masyarakat, bahkan terkesan mengabaikan kepentingan publik. Birokrasi BPN kemudian seolah menjadi kekuatan besar yang tidak ada kekuatan lain yang mampu untuk dapat mengontrolnya. Pada kenyataannya sentralisme birokrasi telah menyebabkan birokrasi BPN menempatkan publik berada di bawahnya (menganggap publik yang punya kepentingan dan tidak merasa bahwa birokrasi BPN sebagai pelayanan publik) dan bahkan juga telah menempatkan Notaris-PPAT atau pejabat lain yang ditunjuk untuk kepentingan pendaftaran tanah seakan-akan bawahan atau berada dibawahnya, bukannya ditempatkan sebagai mitra birokrasi.

Stelsel publisitas negatif (berunsur positif) telah mendorong adanya birokrasi yang *sentralistik*, hal mana disebabkan karena dalam sistem pendaftaran tanah tidak terdapat pertanggungjawaban yang jelas atas produk sertipikat tanah sebagai hasil dari pelaksanaan pendaftaran.²⁵² Tidak adanya tanggungjawab ini telah menumbuhkan kultur birokrasi BPN yang terjebak dalam pengembangan kultur vertikal daripada

²⁵² Tentang pertanggungjawaban ini penulis menganalogikan seperti sebuah pabrik jamu, sekalipun bahan-bahan jamu diperoleh dari masyarakat penjual bahan jamu, akan tetapi jika ternyata setelah diproduksi oleh pabrik jamu tersebut, kemudian hasil produksi mengakibatkan keracunan bagi yang mengkonsumsinya maka secara logis tidak mungkin orang yang keracunan akan menuntut kepada penjual bahan jamu (masyarakat) akan tetapi logika yang benar orang yang seharusnya bertanggungjawab adalah pabrik jamu yang memproduksi jamunya tersebut. Begitu pula hasil dari sistem pendaftaran HAT yaitu sertipikat tanah, sekalipun BPN dan PPAT atau pejabat lain yang ditunjuk, telah mendapatkan bahan dan keterangan-keterangan yang mendasari sertipikat tanah dari para pihak (masyarakat) maka jika terjadi ketidak akurasian atau terjadi pemalsuan kemudian BPN membukukan dalam buku tanahnya dan mengeluarkan produk sertipikat tersebut, maka BPN dan PPAT atau pejabat lain yang telah membuat sumber datanya dalam aktanya, harus bertanggungjawab atas keteledorannya mendeteksi surat-surat yang mereka terima sebagai bahan untuk menerbitkan sertipikat tanah.

horisontal (kultur yang lebih berorientasi pada kepentingan publik). Sentralistik birokrasi BPN telah menyebabkan menjamurnya patologi dalam bentuk berbagai tindakan penyimpangan kekuasaan, yang menyebabkan terjadinya penyimpangan asas-asas pada sistem pendaftaran tanah. Patologi birokrasi BPN muncul karena norma dan nilai-nilai yang menjadi acuan bertindak pada sistem birokrasi pendaftaran tanah di BPN lebih berorientasi pada kepentingan politik kekuasaan, bukan berorientasi pada pelayanan publik. Semua disebabkan karena kebijakan hukum pertanahan selalu ditentukan oleh pusat, hal mana menunjukkan kuatnya budaya sentralistik birokrasi pada sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Sebagaimana telah dikatakan oleh Rourke, bahwa netralitas birokrasi (termasuk di dalamnya pendaftaran tanah, pen.) dari kebijakan adalah hampir tidak mungkin, sebab jika kebijakan tidak mampu memberikan alternatif program pengembangan dan mobilisasi dukungan, maka birokrasi akan melaksanakan tugas-tugas itu sendiri dan mencari dukungan kebijakan di luar kebijakan yang bisa membantunya dalam merumuskan.²⁵³ Dukungan kebijakan tersebut menurut Rourke dapat diperoleh melalui tiga konsentrasi yaitu pada masyarakat luar, legislatif dan birokrasi (*executive branch*).

Dari uraian penjelasan di atas dapat kita lihat bagaimana sesungguhnya pilihan kebijakan hukum pertanahan pada stelsel publisitas negatif (berunsur positif) dalam sistem pendaftaran tanah belum

²⁵³ HM. Ismail, Op Cit. hlm 93.

menunjukkan tercapainya pelayanan yang baik pada sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan di Indonesia. Sehingga cita-cita hukum untuk terwujudnya keadilan sosial dalam kebijakan hukum pertanahan pada pilihan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) masih jauh dari nilai-nilai keadilan.



BAB IV

**KELEMAHAN-KELEMAHAN SURAT PENGAKUAN HAK ATAS
TANAH DALAM REGULASI PENDAFTARAN TANAH PERSIL SAAT
INI**

**A. Kelemahan Dari Aspek Regulasi Pelaksanaan Pendaftaran Tanah
(Pengukuran, Pemetaan dan Pencatatan).**

Berdasarkan ketentuan pasal 19 UUPA untuk kepastian hak dan menjamin kepastian hukum hak atas tanah pelayanan pendaftaran tanah di lapangan tidak dapat dipisahkan atau digabung dengan kegiatan lain pengukuran kadastral yaitu kegiatan pengukuran, pemetaan dan pembukuan hak atas tanah dengan kegiatan pendaftaran hak serta pemberian surat-surat tanda bukti hak merupakan paket kegiatan yang ditentukan oleh Undang-Undang yaitu pasal 19 UUPA.

Ketentuan dalam Perpres mengenai organisasi BPN merupakan suatu kemajuan dengan dibentuknya suatu Deputi baru mengenai Survei, Pengukuran dan Pemetaan. Kegiatan ke-deputian ini khususnya untuk menunjang kegiatan BPN terutama kegiatan untuk penyediaan peta dasar maupun peta-peta tematik serta jaringan titik dasar teknik dalam pelayanan pertanahan di BPN atau instansi lain yang memerlukan.

Deputi Bidang Survei, Pengukuran dan Pemetaan pada prinsipnya tidak melakukan pengukuran kadastral karena kewenangan tersebut merupakan kewenangan Deputi yang membidangi Pendaftaran Tanah.

Kegiatan pengukuran kadastral adalah pengukuran yang berkaitan dengan hak atas tanah khususnya untuk kegiatan pengukuran bidang tanah yang kemudian dipetakan pada peta pendaftaran dan dibukukan pada daftar tanah. kegiatan tersebut dimaksudkan untuk percepatan penyusunan data penguasaan tanah. Pelaksanaan kegiatan pemetaan hak atas tanah, maka pembuatan daftar tanah sebagaimana diatur dalam pasal 21 PP 24/1997 yaitu

- (1) Bidang atau bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah
- (2) Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur oleh Menteri

Temuan yang ada bahwa pelaksanaan sistem pendaftaran tanah di Indonesia **belum mampu menciptakan kepastian hak dan tertib administrasi pertanahan**, hal mana disebabkan karena BPN belum menggunakan dan memanfaatkan teknologi mutakhir yang memadai, penerapan teknologi tersebut baru sebatas teori dan teks-teks peraturan, belum sampai pada tataran implementasi di lapangan. Secara teori dalam rangka menunjang percepatan pensertipikatan tanah seharusnya pemerintah memprioritaskan kegiatan Deputi Survei, Pengukuran dan Pemetaan untuk membuat peta dasar skala besar dan peta bidang-bidang tanah maupun peta tematik lainnya secara digital dengan data base yang memadai sesuai dengan perkembangan teknologi mutakhir dan perkembangan hukum pada jaman modern ini. Sehingga peta dasar dan peta bidang-bidang tanah yang dibuat oleh BPN memiliki kemampuan yang memadai, efektif dan efisiensi dengan

nilai pembuatannya, dengan demikian biaya (cost) yang dikeluarkan lebih murah, karena peta-peta tersebut dapat pula dimanfaatkan oleh instansi lain seperti Kantor PBB, Dinas Tata Kota, Perusahaan Gas, Air Minum, PLN, Kependudukan dan Kantor Pos untuk menunjang keakurasian kinerja dalam penyediaan dan pengolahan data yang dibutuhkan. Saat ini peta dasar dengan skala besar dan peta-peta bidang tanah digital dengan teknologi mutakhir sangat diperlukan. Sebagai contoh analogi yang tepat adalah dalam rangka kegiatan pengemudi untuk mencari alamat yang dituju dengan menggunakan GPS (Global Positioning System) sudah bisa dicapai.

GPS adalah sistem penentuan posisi dan radio navigasi berbasis satelit yang dapat digunakan oleh banyak orang sekaligus (simultan) dan dalam segala keadaan cuaca, memberikan posisi dan kecepatan tiga dimensi secara teliti, dan juga informasi mengenai waktu, secara kontinyu di seluruh dunia. Dengan penghapusan Selective Availability (SA) pada sistem GPS oleh Amerika Serikat, maka ketelitian posisi absolut secara real time yang tinggi dapat meningkat secara signifikan. Dengan konsep GPS tersebut logikanya peta bidang tanah sebagai benda tetap atau tidak bergerak akan lebih mudah mendeteksinya jika digunakan teknologi serupa. Penerbitan peta digital tersebut sangat diperlukan dalam rangka mengembangkan sistem geografis dan sistem informasi di bidang pertanahan untuk terciptanya Sistem Pertanahan Nasional (Simtanas) yang berbasis bidang tanah.

Kegiatan BPN khususnya pendaftaran tanah perlu diprioritaskan dalam pembuatan peta dasar atau peta tematik terutama peta bidang tanah

secara digital Sistem informasi pertanahan yang ditunjang dengan kegiatan komputerisasi pertanahan (LOC/Land Office Computeritation) perlu diteruskan dan dikembangkan sehingga dapat tercipta suatu sistem pertanahan yang berbasis bidang tanah dengan memiliki nomor identitas tunggal atau nomor identitas bidang. Suatu hal yang paling penting dilakukan adalah kegiatan fisik kadaster yaitu suatu kegiatan pembuatan peta pendaftaran yang dilengkapi data penguasaan dan kepemilikan tanah dalam bentuk daftar tanah yang kegiatannya dimulai dari perkotaan hingga perdesaan untuk mendapatkan data-data spasial yang dilengkapi dengan data P4T

Kegiatan pemetaan dan pembukuan tanah yang merupakan kegiatan lanjutan dari pengukuran bidang tanah sangat diperlukan dalam rangka terciptanya kepastian hak dan **tertib administrasi pertanahan**²⁵⁴ Untuk itu perlu diadakan pembukuan guna menjamin tertib administrasi sebagaimana diatur dalam pasal 23, PP. 24/1997, yaitu bahwa untuk keperluan pendaftaran hak maka hak atas tanah baru, dibuktikan dengan:

²⁵⁴ Joyo Winoto, Kepala BPN RI/Menteri Agraria dalam wawancaranya, hari Rabu, tanggal 23 Maret 2011, memberikan suatu penjelasan: Korelasi antara karakter hukum sertipikat hak, dengan status hukum tanah dan akibat hukumnya, dalam tinjauan Hukum Administrasi Negara, sertipikat merupakan dokumen tertulis yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh pemerinah (badan atau Pejabat Tata Usaha Negara) untuk dipergunakan sebagai tanda bukti hak dan alat pembuktian yang dikeluarkan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah Bila mana sertipikat dikatakan sebagai suatu dokumen formal suatu surat tanda bukti hak atas tanah, berarti bahwa seseorang atau suatu badan hukum yang memegang sertipikat tanah menunjukan mereka itu mempunyai suatu hak atas tanah atas suatu bidang tanah tertentu Ketika suatu sertipikat dikonsepskan sebagai suatu alat bukti hak kepemilikan atas tanah maka sertipikat bukan merupakan alat bukti satu -satunya adanya keberadaan hak kepemilikan atas tanah

1. Penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau tanah hak pengelolaan,
2. Bukti asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik,
 - a. hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh Pejabat yang berwenang;
 - b. tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf,
 - c. hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan,
 - d. pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan.

Bidang-bidang tanah yang telah diukur mengenai letak dan batas-batasnya dipetakan atau dimasukkan (dicatat) kedalam peta pendaftaran atau kegiatan pemetaan dan bidang-bidang tanah tersebut dibukukan dalam suatu daftar yang disebut daftar tanah. Bidang-bidang tanah di dalam daftar tanah disusun berdasarkan nomor urut yaitu nomor identitas bidang (NIB) yang merupakan nomor identitas tunggal dari suatu bidang tanah (single identity number). Dicantumkan dalam daftar tanah mengenai siapa yang menguasai atau pemilik tanahnya serta asal atau status tanah tersebut seperti tanah adat, tanah negara atau tanah yang telah memiliki sesuatu hak atas tanah termasuk data mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah

yang disingkat dengan P4T Apabila data peta pendaftaran dan daftar tanah ini telah lengkap maka diharapkan pelayanan pertanahan dapat dilakukan lebih cepat dan lebih terjamin kepastian haknya serta tidak dibutuhkan lagi surat keterangan lurah atau kepala desa mengenai girik, petuk dan lain-lain yang sebenarnya adalah bukti pembayaran pajak yang saat ini kegiatan pengadministrasian girik dan petuk secara prinsip sudah tidak dilakukan Kegiatan pengukuran pemetaan dan pembukuan tanah yang disebut pula dengan kegiatan fisik kadaster merupakan kegiatan untuk mendapatkan data awal yang sangat diperlukan untuk pelayanan di bidang pertanahan.

Bentuk kegiatan pendaftaran hak atas tanah dalam praktiknya yaitu sebagaimana diatur dalam pasal 22, bahwa: (1) Bagi bidang-bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, b dan c sudah diatur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya. (2) Untuk wilayah-wilayah pendaftaran tanah secara sporadik yang belum tersedia peta pendaftaran, surat ukur dibuat dari hasil pengukuran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3). Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan surat ukur ditetapkan oleh Menteri Kemudian dari hasil ukur tersebut setiap bidang tanah yang diukur harus dibuatkan Gambar Ukurnya Gambar Ukur ini berisi antara lain: gambar batas tanah, bangunan, dan obyek lain hasil pengukuran lapangan berikut angka-angka ukurnya. Selain itu dituangkan pula informasi mengenai letak tanah serta tanda tangan persetujuan pemilik tanah yang letaknya berbatasan langsung.

Persetujuan batas tanah oleh pemilik tanah yang berbatasan langsung memang diperlukan untuk memenuhi asas kontradiksi delimitasi serta untuk menghindari persengketaan di kemudian hari. Gambar ukur ini harus dapat digunakan untuk rekonstruksi atau pengembalian batas apabila diperlukan di kemudian hari. Bidang-bidang tanah yang sudah diukur serta dipetakan dalam Peta Pendaftaran, dibuatkan Surat Ukur untuk keperluan pendaftaran haknya, baik melalui konversi atau penegasan konversi bekas hak milik Adat maupun melalui permohonan hak atas tanah Negara.

B. Kelemahan Dari Aspek Struktural Hukum Pendaftaran Hak dan Penerbitan Surat Tanda Bukti Hak

Ketentuan pendaftaran tanah, dengan berlakunya pasal 19 UUPA maka sistem pendaftaran tanah di Indonesia berubah dari sistem pendaftaran akta menjadi sistem pendaftaran hak untuk itu diterbitkanlah peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Sistem pendaftaran tanah setelah UUPA mewajibkan Departemen Agraria waktu itu untuk menerbitkan buku tanah sesuai dengan sistem Torrens (Australia) yang dianut sistem pendaftaran tanah Indonesia.

Buku tanah adalah tempat dilakukannya pendaftaran hak atas tanah, peralihan hak dan pembebanan hak maupun lahirnya hak atau hapusnya hak atas tanah yang sebelumnya kegiatan pendaftaran tanah tidak pernah melakukan hal tersebut Sebagai tuntutan sistem pendaftaran hak sesuai

UUPA di mana buku tanah tempat mendaftarkan hak yang dialihkan atau dibebankan berdasarkan akta PPAT²⁵⁵, maka akta yang dibuat para PPAT haruslah dipastikan kebenaran formalnya sehingga Departemen Agraria/BPN perlu untuk menerbitkan blangko akta yang dapat dikontrol kebenarannya dengan kode dan nomor tertentu untuk menjamin kebenaran formal akta tersebut.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pembuktian bekas Hak Lama dan Hak Milik Adat dilakukan melalui alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya dianggap cukup oleh pejabat yang berwenang. Dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian tersebut di atas, pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik selama 20 (duapuluh) tahun atau lebih secara berturut-turut dengan syarat: a) penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka serta diperkuat oleh kesaksian yang dapat dipercaya, b) penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak lain. Dalam rangka menilai kebenaran alat bukti tersebut dilakukan pengumpulan dan penelitian data fisik dan data yuridis atas tanah yang bersangkutan. Data fisik dan data yuridis tersebut kemudian diumumkan di kantor Desa/Kelurahan, kantor Kecamatan, Kantor Ajudikasi, Kantor Pertanahan, dan tempat-tempat lain yang dianggap perlu selama 60

²⁵⁵ Berdasarkan PP 24 Tahun 1997, BPN dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (Notaris-PPAT).

(enampuluh) hari untuk permohonan rutin (sporadik) dan 30 (tigapuluh) hari untuk pendaftaran melalui proyek Ajudikasi (sistematik). Apabila melewati waktu pengu- muman tidak terdapat keberatan atau gugatan dari pihak manapun, maka pembukuan hak dapat dilakukan dan sertipikat hak atas tanah dapat diterbitkan. Dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran Konversi:

- a. surat permohonan konversi;
- b. mengisi blangko yang disebut dengan DI. 201 dan formulir-formulir kelengkapannya;
- c. identitas pemohon;
- d. asli bukti pemilikan (salah satu dari yang ada berikut ini):
 - 1) grosse akta hak eigendom, atau surat tanda bukti hak milik berdasarkan Peraturan Swapraja.
 - 2) sertipikat hak milik menurut PMA No.9/1959, atau surat keputusan pemberian hak milik, atau petuk pajak bumi/landrente, girik, pipil, kekitir dan verponding Indonesia,
 - 3) akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda tangan.
- e. kesaksian oleh kepala Adat/Desa/Kelurahan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah No.24/1997, atau akta pemindahan hak yang dibuat PPAT, atau lain- lain alat pembuktian yang berlaku menurut ketentuan perundang-undangan.

Permohonan hak atas tanah dilakukan terhadap tanah negara yang belum pernah melekat sesuatu hak di atasnya, dapat dilakukan oleh siapa saja

(bebas) dengan ketentuan memenuhi syarat batas kepemilikan, sedangkan pendaftaran tanah negara yang berasal dari hak yang masih melekat dan jangka waktu hak yang melekat tersebut belum berakhir, maka dapat dilakukan dengan dimintakan perpanjangannya atas tanah negara dari asal haknya tersebut. Sedangkan permohonan atas tanah negara yang pernah melekat sesuatu hak dan jangka waktunya telah berakhir, maka dapat dimintakan pembaruan atas haknya. Ketentuan tersebut berlaku pula untuk tanah-tanah bekas hak barat maupun tanah-tanah yang telah terdaftar menurut UUPA.

