

**PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SISTIMATIS  
LENGKAPDI KABUPATEN LOMBOK UTARA**

(Analisis Pembentukan Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2017)

**IMPLEMENTATION OF COMPLETE SYSTEMATIC LAND  
REGISTRATION IN NORTH LOMBOK DISTRICT**

(Analysis Of Regulatory Formation Of Regents Number 34 Of 2017)

**Gusti Ayu Ratih Damayanti**

Fakultas Hukum Universitas Islam Al-Azhar

Email: [gek\\_ratihdamayanti@yahoo.com](mailto:gek_ratihdamayanti@yahoo.com)

Naskah diterima : 27/09/2018; direvisi : 26/11/2018; disetujui : 28/12/2018

**Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa pembentukan Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis (Perbup No. 34 Tahun 2017). Terkait dengan hal tersebut pembentukan Perbup No. 34 Tahun 2017 bukan dalam rangka untuk melaksanakan peraturan daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, melainkan pembentukan Perbup No. 34 Tahun 2017 dibentuk dengan pertimbangan untuk melaksanakan Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor: 25/SKB/V/2017, Nomor: 590-3167A Tahun 2017, Nomor: 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis (SKB 3 Menteri Tahun 2017). Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang mengkaji persoalan mengenai apakah dasar pembentukan Perbup No. 34 Tahun 2017 sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa SKB 3 Menteri Tahun 2017 tidak termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU No. 12 Tahun 2011) sehingga SKB 3 Menteri Tahun 2017 tidak dapat dijadikan dasar pembentukan Perbup No. 34 Tahun 2017.

**Kata Kunci:** *Peraturan Perundang-Undang, Pembentukan Peraturan Bupati, SKB 3 Menteri Tahun 2017*

**Abstract**

*This study aims to analyse the formation of North Lombok Regent Regulation Number 34 of 2017 concerning to the Financing for Systematic Land Registration (Regent Regulation Number. 34 of 2017). Related to this, the formation of Regulation Number 34 of 2017 is not in order to implement regional regulations or the mandate of legislation, but the formation of this regulation was formed with consideration to implement the Joint Decree of the Minister of Agrarian and Spatial Planning / Head of the National Land Agency, Minister of Home Affairs, Minister of Village, Underdevelopment Area Development and Transmigration, Number: 25 / SKB / V / 2017, Number: 590-3167A year 2017, Number: 34 of 2017 concerning Funding for Systematic Land Registration Preparation (SKB of 3 Ministers year 2017). This research is a normative juridical study that examines the issue of what is the fundamental norm of forming the Regent Regulation Number 34 of 2017 is in accordance with the laws and regulations using*

*a legal approach and conceptual approach. The results of this study indicate that SKB of 3 Ministers year 2017 are not included in the category of legislation as referred to the Law Number 12 of 2011 concerning Establishment of Legislation Regulations so that SKB of 3 Ministers year 2017 cannot used as the basis for the formation of Regulation Number 34 of 2017.*

**Keywords:** *Legislation, Establishment of Regent Regulations, SKB 3 Ministers in 2017*

## **PENDAHULUAN**

Indonesia merupakan negara agraris, dimana sebagian besar masyarakatnya memiliki mata pencaharian sebagai petani. Hal yang tidak dapat dipisahkan dari petani adalah tanah yang digunakan sebagai lahan persawahan. Jadi pada dasarnya, manusia dan tanah mempunyai hubungan yang sangat erat, sangat alami dan tidak terpisahkan. Hal ini dapat dimengerti dan dipahami, karena tanah merupakan tempat tinggal, tempat pemberi makan, tempat mereka dilahirkan, tempat ia dimakamkan bahkan tempat leluhurnya. Maka selalu ada pasangan antara manusia dengan tanah, antara masyarakat dengan tanah.<sup>1</sup> Kebutuhan manusia akan tanah yang semakin tinggi berbanding terbalik dengan luas tanah yang cenderung tetap dan bahkan berkurang, untuk itu tanah perlu dikelola dan diatur secara nasional, dan dilaksanakan dalam tingkat regional dan sektoral untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara.

