

**Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan  
Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Sesuai Perspektif Undang-Undang  
Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Dewi Jayanti, Gatot Dwi Hendro Wibowo

Staf Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Utara

E-mail: dewi.jayant88@gmail.com

*Abstract*

*This study aims to find out how the binding behavior and power of North Lombok Regent Regulation No. 34 of 2017 concerning Financing Systematic Land Registration Preparation, in accordance with the perspective of Law Number 12 of 2011 concerning Establishment of Legislation; What are the implications of the stipulation of North Lombok Regent Regulation Number 34 of 2017 concerning Financing Systematic Land Registration Preparation and What are the obstacles faced in preparing North Lombok Regent's Regulation Number 34 of 2017 concerning Financing Systematic Land Registration Preparation and how to overcome these obstacle. This research is a type of normative and empirical research. The approach method used in this research is the Statute Approach, Concept Approach, Historical Approach, and Case Approach. First, After the information is collected, second, then analyzed descriptively analysis to get answers to research problems. The results of this study are in accordance with the provisions of Article 87 of Law 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation that laws and regulations come into force and have binding powers on the date of promulgation; the emergence of differences in perceptions between Law Enforcement Officials and the North Lombok District Government towards its implementation; lack of socialization, weak function of guidance and supervision by the Provincial Government and weak capacity of the State Civil Apparatus in the District.*

*Keywords: Regent Regulations, Systematic Land Registration, Formation of Regulations*

*Abstrak*

*Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Bagaimana daya laku dan daya mengikat Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis, sesuai perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Apa implikasi ditetapkannya Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis dan Apa kendala yang dihadapi*

*dalam menyusun Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis dan bagaimana upaya untuk mengatasi kendala tersebut. Penelitian ini adalah jenis penelitian normatif dan empiris. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (Statute Approach), Pendekatan Konsep (Conceptual Approach), Pendekatan Sejarah (Hystorical Approach), Pendekatan Kasus (Case Approach). Setelah informasi terkumpul, selanjutnya dianalisis secara deskriptif analisis untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan penelitian. Hasil dari penelitian ini yaitu Sesuai ketentuan Pasal 87 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan; munculnya perbedaan persepsi antara APH dan Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Utara terhadap implementasinya; kurangnya sosialisasi, lemahnya fungsi pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Provinsi dan lemahnya kapasitas ASN di Kecamatan.*

*Kata kunci: Peraturan Bupati, Pendaftaran Tanah Sistematis, Pembentukan Peraturan*

## **PENDAHULUAN**

Pemerintah Daerah berhak membentuk peraturan daerah selanjutnya disebut perda dan peraturan-peraturan lainnya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan sesuai Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan kewenangan bersifat atributif. Hal ini mencerminkan salah satu wujud kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangga daerah atau urusan pemerintahan daerah. Perda merupakan suatu instrument strategis sebagai tujuan mencapai Desentralisasi. Sesungguhnya substansi dari otonomi daerah tersebut adalah terletak pada asas desentralisasi, sehingga setiap daerah dapat atau boleh menyelenggarakan kewenangan pemerintahan tergantung atas kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan serta dilaksanakan atas dasar ketentuan umum yang telah digariskan oleh Pemerintah Pusat demi menjaga nilai dan keutuhan Negara Kesatuan (Darmini, 2018: 343).

Pada konteks otonomi daerah, keberadaan perda pada prinsipnya berperan mendorong desentralisasi secara maksimal, sehingga lahirnya sebuah perda harus mengandung sebuah regulasi yang dapat dilaksanakan, sesuai salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara Hieraki dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Perda merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan, sehingga dalam

pembentukannya harus mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perda dan peraturan-peraturan lainnya atau yang sering disebut Produk hukum daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah terdiri atas Regeling (peraturan) dan Beschiking (keputusan), sebagai sarana dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah yang ditetapkan oleh Kepala Daerah. Sehingga selain mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Peraturan perundang-undangan secara umum, juga mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah secara khusus.

Pada prinsipnya penyusunan seluruh produk hukum daerah berasal dari perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga dijadikan sebagai dasar pertimbangan dibentuknya suatu produk hukum daerah. Misalkan dalam pembentukan suatu peraturan kepala daerah atau peraturan Bupati, yang digunakan sebagai dasar pertimbangan adalah peraturan di atasnya yaitu peraturan daerah yang memerintahkan dibentuknya peraturan Bupati tersebut.

Dari 2 (dua) bentuk peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan pemerintah untuk menertibkan penyusunan suatu produk hukum daerah sekaligus menjadi pedoman, ternyata masih terdapat hambatan-hambatan di daerah dalam mewujudkan keadilan dan ketertiban penyusunan produk hukum daerah tersebut.