Sebelum mengajukan permohonan hak, pemohon harus menguasai tanah yang dimohon dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik yang dimiliki. Data yuridis adalah bukti-bukti atau dokumen penguasaan tanah, sedangkan data teknis adalah Surat Ukur dan SKPT atas tanah dimaksud. Permohonan hak yang diterima oleh Kantor Pertanahan diproses antara lain dengan penelitian ke lapangan oleh Panitia Pemeriksa Tanah (Panitia A atau B), kemudian apabila telah memenuhi syarat maka sesuai kewenangannya dan diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak atas Tanah. Pemohon mendaftarkan haknya untuk memperoleh sertipikat hak atas tanah setelah pemohon membayar uang pemasukan ke Kas Negara dan atau BPHTB, yang besarnya sesuai dengan apa yang dinyatakan dalam surat keputusan tersebut. Dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran SK pemberian hak untuk memperoleh sertipikat tanda bukti hak adalah:

- a. surat permohonan pendaftaran ;

- b. surat pengantar SK Pemberian Hak;
- c. SK Pemberian Hak untuk keperluan pendaftaran
- d. bukti pelunasan uang pemasukan atau BPHTB apabila dipersyaratkan
- e. identitas pemohon

Fakta di dalam praktiknya, hak menguasai negara cenderung ditafsirkan sebagai hak milik negara²⁵⁶ Perkataan dikuasai oleh negara ini di dalam UUPA/1960 (Lembaran Negara 1960 No. 104) tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok, 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

²⁵⁶ Boedi Harsono, Op Cit, hlm 78.

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, di mana 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 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 pengusuran 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. Gejala ketidakadilan berupa berkurangnya tanah pertanian disertai dengan pengusuran, hilangnya mata pencaharian petani, terancamnya Pulau Jawa sebagai gudang beras, bertambahnya para land refugee, unsur spekulasi dalam penguasaan tanah yang dilakukan pengembang perumahan dan pengusaha kawasan

industri. Bahkan akibat terlampau besarnya kekuasaan Negara atas tanah itu, telah menyebabkan Republik ini terkapling-kapling.²⁵⁷

Berdasar uraian tersebut di atas tampaklah bahwa Hak Menguasai Negara harus dipahami dalam hubungan relasional antara beberapa aspek dari hak seperti yang dikatakan oleh Ian Shapiro. Bila diperinci, Hak Menguasai Negara atas tanah dan sumber daya alam memiliki struktur sebagai berikut:

- a. Subyek Hak Menguasai Negara adalah Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Dalam pelaksanaannya Negara dapat diwakili oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah;
- b. Substansi Hak Menguasai Negara adalah kewenangan yang dapat dilakukan oleh Negara berdasarkan Hak Menguasai Negara tersebut meliputi:
 1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
 2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
 3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa
- c. Dasar Hak Menguasai Negara adalah merupakan pelimpahan tugas kewenangan Bangsa Indonesia, yang dilakukan oleh Wakil-wakil Bangsa

²⁵⁷ Lihat Maria S.W Sumardjono, Op Cit. hlm. 40

Indonesia pada waktu menyusun UUD NRI 1945 dan membentuk negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Pelimpahan tugas tersebut dituangkan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945.

- d. Tujuan Hak Menguasai Negara adalah pemberian wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada Pasal 2 ayat (2), dipergunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.

Surat Keputusan Pendaftaran Tanah (SKPT) adalah surat keputusan yang menerangkan tentang keabsahan data fisik dan data yuridis. SKPT adalah bagian dari lampiran permohonan HAT yaitu sebagai suatu lampiran yang disyaratkan untuk mengajukan permohonan hak atas tanah. Selain SKPT yang perlu dilampirkan dalam permohonan pendaftaran tanah adalah Surat Ukur (SU) atas tanah yang dimohon, yang menerangkan tentang data-data fisik atas tanah yang bersangkutan. SKPT ini bukan surat bukti kepemilikan sesuatu hak atas tanah oleh seseorang atau badan hukum. SKPT ini hanya menerangkan hal-hal yang berkaitan dengan bidang tanah dimaksud terutama yang tercatat dalam dokumen atau riwayat yang ada di Kantor Pertanahan setempat.

SKPT untuk Keperluan Lelang yaitu surat keputusan yang diterbitkan sebelum pelaksanaan lelang atas tanah hak, baik dalam rangka lelang eksekusi maupun lelang non-eksekusi, maka Kepala Kantor Lelang mempunyai hak untuk meminta keterangan mengenai bidang tanah atau

satuan rumah susun yang akan dilelang tersebut. SKPT bukanlah surat tanda bukti pemilikan hak atas tanah maka masa berlakunya SKPT hanya dalam hitungan jam, hari, minggu, atau bulan, namun dapat juga dalam hitungan tahun. Artinya, andai kata terjadi suatu proses jual beli pada hari ini jam 09.00 atas suatu bidang tanah hak diterbitkan SKPT, tetapi pada jam 09.15 hari itu juga terjadi jual beli atas tanah yang bersangkutan di hadapan PPAT. SKPT tersebut secara material sudah tidak berlaku lagi karena data atau informasi yang tertera di atasnya sudah tidak benar lagi, meskipun secara formal jual beli tersebut belum didaftar (dibalik-nama) di Kantor Pertanahan setempat.

Pihak-pihak yang berkepentingan terhadap sesuatu hak atas tanah atau satuan rumah susun, dapat meminta keterangan mengenai bidang tanah atau satuan rumah susun tersebut, untuk keperluan memperoleh informasi yang valid, demikian sesuai dengan fungsi asas publisitas, di mana BPN berkewajiban menyediakan data base guna memenuhi dan tercapainya asas publisitas tersebut, dan untuk itu BPN menyediakan suatu sistem yang disebut dengan sistem informasi.

Ciri utama sistem informasi adalah distribusi dan interaksi basis data. Sistem informasi merupakan kesatuan elemen yang tersebar dan saling berinteraksi yang menciptakan aliran informasi. Proses interaksi tersebut berupa proses data dengan cara pemasukan, pengolahan, integrasi, pengolahan, komputasi atau perhitungan, penyimpanan, serta distribusi data atau informasi.

Perlu dibedakan antara data dan informasi. Data merupakan fakta yang ada dan melekat pada suatu obyek seperti nilai, ukuran, berat, luas, dan sebagainya. Sedangkan informasi merupakan pengetahuan tambahan yang diperoleh setelah dilakukan pemrosesan dari data tersebut. Nilai suatu informasi amat bergantung dari pengetahuan yang dimiliki oleh pengguna. Dengan kata lain informasi merupakan sekumpulan data yang relevan dan berkaitan (sesuai dengan tingkatan validitas dan reliabilitasnya), yang diolah dan diproses menjadi bentuk yang mudah dipahami, disukai, dan mudah diakses. Pengguna bebas memanfaatkan informasi sebagai pengetahuan, dasar perencanaan, landasan pengambilan keputusan, sampai kepada hal yang sederhana seperti hiburan.

Perkembangan sistem informasi tak ada artinya tanpa didukung oleh kemajuan teknologi jaringan komputer. Melalui jaringan komputer maka memungkinkan dilakukannya komunikasi dan interaksi antar data yang secara fisik terpisah. Teknologi ini mengatasi semua hambatan baik dimensi waktu (dapat dilakukan kapan saja) maupun dimensi geografis (dari tempat di mana saja yang terhubung dengan jaringan komputer).

Sistem informasi pertanahan, pengertian secara akademik sistem informasi terdiri dari Non Spatial Information System dan Spatial Information System (SIS). Sedangkan SIS terbagi dua menjadi Non Resource SIS dan Resource SIS. Kemudian Resource SIS terbagi dua lagi, yaitu Geographical Information System (GIS) dan Land Information System (LIS). Pengertian dalam praktik sehari-hari disebut GIS lebih dikenal sebagai software tools

yaitu perangkat lunak, antara lain seperti, Arcinfo, Mapinfo, Auto Cad Map, Grass, dan masih banyak lagi. Dengan tools yang sama maka GIS berkaitan dengan proses dan presentasi peta-peta skala kecil (peta Land Use, Kehutanan), sedangkan LIS berkaitan dengan peta-peta skala besar, yaitu peta bidang-bidang tanah (land parcels)

Komponen dan Komunikasi Basis Data dalam LIS, antara lain data yaitu diperoleh dari hasil pengamatan dan pengukuran lapangan dan peta-peta yang sudah ada. Input data ke dalam GIS tools dapat melalui terminal komputer interaktif, digitizers, scanners, maupun data yang sudah ada dari media elektronik, magnetik, dan optik. Proses data dalam GIS tools dibedakan antara spatial data (geometric moduls) dan textual data (DBMS) namun mereka saling terintegrasi dan terinteraksi dalam satu sistem. Display dan reporting data: dilakukan melalui layar monitor, printer, plotter, dan media penyimpanan seperti media penyimpanan magnetik, elektronik, dan optik. Data output yaitu dapat berupa peta, angka, gambar, tabel, dan bentuk laporan lainnya. Dengan demikian secara kategorial maka LIS mempunyai unsur-unsur sebagai berikut: 1) Brainware (manusia), 2) Data, 3) Hardware (perangkat keras komputer berikut kelengkapan pendukungnya dan perangkat keras komunikasi), 4) Software (perangkat lunak).

Praktik pelaksanaan pemberian hak atas tanah menunjukkan adanya ketimpangan sosial yang sangat mencolok, hal mana disebabkan sistem pendaftaran tanah kita belum berjalan secara baik, stelsel publisitas negatif (berunsur positif) menunjukkan adanya kelemahan terutama disebabkan

ketiadaan pertanggungjawaban atas produk sertipikat HAT, menjadikan tidak optimalnya kinerja sehingga kinerja BPN dinilai buruk dan asal-asalan, serta berdampak pada diskriminasi pelayanan publik di tubuh BPN. Seluruh persoalan mana lebih disebabkan oleh kebijakan hukum pertanahan yang berdampak pada pelaksanaan sistem pendaftaran secara menyeluruh.

Dampak liberalisasi ekonomi terhadap distribusi penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan hak atas tanah terlihat jelas melalui dari teori sibermetik, di mana energi ekonomi yang sangat tinggi dalam kondisi globalisasi tidak terbendung lagi, kondisi Indonesia sebagai negara berkembang yang masih transisional sangat membutuhkan dana (ekonomi) untuk membangun, sehingga arus energi akan sangat tinggi dan mendorong sub-sistem lain yaitu sub-sistem kebijakan yang paling dekat sehingga dorongan terhadap sub-sistem kebijakan akan dirasakan lebih besar dari pada sub-sistem sosial, dan pada ujungnya sub-sistem budaya akan menjadi lemah. Pada kebijakan di bidang pertanahan dan sumber daya alam sangat dirasakan dampak dari liberalisasi ekonomi ini, yaitu sistem birokrasi menjadi lemah karena tekanan arus ekonomi yang berpengaruh pada keberpihakan kebijakan terhadap kekuatan ekonomi, hal mana dapat kami tunjukkan pada pelayanan ijin industri sesuai UU No. 5 Tahun 1984.

Permasalahan tersebut kemudian diatur dengan PP No. 13 tahun 1995 yang ditentukan bahwa untuk memperoleh ijin industri pemohon harus ijin lokasi dari Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan peraturan Pertanahan/ Kepala BPN No. 2 tahun 1999 yang menyebutkan bahwa ijin lokasi adalah

ijin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal, dan berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modal. Terjadi interaksi yang sangat kompleks, yang pada akhirnya egosentrisme manusia berbicara, baik dalam bentuk individu maupun kelompok pada kepentingan Dampaknya adalah hubungan timbal balik antara yang berkepentingan Persoalan yang terjadi pada sistem pendaftaran tanah yaitu kepentingan-kepentingan birokrasi lebih condong pada pemilik modal di mana liberalisasi ekonomi akan menempatkan tanah pada fungsi ekonomi dan mekanisme pasar, sehingga aturan hukum pada sistem pendaftaran tanah yang ada realitanya justru semakin menjauhkan makna konkret keadilan sosial.

Abstraksi dari teori Parsons dapat ditarik pemahaman bahwa Badan Pertanahan Nasional mengandung dua pengertian utama yaitu: pertama, merupakan suatu kesatuan dari beberapa sub-sistem pendaftaran tanah atau elemen definisi pada sistem pendaftaran tanah yang menekankan pada komponen atau elemennya, kedua, merupakan suatu prosedur birokrasi secara umum yaitu untuk mencapai tujuan definisi birokrasi yang menekankan prosedur. Sistem pendaftaran tanah yang menerangkan bahwa sistem birokrasi adalah komponen-komponen atau subsistem-subsistem pendaftaran tanah yang saling berinteraksi, di mana masing-masing bagian tersebut dapat bekerja secara sendiri-sendiri (independent) atau bersama-sama serta saling berhubungan membentuk satu kesatuan sehingga tujuan atau sasaran sistem

pendaftaran tanah tersebut dapat tercapai secara keseluruhan. Sistem pendaftaran tanah yang menekankan pada prosedurnya menerangkan bahwa sistem pendaftaran tanah adalah suatu jaringan kerja dari prosedur-prosedur birokrasi yang saling berhubungan, berkumpul bersama untuk melakukan suatu kegiatan atau untuk menyelesaikan suatu sasaran tertentu. Teori ini adalah lukisan abstraksi yang sistematis mengenai keperluan sosial (kebutuhan fungsional) tertentu, yang mana setiap masyarakat termasuk birokrat harus memeliharanya untuk memungkinkan pemeliharaan kehidupan sosial yang stabil.

Kaitannya dengan dampak ekonomi liberalisasi tersebut maka pemerintah membuka seluas-luasnya dalam rangka untuk menarik dana dari modal asing maupun domestik, yang berakibat pada pengabaian terhadap dampak lingkungan sangat besar. Hubungan inilah yang membentuk social system yang akan berinteraksi ke dalam masyarakat berbentuk system of expectations jika manusia itu masuk ke dalam jaringan yang ada maka manusia tersebut telah masuk kedalam system of expectations, di situ akan terjadi interaksi yang sangat kompleks, yang pada akhirnya egosentris sifat-sifat manusia berbicara, baik dalam bentuk individu maupun kelompok pada kepentingan masing-masing. Dampaknya adalah hubungan timbal balik antara yang berkepentingan. Kepentingan-kepentingan birokrasi lebih condong pada pemilik modal di mana liberalisasi ekonomi akan menempatkan tanah pada fungsi ekonomi dan mekanisme pasar, sehingga

aturan hukum pada sistem pendaftaran tanah yang ada realitanya justru semakin menjauhkan makna konkret keadilan sosial.

Menurut Maria S.W. Sumardjono²⁵⁸ bahwa berbagai dampak kebijakan itu dapat dilihat dari 1) Kemunduran kualitas tanah, diantaranya fungsi pertanian menjadi tanah non-pertanian, 2) Perubahan fungsi tanah sebagai salah satu faktor produksi utama menjadi sarana investasi dan spekulasi, 3) Perubahan nilai tanah sejalan dengan perkembangan kapitalisme, di mana tanah sebagai komoditas dan hanya dilihat dari nilai ekonomisnya dengan mengabaikan nilai-nilai non-ekonomi (tanah merupakan hak kodrati atau karunia Tuhan), juga terabaikannya tanah berfungsi sebagai nilai religius, dan sosial-budaya.

Perubahan nilai dan fungsi tanah tersebut sejatinya telah diantisipasi oleh UUPA dalam pasal 13 ayat (2) dan (3) yang menyatakan bahwa Pemerintah berkewajiban mencegah usaha-usaha dalam lapangan yang bersifat monopoli swasta. Kenyataan kebijakan hukum pertanahan pada stelsel publisitas negatif (berunsur positif), terdapat kelemahan dan justru lebih cenderung memproteksi semua kegiatan atau keputusan dari BPN dalam menjalankan pendaftaran tanah sehingga berdampak pada penyimpangan asas-asas pendaftaran tanah, dan berimbas pada berbagai akibat (multyflyer effect)²⁵⁹

²⁵⁸ Maria S.W. Sumardjono, Op Cit. Hlm 102.

²⁵⁹ Selain penyimpangan asas-asas pendaftaran tanah, dampak pilihan kebijakan hukum pertanahan pada stelsel publisitas negatif tersebut adalah: a) tidak adanya pengawasan yang baik, b) tidak adanya keakuratan produk sertipikat, c) tidak adanya pertanggungjawaban atas produk sertipikat, d) belum terdapatnya standarisasi birokrasi dan data base yang memadai, ditingkat pra-pendaftaran dan pelaksanaan pendaftaran, e) berbelit-belitnya

Arah dan tujuan pemilihan penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) patut diduga sebagai imperialisme peninggalan Hindia-Belanda yang diteruskan oleh Pemerintahan Indonesia (pejabat pribumi), setelah penyerahan kekuasaan dari penjajahan Hindia-Belanda.²⁶⁰ Arah tujuan tersebut sangat berimplikasi terhadap sistem pendaftaran tanah sampai saat ini, hal mana disebabkan karena belum adanya perubahan kebijakan hukum pertanahan pada pilihan penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif), sehingga pada pelaksanaannya sistem pendaftaran tanah dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN terjadi penyimpangan-penyimpangan antara lain:

1. Penyimpangan terhadap asas sederhana.
2. Penyimpangan terhadap asas aman
3. Penyimpangan terhadap asas terjangkau
4. Penyimpangan terhadap asas mutakhir
5. Penyimpangan terhadap asas terbuka
6. Penyimpangan terhadap HAT berfungsi sosial
7. Penyimpangan terhadap penguasaan dan pemilikan HAT yang melebihi batas

penyelesaian kasus pertanahan, f) tidak adanya kepastian hukum terhadap pemegang sertifikat hak atas tanah, g) tidak terdapatnya penyelesaian mandiri dari BPN terhadap kasus-kasus pertanahan, h) belum ada nilai keseimbangan hubungan hukum antara para pihak yang berkepentingan (masyarakat) dengan pemerintah (BPN), i) terjadi penyimpangan terhadap hak atas tanah berfungsi sosial. j) penguasaan dan pemilikan hak atas tanah melebihi batas, k) pemberian HGB/HGU/HP yang tidak sesuai jangka waktu. dan peruntukannya.

²⁶⁰Lihat tabel matrik periode pemberlakuan kebijakan dari pemerintah Hindia-Belanda, baca penjelasan bab 1 Penerapan Prinsip Kepentingan Umum pada masa Kolonial dan Setelah Masa Kemerdekaan, Adrian Sutadt, Implementasi Prinsip Kepentingan Umum, Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Kedua Juni 2008.

8. Penyimpangan terhadap penggunaan dan pemanfaatan HAT yang tidak sesuai dengan peruntukannya
9. Penyimpangan terhadap penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan HMN atas tanah (pemberian HGB/HGU/HP yang tidak sesuai jangka waktu, tidak sesuai peruntukan, tumpang tindih pengaturan antar departemen atau lembaga)
10. Penyimpangan terhadap penyelesaian sengketa HAT

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum di amandemen telah dinyatakan bahwa "Indonesia adalah berdasar atas hukum (rechstaat), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (machtstaat)" Ketentuan ini dapat dipahami bahwa hukum (termasuk di dalamnya kebijakan hukum pertanahan) memiliki kedudukan yang superior di dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hukum harus dijunjung tinggi dan dipakai sebagai mekanisme penyelesaian setiap perkara. Semua subjek hukum tanpa kecuali dalam perilakunya harus tunduk pada hukum. Begitu juga sebaliknya tidak boleh terjadi diskriminasi dalam hukum, sebagaimana yang pendapat Romashkin yang dikutip oleh Oemar Seno Adji, hukum sebagai principle guiding,²⁶¹

Berangkat dari makna hukum sebagai principle guiding apabila hukum pertanahan dilaksanakan secara konsisten maka hukum pertanahan dapat menjadi sarana yang efektif untuk mencegah terjadinya penyimpangan

²⁶¹ Oemar Seno Adjie, Peradilan Bebas Negara Hukum, Erlangga Jakarta, 1980, hlm. 15.

atau penyalahgunaan maupun berbagai bentuk pelanggaran lainnya di dalam tubuh birokrasi dan pelayanan publik pertanahan.