Di Indonesia tanah sering kali menjadi objek sengketa dan perselisihan masyarakat, sehingga perlu adanya kepatian hak atas kepemilikan tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang berbunyi:

*“atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.*

Keberadaan UUPA merupakan dasar dan jaminan hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, maka masyarakat perlu untuk mendaftarkan tanah tersebut dan memperoleh sertifikat hak atas tanah. Jaminan kepastian hukum tersebut tertuang dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA yang berbunyi:

*“untuk menjamin kepastian hukum hak dan tanah oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.*

Pendaftaran tanah sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997) berbunyi:

*“pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.*

Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum daripada tanah tertentu

<sup>1</sup> Samun Ismaya, *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011, Hlm, 55.

yang dihadapinya, letak, luas dan batas-batasnya, siapa yang punya dan beban apa yang ada di atasnya.<sup>2</sup>

Namun pentingnya pendaftaran tanah di Indonesia belum diikuti pemahaman yang baik oleh masyarakat, masih banyak tanah milik masyarakat yang belum bersertifikat. Banyak tanah di Indonesia yang belum bersertifikat tentunya disebabkan oleh berbagai faktor yang menyebabkan masyarakat enggan mendaftarkan hak milik atas tanahnya. Adanya anggapan yang menyatakan bahwa untuk mendapatkan sertifikat memerlukan waktu yang cukup lama serta mekanisme prosedur yang berbelit-belit juga biaya yang mahal merupakan faktor yang tidak dapat dipungkiri.

Keadaan yang demikian itulah yang dikhawatirkan oleh pemerintah dan masyarakat pada umumnya, maka dari itu pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Permen ATR No. 6 Tahun 2018). Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam suatu 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.

Program pendaftaran tanah melalui PTSL ini ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah. Selain itu PTSL juga merupakan sarana bagi Badan Pertanahan Nasional untuk dapat menciptakan gambaran satu desa lengkap, dan sebagai dasar untuk mengolah administrasi kelengkapan data base pertanahan yang aktual dan terpercaya.<sup>3</sup> Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, pemerintah tidak membebaskan seluruh biaya pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban pemohon pendaftaran tanah, sebagaimana yang tertuang dalam Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor: 25/SKB/V/2017, Nomor: 590-3167A Tahun 2017, Nomor: 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis (SKB 3 Menteri Tahun 2017). Pada diktum kesembilan SKB 3 Menteri Tahun 2017 berbunyi:

*“dalam hal biaya persiapan pendaftaran tanah sistematis tidak dianggarkan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) sebagaimana dimaksud dalam diktum ketiga, menteri dalam negeri memerintahkan bupati/walikota untuk membuat peraturan bupati/walikota bahwa biaya tersebut dibebankan kepada masyarakat”.*

Berdasarkan SKB 3 Menteri Tahun 2017 tersebut Kabupaten Lombok Utara dalam rangka penyeragaman pembiayaan persiapan PTSL telah menetapkan Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis (Perbup No. 34 Tahun 2017).

Adapun berdasarkan Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) yang berbunyi:

*“untuk melaksanakan perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan perkada”.*

<sup>2</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, 1991, Hlm, 95.

<sup>3</sup> Istiqamah, *Tinjauan Hukum Legalisasi Aset Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Kepemilikan Tanah*, Jurnal Jurisprudentie Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar Volume 5 Nomor 2 Juni 2018, Hlm, 230.

Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut pembentukan peraturan kepala daerah (peraturan bupati) adalah untuk melaksanakan peraturan daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “*peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan*”. Lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Terkait dengan hal tersebut, pembentukan Perbup No. 34 Tahun 2017 bukan untuk melaksanakan peraturan daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, melainkan pembentukan Perbup No. 34 Tahun 2017 dibentuk dengan pertimbangan untuk melaksanakan SKB 3 Menteri Tahun 2017. Oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pembentukan Perbup No. 34 Tahun 2017.

