

## TINJAUAN TEORI *CHECK AND BALANCES* LEMBAGA PERTANAHAN MENGHADAPI ERA DIGITALISASI DIMASA PANDEMI COVID-19

Oleh:

**Yuda Permadi Kusuma Dinata<sup>1</sup>, Hwian Christianto<sup>2</sup>**

*Program Studi Magister Kenotariatan, Universitas Surabaya*

[dinatayuda68@gmail.com](mailto:dinatayuda68@gmail.com)

### ABSTRAK

Konsep *trias politica* yang dicetuskan oleh De Baron Montesquieu, dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Tidak sepenuhnya bersifat absolut, namun melainkan bersifat *check and balances*, yaitu adanya pembagian dan pemisahan kekuasaan antar lembaga tinggi negara dalam menjalankan tugas kenegaraan yang saling kontrol dan seimbang, konsep *Trias Politica* yang digunakan oleh negara Indonesia tidak bersifat absolut. Penerapan *checks and balances* antar lembaga negara di Indonesia pada sistem pembagian dan pemisahan kekuasaan dibagi menjadi 2 (dua) yaitu pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal dan pembagian kekuasaan yang bersifat horizontal, *checks and balances* berdasarkan pada karakteristik sistem pemerintahan Negara Indonesia. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini dilakukan secara komparatif dan koreprehensif. Metode penelitian yang digunakan adalah Yuridis Normatif dan *Conceptual Approach*, spesifikasi penelitian deskriptif teoritis analisis, metode pengumpulan bahan hukum dengan melakukan penelitian kepustakaan, metode analisis hukum menggunakan kualitatif.

Indonesia menerapkan prinsip *Trias Politica* secara implisit. Hal-hal mengenai peraturan pemisahan dan pembagian kekuasaan telah diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 (sesudah perubahan) secara implisit sebagai landasan konstitusi. Indonesia masih menganut prinsip distribusi kekuasaan secara klasik dengan menerapkan *checks and balances*. Penerapan sistem *Trias Politica* yang dianut oleh negara Indonesia tidak bersifat absolut. Pemisahan dan pembagian kekuasaan mengikuti perkembangan yang ada dimasyarakat

**Keyword:** Cheks and Balances, Lembaga Pertanahan, Era Digitalisasi dan Pandemi Covid-19

## A. PENDAHULUAN

Lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara perlu dibatasi, agar tidak sewenang-wenang, tidak tumpang tindih kewenangannya dan tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu lembaga negara. Untuk menghindari kekuasaan terpusat perlu adanya pembagian kekuasaan dan/atau pemisahan kekuasaan lembaga negara. Mungutip pendapatnya Lord Acton “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*” (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalah-gunakan, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti menyalahgunakannya).<sup>1</sup>

Sehingga, terjadi kontrol dan keseimbangan diantara lembaga pemegang kekuasaan. Konsep dasar pembagian dan/atau pemisahan kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik, melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda. Sejak merdeka lebih dari tujuh puluh lima tahun yang lalu, Indonesia telah mengalami berbagai gejolak tahapan sejarah atau peristiwa penting dalam perkembangan bidang ketatanegaraan. Pergolakan masyarakat itu, mewarnai perjalanan sejarah perkembangan hukum ketatanegaraan berbagai gejolak peristiwa yang terjadi penghambat terbentuknya persatuan dan kesatuan Negara Republik Indonesia.

Suatu negara dapat dikatakan berjalan dengan baik, apabila disuatu negara tersebut terdapat suatu wilayah atau daerah teritorial yang sah, yang mana di dalamnya terdapat suatu pemerintahan yang sah diakui dan berdaulat, serta diberikan kekuasaan yang sah untuk mengatur masyarakatnya.<sup>2</sup>

Mengenai sistem pemerintahan akan erat kaitannya dengan dengan pembagian kekuasaan serta hubungan antar lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat yaitu mencapai cita-cita nasional yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (Sesudah Perubahan) Alenia IV yaitu melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>3</sup>

Pembagian dan/atau Pemisahaan Kekuasaan dikenal dengan konsep “*Trias Politica*” yang dikemukakan oleh Baron De Montesquieu (Filusuf Perancis pada tahun 1748). *Trias*

---

<sup>1</sup> Widayati, “*Rekonstruksi Kedudukan TAP MPR Dalam Sistem Ketatanegaraan*”, Genta Publishing, Yogyakarta, 2015, hal. 68-69.