Terjadinya penyimpangan secara umum pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, bisa dilihat dari pendapat Blau dan Meyer's²⁶² yang mengatakan bahwa birokrasi dalam pengertian sehari-harinya diidentikkan dengan tidak efisien (inefficiency) atau "benang merah" dalam arti pemerintahan persepsi publik terhadap birokrasi Badan Pertanahan Nasional adalah birokrasi pemerintahan yang seringkali diartikan sebagai officialdom atau kerajaan pejabat yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah para pejabat dari suatu bentuk organisasi yang digolongkan modern.²⁶³ Tidak efisiensinya birokrasi tersebut, Mark Weber menandai ciri-ciri dan gejala-gejala yang terkait dengan implikasi model kelembagaan birokrasi sebagai berikut:²⁶⁴

1. Birokrasi tradisional, yang berorientasi kosmologi belum berstatus birokrasi kesejahteraan dan pendidikan, bermental priyayi dan feodalistik.
2. Birokrasi yang tidak bertanggung jawab, dalam hubungan-nya dengan ketidak mampuan (tidak profesional) mengu rus mandat legislatif dalam eksekusi ketetapan-ketetapan yang telah digariskan.
3. Birokrasi disfungsional, yang berada di bawah standar mengacu pada prevalenst-prevalensi dari sisi tidak layak nya fungsi distributif dalam

²⁶² Peter Blau dan Marshlml W Meyer, Birokrasi Dalam Masyarakat Modern, Universitas Indonesia, Jakarta, 1987, hlm. 3.

²⁶³ Miftah Thoha, Prespektif Perilaku Birokrasi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 2

²⁶⁴ H. Hariyoso. S, Pembaharuan Birokrasi dan Kebijakan Publik, Peradaban, Jakarta, 2002, hlm. 51-55

konteks efektivitas kinerja instrumen pemerintahan demokratis dan partisipatif.

4. Birokrasi patrimonial dan korporatis, yang dibentuk oleh sejarah dan realita politik yang bekerja dalam kebiasaan otoritarian (the otoritarian of tradisonal) yang sangat aktif dalam mengambil peran inisiatif (dominan) dalam penyusunan kebijakan publik dengan orientasi vertikal melalui jaringan korporatis yang selalu berorientasi ke atas dan kompleks.
5. Birokrasi nan pongal (sombong), yang dikaitkan dengan kinerja kurang menanggapi dan memfasilitasi isu dan praktik demokratisasi perintah untuk menghadapi kepentingan rakyat.

Uraian di atas jika ditarik dalam pemahaman sistem birokrasi Pertanahan maka dapat dipahami, bahwa birokrasi Badan Pertanahan Nasional merupakan suatu sistem yang mencoba memahami perilaku-perilaku di dalam organisasi birokrasi Badan Pertanahan Nasional tersebut.

Perilaku sistem birokrasi Pertanahan pada hakikatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi Badan Pertanahan Nasional sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu sebagai pendukung organisasi tersebut. Individu membawa ke dalam tatanan birokrasi, kemampuan, kepercayaan, pribadi, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman masa lainnya. Ini semua merupakan karakteristik individu, dan karakteristik ini akan dibawa oleh individu tersebut memasuki suatu lingkungan baru, misalkan sistem birokrasi Pertanahan atau organisasi ini

Tipe ideal birokrasi yang rasional itu menurut Max Weber dapat dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:²⁶⁵

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan adapula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan Uraian tugas (job discription) masing-masing pejabat merupakan dominan yang menjadi wewenang dan tanggungjawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkat hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.

²⁶⁵ Dalam Miftah Thoha, Prespektif Perilaku Birokrasi, Op Cit, hlm 17-18.

7. Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang obyektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
9. Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Kesimpulan dari birokrasi Weber Birokrasi adalah suatu sistem yang mencoba memahami perilaku-prilaku di dalam organisasi supaya bisa tetap rasional sehingga efektif dalam pencapaian tujuan, untuk itu dapat dikemukakan disini bahwa perilaku merupakan suatu fungsi dari interaksi antara seseorang individu dari lingkungannya atau dengan kata lain bahwa perilaku seseorang tidak hanya ditentukan diri sendiri. melainkan selain pribadi yang mendasari juga ditentukan oleh lingkungan yang mempengaruhi yaitu sampai seberapa jauh interaksi antara dirinya dengan lingkungannya sangat menentukan.

Kritik terhadap konsep birokrasi Weber, pertama²⁶⁶ kritik ini mengarah pada struktur birokrasi berjenjang, struktur yang berjenjang cenderung tidak efisien secara organisatoris, karena banyak memakan rantai yang harus dilalui dalam pengambilan keputusan dan berpotensi menimbulkan disorientasi pada pejabat di mana mestinya mereka berorientasi pada masyarakat, akan tetapi memiliki ketergantungan pada atasan sehingga

²⁶⁶ HM Harry Mulya Zein, *Kultur Birokrasi*, Op Cit, hlm. 15-18

mengakibatkan orientasi mereka semata-mata pada bagaimana menyenangkan atasan sehingga laporan mereka sebagian asal bapa senang. (Robert Merton dalam bukunya *Bureaucratic structure and personality*, 1968) birokrasi berjenjang memungkinkan timbulnya "solidaritas kelompok" di antara para pejabat tujuannya untuk mengamankan posisinya masing-masing sehingga dapat menimbulkan konflik dengan warga negara dan mangaburkan tujuan institusi. Hal lain dari efek struktur berjenjang sebagaimana dikemukakan (Reinhard Bendik dalam bukunya *Higher Civil Servant in America*, 1949) para pejabat dalam teori Weber selalu menghindar dari tanggung jawab terhadap apa yang dikerjakan karena alasan semata-mata menjalankan perintah atasan.

Kedua²⁶⁷ kritik pemusatan atau perhatian yang spesifik pada spesialisasi unit (*emphasizing specification of units*). Kritik ini mengarah pada masing-masing yang ada dalam birokrasi memiliki tujuan tugas-tugas sendiri yang spesifik memiliki ego sendiri-sendiri, maka besar kemungkinan timbul sikap yang mementingkan unitnya sendiri sehingga dikawatirkan dapat menyebabkan penyimpangan tujuan (*displacement of goals*) bahkan dapat mengakibatkan pertentangan tujuan antar unit dalam suatu instansi, atau pertentangan tujuan antara unit dengan institusi induknya secara keseluruhan, akibatnya esensi tujuan institusi birokrasi secara umum tidak tercapai. Pendapat ini disampaikan oleh Carl Friedrich (1940), Philip Selznick (1949) dan Robert K Merton (1968).

²⁶⁷ Ibid. hlm. 15-18.

Ketiga²⁶⁸ kritik terhadap bentuk (form) birokrasi Weber yang mirip militer Tipe atau bentuk (form) birokrasi Weber dipandang mengadopsi sistem militer yang kaku, operasional kerjanya menggunakan pola organisasi komando yang sifatnya instruksional dari atas (top level leaders) ketingkat lebih rendah (lower level leaders) dan akhirnya ke status terendah.

Keempat²⁶⁹ kritik pada aspek legalitas (emphasizing legal aspect), penekanan terhadap aspek legalitas atau formalitas ini sering menyebabkan birokrasi kehilangan esensi dalam setiap kinerja mereka Yang terpenting bagi mereka dalam menjalankan tugas adalah secara formal sudah terpenuhi sehingga apakah hasil kerja mereka sesuai atau memenuhi kebutuhan masyarakat atau tidak memenuhi kebutuhan masyarakat tidak menjadi pertimbangan utama Pola kerja semacam ini akan menimbulkan atau berpotensi menimbulkan berbagai masalah baru Paling tidak pola bekerja mereka seperti robot Melihat kelemahan kelemahan pada teori birokrasi Weber maka dimungkinkan produk-produk yang dihasilkan dari sistem birokrasi Pertanahan di Indonesia menghasilkan produk atau hasil yang kurang akurat.

C. Kelemahan Dari Aspek Budaya Hukum Kegagalan Kepemimpinan dalam Kebijakan Hukum Pertanahan pada Sistem Pendaftaran Tanah.

Kegagalan kepemimpinan dalam kebijakan hukum per tanah pada beberapa aspek juga terjadi di Negara-negara maju, sebagai contoh yang

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Ibid.

secara umum bisa diambil dari pengalaman refleksi kegagalan kepemimpinan dalam kebijakan umum yang terjadi di AS²⁷⁰ Pengalaman refleksi kegagalan kepemimpinan dalam kebijakan hukum di Indonesia, bukan sepenuhnya merupakan derivasi atau perwujudan yang ekstrim untuk kasus-kasus pertanahan yang ada di Negara ini, namun kita justru bisa mengambil pelajaran, bahwa kepemimpinan publik, bagaimanapun juga harus dijaga dari berbagai macam yang dapat menyebabkan kegagalan-kegagalan tersebut. Akibat yang pasti dari kegagalan itu adalah tidak tersampainya pesan dan tujuan organisasi publik itu sendiri, artinya banyak terjadi penyimpangan terhadap asas-asas, aturan, norma, nilai-nilai dan simbol-simbol hukum dalam pelaksanaan kebijakan publik. Sehingga rakyat untuk kesekian kalinya, menjadi? korban tak berdosa atas rumusan kebijakan yang keliru, yang ironisnya bukan mereka yang merancang dan menentukan.

1. Kegagalan Organisasional

Kegagalan menurut konsep organisasional kebijakan pertanahan disebabkan oleh kuatnya birokrasi pemerintahan dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN itu sendiri, di mana sebagai imbas dari penerapan scientific management ternyata berimbas pada persoalan lain, sebagai contoh yaitu sistem kompensasi pegawai negeri yang tidak memadai. Contoh lain adalah pada performa birokrasi pemerintahan secara umum dan pada khususnya birokrasi pertanahan, di mana pelaksanaannya sangat rumit, berbelit-belit, dan mempersulit yang mudah, tidak humanis,

²⁷⁰ Dalam Fadillah Putra dan Saiful Arif, Op Cit, hlm 40-42

biaya tinggi (high cost), dan menimbulkan dissatisfaction. Organisasi birokrasi di Indonesia dikenal "gemuk" (tidak terkecuali birokrasi pertanahan). Beban yang ditanggung negara untuk kehidupan birokrasi sangat berat. Persoalan ini, juga menjadi penyebab bertele-telenya pelayanan, karena masing-masing unit merasa berkepentingan untuk melayani, sehingga menyebabkan tidak terpenuhinya prinsip-prinsip dasar organisasi dan tidak terpenuhinya prinsip scientific management, hal ini bisa dikatakan merupakan kegagalan konsep organisasional tersebut, dan muncul sebagai akibat dari terjebaknya organisasi pemerintahan (BPN) untuk tidak melakukan fungsi-fungsi yang semestinya dilaksanakan (diemban).

2. Kegagalan Analitikal

Kegagalan menurut konsep analitikal kebijakan pertanahan yaitu pemicunya tidak hanya karena detailnya rancangan organisasi BPN, namun juga prosedur dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN yang ada selalu dimaknai dari segi formalistik-legalistik, dan tidak mengarah ke misi dan semangat reformasi agraria khususnya dalam stelsel pendaftaran hak atas tanah Inilah yang menempatkan praktik sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN pada posisi yang sekadar melayani kemauan prosedur, dan aturan. Prosedur dan aturan sistem pendaftaran tanah dalam birokrasi dan pelayanan publik pertanahan lebih diberikan tempat, meski mungkin malah tidak mengamankan misi dan jiwa pelayanan publik Birokrasi yang demikian justru lebih banyak

melayani diri sendiri, dan bahkan malah minta dilayani, padahal posisinya adalah sebagai pelayan publik.

3. Kegagalan Eksekutif.

Kegagalan konsep eksekutif dalam kebijakan pertanahan terjadi karena seorang eksekutif dipandang sebagai penentu dan bisa melakukan segalanya, sehingga harapan berlebihan terhadap seseorang menjadi kontraproduktif ketika yang di- harapkan tidak bisa berbuat apa-apa. Kegagalan konsep eksekutif ini juga disebabkan oleh adanya faktor lain, seperti rendahnya profesionalitas, budaya feodalisme, job deskripsi yang kabur, rendahnya tanggung jawab, bahkan tidak terdapat pertanggungjawaban publik atas produk sertipikat tanah yang dihasilkan oleh stelsel pendaftaran HAT dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN serta secara umum kegagalan tersebut disebabkan oleh menduanya posisi eksekutif, misalnya Gubernur sebagai Kepala Daerah dan Kepala Pemerintahan. Posisi eksekutif di Indonesia tidak diimbangi oleh pilar demokrasi yang lain, yakni legislatif, yudikatif, masyarakat, dan pers. Ini menunjukkan betapa parahnya kegagalan eksekutif. Ia akan bertindak semaunya sendiri, dan mendapatkan pembenaran sendiri

4. Kegagalan Legislatif

Kegagalan ini dipicu oleh kuatnya aturan internal yang menjebak, yang dibuat legislatif, juga dipicu oleh realitas kuatnya anggota eksekutif. Realitasnya, anggota legislatif banyak yang minta petunjuk pada eksekutif. Padahal idealnya, legislatiflah, yang memanggil eksekutif.

Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, ternyata masih dikalahkan oleh tingginya posisi presiden, misalnya. tinjauan ini bisa terkait dengan budaya politik kita yang masih feodal, atau yang lain, yang jelas ini merupakan fakta (yang) ironis. Imbas dari kegagalan legislatif tersebut mempengaruhi pada kebijakan hukum pertanahan kemudian berdampak pada kinerja sistem pendaftaran tanah dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik Badan Pertanahan Nasional.

5. Kegagalan politik

Refleksi kegagalan kepemimpinan dalam kebijakan hukum pertanahan pada sistem pendaftaran tanah ini juga disebabkan oleh kuatnya interest group dalam pembuatan keputusan (khususnya keputusan tentang regulasi pertanahan), adalah penyebab utama kegagalan ini. Misalnya, banyaknya anggota legislatif yang diangkat, anggota legislatif yang dipilih pun pada saat proses pencalonan melalui proses litsus oleh eksekutif (zaman Orba). Letak distorsi yang paling mengerikan dari sebuah proses kenegaraan, bahwa lembaga eksekutif adalah lembaga yang paling berhak menentukan. Kenyataannya representasi rakyat yang ada di parlemen belum bisa atau belum berani mengubah tradisi feodal itu. Tentu, bagi konstitusi, bahwa kedua lembaga negara itu sejajar, dan yang satu tidak berada di atas satu yang lainnya. Jika ada kondisi yang menunjukkan bahwa antara Legislatif dan Eksekutif, salah satunya masih lebih berkuasa daripada yang lain, tentu ini merupakan ironi konstitusi.

6. Kegagalan Civil

Kontrol masyarakat terhadap kebijakan pemerintah (di dalamnya adalah kontrol terhadap kebijakan pertanahan) di Indonesia pemicunya sebenarnya justru karena keterkekangan pers atau tidak bebasnya pers menyuarkan kritik kehendak rakyat (Orba).²⁷¹ Yang demikian itu adalah kerugian publik secara keseluruhan. Pengembangan opini publik yang merugikan yang direkayasa oleh elit-elit birokrasi di tingkat struktur kekuasaan menyebabkan kondisi tak terhindarkan, yakni semakin tidak terdidiknya masyarakat dalam politik. Kalaupun terdidik, tentu bukan karena ulah opinion building yang tak bertanggung jawab itu.

Kaitannya dengan kegagalan konsep civil dalam kebijakan pertanahan yaitu tidak terkontrolnya pelaksana kebijakan pemerintah dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, di mana pelaksanaan kebijakan pertanahan dipandang sangat rigit, berbelit-belit, tidak efisien dan tidak efektif serta hasilnya tidak akurat, hal tersebut sudah bukan rahasia umum lagi, akan tetapi pers tidak pernah bisa membongkar, dan hal itu menunjukkan adanya fungsi kritik civil yang tidak berjalan dengan baik, atau lebih tegasnya merupakan kegagalan civil.

7. Kegagalan Yudisial

kegagalan konsep yudisial disebabkan oleh interpretasi terhadap hukum dan konstitusi, baik dilakukan oleh yudikatif pusat atau daerah. penyelesaian sengketa tanah di Indonesia, selain dipicu oleh terpakunya

²⁷¹ Di Amerika pemicunya adalah kebebasan pers yang sangat bebas tetapi tidak bebas nilai. Kebebasan pers di Amerika mampu menjadi penyeimbang (kontrol yang efektif) antara kebijakan dan pelaksanaan birokrasi dan pelayanan public

pada bukti formal dan material, juga dipicu oleh kuatnya mafia peradilan dan intervensi eksekutif serta kelompok kepentingan yang begitu kuat (termasuk kekuatan sosial personal) Dengan demikian, supremasi hukum yang didambakan justru tidak terlaksana. Politisasi birokrasi terjadi di mana-mana tidak terkecuali dalam tubuh BPN Kelahiran kabinet pelangi di era reformasi ini, telah menjadikan sebuah tatanan sistem birokrasi pertanahan di dalamnya berisi agunan-agunan, kepentingan-kepentingan politik tertentu, dan digaransi oleh elit politik. Politisasi birokrasi pertanahan ini, jika terjadi terus-menerus dan secara diam-diam kita pelihara, maka tidak ada harapan Indonesia mempunyai sistem birokrasi dan pelayanan publik yang sehat dan jujur.

Untuk itu dari seluruh penjelasan tersebut diperlukan adanya rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan khususnya pada stelsel yang mendasari sistem pendaftaran tanah pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN Seiring dengan berkembangnya demokrasi di Indonesia, maka dalam kenyataan yang berkembang terhadap ketidakpuasan pada stelsel publisitas negatif (berunsur positif pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, semakin hari telah meningkat secara progresif Kebebasan berpendapat dan kebebasan informasi tentang pertanahan antar Negara maupun antar bangsa sudah mutlak tidak terelakkan, di mana pegawai negeri (pegawai BPN) adalah sosok yang dipandang paling banyak informasi atas sebagian besar wacana publik akan mampu. memberikan

kontribusi yang efektif bagi pembentukan kebijakan publik (tidak terkecuali pada khususnya kebijakan hukum pertanahan).



BAB V

**REKONSTRUKSI SURAT PENGAKUAN HAK ATAS TANAH DALAM
REGULASI PENDAFTARAN TANAH PERSIL YANG BERBASIS NILAI
KEADILAN**

**A. Kontruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi
Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan**

Pendaftaran Pemerintah dalam rangka mewujudkan keadilan sosial menuju masyarakat yang makmur dan sejahtera, mengatur bahwa pemberian hak atas tanah mewajibkan setiap hak atas tanah harus mempunyai fungsi sosial (pasal 6 UUPA), demikian ditujukan untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melebihi batas tidak diperkenankan. Pemerintah berhak dan mempunyai kewajiban dalam pengaturan hak atas tanah sehingga pemerintah dalam hal ini diwakili oleh BPN wajib untuk melaksanakan pengawasan terkait dengan penetapan batas luas maksimum dan/atau minimum tanah yang dapat dimiliki oleh suatu keluarga atau badan hukum.

Hak pemerintah atas tanah-tanah yang merupakan kelebihan dari batas maksimum tersebut dapat dilakukan dengan cara tanah yang melebihi batas maksimum diambil oleh Pemerintah dengan kewajiban memberikan ganti kerugian, untuk selanjutnya pemerintah mempunyai kewajiban atas tanah tersebut untuk dibagikan kepada rakyat yang membutuhkannya yaitu dengan konsep redistribusi tanah.

