

KEBIJAKAN HUKUM PERTANAHAN NASIONAL DALAM SISTEM BIROKRASI DAN PELAYANAN PUBLIKA¹

Oleh: I Putu Krishna Aditya²

Fonnyke Pongkorung³

Marthen L. Lambonan⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu untuk mengetahui bagaimanakah kebijakan hukum pertanahan Indonesia dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik dan bagaimana konsep kebijakan hukum pertanahan yang ideal yang dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Kebijakan hukum pertanahan pada birokrasi dan pelayanan publik merupakan penjabaran dari beberapa peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Kebijakan hukum pertanahan ini dapat dilihat dalam stelsel pendaftaran negative, stelsel pendaftaran positif dan stelsel pendaftaran negates (berunsur positif). 2. Beberapa konsep kebijakan hukum pertanahan yang ideal yaitu konsep keadilan sosial dalam masyarakat, konsep kesejahteraan dalam hal ini mengenai kesejahteraan suatu negara, konsep kepemimpinan dalam hal ini kebijakan hukum pertanahan mempunyai ketergantungan yang sangat erat terhadap peran serta pemimpin publik yang meliputi beberapa konsep lain di dalam konsep kepemimpinan ini yaitu konsep organisasional, konsep analitikal, konsep legislatif, konsep politik, konsep civil, dan konsep yudisial.

Kata kunci: hukum pertanahan;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Urgensi tanah bagi

kehidupan manusia diapresiasi Pemerintah Republik Indonesia melalui kebijakan nasional pertanahan. Salah satu tujuan dari pendaftaran tanah adalah memberikan kepastian hukum hak atas tanah yang dimiliki. Kepastian hukum hak atas tanah dapat diperoleh pemegang hak atas tanah dengan cara melakukan pendaftaran tanah. Sasaran dari kepastian hukum hak atas tanah adalah memberikan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, (siapa pemiliknya, ada atau tidak beban di atasnya) dan kepastian mengenai obyeknya, yaitu letaknya, batas-batasnya dan luasnya serta ada atau tidaknya bangunan, tanaman di atasnya.⁵

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah kebijakan hukum pertanahan Indonesia dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik?
2. Bagaimana konsep kebijakan hukum pertanahan yang ideal?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini yang digunakan penulis yaitu penelitian normatif.

PEMBAHASAN

A. Kebijakan Hukum Pertanahan Pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional

Landasan *legal cadaster* memberikan suatu penjelasan bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengelolaan, 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.

Penyelenggaraan suatu *legal cadaster* 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

¹ Artikel Skripsi.

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM: 16071101569

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Perturan Pelaksananya*, Alumni, Bandung, 2000, hal. 5.

membuktikan bahwa dialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan.⁶

Data yang telah ada dikantor 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 yang bersangkutan.

Calon pembeli dan calon kreditor dengan mudah bisa memperoleh keterangan yang diperlukannya untuk mengamankan perbuatan hukum yang akan dilakukan, baik yang diperolehnya dari pihak pelayanan pendaftaran tanah maupun dari pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. pendaftaran tanah berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka, sedang dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menerangkan bahwa pendaftaran tanah bertujuan :

- 1) Untuk 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.⁷

Pasal 4 menyatakan bahwa :

- (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.⁸

Sistem pendaftaran tanah dan pengaturan pada stelsel publisitas negatif, yang menjadi pokok ukur kepastian hukum bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindah hak kepada pembeli. Pendaftaran tidak menjadikan orang yang memperoleh tanah dari pihak yang berhak, menjadi pemegang haknya yang baru. Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus iuris*.⁹

Sistem publikasi yang digunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah stelsel publisitas negatif (berunsur 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) dan 38 Ayat (2).

Model sistem pendaftaran tanah yang dipergunakan di Indonesia terlihat dari ketentuan hukum yang berlaku (PP No. 24 Tahun 1997), dengan menunjuk bahwa dokumen formal kepemilikan hak tanah sesuai ketentuan hukum tersebut berupa sertifikat hak, maka dilihat 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.

⁶Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Cet. 1, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2007, hal. 47.

⁷Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah.

