

TINJAUAN NORMATIF PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DIKAITKAN PEMBENTUKAN ATURAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Prama Widianugraha*

ABSTRAK

Demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat, pemerintah Indonesia saat ini dalam mengatur kepemilikan tanah dan memimpin penggunaannya telah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Pendaftaran tanah ini merupakan kewajiban pemerintah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum. Akan tetapi dalam pelaksanaannya terdapat beberapa hambatan, salah satunya adalah perbedaan pengaturan jangka waktu pengumuman pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang tanah serta peta bidang-bidang tanah diumumkan antara Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah hal yang menimbulkan persoalan terkait Asas Publisitas. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif yang berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan deskriptif kualitatif dengan alur berpikir deduktif, yaitu mulai dari peraturan hukumnya dan untuk menjawab permasalahan yang terjadi untuk mendukung penulisan ini. Dari hasil penelitian ini pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap secara yuridis normatif sah dan dapat dipertanggungjawabkan serta tidak bertentangan dengan kaidah aturan perundang-undangan dalam aturan sistem hukum positif di Indonesia.

Kata kunci: pendaftaran tanah sistematis lengkap (ptsl); pengumuman data fisik dan data yuridis; sertifikat hak atas tanah.

Abstract

In order to realize the welfare of society, the Indonesian government is currently in regulating land ownership and leading its use to have registered land in the entire territory of the Republic of Indonesia. This land registration is a government obligation that aims to guarantee legal certainty. However, in the implementation there were several obstacles, one of which was the difference in the time period for announcements of land ownership verification, juridical data and land physical data and a map of land parcels announced between Minister of Agrarian and Spatial Planning/ National Land Agency Regulation 6 of 2018 concerning Complete Systematic Land Registration (PTSL) with Government Regulation Number 24 of 1997 concerning Land Registration which raises issues related to the Publicity Principle. This study uses a normative legal approach that focuses on positive legal norms in the form of qualitative descriptive legislation with deductive thinking flow, namely starting from the legal regulations and brought to the problems that occur to support

* Pengadilan Negeri Padang Panjang, Jalan Soekarno Hatta No. 9 Bukit Surungan, Padang Panjang, Sumatera Barat 27115, email: prama17001@mail.unpad.ac.id.

this writing. From the results of this study the implementation of a complete systematic land registration in a normative juridical manner is valid and accountable and does not conflict with the rules of law in the rules of the positive legal system in Indonesia.

Keywords: *complete systematic land registration (ptsl); announcement of physical data and juridical data; land rights certificate.*

PENDAHULUAN

Secara geografis wilayah Indonesia sangat luas, karena itu Indonesia dikenal sebagai Negara Maritim atau Negara Kepulauan. Hal tersebut terbukti dari luas wilayah Indonesia dari Sabang sampai Merauke yang terdiri dari pulau-pulau, dengan memiliki ± 17.000 buah pulau dengan luas daratan $1.922.570 \text{ km}^2$ dan luas perairan $3.257.483 \text{ km}^2$. Indonesia tercatat memiliki luas daratan sebanyak ± 125 juta bidang tanah. Dimana bidang pertanahan termasuk dalam hukum agraria yang memiliki landasan konstitusional yaitu Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Landasan tersebut merupakan sumber hukum materil dalam pembinaan hukum agraria nasional yang mengatur kekuasaan negara atas semua sumber daya alam dan dimaksudkan untuk kesejahteraan rakyat. Pemanfaatan sumber daya alam tersebut tidak hanya dimaksudkan untuk kesejahteraan masyarakat saja, akan tetapi untuk tetap memperhatikan kelestarian lingkungan supaya senantiasa berkelanjutan.¹ Demi tercapainya kesejahteraan masyarakat, dimuat dalam Konsideran UUPA, Pasal 33 (3) yang dijadikan sebagai dasar hukum bagi pembentukan UUPA dan merupakan sumber hukum (materil) bagi pengaturannya yaitu: "Bahwa hukum agraria tersebut harus pula merupakan pelaksanaan dari pada Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, ketentuan dalam pasal 33 Undang-undang Dasar dan Manifesto

Politik Republik Indonesia, sebagai yang ditegaskan dalam pidato Presiden tanggal 17 Agustus 1960, yang mewajibkan Negara untuk mengatur pemilikan tanah dan memimpin penggunaannya, hingga semua tanah diseluruh wilayah kedaulatan bangsa dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong-royong".