Pemerintah dalam rangka redistribusi tanah berkewajiban melakukan pengawasan terhadap setiap orang dan badan hukum yang mempunyai suatu hak atas tanah. Sebagai contoh yaitu perlunya pengawasan terhadap tanah pertanian, di mana pemilik cara-cara pemerasan. Memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak yang ekonomis lemah. Termasuk terhadap tanah guntai (Absentee), maka pemerintah berkewajiban untuk melakukan pengawasan.

Tanah absentee adalah tanah pertanian yang dimiliki oleh orang perorangan dan keluarga di mana letak tanah pertanian itu di luar wilayah Kecamatan tempat kedudukan (domisili) pemilik tanah. Pemilikan tanah secara absentee ini tidak diijinkan. Apabila telah terjadi peralihan hak yang mengakibatkan pemilikan tanah secara absentee, maka dalam waktu enam bulan tanah tersebut harus dialihkan kembali kepada orang yang berdomisili di Kecamatan letak tanah, dengan beberapa pengecualian yaitu apabila kecamatan letak tanah tersebut berbatasan langsung dengan kecamatan domisili pemilik tanah maka pemberian atas hak tanah absentee dapat dilaksanakan, atau terhadap pensiunan pegawai negeri bisa diberikan sepanjang mereka dapat mengelola tanah absentee tersebut. Konsep ini dimaksudkan supaya pemanfaatan tanah pertanian benar-benar terlaksana sesuai dengan peruntukannya, di mana tanah pertanian digunakan untuk mendukung swasembada pangan oleh negara.

Pelaksanaan praktik pendaftaran tanah pemerintah berkewajiban untuk melaksanakan konsep atas redistribusi tanah dengan memperhatikan nilai sosial budaya. Redistribusi tanah merupakan salah satu kebijaksanaan Landreform. Obyek redistribusi tanah antara lain adalah tanah-tanah kelebihan maksimum, tanah-tanah bekas tanah partikelir, dan di beberapa tempat tanah Negara bebas yang telah digarap penduduk tanah pertanian diwajibkan mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif, dengan mencegah serta tidak diperlukan oleh Pemerintah untuk maksud atau tujuan tertentu. Penerima tanah obyek redistribusi adalah para penggarap yang diakui oleh masyarakat setempat. Redistribusi tanah dapat dilaksanakan oleh pemerintah melalui konsolidasi tanah yaitu penataan kembali penguasaan dan pemilikan tanah, dari yang semula bentuknya tidak teratur menjadi bentuk yang teratur, rapi, efisien, dan optimal. Obyek konsolidasi tanah ada dua macam, yaitu tanah pertanian dan tanah pemukiman perkotaan.

Bentuk pengawasan pemerintah terhadap penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah maka diberlakukan Ijin lokasi terhadap penguasaan HAT. Ijin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai ijin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya.

Setiap perusahaan yang telah memperoleh persetujuan penanaman modal wajib mempunyai Izin Lokasi untuk memperoleh tanah yang diperlukan. Ijin lokasi tidak diperlukan dan dianggap sudah dipunyai oleh

perusahaan, dalam hal: 1) tanahnya merupakan pemasukan (inbreng) dari para pemegang saham, 2) tanahnya merupakan tanah yang telah dikuasai oleh perusahaan lain dalam rangka melanjutkan kegiatan- perusahaan tersebut, yaitu tanahnya merupakan bagian tanah dalam Kawasan Industri, atau tanahnya berasal dari otorita atau badan penyelenggara pengembangan suatu kawasan, atau tanahnya merupakan perluasan usaha yang sudah berjalan dan letaknya berbatasan dengan usaha yang bersangkutan, dengan ketentuan luasnya tidak lebih dari 25 Ha untuk usaha pertanian, atau tidak lebih dari 1 Ha untuk usaha non pertanian, serta tanahnya sudah dipunyai oleh perusahaan yang bersangkutan. Tanah yang dapat ditunjuk dalam Izin Lokasi adalah tanah yang rencana penggunaannya sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang berlaku. Surat keputusan pemberian Ijin Lokasi ditandatangani oleh Bupati/Walikota atau, untuk wilayah provinsi diberikan/ditandatangani oleh Gubernur dengan ketentuan setelah diadakan rapat koordinasi antar instansi terkait, yang dipimpin oleh Bupati/Walikota atau, oleh Gubernur, atau oleh pejabat yang ditunjuk secara tetap olehnya.

Pelaksanaan pemberian HAT dalam kerangka mencapai keadilan sosial, mengacu pada prinsip-prinsip negara kesejahteraan sebagaimana konsep negara kesejahteraan yaitu mengandung unsur sosialisme, mementingkan kesejahteraan di bidang politik maupun di bidang ekonomi. Dapat juga dikatakan bahwa negara kesejahteraan mengandung asas kebebasan (liberty), asas kesetaraan hak (equality), maupun asas persahabatan

(fraternity) atau kebersamaan (mutuality). Asas persahabatan atau kebersamaan dapat disamakan dengan asas kekeluargaan atau gotong royong,²⁷²

Dijelaskan dalam uraian ini bahwa konsep redistribusi tanah harus memperhatikan nilai sosial budaya. Konstruksi dalam penelitian ini memberikan suatu pemahaman pentingnya sistem pendaftaran tanah memperhatikan nilai sosial budaya. RM AB Kusuma memberikan penjelasan bahwa nilai sosial budaya HAT berperan sebagai pedoman bagi aksi manusia di dalam proses interaksi sosial sehingga dalam konkritisasinya berfungsi sebagai suatu sistem aksi. Institusi sosial mengandung sekaligus merupakan penjelmaan nilai-nilai sosial budaya yang diperlukan sebagai inti jiwa hukum dalam mengatur berbagai permasalahan kemasyarakatan.²⁷³

Landasan substansi berkaitan dengan konsep redistribusi tanah, yang digunakan untuk mencapai tujuan penggunaan, penguasaan, pemilikan, dan pemanfaatan tanah adalah nilai sosial budaya, oleh karena pedoman tingkah laku manusia didasarkan pada konsepsi-konsepsi yang abstrak tentang yang baik dan buruk. Nilai sosial budaya menunjukkan pada hal yang baik atau yang buruk mengenai situasi, kondisi, atau objek tertentu. Nilai-nilai sosial budaya mencakup faktor, sebagai berikut:²⁷⁴

1. Nilai merupakan abstraksi pengalaman pribadi seseorang.

²⁷² lihat RM. AB Kusuma, Negara Kesejahteraan dan Jaminan Sosial, Jurnal Konstitusi, Op Cit, hlm. 160.

²⁷³ Anang Husni, Hukum birokrasi dan Budaya, Cetakan 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 87.

²⁷⁴ Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (suatu tinjauan secara sosiologis), Cetakan ke-empat, II-Pres Jakarta, 1983.

2. Nilai tersebut senantiasa diisi dan bersifat dinamik
3. Nilai bukanlah tujuan konkrit dari suatu aksi, melainkan merupakan kriteria untuk menentukan tujuan.
4. Nilai merupakan hal yang sangat penting dan bukan merupakan sesuatu yang sambil diperhatikan.

Secara normatif landasan yang digunakan dalam mencapai tujuan penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah adalah terdapat dalam Pembukaan UUD NRI 1945, yang secara konkrit dan substantif dijelaskan pada pasal 33 ayat (3). Tanah sebagai fungsi sosial diatur juga di dalam pasal 6 UUPA. Sejalan dengan itu berbagai peraturan perundang-undangan mengenai penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah secara substantif harus merupakan perwujudan atau penjelmaan asas kerohanian, nilai-nilai, serta cita bangsa yang tertera dalam peraturan dasar tersebut. Hal mana berarti juga merupakan penegasan bahwa pelaksanaan kebijakan hukum pertanahan harus memperhatikan nilai-nilai, asas dan cita hukum yang terkandung dalam UUD tersebut.

Selanjutnya yang penting diketahui, bahwa ketentuan dasar tersebut mengandung nilai dasar, antara lain: nilai religius atau keagamaan (holistik), dan persatuan (integratif). Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut: ²⁷⁵

1. Nilai Religius/Holistik

Nilai-nilai religius secara runtut dapat dimengerti, dari:

²⁷⁵ Anang Husni, Hukum, Birokrasi dan Budaya. Op Cit, hlm.88-92.

- a. Makna yang terkandung dalam falsafah bangsa, Pancasila yang selanjutnya dijabarkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum, maksudnya pembentukan serta pelaksanaan berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dasar yang hakiki yang terkandung dalam falsafah Negara, yaitu Pancasila;
- b. Sumber dan cita hukum tersebut tercermin maknanya dalam pokok-pokok pikiran yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945, yakni:
1. Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar Kemanusiaan Yang adil dan Beradab dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 2. Melindungi perlindungan bangsa dan seluruh tumpahan darah Indonesia berdasarkan Persatuan;
 3. Negara yang berdaulat atas dasar permusyawaratan rakyat;
 4. Mewujudkan Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. Lebih jelas lagi, nilai Ketuhanan ini dapat diketahui dari ketentuan yang mengatur hubungan antara Negara dengan tanah. Sebagaimana diutarakan secara sepintas, Negara hanya berhak menguasai bukan memiliki, seperti tertera dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.
- d. Berkenaan dengan makna menguasai tanah oleh negara, nilai ketuhanan ditemukan pula dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA, yang menyebutkan : Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk

kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

e. Selanjutnya, melihat manfaat tanah sangat menentukan tingkat kesejahteraan seseorang, maka hubungan antara manusia pribadi dengan tanah dapat dikatakan merupakan ikatan kehidupan. Seperti tertera dalam Pasal 1 ayat (3) UUPA, berbunyi: Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi, air, serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi. Dari berbagai sumber tersebut dapat dikenali makna nilai holistik dalam penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT, yakni:

1. Pemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan HAT berdasarkan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, artinya baik dalam memilih pendekatan, merumuskan, menetapkan tujuan, serta pelaksanaan kebijaksanaan penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT haruslah dilandasi pada tujuan dasar mencari Ridha Nathan (kehendak atau ijin Tuhan); sebab diyakini oleh masyarakat Indonesia, bahwa jika makna nilai tersebut tidak diindahkan niscaya tujuan atau hasil yang dicapai tidak akan meningkat, meskipun dalam kenyataan telah dirancang suatu kebijaksanaan secara rasional.

2. Menguasai dan memiliki tanah didasarkan pada makna karunia Tuhan, maksudnya tanah yang dikuasai atau dimiliki seseorang juga badan hukum merupakan karunia Tuhan. Oleh karena itu, harus diterima makna bahwa tanah adalah ciptaan Tuhan, diamanatkan, dititip, diberikan kepada manusia untuk dimanfaatkan sebagai bekal pengabdian kepadaNya. Jadi, merupakan harta suci, bukan untuk direndahkan nilainya seperti nilai tanah seakan barang komoditi yang dapat diperjual belikan atau diperdagangkan, ditelantarkan, atau tidak ditingkatkan kemanafaatannya;
3. Makna tersebut mengandung nilai normatif. Tanah karunia Sang Pencipta yang harus dimanfaatkan dalam kerangka hubungan timbal balik yang amanah, baik antara Sang Pencipta dengan umatnya, maupun antar pemilik dengan pihak lainnya. Tujuan utamanya adalah untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan. Jadi, dipandang baik, jika pemilik tanah dalam menjalankan hak-haknya atas tanah memperhatikan pula sisi kewajiban yang melekat pada sisi hak tersebut. Dalam makna yang lebih luas, seseorang pemilik tanah secara pribadi sangat baik jika tidak menghalangi Negara memanfaatkan lahannya untuk meningkatkan kemakmuran bersama. Menentang, dipandang buruk, jika seseorang dalam mewujudkan hak-haknya atas

tanah, menghalangi pihak lain atau bahkan menentang negara dalam upaya memakmurkan masyarakat. Ini merupakan penilaian dasar menurut nilai yang telah mengakar di tengah tengah masyarakat yang kerap dilakukan terhadap penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT secara normatif;

4. Hubungan bangsa Indonesia dalam memanfaatkan lahannya bersifat abadi, artinya sepanjang bangsa Indonesia dan bumi pertiwi masih ada tak satu kekuasaan apapun bentuknya didunia yang dapat memutuskan atau mengadakan hubungan tersebut. Demikian pula halnya, intensitas pemilikan dan penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT oleh seseorang atau badan hukum seyogyanya lestari. Tanah yang diamanatkan kepadanya untuk dimanfaatkan harus dipandang sebagai bagian dari kehidupannya. Dipertahankan dari berbagai kekuatan yang hendak merampasnya. Sebaliknya, seseorang, badan hukum, atau penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT pihak lain, sepanjang tanah yang dimaksud tidak untuk kepentingan yang lebih mendasar dan tinggi nilai kemanfaatannya;
5. Sejalan dengan itu, salah satu hal yang paling penting diperhatikan adalah nilai keseimbangan antar berbagai dengan kepentingan umum (termasuk disini dengan Negara atau

pemerintah), manusia dengan alam lingkungan hidup, serta kepentingan lahir dengan batin, kepentingan dunia dan akhirat.

Ketentuan yang digariskan oleh Pasal 5 UUPA: Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama. Dasar penguasaan bumi, air dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Bumi (tanah), air dan ruang angkasa dikuasai oleh Negara. Sehingga Negara dalam pengaturan hak atas tanah mempunyai memiliki kewenangan, kekuasaan, kekuatan mengelola tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut ditetapkan untuk mencapai berbagai tujuan penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT (fisik maupun kejiwaan). Negara senantiasa meminta persetujuan melalui permusyawaratan yang diselenggarakan untuk membentuk suatu kesepakatan dalam permufakatan rakyat. Hasil kemakmuran yang hendak diwujudkan itu sesungguhnya merupakan modal Negara untuk meningkatkan tujuan berikutnya yang lebih besar. Negara dalam merumuskan program hingga meredistribusi hasilnya harus memperhatikan nilai Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Penjelasan mana untuk memberikan gambaran berbagai makna yang

terkandung dalam landasan holistik, suatu dasar yang menghubungkan penguasa atau pemilik tanah dengan Sang Penciptanya, yakni Tuhan Yang Maha Kuasa; serta nilai-nilai/norma-norma yang mengatur hubungan Negara, pemerintah, atau pribadi dengan tanah yang dimanfaatkan. Nilai Integralistik

2. Nilai Integralistik

Nilai integralistik adalah merupakan nilai yang terkandung dalam berbagai landasan hukum yang bertujuan menggerakkan fungsi integratif di dalam kerangka penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT. mengandung nilai integratif, hukum merupakan norma signifikan dalam mewujudkan tujuan hukum di tengah- tengah masyarakat, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Landasan ini sesungguhnya merupakan perwujudan prinsip serta nilai yang terkandung dalam dasar holistik. Dalam prinsip dasar yang integralistik ini dapat dilihat adanya konsepsi yang selaras dan mengandung nilai holistik, yakni dalam berbagai peraturan perundang-undangan pemanfaatan lahan terkandung dalam nilai Ketuhanan Yang Maha esa dan makna yang sangat mendasar dari perihal yang transendental. Seyogyanya, berbagai kebijakan pemerintah daerah merupakan aturan pelaksanaan dari aturan perundang-undangan itu mengindahkan nilai dan makna tersebut. Nilai dan makna integralitas penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT dapat diketahui dari beberapa sumber dan ketentuan, sebagai berikut:

Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaanya dapat dikuasakan kepada pemerintah daerah dan masyarakat-masyarakat hukum

adat, asalkan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional²⁷⁶. Hak menguasai atas tanah oleh Negara dapat menimbulkan terjadinya berbagai pertentangan pemanfaatan lahan antara pemerintah daerah dan juga penguasaan dengan warga masyarakat, hal ini disebabkan karena belum ditetapkan secara jelas rumusan mengenai konsep hak masyarakat adat.²⁷⁷ Disamping itu, pertentangan itu terjadi karena berbagai hak kolektif warga masyarakat tidak diakui adanya oleh aparat pemerintah daerah, sebab peraturan perundang-undangan yang mengatur perihal tersebut belum ada perihal pasti. Sekalipun secara materiil warga masyarakat telah lama menduduki sebidang tanah serta memanfaatkan secara tidak terputus, namun karena tidak memiliki alat bukti formal, aparat di lapangan menyatakan tanah itu milik Negara bebas, dan harus segera dikosongkan. Persoalan yang demikian itu sudah sejak lama dicantumkan ketentuan hak mengenai masyarakat adat secara kolektif.²⁷⁸

²⁷⁶ Guna menghindari pertentangan, secara mendasar layak dicermati beberapa hlm, yakni: siapa yang berhak menilai perihal eksistensi (adanya) pertentangan itu serta kriteria ukuran atau kondisi pertentangan. Hal ini jika diserahkan kepada pemerintah seperti (pada masa orde baru), niscaya kepentingan masyarakat kurang diperhatikan. seharusnya telah ditetapkan suatu ukuran yang berorientasi pada tujuan Negara, yakni memajukan kesejahteraan umum dalam bentuk meningkatkan kemakmuran rakyat.

²⁷⁷ Sebuah ketentuan yang relatif melindungi hak-hak masyarakat ditetapkan dalam pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, menyebutkan: dalam hal tidak ada lagi tersedianya secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud dalam pasal 24 ayat (1) pembukaan hak dapat dilakukan berdasarkan penguasaan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu pendahulunya dengan syarat: Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai hak yang berupa atas tanah, secara diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya. Prinsip yang demikian itu tidak berjalan dengan baik karena banyaknya terjadi penyimpangan pelaksanaan sistem pendaftaran tanah.

²⁷⁸ Lihat Pasal 3 UUPA yang berbunyi: Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataan masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain

Berbagai nilai abstrak yang secara umum terangkum dalam nilai holistik dan integralistik merupakan substansi yang harus dipedomani dalam penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT. Atau dengan kata lain, perwujudan nilai-nilai tersebut merupakan sesuatu yang mutlak dalam upaya mencapai tujuan penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT. Demikian pula suatu aksi memiliki makna jika mengindahkan nilai yang hakiki tersebut.

Kerangka pelaksanaan hukum berkenaan dengan pencapaian tujuan penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT, nilai-nilai tersebut melahirkan prinsip dasar yang dapat dituang dalam peraturan perundang-undangan maupun kebijakan pemerintah. Adapun prinsip dasar dalam penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT, antara lain:

- a. Kepercayaan merupakan prinsip yang bersumber dari ajaran agama yang dianut oleh masing-masing warga Negara Indonesia.²⁷⁹ Prinsip ini merupakan sendi utama baik dalam memiliki maupun memanfaatkan lahan. Sehingga setiap peraturan perundang-undangan (khususnya berkenaan dengan penggunaan, penguasaan, pemilikan

yang lebih tinggi. secara sepintas dapat diketahui, bahwa berdasarkan ketentuan ini Hak Masyarakat adat (juga hak).

²⁷⁹ Keagamaan telah dikuasai langsung oleh Pemerintah Daerah Tingkat 1, maupun Tingkat II, misal sejak tahun 1970an tanah pecatu bagi salah satu kekeluargaan di Sekotong barat telah beralih Hak Kepada Dinas Perkebunan Tingkat I juga pada berbagai desa lain. Pasal 5 hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan hukum nasional dan Negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya. segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang berdasar pada hukum agama.

dan pemanfaatan HAT) diharapkan menggunakan prinsip kepercayaan, dan nilai keagamaan.

b. Keseimbangan merupakan prinsip yang memperhatikan hubungan antar pribadi pemilik atau yang memanfaatkan lahan dengan pihak lain atau kepentingan umum dengan Negara. Hubungan ini disebabkan dengan hubungan yang selaras, dan seimbang antar berbagai kepentingan.

c. Memelihara dan meningkatkan kualitas tanah.