⁸Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah.

⁹Budhy Munawar Rachman, *Refleksi Keadilan Sosial Dalam Pemikiran Keagamaan, dalam Keadilan Sosial-Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama Indonesia*, Buku Kompas, Jakarta, 2004, hal. 31.

Sistem pendaftaran dimaksud yaitu adanya sertifikat sebagai alat bukti hak kepemilikan atas tanah, dengan seluruh urutan prosedur dan mekanisme yang di atur dalam peraturan perundang-undangan pada sistem pendaftaran tanah lebih dominan model stelsel publisitas positif. Penegasan karakter stelsel publisitas negatif terlihat pada yurisprudensi Mahkamah Agung RI (MARI) yang secara tegas menyatakan bahwa pendaftaran tanah kita menganut model stelsel publisitas negatif.

Salah satu yurisprudensi tersebut 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 di dalam register sebagai pemegang hak adalah yang memberikan kedudukan bahwa orang tersebut menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan (*title by registration, the register is everything*).¹⁰

Menggunakan stelsel positif maka konsekuensinya adalah negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam register yang telah dibuat dan disahkan oleh negara. Orang yang akan membeli tanah atau kreditor yang akan menerima tanah sebagai agunan kredit tidak perlu ragu-ragu mengadakan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam register sebagai pemegang hak.

Ketentuan dalam stelsel publikasi positif memberikan penjelasan bahwa orang yang dengan itikad baik dan dengan pembayaran (*the purchaser in good faith 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 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.

Setelah selesai dilakukan pendaftarannya nama penerima hak, pemegang hak yang

¹⁰*ibid*, hal. 32.

sebenarnya menjadi kehilangan haknya. Ia tidak dapat menuntut pembatalan perbuatan hukum yang memindahkan hak yang bersangkutan kepada pembeli. Kesalahan atau ketidakakurasian 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.¹¹

Hak untuk mendapat perlindungan hukum ini menyangkut bagaimana tugas, peran sekaligus tanggung jawab yang harus diemban kekuasaan beridentitas negara. Sebagai Warga Negara yang berhimpun dalam suatu identitas negara tentu mempunyai hak yang bersifat asasi, yaitu hak keselamatan, keamanan dan perlindungan hukum. Konsekuensi dari diakuinya hak-hak tersebut, maka tidak diperbolehkan satupun anggota masyarakat sebagai warga negara mendapat pelayanan yang tidak adil dari kekuasaan Negara.

Ketentuan dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, bahwa “dalam hal suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu telah tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut”.

Penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) menunjukkan konsep perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah terabaikan, hal mana dapat dilihat dari tidak adanya pertanggungjawaban terhadap hasil produk sertifikat hak atas tanah. Pertanggungjawaban yang terdapat pada stelsel publisitas negatif yaitu ada pada pejabat *ambtenaar*.¹²

¹¹Budi Winarno, *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, MedPress, Yogyakarta, 2008, hal. 67.

¹²Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hal. 77.

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.

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.

Tercapainya keadilan sosial dapat dijabarkan melalui beberapa aspek, misalnya, peran tanah sebagai dasar untuk memperoleh pekerjaan dan pendapatan, identifikasi pihak-pihak yang dirugikan dalam berbagai konflik kepentingan, serta peduli terhadap tanah-tanah masyarakat hukum adat. Sedang tujuan yang komprehensif, kemampuan menggali peran serta masyarakat setempat dalam pengelolaan sumber daya alam, serta koordinasi cabang-cabang administrasi yang efektif.

Pengertian keadilan ini bisa dibedakan menjadi beberapa aspek:

1. Keadilan Distributif (*iustitia distributiva*)

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.¹³

2. Keadilan Vindikatif (*iustitia vindicativa*)

Keadilan Vindikatif (*iustitia vindicativa*) yaitu keadilan yang berupa memberikan ganjaran atau hukuman sesuai dengan kesalahan yang bersangkutan.