<sup>2</sup> Kaelan, “*Pendidikan Kewarganegaraan Untuk Perguruan Tinggi*”, Paradigma, Yogyakarta, 2010, hal. 78.

<sup>3</sup> Efi Yulistyowati dkk, “*Jurnal Dinamika Sosial Budaya*”, Vol. 18 Nomor 2. Tahun 2016. Diakses pada tanggal 20 Agustus 2021, Pukul 10.11 wib.

*Politica* mempunyai makna yaitu suatu konsep teori mengenai kekuasaan negara yang terdiri dari 3 (tiga) macam kekuasaan, yaitu *Legislatif*, *Eksekutif* dan *Yudikatif*. Kekuasaan *Legislatif* adalah kekuasaan yang mempunyai tugas dan kewenangan untuk merancang, membuat dan mengesahkan suatu peraturan perundang-undangan, Kekuasaan *Eksekutif* adalah kekuasaan yang mempunyai tugas dan kewenangan untuk menjalankan suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan Kekuasaan *Yudikatif* adalah kekuasaan yang bertugas atau berwenang untuk mengadili atas pelanggaran peraturan perundang-undangan atau dengan istilah lain lebih dikenal dengan kekuasaan kehakiman.<sup>4</sup>

Konsep *Trias Politica* merupakan suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan yang sebaiknya tidak diserahkan pada lembaga yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.<sup>5</sup> Bahwa konsep *Trias Politica* dari Baron De Montesquieu yang ditulis dalam bukunya "*L'esprit des Lois (The Spirit of Law)*" menawarkan suatu konsep mengenai ketatanegaraan dengan melakukan pemisahaan kekuasaan yang diharapkan akan saling lepas dalam kedudukan yang sederajat, sehingga dapat saling mengendalikan dan saling mengimbangi antara lembaga negara yang satu dengan yang lainnya (*cheks and balances*), selain itu dapat membatasi kekuasaan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang nantinya akan melahirkan kesewang-wenangannya.

Ditinjau dari segi pembagian kekuasaan lembaga negara dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu:

- 1) Pembagian secara Vertikal, yaitu pembagian kekuasaan lembaga negara berdasarkan tingkatannya. Misalnya pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (otonomi daerah), contohnya pada Lembaga Negara Badan Pertanahan Nasional (BPN).
- 2) Pembagian secara Horizontal, yaitu pembagian kekuasaan lembaga negara berdasarkan fungsinya. Misalnya pembagian kekuasaan antara Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif.

Namun, menitikberatkan pada Landasan Konstitusi Negara Republik Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945, telah mengalami 4 (empat) kali perubahan yang mengikuti pula perkembangan yang ada dimasyarakat, bangsa dan negara. Mulai dari sebelum dan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, ada beberapa lembaga negara yang dihapus

---

<sup>4</sup> Abu Daud Busroh, "*Ilmu Negara*", Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hal. 85.

<sup>5</sup> Miriam Budiharjo, "*Dasar-Dasar Ilmu Politik*", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hal. 152.

(dibubarkan) karena tidak lagi sesuai dengan kebutuhan masyarakat Indonesia, namun adapula lembaga-lembaga baru yang lahir dan/atau dibentuk oleh pemerintah dengan maksud dan tujuan untuk memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara secara konstitusional.

Terkait pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga negara khususnya lembaga pertanahan di Indonesia dimasa pandemi Covid-19 melalui lembaga Ombudsman Republik Indonesia. Ombudsman banyak menerima laporan, terkait pelayanan yang diberikan oleh lembaga pertanahan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, secara substansial lembaga negara Ombudsman menarik 2 (dua) aspek permasalahan yang dihadapi oleh Lembaga Pertanahan yaitu: *Pertama*, mengenai permasalahan pelayanan pertanahan atau bisa disebut aspek persoalan sistemik atau kajian sistem (*by system*) dan yang *Kedua*, yaitu orang (oknum).<sup>6</sup>