Penjelasan mana menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan kebijakan hukum pertanahan khususnya penerapan stelsel pendaftaran tanah pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, sebagai aset publik yang fungsinya tergantung pada komitmen pihak-pihak terkait, modal sosial²⁸⁰ merupakan basis pengelolaan kepentingan umum. Karena itu, patut digaris bawahi bahwa modal sosial yang perlu ditumbuh kembangkan tidaklah hanya yang berada dalam domain pemerintah, namun juga yang berada dalam domain masyarakat. Karena itu, kunci dari mobilitas modal sosial adalah penataan ulang interaksi antara pemerintah dan masyarakat Artinya, fokus perhatiannya bukanlah pada pemerintah (government), namun pada penyelenggaraan pemerintahan (governance).

²⁸⁰ Robert D. Putman, Francis Fukuyama, James Coleman, dan lain-lain menjelaskan bahwa dimensi modal sosial cukup lugas dan kompleks, karena konsep modal sosial lebih menekankan pada potensi kelompok dan pola-pola hubungan antar individu dalam suatu kelompok dan antar kelompok dengan ruang perhatian pada jaringan sosial, norma, nilai, dan kepercayaan antar sesama yang lahir dari anggota kelompok dan menjadi norma kelompok.

Berdasarkan pembahasan tentang konstruksi ideal stelsel publisitas negatif (berunsur positif) pada kebijakan hukum pertanahan dalam sistem pendaftaran tanah untuk mewujudkan nilai keadilan sosial, dapat dikemukakan konstruksi ideal kebijakan hukum pertanahan dalam tabel, sebagai berikut:

**Konstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi
Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan
PADA SISTEM PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH**

No	Unsur/ Komponen	Konstruksi Ideal
1	LANDASAN PENDAFTARAN	Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya (ps. 1 PP 18/2021).
2	DASAR	Asas-asas Hukum Sistem Pendaftaran HAT yaitu asas Sederhana, Aman, Terjangkau, Mutakhir dan Terbuka [ps. 2 PP 18/2021)
3	SUBSTANSI	Pelaksanaan Pendaftaran Hat: a. Dilakukan secara sistematis (perencanaan kerja secara

		matang dan penetapan oleh Menteri Agraria): pada wilayah-wilayah tertentu, sesuai ketentuan psl. 13 (2) PP 18/2021. b. Dilakukan secara sporadik (atas permohonan terhadap perorangan atau badan hukum dilakukan oleh BPN setempat atau ditetapkan oleh kepala kantor pertanahan setempat): sesuai ketentuan ps. 13 (3) dan (4) PP 18/2021.
4	TUJUAN	a. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-haklain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan (ps. 3.a. PP 18/2021) b. 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-satuan rumah susun yang sudah terdaftar; (ps. 3.b. PP 18/2021), c. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan (ps. 3.c. PP 18/2021)
5	PROSES	pada setiap tahap baik tahap PraPendaftaran, Pelaksanaan Pendaftaran, maupun Post Penerbitan Seripikat, benar-benar berlandaskan pada asas-asas hukum pendaftaran
6	PEMELIHARAAN DATA	Diperlukan data yang memuat keterangan-keterangan teknis dan yuridis obyek HAT (harus menyesuaikan data fisik dan yuridis dalam: peta pendaftaran tanah, daftar tanah, daftar nama, suratukur/ gambar situasi, buku tanah, serta sertipikat tanah dengan segala perubahan-perubahan yang terjadi

		kemudian) sesuai dengan psl. 12 PP 18/2021.
7	PENGAWASAN	Pengawasan terhadap sistem pendaftaran HAT ditugaskan kepada Kepala BPN/Menteri Agraria.

Uraian terdahulu menunjukan pelaksanaan sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, banyak terjadi penyimpangan asas-asas dalam sistem pendaftaran HAT, maka hasil penelitian ini memberikan konstruksi mengenai pentingnya konsistensi pelaksanaan asas-asas dalam ketentuan sistem pendaftaran HAT dengan menambah dan menegaskan pentingnya asas akurasi. Jika keberadaan asas akurasi bisa diwujudkan dalam sistem pendaftaran HAT maka dalam pelaksanaan asas akurasi tersebut harus disinkronkan dengan asas mutakhir dan terbuka yaitu untuk memperoleh hasil yang akurat maka diperlukan pula data-data yang akurat, dan data yang akurat akan diperoleh jika selalu ada pemutakhiran data, akan tetapi bukan sekedar pemutakhiran data terhadap sertipikat yang akan dijadikan obyek transaksi, melainkan pemutakhiran data mana harus didukung dengan teknologi yang mutakhir pula, sebagai contoh jika manusia sebagai makhluk hidup yang selalu berpindah-pindah saja bisa dibuatkan data kartu penduduk secara akurat dengan sistem online atau jika suatu kendaraan sebagai benda bergerak yang juga selalu diadakan transaksi setiap hari, atau jam atau menit dengan jumlah yang cukup banyak saja bisa dibuatkan data base yang cukup akurat, dengan pelayanan yang cepat dan terjangkau (terukur) maka semestinya tanah sebagai benda tetap akan lebih mudah diadakan data pemetaan dengan teknologi mutakhir. BPN

harus mampu melakukan pemutakhiran data tanah sebagaimana yang dilakukan oleh samsat terhadap pemutakiran dan pembenahan data kendaraan. Pemutakiran data tanah sudah semestinya meliputi pemetaan atas penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatannya secara akurat, sehingga pemuthakiran data semestinya meliputi pula pendataan atas luas atau jumlah bidang pemilikan HAT seseorang yang telah memiliki maksimal kepemilikan HAT.

Berkenaan dengan pemahaman dan usulan asas akurasi tersebut maka dapatlah kita bandingkan dengan asas kecermatan dalam sistem hukum administrasi Negara. Kecermatan merupakan salah satu asas formal di dalam Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik.²⁸¹ Asas kecermatan di sini dimaksudkan bahwa setiap Pejabat TUN disyaratkan agar pada waktu menyiapkan keluarnya suatu keputusan harus memperoleh pengetahuan tentang semua fakta yang relevan dari semua kepentingan yang terkait, tidak semena-mena, adil, menghormati hak-hak orang lain, mengakui persamaan derajat dan kewajiban antar sesama manusia, dan kalau perlu juga mempertimbangkan kepentingan pihak ketiga,²⁸²

Asas kecermatan mensyaratkan bahwa pihak yang berkepentingan, didengar (kewajiban mendengar), sebelum Camat dan Lurah dihadapkan pada

²⁸¹ S.F. Marbun, Peradilan TUN, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 148, lihat juga R. Soegijanto Tjakranegara, Hukum Acara Peradilan TUN di Indonesia (Hapertun Indonesia), Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 66, Dalam Adrian Sutedi, Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 182

²⁸² Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara, Cetakan Kelima, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 179. Ibid, Adrian Sutedi

suatu penerbitan Surat keterangan yang merugikan.²⁸³ Menurut Ateng Syafrudin,²⁸⁴ asas kecermatan dapat mensyaratkan bahwa pihak yang berkepentingan didengar dahulu melalui suatu perolehan informasi tentang adanya pihak yang melakukan peralihan hak atas tanah, sebelum mereka dihadapkan pada suatu keputusan yang merugikan, bila yang berkepentingan memperoleh kesempatan menjelaskan. Unsur-unsur yang harus dipenuhi pada saat menerapkan asas-asas kecermatan formal, antara lain suatu keputusan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat (penuh hati-hati)²⁸⁵ Asas kecermatan material menghendaki agar jangan sampai menimbulkan kerugian kepada seseorang akibat adanya Keputusan TUN yang tersembunyi. Asas kecermatan ini diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf c Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 (sebagaimana diubah dengan UU No. 9 Tahun 2004 tentang Amandemen UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara). Menurut Indroharto, ruang lingkup asas kecermatan formal adalah kecermatan pada waktu mempersiapkan pembentukan keputusan, beserta yang disebut asas fair play atau sikap jujur dari instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut,²⁸⁶ demikian juga dengan pelaksanaan sistem pendaftaran HAT. Pelaksanaan pendaftaran HAT seharusnya sudah diberlakukan suatu asas yang secara hukum bisa melindungi dan menjamin kepentingan masyarakat yang

²⁸³ Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Martosoewignjo, Sachran Basah, Bagir:Manan, H.M. Laica Marzuki, J.B.J.M. Ten Berge, P.J.J. van Buuren, F.A.M. Stroink, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law) Cetakan Kedelapan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 274.

²⁸⁴ Paulus Effendie Lotulung dalam Jazim Hamidi. Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia (Upaya Menuju "Clean and Stable Government), Cetakan Kesatu, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 144. lihat pula Adrian Sutedi. Op Cit, hlm. 182.

²⁸⁵ Adrian Sutedi. 2009, Op Cit, hlm. 182.

²⁸⁶ Ibid., hlm. 182

mendapatkan pelayanan atas pendaftaran tanah tersebut. Persoalan yang muncul adalah tidak sekedar kecermatan yang diperlukan dalam sistem pendaftaran HAT, akan tetapi lebih dari itu, karena menyangkut persoalan obyek HAT yang berkenaan dengan hajat hidup orang banyak, maka akan lebih tepatnya jika di dalam pelaksanaan sistem pendaftaran hak atas tanah terdapat Asas akurasi.

Akurasi dari makna bahasa adalah penuh minat (atau bisa diartikan dengan niat yang sungguh-sungguh, pen.), perhatian, seksama, teliti, hemat, berhati-hati.²⁸⁷ Akurasi lebih mendasarkan pada hasil, sehingga pelaksana asas akurasi dituntut untuk memiliki minat atau niat yang sungguh-sungguh, juga dituntut untuk memperhatikan dengan seksama, teliti, dan hemat artinya mereka harus mempersiapkan segala sesuatunya dengan cermat, pelaksana (BPN, Notaris-PPAT, Kepala Kecamatan dan Kelurahan) juga dituntut dengan berhati-hati artinya bahwa segala resiko menjadi tanggungjawab pelaksana. Implikasi dari berhati-hati disebabkan oleh adanya atau terdapatnya resiko atau tanggungjawab yang ditimbulkan jika pelaksana dalam melaksanakan tugasnya tidak akurat. Asas kecermatan adalah bagian dari asas akurat, jika kecermatan lebih mendasarkan pada kinerja subyek hukumnya maka akurasi lebih mendasarkan pada obyek hukumnya. Kecermatan yang dilakukan oleh subyek hukum belum tentu menghasilkan produk yang akurat, akan tetapi akurasi menuntut adanya kecermatan, sehingga dihasilkan sebuah produk yang akurat (tidak cacat). Kecermatan secara filosofi hukum lebih dekat pada suatu

²⁸⁷ Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, him. 211.

perikatan, karena belum tentu menimbulkan tanggung jawab timbal balik artinya bersegi satu, sedang akurasi secara filosofis hukum lebih dekat pada suatu perjanjian, karena menimbulkan dan mengikat tanggung jawab timbal balik artinya bersegi dua atau lebih diantara pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.

Misi dari sistem pendaftaran tanah tentang kepastian hukum dan perlindungan hukum, akan lebih konkrit pencapaiannya jika asas akurasi tersebut benar-benar dapat dilaksanakan. Sejalan dengan misi sistem pendaftaran HAT tersebut maka berkaitan dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997 di atas, A.P. Parlindungan mengatakan Bahwa:²⁸⁸ (a) Dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum,- (b) di jaman informasi ini maka Kantor Pertanahan sebagai kantor di garis depan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk suatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri. Informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan di mana terlibat tanah, yaitu data fisik dan yuridisnya, termasuk untuk satuan rumah susun, informasi tersebut bersifat terbuka untuk umum artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah/bangunan yang ada; (c) sehingga untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan sesuatu hal yang wajar.

²⁸⁸ A.P. Parlindungan, Pendaftaran Tanah Di Indonesia, Op Cit,.hlm. 2

Di Inggris pendaftaran tanah sebagaimana yang dikutip oleh A.P. Parlindungan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang dirumuskan oleh *Judicial Committee of the Privacy Council* sebagai berikut²⁸⁹

Untuk menyelamatkan orang yang berurusan dengan tanah terdaftar dari kesulitan dan biaya untuk pergi ke belakang Daftar untuk menyelidiki sejarah hak pencipta mereka dan untuk meyakinkan diri mereka (To save person dealing with registered land from the trouble and expense of going behind the Register in order to investigate the history of their author's title and to satisfy themselves of its validity).

Salah satu tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan perlindungan hukum kepada pemiliknya. Oleh karena itu, tindakan perlindungan akibat adanya pendaftaran tanah di Inggris dinyatakan lebih lanjut: ²⁹⁰

1. Definisi yang jelas dari sebidang tanah yang berlaku (dan setiap hak atas tanah lain yang dinikmati berdasarkan kepemilikan bidang tanah tersebut).
2. Nama dan alamat pemilik; Individu atau perusahaan.
3. Keterangan kepentingan apa pun yang mempengaruhi parsel, yaitu dinikmati oleh orang lain selain pemiliknya.

²⁸⁹ Ibid, hlm. 9.

²⁹⁰ Ibid. hlm 9.

Sehubungan dengan hal di atas, Sir Charles Fortescue Brickdate menyatakan ada 7 hal yang harus digabungkan dalam pendaftaran tanah tersebut, yaitu²⁹¹

1. Security, bertolak dari kemantapan sistem sehingga seseorang akan merasa aman atas hak tersebut baik karena membeli tanah tersebut ataupun mengikatkan tanah tersebut untuk suatu jaminan atas utang;
2. Simplicity, sederhana sehingga setiap orang dapat mengerti;
3. Accuracy, bahwa terdapat ketelitian dari sistem pendaftaran tersebut secara lebih efektif,
4. Expedition, artinya dapat lancar dan segera sehingga menghindari tidak jelas yang bisa berakibat berlarut-larut dalam pendaftaran tanah tersebut;
5. Cheapness, yaitu agar biaya tersebut dapat semurah mungkin;
6. Suitability to circumstances, yaitu akan tetap berharga baik sekarang maupun kelak di kemudian hari pendaftaran tersebut;
7. Completeness of the record, terdiri atas:
 - a. Perekaman tersebut harus lengkap lebih-lebih lagi masih ada tanah-tanah yang belum terdaftar;
 - b. Demikian pula pendaftaran dari setiap tanah tertentu dengan berdasarkan keadaan pada waktu pertempuran.

Penjelasan awal telah diterangkan misi dan visi sistem pendaftaran tanah, yaitu pendaftaran tanah merupakan sebuah rangkaian kegiatan menunjukan bahwa dalam praktik pendaftaran tanah oleh pemerintah

²⁹¹ Ibid., hlm. 10.

(dilaksanakan oleh BPN), ada berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut. Kegiatan mana berkaitan satu sama lain dalam satu kesatuan untuk tersedianya barang bukti guna memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat. Kegiatan tersebut harus dilakukan terus menerus, artinya menunjukkan pada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Teratur menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlangsung berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan menjadi data bukti menurut hukum, di mana kekuatan data hukum ini tidak sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah. Data terdiri dari data fisik (lokasi, jenis tanaman, bangunan, batas-batas) dan data yuridis (jenis hak, pemegang hak, jangka waktu, pembebanan). Yang dimaksud dengan wilayah adalah wilayah kesatuan administrasi pendaftaran, yang bisa meliputi seluruh wilayah negara (kelurahan, kecamatan, kota dan propinsi).

Ditinjau dari tujuan pendaftaran tanah tersebut terkandung maksud: 1) untuk memberikan kepastian hukum yaitu sebagaimana teori Gustav Radbruch di mana untuk memenuhi unsur penerapan dan pelaksanaan hukum, diperlukan tiga nilai dasar yang ingin dikejar dan perlu mendapatkan perhatian serius dari para pelaksana hukum yaitu Nilai Keadilan Hukum, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan Hukum. Perlindungan hukum kepada

pemegang hak atas suatu bidang tanah adalah bagian dari konsep kemanfaatan hukum, di mana pada hakekatnya hukum pertanahan bersifat melindungi pemilik HAT dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, sebagaimana diterangkan. 2) 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-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, sebagaimana diterangkan dalam manfaat dan tujuan asas publisitas dan tetap berorientasi pada konsep kepastian hukum. 3) untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Berkenaan dengan tujuan pendaftaran tanah khususnya pada ketentuan tertib administrasi dalam sistem pendaftaran tanah semestinya harus dimulai dari proses pra-pendaftaran ditingkat kelurahan. Terdapat surat-surat ganda/dobel khususnya surat letter D/C desa dan surat-surat Hak penguasaan/ pengelolaan atas tanah negara, menunjukkan bahwa ketentuan hukum tentang tertib administrasi ini belum terpenuhi atau belum tercapai. Sebagai contoh yang terjadi pada praktik pendaftaran tanah yaitu tentang pengukuran dan penetapan batas tanah seringkali tidak disaksikan kepala kelurahan/ pegawai kelurahan, keterlibatan kelurahan hanya pada saat pengumuman panitia A. Contoh lain mengenai ketidak- tertiban administrasi pada praktik pendaftaran tanah di tingkat kelurahan yaitu kantor kelurahan tidak mempunyai data pemetaan tanah diwilayahnya dan tidak kooperatif

terhadap pendaftaran HAT. Sebagai contoh terdapatnya penyimpangan prosedur pendaftaran HAT pada proses pengukuran khususnya pada asas *contradictoir delimitatie* (penentuan batas-batas tanah yang harus disetujui oleh tetangga yang mempunyai tanah dan berbatasan atau bersebelahan letak tanahnya dengan tanah yang dimohonkan), dalam praktik hal ini sering dilanggar.

Terhadap peralihan HAT dari tanah-tanah/bangunan atas peninggalan/warisan tidak terdapat proteksi atau aturan yang jelas terhadap anak dibawah umur/belum dewasa. Kantor kelurahan dan kecamatan tidak terdapat aturan yang jelas tentang pengesahan surat atas perbedaan nama yang tertulis dalam KTP dengan nama yang tertulis dalam sertipikat oleh para pihak, termasuk juga tidak akurat dalam menerbitkan surat keterangan janda/duda dan surat keterangan waris). Kantor kelurahan dan kecamatan masih sangat kental dengan simbol-simbol kekuasaan (elitis), dalam pelayanan yang berkaitan dengan surat-surat tanah lebih berpihak terhadap pengusaha atau orang-orang tertentu (orang-orang terpandang/ elit) sehingga tertib administrasi terkadang terabaikan, karena keadaan atau kondisi yang timpang antara kaum elit dan kaum miskin sering menjadi penyebab tidak berjalannya tertib administrasi. Tertib administrasi pada pra-pendaftaran tanah ditingkat kelurahan tidak didukung oleh standarisasi birokrasi ditingkat kelurahan, selain keadaan dan kondisi kantor kelurahan yang tidak memenuhi standar birokrasi, juga kondisi SDM ditingkat kelurahan juga tidak sesuai dengan yang diharapkan, perilaku para aparat kelurahan yang cenderung

mengabaikan tentang tertib administrasi juga merupakan salah satu penyebab ketidak tertiban tersebut.

B. Regulasi Pendaftaran Tanah Diberbagai Negara

Rangkaian kegiatan pendaftaran tanah oleh pemerintah (dilaksanakan oleh BPN), dalam penyelenggaraanya dibantu oleh pejabat lain. Proses pra-pendaftaran mempunyai keterkaitan pada kelengkapan dan pengesahan bukti surat- surat tanah di Notaris-PPAT, atau pejabat yang berwenang untuk hal tersebut. Sebagai contoh dalam hal peralihan/ pembebanan HAT dengan surat-surat/ alas hak letter D/C desa atau penguasaan/pengelolaan HAT Negara, BPN dan Notaris- PPAT mendasarkan kelengkapan surat-surat yang dibuat dan disahkan oleh kantor kelurahan dan kecamatan. Pelaksanaan peralihan/pembebanan HAT yang sudah bersertipikat Notaris- PPAT mendasarkan keabsahan/keakuratan sertipikat pada pengecekan sertipikat di kantor BPN setempat di mana tanah/ bangunan tersebut berada.