Pendaftaran tanah di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia diselenggarakan oleh pemerintah Indonesia, dalam rangka mengatur hubungan hukum antara subyek dan obyek bidang-bidang tanah. Dengan masih banyaknya tanah di wilayah Negara Indonesia yang dimiliki oleh masyarakat belum bersertifikat dan serta masih menggunakan bukti kepemilikan yang berupa *Letter C* atau Pethuk saja, bahkan ada yang belum memiliki bukti kepemilikan dalam artian hanya penguasaan fisik saja. Untuk itu, maka pemerintah melakukan upaya hukum guna menjamin kepastian hukum dengan mewajibkan setiap pemilik tanah untuk mendaftarkan tanahnya. Pendaftaran tanah ini merupakan kewajiban pemerintah, sesuai dengan pasal 19, 23, 32, dan 38 UUPA, yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia berupa sertifikat, peta kadaster, dan daftar tanah yang bentuknya diatur menurut ketentuan-ketentuan berdasarkan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri. Selain untuk menjamin

¹ Hasan Purbo, *Tata Ruang dan Lingkungan Hidup*, PSLH-ITB, Bandung: 1982, hlm. 178.

kepastian hukum, penyelenggaraan pendaftaran tanah juga bertujuan untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak berkepentingan, serta untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.² Dalam pelaksanaannya penyelenggaraan pendaftaran pertanahan melalui Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional baru mencapai \pm 44 juta bidang tanah dari \pm 125 juta bidang tanah yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Minimnya pencapaian tersebut menjadi latar belakang Pemerintah Negara Republik Indonesia Cq. Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional melakukan upaya untuk mempercepat pendaftaran tanah sehingga jumlah bidang tanah yang terdaftar dapat bertambah dengan berbagai program/proyek. Salah satu program terkini ialah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disebut (PTSL) dengan target tahun 2024 sebanyak 125 juta bidang tanah bisa terdaftar seluruhnya. PTSL merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam satu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa objek Pendaftaran Tanah untuk keperluan pendaftarannya.³ Saat ini, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional sedang menyelenggarakan kegiatan pendaftaran tanah secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. PTSL dimulai pada tahun

2015 dengan target sebagai berikut⁴:

Tahun Anggaran	Target Sertifikat (dalam juta bidang)
2016	3
2017	5
2018	7
2019	9

Mengingat target-target tersebut cukup besar dan bukanlah pekerjaan yang mudah, kegiatan PTSL tak lepas dari berbagai hambatan, antara lain regulasi seperti halnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyebutkan pengumuman penerbitan sertifikat selama 30 hari, sehingga target tersebut tidak tercapai. Untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi sertifikat yang diterbitkan melalui program PTSL, serta untuk mengurangi sengketa tanah di kemudian hari, Kementerian Agraria Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional menyempurnakan berbagai perangkat peraturan/dasar hukum tertulis, yang lengkap dan jelas, sumber daya manusia ditingkatkan, sarana dan prasarana diperbanyak kualitas dan kuantitasnya, segi pembiayaan diperluas, adanya koordinasi antar lembaga di luar BPN. Secara normatif telah diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai sarana memberi kemudahan dan percepatan dalam pendaftaran tanah seluruh Indonesia.⁵ Sertipikat Hak Milik atas tanah adalah bukti yang kuat, menyangkut data fisik dan data yuridis sepanjang data fisik dan data yuridis itu sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur

² <http://www.jurnalhukum.com/pendaftaran-tanah/>.

³ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

⁴ <https://properti.kompas.com/read/2018/10/19/093612621/empat-tahun-kinerja-jokowi-138-juta-bidang-tanah-telah-bersertifikat>.

⁵ Dian Aris Mujiburohman, "Jurnal Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol.4 No.1, Mei 2018, hlm. 90.

yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.⁶ Proses penerbitan sertifikat dalam program PTSL mengalami hambatan, sehingga dikeluarkan aturan mengenai percepatan yang tertuang pada Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 Tentang PTSL. Aturan tersebut kemudian diketahui ada perbedaan ketentuan dengan aturan di atasnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hal tersebut akan menjadi fokus dalam tulisan ini. Penulis tertarik membahas mengenai permasalahan yang muncul yaitu, Apakah pelaksanaan program PTSL sudah sesuai dengan kaidah kaidah pembentukan aturan peraturan perundang-undangan dikaitkan dengan Asas Publisitas.

METODE PENELITIAN

Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif yang berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan (bahan hukum primer) sebagai bahan utama dan buku, pendapat para ahli, media massa, surat kabar (bahan hukum sekunder) sebagai data pendukungnya. Seluruh data yang diperoleh dikumpulkan secara lengkap, selanjutnya disistematisasikan untuk dilakukan analisis. Metode yang digunakan dalam menganalisis adalah deskriptif kualitatif dengan alur berpikir deduktif, yaitu mulai dari peraturan hukumnya dan dibawa ke permasalahan yang terjadi untuk mendukung penulisan ini.