Hal ini dapat dilihat dari banyaknya peraturan daerah yang telah dibatalkan oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sebelum Mahkamah Konstitusi mencabut kewenangan pembatalan Peraturan Daerah oleh Menteri Dalam Negeri melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015. Hambatan tersebut bukan sekedar masalah legal drafting, tetapi juga menyangkut persoalan mendasar, bagaimana suatu aturan itu dapat menjadi hukum yang baik, dalam arti bahwa peraturan perundang-undangan yang baik memiliki legitimasi yang mengacu pada asas-asas dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

Seperti kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan. Sedangkan yang sering menjadi dilema di daerah adalah apabila dalam pembentukan suatu produk hukum daerah dibentuk berdasarkan atas perintah yang tidak sesuai dengan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Seperti pembentukan Peraturan Bupati akibat dari munculnya Surat 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/2017,590-3167A Tahun 2017, 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis atau selanjutnya disebut SKB3 Menteri.

Di dalam SKB 3 Menteri tersebut mendelegasikan kepada Bupati/Walikota untuk membuat Peraturan Bupati terkait pembebanan biaya pendaftaran tanah sistematis kepada masyarakat dalam hal biaya tersebut tidak dianggarkan dalam APBD. Tentu saja baik Pemerintah Daerah Kabupaten maupun Kota di seluruh Indonesia menanggapi munculnya SKB3Menteri ini sebagai niat baik pemerintah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah milik masyarakat melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap selanjutnya disebut PTSL, dan untuk menghindari adanya dugaan pungli yang dilakukan oleh aparat desa setempat.

Tetapi disatu sisi menjadi kebingungan aparatur pemerintah daerah ketika menyusun suatu peraturan Bupati yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Karena SKB3 Menteri tidak masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya pun terdapat perbedaan pendapat antara Kantor Agraria Tata Ruang/BPN, Pemerintah Kabupaten dengan Aparat Penegak Hukum selanjutnya disebut APH terkait kekuatan hukum dari Peraturan Bupati yang akan ditetapkan nantinya.

APH menganggap SKB 3 Menteri tersebut tidak termasuk dalam dasar hukum sesuai tata urutan peraturan perundang-undangan sesuai Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menetapkan suatu Peraturan Bupati. Demikian halnya dengan pembebanan biaya kepada masyarakat sebesar Rp. 350.000.00 (Tiga Ratus Lima Puluh Ribu Rupiah) dianggap sebagai pungutan liar yang dilegalkan. Sejalan dengan itu beberapa daerah tidak berani untuk membentuk peraturan Bupati terkait pembebanan biaya PTSL kepada masyarakat, karena berdasarkan sosialisasi

pihak Badan Pertanahan Nasional selanjutnya disebut BPN, bahwa PTSL adalah program gratis pemerintah alias tidak dipungut biaya. Di Kabupaten Lombok Utara hal tersebut telah ditetapkan dalam Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis.

Adapun permasalahan tersebut di atas timbul karena adanya Surat 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/2017.590-3167A Tahun 2017, 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis atau selanjutnya disebut SKB 3 Menteri, yang memerintahkan kepada Bupati/Walikota untuk membuat Peraturan Kepala Daerah terkait pembebanan biaya pendaftaran tanah pada masyarakat apabila tidak dianggarkan dalam APBD. Sedangkan SKB 3 Menteri tersebut tidak masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sesuai Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian normatif dan empiris. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), Pendekatan Sejarah (*Hystorical Approach*), Pendekatan Kasus (*Case Approach*) dilakukan dengan mengkaji kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum setelah ditetapkannya peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis di Kabupaten Lombok Utara. “Pendekatan Konsep Adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi” (Marzuki, 2011: 33) terutama yang berkaitan dengan isu hukum dalam penulisan ini seperti Teori tentang Kedaulatan hukum, Teori tentang Herarki Peraturan Perundang-Undangan, Teori Pendelegasian dan Tinjauan terkait Produk Hukum Daerah.

Untuk mendapatkan data akurat yang diperlukan dalam penelitian ini digunakan tehnik dan alat pengumpul data sebagai berikut Wawancara (*interview*) Terkait Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan persiapan

pendaftaran tanah sistematis; Dokumentasi dilakukan cara memperoleh data dengan jalan pengumpulan segala macam dokumen serta mengadakan pencatatan yang sistematis, untuk mendapatkan data terkait Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis.