Dalam dimensi sistem Ombudsman banyak menemukan sejumlah kelemahan. Mulai dari ketiadaan alur mekanisme prosedur layanan yang tidak transparan, adanya biaya tambahan di luar yang persyaratkan, budaya kerja yang belum reformis, persoalan pengelolaan arsip publik (Warkah dan SHM), belum terdigitalisasinya sejumlah dokumen pertanahan, ketiadaan unit pengelola pengaduan, terbatasnya sarana dan prasarana pengaduan layanan yang tersedia, belum sepenuhnya menerapkan pelayanan berbasis digitalisasi (*online*) serta program pengelolaan tata ruang lebih produktif. Hal ini tentu, menjadi tantangan bagi sebagian kantor pertanahan yang ada di Kabupaten dan/atau Kota di Indonesia.<sup>7</sup>

## **B. METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan *conceptual approach*.

## **C. PEMBAHASAN ATAU RINGKASAN HASIL PENELITIAN**

Penegakan hukum pertanahan KUHPertdata Indonesia, menyebabkan perlunya penertiban, pengaturan dan penataan bentuk perbuatan hukum serta pemeliharaan dokumen-dokumen hukumnya, bagi penegakkan hukum dan penyelesaian sengketa. Usaha menata ketertiban pembuatan surat-surat perbuatan hukum pertanahan serta pemeliharaan maupun penyimpanan surat-surat keputusannya, agar penegakkan dan penyelesaian sengketa dapat dilakukan secara adil dan beradab, maka dibentuklah suatu sistem administrasi. Sistem

---

<sup>6</sup> <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--meneropong-pelayanan-pertanahan-di-masa-pandemi-covid-19-> Diakses pada tanggal 24 Agustus 2021, Pukul 12.18 wib.

<sup>7</sup> *Ibid.*

administrasi tersebut disebut “Administrasi Hukum Pertanahan” (*Grondrecht Administratie*) yang dibedakan dan dipisahkan dari sistem administrasi atas hubungan keagrariaan (*Agrarische Betrekkingen Administratie*). Jadi, Pemerintah Hindia Belanda, memisahkan serta membedakan dengan tegas dan jelas antara administrasi Hukum Pertanahan dengan administrasi Hukum Agraria.

Menurut doktrin *welfare state* (*welvaartstaat*) atau negara kesejahteraan, negara diidealkan untuk menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20 umat manusia menyaksikan kecenderungan meluasnya tanggung jawab negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*intervensionist state*).

Menurut pendapatnya Gerry Stoker,

*“Both central and local government have encouraged experimentation with non-elected forms of government as a way encouraging the greater involvement of major private corporate sector companies banks and building societies in dealing with problems of urban and economic decline”.*

Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sama-sama terlibat dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan berbagai macam bentuk organisasi kelembagaan baru yang diharapkan lebih mendorong keterlibatan sektor swasta dalam mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam mengatasi persoalan ekonomi yang terus menurun. Masalah sosial, ekonomi dan budaya yang dihadapi juga semakin kompleks, sehingga tidak dapat lagi mengandalkan bentuk-bentuk organisasi kelembagaan khususnya lembaga pertanahan pemerintah yang konvensional untuk mengatasinya.

Pembentukan sistem administrasi hukum pertanahan, dilakukan dengan upaya membentuk suatu Departemen dan Kementerian yang dilaksanakan oleh pejabat Negara dalam Kantor atau Dinas tertentu secara khusus, dengan tugas dan kewenangan dalam penegakkan serta pemastian hak keperdataan orang (*corpus*) atas tanah. Maka dibentuk serta dipertegas tugas serta jabatan pejabat yang berkewajiban mengurus maupun menegakkan Hukum Pertanahan sesuai dengan ketentuan KUHPerdata yang sesuai dengan kebijakan Politik Hukum Pertanahan dan Keagrariaan Hindia Belanda.