PEMBAHASAN

Tidak ada sistem didunia ini yang secara positif mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Walaupun ada pengaturannya hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya: "Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya" atau dalam hal UUD ada ungkapan "*the supreme law of the land*".⁷ Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Pengertiannya, norma hukum yang dibawah berlaku dan bersumber, berdasar dari norma yang lebih tinggi, dan norma lebih tinggi juga bersumber dan berdasar dari norma yang lebih tinggi lagi begitu seterusnya sampai berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*) dan masih menurut Hans Kelsen termasuk dalam sistem norma yang dinamis. Oleh sebab itu, hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga otoritas-otoritasnya yang berwenang membentuknya, berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi (*superior*), pada akhirnya hukum menjadi berjenjang- jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu Hierarki.⁸ Teori Hans Kelsen kemudian dikembangkan oleh muridnya Hans Nawiasky dalam teorinya yang disebut *die lehre vom dem stufenaufbau der Rechtsordnung* atau *die stufenordnung der Rechtsnormen*. Menurut Hans Nawiasky, norma-norma hukum dalam negara selalu berjenjang yakni sebagai berikut⁹:

⁶ Nyoman Satyayudha Dananjaya, "Pembatalan Sertipikat Hak Milik dan Akibat Hukumnya Terhadap Akta Jual Beli", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol. 1 No. 1 Tahun 2016, hlm. 70.

⁷ Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta: 2005, Cetakan Pertama, hlm. 48.

⁸ Aziz Syamsuddi, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Sinar Grafika, Jakarta: 2011, Cetakan Pertama, hlm. 14-15.

⁹ I Gde Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung: 2008, hlm. 38.

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan-aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staats grundgesetz*);
3. Undang-Undang (formal (*formallegesetz*);
4. Peraturan pelaksanaan serta Peraturan otonom (*verordnung & autonomi satzung*).

Akibat posisi norma hukum mempunyai struktur hierarki tersebut maka keberlakuan suatu norma hukum yang lebih rendah akan sangat tergantung kepada norma yang ada di atasnya, yang menjadi gantungan atau dasar bagi berlakunya norma tersebut. Ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh suatu norma yang lebih tinggi merupakan *das sollen* bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Dengan demikian, suatu norma hukum yang lebih rendah dengan sendirinya akan tercabut atau tidak berlaku lagi, apabila norma hukum yang ada di atasnya yang menjadi dasar dan menjadi sumber berlakunya norma tersebut dicabut atau dihapus. Atau dengan kata lain norma hukum yang berkedudukan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi tingkatannya yang menjadi dasar atau sumber berlakunya norma itu.¹⁰ Setelah ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi Negara Indonesia, maka terbentuklah sistem norma hukum yang apabila kita bandingkan dengan teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) dari Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die theori vom stufent ordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky terdahulu, dapat terlihat ada dua cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem norma hukum Negara Republik Indonesia. Dalam sistem norma Republik

Indonesia, norma yang berlaku berada pada satu sistem yang berlapis-lapis, berjenjang- jenjang sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia, yaitu Pancasila.¹¹

Pancasila dalam sistem hukum Negara Republik Indonesia, merupakan norma fundamental negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi, yang kemudian berturut-turut diikuti batang tubuh Undang-Undang Republik Indonesia, Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (TAP MPR), serta hukum dasar tidak tertulis atau disebut dengan Konvensi Ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang dan Perpu (*formell gesetz*) serta peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung dan autonome Satsungz*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹² Sistem norma hukum Indonesia pernah mengalami evolusi hierarki peraturan perundang-undangan. Saat ini, yang menjadi acuan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Susunan hierarkinya sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang;

¹⁰ Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor: 2004, hlm. 41.

¹¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (1) Jenis, Fungsi, Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta: 2007, hlm. 39.

¹² *Ibid*, hlm. 40.

4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam penulisan ini, penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang produk akhirnya berupa sertifikat hak atas tanah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Tanah Sistematis menuntut adanya jaminan kepastian hukum. Salah satu persoalan yang terkait dengan kepastian hukum tersebut adalah asas publisitas yang memiliki perbedaan aturan jangka waktu antara Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Menteri. Guna memenuhi asas publisitas dalam pembuktian kepemilikan tanah maka dilaksanakan pengumuman data fisik dan data yuridis selama 14 (empat belas) hari kalender menurut Pasal 24 Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Percepatan Tanah Sistematis Lengkap. Sedangkan dalam Pasal 26 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PP 24/1997) mensyaratkan pengumuman selama 30 hari. Terdapat perbedaan terkait jangka waktu pengumuman diantara kedua peraturan tersebut. Pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 (selanjutnya disingkat UU 12/2011) sebenarnya tidak mengatur jenis peraturan menteri. Akan tetapi dalam hal ini, kedudukan peraturan menteri menjadi sebuah pertanyaan karena adanya aturan jangka waktu yang berbeda dengan Peraturan Pemerintah.