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, persoalan yang akan dijawab dalam penelitian ini adalah: Apakah dasar pembentukan Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2017 sudah sesuai dengan peraturan perundang - undangan?

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yakni penelitian yang mengkaji pelaksanaan PTSL di Kabupaten Lombok Utara terkait pembentukan Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2017. Sehubungan dengan jenis penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang bertujuan untuk memudahkan peneliti melakukan analisis deskriptif kualitatif sehingga diperoleh jawaban atas masalah yang menjadi fokus pembahasan penelitian ini.

## **PEMBAHASAN**

### **Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)**

Dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Permen ATR No. 6 Tahun 2018) yang dimaksud dengan PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek 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.

Pelaksanaan kegiatan PTSL sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (4) Permen ATR No. 6 Tahun 2018 dilakukan dengan tahapan sebagai berikut:

- Perencanaan;

- Penetapan lokasi;
- Persiapan;
- Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas;
- Penyuluhan;
- Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis;
- Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak;
- Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya;
- Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak;
- Pembukuan hak;
- Penerbitan sertifikat hak atas tanah;
- Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan
- Pelaporan

### **Kewenangan Pemerintah Kabupaten Dalam Bidang Pertanahan**

Klasifikasi urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.

Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yang meliputi urusan: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Urusan pemerintah konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Untuk urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.

Adapun urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi: pendidikan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum, perlindungan masyarakat; dan sosial.

Sedangkan untuk urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait pelayanan dasar, meliputi: tenaga kerja; pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan.

Lebih lanjut untuk Urusan Pilihan, meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

Memperhatikan kewenangan-kewenangan di atas tampak bahwa urusan pertanahan merupakan kewenangan konkuren pemerintah daerah dalam hal urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar.

### **Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Keberadaan peraturan perundang-undangan sebagai pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan merupakan salah satu prinsip negara hukum. Menurut *International Commission of Jurist*, prinsip utama dalam negara hukum ialah; *Pertama*, Negara harus tunduk kepada hukum; *Kedua*, Pemerintah harus menghormati hak-hak individu di bawah *rule of law*; *Ketiga*, Hakim-hakim harus dibimbing oleh *rule of*

*law*, melindungi dan menjalankan tanpa takut, tanpa memihak, dan menentang setiap campur tangan pemerintah atau partai-partai terhadap kebebasannya sebagai hakim.<sup>4</sup>

Fakta sejarah membuktikan, apabila tidak terdapat kontrol dalam pembentukannya, peraturan perundang-undangan (undang-undang) justru terkadang membahayakan kebebasan warga negara. Hal ini terjadi mengingat undang-undang sangat dipengaruhi oleh politik, terutama pada saat pembentukannya. Kegiatan Legislatif dalam kenyataannya lebih banyak membuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan hukum yang sesungguhnya.

Lebih lanjut, hal ini sesuai dengan pendapat Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa, pada dasarnya hukum atau perundang-undangan memiliki kecenderungan memihak golongan tertentu:<sup>5</sup>

Keadaan dan susunan masyarakat modern yang mengenal perlapisan yang makin tajam menambah sulitnya usaha untuk mengatasi kecenderungan hukum atau perundang-undangan untuk memihak tersebut. Dalam suasana kehidupan sosial yang demikian itu, mereka yang bisa bertindak efektif adalah orang yang dapat mengontrol institusi-institusi ekonomi dan politik dalam masyarakat. Oleh karena itu sulit untuk ditolak perundang-undangan itu lebih menguntungkan pihak yang makmur, yaitu mereka yang bisa lebih aktif melakukan kegiatan-kegiatan politik.