Praktik birokrasi pra-pendaftaran tanah dalam hal pembuatan dan pembacaan serta penanda-tanganan akta-akta Notaris-PPAT pelaksanaannya seringkali menyimpang terhadap ketentuan UU/Peraturan Jabatan Notaris-PPAT. Penyimpangan tersebut sangat berpengaruh terhadap keberhasilan tujuan sistem pendaftaran hak atas tanah. Salah satu keberhasilan tujuan sistem pendaftaran tanah harus didukung oleh sistem penyelenggaraan pendaftaran tanah baik secara administratif maupun dukungan tehnologi. Tidak terdapat aturan yang jelas atas penggunaan tehnologi mutakhir di

kantor Notaris- PPAT atas pendaftaran HAT adalah bentuk kelemahan sistem (tidak di dasarkan pada tanggungjawab dan kepentingan yang sama karena tidak ada keseimbangan antara hak dan kewajiban). Lemahnya pengawasan terhadap kinerja birokrasi dan pelayanan publik BPN.

Kondisi existing sistem pendaftaran stelsel publisitas negatif (berunsur positif) sangat terlihat pada tahap post- penerbitan sertipikat, di mana tahap ini seakan-akan tidak menentukan apapun, disebabkan terdapatnya ketidak-pastian hukum terhadap pemegang sertipikat HAT (sewaktu-waktu pemegang HAT masih dimungkinkan digugat oleh pihak ketiga, bahkan orang yang tidak punya kepentingan atau tidak punya hubungan dengan kepemilikan HAT bisa melakukan pemblokiran atau gugatan hanya didasarkan pada photocopy sertipikat). Sekalipun terdapat lembaga penyelesaian sengketa di BPN sifatnya mediasi, akan tetapi belum diatur secara tegas dan belum mempunyai payung hukum yang kuat. Para pihak yang bersengketa lebih suka memilih penyelesaian sengketa HAT di pengadilan negeri dari pada penyelesaian sengketa melalui mediasi atau penyelesaian sengketa melalui lembaga administrasi Negara atau PTUN. Tanah-tanah yang menjadi obyek sengketa lebih banyak didominasi oleh HAT yang sudah bersertipikat (>90% sengketa HAT didominasi HAT bersertipikat).

Kondisi yang demikian itu disebabkan oleh beberapa faktor, diantara faktor-faktor penyebab tidak tercapainya tujuan dari sistem pendaftaran tanah adalah terjadinya berbagai penyimpangan yaitu: 1) Penyimpangan terhadap asas sederhana. 2) Penyimpangan terhadap asas aman. 3) Penyimpangan

terhadap asas terjangkau. 4) Penyimpangan terhadap asas mutakhir. 5) Penyimpangan terhadap asas terbuka. 6) Penyimpangan terhadap HAT berfungsi sosial. 7) Penyimpangan terhadap penguasaan dan pemilikan HAT yang melebihi batas. 8) Penyimpangan terhadap penggunaan dan pemanfaatan HAT yang tidak sesuai dengan peruntukannya. 9) Penyimpangan terhadap penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan HMN atas tanah (pemberian HGB/HGU/HP yang tidak sesuai jangka waktu, tidak sesuai peruntukan, serta adanya tumpang tindih pengaturan antar departemen atau lembaga). 10) Penyimpangan terhadap penyelesaian sengketa HAT. Terkait dengan pendaftaran tanah, penulis hanya akan membahas notaris dalam 2 (dua) sistem hukum (aliran) yang berlaku di kebanyakan negara di dunia.

Secara umum terdapat dua aliran dalam praktik pendaftaran tanah pertama kali di dunia, yakni Notaris Latin dan Anglo Saxon. praktik pendaftaran tanah pertama kali Latin diadopsi oleh negara yang menganut Sistem Hukum Sipil (*Civil Law System*), sedangkan praktik pendaftaran tanah pertama kali Anglo Saxon diadopsi oleh negara yang menganut Sistem Hukum Kasus (*Common Law System*).²⁹² Perbedaan antar aliran itu terletak pada fungsi yang dijalankan masing-masing praktik pendaftaran tanah pertama kali..

Kelompok negara yang menganut *civil law system* adalah negara-negara Eropa seperti Belanda, Prancis, Luxemburg, Jerman, Austria, Swiss,

²⁹² Media Notariat, Edisi VII, Juli 2008, hlm.52

Skandinavia, Italia, Yunani, Spanyol dan juga negara-negara bekas jajahan mereka. Untuk kelompok yang termasuk dalam negara yang menganut *common law*, misalnya Inggris, Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan Afrika Selatan, sedangkan untuk kelompok notariat negara-negara Asia dan Afrika, yaitu Turki, Israel, Mesir, Irak, Jepang, Cina, Ethiopia, Liberia, Sri Lanka, India dan Korea Selatan.²⁹³

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem hukum *Civil Law* seperti halnya negara-negara lain di dunia yang juga menganut sistem hukum *Civil Law*, mempunyai afiliasi dengan *The International Union* (disingkat menjadi “UINL” atau “Union”). Anggota UINL dikelompokkan berdasarkan benua, yaitu Eropa, Amerika, Afrika dan Asia. Berikut ini beberapa negara dari keempat benua tersebut yang termasuk dalam UINL.

Tabel 5.1
Daftar Anggota UINL

Benua	Negara
Eropa (35 Negara)	Albania, Andorra, Armenia, Austria, Belgium (FR) / (NL), Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, France, Germany, Greece, Georgia, Hungary, Italia, Latvia, Lithuania, London (UK), Luxembourg, Macedonia (FYROM), Malta, Moldavia, Monaco, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Russia, San Marino, Slovakia, Slovenia, Spain, Switzerland, Turkey, Vatican.
Amerika (23 Negara)	Argentina, Bolivia, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominican Republic,

²⁹³ Supriadi, *Etika & Tanggung Jawab Profesi Hukum Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 50

	El Salvador, Ecuador, Guatemala, Haiti, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Puerto Rico, Uruguay, United States (hanya State of Louisiana) dan Venezuela.
Afrika (16 Negara)	Algeria, Benin, Burkina Faso, Cameroon, Central African Republic, Chad, Congo, Gabon, Guinea, Ivory Coast, Mali, Mauritius, Morocco, Niger, Senegal dan Togo.
Asia (3 Negara)	China (Republik Rakyat China), Indonesia, Jepang.

Sumber : www.uinl.org diunduh pada tanggal 8 Pebruari 2022.

C. Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan

Melihat kenyataan terjadinya banyak penyimpangan dalam pelaksanaan sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, kiranya sudah saatnya untuk dibangun model rekonstruksi kebijakan hukum sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Rekonstruksi terhadap perlindungan masyarakat atas kewenangan hak penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah, harus dibangun berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, sebagai falsafah Negara. Pancasila tidak hanya memiliki kerangka ontologis dan kerangka normatif bagi rakyat Indonesia, tetapi juga memiliki kerangka operasional yang sangat kokoh bagi kerangka kehidupan berbangsa dan bernegara. Sila Pertama menyajikan "kerangka ontologis" yaitu Ketuhanan YME diyakini sebagai sumber nilai, sumber kebenaran, dan sumber makna, yang dipercayai sebagai sesuatu yang bersifat harus dan sekaligus dipandang cukup mulia untuk diperhatikan dan menuntut kesetiaan

serta ketaatan kita²⁹⁴. Sila kedua Pancasila menjadi "kerangka normatif" (manusia) Indonesia, sila ketiga menyodorkan "tesis persatuan" sebagai "kerangka operasional" dalam kehidupan berbangsa, sila keempat memberi "tesis kerakyatan sebagai "kerangka operasional" dalam kehidupan bernegara, sedang sila kelima mematok "tesis keadilan sosial" sebagai "kerangka operasional" dalam ranah hidup bermasyarakat.²⁹⁵

Perspektif makna kesejahteraan sosial hukum, hukum tidak dilihat sekedar aturan-aturan normatif yang abstrak, tetapi sebagai sesuatu yang "konkrit". Ia menghadapi orang-orang yang konkrit, pada suatu waktu tertentu, dan mempunyai latar belakang tertentu pula. Kita tidak berhadapan dengan hukum sebagai idea, tetapi "law as it is in human (inter-) action". Tidak hanya itu, hukum juga sejatinya merupakan upaya manusia untuk menata, menertibkan, dan menjaga kehidupan bersama secara tertib. Istilah lain dinyatakan bahwa hukum hanyalah salah satu dari sekian banyak bentuk upaya manusia mengatur tertib hidup bersama dalam kata lain hukum untuk mengatur sosial masyarakat (socio legal). Satjipto Rahardjo mengatakan "Membangun Negara Hukum Indonesia tidak dapat berangkat dari kosmologi bangsa atau masyarakat lain, kecuali kosmologi Indonesia"²⁹⁶

²⁹⁴ Bernard L. Tanya, Proyeksi nilai-nilai Pancasila sebagai basis Pembaharuan Hukum Pidana (Max L. Stackhouse, "The Location of the Holy" Jurnal of Religious Ethics, 4/1/1996, hlm. 70) makalah seminar nasional, trunojoyo madura, 19 November 2009, hlm 1-2.

²⁹⁵ Bernard L. Tanya, Ibid. hlm. 2

²⁹⁶ Satjipto Rahardjo, Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya, Genta Press, Cetakan 1, Jul 2008 hlm. 114,... Jadi hukum yang ideal di Indonesia yaitu secara kreatif harus didasarkan apa yang Indonesia miliki, konsep-konsep, ide-ide modern hanya bisa dilaksanakan dengan baik jika dibangun diatas konsep-konsep dan ide-ide tradisi (akar budaya) yang dimiliki Indonesia yaitu hukum kearifan- kearifan lokal yang hidup dan berkembang di Indonesia, seperti musyarawah, gotong-royong, dan harmonisasi lokal serta

Indonesia sebagai negara berkembang oleh Fred W. Riggs digolongkan ke dalam negara yang intransisional,²⁹⁷ perlu dibangun (direkonstruksi) kebijakan hukum pertanahan, khususnya pilihan penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN. Pembangunan mana harus berorientasi pada pembangunan (rekonstruksi) kebijakan hukum pertanahan yang berkultur dan terstruktur rasional-egaliter, bukan sistem birokrasi rasional- hirarkis sebagaimana dikembangkan oleh teori birokrasi modern Weber. Paradigma kekuasaan yang dipakai dalam pembangunan hukum di Indonesia perlu dirubah dan diganti dengan Paradigma moral yang diidealkan memiliki seperangkat nilai yang egalitarian, demokratis, pluralistis dan proffesional untuk membangun masyarakat madani (civil society).²⁹⁸

Pendekatan hukum progresif sangat relevan untuk melakukan rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN yang berbasis nilai keadilan sosial.²⁹⁹ Rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan pada sistem hukum harus diawali dengan pembebasan dari kekangan kebijakan politik hukum agraria (termasuk dalam

yang lain, sesuai dengan akar budaya Indonesia yaitu sebagaimana nilai-nilai atau ide-ide dasar yang telah dituangkan dalam falsafah Pancasila dan UUD 1945.

²⁹⁷ Lijan Poltak Sinambela, dkk, Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi, Bumi Aksara Cetakan 4, Jakarta 2008, hlm 61.

²⁹⁸ Esmi Warassih, Op Cit. hlm. xv

²⁹⁹ Bahwa landasan kebijakan hukum pertanahan, adalah falsafah UUPA yang dilandaskan pada pasal 33 ayat (3) UUD NKRI 1945, ditujukan untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh masyarakat dalam kaitannya dengan perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam, khususnya tanah menurut penulis perlunya penegasan falsafah UUPA tersebut dalam asas hak kodrati atas tanah, di mana hak atas tanah sama dengan hak atas papan maka hal mana harus disejajarkan dengan hak hidup lainnya seperti hak atas pangan dan hak atas sandang. Dalam konvensi PBB memberikan penegasan bahwa Hak atas pangan, papan dan sandang merupakan hak asasi manusia.

hal ini adalah kebijakan hukum pertanahan) existing, menuju kepada konstruksi kebijakan hukum pertanahan yang baru (kebijakan hukum pertanahan ideal), yang mengarahkan hukum pada pencapaian kebahagiaan sebagai cermin terwujudnya nilai keadilan sosial.

Pendekatan hukum progresif merupakan bagian dari proses *searching for the truth* (pencarian kebenaran) yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif bertolak dari realitas empirik, kebijakan hukum pertanahan terhadap pilihan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) pada sistem pendaftaran tanah pada kenyataannya menimbulkan ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas dari sistem pendaftaran tanah tersebut dalam praktiknya, terlihat adanya pembiasan antara kebijakan hukum pertanahan ideal terhadap kebijakan hukum pertanahan existing.

Pendekatan hukum progresif, menempatkan manusia berada di atas hukum. Hukum hanya menjadi sarana untuk menjamin dan menjaga berbagai kebutuhan manusia. Hukum tidak lagi dipandang sebagai suatu dokumen yang absolut dan ada secara otonom. Nonet & Selznick memberi gambaran bahwa hukum (UUPA) yang berlaku sejak tahun 1961 tersebut, hanyalah mendorong lembaga-lembaga hukum untuk menafsirkan kekuasaan mereka secara sempit, menjauhkan diri dari isu-isu kebijakan hukum pertanahan yang ada dan bersembunyi dibalik selubung netralitas dan

menghindari prakarsa.³⁰⁰ Hukum progresif yang bertumpu pada manusia, membawa konsekuensi pentingnya kreativitas.

Kreativitas dalam konteks penerapan hukum pada sistem pendaftaran tanah, selain dimaksudkan untuk mengatasi ketertinggalan hukum khususnya pilihan stelsel publisitas negatif (berunsur positif), yang sudah berusia seratus tahun lebih, secara lugas Satjipto Rahardjo dalam bahasa Jawa dikatakan bahwa kebijakan hukum (termasuk kebijakan hukum pertanahan pada stelsel publisitas negatif berunsur positif, pen.) keponthal-ponthal mengatasi ketimpangan hukum yang terjadi dalam konflik-konflik hukum.³⁰¹

Kebijakan hukum dalam pembangunan sistem pendaftaran tanah memerlukan penelitian secara mendalam, baik mengenai struktur, substansi, dan kultur masyarakat (social culture). Lawrence M. Friedman menegaskan bahwa komponen budaya (culture) merupakan motor penggerak bagi sebuah tatanan hukum,³⁰² tentunya tidak terkecuali tatanan hukum sistem pendaftaran tanah pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN. Seiring dengan semakin derasnya kecenderungan global terhadap penguasaan dan penggunaan tanah, semakin dirasakan pula perlunya melakukan pembaruan

³⁰⁰Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif*, terjemahan *Law and Society in Transition, Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978, Raisul Muttaqien, Nusamedia, Bandung, Cetakan ke 2, Agustus 2008, hlm 94.

³⁰¹Satjipto Raharjo mempertegas kreativitas dalam menjalankan kebijakan hukum pertanahan juga dimaksudkan untuk membuat terobosan-terobosan hukum bila perlu melakukan rule of breaking terhadap stelsel publisitas negatif (berunsur positif) yang dipandang sudah tidak efektif dan efisien serta tidak bertanggungjawab. Terobosan-terobosan ini diharapkan dapat mewujudkan tujuan kemanusiaan melalui bekerjanya hukum pada sistem birokrasi dan pelayanan publik di bidang pertanahan, yaitu hukum yang membuat bahagia. Lihat dalam; Satjipto Raharjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Loc Cit.

³⁰² Lawrence M. Friedman *Legal Culture and Welfare State*", dalam Gunther Teubner (Ed), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin-New York: Walter de Gruyter, Op Cit, 1986 William J. Chambliss & Robert B. Seidman, Op Cit, 1972. dalam Esmi Warassih, *Panata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Op Cit. hlm. xvii

pola pikir yang mendasari terbitnya berbagai kebijakan di bidang pertanahan, khususnya melihat kembali dan melakukan rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan pada pilihan stelsel publisitas negatif (berunsur positif). Tidaklah cukup jika pranata hukum hanya dilihat secara konvensional sebagai sebuah produk normatif. Esmi Warassih³⁰³ Hukum dan kebijaksanaan pemerintah pada sistem pendaftaran tanah merupakan variabel yang memiliki keterkaitan yang sangat erat, karena semua perencanaan dan pengimplementasian kebijaksanaan pemerintah pada sistem pendaftaran tanah selalu dilakukan dalam bingkai hukum (hukum kekinian).

Konsep rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan akan mencapai keadilan substantif jika melalui pendekatan hukum progresif. Hukum progresif merupakan koreksi terhadap kelemahan kebijakan hukum pertanahan pada konsep sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi dan prosedur, sehingga sangat berpotensi meminggirkan kebenaran dan keadilan.³⁰⁴ Konsep hukum yang digagas oleh Satjipto Rahardjo

Ini berangkat dari kenyataan bahwa dalam praktik-praktik hukum tidak terkecuali hukum (kebijakan hukum pertanahan) dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, tampak sekali intervensi perilaku aktor terhadap normatifitas dari hukum. Berdasarkan kenyataan itu, maka dibangunlah teori bahwa hukum (termasuk di dalamnya sistem birokrasi dan pelayanan publik

³⁰³ Esmi Warassih, *Panata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Op Cit.hlm. xvii.

³⁰⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Op Cit. hlm 12.baca pula hlm 131.

BPN, pen.) bukan hanya urusan peraturan semata (a business of rules), tetapi juga perilaku (matter of behavior).

Teks-teks hukum menurut William Twining selalu merupakan finite-closed scheme of permissible justification akan selalu berhadapan dengan kehidupan sosial yang terus berubah dan bergerak secara dinamis. Persoalan krusial terkait dengan hukum adalah bagaimana sesuatu yang terus berubah dan bergerak secara dinamis itu dapat ditangkap dan kemudian diwadahi secara sempurna ke dalam rumusan atau kalimat-kalimat hukum.

Berkenaan dengan konsep hukum progresif tersebut maka hukum (kebijakan hukum pertanahan, pen.) harus selalu peka terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat, baik lokal, nasional, maupun global. Hukum progresif menolak status quo (termasuk di dalamnya kebijakan hukum pertanahan pada pilihan stelsel publisitas negatif berunsur positif, pen.) yang sudah berlaku ratusan tahun dan tidak membawa pada keadilan substantif terhadap pemegang HAT (stelsel publisitas negatif berunsur positif tersebut tidak melindungi, tidak membuat aman, tidak membuat tentram dan penuh dengan ketidakpastian karena tidak adanya jaminan hukum terhadap produk sertifikat HAT yang dihasilkannya). Hukum progresif terpanggil untuk melakukan pembebasan pengekangan oleh stelsel publisitas negatif berunsur positif pada sistem hukum pertanahan dan tampil melindungi rakyat menuju kepada ideal hukum.³⁰⁵

³⁰⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Op Cit. hlm 18.