Kedudukan Peraturan Menteri sebelum diberlakukannya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 terbagi menjadi dua jenis. Pertama,

Peraturan Menteri yang dibentuk atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berkualifikasi sebagai peraturan perundang-undangan. Kedua, Peraturan Menteri yang dibentuk bukan atas dasar perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (atas dasar kewenangan), berkualifikasi sebagai Aturan Kebijakan. Setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa keberadaan Peraturan Menteri tetap diakui dengan alasan pada Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011, bahwa peraturan perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (delegasi) atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Apabila peraturan menteri dianggap bertentangan dengan peraturan yang di atasnya, maka kedudukan peraturan menteri yang dibentuk tanpa pendelegasian/atas kewenangan perlu dikaji lebih lanjut.

Suatu keberadaan peraturan kebijaksanaan tidak dapat dilepaskan dengan kewenangan bebas (*vrijebevoegdheid*) dari pemerintah yang biasa disebut dengan istilah *Freies Ermessen*. Secara bahasa *freies ermessen* berasal dari kata *frei* yang artinya bebas, lepas, tidak terikat, dan merdeka. Kemudian *freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. Sementara itu, *ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan. *Freies ermessen* berarti orang yang memiliki kebebasan untuk menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu.¹³ Diskresi atau *freies ermessen* menurut Bahsan Mustafa berpendapat bahwa *freies ermessen*

¹³ Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Universitas Padjajaran, Bandung: 1996, hlm. 205.

diberikan kepada pemerintah mengingat fungsi pemerintah atau administrasi negara, yakni menyelenggarakan kesejahteraan umum yang berbeda dengan fungsi kehakiman untuk menyelesaikan sengketa antar penduduk. Dalam konteks ini keputusan pemerintah lebih mengutamakan pencapaian tujuan atau sasarannya (*doelmatigheid*) daripada sesuai dengan hukum yang berlaku (*rechtmatigheid*). Pemberian *Freies Ermessen* kepada pemerintah merupakan konsekuensi logis dari konsepsi welfare state, akan tetapi kaitannya dengan kerangka hukum *freies ermessen* ini tidak dapat digunakan tanpa batas. Maka dari itu Sjachran Basah mengungkapkan unsur-unsur *freies ermessen* dalam suatu negara hukum¹⁴:

1. ditujukan untuk menjalankan tugas-tugas servis publik;
2. merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
3. sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
4. sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
5. sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
6. sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral Kepada Tuhan Yang Maha Esa maupun hukum.¹⁵

Penggunaan asas diskresi harus dibatasi, yakni pemerintah boleh menggunakan tapi ada batasannya supaya tidak berlebihan dan sewenang-wenang. Terdapat 4 (empat) pembatasan terhadap penggunaan asas diskresi yaitu¹⁶:

1. Apabila terjadi kekosongan hukum (*recht vacuum*)

Dimana realitas yang terjadi gerak kehidupan masyarakat ternyata lebih cepat, daripada peraturan yang ada, sehingga membutuhkan hukum yang cepat pula. Contohnya kasus seorang wanita yang hamil duluan sebelum pernikahan resmi, hal itu membutuhkan hukum yang mengatur mengingat dimana hukum positif kita tidak mengatur hal tersebut.

2. Apabila ada kebebasan penafsiran (interpretasi)

Hal ini dikarenakan didalam produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang ada menimbulkan makna yang ambiguitas dan multitafsir, sehingga adanya diskresi dikarenakan kebebasan penafsiran (interpretasi) yang dilakukan aparat pemerintah. Contohnya ialah keputusan Bang Ali Sadikin (mantan Gubernur Jakarta) mengenai Penghasilan asli daerah, retribusi atau pajak daerah sehingga terjadi pelegalan judi dan tempat prostitusi di Jakarta untuk menunjang pembangunan DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Indonesia.

3. Apabila ada delegasi undang-undang
Dengan adanya pendelegasian undang-undang para aparat pemerintah dapat melakukan diskresi contohnya: (HO) *Hinder Ordonantie* di dalam HO disebutkan "pemberian ijin oleh kepala daerah asal tidak berbahaya". Di dalam HO tidak disebutkan unsur-unsur bahaya. Ini artinya, undang-undang (HO) memberikan delegasi kepada masing-masing daerah untuk membuat sendiri unsur-unsur bahaya.
4. Demi pemenuhan kepentingan umum (*public interest*)

¹⁴ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung: 1995, hlm. 3.

¹⁵ Syachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung: 1992, hlm. 68.

¹⁶ Muchsan, *Perkuliahan "Politik Hukum"*, 2012, Magister Hukum, UGM.

Berbentuk proyek pembangunan yang dilaksanakan oleh negara Penggunaannya atau pelaksanaannya oleh negara Dalam penggunaannya harus bersifat *non profit oriented* atau tidak berorientasi mencari keuntungan melainkan pelayanan yang prima terhadap kepentingan masyarakat.