Untuk menghindari pembentukan undang-undang yang memiliki kecenderungan memihak dan menguntungkan pihak/kelompok berkuasa, dan untuk menghindari pembentukan undang-undang yang represif dan mengancam kebebasan warga negara, serta untuk menjamin efektif berlakunya suatu undang-undang maka pembentuk undang-undang harus memperhatikan dan mempedomani prinsip-prinsip atau asas-asas tertentu dalam membentuk undang-undang.

#### a. Dasar Keberlakuan Peraturan Perundang-Undang

Sebagai tuntutan dari suatu konsep negara modern yang menempatkan peraturan perundang-undangan secara tertulis sebagai alat yang sangat penting dalam menjalankan mekanisme ketatanegaraan, maka sebuah peraturan perundang-undangan yang baik harus memiliki 3 (tiga) landasan, yaitu:

##### □ Landasan Filosofis

Dalam suatu rumusan peraturan perundang-undangan haruslah berkaitan dengan dasar ideologi negara (Pancasila), yang berarti bahwa setiap penyusunan peraturan perundang-undangan harus dengan sungguh-sungguh memperhatikan cita-cita hukum sebagaimana yang dimaksud Pancasila.

##### □ Landasan Yuridis

Dasar keberlakuan yuridis sebuah peraturan perundang-undangan dapat dipahami melalui sebuah pendekatan sistem dan hierarki suatu kaidah hukum.<sup>6</sup> Landasan yuridis dibedakan menjadi dua macam, yaitu: Pertama, landasan yuridis formal yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang menunjuk atau memberikewenangan kepada lembaga/organ atau lingkungan jabatan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan; Kedua, landasan yuridis materil yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang menentukan isi dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk.<sup>7</sup>

##### □ Landasan Sosiologis

<sup>4</sup> Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media, Malang, 2004. Hlm, 41.

<sup>5</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (cet. ke-enam), Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006. hlm. 86.

<sup>6</sup> Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislatif Drafting: Seri Naskah Akademik Pembentukan Perda*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 29-30.

<sup>7</sup> Jazim Hamidi dkk, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah; Menggagas Peraturan Daerah Yang Responsif dan Berkesinambungan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2011, hlm. 132.

Keberlakuan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari aspek sosiologi sebagai medan penerapan hukum dalam keadaan nyatanya, yang selalu disertai ciri berupa penerimaan (*acceptance*) terhadap peraturan perundang-undangan oleh sekelompok masyarakat.<sup>8</sup>

b. Asas-Asas Umum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam membuat peraturan perundang-undangan selain mempertimbangkan landasan seperti yang tersebut diatas, juga harus memperhatikan asas-asas hukum. Asas hukum merupakan tiang utama bagi setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Abeer Bashier Dababneh dan Eid Ahmad Al-Husban, terkait pentingnya penggunaan asas-asas atau prinsip-prinsip tertentu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah:<sup>9</sup>

*“The public authority specialized in legislation must comply with a set of principles and criteria that constitutes a complete and integrated group designed for enactment of legislation that are characterized with universality and intelectivity on the one hand, and on the other must comply with the higer and more supreme legislation in compormity with the principle of hierarchy of the legal rules and the principle of the supermacy of the law (Otoritas publik yang mengkhususkan diri dalam pembentukan undang-undang harus mematuhi seperangkat prinsip dan kriteria yang merupakan suatu kelengkapan dan kelompok pemandu yang dirancang untuk pemberlakuan suatu undang-undang yang ditandai dengan universalitas dan intelektualitas di satu sisi, dan di sisi lain harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan sesuai dengan prinsip hierarki aturan hukum dan supremasi hukum)”*

Di dalam bukunya yang berjudul “Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving” I.C. van der Vlies<sup>10</sup> membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (beginsele van behoorlijke regelgeving) kedalam asas-asas yang formal dan yang material, yaitu:

- Asas-asas formal meliputi: Asas tujuan yang jelas (*beginsele van duidelijke doelstelling*); Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsele van het juiste orgaan*), Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsele*), Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsele van uitvoerbaarheid*), dan Asas konsensus (*het beginsele van consensus*)

- Asas-asas material meliputi:

Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsele van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*), Asas tentang dapat dikenali (*het beginsele van de kenbaarheid*), Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsele*), Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsele*), dan Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsele van de individuele rechtsbedeling*).

c. Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Di dalam ketentuan Bab II UU No. 12 Tahun 2011, asas-asas peraturan perundang-undangan dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni; Pertama, Asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan; Kedua, Asas yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan.