Administrasi hukum pertanahan, mencakup penataan hubungan dan keputusan pejabat dari pelbagai Departemen maupun lembaga bagi pemastian kedudukan hak keperdataan orang, termasuk perbuatan hukum serta penyelesaian sengketanya. Kedudukan hak milik ‘*eigendom*’, dipusatkan oleh Hakim Pengadilan Negeri, pemastian identitas bidang tanah oleh pejabat Kantor Kadaster, pembuatan surat-surat bukti kepemilikan ‘*eigendom-pribadi*’

oleh Notaris, termasuk juga untuk perbuatan hukum berupa perjanjian atas tanahnya dan pembelaan hak dalam sengketa hukum, oleh Advokat. Keseluruhan pembentukan jenis lembaga maupun pejabat yang berkewenangan mengatur serta mengurus hubungan serta perbuatan hukum maupun penegakkan dan penyelesaian sengketa itulah yang dikenal dengan pembentukan sistem “Administrasi Hukum Pertanahan” (*Grondrecht Administratie*). Jadi, administrasi hukum pertanahan tidak hanya mengurus administrasi soal pencatatan dan pemeliharaan data atau dokumen, melainkan juga pembentukan kelembagaan dan pejabat yang berwenang mengambil keputusan dalam penegakkan hukum serta penyelesaian sengketa dalam hak keperdataan orang atas tanah milik ‘*eigendom-pribadi*’.

Meskipun diadakan pemisahan antara administrasi pengumpulan data hak atas bidang tanah dan pencatatan peralihan hak maupun penyerahan tanahnya dari Lembaga Pengadilan Negeri, diserahkan kepada Kantor Pendaftaran Tanah (*Kadaster Kantoer*), namun peran pemastian kedudukan hukum yang bermakna keperdataan, tetap berada pada kewenangan Hakim Pengadilan Negeri. Sedangkan, terhadap pejabat pembuat akta perbuatan hukum yang tunduk pada hukum perjanjian serta penyimpanan maupun perawatan surat-surat bukti perjanjian perdata atas tanah yang semula disimpan pada ‘kantor penyimpanan hipotik’, dialihkan menjadi kewenangan pejabat Notaris untuk menyimpan dikantornya.

Jadi, pada garis besarnya bahwa Indonesia menggunakan teori Trias Politica dengan menerapkan prinsip *cheks and balances* secara implisit dalam sistem ketatanegaraan antar lembaga negara. Hal-hal mengenai peraturan pemisahan dan pembagian kekuasaan telah diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 (sesudah perubahan) secara implisit sebagai landasan konstitusi. Indonesia masih menganut prinsip distribusi kekuasaan secara klasik dengan menerapkan *cheks and balances*. Penerapan sistem Trias Politica yang di anut oleh negara Indonesia tidak bersifat absolut. Namun, saling menyeimbangkan antara tugas dan kewenangan lembaga tinggi negara baik hubungan lembaga pertanahan secara vertikal maupun hubungan lembaga pertanahan secara horizontal. Serta saling menguatkan antara lembaga pertanahan yang satu dengan lembaga pertanahan yang lainnya dengan maksud dan tujuan agar tidak terjadi baik pemusatan tugas dan kewenangan maupun tumpang tindih kekuasaan lembaga pertanahan di Indonesia serta mecegah dan/atau tidak boleh lembaga yang dibawahnya bertentangan dengan lembaga yang ada diatasnya. Apalagi dimasa pandemi Covid-19 pada saat ini, perlu adanya penguatan sektor diberbagai lembaga, khususnya lembaga pertanahan.

Menurut pendapatnya R. Rhodes, lembaga negara baik yang berada ditingkat pusat maupun yang berada ditingkat daerah, mempunyai 3 (tiga) peran utama, yaitu:

“Pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Misalnya, *Regional Departement of the usaha real-estate* diwilayahnya. Kedua, melakukan pemantauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintah pusat. Ketiga, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat”.

Corak dan struktur organisasi kelembagaan di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Sampai saat ini memasuki era digitalisasi, berbagai sektor kelembagaan yang mengurus dan/atau membidangi berbagai sektor khususnya lembaga yang membidangi pertanahan, sudah saatnya mengikuti perkembangan zaman. Terkait masalah pertanahan saatnya merubah sistem baik administrasi maupun surat-menyurat mengarah ke modernisasi dengan menggunakan sistem berbasis digitalisasi, apalagi dengan mengalami masa pandemi Covid-19 hubungan yang dilakukan secara langsung harus dapat diminimalisir untuk mencegah penyebaran virus Covid-19.