Setelah informasi terkumpul, selanjutnya dianalisis secara deskriptif analisis untuk mendapatkan jawaban dari permasalahan penelitian. Bahan-bahan hukum dan data dianalisis dengan pemaparan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran dan kesimpulan dari permasalahan yang dibahas. Analisis data dalam penelitian ini pada dasarnya menggunakan model-model analisis yang telah dikembangkan dalam penelitian ilmu hukum dengan kajian sosiologis dengan pola berfikir induktif yaitu mencari kesimpulan-kesimpulan terhadap hubungan antara gejala sosial. Kesimpulan bersifat umum didasarkan atas sejumlah kesimpulan khusus.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Daya laku dan Daya Mengikat Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis**

Attamimi menekankan pentingnya diadakan pembedaan yang jelas antara peraturan perundang-undangan (*wettelijke regels*) dan peraturan kebijakan "*beleidsregels*" (*policy rules*) yaitu "Peraturan kebijakan dapat juga disebut peraturan, tetapi bertumpu pada aspek "*Doelmatigheid*" sebagai bentuk pelaksanaan prinsip *Freis Ermessen*, atau *Beordelingsvrijheid*", yaitu prinsip kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah. Berdasarkan prinsip ini, pemerintah diberikan kewenangan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dimana, tugas-tugas pemerintahan tersebut tidak selalu diatur dalam peraturan perundang-undangan secara rinci. (Attamimi, 2012: 149)

Beberapa kabupaten dan kota sudah melaksanakan perintah dari SKB 3 Menteri tersebut. Salah satunya di Kabupaten Lombok Utara melalui Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan persiapan pendaftaran tanah sistematis. Berdasarkan wawancara langsung dengan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Utara R. Eka Asmarahadi disampaikan antara lain sebagai berikut:

1. Pada intinya pemerintah daerah kabupaten Lombok utara mendukung penuh adanya program prioritas pemerintah tentang kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak untuk pertama kalinya di Indonesia. Karena belum dianggarkan dalam APBD maka dibentuklah Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan persiapan pendaftaran tanah sistematis.
2. Dilihat dari pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan tentu saja Peraturan Bupati Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan persiapan pendaftaran tanah sistematis tersebut tidak memenuhi aspek hierarki peraturan perundang-undangan. Tetapi jika diamati melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, SKB 3 Menteri tersebut dikeluarkan dalam rangka diskresi. Sehingga untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat dan kepala desa di kabupaten Lombok Utara ditetapkanlah Peraturan Bupati tersebut.
3. Untuk Daya laku dan daya mengikat tentu saja Peraturan Bupati tersebut dapat langsung berlaku dan memiliki kekuatan mengikat sejak diundangkan sesuai Pasal 87 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sehubungan dengan daya laku dan daya ikat suatu peraturan perundang-undangan, maka dapat dijumpai adanya tiga variasi yaitu Peraturan tersebut dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan, Peraturan tersebut dinyatakan berlaku beberapa waktu setelah diundangkan dan Peraturan tersebut dinyatakan berlaku pada tanggal diundangkan, tetapi dinyatakan pula berlaku surut sampai tanggal yang tertentu (Soeprapto, 1998: 180).

### **Implikasi Ditetapkannya Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis**

Adapun implikasi dari ditetapkannya peraturan Bupati tersebut berdasarkan wawancara langsung dengan Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Utara adalah sebagai berikut:

1. Menimbulkan Perbedaan Persepsi antara Aparatur Penegak Hukum dan Pemerintah Daerah

Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan persiapan pendaftaran tanah sistematis yang memerintahkan untuk setiap desa memungut sebesar Rp. 350.000,- (tiga ratus lima puluh ribu rupiah) sesuai besaran yang tercantum dalam SKB 3 menteri tersebut. Kemudian setiap Desa di Kabupaten Lombok Utara menyusun Peraturan desa selanjutnya disebut perdes, yang merupakan pendelegasian dari Peraturan Bupati tersebut. Hal ini ternyata memicu reaksi Aparat Penegak Hukum memanggil beberapa kepala desa di Kabupaten Lombok Utara untuk dimintai keterangan terkait pungutan yang dilakukan tersebut. Aparat Penegak Hukum memiliki pandangan bahwa pungutan yang dilakukan oleh aparat desa tersebut sebagai pungli, dan dasar pemungutan PTSL baik peraturan bupati dan perdes dianggap sebagai sarana untuk melegalkan pungli tersebut. Selain itu juga dasar pembentukan Peraturan Bupati tidak sah karena dibentuk tidak sesuai aspek hierarki peraturan perundang-undangan.

Hal ini tentu menjadi konflik dan perbenturan aturan karena disatu sisi pemerintah daerah hanya menjalankan perintah yang dikeluarkan oleh Menteri dan para kepala desa di Lombok Utara menjadi tidak percaya kepada pemerintah daerah yang membuat peraturan bupati tersebut. Terkait hal tersebut H. Abdul Latief dalam bukunya tentang Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (*Beleidsregel*) pada Pemerintahan Daerah mengatakan: “Suatu peraturan kebijakan, betapapun dikatakan berbeda dengan peraturan perundang-undangan, dalam kenyataannya ia dirasakan mengikat juga secara umum “*algemeen bindend*” karena masyarakat yang terkena peraturan itu tidak dapat berbuat lain kecuali mengikutinya (Latief, 2005: 92).” Secara normatif suatu kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. (Rosidi, 2015: 291).