Setiap tindakan pemerintah harus sesuai dengan kewenangan dan wewenang yang dimiliki oleh pejabat publik. Hukum Administrasi Negara mengatur bahwa terdapat tiga macam cara untuk memperolehnya (*bestuurbevoegheid*), yaitu:

1. atribusi (merupakan pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan),
2. delegasi (terjadinya pelimpahan wewenang yang telah ada oleh pejabat publik yang memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada pejabat publik lainnya, dan
3. mandat (tidak terjadi pemberian suatu wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari pejabat publik yang satu kepada yang lain, yang ada hanya hubungan internal).

Dari ketiga kewenangan pejabat publik tersebut, menurut sifatnya dibagi lagi menjadi tiga macam yaitu pertama, kewenangan bersifat pilihan (*facultative*) dimana kewenangan berdasarkan norma yang pada peraturan dasarnya telah ditentukan bagaimana wewenang tersebut digunakan. Kedua, kewenangan bersifat terikat (*gebonden*) dimana norma yang ada dalam peraturan dasarnya sudah menentukan isi dari keputusan yang harus diambil. Ketiga, kewenangan yang

bersifat (*diskresioner*) dimana wewenang yang diberikan oleh peraturan dasar tidak bersifat terikat, yaitu ketika pejabat publik menentukan isi dari suatu tindakannya bebas dilakukan berdasarkan interpretasinya.¹⁷ Jika dilihat dari perspektif Hukum Administrasi Negara, maka *freies ermessen* hanya diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara baik untuk melakukan tindakan-tindakan biasa maupun tindakan hukum, dan ketika *freies ermessen* ini implementasikan dalam instrumen yuridis yang tertulis, jadilah ia sebagai peraturan kebijaksanaan. Sebagai sesuatu yang lahir dari *freies ermessen* dan yang hanya diberikan kepada pemerintah atau administrasi negara, kewenangan pembuatan peraturan kebijaksanaan tersebut inheren pada pemerintahan (*inherent aan het bestuur*).¹⁸

Pengertian diskresi berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yaitu keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan diskresi hanya dapat dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan yang berwenang, dengan tujuan untuk:

1. Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan;
2. Mengisi kekosongan hukum; dan
3. Mengatasi stagnasi pemerintahan dalam

¹⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta: 2000, hlm. 99-101.

¹⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2007, hlm. 182.

keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum¹⁹.

Diskresi dimaksud meliputi:

1. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan Keputusan dan/atau Tindakan;
2. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
3. Pengambil Keputusan dan/atau Tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
4. Pengambilan Keputusan dan/atau Tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Dalam Pasal 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Administrasi Pemerintah ini menyebutkan bahwa: "Pejabat Pemerintahan yang menggunakan diskresi harus memenuhi syarat sesuai dengan tujuan diskresi, tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan AAUPB, berdasarkan alasan-alasan yang objektif, tidak menimbulkan Konflik Kepentingan, dan dilakukan dengan itikad baik"²⁰. Tindakan diskresi pula sejatinya sudah harus disertai dengan pertanggungjawaban dari pejabat yang melakukan diskresi. Pejabat yang bersangkutan berwenang untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan. Sejalan dengan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Administrasi Pemerintah, bahwa pejabat pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan diskresi sesuai dengan

tujuannya. Diikuti dengan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Administrasi Pemerintah yang menjelaskan bahwa dalam menggunakan diskresi, pejabat pemerintahan harus patuh dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Administrasi Pemerintah. Secara eksplisit kewenangan diskresi diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Administrasi Pemerintah, tepatnya Pasal 22 (umum), Pasal 23 berkaitan dengan ruang lingkup diskresi, Pasal 24, Pasal 25 berkaitan dengan persyaratan diskresi, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29 berkaitan dengan prosedur penggunaan diskresi, dan Pasal 30, Pasal 31, Pasal 32 yang berkaitan dengan akibat hukum diskresi. Pada hakekatnya diskresi memiliki kewenangan sebagai pelengkap dari kelemahan yang ada pada undang-undang, meskipun kewenangan diskresi merupakan kewenangan bebas atau tidak terikat bukan berarti kewenangan diskresi tidak tunduk dan patuh terhadap undang-undang sebagai wujud kedaulatan rakyat, karena kewenangan diskresi digunakan oleh badan atau pejabat tata usaha negara untuk merealisasikan apa yang telah ditentukan dalam undang-undang itu sendiri atau dengan kata lain secara tidak langsung juga melaksanakan undang-undang.²¹ Pembatasan dalam penggunaan diskresi dan perumusan lahirnya kebijakan pemerintah berdasarkan Hukum Administrasi Negara adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), terutama mengenai asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Kebijakan pemerintah dapat dikategorikan dalam