3. Keadilan Protektif (*iustitia protectiva*)

Keadilan Protektif (*iustitia protectiva*) yaitu keadilan berupa perlindungan yang diberikan

kepada setiap manusia, sehingga tak seorang pun akan dapat perlakuan sewenang-wenang.¹⁴

Keadilan adalah nilai universal yaitu mengakui dan menghormati hak-hak yang sah bagi setiap orang dan melindungi kebebasan, kehormatan, darah dan harta bendanya dengan jalan menegakkan kebenaran dan keadilan di antara sesama. Salah satu ciri keadilan yang terpenting adalah keseimbangan antara hak dan kewajiban.¹⁵

Adil ialah berdiri ditengah-tengah antara dua perkara, memberi tiap-tiap orang apa yang ia berhak menerimanya. 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.¹⁶

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 Yang Maha Esa. 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. Keadilan dalam hukum adalah keadilan yang dapat mewujudkan ketentraman, kebahagiaan dan ketenangan secara wajar bagi masyarakat. Keadilan dalam hukum dapat dilihat secara nyata dalam praktik, antara lain apabila putusan hakim yang dijatuhkan oleh aparat penegak hukum atau bahkan sebuah kebijakan publik yang diterapkan dalam sebuah sistem hukum.

Jika telah mampu memberikan jasa ketentraman, kebahagiaan dan ketenangan bagi masyarakat dan mampu menumbuhkan opini masyarakat, sebagai contoh bahwa putusan hakim atau kebijakan publik dikatakan sudah adil dan wajar jika telah membawa

¹⁴ *Ibid*, hal. 78.

¹⁵ *Ibid*.

¹⁶ *Ibid*, hal. 79.

¹³ *Ibid*.

kepada cita-cita hukum yaitu ketentraman, kebahagiaan dan ketenangan.

B. Beberapa Konsep Kebijakan Hukum Pertanahan Yang Ideal

Indonesia sebagai negara berkembang oleh Fred W. Riggs digolongkan ke dalam negara yang intransisional, perlu dibangun (direkonstruksi) kebijakan hukum pertanahan, khususnya pilihan penggunaan stelsel publisitas negatif (berunsur positif) pada sistem birokrasi dan pelayanan publik Badan Pertanahan Negara (BPN).¹⁷

Pembangunan mana harus berorientasi pada pembangun (rekonstruksi) kebijakan hukum pertanahan yang berkultur dan terstruktur rasional-egaliter, bukan sistem birokrasi rasional hirarkis sebagaimana dikembangkan oleh teori birokrasi rasional modern Weber. Sejalan dengan pemikiran hukum progresif maka dalam melakukan rekontruksi kebijakan hukum pertanahan diperlukan suatu pendekatan religius.

Pendekatan religius merupakan amanat dan sekaligus tuntutan Bangunan Nasional dan Bangunan Hukum Nasional, pembaharuan (rekonstruksi hukum) sistem hukum nasional harus sesuai dengan sistem hukum nasional yang ber-Pancasila mengandung tiga pilar utama yaitu :

1) Pilar Ketuhanan/Religius

Adanya pendekatan religius ini di mana rambu-rambu hukum nasional menuntut dan 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 dituntut 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 kapitalisme atau sekulerisme. Barda Nawawi menegaskan pentingnya pendekatan keilmuan dan

pendekatan religius dalam penegakan kebijakan hukum pertanahan.¹⁸

2) Pilar Kemanusiaan/Humanistik

Bangsa Indonesia melihat manusia sebagai satu umat, suatu kesatuan, yang mengandung arti tidak adanya manusia kelas tinggi dan rendah. Kebijakan hukum pertanahan harus didasarkan suatu konsep keadaan yang tidak memihak pada kelas apapun, sehingga kebijakan hukum pertanahan bersifat non diskriminatif.

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. Hak individu adalah hak paling hakiki untuk mendapat perlindungan sehingga tidak dibenarkan adanya eksploitasi manusia atas manusia, perlindungan terhadap penindasan, dan perlindungan terhadap penghisapan dengan obyek hak milik tanah individu.