## 2. Pelayanan menjadi kurang Optimal

Salah satu asas yang terdapat dalam AUPB adalah asas pelayanan yang baik. R. Eka Asmarahadi Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Utara (Wawancara pada tanggal 7 Juli 2018) mengatakan bahwa adanya pemanggilan beberapa Kepala Desa di Kabupaten Lombok Utara membuat pelayanan di Desa menjadi terganggu. Hal ini dikarenakan dampak psikis yang dialami oleh beberapa kepala desa sehingga tidak dapat melaksanakan tugasnya secara optimal.

Sementara itu beberapa Kepala Desa yang belum menjalankan pemungutan tersebut menjadi takut. Padahal dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang menyebutkan bahwa Pelaksana penyelenggara pelayanan publik wajib melakukan kegiatan pelayanan sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh penyelenggara.

Hal ini mengakibatkan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Nusa Tenggara Barat sempat mendatangi Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Utara untuk meminta klarifikasi dan jawaban terhadap kajian cepat yang dilakukan mengenai Penataan Peraturan Desa Dalam Perbaikan Kualitas Pelayanan Administrasi Pertanahan Di Desa. Terkait pelaksanaan PTSL di Kabupaten berdasarkan hasil kajian Ombudsman tersebut, Ombudsman merekomendasikan agar Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Utara mencabut Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis dan mengembalikan uang yang dipungut kepada masyarakat. Pemerintah Kabupaten Lombok Utara tetap bersikukuh bahwa pembatalan terhadap peraturan Bupati hanya dapat dilakukan oleh Pejabat yang membuat peraturan tersebut dalam hal ini Bupati Lombok Utara, Pemerintah Provinsi yang berwenang melakukan pembinaan dan evaluasi, atau Keputusan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Tim pakar dan Ombudsman juga sepakat menggunakan asas praduga tak bersalah dan prinsip keabsahan bahwa apa yang dilakukan pemerintah dan penguasa dianggap sah sampai adanya norma hukum baru. Yang dimaksud dengan norma hukum baru yaitu terkait adanya perubahan dari SKB 3 Menteri itu, apakah nantinya itu berbentuk peraturan yang jelas dalam ketentuan

peralihan harus menegaskan SKB 3 Menteri ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Ombudsman juga mengatakan adanya kecacatan prosedur yakni perbedaan mekanisme pemungutan biaya PTSL pada masing-masing Kabupaten (Suparman, Wawancara pada tanggal 7 Juli 2018).

Di dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan bahwa salah satu tujuan Ombudsman yaitu meningkatkan mutu pelayanan negara di segala bidang agar setiap warga negara dan penduduk memperoleh keadilan, rasa aman, dan kesejahteraan yang semakin baik. Terkait rekomendasi Ombudsman yang merupakan kewenangan melekat sesuai Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 bahwa Rekomendasi tersebut mengenai penyelesaian laporan, termasuk rekomendasi untuk membayar ganti rugi dan/atau rehabilitasi kepada pihak yang dirugikan. Sehingga Ombudsman memandang bahwa masyarakat di Kabupaten Lombok Utara dirugikan dengan adanya pungutan pelaksanaan PTSL tersebut, karena program tersebut tidak dipungut biaya.

Adanya pemungutan yang dilakukan terhadap pelaksanaan PTSL di Kabupaten Lombok Utara pada intinya disebabkan karena tidak dianggarkan dalam APBD dan sosialisasi yang kurang optimal oleh pihak BPN sebagai pemrakarsa. Sehingga adanya perbedaan pelaksanaan di beberapa daerah, seperti di Kabupaten Lombok Barat yang tidak melakukan pungutan terhadap pelaksanaan PTSL, sedangkan Kabupaten Lombok Timur dan Kabupaten Lombok Utara memungut.

3. Kendala dan Upaya yang Dilakukan dalam Penyusunan Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis

Berikut beberapa kendala yang dihadapi Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Utara dalam menyusun Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah yakni sebagai berikut (R. Eka Asmarahadi, Wawancara pada tanggal 7 Juli 2018):

- a. Kurangnya sosialisasi

Sosialisasi merupakan hal penting yang perlu dilakukan untuk menunjang fungsi hukum sebagai *social control* agar hukum dapat

mengendalikan pola tingkah manusia. Hukum dan masyarakat adalah hal yang tidak dapat terpisahkan seperti adagium yang disampaikan oleh Cicero yaitu “*Ubi Societas Ibi Ius*”.