¹⁹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Farlian Berlawa Hurint, "Jurnal Pelaksanaan Kewenangan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Universitas Atma Jaya Yogyakarta*, Vol. 2 No. 1, 2017, hlm. 7.6.

kebijakan yang menyimpang jika didalamnya terdapat unsur sewenang-wenang, selain itu jika terdapat unsur-unsur yang bertentangan dengan kepentingan umum. Ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang diuji dengan asas spesialisitas (*specialiteitsbeginsel*) yakni asas yang menentukan bahwa wewenang itu diberikan kepada organ pemerintahan dengan tujuan tertentu. Jika menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang ini dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang. Unsur sewenang-wenang diuji dengan asas rasionalitas atau kepatantasan (*redelijk*). Suatu kebijakan dikategorikan mengandung unsur willekeur jika kebijakan itu nyata-nyata tidak masuk akal atau tidak beralasan (*kennelijk onredelijk*).²²

Melihat perkembangan dalam masyarakat yang semakin dinamis, maka Pemerintah dituntut untuk untuk mengantisipasi perkembangan yang terjadi tersebut khususnya mengenai perubahan dalam hal melakukan percepatan Administrasi Negara. Dalam hal ini, asas legalitas menjadi tidak selalu harus dipertahankan secara kaku karena Administrasi Negara tidak hanya sebatas melaksanakan suatu Peraturan Perundang-undangan, tetapi pejabat yang berwenang juga wajib bersikap aktif dalam rangka menyelenggarakan tugas-tugas pelayanan publik yang tidak semuanya dapat ditampung dalam aturan perundang-undangan yang tertulis saja. Pemerintah harus berperan aktif mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Untuk itu kepada pemerintah dilimpahkan *bestuurszorg* atau *public service*. Agar pelayanan publik dapat dilaksanakan dan mencapai hasil maksimal,

kepada administrasi negara diberikan suatu kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri menyelesaikan berbagai permasalahan pelik yang membutuhkan penanganan secara cepat, sementara terhadap permasalahan itu tidak ada atau masih belum dibentuk suatu dasar hukum penyelesaiannya oleh lembaga legislatif.²³ Oleh karenanya maka diperlukan adanya diskresi/*freies ermessen*. Apabila dihubungkan dengan pendapat Sjachran Basah diatas, maka implementasi diskresi/*freies Ermessen* melalui sikap dan tindakan administrasi Negara ini dapat berwujud²⁴:

1. Membentuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang secara materiil mengikat umum;
2. Mengeluarkan *beschikking* yang bersifat konkrit, final dan individual;
3. Melakukan tindak administrasi yang nyata dan aktif;
4. Menjalankan fungsi peradilan, terutama dalam hal “keberatan” dan “banding administratif.”

Penerbitan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap lahir dari kewenangan seorang Menteri untuk membuat peraturan dengan syarat bahwa kewenangan membuat peraturan yang sebagai sebuah kewenangan delegatif yang berasal dari Presiden dikarenakan Menteri adalah seorang pembantu Presiden dalam hal ini atas dasar Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, secara spesifik perintah untuk melaksanakan

²² Julista Mustamu, “Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan”, *Jurnal Sasi* Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011, hlm. 4-5

²³ Patuan Sinaga, *Hubungan antara kekuasaan dengan Pouvoir Discretionnaire Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dalam SF Marbun dkk, Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001, hlm. 73.

²⁴ Yuniar Kurniawaty, “Penggunaan Diskresi Dalam Pembentukan Produk Hukum”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13 No. 1, Maret 2016, hlm. 53-62.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sesuai Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, yang kemudian ditindaklanjuti oleh Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dengan menerbitkan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai pengganti dari Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 12 Tahun 2017. Peraturan Menteri tersebut dibentuk dengan pertimbangan untuk mengatur kembali pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan aturan pelaksana berupa penyempurnaan substansi/materi dengan menyesuaikan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pendaftaran tanah maupun ketentuan pertanahan lainnya, agar penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dapat diselenggarakan di seluruh wilayah Republik Indonesia. Keberadaan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap diakui dan mempunyai kekuatan hukum mengikat memenuhi unsur "dibentuk berdasarkan kewenangan". Penggunaan prinsip "*lex superior derogate legi inferiori*" berlaku pada hierarki perundang-undangan yang disebutkan pada Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang menyatakan Peraturan Menteri juga sering disebut sebagai peraturan kebijaksanaan dengan ciri-ciri

peraturan kebijaksanaan adalah sebagai berikut²⁵:

1. Peraturan kebijaksanaan bukan merupakan peraturan perundang-undangan;
2. Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijaksanaan;
3. Peraturan kebijaksanaan tidak dapat diuji secara *wet matigheid*, karena memang tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk membuat keputusan peraturan kebijaksanaan tersebut;
4. Peraturan kebijaksanaan dibuat berdasarkan *Freies Ermessen* dan tiada kewenangan administrasi bersangkutan membuat peraturan perundang-undangan;
5. Pengujian terhadap peraturan kebijaksanaan lebih diserahkan pada *doelmatigheid* sehingga batu ujinya adalah asas-asas umum pemerintahan yang layak;
6. Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk dan jenis aturan yakni keputusan, instruksi, surat edaran, pengumuman, dan lain-lain bahkan dapat dijumpai dalam bentuk peraturan

Permasalahan yang menjadi sorotan pada Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah jangka waktu pengumuman yang lebih cepat daripada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah tersebut menyebutkan bahwa hasil pengukuran diumumkan selama 30 hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis, sedangkan pada Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun

²⁵ Bagir Manan "Peraturan Kebijaksanaan", Makalah, Jakarta, 1994: hlm. 16-17.

2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, pengumuman pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang tanah serta peta bidang-bidang tanah diumumkan selama 14 hari kalendar. Lama waktu pengumuman selama 14 hari kalendar sudah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 35 Tahun 2016 tentang Percepatan PTSL yang menyebutkan pengumuman dilangsungkan selama 14 hari kerja kemudian diatur kembali lebih rinci dalam Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor No. 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang kemudian diubah kembali melalui Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Asas Publisitas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pedoman pengumuman pendaftaran tanah kemudian dibuat aturan lebih singkat dalam rangka percepatan pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tersebut, dimana Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan tindakan khusus yang harus disertai dengan aturan khusus yang merupakan diskresi dari pejabat yang berwenang menerbitkan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap mengenai program percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Terbitnya Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional sudah sesuai dengan kaidah pembentukan aturan perundang-undangan pada sistem hukum positif di Indonesia mengacu pada ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan: "Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat". Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan: "Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan".

Secara praktis kewenangan diskresioner administrasi negara yang kemudian melahirkan peraturan kebijaksanaan mengandung dua aspek produk. Pertama, kebebasan menafsirkan mengenai ruang lingkup wewenang yang di rumuskan dalam peraturan dasar wewenangnya. Aspek pertama ini lazim disebut dengan kebebasan menilai yang sifatnya objektif. Kedua, kebebasan untuk menentukan sendiri dengan cara bagaimana dan kapan wewenang yang dimiliki administrasi Negara itu dilaksanakan. Aspek kedua ini dikenal dengan istilah kebebasan menilai yang bersifat subyektif. Kewenangan bebas untuk menafsirkan secara mandiri dari pemerintah, inilah yang melahirkan

peraturan kebijaksanaan.²⁶ Diterbitkannya aturan mengenai percepatan oleh menteri ATR/BPN dapat dikatakan sebagai diskresi dalam hal percepatan program nasional agraria. Adapun kedudukan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, khususnya mengenai lebih singkat dan cepatnya jangka waktu pengumuman merupakan sebuah diskresi yang dilakukan dengan mempertimbangkan asas-asas umum pemerintah yang baik.

Berdasarkan konsideran Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis, yang menyatakan bahwa perlu dilakukan percepatan penetapan hak dan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia tersebut dilakukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata. Percepatan penetapan hak dan pendaftaran tanah dilakukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hak dan hukum atas tanah rakyat secara adil dan merata guna mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat pada khususnya. Dari penjelasan singkat diatas dapat disimpulkan, penetapan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap masih berada pada koridor aturan perundang-undangan yang sesuai dengan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimana dilakukan tidak hanya sekedar menjalankan Undang-Undang semata, tetapi juga harus melainkan demi terselenggaranya Negara hukum dalam arti materil, yang memerlukan adanya diskresi.

Mengenai kedudukan Hukum Sertifikat Hak Atas Tanah yang terbit merupakan produk hukum dari Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan salah satu aturan pelaksana teknis dari pendaftaran tanah yang merupakan amanat dari Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 19 yaitu untuk menjamin adanya kepastian hukum bagi hak-hak atas tanah diseluruh wilayah Indonesia. Begitu pula dalam hal ini, maka kedudukan sertifikat penyelenggaraan pendaftaran tanah sistematis lengkap seperti yang telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya secara administrasi sah dan dapat dipertanggungjawabkan. Mengenai terdapat adanya pandangan berbeda mengenai jangka waktu pengumuman yang telah ditetapkan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap hal tersebut tidak mengurangi legalitas daripada sertifikat yang terbit yang dimaksud karena hal ini mengacu kepada prinsip "*lex superior derogate legi inferiori*" terkait Pasal 7 ayat (1) UU 12/ 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan hal tersebut merupakan sebuah tindakan diskresi. Selain itu landasan terbitnya Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dari aturan diatasnya merupakan aturan teknis

²⁶ Aaristoni, "Tindakan Hukum Diskresi Dalam Konsep Welfare State", *Jurnal Penelitian*, Vol. 8 Nomor 2 Agustus 2014, hlm. 232.

lebih khusus mengenai Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (*Lex Specialis*) dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Atas dasar tersebut Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional menggunakan kewenangan yang dimilikinya untuk mempercepat proses pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Indonesia. Penggunaan diskresi digunakan untuk mengikuti perkembangan dinamika masyarakat yang terjadi yang belum dapat disentuh oleh peraturan perundang-undangan.