Tujuan manusia dalam hidupnya untuk menemukan jalan mempergunakan alat-alat perlengkapan hidupnya (tanah merupakan pemenuhan atas raga, rasa, rasio dan rukun). Sehingga perlu penegasan konsep kemanusiaan dalam hukum pertanahan, di mana yang perlu ditegaskan adanya asas hak kodrati manusia atas hak dalam UUPA sebagai bagian dari alat untuk mempertahankan hak-hak kodrati manusia terhadap penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan maupun pemberian hak atas tanah.

Hal ini disebut sebagai prinsip pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghargai prinsip kesederajatan kemanusiaan.

3) Pilar Kemasyarakatan

Pilar kemasyarakatan atau demokratis, 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

¹⁷Urip Santosom *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hal. 115.

¹⁸Lijan Poltak Sinambela dkk, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011, hal. 61.

dasar kekeluargaan, di dasar yang kita namakan kedaulatan rakyat.¹⁹

Bukan sekedar sebagai slogan akan tetapi harus diwujudkan sebagai usaha mencapai bentuk masyarakat dicita-citakan, yaitu masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Dalam konsep ini kebijakan hukum pertanahan harus memperhatikan hak tanah sebagai fungsi sosial. Sumber hukum tanah kita adalah hukum tanah adat, keberadaan hak atas tanah komunal dilindungi dan diakui sebagai bagian dari fungsi tanah sebagai fungsi sosial.

a. Konsep Keadilan Sosial Dalam Kerangka Kebijakan Hukum Pertanahan

Keadilan masyarakat adalah keadilan sosial yaitu keadilan yang pelaksanaannya tidak lagi tergantung pada kehendak pribadi, atau pada kebaikan-kebaikan individu yang bersikap adil, tetapi sudah bersifat struktural. Artinya pelaksanaan keadilan sosial tersebut sangat tergantung kepada penciptaan struktur-struktur sosial yang adil.²⁰

Mengusahakan keadilan sosial pun berarti harus dilakukan melalui perjuangan memperbaiki struktur-struktur sosial yang tidak adil tersebut. Keadilan sosial juga dapat didefinisikan sebagai perilaku, yakni perilaku untuk memberikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya demi terwujudnya masyarakat yang sejahtera. Kesejahteraan adalah tujuan utama dari adanya keadilan sosial.

John Rawls, memberi gambaran tentang keadilan sebagai *fairness* yaitu menggeneralisasikan dan mengangkat konsepsi tradisional tentang kontrak sosial kelevel yang lebih tinggi, keadilan sebagai kebijakan utama dalam institusi sosial yang dianalogikan sebagai kebenaran dalam sistem pemikiran yaitu suatu teori betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar.

Demikian pula dengan hukum dan institusi, betapapun efisien dan rapihnya, harus direformasi atau dihapuskan (*rule breaking*). Kebijakan adalah bagian dari proses hukum oleh karena itu jika tidak adil maka keadilan menolak jika lenyapnya kebebasan bagi sejumlah orang dapat dibenarkan oleh hal yang lebih besar, yang didapat orang lain, keadilan tidak membiarkan pengorbanan yang dipaksakan pada segelintir orang jika ditimbang

oleh sebagian besar keuntungan yang dinikmati orang banyak.

Hal tersebut di mana hak-hak individu warganya dijamin oleh keadilan dan tidak tunduk pada tawar menawar kebijakan dan kalkulasi kepentingan sosial. Ketidak-adilan bisa dibiarkan hanya ketika ia butuh menghindari ketidak-adilan yang lebih besar. Prinsip keadilan sosial adalah memberikan hak-hak dan kewajiban dilembaga-lembaga dasar masyarakat artinya prinsip keadilan harus menentukan pemetaan yang layak, dan menentukan pembagian keuntungan dan beban kerjasama sosial secara layak (efisien dan stabil).

Konsep negara hukum, mendefinisikan bahwa hukum tidak sekedar berfungsi sebagai keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas), lebih penting adalah untuk menciptakan kesejahteraan yang lebih baik bagi rakyat dan mencapai tujuan hukum itu sendiri yaitu keadilan serta melaksanakan hukum secara konsisten.

I.S Susanto, dalam pembukaan UUD 1945, memberikan suatu penjelasan bahwa fungsi primer negara hukum adalah :

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

¹⁹*Ibid*, hal. 68.