Di dalam perjalanannya ternyata Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis mengalami masalah. Padahal pembentukan Peraturan Bupati tersebut sudah sesuai perintah SKB 3 Menteri untuk membebankan biaya kepengurusannya kepada masyarakat. Di Kabupaten Lombok Barat terkait pelaksanaan PTSL ternyata pihaknya tidak membuat Peraturan Bupati, cukup dengan sosialisasi yang dilakukan oleh pihak BPN Kabupaten setempat tentang pelaksanaan PTSL pembiayaannya semua dibebankan kepada masyarakat. Artinya masyarakat sendiri lah yang menyiapkan materai, patok, dan penggandaan dokumen pendukung.

Sedangkan di Kabupaten Lombok Utara pihak BPN Kabupaten tidak memberikan sosialisasi terkait besaran atau spesifikasi rincian apa saja yang dibebankan kepada masyarakat, atau penjelasan yang sama seperti yang dilakukan oleh pihak BPN Kabupaten Lombok Barat. Adanya perbedaan prosedur pelaksanaan, tetapi dari segi perintah terpenuhi karena sama-sama dibebankan kepada masyarakat. Hanya saja di Kabupaten Lombok Utara dilanjutkan kembali melalui peraturan desa, karena pungutan di desa hanya dapat dilakukan atas dasar peraturan desa. Besaran dalam peraturan desa tersebut juga telah sesuai dengan jumlah yang tercantum dalam SKB 3 Menteri tersebut.

Hal ini lah yang dinilai pihak APH sebagai pungli yang dilegalkan karena pungutan pelaksanaan PTSL tersebut dilakukan oleh Kepala Desa di Kabupaten Lombok Utara. Kurangnya sosialisasi yang menyebabkan pelaksanaan PTSL di Kabupaten Lombok Utara menjadi terhambat dan bermasalah. Padahal terkait sosialisasi jika dilihat dari Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik, salah satu tujuan keterbukaan informasi adalah untuk mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak. Agar tidak terjadi kesalahan dalam pelaksanaan program prioritas

pemerintah seperti ini diharapkan kedepannya baik pemerintah daerah dan pemrakarsa dari program PTSL ini yaitu pihak BPN lebih bersinergi dalam pelaksanaannya demi mewujudkan tujuan yang hendak dicapai karena Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak atas tanah, merupakan sebagian dari tugas dan wewenang pemerintah di bidang pendaftaran tanah. Bagi pemegang hak atas tanah, kewajiban pendaftaran tersebut diatur dalam pasal 23 Undang-Undang Pokok Agraria. (Famaldiana, 2016: 502)

b. Lemahnya Pelaksanaan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan oleh Pemerintah Provinsi

Hal ini sesuai dengan kewenangan yang termuat dalam Pasal 87 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Gubernur selaku wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan terhadap produk hukum daerah berbentuk peraturan baik di Kabupaten/Kota. Selain itu juga dalam diktum kesepuluh SKB 3 Menteri tersebut memerintahkan sebagai berikut “Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan keputusan ini”.

R. Eka Asmarahadi (Wawancara pada tanggal 7 Juli 2018) menyebutkan pemerintah provinsi masih pasif dalam merespon keputusan SKB 3 Menteri ini, padahal harusnya pemerintah provinsi melakukan monitoring ke seluruh kabupaten terkait pelaksanaan peraturan Bupati tersebut. Sehingga tidak menimbulkan implementasi yang berbeda-beda di seluruh kabupaten/kota.

Pentingnya peran pemerintah provinsi untuk melakukan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam diktum kesepuluh SKB 3 Menteri merupakan bentuk upaya *control* agar program pendaftaran tanah sistematis ini dapat terselenggara dengan baik. Seperti fungsi pembinaan produk hukum daerah berbentuk peraturan yang dilakukan oleh Provinsi adalah guna mengetahui apakah peraturan tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

c. Lemahnya Kapasitas Aparatur Sipil Negara di Kecamatan

Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa bahwa pelaksanaan evaluasi terhadap rancangan Peraturan Desa dilakukan oleh Bupati sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) yaitu “Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD, disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota Melalui Camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi.”

Tetapi di Kabupaten Lombok Utara mulai tahun 2018 Bupati Lombok Utara telah melakukan pelimpahan sebagian kewenangannya kepada Camat untuk melakukan evaluasi terhadap rancangan Peraturan Desa. Masih lemahnya kapasitas para ASN di Kecamatan dalam melakukan evaluasi rancangan Peraturan Desa merupakan kendala utama dalam menghasilkan peraturan desa yang berkualitas serta menjamin kepastian hukum. Masih sering ditemukan adanya kesalahan dan kekeliruan dalam penggunaan dasar hukum dan tata bahasa yang dituangkan dalam peraturan desa serta sistematika penulisan (R. Eka Asmarahadi, Wawancara, 7 Juli 2018).