Dengan adanya Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap apabila ada pihak yang merasa kepentingannya dirugikan dapat mengajukan keberatan kepada pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi. Terhadap keberatan masyarakat tersebut, pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi tersebut wajib menjawabnya. Apabila masyarakat yang merasa kepentingannya dirugikan tersebut masih tidak puas terhadap jawaban pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi, maka dapat mengajukan banding administrasi kepada atasan langsung pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi dan atasan langsung dari pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi wajib pula menjawab atas banding administrasi tersebut. Upaya administrasi yang dapat ditempuh oleh masyarakat tersebut harus dicantumkan secara implisit di dalam keputusan diskresi. Sebagai langkah terakhir apabila ada pihak yang merasa dirugikan terhadap terbitnya Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tersebut dapat mengajukan permohonan

pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung mengenai Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya (*Judicial Review*) sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 31A ayat (1) UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung).

PENUTUP

Simpulan

Keberadaan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap merupakan aturan *Lex specialis* dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan peraturan kebijaksanaan yang dari sebuah kewenangan diskresi berdasarkan kewenangan yang melekat pada Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebaga upaya percepatan yang dilakukan oleh Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam rangka percepatan penetapan hak dan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia tersebut dilakukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata. Percepatan penetapan hak dan pendaftaran tanah dilakukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hak dan hukum atas tanah rakyat secara adil dan merata guna mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat pada khususnya. Apabila ada pihak yang merasa kepentingannya dirugikan dapat mengajukan keberatan kepada

pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi. Terhadap keberatan masyarakat tersebut, pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi tersebut wajib menjawabnya tersebut masih tidak puas terhadap jawaban pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi, maka dapat mengajukan banding administrasi kepada atasan langsung pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi dan atasan langsung dari pejabat yang menerbitkan keputusan diskresi wajib pula menjawab atas banding administrasi tersebut. Upaya administrasi yang dapat ditempuh oleh masyarakat tersebut harus dicantumkan secara implisit di dalam keputusan diskresi.

Saran

Sebagai langkah terakhir apabila ada pihak yang merasa dirugikan terhadap terbitnya Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tersebut dapat mengajukan permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung mengenai Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya (Judicial Review) sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 31A ayat (1) UU No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Aziz Syamsuddi, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Sinar Grafika, Jakarta: 2011.

Hasan Purbo, *Tata Ruang dan Lingkungan Hidup*, PSLH-ITB, Bandung: 1982.

I Gde Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung: 2008.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara Buku I Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta: 2000.

Marcus Lukman, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan Dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Universitas Padjadjaran, Bandung: 1996.

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta: 2007.

Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta: 2005.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2007.

Syachran Basah, *Perlindungan Hukum Atas Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung: 1992.

Syachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung: 1995.

Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor: 2004.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Pokok Agraria UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Jurnal

Aaristoni, "Tindakan Hukum Diskresi Dalam Konsep Welfare State", *Jurnal Penelitian* Vol. 8 No. 2 Agustus 2014.

Dian Aris Mujiburohman, "Jurnal Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, Vol. 4 No. 1, Mei 2018.

Farlian Berlawa Hurint," Jurnal Pelaksanaan Kewenangan Diskresi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Universitas Atma Jaya Yogyakarta*, Vol. 2 No. 1, Agustus 2017.

Julista Mustamu, "Diskresi dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Sasi* Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011.

Nyoman Satyayudha Dananjaya, "Pembatalan Sertipikat Hak Milik dan Akibat Hukumnya Terhadap Akta Jual Beli", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol. 1 No. 1 Tahun 2016, hlm. 70.

Yuniar Kurniawaty, "Penggunaan Diskresi Dalam Pembentukan Produk Hukum", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13 No. 1, Maret 2016.

Sumber Lain

Bagir Manan, Peraturan Kebijaksanaan, Makalah, Jakarta: 1994.

<http://www.jurnalhukum.com/pendaftaran-tanah/>.

<https://properti.kompas.com/read/2018/10/19/093612621/empat-tahun-kinerja-jokowi-138-juta-bidang-tanah-telah-bersertifikat>.

Muchsan, Perkuliahan "Politik Hukum", 2012, Magister Hukum, UGM.