²⁰Budhy Munawar Rachman, *Op-Cit*, hal. 217.

ekonomi, sosial, kebijakan, kultur, dan spiritual. Dengan demikian hukum dipakai sebagai kendaraan baik dalam menentukan arah tujuan, dan pelaksanaan pembangunan secara adil.²¹

b. Konsep Kesejahteraan

Pencetus teori *welfare state*, Kranenburg menyatakan bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan mensejahterakan golongan tertentu tapi seluruh rakyat, maka akan sangat ceroboh jika pembangunan ekonomi, kemudian pertumbuhan ekonomi hanya dipandang dan dikonsentrasikan pada angka presentase belaka.

Kesejahteraan rakyat adalah indikator yang sesungguhnya. Paham negara kesejahteraan (*welfare state*) mewajibkan peran negara dalam berbagai aspek kehidupan. Paham negara mengalami perkembangan dari *polical state* menjadi *legal state* dan selanjutnya *welfare state*, hal mana disebabkan terjadinya pergeseran dan perkembangan peran negara sebagai akibat proses modernisasi dan demokratisasi, sehingga kekuasaan yang dimiliki negara adalah sebagai penentu kehendak terhadap aktivitas rakyat yang dikuasainya.

Paham negara dalam teori *welfare state* dapat diartikan sebagai berikut :

- 1) *Welfare* bukanlah monopoli negara dan oleh karena itu bukanlah tugas eksekutif negara. Suatu negara *welfare* yang sehat dan sejati, bukan suatu negara *totaliter*, melainkan suatu negara yang menolong warga negaranya untuk mencapai kemakmuran yang setinggi-tingginya, dengan jalan menciptakan syarat-syarat guna perkembangan kemakmuran oleh semua orang bagi semua orang.
- 2) *Welfare state* yang sejati menghargai kemerdekaan dan menghargai inisiatif swasta. *Welfare state* membatasi kemerdekaan warga negaranya sejauh diperlukan untuk kepentingan keadilan, tetapi serentak melindungi pula

kemerdekaan dan inisiatif warga negaranya sebanyak mungkin.

- 3) *Welfare state* yang sejati menunjukkan kerelaan serta minat yang besar kepada kerjasama dengan semua badan-badan, perkumpulan-perkumpulan, organisasi-organisasi, yang bertujuan memajukan kemakmuran rakyat, dan ia tidak merintangi inisiatif kreatif bagi warga negaranya, akan tetapi justru menganjurkannya. Kemakmuran bukanlah monopoli negara, melainkan suatu hal yang menuntut inisiatif, tanggung jawab dan kerja sama dari semua orang.²²

Welfare state muncul sebagai jawaban atas ketimpangan sosial yang terjadi dalam sistem ekonomi liberal. Paham negara kesejahteraan sudah dikenal adanya pembagian/*distribution* dan pemisahan/*separation* kekuasaan. Negara mempunyai *freies ermessen* yaitu kebebasan untuk turut serta dalam seluruh kegiatan sosial, politik dan ekonomi dengan tujuan akhir menciptakan kesejahteraan umum.

Negara kesejahteraan adalah suatu bentuk pemerintahan demokratis yang menegaskan bahwa negara bertanggung-jawab terhadap kesejahteraan rakyat yang minimal. Pemerintah harus mengatur pembagian kekayaan negara agar tidak ada rakyat yang kelaparan termasuk di dalamnya adalah penyediaan kebutuhan pangan, sandang dan papan atau perumahan, tidak ada rakyat yang memenuhi ajalnya karena tidak dapat membayar biaya rumah sakit.

Dapat dikatakan bahwa negara kesejahteraan mengandung unsur sosialisme, mementingkan kesejahteraan dibidang politik maupun dibidang ekonomi. Dapat juga dikatakan bahwa negara kesejahteraan mengandung asas kebebasan/*liberty*, asas kesetaraan hak atau *equality*, maupun asas persahabatan atau *fraternity* dan kebersamaan/*mutuality*.