Padahal pemerintah daerah sudah memfasilitasi para ASN di kecamatan untuk mengikuti bimtek terkait penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaan evaluasi ini pihak kecamatan harus membentuk tim evaluasi terlebih dahulu. Adapun evaluasi yang dilakukan oleh Camat dengan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan desa tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Baru kemudian dapat ditetapkan menjadi Peraturan Desa.

Sedangkan untuk kewenangan klarifikasi Peraturan Desa masih menjadi kewenangan Bupati melalui Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis

Peraturan di Desa yaitu “Peraturan Desa yang telah diundangkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota paling lambat 7 (tujuh) Hari sejak diundangkan untuk diklarifikasi.”

Pelaksanaan klarifikasi dilakukan untuk mengetahui apakah Peraturan Desa tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum. Apabila Peraturan Desa tersebut telah sesuai atau tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum maka Bupati mengeluarkan Surat yang menyatakan Peraturan Desa telah sesuai. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa yaitu “Dalam hal hasil klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Peraturan Desa tidak bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Bupati/Walikota menerbitkan surat hasil klarifikasi yang berisi hasil klarifikasi yang telah sesuai.”

Sedangkan apabila Peraturan Desa tersebut ternyata bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum maka Bupati mengeluarkan Keputusan Bupati untuk membatalkan Peraturan Desa tersebut, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa yaitu “Dalam hal hasil klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Bupati/Walikota membatalkan Peraturan Desa tersebut dengan Keputusan Bupati/Walikota.”

Dari kendala yang sudah dipaparkan di atas maka upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Utara yakni sebagai berikut (R. Eka Asmarahadi, Wawancara pada tanggal 7 Juli 2018):

- a. Melakukan *Eksekutif Review*

Di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan telah jelas memberikan pedoman mengenai hierarki tata urutan perundang-undangan yang digunakan sebagai pedoman sehingga suatu sistem peraturan perundang-undangan seharusnya tidak ada pertentangan antara norma hukum satu dengan norma hukum lainnya.

Tetapi dalam praktiknya tidak dapat dipungkiri pertentangan antara norma hukum sering terjadi. Seperti dalam pendapat Kelsen yang menyatakan “Tidak ada jaminan absolut bahwa norma yang lebih rendah sesuai dengan norma yang lebih tinggi, hal tersebut dapat terjadi karena organ hukum yang berwenang membuat norma hukum menciptakan norma-norma yang saling bertentangan” (Sulaiman, 2017: 103).

Maka terhadap konflik antar norma hukum yang demikian dapat dilakukan suatu pengujian (*toetsingsreview*). Pengertian hak menguji (*toetsingsreview*) sering dirancukan dengan istilah “*Judicial Review*”. Kedua istilah tersebut memiliki pengertian yang berbeda meskipun secara substansi memiliki kesamaan yaitu perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Dalam sistem hukum di Indonesia, sebuah produk perundang-undangan dapat dilakukan pengujian untuk mengetahui apakah materi muatan produk perundang-undangan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan di atasnya ataukah bertentangan dengan peraturan yang lainnya (Lanang Sakti, 2016: 167).

Secara umum hak menguji (*toetsingsreview*) lebih luas dari “*Judicial Review*” dan “*Constitutional Review*”. Hak menguji (*toetsingsreview*) merupakan hak menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan baik kepada kekuasaan yudikatif, kekuasaan legislatif maupun kekuasaan eksekutif. Hak menguji tersebut didasarkan pada organ pengujinya. Hak menguji (*toetsingsreview*) peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada kekuasaan legislatif disebut “*Legislative Review*”. Hak menguji (*toetsingsreview*) yang diberikan kepada kekuasaan eksekutif disebut dengan “*Executive Review*”. Hak menguji (*toetsingsreview*) peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada

kekuasaan yudikatif disebut “*Judicial Review*”. Perbedaan ketiga model pengujian peraturan perundang-undangan melalui mekanisme *Legislative Review*, *Executive Review*, dan *Judicial Review* tersebut terletak pada lembaga yang melakukan pengujian (Sulaiman, 2017: 105).