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 30.

<sup>9</sup> Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014. hlm. 47.

<sup>10</sup> C. Van der Vlies dalam Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007. hlm. 253-254.

Asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam ketentuan pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 yang menegaskan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- Kejelasan Tujuan, maksudnya adalah setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat, maksudnya adalah setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang;
- Kesesuaian antara Jenis, Hierarki dan Materi Muatan, maksudnya adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;
- Dapat dilaksanakan, artinya setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
- Kedayagunaan dan Kehasilgunaan, artinya setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
- Kejelasan Rumusan, artinya setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
- Keterbukaan, artinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Sedangkan asas yang berkaitan dengan materi muatan peraturan perundang-undangan ditegaskan dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yakni;

- Asas Pengayoman artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
- Asas Kemanusiaan artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Asas kebangsaan artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Asas Kekeluargaan artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- Asas Kenusantaraan artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- Asas Bhineka Tunggal Ika artinya setiap materi muatan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara;
- Asas Keadilan artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara;
- Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, *gender*, atau status sosial;
- Asas ketertiban dan kepastian hukum artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- Asas Keseimbangan, keserasian dan keselarasan artinya setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat, dan kepentingan bangsa dan Negara

## **Pembentukan Peraturan Bupati**

### **a. Proses Pembentukan Peraturan Bupati**

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 246 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 berbunyi:

*“ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan peraturan kepala daerah”.*

Lebih lanjut didalam Pasal 237 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa:

*“pembentukan peraturan daerah mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

Oleh karena itu proses pembentukan peraturan kepala daerah (peraturan bupati) terdiri atas beberapa tahapan yaitu tahapan perencanaan, tahapan penyusunan, tahapan pembahasan, tahapan penetapan, dan tahapan pengundangan (Bagan 01: Proses Pembentukan Peraturan Bupati) sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri No. 80 Tahun 2015).

#### ▪ Tahap Perencanaan dan Penyusunan

Pada tahap ini dilakukan proses perencanaan dan penyusunan rancangan peraturan bupati oleh pimpinan perangkat daerah pemrakarsa sebagaimana datur dalam Pasal 42 ayat (2) Permendagri no. 80 Tahun 2015

#### ▪ Tahap Pembahasan

Proses pembahasan rancangan peraturan bupati dilaksanakan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 79 s.d. Pasal 82 Permendagri No. 80 Tahun 2015. Dalam hal ini Bupati membentuk tim pembahasan rancangan peraturan bupati yang terdiri dari:

Ketua	: pimpinan perangkat daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh pimpinan perangkat daerah pemrakarsa
Sekretaris	: Pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum kabupaten
Anggota	: Sesuai kebutuhan

Selanjutnya ketua tim menyerahkan hasil pembahasan rancangan peraturan bupati yang telah diberikan paraf koordinasi kepada bupati melalui sekretaris daerah untuk ditetapkan oleh bupati.