Asas persahabatan atau kebersamaan dapat disamakan dengan asas kekeluargaan atau gotong royong. Pilihan Indonesia untuk berpaham negara kesejahteraan menjadi tekad yang bulat. Di mana selain sebagai negara kesejahteraan, Indonesia juga mendeklarasikan dirinya sebagai negara hukum.

²¹S. Susanto, *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, Undip, Semarang, 2000, hal. 17.

²²T. Sumarnonugroho, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, PT. Hanidita, Yogyakarta, 2003, hal. 67.

Prinsip negara hukum yang dianut oleh NKRI adalah negara hukum Pancasila yang bersifat *primatic* dan *integratif* yaitu prinsip negara hukum yang mengintegrasikan atau menyatukan unsur-unsur yang baik dari beberapa konsep yang berbeda yaitu unsur-unsur dalam *rechtsstaat, the Rule of Law*.²³

Konsep negara hukum formil dan negara hukum materil dan diberi nilai ke Indonesia seperti Ketuhanan, kekeluargaan, kebapakan, keserasian, keseimbangan dan musyawarah yang semuanya merupakan akar-akar dari budaya hukum Indonesia sebagai nilai spesifik sehingga menjadi prinsip negara hukum Pancasila.

Prinsip kepastian hukum dalam *rechtsstaat* dipadukan dengan prinsip keadilan dalam *the rule of law*, kepastian hukum harus ditegakkan untuk memastikan bahwa keadilan di dalam masyarakat juga tegak. Sebagai negara hukum yang menganut paham negara kesejahteraan, maka negara dapat menggunakan hukum sebagai salah satu sarana untuk mengatur dan menyelenggarakan serta menjamin kepastian rakyatnya.

c. Konsep Kepemimpinan

Penerapan kebijakan hukum pertanahan ini mempunyai ketergantungan yang sangat erat terhadap peran serta pimpinan publik. Artinya adalah peran serta pemimpin publik dalam mengambil dan menjalankan kebijakan sangatlah besar. Pemimpin publik dalam wacana pemerintahan dapat ditunjukkan dengan tingginya kesempatan yang bersangkutan untuk merancang sebuah kebijakan yang berpengaruh secara luas.

Idealnya, kesempatan yang demikian itu digunakan untuk merespon aspirasi warga negara dan kebijakan yang diselenggarakan menjadi bias dan hanya mengakses ke kelompok terbatas. Rancangan kebijakan semestinya mencakup konsep kepemimpinan secara organisasional, analitikal, eksekutif, legislatif, politik, civil, serta yudisial. Kebijakan tidak bisa dikatakan berhasil jika terdapat kegagalan dalam konsep tersebut.

Konsep ini ditampilkan untuk memberikan suatu gambaran betapa sebuah pengambilan keputusan kebijakan harus senantiasa konsisten dengan konsep yang lebih menjamin keadilan

dan kesejahteraan rakyatnya. Sebagai bahan renungan dan pembanding kiranya konsep ini relevan untuk mengetahui bagaimana sebuah konsep kebijakan secara konsisten harus dijalankan, terutama di Indonesia yang dikenal dengan otoriterismenya.

1) Konsep Organisasional

Seluruh konsep pada penentuan kebijakan harus tetap konsisten pada fungsinya masing-masing. Penentuan kebijakan yang tidak konsisten terhadap organisasional, mengakibatkan terjabaknya organisasi pemerintahan untuk tidak melakukan fungsi-fungsi yang semestinya diamanahkan, hal ini bisa mengakibatkan kegagalan menjalankan kebijakan publik.²⁴

Pemerintah harus mampu menghindari agar tidak terjebak untuk melakukan sesuatu yang sekadar memenuhi harapannya sendiri. Keputusan berdasarkan tradisi dan aturan-aturannya praktis harus diganti dengan prosedur yang tepat, yang dikembangkan setelah mempelajari kinerja individu ditempat kerja.

2) Konsep Analitikal

Konsep ini mengajarkan bagaimana sebuah kebijakan mampu untuk mendesain program dan mengorganisasikan agen publik, mengkreasikan sistem administrasi, dan kemudian mengimplementasikannya. Konsep ini dipandang sebagai sebuah konsep yang kaku dan terlalu detail dari sebuah konsep yang kaku dan terlalu detail dari sebuah rancangan organisasi dari awal sampai akhir.