Oleh karena ditetapkannya Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis ini menimbulkan konflik, maka upaya yang dapat dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Utara yaitu mengajukan “*Executive Review*” kepada Pemerintah Provinsi sesuai kewenangannya yang terdapat dalam Pasal 139 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Adapun hasil dari “*Executive Review*” tersebut sesuai Pasal 141 ayat (2) adalah:

- 1) Tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- 2) Bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Di dalam hal peraturan yang diajukan pengujian tersebut tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka Pemerintah Provinsi mengeluarkan surat Gubernur berisi pernyataan bahwa peraturan tersebut telah sesuai. Tetapi apabila peraturan yang diuji tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka Pemerintah Provinsi mengeluarkan surat Gubernur yang berisi rekomendasi agar Pemerintah Kabupaten Lombok Utara melakukan penyempurnaan atau pencabutan peraturan yang diuji tersebut. Dalam pengkajian peraturan perundang-undangan berkaitan erat dengan Teori Nawiasky disebut dengan *Theorie Von Stufenufbau Der Rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah: Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*), Aturan dasar negara (*Staatsgrundgesetz*), Undang-Undang formal (*Formell Gesetz*); dan



Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*). *Staatsfundamentalnorm* adalah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*Staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. (Atamimi, 1990: 287).

Selain itu juga memperhatikan prinsip norma hukum yang juga digunakan oleh Kelsen untuk menjelaskan teorinya yakni Prinsip *Lex Superior Derogate Legi Inferiori* yaitu hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah, Prinsip *Lex Posteriori Derogate Legi Priori* yaitu hukum yang berlaku kemudian mengesampingkan hukum yang berlaku lebih dahulu, dan Prinsip *Lex Specialis Derogate Legi Generali* yaitu hukum yang berlaku khusus mengesampingkan hukum yang berlaku umum (Kusumohamidjojo, 2017: 157-161).

Menurut R. Eka Asmarahadi, Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Utara dalam acara rapat bersama yang bertempat di Lesehan Green Asri terkait masalah PTSL ini, yang dihadiri langsung oleh Kepala Biro Hukum Provinsi Nusa Tenggara Barat berdasarkan penjelasan terkait masalah PTSL yang terjadi terlihat bahwa pihaknya belum tau keberadaan SKB Menteri yang memerintahkan Kabupaten/Kota membuat peraturan kepala daerah jika belum menganggarkan biaya pendaftaran tanah sistematis ini dalam APBD. Sehingga menurutnya perintah dalam SKB 3 Menteri tersebut belum dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah provinsi terkait pembinaan dan pengawasan pelaksanaan PTSL ini.

Kurang aktifnya Pemerintah Provinsi dalam melaksanakan perintah yang menjadi tanggungjawabnya untuk melakukan pembinaan dan pengawasan sesuai SKB 3 Menteri mengakibatkan perbedaan pelaksanaan PTSL di semua kabupaten. Seharusnya agar tidak terjadi permasalahan dalam pembentukan suatu produk hukum *regeling* baik

pemerintah kabupaten dan pemerintah provinsi harus tetap bekoordinasi sesuai kewenangan yang diberikan dalam Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *jo.* Pasal 126 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *jo.* Pasal 96 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dengan melakukan “*Executive Preview*” sebelum peraturan tersebut ditetapkan atau masih dalam bentuk rancangan. Sebagaimana kewenangan Provinsi untuk melakukan pembinaan terhadap semua produk hukum daerah yang berbentuk peraturan.

b. Melakukan *Judicial Review*

Menurut Jimly Asshiddiqie “jika pengujian itu dilakukan oleh lembaga peradilan, maka proses pengujiannya itu disebut sebagai *Judicial Review* atau pengujian oleh lembaga *Judicial* atau pengadilan. Akan tetapi, jika pengujian itu dilakukan bukan oleh lembaga peradilan, maka hal itu tidak dapat disebut sebagai *Judicial Review*.” (Asshiddiqie, 2006: 2).

Berdasarkan wawancara langsung dengan Bapak Suparman Kasubag Perundang-undangan dan kajian hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Utara mempersilahkan apabila ada pihak yang merasa dirugikan dan ingin melakukan pengujian terhadap peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis ke Mahkamah Agung. Hal ini sesuai dengan kewenangan yang atribusikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24 A ayat (1) yang menyatakan “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang” (Suparman, Wawancara, 7 Juli 2018).

Oleh Karena Peraturan Bupati pada dasarnya merupakan pendelegasian dari suatu peraturan daerah, yang tingkatannya berada

dibawah undang-undang, walaupun tidak disebutkan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan. Hierarki perundang-undangan di Indonesia didasarkan atas asas bahwa suatu ketentuan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi untuk kepastian hukum (Kusumaatmadja, 2017: 19).

Selain itu juga teknik penyusunan atau proses pembentukannya berlaku secara mutatis dan mutandis sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan. Hierarki peraturan perundang-undangan yang kini merupakan hukum positif, bersumber dari 2 (dua) peraturan perundang-undangan yang menjadi dasarnya, yaitu TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Modeong dan Fakrulloh, 2005: 102).