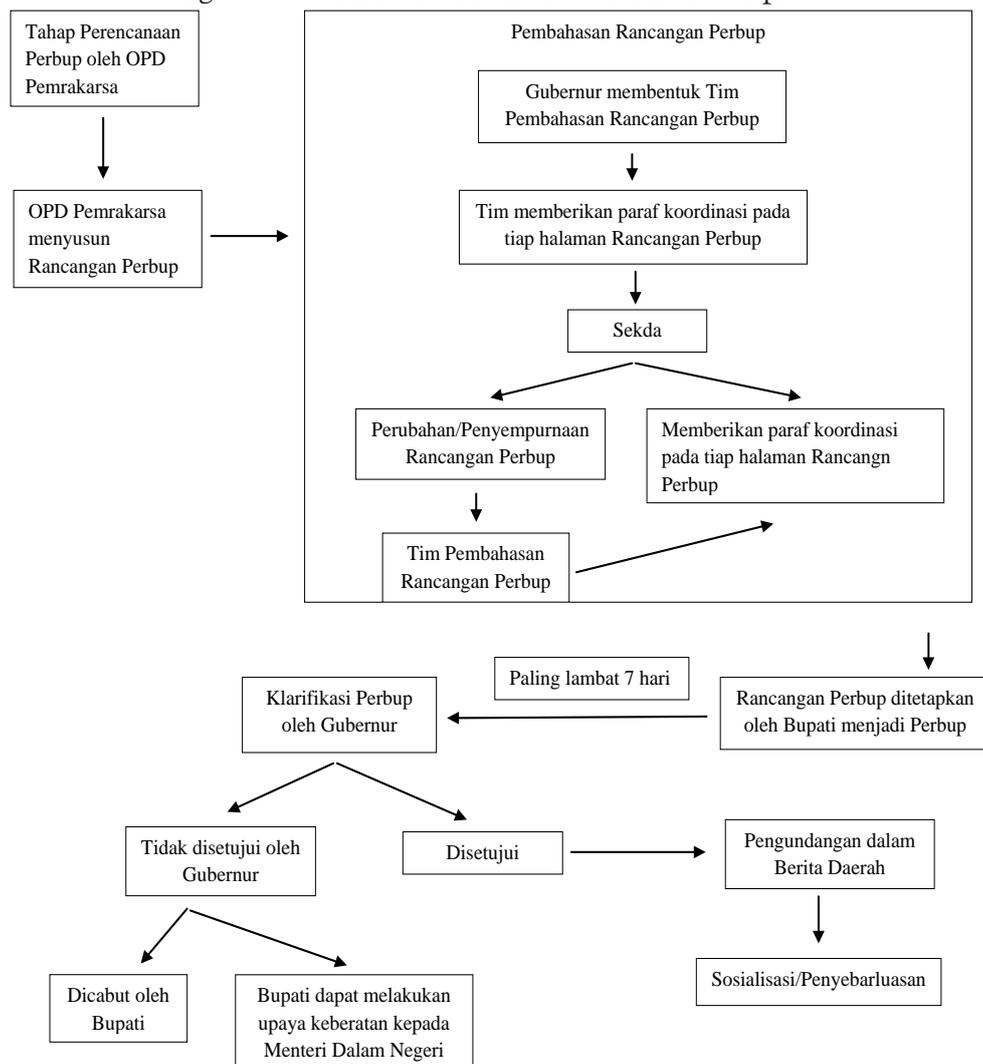
□ Tahap Penetapan

Peraturan bupati yang sudah ditetapkan, paling lambat 7 (tujuh) hari sudah harus disampaikan kepada Gubernur untuk memperoleh klarifikasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 249 s.d Pasal 252 UU No. 23 Tahun 2014.

□ Tahap Pengundangan

Peraturan bupati yang telah disampaikan kepada Gubernur oleh sekretaris daerah dilakukan pengundangan pada berita daerah.

Bagan 01: Proses Pembentukan Peraturan Bupati



## b. Substansi Pembentukan Peraturan Bupati

Peraturan bupati dibentuk untuk melaksanakan peraturan daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, sehingga substansi pembentukan peraturan bupati tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 250 ayat (1), dan ayat (2) UU no. 23 Tahun 2014 yang berbunyi:

- (1) Peraturan daerah dan peraturan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249 ayat (1) dan ayat (3) dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
- (2) Bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
  - b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
  - c. Terganggunya ketentraman dan ketertiban umum;
  - d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
  - e. Diskriminasi terhadap suku, agama, dan kepercayaan, ras, antar golongan, dan *gender*.