Rancangan yang kaku dan detail yang dipandang ideal kerap kali tidak cocok dengan kondisi lapangan. Rancangan organisasi yang detail dan yang dipandang efektif tersebut sangat sulit diterapkan dan bahkan kontraproduktif. Kesalahan secara analitikal ini memang dipandang sebagai suatu keniscayaan, yang kemudian dibarengi dengan proses belajar.

3) Konsep Eksekutif

Sebuah konsep yang memandang bahwa sebuah kebijakan ditentukan oleh seseorang eksekutif, di mana eksekutif dipandang sebagai penentu dan bisa melakukan segalanya. Menurut teori *expectation*, harapan berlebihan

²³Mahfud Marbun, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hal. 42.

²⁴Irwan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003, hal. 38.

terhadap seseorang, bisa menjadikan yang diharapkan tidak dapat berbuat apa-apa.²⁵

Demikian juga jika seseorang telah dipandang dapat segalanya, justru tidak banyak yang dapat diperbuat. Garis hierarkis bukan hal utama untuk menunjukkan besar dan luasnya kekuasaan seseorang, melainkan sekadar menunjukkan pembagian kekuasaan (*sharing of power*) dengan unit dibawahnya.

4) Konsep Legislatif

Konsep ini mengedepankan bahwa sebuah kebijakan akan dipandang berhasil jika lembaga legislatif mampu menjalankan fungsi demokrasi. Kenyataannya banyak fungsi yang diharapkan justru terperangkap oleh para anggotanya, pada aturan-aturan, prosedur, dan cara-cara yang ditetapkan oleh organisasi legislatif. Sehingga misinya sebagai lembaga perwakilan rakyat, terbatas, tereliminasi, dan tereduksi.²⁶

Faktanya bahwa lembaga legislatif, yang dipilih secara demokratis oleh rakyat, semestinya yang berkedudukan sebagai pihak yang merumuskan tujuan-tujuan, kebijakan-kebijakan, dan prioritas-prioritas, akan tetapi kenyataannya, yang merumuskan selalu eksekutif.

5) Konsep Politik

Kebijakan adalah hasil dari politik, akan tetapi konsep politik juga bisa menjadi kontra produktif jika tidak aspiratif terhadap kehendak rakyat. Sebuah kebijakan akan mudah diterapkan secara efektif dan efisien jika kebijakan tersebut mampu mengakomodasi seluruh kepentingan-kepentingan publik artinya sebuah kebijakan tidak bersifat reaktif akan tetapi lebih bersifat solutif.²⁷

Fakta yang terjadi dalam praktik politik di Indonesia yaitu adanya permusyawaratan tertinggi, yang mana dalam permusyawaratan tersebut, sering terjadi tarik menarik berbagai kepentingan. Kepentingan *interest group*, dengan manfaat pada kelompok yang sangat terbatas, justru terakomodasi, sementara kepentingan tersebut warga negara malah terkalahkan.

6) Konsep Civil

Konsep Civil akan lebih efektif dan efisien jika pers mampu menjadi kontrol atas

pelaksanaan kebijakan pemerintah yaitu pelaksanaan pada sistem birokrasi dan pelayanan publik. Kenyataan yang terjadi pers sering terjebak pada rekayasa opini yang dihembuskan oleh pemerintah dalam pelaksanaan birokrasi dan pelayanan publik, bahkan pers justru ikut serta dalam permainan opini yang berkembang di masyarakat.

Opini yang direkayasa lewat *pooling* suatu media, misalnya sering digeneralisasikan untuk publik dapat memainkan perannya, turut menyelesaikan persoalan seperti yang dikehendaki publik, jika hal itu bisa dilaksanakan secara konsisten maka pemimpin publik harus mampu memberi penjelasan dan membetulkan kesalahan-kesalahan. Penjelasan kepada warga negara ini harus dilakukan, dan tidak terbatas pada pihak yang berkepentingan saja.