Sehingga untuk mengetahui legalitas Peraturan Bupati tersebut dilakukan uji materiil oleh Mahkamah Agung terhadap Undang-Undang 12 Tahun 11 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. “Pengujian materiil (*materiele toetsingsrecht*) pada hakekatnya berkaitan dengan substansi atau materi dari suatu peraturan perundang-undangan apakah dari segi isinya kontra-produktif ataukah tidak dengan peraturan yang secara hierarkis kedudukannya lebih tinggi posisinya.” (Sulaiman, 2017: 113).

Apabila dalam pengujian materiil ditemukan adanya ketidaksesuaian dan/atau bertentangan maka Mahkamah Agung dapat melakukan pembatalan terhadap peraturan tersebut. Sehingga untuk menjaga hak-hak konstitusional setiap warga negara, pemerintah kabupaten Lombok utara terbuka untuk mempersilahkan apabila ada pihak yang ingin melakukan *Judicial Review* ke Mahkamah Agung.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tentunya materi

muatannya tidak boleh bertentangan dengan aturan yang berada di atasnya. Apabila UU bertentangan dengan UUD 1945, Maka pengujiannya dilakukan oleh MK, begitu pula peraturan perundang-undangan di bawah UU, apabila bertentangan, pengujiannya dilakukan di MA. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (Oktava, 2017: 120)

## **SIMPULAN**

Sesuai ketentuan Pasal 87 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang bahwa Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-Undang yang bersangkutan. Sehingga Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis memiliki daya laku dan mengikat untuk umum sesuai tanggal pengundangannya yaitu tanggal 20 Juli 2017.

Adapun implikasi dari ditetapkannya Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis yaitu munculnya perbedaan persepsi antara APH dan Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Utara terhadap implementasinya. APH menganggap bahwa Produk hukum daerah yang dikeluarkan adalah sarana untuk melegalkan pungli karena dibentuk tidak atas dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga beberapa kepala desa di Kabupaten Lombok Utara dipanggil pihak kejaksaan untuk dimintai keterangan. Hal inilah yang mengakibatkan kepala desa di Kabupaten Lombok Utara menjadi takut melaksanakan proram PTSL ini sehingga Pelayanan Di Daerah menjadi kurang Optimal.

Adapun Kendala yang dihadapi dalam menyusun Peraturan Bupati Lombok Utara Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis yaitu kurangnya sosialisasi, lemahnya fungsi pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Provinsi dan lemahnya kapasitas ASN di Kecamatan. Sehingga upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Utara dalam mengatasi kendala tersebut yaitu melakukan eksekutif review dan judicial review sesuai

kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung yaitu Menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Atamimi, Hamid A, dalam Imam Soebechi, 2012, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Darmin. “Pembentukan Peraturan Daerah yang Responif melalui Inisiatif DPRD Kota Mataram”, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 6, No. 2, April 2018.
- Famaldiana, Liza Mayanti, “Implikasi Hukum Keterlambatan Pendaftaran Akta Peralihan Hak Atas Tanah (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Bima)”, *Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan)*, Vol. 4, No. 3, Desember 2016.
- Hamid, Atamimi, A. S, 1990, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV”, *Disertasi*, Doktor Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta.
- Kusumaatmadja, Muchtar, 2017, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, dalam King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta.
- Kusumohamidjojo, Budiono, 2016, *Teori Hukum Dilema Antara Hukum dan Kekuasaan*, Yrama Widiya, Bandung, pada Makalah Pancasila Sebagai Way Of Life Untuk Pengembangan Sistem Hukum Nasional (Stufenbau dan Grundnorm Theory) oleh Mardani Wijaya, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram, 2017.
- Latief, Abdul, 2005, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2006, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta.
- Modeong, Supardan, dan Zudan Arif Fakrulloh, 2005, *Legal Drafting Berporos Hukum Humanis Partisipatoris*, PT Perca, Jakarta.

Oktava, M. Saoki. “Eksistensi Ketetapan MPR/S dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 5, No. 1, Desember 2017.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa.

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

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Rosidi, Ahmad, “Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Vol. 3, No. 2, Agustus 2015.

Sakti, Lanang, “Kewenangan Pengawasan dan Pengujian Terhadap Peraturan Desa Ditinjau Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal IUS (Kajian Hukum dan Keadilan)*, Vol . 4, No. 2, Agustus 2016.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.

Suliaman, King Faisal, 2017, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta.

Undang-Undang 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Wawancara dengan Bapak Suparman Kasubag Peundang-undangan dan Kajian Hukum Setda KLU pada hari Sabtu tanggal 7 Juli 2018.

Wawancara langsung dengan R. Eka Asmarahadi Kabag Hukum Setda KLU pada hari Sabtu tanggal 7 Juli 2018.