Menjalankan hukum (termasuk di dalamnya kebijakan hukum pertanahan, pen.) tidak sama dengan menerapkan teks- teks peraturan saja (textstual), tetapi mencari dan menemukan makna sebenarnya dari suatu peraturan (contextstual), sebab hukum adalah sesuatu yang syarat dengan makna dan nilai. Makna dan nilai hukum menghendaki kebahagiaan bagi seluruh anggota masyarakat. Kerangka pencapaian kebahagiaan, peraturan tidak cukup hanya dibaca dengan menggunakan kecerdasan intelektual/rasional semata. Diperlukan cara berfikir dengan menggunakan kecerdasan yang sempurna yaitu kecerdasan spiritual atau sama dengan makna kecerdasan religius.

Penggunaan kecerdasan spiritual dalam pemahaman hukum, memberi pandangan penting kepada kita untuk; Pertama mencari jalan baru (rule breaking) dan tidak membiarkan hukum terkekang oleh cara menjalankan hukum yang lama dan tradisional, hukum lebih banyak mengakui keadilan. Kedua makna yang lebih mendalam hendaknya menjadi ukuran baru dalam menjalankan hukum dan bernegara hukum, sehingga setiap orang dalam kapasitasnya masing-masing didorong untuk selalu bertanya kepada nurani tentang makna hukum lebih mendalam. Ketiga hukum hendaknya tidak hanya dijalankan menurut prinsip logika saja, tetapi dengan perasaan, kepedulian, dan semangat keterlibatan (compassion) kepada bangsa. Melalui penggunaan kecerdasan spiritual ini maka hukum akan menjadi institusi yang berfungsi untuk mencapai kebahagiaan publik.

Sejalan dengan pemikiran hukum progresif maka dalam melakukan rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan diperlukan suatu pendekatan religius. Pendekatan religius merupakan amanat dan sekaligus tuntutan Bangunan Nasional dan Bangunan Hukum Nasional, oleh karena itu pembaharuan (Rekonstruksi Hukum) Sistem Hukum Nasional harus sesuai dengan Sistem Hukum Nasional yang berPancasila,³⁰⁶ yaitu mengandung tiga pilar utama:

1. Pertama pilar Ketuhanan (religius), di mana rambu-rambu hukum nasional menuntut adanya pendekatan religius, begitu juga tanah sebagai hak kodrati setiap manusia dari Tuhan, sehingga tanah dan manusia mempunyai hubungan yang sangat erat yaitu hubungan yang tidak terpisahkan, oleh karena itu kebijakan hukum pertanahan menuntut adanya pendekatan religius dalam pengambilan maupun penerapan kebijakannya. Kebijakan hukum pertanahan harus mampu menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, bukan nilai-nilai kapitalisme atau sekulerisme.
2. Kedua yaitu pilar kemanusiaan (humanistik), di mana Bangsa Indonesia melihat manusia sebagai satu umat, suatu kesatuan, yang mengandung arti tidak adanya manusia kelas tinggi dan rendah. Kebijakan hukum pertanahan harus di dasarkan suatu konsep keadilan yang tidak memihak pada golongan manapun atau tidak memihak pada kelas apapun, sehingga

³⁰⁶ Barda Nawawi Arief, Pendekatan Keilmuan dan Pendekatan Religius dalam. Rangka Optimalisasi dan Reformasi Penegakan Hukum (Pidana) di Indonesia, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, cetakan kedua, Januari 2011, hlm. 51.

kebijakan hukum pertanahan bersifat non-diskriminatif, pilar kemanusiaan HAT bangsa- bangsa secara holistik menolak adanya Herrenvolk dan Sklaven Volk, menentang bangsa penjajahan dan bangsa yang dijajah. Diakui dan dilindunginya bangsa-bangsa, yang berarti secara implisit diakui pula hak komunal (dalam konsep hukum tanah nasional mewajibkan adanya tanah sebagai fungsi sosial). Hak bangsa-bangsa maupun hak komunal terdiri dari individu-individu sehingga konsep HAT juga mengakui adanya hak individu yang dikenal dengan hak milik atas tanah.

3. Ketiga yaitu pilar kemasyarakatan (demokratik, kerakyatan, dan keadilan sosial) di mana tujuan hidup manusia Indonesia adalah pencapaian hidup bahagia, tidak mungkin bisa tercapai jika sekedar dilihat dari konsep individu, akan tetapi konsep yang diperlukan adalah konsep kebangsaan. Segala perbuatan-perbuatan kita yang mengenai hidup bersama, dalam istilah jawa "bebrayan" selalu hendak berdiri di atas dasar kekeluargaan, di atas dasar musyawarah, di atas dasar demokrasi, di atas dasar yang kita namakan kedaulatan rakyat. Bukan sekedar sebagai selogan akan tetapi harus diwujudkan sebagai usaha mencapai bentuk masyarakat yang di cita-citakan, yaitu masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Dalam konsep ini kebijakan hukum pertanahan harus memperhatikan hak atas tanah sebagai fungsi sosial. Sebagaimana sumber hukum tanah kita adalah hukum tanah adat, keberadaan hak atas tanah komunal dilindungi dan diakui sebagai bagian dari fungsi tanah sebagai fungsi sosial.

Berdasarkan pembahasan tentang konstruksi stelsel publisitas progresif³⁰⁷ pada kebijakan hukum pertanahan dalam sistem pendaftaran tanah, dapat dikemukakan konstruksi stelsel publisitas progresif kebijakan hukum pertanahan dalam tabel, sebagai berikut:

**Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi
Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan**

No	Unsur/Komponen	Konstruksi
1	LANDASAN PENDAFTARAN	Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang- bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun

³⁰⁷Arti progresif pada konstruksi stelsel publisitas progresif ini adalah dalam penerapan pertanggungjawaban atas proses pendaftaran tanah dari pra- pendaftaran, pelaksanaan pendaftaran dan post pendaftarannya dengan menggunakan term and conditions apply artinya berlaku ketentuan waktu untuk menentukan kepastian hukum dari kepastian hak atas tanah yang bersifat tidak mutlak menjadi kepastian hukum secara mutlak, dengan pertimbangan jangka waktu 18 tahun, pertimbangan ini adalah mengacu pertimbangan usia dewasa untuk melakukan perbuatan hukum. Asumsi ini dengan pertimbangan bahwa dalam proses peralihan hak atas tanah khususnya hak waris bagi anak-anak yang masih dibawah umur yang kehilangan haknya di waktu masih belum sehat akal dan di bawah pengampuan pada saatnya masih bisa melakukan gugatan atas haknya jika terjadi ketidakadilan dalam peralihannya. Sebaliknya dalam kondisi tertentu Negara bisa memberikan kebijakan pendaftaran tanah khususnya tanah-tanah adat dengan tetap aspiratif dan responsive terhadap aturan hukum adat setempat yang kurang sejalan dengan hukum tanah nasional, dengan mengacu pada prinsip- prinsip keadilan menurut hukum adat yang sudah berlaku dan dirasa adil bagi masyarakat adat.

		serta hak-hak tertentu yang membebaninya (ps. 1 PP 18/2021).
2	DASAR	Asas-asas Hukum Sistem Pendaftaran HAT yaitu asas Sederhana, Aman, Terjangkau, Mutakhir dan Terbuka (pasal 2 PP 18 Tahun 2021) dan asas Kodrati HAT, asas Akurasi (rekomendasi hasil penelitian)
3	SUBSTANSI	Pelaksanaan HAT Pendaftaran: - Dilakukan secara sistematis (perencanaan kerja secara matang dan penetapan oleh Menteri Agraria): pada wilayah-wilayah tertentu, sesuai ketentuan psl. 13 (2) PP 18/2021. - Dilakukan secara sporadik (atas permohonan terhadap perorangan atau badan hukum dilakukan oleh BPN setempat atau ditetapkan oleh kepala kantor pertanahan setempat):sesuai ketentuan psl. 13 (3) dan (4) PP 18/2021. - Memenuhi unsur-unsur penerapan dan pelaksanaan hukum yaitu: Keadilan Hukum, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan Hukum. - Memenuhi prinsip keadilan dan keadilan sosial - Memenuhi prinsip keadilan substantif (perlindungan hukum bagi pemegang HAT; keamanan, kesehatan, keselamatan dan kenyamanan/kebahagiaan) - Sesuai dengan asas-asas hukum pertanahan dan pendaftaran HAT (asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka) - Sesuai dengan asas hak kodrati atas tanah (hak

		atas tanah sama dengan hak atas pangan dan sandang) h. Sesuai dengan asas akurasi HAT i. Adanya keseimbangan hubungan hukum para pihak dalam pendaftaran HAT, (baik hak. maupun kewajibannya) j. Adanya keseimbangan hubungan hukum. antara Notaris-PPAT dengan BPN dalam pendaftaran HAT, (baik hak maupun kewajibannya) k. Adanya keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan sosial terhadap penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan HAT l. Adanya keseimbangan antara kepentingan masyarakat dengan kepentingan Negara (HMN) terhadap penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan HAT m. Adanya penataan struktur kelembagaan, antar departemen terhadap HAT n. Adanya penataan administrasi (data base) pada sistem birokrasi dan pelayanan publik o. Adanya fungsi pengawasan yang lebih terfokus pada pelaksanaan sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN maupun Notaris- PPAT dalam pendaftaran tanah. p. Adanya payung hukum terhadap penyelesaian sengketa tanah melalui lembaga mediasi di BPN (perlu dibentuk hakim ad-hoc di tingkat MA dalam penyelesaian sengketa tanah)
--	--	--

		q. Adanya pertanggungjawaban Notaris-PPAT dan BPN terhadap hasil/produk sertipikat
4	TUJUAN	a. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan (ps. 3.a. PP 18/2021) dan terlindungi secara hukum atas hak yang dimilikinya. (rekomendasi hasil penelitian) b. Surat keterangan tanah, surat keterangan ganti rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan Tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa/lurah camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah. c. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenal bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar; (ps. 3.b. PP 18/2021), termasuk berkewajiban atas pemutakhiran data serta bertanggungjawab atas informasi seluruh data yang disediakan. (rekomendasi hasil penelitian)

		d. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan (ps. 3.c. PP 18/2021) e. Terwujudnya hubungan hukum yang seimbang antara pihak-pihak berkepentingan dengan pemerintah, berorientasi pada keseimbangan hak dan kewajiban dalam sistem pendaftaran HAT.
--	--	--

Tambahkan table pasal-pasal sebelum dan sesudah rekonstruksi

no	Pasal Sebelum direkonstruksi	Sesudah di Rekonstruksi
	Pasal 97 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa Surat keterangan tanah, surat keterangan ganti rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan Tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa/lurah camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah.	Pasal 97 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa Surat keterangan tanah, surat keterangan ganti rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan Tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa/lurah camat dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

1. Regulasi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Pendaftaran Tanah Persil belum berkeadilan. Kebijakan pendaftaran tanah adat pada saat ini sudah berbasis nilai keadilan. *Stelsel publisitas negatif (berunsur positif)* telah mendorong adanya birokrasi yang *sentralistik*, hal mana disebabkan karena dalam sistem pendaftaran tanah adat tidak terdapat pertanggungjawaban yang jelas atas produk sertifikat tanah sebagai hasil dari pelaksanaan pendaftaran. Tidak adanya tanggungjawab ini telah menumbuhkan kultur birokrasi BPN yang terjebak dalam pengembangan kultur vertikal daripada horisontal (kultur yang lebih berorientasi pada kepentingan publik). Sentralistik birokrasi BPN telah menyebabkan menjamurnya patologi dalam bentuk berbagai tindakan penyimpangan kekuasaan, yang menyebabkan terjadinya penyimpangan asas-asas pada sistem pendaftaran tanah. Patologi birokrasi BPN muncul karena norma dan nilai-nilai yang menjadi acuan bertindak pada sistem birokrasi pendaftaran tanah di BPN lebih berorientasi pada kepentingan politik kekuasaan, bukan berorientasi pada pelayanan publik. Semua disebabkan karena kebijakan hukum pertanahan selalu ditentukan oleh pusat, hal mana menunjukkan kuatnya budaya sentralistik birokrasi pada sistem pendaftaran tanah di Indonesia. Kebijakan hukum pertanahan pada stelsel publisitas negatif (berunsur positif) dalam sistem pendaftaran tanah belum

menunjukkan tercapainya pelayanan yang baik pada sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan di Indonesia. Sehingga cita-cita hukum untuk terwujudnya keadilan sosial dalam kebijakan hukum pertanahan pada pendaftaran tanah adat masih jauh dari nilai-nilai keadilan.

2. Kelemahan-kelemahan Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil saat ini, kelemahan-kelemahan kebijakan pendaftaran tanah adat yang berbasis nilai keadilan sosial. Untuk itu dari seluruh penjelasan pada bab IV diperlukan adanya rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan khusus nya pada pendaftaran tanah dari persil terdapat kelemahan dari aspek regulasi, kelemahan dari aspek structural hukum, kelemahan dari aspek budaya hukum, yang mendasari sistem pendaftaran tanah pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN Seiring dengan berkembangnya demokrasi di Indonesia, maka dalam kenyataan yang berkembang terhadap ketidakpuasan pada stelsel publisitas negatif (berunsur positif pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, semakin hari telah meningkat secara progresif. Kebebasan berpendapat dan kebebasan informasi tentang pertanahan antar Negara maupun antar bangsa sudah mutlak tidak terelakkan.

3. Rekonstruksi Surat Pengakuan Hak Atas Tanah Dalam Regulasi Pendaftaran Tanah Persil Yang Berbasis Nilai Keadilan. Sejalan dengan pemikiran hukum progresif maka dalam melakukan rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan diperlukan suatu pendekatan religius. Rekonstruksi Pasal 97 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021

Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa Surat keterangan tanah, surat keterangan ganti rugi, surat keterangan desa, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan Tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa/lurah camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah. Dengan di hapuskan kata hanya berarti pebuktian dari surat penguasaan dan atau keterangan dapat diproses untuk dilakukan pendaftaran tanah di BPN.

B. Saran

1. Pendaftaran tanah adat perlu dilaksanakan secara terus menerus dan berkesinambungan terhadap seluruh bidang tanah yang ada di desa/kelurahan secara lengkap untuk terciptanya tertib pertanahan di seluruh wilayah Republik Indonesia.
2. Kepada masyarakat supaya tidak merasa enggan dalam melaksanakan pendaftaran tanah adat, mengingat akan pentingnya bukti yang dapat memberikan kekuatan dan kepastian hukum terhadap bidang tanah yang dimilikinya.
3. Agar Kantor Pertanahan memberikan penyuluhan-penyuluhan hukum tentang Hukum Pertanahan khususnya Pendaftaran Tanah adat kepada masyarakat agar masyarakat semakin mengerti akan pentingnya pendaftaran tanah dan Kantor Pertanahan menambah tenaga kerja di kantor tersebut, baik tenaga di lapangan maupun tenaga administratif supaya

dengan bertambahnya pekerja proses konversi hak milik atas tanah dapat berjalan lebih cepat dan meningkat.

C. Implikasi Kajian Disertasi

1. Implikasi Teoritis

Konsep rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan akan mencapai keadilan substantif jika melalui pendekatan hukum progresif. Hukum progresif merupakan koreksi terhadap kelemahan kebijakan hukum pertanahan pada konsep sistem hukum modern yang sarat dengan birokrasi dan prosedur, sehingga sangat berpotensi meminggirkan kebenaran dan keadilan.

Rekonstruksi nilainya adalah memberikan perlindungan hukum yang sama tanpa melihat ancaman hukuman terhadap perbuatannya dan pengulangan tindak pidana agar berbasis nilai keadilan, sehingga teori yang timbul dalam disertasi ini adalah " Rekonstruksi kebijakan pendaftaran tanah adat yang berbasis keadilan sosial ".

2. Implikasi Praktis

1. Kedepan artinya pendaftaran tanah adat sudah merupakan suatu keharusan, hanya semua adalah tergantung dari kesiapan SDM dan infrastruktur di masing-masing Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota serta kegiatan sosialisasi dilakukan terus kepada masyarakat oleh BPN. Meski penerapannya secara bertahap, membangun kesadaran masyarakat (public awareness) pemilik tanah untuk alih media dan

manfaatnya tetap ditingkatkan, sertifikat tanah elektronik merupakan keniscayaan, karena lebih memberikan kepastian hukum kepemilikan tanah dan meminimalisir mafia tanah dan sengketa pertanahan.

2. Pembaharuan terhadap sistem atau cara-cara lawas yang digunakan saat ini memang diperlukan untuk Indonesia agar tidak tertinggal dengan pesatnya laju teknologi informasi dan komunikasi dunia global. Begitu pun juga dengan sistem pendaftaran dan data tanah di Indonesia, adanya Kebijakan pemerintah tentang pendaftaran tanah adat memang harus masyarakat apresiasi dan harus didukung.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdullah Yusuf Ali, *Qur'an terjemahan dan Tafsir nya, terjemahan Ali Audah* [Jakarta: Pustaka Firdaus, 1993].
- Abdurrahman, *Beberapa Aspek tentang Hukum Agraria*, Penerbit Alumni, Bandung, 1983.
- Achmad Rubaie. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Malang: Bayumedia, 2007.
- Achmad Sodiki. *Politik Hukum Agraria*. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Adrian Sutedi. 2009. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Ahmad Fauzie Ridwan, *Hukum Tanah Adat-Multi Disiplin Pembudayaan Pancasila*, Dewaruci Press, Jakarta, 1982.
- Ali Achmad Chomzal, *Hukum Agraria*, Jilid I, Prestasi Pustaka, Jakarta : 2004.
- Ali Mudhofir, *Kamus Teori dan Aliran dalam Filsafat dan Teologi*, Yogyakarta: Gajahmada University Press, 1996.
- Alwi, Hasan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Keempat*. (Jakarta: PT. Balai Pustaka, 2007).
- Anang Husni, *Hukum birokrasi dan Budaya*, Cetakan 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Ankie M. Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Rajawali Press, Jakarta, 1985.
- Anthon F. Susanto, *Ilmu Hukum Non Sistematis: Fondasi Filsafat Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing., 2010).
- AP Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, (PP No 37 tahun 1997) cetakan keempat, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2009.
- AP.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997*, (Bandung : Mandar Maju, 1999), Hlm.2
- Arie Sukanti Hutagalung, dkk. *Hukum Pertanahan di Belanda dan Indonesia*. Denpasar: Pustaka Larasan, 2012, hlm. 6.
- Arief Hidayat, *Bernegara Itu Tidak Mudah, Dalam Perspektif Politik dan Hukum, Pidato Pengukuhan*, Guru Besar Ilmu Hukum UNDIP, 4 Pebruari 2010, hlm 30.
- B.N. Marbun, *Kamus Politik*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hal.469
- Bachtiar Effendi. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksananya*. Bandung: Alumni, 1993.
- Badan Pertanahan Nasional. *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah Tahun Anggaran 2012*. Jakarta: BPN RI, 2013.
- Badan Pertanahan Nasional. *Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2010-2014*. Jakarta: BPN RI, 2014.

- Baharuddin Iopa, *Al-Qur'an dan Hak-hak Asasi Manusia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1980.
- Bahder Johan Nasution, *Hukum Ketenagakerjaan Kebebasan Berserikat Bagi Pekerja*, (Bandung: Mandar Maju, 2004).
- Barda Nawawi Arief, *Pendekatan Keilmuan dan Pendekatan Religius dalam Rangka Optimalisasi dan Reformasi Penegakan Hukum (Pidana) di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, cetakan kedua, Januari 2011.
- Boaventura de Sousa Santos, *Toward A New Common Sense, Law, Science and Politics in The Paradigmatic Transition*, Routledge, 1995 p. 337. Juga dalam Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air)*, Op Cit.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya Jilid 1 Hukum Tanah Nasional*, Cet. 3, Jakarta: Djambatan, 2005.
- , *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2005).
- , *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999.
- , *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet. 10, Jakarta: Universitas Trisakti, 2007.
- , *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta, 2002.
- , *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*. Jakarta: Djambatan, 2007.
- Budhy Munawar-Rachman, *Refleksi Keadilan Sosial Dalam Pemikiran Keagamaan, dalam keadilan Sosial-Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama Indonesia*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2004.
- Budi Harsono, *Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid 1, (Jembatan, Jakarta, 2005).
- Dalam HM. Ismail, *Etika Birokrasi dalam Perspektif Manajemen Sumberdaya Manusia*, Penerbit Ash-Shiddiqy Press, Malang, Cetakan 1, September 2009.
- Dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan ke V, Bandung, 2000.
- Dalam, Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke Indonesiaan*, Penerbit CV. Utomo, Bandung, 2006.
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum; Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, (Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 1995).
- Dasar hukum ketentuan hak-hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, Lihat, Urip Santoso. *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2010.

- Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Cetakan II Edisi Revisi, Bandung, Pustaka Mizan, 1997.
- Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2005.
- Dinda Keumala dan Setiyono. *Tip Hukum Praktis: Tanah dan Bangunan*. Jakarta: Redaksi RAS, 2009.
- Djoko Prakosa dan Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2005.
- Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: CV. Rajawali, 2001.
- , *Praktik Jual Beli Tanah*, (Jakarta: Raja Grafindo, 1994).
- Eriyanto, *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, (Yogyakarta : LKIS, 2004).
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005.
- Firman Muntaqo, *Karakter Kebijakan hukum pertanahan Era orde Baru dan Era Reformasi*, Badan Penerbit Undip, Semarang, Cetakan 1, Januari 2010.
- Florianus SP Sangsung. *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visimedia, 2007.
- Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic society*, Hought Mifflin Company, Boston, 1964, hlm. 176. Dalam Suteki, Ibid, hlm. 74, lihat juga Moh. Mahfud MD, 2006, Op Cit., hlm. 23-24
- Gay Peter, *The Politics of Bureaucracy Acomparative Perspective*, Longman, New York, 1984.
- Goerge Ritzer, *Sosiologi Pengetahuan Berparadigma Ganda*, (terj. Alimanda, cet.5, Jakarta: Rajawali Press, 2005).
- H. Hariyoso. S, *Pembaharuan Birokrasi dan Kebijakan Publik*, Peradaban, Jakarta, 2002.
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2008).
- Harry Mulya Zein, *Kultur Birokrasi, Menebar Kepentingan Warga*, Melibas, Jakarta, Cetakan 1, Januari 2009.
- Hidayat, Deddy N, *Paradigma dan Metodologi Penelitian Sosial Empirik Klasik*, (Departemen Ilmu Komunikasi FISIP Universitas Indonesia, Jakarta, 2003).
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Cetakan Kelima, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 179. Ibid, Adrian Sutedi
- J. Verkul, dalam T Sumarnonugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, PT Hanidita, Yogyakarta, 1991.
- James P. Chaplin, 1997, *Kamus Lengkap Psikologi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997).

- Jhon Gilissen dan Frits Gorle, *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*, (Bandung: Refika Aditama, 2005).
- John Rawls, A Theory Of Justice, Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, 1995, *Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, terjemah Uzair Fauzan-Heru Prasetyo, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan I, Mei 2006.
- Karl R. Popper, *Masyarakat Terbuka dan Musuh-Musuhnya*, (The Open Society and Its Enemy), diterjemahkan oleh: Uzair Fauzan, Cetakan I, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002).
- Kenny Wijaya. 2013. *Perspektif Hukum Agraria Pada Masyarakat Indonesia*. Jurnal Unsrat Vol.I/No. 5/ Oktober-Desember.
- Lawrence Friedman, lihat dalam Gunther Teubner (Ed), *ibid*, 1986. hlm 13-27 William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1971, hlm 5-13. Juga dalam Lawrence Friedman "Late and Development, A General Model" dalam *Law and Society Review*, No. VI, 1972. Dalam Estni Warassih, *Op Cit*. him.81-82
- Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum ; Perspektif Ilmu Sosial(The Legal System ; A Social Science Perspective)*, (Bandung: Nusa Media, 2009).
- ; *The Legal System; A Social Science Prespective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975.
- Lijan Poltak Sinambela, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Bumi Aksara Cetakan 4, Jakarta 2008.
- Lord Lloyd of Hampstead & MDA Preeman, *Introduction to Jurisprudence*, (London: English Language Book Society, Steven, 1985).
- Ludwig Von Bertalanfy: *General System Theory, Foundation, Development, Applications*, New York: George Breziller, 1968, dalam Esmi Warassih, Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis. PT Suryandaru Utama, Semarang 2005.
- M.Quraish Shihab, *Tafsir Al-Mishbah, Lentera Hati*, Jakarta, tahun 2000, Volume 2.
- Mahfud Marbun, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987.
- Mashudi. *Metode Penelitian Hukum*. (Modul kuliah pada Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Pasundan: Bandung. 2012)
- Max Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*, (New York, 1985).
- Miftah Thoha, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Moeljarto Tjokrowinoto, dkk, *Birokrasi dalam Polamik, Pustaka Pelajar*, Cetakan 1. Malang, 2001.
- Moh. Saleh, *Pancasila Sebagai Ideologi Post-Modernisme (Kritik Atas Ideologi Liberalis-Kapitalisme dan Ideologi Sosialis-Komunisme)*.

- Moh.Nazir.*Metode Penelitian*. Cetakan Keempat.(halia Indonesia:Jakarta, 1999).
- Morissan, *Teori Komunikasi Organisasi*, (Ghalia Indonesia: Jakarta, 2009).
- Muchsan.*Hukum Pertanahan di Indonesia Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Makalah disampaikan dalam Seminar Pertanahan, 2000.
- Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah : Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosiologis*, Cet. 1, Jakarta: Republika, 2008.
- Muhammad Yamin. *Beberapa Dimensi Hukum Agraria*. Jakarta: Pustaka Bangsa Press, 2003.
- Muliawan, *Pemberian Hak Milik untuk Rumah Tinggal*, Jakarta : Cerdas Pustaka, 2009.
- Mulyana, Deddy, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (PT.Remaja Rosdakarya, Bandung, 2003).
- Munir Fuady, *Teori-teori Besar Dalam Hukum*,(Jakarta: kencana Prenadamedia Group, 2013).
- Nasikun, *Sebuah Pendekatan Untuk Mempelajari Sistem Sosial Indonesia*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik UGM, Yogyakarta, 1974, hlm. 31, dalam disertasi Suteki, Op Cit, hlm 76.
- Neuman, William Lawrence, *Social Research Methods,Qualitative and Quantitative Approaches*, Pearson Education.
- Nonet Selznick, *Hukum Responsif*, terjemahan dari *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper & Row, 1978, Raisul Muttaqien, Nusamedia, cetakan ke 2,Bandung, 2008.
- Notonagoro.*Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- Nurkhalis, *Konstruksi Teori Paradigma Tgomas S,Kuhn*, (Dosen Fakultas Ushuluddin IAIN Ar-Raniry, Banda Aceh, Jurnal Ilmiah Islam Futura volume VI, no.2, Feb 2012)
- Oemar Seno Adjie, *Peradilan Bebas Negara Hukum*,Erlangga Jakarta, 1980.
- Oxford Learner's Pocket Dictionary (New Edition) (Edisi ketiga; Oxford: Oxford University Press).
- Parlindungan, AP. *Komentar Atas Undang-Undang Agraria I*. Bandung: Alumni, 1998.
- Peter Blau dan Marshlml W Meyer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1987.
- Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif*, diterjemahkan Raisul Muttaqien, dari: *Lawa and Society in Transition: Toward responsive Law*, Harper & Row, 1978, Penerbit Nusamedia, Bandung, Cetakan ke 2, Agustus 2008.
- Philippe Nonet & Philip Selznick, *Hukum Responsif*, terjemahan *Law and Society in Transition*, Toward Responsive Law, Harper & Row, 1978, Raisul Muttaqien, Nusamedia, Bandung, Cetakan ke 2, Agustus 2008.

- Philipus M. Hadjon, R. Sri Soemantri Martosoewignjo, Sachran Basah, Bagir:Manan, H.M. Laica Marzuki, J.B.J.M. Ten Berge, P.J.J. van Buuren, F.A.M. Stroink, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)* Cetakan Kedelapan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.
- Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer* (Surabaya: Arkola, 2001).
- Pusat Bahasa *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*.(Jakarta: Balai Pustaka, 2005).
- Radbruch & Dabin, *The Legal Philosophy*, (New York: Harvard University Press, 1950).
- Robert D Behn, *What Right Do Publik Managers Have to Lead?" Publik Administration Review*, No. 3, Vol. 58, Mei-Juni. Dalam Fadillah Putra dan Saiful, *Kapitalisme Birokrasi*, Cetakan I, Penerbit LKIS Yogyakarta, 2001.
- Ronny H Soemitro, *Perspektif Sosial dan Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, (Semarang Agung Press, 1989).
- Ronny Hanitijo Soemitro. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*.(Cetakan Keempat. Ghalia Indonesia:Jakarta, 1990).
- S.F. Marbun, *Peradilan TUN*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 148, lihat juga R. Soegijanto Tjakranegara, *Hukum Acara Peradilan TUN di Indonesia (Hapertun Indonesia)*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm. 66, Dalam Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Samodra Wibawa, *Kebijakan Publik, proses dan Analisis*, penerbit CV. Intermedia, Cetakan Pertama, Jakarta, 1994.
- Samun Ismaya. *Pengantar Hukum Agraria*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2006).
- , *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000).
- , *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan* (Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004).
- , *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan* (Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004).
- , *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan* (Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004).
- , *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan* (Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004).
- , *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2007).
- Sayyid Sabiq, *Sumber Kekuatan Islam*, terjemah Salim Bahreisy dan Said Bahreisy Surabaya, Bina Ilmu, 1980, hlm 198. lihat pula J.S. Badudu dan SutanMohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Soediman Kartchadiprodja, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, diktat kuliah PDIH, Bandung, 2009, hlm xix.

- Soehardi, *Luas dan Isi Hukum Sosial*, Penerbit Yayasan Kanisius, Yogyakarta 1962, hlm. 10. lihat juga dalam Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air)*, Op Cit, hlm. 131..
- Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, Jakarta: Rineka Cipta, 2008.
- Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (suatu tinjauan secara sosiologis)*, Cetakan ke-empat, II-Pres Jakarta, 1983.
- , *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: Rajawah, 1983).
- , *Metodologi Research*, (Yogyakarta : Andi Offset, 1998).
- Soetandyo Wignjosebroto, *Perkembangan Hukum dan Antisipasinya Menghadapi Perkembangan Bisnis pada Era Nasional dan Global, dalam Problema Globalisasi, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, UMS Surakarta, 2001.
- Sri Mamuji. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. (Fakultas Hukum Universitas Indonesia: Jakarta, 2005),
- Sudargo Gautama. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*, Bandung: Alumni, 1993.
- Sudikno Mertokusumo, *hukum dan politik agrarian*, universitas terbuka, Jakarta: Karunika, 1988.
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991.
- Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta, Sinar Grafika Cetakan ke-3, 2009).
- Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Undip, Semarang.
- Suwandi, Sarwiji. *Semantik Pengantar Kajian Makna*. (Yogyakarta: Media Perkasa, 2008).
- Tafieldi Nevawan. *Materi Ujian Tertulis Hukum Agraria I*. Bandung: Dinamika, 1994.
- Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media : Bandung, 2015.
- Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler (1970), *The Irony of Democracy*, Belmont, Calif: Wadsworth, dalam Budi Winarno..
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cet.I, (Balai Pustaka Jakarta: 1988.
- Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Jakarta: Kencana, 2013.
- , *Perolehan Hak atas Tanah*, cetakan ke-1, Jakarta, Kencana, 2015,
- , *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Praneda Media Group, 2010.
- W. Friedmann, *Teori dan Filasafat Hukum*; Susunan II, (Legal Theory), diterjemahkan oleh Muhamad Arifin, cetakan Kedua, (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 1994).

- W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum*, (Legal Theori), Susunan I, diterjemahkan oleh Mohamad Arifin, Cetakan kedua, Jakarta (PT RajaGrafindo Persada, 1993).
- ¹W.J.S. Poerwadarminta *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1993.
- Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, (Semarang : Thafa Media, 2014).
- William A. Shrod and Dan Voich, *Organization and Management, Basic System Consepts*. Tilahassee, Fla: Florida State University, 1974, Dalam Esmi Warassih, Ibid.hlm 42. Lihat juga dalam Satjipto Rahadjo, Ilmu Hukum, Bandung: Alumni, 1991.
- Williem J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*.
- Wiratni Ahmad. *Sinkronisasi Kebijakan Pengenaan Pajak Tanah Dalam Kebijakan Pertanahan di Indonesia*. Bandung: Rafika Aditama, 2006.
- Yatimin Abdullah, 2006, *Pengantar Studi Etika*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006).
- Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Tahun 1999, (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2000) dalam Adrian Sutedi.
- Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*, Surya Pena Gemilang, Juli 2009.
- Yusuf Qardhawi dalam *Problematika Rekonstruksi Ushul Fiqih*, 2014 Al-Fiqh Al-Islâmî bayn Al-Ashâlah wa At-Tajdîd, Tasikmalaya.

B. Jurnal (tambahi minimal 15)

- Arief Sidharta, *"Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum"*, dalam *Jentera (Jurnal Hukum)*, "Rule of Law", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PASALHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm.124-125.
- Bernard L. Tanya, *Proyeksi nilai-nilai Pancasila sebagai basis Pembaharuan Hukum Pidana (Max L. Stackhouse," The Location of the Holy" Jurnal of Religius Ethics*, 4/1/1996, hlm. 70) makalah seminar nasional, trunojoyo madura, 19 November 2009, hlm 1-2.
- RMAB Kusuma, *Negara Kesejahteraan dan Jaminan Sosial*, Jurnal Vol. 3, Fepruari 2006, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006, hlm. 160.
- Eka An Aqimuddin, *ISLAM SEBAGAI SUMBER HUKUM INTERNASIONAL*, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 45 No. 4, Oktober 2016, hlm. 318-325, <http://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13741/10455>

<http://www.ti.or.id/index.php/news/2014/01/03/embrio-korupsi-masuk-desa>,
(Diakses 18 Februari 2020).

Marzuki, *Memahami Hakikat Hukum Islam*, hlm. 4, tersedia di website
<http://staff.uny.ac.id/content/drs-marzuki-mag>, diakses pada
tanggal 21 Juni 2022.

Materi Seminar dari Direktorat Pengaturan Dan Pendaftaran Hak Atas Tanah,
Ruang Dan PPAT, *Implementasi Terhadap Peraturan Pemerintah
Nomor 24 Tahun 2016 Dan Peraturan Pemerintah Nomor 34
Tahun 2016*, FGD, Semarang, 26 November 2022

Contents lists available at ScienceDirect Land Use Policy journal homepage:
www.elsevier.com/locate/landusepol Lineage and land reforms in
Malawi: Do matrilineal and patrilineal landholding systems
represent a problem for land reforms in Malawi.

Eka An Aqimuddin, *ISLAM SEBAGAI SUMBER HUKUM
INTERNASIONAL*, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 45 No. 4,
Oktober 2016, Halaman 318-325,
<http://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13741/10455>

Habib Adjie, *Akta PPAT Bukan Akta Otentik*, Renvoi 10. 46, 2007

Habib Adjie, *Telaah Ulang : Kewenangan PPAT Untuk Membuat Akta,
Bukan Mengisi Blanko/Formulir Akta*, Renvoi, Jakarta, 2007,
Harris Yonatan Parmahan Sibuea, *ARTI PENTING PENDAFTARAN TANAH
UNTUK PERTAMA KALI*,
<https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/218/159>
<http://kumpulan-teori.blogspot.com/2011/09/teori-keadilan-distributif-john-rawls.html>

Journal of Agrarian Change, Vol. 13 No. 3, July 2013, pp. 337-350.
Introduction: Agrarian Questions and Left Politics in India
Majalah ilmiah Pertanahan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Nomor 21
Tahun 8 Maret 2007

Marzuki, *Memahami Hakikat Hukum Islam*, hlm.4, tersedia di website
<http://staff.uny.ac.id/content/drs-marzuki-mag>

Scimago>Journal of Agrarian Change> Shome Reflections on Agrarian
Change in China (Beberapa Refleksi Perubahan Agrarian di Cina)
HENRY BERNSTEIN journal of agrarian change, Vol. 15 No. 3,
july 2015, pp. 454-477.

Sri Soemantri Martosoewignjo, *Proses Perumusan Cita Hukum Dan Asas-
Asas Hukum Dalam Periode Tahun 1908 Sampai Sekarang*,
Majalah Hukum Nasional, Edisi Khusus, BPHN Departemen
Kehakiman, Jakarta, No. 1, 1995,

C. Undang-Undang

Keputusan Presiden (Keppres) No 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan

Ketetapan MPR RI No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Peran Camat dan Kepala Kelurahan berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah,

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006; Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak-hak asasi tanah atau hak Milik atas susunan rumah susun.

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 menyatakan bahwa tugas pokok PPAT adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah. Untuk menjawab kegiatan apa dalam pendaftaran tanah yang menjadi tugas PPAT dapat dilihat macam kegiatan pendaftaran tanah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998; Pejabat Pembuat Akta Tanah

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996; Pejabat Pembuat Akta Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2001 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Wali Kota Semarang Nomor 54 tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Kecamatan Kota Semarang.

Peraturan Walikota Semarang No. 18 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan kelurahan Kota Semarang

Perda NO. 14 tahun 2008, tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Semarang,

PP. 13 tahun 1995 tentang Permohonan Ijin Lokasi

Staatsblad 1880 Nomor 147, di suatu daerah kadaster yang menguraikan suatu bidang tanah dalam surat hak atas tanah maka surat ukurnya tidak perlu dibuat karena peta kadaster di mana bidang tanah itu dipeta sudah merupakan surat ukur sedangkan Surat Keterangan

Pendaftaran Tanah (SKPT) itu sendiri merupakan kutipan dari daftar tanah.

Staatsblad 1880 Nomor 147. Dimana selama Staatsblad 1880 Nomor 147 itu belum dinyatakan berlaku, maka pemberian Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) dan Surat Ukur dilakukan menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Staatsblad 1837 Nomor 3.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok (UUPA)

UU no. 16/1985 tentang Sarusun, terdapat ketentuan tugas PPAT sebagai pejabat yang berwenang membuat akta pemindahan HM atas Sarusun.

UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

UU no. 4/1996 tentang UUHT serta pelaksanaan ketentuan mengenai kedudukan dan tugas PPAT.

UU No. 5 Tahun 1984 tentang pelayanan izin industri.

D. Media Elektronik

Abdurrahman Wahid, Konsep-Konsep Keadilan, www.isnet.org/~djoko/Islam/Paramadina/00index, diakses pada tanggal 6 Agustus 2022.

Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, translated by W.D. Ross, <http://bocc.ubi.pt/pag/Aristoteles-nicomachaen.html>. Diakses pada tanggal 20 September 2022.

David Storey, Prentice Hall, 2001: 39, dalam Artidjo Alkostar, Reformasi Sistem Peradilan Dalam Penegakan Hukum di Indonesia, <http://www.legalitas.org/27> Juni 2022.

Muchis. (tanpa tahun). *Peralihan Penguasaan Yuridis Hak Atas Tanah Wakaf Dalam Perspektif Hukum Tanah Nasional dan Hukum*.<<http://badilag.net>> [22/6/2022].

Nurjaeni, Kosep Keadilan Dalam Al-Qur'an, www.duriyat.or.id/artikel/keadilan.htm, diakses pada tanggal 6 Agustus 2022.