7) Konsep Yudisial

Konsep ini dimaksudkan untuk menghindari adanya kesalahan interpretasi terhadap hukum dan konstitusi, baik yang dilakukan oleh yudikatif publik pusat maupun lokal. Terbatasnya jangkauan yudisial pada bukti-bukti material dan formal, justru tidak mengarah pada keinginan publik yang sebenarnya.²⁸

Pemimpin publik dapat memainkan perannya, turut menyelesaikan persoalan seperti yang dikehendaki publik, jika hal itu bisa dilaksanakan secara konsisten maka pelaksanaan kebijakan akan berjalan efektif dan efisien.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kebijakan hukum pertanahan pada birokrasi dan pelayanan publik merupakan penjabaran dari beberapa peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan, antara lain Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Kebijakan hukum pertanahan ini dapat dilihat dalam stelsel pendaftaran negative, stelsel pendaftaran positif dan stelsel pendaftaran negates (berunsur positif).

²⁵*Ibid*, hal. 40.

²⁶*Ibid*.

²⁷*Ibid*, hal. 42.

²⁸*Ibid*, hal. 43.

2. Beberapa konsep kebijakan hukum pertanahan yang ideal yaitu konsep keadilan sosial dalam masyarakat, konsep kesejahteraan dalam hal ini mengenai kesejahteraan suatu negara, konsep kepemimpinan dalam hal ini kebijakan hukum pertanahan mempunyai ketergantungan yang sangat erat terhadap peran serta pemimpin publik yang meliputi beberapa konsep lain di dalam konsep kepemimpinan ini yaitu konsep organisasional, konsep analitikal, konsep legislatif, konsep politik, konsep civil, dan konsep yudisial.

B. Saran

1. Perlu diadakannya perubahan mengenai peraturan perundang-undangan dibidang hukum tanah nasional, karena dinilai tidak lagi sesuai dengan situasi dan keadaan yang dihadapi sekarang ini, contohnya dalam kebijakan hukum pertanahan dibidang pendaftaran tanah yang masih sangat berbelit-belit.
2. Perlu dijelaskan dalam undang-undang mengenai sistem birokrasi dan pelayanan publik yang diterapkan di Indonesia yang sesuai dengan hukum tertulis, agar supaya tidak ada tumpang-tindih di dalamnya sehingga menyebabkan ketidakpastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Chomzah, Ali Achmad, *Hukum Pertanahan*, Cet. 1, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2007.
- Effendie, Bachtiar, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Perturan Pelaksananya*, Alumni, Bandung, 2000.
- Handoko, Widhi, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- Limbong, Bernhard, *Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum*, Margaretha Pustaka, 2015.
- Lubis, Mhd.Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung, Mandar Maju, 2008.
- Marbun Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Adminstrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2003.
- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika-Universitas Terbuka, Jakarta, 2001.
- Rachman, Budhy Munawar, *Refleksi Keadilan Sosial Dalam Pemikiran Keagamaan, dalam Keadilan Sosial-Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama Indonesia*, Buku Kompas, Jakarta, 2004.
- Saleh, K. Wantjik, *Hak Anda Atas Tanah*, Cetakan IV, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2000.
- Santoso, Urip *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Suhariningsih, *Tanah Terlantar (Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penerbitan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2009.
- Siahan, M.P, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktek*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Sinambela dkk, Lijan Poltak, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2011.
- Soerodjo, Irwan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003.
- Sudiyat, Iman, *Beberapa Masalah Penguasaan Tanah di Berbagai Masyarakat Sedang Berkembang*, Badan Pembina Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 2004.
- Sumarnonugroho, T, *Sistem Intervensi Kesejahteraan Sosial*, PT. Hanidita, Yogyakarta, 2003.
- Sumardjono, Maria S.W dan Martin Samosir, *Hukum Pertanahan Dalam Berbagai Aspek*, Bina Media, Medan, 2000.
- Susanto, I.S., *Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru*, Undip, Semarang, 2000.
- Sutedi, Adrian, *Peralihan Hak Atas Tanah dan pendaftaran*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Winarno, Budi, *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, MedPress, Yogyakarta, 2008.
- Zakie, Mukmin, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah Bagi Kepentingan Umum di Indonesia dan Malaysia*, Buku Litera, Yogyakarta, 2013.