### Kesesuaian Dasar Pembentukan Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2017 Dengan Peraturan Perundang - undangan

Otonomi daerah sering disalah artikan sebagai suatu kebebasan dan kemerdekaan dalam melakukan tindakan. Padahal sebagaimana yang dimaksud oleh UU No. 23 Tahun 2014 bahwa otonomi daerah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> ..... Kapankah Negara Kesatuan Republik Indonesia di dirikan? Realitas sejarah menunjukkan bahwa penyerahan kedaulatan dari pemerintah kolonial baru terjadi pada bulan Desember 1949, sekalipun Proklamasi Kemerdekaan sudah dinyatakan pada tanggal 17 Agustus 1945. Negara Kesatuan baru dapat diwujudkan secara konkrit ketika muncul kesepakatan untuk membubarkan Negara RIS. Dan harap dicatat bahwa lahirnya negara kesatuan merupakan hasil dari perjuangan yang sangat panjang dari kalangan pembentuk negara dengan dukungan entitas masyarakat di Daerah. Adalah “Daerah-Daerah” yang sebelumnya merupakan sebuah entitas politik tersendiri yang memperjuangkan munculnya negara kesatuan guna menggantikan negara federal RIS. Daerah-daerah tersebut sebenarnya merupakan “Negara” yang sudah ada jauh sebelum adanya Negara Kesatuan RI. Pada masa pemerintahan kolonial sudah ada “state” yang berupa kerajaan-kerajaan. Di Jawa ada Kasultanan Yogyakarta, Kasultanan Surakarta yang merupakan pewaris dari pemerintahan Mataram. Di Indonesia Timur ada sejumlah kerajaan, seperti kerajaan Gowa di Sulawesi Selatan dan kerajaan lainnya. Di Bali terdapat sejumlah kerajaan yang merupakan entitas politik tersendiri, seperti Karangasem, Gianyar, Klungkung, Badung, Buleleng, dan Tabanan yang mempunyai kekuasaan yang meluas sampai ke Pulau Lombok. Di pulau Sumbawa yang tidak terlampau besar saja terdapat tidak kurang dari tiga pemerintahan kerajaan, yaitu Bima, Dompu dan Sumbawa. Belum lagi Maluku misalnya. Demikian juga halnya di Sumatera dengan sejumlah “states”, dan Kalimantan mulai Kalimantan Barat sampai dengan Kalimantan Timur. Oleh karena itu membuat kebijaksanaan otonomi daerah dengan memposisikan diri bahwa otonomi daerah merupakan pemberian pemerintah pusat di Jakarta adalah sama sekali a-historis. Hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah Jakarta seharusnya tidak semata-mata bersifat hirarkis di mana Daerah sepenuhnya harus tunduk dan takluk kepada pemerintah di Jakarta. Kalau konteks yang terakhir ini ditempuh maka Jakarta tidak lebih dari Batavia pada masa pemerintahan kolonial. Itulah sebenarnya yang disebut dengan “local colonialism”. Sikap mental yang dimiliki oleh para birokrat di Jakarta dengan memposisikan Jakarta sebagai Batavia yang superior terhadap Daerah akan sangat membahayakan negara kesatuan. Pemerintah di Jakarta sudah seharusnya memperlakukan Daerah dengan menghormati “hak asal-usul” daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh Konstitusi.

Otonomi daerah adalah hak politik dalam sebuah masyarakat yang demokratis, dan untuk konteks Indonesia Otonomi Daerah bukan hanya hak politik dalam konteks demokrasi, akan tetapi hak melekat dalam sejarah perjalanan bangsa ini.