Oleh sebab itu, maka lembaga pertanahan baik yang hubungannya secara vertikal maupun yang hubungannya secara horizontal, haruslah membangun suatu sistem jaringan digitalisasi untuk dapat membantu kinerja terkait pertanahan. Yang saling menguatkan dan dapat berkoordinasi antar sektor kelembagaan pertanahan, dengan tujuan untuk mempermudah dalam mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia dalam bidang pembangunan berbagai sektor, dalam hal ini terkait bidang pertanahan. Dan tidak terjadinya ego sektoral di lembaga pertanahan.

## **D. KESIMPULAN DAN SARAN TINDAK LANJUT**

### **a. Kesimpulan**

Lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara perlu dibatasi, agar tidak sewenang-wenang, tidak tumpang tindih kewenangannya dan tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu lembaga negara. Pembentukan sistem administrasi hukum pertanahan, dilakukan dengan upaya membentuk suatu Departemen dan Kementerian yang dilaksanakan oleh pejabat Negara dalam Kantor atau Dinas tertentu secara khusus, dengan tugas dan kewenangan dalam penegakkan serta pemastian hak keperdataan orang (*corpus*) atas tanah.

Hal-hal mengenai peraturan pemisahan dan pembagian kekuasaan telah diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 (sesudah perubahan) secara implisit sebagai landasan konstitusi. Indonesia menganut prinsip distribusi kekuasaan secara klasik dengan menerapkan *cheks and balances*. Penerapan sistem Trias Politica yang di anut oleh negara Indonesia tidak bersifat absolut. Namun, saling menyeimbangkan antara tugas dan kewenangan lembaga tinggi negara baik hubungan lembaga pertanahan secara vertikal maupun hubungan lembaga pertanahan secara horizontal.

#### **b. Saran Tindak Lanjut**

Berdasarkan hierarki perundang-undangan, Undang-Undang Dasar 1945 (sesudah perubahan) sebagai *fundamental norm* menjelaskan dalam pasal-pasal nya mengenai pemisahan kekuasaan pada lembaga tinggi negara khususnya lembaga pertanahan dengan tujuan untuk menghindari pemultitafsiran dari konsep *trias politica* yang pertama kali dicetuskan. Sehingga jelas ada suatu bentuk kepastian suatu perundang-undangan dan regulasi dalam menjalankan hukum ketatanegaraan di Indonesia mengenai pemisahan kekuasaan terhadap lembaga tinggi negara khususnya lembaga pertanahan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Kekurangan- kekurangan yang mendasar mengenai kontrol kinerja baik internal lembaga kenegaraan maupun eksternal lembaga kenegaraan yang mengakibatkan terkendalanya pelaksanaan.

Pemisahan dan pembagian kekuasaan mengikuti perkembangan yang ada dimasyarakat, maka dari itu sebelum melakukan perubahan perlu memperhatikan *ius constitutum* dan *ius constituendum*. Sehingga dapat mengakomodir permasalahan yang terjadi.

## DAFTAR PUSTAKA

### Undang-Undang

UUD 1945, sebelum dan setelah amandemen.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok-pokok Agraria

### Buku

Asshiddiqie Jimly (b), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006)

Asshiddiqie Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

Asshiddiqie Jimly, *Konstitusi dan Konstitulisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Budiyanto, *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara*, Erlangga, Jakarta, 2003.

Hadjon M. Philipus dan Djamiati Sri Tatiek, *Argumentasi Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.

Huda Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.

Logemann J.H.A. Cf., *"Over de Theorie Van de Stellig Staatsrecht"*, Universtaire Pers, Leiden, 1948.

Marzuki Mahmud Peter, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011.

MD Mahfud Moh., *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.

Rhodes R., *"Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain"*, Allen & Unwin, London, 1988, dalam Jimly Asshiddiqie.

Stoker Gerry, *"The Politics of Local Government"*, 2<sup>nd</sup> edition, The Macmillan Press, London, 1991, dalam Jimly Asshiddiqie.

### Kamus

Tim Prima Pena, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Gita Media Press.