Pembatasan kewenangan pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan daerah dengan peraturan perundang-undangan adalah dimaksudkan bahwa otonomi daerah bukanlah suatu kemerdekaan dan kebebasan. Yaitu merdeka dan bebas dalam melakukan suatu tindakan pemerintahan tanpa memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain bahwa segala tindakan pemerintah daerah dalam menjalankan tugas otonomi harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 246 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 pembentukan peraturan bupati adalah untuk melaksanakan peraturan daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “*peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan*”. Lebih lanjut dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Berdasarkan ketentuan tersebut pembentukan peraturan bupati selain untuk melaksanakan peraturan daerah, peraturan bupati dapat dibentuk untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan sesuai dengan tata hierarki yang ada.

Adapun Peraturan Bupati No. 34 tahun 2017 dibentuk sebagai tindak lanjut perintah SKB 3 Menteri Tahun 2017 sebagaimana tertuang dalam konsideran menimbang pada huruf c yang berbunyi:

*“bahwa dalam rangka penyeragaman pembiayaan persiapan PTSL di Kabupaten Lombok Utara maka sesuai Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor: 25/SKB/V/2017, Nomor: 590-3167A Tahun 2017, Nomor: 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis perlu menetapkan peraturan bupati tentang pembiayaan persiapan pendaftaran tanah sistematis”.*

Sesuai dengan namanya SKB 3 Tahun 2017 merupakan sebuah keputusan tata usaha negara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU No. 5 Tahun 1986) yang berbunyi:

*“keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat*

---

Lihat Afan Gaffar, “Otonomi Daerah Adalah Hak Politik”, *Gerbang, Buletin Politik Lokal dan Otonomi Daerah*, 001 (Maret, 2002), hlm. 3-4.

*hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.*

Sesuai dengan definisi tersebut, keputusan pejabat tata usaha negara dikeluarkan untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan.

Apabila mengacu kepada Pasal 246 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, maka penggunaan SKB 3 Menteri Tahun 2017 sebagai dasar pembentukan Perbup No. 34 Tahun 2017 tidaklah tepat, karena SKB 3 Menteri Tahun 2017 merupakan produk hukum yang bersifat keputusan (*beschikking*) bukan produk hukum yang bersifat peraturan (*regelling*) dan selain itu SKB 3 Menteri Tahun 2017 dibentuk untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap), bukan sebaliknya untuk memerintahkan pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan (Peraturan Bupati No. 34 Tahun 2017).

Oleh karena itu Peraturan Bupati No. 34 Tahun 2017 telah bertentangan dengan Pasal 246 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 hal ini sesuai dengan Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, yang menjelaskan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.

## **SIMPULAN**

SKB 3 Menteri Tahun 2017 bukan termasuk peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011, berdasarkan hal tersebut SKB 3 Menteri Tahun 2017 tidak dapat dijadikan dasar pembentukan Peraturan Bupati No. 34 Tahun 2017, oleh karena itu Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 telah bertentangan/tidak sesuai dengan Pasal 246 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Pemerintah Kabupaten Lombok Utara harus mencabut atau melakukan perubahan terhadap Peraturan Bupati No. 34 Tahun 2017 terkait dasar pertimbangan pembentukan Peraturan Bupati No. 34 Tahun 2017 pada konsideran menimbang pada huruf c.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku/Karya Tulis**

- Bayu Dwi Anggono, 2014. *Perkembangan Pembentukan Undang - Undang Di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta
- Effendi Perangin, 1991. *Hukum Agraria Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta
- Maria Farida Indrati S, 2007. *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta
- Mukthie Fadjar, 2014. *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media, Malang
- Samun Ismaya, 2011. *Pengantar Hukum Agraria*, Graha Ilmu, Yogyakarta
- Satjipto Rahardjo, 2006. *Ilmu Hukum* (cet. ke-enam), Citra Aditya Bakti, Bandung
- Istiqamah, *Tinjauan Hukum Legalisasi Aset Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Terhadap Kepemilikan Tanah*, Jurnal Jurisprudentie Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makasar Volume 5 Nomor 2 Juni 2018

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Bomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

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

Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor: 25/SKB/V/2017, Nomor: 590-3167A Tahun 2017, Nomor: 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis.

Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis.