

**IMPLEMENTASI DISKRESI DALAM PENENTUAN  
PENGAJUAN WAKTU PENDAFTARAN TANAH OLEH  
KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN MADIUN  
(Studi kasus: Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Madiun  
Nomor 7/Pdt.G/2021/PN.Mjy)**



Oleh  
Nama : Rina Sari Wigati  
NIM : 21302000066

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)  
SEMARANG  
2022**

**IMPLEMENTASI DISKRESI DALAM PENENTUAN  
PENGAJUAN WAKTU PENDAFTARAN TANAH OLEH  
KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN MADIUN  
(Studi Kasus: Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Madiun  
Nomor 7/Pdt.G/2021/PN.Mjy)**

**TESIS**

**Sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Gelar  
Magister Kenotariatan (M.Kn)**



**Oleh :  
RINA SARI WIGATI  
N.I.M : 21302000066  
Program Studi : Kenotariatan**

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG  
SEMARANG  
2022**

**IMPLEMENTASI DISKRESI DALAM PENENTUAN  
PENGAJUAN WAKTU PENDAFTARAN TANAH OLEH  
KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN MADIUN  
(Studi Kasus: Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Madiun  
Nomor 7/Pdt.G/2021/PN.Mjy)**

**TESIS**

**Oleh :**

**RINA SARI WIGATI**

**N.I.M : 21302000066**

**Program Studi : Kenotariatan**

Disetujui Oleh :  
Pembimbing  
Tanggal,

**Dr. H. Achmad Sulchan, S.H., M.H**

**NIDK : 8937840022**

Mengetahui,

**Ketua Program Magister (S2) Kenotariatan (M.Kn)**

**Dr. H. Jayade Hafidz, S.H., M.H.**

**MDN : 0620046701**




**IMPLEMENTASI DISKRESI DALAM PENENTUAN  
PENGAJUAN WAKTU PENDAFTARAN TANAH OLEH  
KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN MADIUN  
(Studi kasus: Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Madiun  
Nomor 7/Pdt.G/2021/PN.Mjy)**

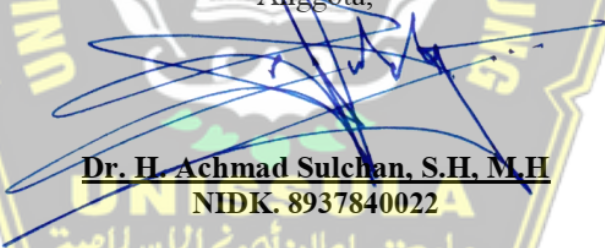
Oleh :  
**RINA SARI WIGATI**  
N.I.M : 21302000066  
Program Studi : Kenotariatan

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji  
Pada Tanggal 31 Agustus 2022  
dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji  
Ketua,

  
**Dr. Arpangi, S.H, M.H**  
NIDN. 0611066805

Anggota,

  
**Dr. H. Achmad Sulchan, S.H, M.H**  
NIDK. 8937840022

Anggota,

  
**Prof. Dr. H. Widhi Handoko, S.H., Sp. N.**  
NIDK : 8987740022

Mengetahui,  
Ketua Program Magister (S2) Kenotariatan



  
**Jawade Hafidz, S.H., M.H.**  
NIDN : 0620046701

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : **RINA SARI WIGATI**  
N.I.M . : 21302000066  
Program Studi : Magister Kenotariatan  
Fakultas / Program : Hukum / Program Magister

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis saya dengan judul “Implementasi Diskresi Dalam Penentuan Pengajuan Waktu Pendaftaran Tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun (Studi Kasus : Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Madiun Nomor : 7/Pdt.G/2021/PN.Mjy) ” benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam tesis ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, 31 Agustus 2022  
Yang Menyatakan,



**RINA SARI WIGATI**  
21302000066

## PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : **RINA SARI WIGATI**  
N.I.M. : 21302000066  
Program Studi : Magister Kenotariatan  
Fakultas / Program : Hukum / Program Magister

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tugas Akhir/Skripsi/Tesis/Disertasi\* dengan judul :

“IMPLEMENTASI DIKRESI DALAM PENENTUAN PENGAJUAN WAKTU PENDAFTARAN TANAH OLEH KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN MADIUN (Studi Kasus: Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Madiun No.7/Pdt.G/2021/PN.Mjy)”

Dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasinya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 31 Agustus 2022

Yang Menyatakan,



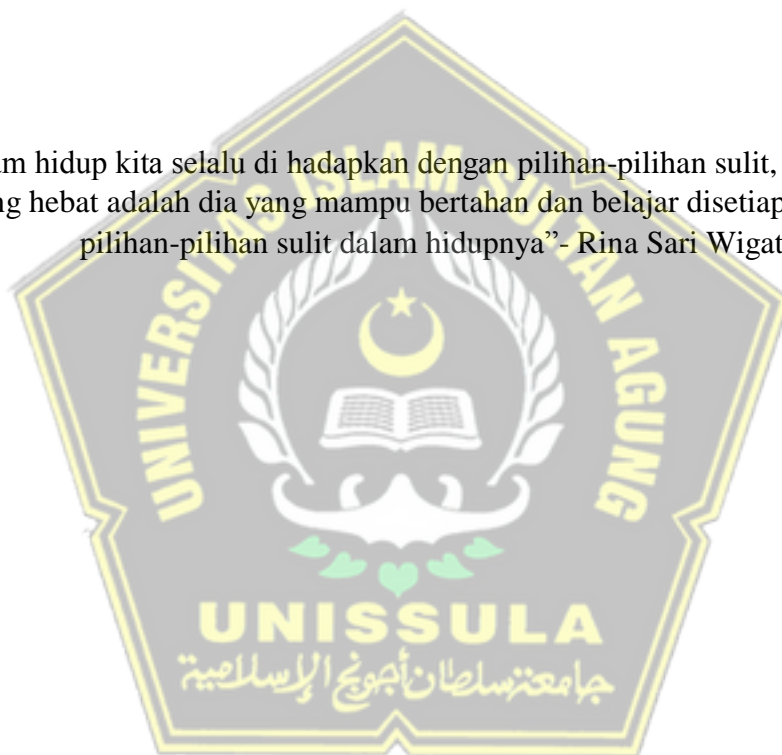
  
**RINA SARI WIGATI**  
21302000066

## MOTTO

*“Barang siapa yang menunjuki kepada kebaikan, maka ia akan mendapat pahala seperti pahala orang yang mengerjakannya.”- HR. Muslim.*

*“Berusahalah untuk tidak menjadi manusia yang berhasil tapi berusahalah menjadi manusia yang berguna”- Albert Einsten*

*“Dalam hidup kita selalu di hadapkan dengan pilihan-pilihan sulit, dan manusia yang hebat adalah dia yang mampu bertahan dan belajar disetiap menemui pilihan-pilihan sulit dalam hidupnya”- Rina Sari Wigati*



## PERSEMBAHAN

*Tesis ini Penulis persembahkan kepada :*

*Bapak Bambang Saomi, dan Ibu Suwarni yang meski dalam rentang jarak yang jauh tetapi senantiasa selalu memberi restu, mendoakan, mendukung dan memberi semangat dengan segenap harapan baik, dan doa-doa yang melangit juga tak kenal putus.*

*Adik dan seluruh keluarga besar yang saya sayangi yang selalu memberikan semangat dan motivasi juntuk diri saya untuk terus bergerak maju.*

*Rekan-rekan pada Kantor Hukum NARAYANA yang telah memberi kesempatan, dukungan dan doa serta pengalamannya .*

*Para Dosen, Seluruh Staf perpustakaan, administrasi Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang yang telah memberikan fasilitas, bantuan dan semangat.*

*Saudara dan teman-teman seperjuangan Program Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang kelas B Angkatan 16 yang telah memberikan masukan, dukungan, dan motivasi dalam hidup saya.*



## ABSTRAK

Adanya peraturan-peraturan mengenai pendaftaran tanah dan tata cara penyelesaian sengketa pertanahan merupakan sebuah keharusan, tetapi menjadi masalah lainnya juga adalah ketika aturan-aturan yang berlaku dinilai kurang berpihak terhadap kepentingan orang, kelompok ataupun suatu badan hukum. Dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan servis terhadap publik, wewenang penyusunan kebijakan tertuju pada jabatan pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, kekuasaan diskresi erat kaitannya dengan kewajiban, tugas, dan fungsi pemerintahan modern di bawah supremasi hukum untuk mengupayakan kesejahteraan umum melalui pelayanan publik.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian hukum Yuridis Sosiologis yang dalam hal ini digunakan untuk mengetahui apa saja permasalahan yang timbul terkait dengan Implementasi Diskresi Dalam Penentuan Pengajuan Waktu Pendaftaran Tanah Oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun atau cara pengumpulan datanya yang terdiri dari studi dokumen atau bahan kepustakaan juga wawancara.

Dalam menjalankan mandat pelayanan publiknya Badan Pertanahan Nasional yang dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan Nasional mempunyai wewenang mengeluarkan kebijakan diskresi mengenai batasan waktu atas permohonan pemblokiran tanah dan melanjutkan proses permohonan pendaftaran ataupun pencatatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pada akhirnya dapat dimengerti bahwa Badan Pertanahan nasional tidak memiliki kepentingan apapun dalam hal sengketa pertanahan tetapi menjadi keharusannya mencari atau memberikan solusi dalam hal permasalahan permasalahan yang timbul di wilayah Kantor Badan pertanahan Kabupaten Madiun agar tidak terjadi kesimpangsiuran informasi, ketidakjelasan status para pemohon, dan tidak adanya kekosongan hukum didalamnya. diskresi yang merupakan kebijakan dari pejabat negara ialah bertujuan untuk memperbolehkan seorang pejabat publik untuk melakukan sebuah kebijakan yang sedikit bertentangan dengan undang-undang selama dalam hal tersebut berlandas kepada kepentingan umum.

**Kata Kunci : Diskresi, Kantor Pertanahan, Pendaftaran Tanah.**

## ABSTRACT

Differences in the interests of land tenure are basically a natural thing in the life of society, nation and state. However, not infrequently this is the cause of disputes that lead to land rights disputes between individuals or between individuals and legal entities. The existence of regulations regarding land registration and procedures for resolving land disputes is a must, but another problem is when the applicable rules are considered less in favor of the interests of individuals, groups or legal entities. In the implementation of government duties and services to the public, the authority to formulate policies is focused on government positions carried out by government officials, discretionary power is closely related to the obligations, duties, and functions of modern government under the rule of law to seek public welfare through public services.

The research approach method used in this thesis is the Sociological Juridical legal research method which in this case is used to find out what problems arise related to the Discretion in Determining the Application of Land Registration Time by the Madiun Regency Land Agency Office or the method of data collection consisting of studies documents or library materials as well as interviews.

In carrying out its public service mandate. The National Land Agency, in this case the Head of the National Land Office, has the authority to issue a discretionary policy regarding the time limit for the application for land blocking and to continue the process of applying for registration or recording in accordance with the provisions of the applicable legislation. In the end, it is understood that the National Land Agency does not have any interest in terms of land disputes but it is imperative to seek or provide solutions in terms of problems that arise in the area of the Head of the Land Agency Office of Madiun City so that there is no confusion of information, unclear status of the applicants, and does not there is a legal vacuum in it. The discretion which is a policy of a state official is aimed at allowing a public official to carry out a policy that is slightly contrary to the law as long as it is based on the public interest.

**Keywords: Discretion, Land Office, Land Registration, Dispute.**

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, bahwa berkat rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “IMPLEMENTASI DISKRESI DALAM PENENTUAN PENGAJUAN WAKTU PENDAFTARAN TANAH OLEH KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN MADIUN (Studi Kasus : Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Madiun Nomor 7/Pdt.G/2021/PN.Mjy)”.

Penyusunan tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Pascasarjana Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Dalam penulisan tesis ini penulis menyadari akan keterbatasan waktu, kemampuan maupun pengetahuan sehingga tesis ini masih jauh dari sempurna dan harapan, oleh karenanya kritik dan saran, penulis harapkan dari berbagai pihak khususnya civitas maupun pembaca untuk menyempurnakan tesis ini.

Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat, terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Prof. Dr.H. Gunarto, S.H., S.E. ,Akt, M.Hum, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;

2. Dr. Bambang Tri Bawono, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
3. Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H., selaku Ketua Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
4. Dr. H. Achmad Sulchan, S.H., M.H., sebagai Dosen Pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan selalu memberikan masukan dan arahan dalam penyusunan tesis ini;
5. Para Dosen Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, yang telah memberikan ilmu dan keteladanan kepada penulis selama menempuh studi Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang;
6. Seluruh Staf, perpustakaan, administrasi dan pengurus Program Pascasarjana Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberi bantuan selama proses perkuliahan;
7. Seluruh Civitas Akademika Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) khususnya di Fakultas Hukum Semarang Program Magister Kenotariatan atas dukungan dan bantuannya.
8. Para responden dan para pihak yang telah membantu memberikan masukan guna melengkapi data yang diperlukan dalam pembuatan tesis ini.

9. Kepada teman-teman satu kelas saya dalam Program Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang Angkatan 16, yang telah memberikan semangat dan dorongan.

Saya/Penulis tidak mampu memberikan balasan apapun atas segala bantuannya terkecuali do'a yang bisa dipanjatkan, semoga amal baiknya mendapatkan balasan yang sesuai dari Allah SWT dan semoga penulisan tesis ini dapat memberikan manfaat dan kegunaan untuk menambah pengetahuan, pengalaman bagi penulis pada khususnya dan para pembaca pada umumnya. Semoga Allah SWT mengabulkan, Amin.



Semarang, 31 Agustus 2022

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN TESIS .....	iii
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI ILMIAH.....	iv
MOTTO.....	v
PERSEMBAHAN.....	vi
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	23
C. Tujuan Penelitian.....	23
D. Manfaat Penelitian.....	23
1. Kegunaan Teoritis .....	23
2. Kegunaan Praktis .....	24
E. Kerangka Konseptual.....	24
F. Kerangka Teori .....	27
1. Teori Kepastian Hukum .....	27
2. Teori Perlindungan Hukum .....	32
G. Metode Penelitian.....	33
1. Metode Pendekatan .....	33
2. Spesifikasi penelitian.....	35
3. Jenis dan sumber data.....	35
4. Metode pengumpulan data .....	36
5. Metode analisis data.....	37

H. Sistematika Penulisan.....	37
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA .....</b>	<b>39</b>
A. Tinjauan Umum Tentang Diskresi .....	39
1. Teori Diskresi.....	39
2. Pihak-Pihak Yang Dapat Melakukan Diskresi.....	44
3. Surat Tugas Pimpinan dan Diskresi.....	48
B. Tinjauan Umum Tentang Upaya Hukum.....	60
C. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah .....	62
D. Tinjauan Umum Mengenai Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun .....	66
1. Dasar Hukum, Tugas, dan Fungsi Kantor Badan Pertanahan Kabubapaten Madiun .....	66
2. Visi, Misi dan Tujuan Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun .....	68
3. Struktur Organisasi Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun .....	68
E. Pandangan Islam Mengenai Tanah .....	70
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>72</b>
A. Implementasi Diskresi Dalam Penentuan Pengajuan Waktu Pendaftaran tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun.....	72
B. Kendala-kendal yang dihadapi dalam pengajuan blokir tanah oleh Kantor Badan pertanahan Kabupaten Madiun.....	84
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>102</b>
A. KESIMPULAN.....	103
B. SARAN.....	103
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>104</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan barang tidak bergerak yang mempunyai banyak kegunaan bagi kehidupan umat manusia. Mulai dijadikan tempat berteduh, aset kekayaan, pemasukan modal ke dalam perusahaan */inbreng*, jaminan hutang, peninggalan harta warisan, atau dapat dijadikan pembayaran prestasi. Banyaknya manfaat tanah ini mengakibatkan tanah mempunyai nilai tinggi dan setiap tahun mengalami peningkatan. Tidak heran jika setiap orang mendambakan kepemilikannya dan berusaha sekuat tenaga untuk mempertahankannya dari gangguan pihak lain.

Dengan mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA menyebabkan terjadinya perubahan fundamental pada Hukum Agraria di Indonesia, terutama hukum dibidang pertanahan, yang disebut Hukum Tanah, pada kalangan pemerintahan dan umum juga di kenal sebagai Hukum Agraria. Perubahan yang bersifat mendasar atau fundamental, karena baik mengenai struktur perangkat hukumnya, mengenai konsepsi yang mendasarinya, maupun isinya, yang dinyatakan dalam bagian ” Berpendapat ” UUPA harus sesuai



dengan kepentingan rakyat Indonesia serta memenuhi pula keperluannya menurut permintaan zaman.<sup>1</sup>

Tanah dalam disiplin hukum agraria adalah kekayaan yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan harus dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin bagi pemiliknya berdasarkan fungsi sosial tanah sebagaimana Pasal 6 Undang-Undang Nomor 6 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Tanah yang dianugerahkan kepada umat manusia berbeda dengan benda atau barang lain yang ada di muka bumi. Terlebih, tanah yang “dihadiahkan” oleh Tuhan kepada bangsa Indonesia begitu luasnya meskipun masih kalah luas dengan samudra/laut. Sebagaimana kita tahu bahwasanya wilayah kita membentang dari Sabang sampai Merauke, dari pulau Miangas sampai pulau Rote.

Tanah yang merupakan salah satu bentuk kebaikan Tuhan merupakan kenikmatan bagi umat-Nya. Hal ini berkaitan dengan QS Surat An-Nahl Ayat 18 yang pada pokoknya mempunyai arti "dan jika kamu menghitung nikmat Allah, niscaya kamu tidak akan mampu menghitungnya". Begitu besarnya nikmat Tuhan ini maka kita harus senantiasa bersyukur. Wujud syukur tersebut dapat dilakukan dengan berusaha sekuat tenaga untuk mempertahankannya dari penguasaan orang lain, karena yang memberikan kenikmatan Tuhan ini adalah Yang Maha segalanya.

Negara sebagai lembaga hukum yang menguasai bumi, air, dan ruang angkasa mendapatkan amanat untuk mengatur peruntukan tanah bagi sebesar-

---

<sup>1</sup> Erizka Fitrawadi Nst, Pelaksanaan Pencatatan Blokir Hak Atas Tanah Pada Buku Tanah Oleh Bukan Pemegang Hak Di Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat, Unes law review, Volume 3, Issue 4 Juni 2021

besarnya kemakmuran rakyat berdasarkan amanat Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 jo. UUPA. Dalam pelaksanaannya tersebut, negara diberikan tugas untuk melakukan pendaftaran tanah yang ada di Indonesia.

Tanah di Indonesia tidak semuanya sudah terdaftar pada kantor pertanahan setempat karena masih ada tanah yang belum bersertipikat begitu juga tanah yang belum dikonversi ke dalam hak atas tanah sebagaimana dimuat UUPA. UUPA memerintahkan agar hak barat/hak asing dikonversi menjadi hak atas tanah berdasar hukum tanah nasional berdasarkan ketentuan BAB IV ketentuan-ketentuan peralihan. Adapun hak barat yang harus dikonversi tersebut adalah hak *eigendom* menjadi hak milik, Hak *eigendom* kepunyaan Pemerintah Negara Asing menjadi hak pakai, Hak *eigendom* kepunyaan orang asing dan badan-badan hukum hak guna bangunan, Hak *erfpacht* untuk perusahaan kebun besar menjadi hak guna usaha, beberapa alas hak menjadi hak pakai (yaitu: *hak vruchtgebruik, gebruik, grant controleur, bruikleen, ganggam bauntuik, anggaduh, bengkok, lungguh, pituwas*), Hak gogolan, pekulen atau sanggan yang bersifat tetap menjadi hak milik, Swapraja atau bekas swapraja hapus dan beralih kepada Negara.<sup>2</sup>

Begitu pentingnya tanah bagi seseorang sehingga kepemilikannya harus dipertahankan oleh pemiliknya. Banyak sengketa tanah yang hadir di tengah masyarakat pada setiap tahapan pendaftaran tanah. Dari penelusuran literatur penulis, sengketa pertanahan dijumpai pada tahap pendaftaran tanah, penerbitan sertipikat, penetapan batas pengukuran, pengumuman, bahkan saat

---

<sup>2</sup> Ketentuan-ketentuan konversi di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, lembaran negara 1960 – 104, tambahan lembaran negara nomor 2043

pasca terbitnya sertipikat atau saat penguasaan tanah oleh sertipikat juga banyak sengketa di dalamnya.

Perbedaan kepentingan penguasaan tanah pada dasarnya merupakan hal yang wajar dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun, tidak jarang hal tersebut menjadi penyebab timbulnya perselisihan yang berujung pada sengketa hak atas tanah antar individu atau antara individu dengan badan hukum. Objek sengketa berkaitan dengan tanah dapat beragam, baik menyangkut data fisik, data yuridis, ataupun perbuatan hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah. Dalam berbagai kasus, sengketa tanah sering diikuti dengan pemblokiran sertipikat oleh pihak berkepentingan, baik oleh perorangan, badan hukum, maupun pemerintah. Pemblokiran dilakukan dengan pertimbangan agar kepentingan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan mendapat perlindungan hukum. Dengan dilakukannya blokir sertipikat oleh Kantor Badan Pertanahan maka untuk sementara waktu segala perbuatan hukum tidak dapat dilakukan sampai blokir tersebut dihapus.<sup>3</sup>

Ketentuan blokir sertipikat dapat dilihat dalam Pasal 45 ayat (1) huruf e PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak, apabila tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa di Pengadilan. Mengenai penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan tanah oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan dalam kaitannya

---

<sup>3</sup> Redy Savendra Sihaloho dan Agus Nurudin, Pelaksanaan Blokir Sertipikat Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Kepastian Hukum, jurnal Notarius, Volume 12 Nomor 2 (2019)

dengan permohonan blokir sertipikat diatur lebih lanjut dalam Pasal 126 dan Pasal 127 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pada tahapan pendaftaran pertama kali, apabila ada masyarakat yang merasa mempunyai tanah akan tetapi didaftarkan oleh orang lain maka yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan/sanggahan ke Kantor Badan Pertanahan setempat. Keberatan/sanggahan tersebut dapat dilakukan pada saat tahapan pengumuman oleh kantor pertanahan setempat. Secara yuridis, ketika ada sanggahan/keberatan yang pada pokoknya menyangkal atau membantah kepemilikan tanah oleh pemohon maka Kantor Pertanahan tidak boleh melanjutkan proses ke tahapan berikutnya atau menerbitkan sertipikat. Kantor Pertanahan harus memeriksa dan menimbang alasan keberatan dari pihak yang merasa keberatan. Alasannya adalah jangan sampai kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat dimana pemegangnya bukanlah orang yang sah atau bukan pemiliknya.

Upaya hukum untuk menyelesaikan sengketa tanah sangat beragam mulai dari keberatan atau banding administrasi, upaya mediasi, upaya hukum pidana, atau upaya hukum litigasi ke Pengadilan. Upaya hukum yang dilakukan tergantung kasus yang dihadapi dan kehendak masyarakat. Dari upaya yang diakomodir oleh hukum, upaya mediasi merupakan upaya yang membahagiakan karena bersifat *win-win solution* dan tidak berbiaya mahal.

Penulisan penelitian ini akan mengkaji eksistensi tanah bagi kehidupan manusia yang ternyata tanah juga menjadi sumber permasalahan umat manusia<sup>4</sup>. Tanah yang ada di bumi jumlahnya tetap dan terbatas, berbeda dengan makhluk hidup yang dapat berkembang biak dan tumbuh. Oleh karenanya pemilik tanah berusaha sekuat tenaga mengorbankan pikiran, tenaga, waktu, dan biaya untuk mempertahankan kekayaannya tersebut. Upaya mempertahankan pemilikan dan penguasaan tanah ini tidak hanya dilakukan ketika bersengketa di meja hijau tetapi juga ketika berselisih pendapat diluar Pengadilan.

Sertipikat merupakan alat bukti yang kuat atas kepemilikan hak atas tanah seseorang sebagaimana diatur didalam UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997. Meskipun demikian, masih terdapat kemungkinan bagi siapapun yang menyangkal kebenaran data fisik atau data yuridis untuk mengajukan gugatan atas keabasahan sertipikat tersebut. Sangkalan tersebut harus didasarkan dengan alasan hukum yang dapat dibenarkan dengan bukti yang sah. Kebenaran atas kedudukan masing-masing pihak yang bersengketa kemudian akan diperiksa oleh hakim berdasarkan hukum acara yang berlaku baik di pengadilan negeri, pengadilan agama, atau pengadilan tata usaha negara.

Masih banyaknya tanah di Indonesia yang belum bersertipikat semakin membangkitkan pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah khususnya dalam program PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap). Tanah yang

---

<sup>4</sup> Naila Huurin In dan Fauzul Aliwarman, Implementasi Blokir Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Kantor BPN Kota Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura: Simposium Hukum Indonesia , Volume 1 Nomor 1 Tahun 2019 , <http://journal.trunojoyo.ac.id/shi>

belum bersertipikat pada dasarnya dapat diajukan permohonan sertipikat baik dalam program PTSL atau secara sporadik. Keduanya merupakan upaya untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan yang diharapkan melahirkan kepastian hukum bagi pemiliknya.

Upaya permohonan sertipikat baru bagi tanah yang belum bersertipikat tidak selamanya berjalan lancar dan tanpa kendala. Karena pada tahapannya terdapat banyak agenda dan alur yang harus dijalani dan diperiksa oleh kantor pertanahan. Adapun tahapan dalam proses penerbitan sertipikat baru yaitu sebagai berikut:<sup>5</sup>

1. Permohonan Pendaftaran Tanah Secara Sporadik;
2. Pengukuran;
3. Pengumpulan dan Penelitian Data Yuridis Bidang Tanah;
4. Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis, dan Pengesahannya;
5. Penegasan Konversi dan Pengakuan Hak;
6. Pembukuan Hak;
7. Penerbitan Sertipikat;

Hal yang paling menarik untuk didiskusikan Dalam praktik administrasi pertanahan di Indonesia dan tak jarang menjadi wacana di kalangan masyarakat adalah mengenai “Pendaftaran Tanah”. Pendaftaran tanah mempunyai arti krusial dan mempunyai manfaat dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Dalam sejarah umat manusia dan bangsa dimulai dari tanah, dan bahkan konon

---

<sup>5</sup> Bagian Kedua Pendaftaran Tanah Secara Sporadik di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

manusia pertama diciptakan dari tanah. Awalnya tanah adalah kebutuhan dasar seperti untuk tempat tinggal, ladang untuk budidaya tanaman dan memungut hasil, maupun ladang untuk berburu hewan. Dewasa ini tanah bagi masyarakat memiliki makna yang multi dimensi, yaitu: ekonomi, sosiokultural, sosioreligi, hukum, politik, pertahanan, keamanan, dan kedaulatan suatu Negara. Multi dimensi pemaknaan tanah mengakibatkan di dalam penyelenggaraan urusan pertanahan menjadi kompleks dan merupakan masalah lintas sektoral, serta dari sudut pandang hak individual, kepemilikan tanah merupakan komponen dari hak asasi manusia.

Tanah sebagaimana yang tampak sehari-hari ternyata memiliki pengertian yang beragam tergantung sudut pandang dan kepentingan. Ada yang mengenal tanah itu sebagai benda/barang atau material, tubuh bumi (soil), sebagai tempat/lokasi (land) dan ruang hidup (space). Pengertian tanah sebagai material berkaitan dengan kegunaan fisik sebagai bahan galian atau barang tambang. Pengertian tanah sebagai soil, berhubungan dengan kegunaan sebagai wahana tumbuh dan berproduksinya sesuatu komoditi tanaman. Pengertian tanah sebagai land berkaitan dengan tempat bermukim dan berusaha bidang pertanian maupun nonpertanian. Sedangkan sebagai space berkaitan ruang dimana manusia hidup dan berada, yang dikenal sebagai ruang geografi, dengan entity utama posisi, luas, jarak, accessibility.

Tesis ini akan mengambil studi kasus yang terjadi di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun Provinsi Jawa Timur dalam perkara antara Djoko Santoso, Cs melawan Benu Wiryono dan kawan-kawan. Dalam perkara

ini, pada tahun 2020 yang lalu Djoko Santoso, Cs mengajukan permohonan pendaftaran hak milik pertama kali melalui Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun, namun kemudian permohonan tersebut di blokir oleh Benu Wiryono dan kawan-kawan dengan alasan bahwa tanah tersebut adalah hak milik mereka selaku ahli waris dari pasangan H. Mochammad Edris (Almarhum) dan Hj. Sutinem (Almarhumah).

Atas adanya blokir tersebut, Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun sudah memanggil para pihak untuk dilakukan mediasi. Akan tetapi, mediasi yang dilakukan belum mencapai kesepakatan diantara para pihak, sehingga kemudian pada tanggal 23 Maret 2021 pihak Benu Wiryono dan kawan-kawan mengambil langkah hukum yaitu dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Madiun dengan perkara Nomor :7/Pdt.G/2021/PN.Mjy. Namun, gugatan yang diajukan oleh Benu Wiryono dan kawan-kawan ini, oleh Majelis Hakim dalam putusannya yang dibacakan pada tanggal 08 Juni 2021 dinyatakan bahwa Pengadilan Negeri tidak berwenang mengadili perkara sehubungan dengan kompetensi pengadilan.

Sebagai tindak lanjut putusan Pengadilan Negeri Madiun yang dibacakan pada tanggal 08 Juni 2021 dan sehubungan dengan adanya blokir yang dilakukan oleh pihak Benu Wiryono dan kawan-kawan, maka pada tanggal 21 Juni 2021 dan tanggal 02 Juli 2021 Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun melayangkan surat yang ditujukan kepada Kuasa Hukum Benu Wiryono dan kawan-kawan, yang pada pokoknya menerangkan bahwa apabila pihak Benu Wiryono dan kawan-kawan belum melakukan upaya



hukum dalam wilayah kompetensi atau kewenangan memeriksa dan memutus sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, maka permohonan pendaftaran tanah pertama kali pengakuan hak/penegasan konversi atas nama Djoko Santoso, Cs akan diproses lebih lanjut oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun.

Ketentuan mengenai blokir terhadap tanah telah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Blokir dan Sita. Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai pedoman bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pencatatan dan penghapusan blokir dan sita atau adanya sengketa dan perkara mengenai hak atas tanah yang bertujuan untuk mewujudkan keseragaman, standarisasi dan tertib administrasi dalam pelaksanaan pencatatan dan penghapusan catatan blokir dan sita atau adanya sengketa dan perkara mengenai hak atas tanah.

Pasal 13 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Blokir dan Sita menyebutkan secara tegas bahwa catatan blokir oleh perorangan atau badan hukum berlaku untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal pencatatan blokir. Kemudian Pasal 13 ayat (2) menyebutkan bahwa jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang dengan adanya perintah pengadilan berupa penetapan atau putusan. Selanjutnya Pasal 15 ayat (1) menegaskan bahwa catatan blokir oleh

perorangan atau badan hukum, hapus apabila: a). jangka waktu blokir berakhir dan tidak diperpanjang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13; b). pihak yang memohon pencatatan telah mencabut permintaannya sebelum jangka waktu berakhir; c). Kepala Kantor menghapus blokir sebelum jangka waktunya berakhir; atau d). ada perintah pengadilan berupa putusan atau penetapan.

Sebagai langkah administratif, pemblokiran dapat menjadi salah satu alternatif yang sangat baik untuk mencegah adanya peralihan hak ataupun pembebanan hak, namun dengan adanya ketentuan jangka waktu yang hanya 30 hari dirasa akan merugikan pihak pemegang hak apabila setelah selesai batas waktu pemblokiran tersebut sengketa yang terjadi masih berlangsung dan belum ada penetapan maupun putusan. Karena dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala BPN No.13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Blokir dan Sita perpanjangan pemblokiran hanya dapat dilakukan karena adanya perintah pengadilan berupa penetapan atau putusan<sup>6</sup>.

Kepala Kantor Pertanahan selaku aparatur sipil negeri merupakan pejabat tata usaha negara sebagaimana diatur didalam Undang-Undang nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang diubah terakhir kali dengan Undang-Undang nomor 51 tahun 2009 jo. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Pejabat Tata Usaha Negara dapat melakukan diskresi yang pada pokoknya merupakan tindakan yang dilakukan pejabat Tata Usaha Negara untuk melakukan perbuatan konkrit dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Diskresi dalam

---

<sup>6</sup> Jazillatul Ulfa dan Fitika Andraini, Perlindungan Hukum Dan Kedudukan Pemegang Hak Terhadap Pemblokiran Sertifikat Hak Atas Tanah Oleh Kantor Pertanahan, Jurnal Dinamika Hukum: Vol 21 No 2 (2020): Vol. 21 No. 2 Edisi Agustus 2020

studi kasus yang diteliti penulis adalah Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun mengirimkan surat kepada Benu Wiryono dkk tertanggal 21 Juni 2021 dan 02 Juli 2021 agar mengajukan upaya hukum terkait keberadaan putusan pengadilan Nomor : 7/Pdt.G/2021/PN.Mjy.

Adapun perselisihan antara Djoko Santos dkk dan Benu Wiryono dkk adalah sebagai berikut:

1. Surat Tugas Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun Nomor ST-35.19/IX/2021 tertanggal 14 September 2021 yang pada pokoknya memerintahkan pejabat TUN Kantah Kabupaten Madiun untuk melakukan penelitian lapang SHM No. 219 Desa Teguhan atas nama Tasmirah di Desa Teguhan Kecamatan Jiwan Kabupaten Madiun, pada Rabu, 15 September 2021;
2. Letter C Nomor 150/Teguhan;
3. Letter C Nomor 1175 persil 36 Kelas S luas 21040 atas nama Soendari;
4. Permohonan blokir oleh Benu Wiryono dkk yang dikuasakan kepada Ferry Anggoro selaku advokat berdasarkan surat kuasa tertanggal 26 Februari 2021;
5. Surat Keterangan Ahli Waris atas nama Benu Wiryono dkk tertanggal 26 Juni 2020;
6. SPPT PBB Tahun 2020 dengan NOP 35.19.150.011.006.0220.0;
7. Pembayaran perkara nomor PN MJY-032021DEM tertanggal 5 Maret 2021 atas nama Benu Wiryono dkk;
8. Pendaftaran perkara nomor 7/Pdt.G/2021/PN.Mjy;

9. Pendaftaran perkara (*e-filling*) tertanggal 5 Maret 2021 nomor perkara online PN MJY-032021DEM;
10. Surat kuasa nomor 00060/LF/RS&P/II/2021 atas nama Benu Wiryono dkk;
11. Surat Kantah Kabupaten Madiun Nomor 3333 /300-35.19/XII/2020 tentang Surat Keberatan atas Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis Nomor: 175/Peng-12.20/XI/ 2020 tertanggal 20 Desember 2020;
12. Surat Kantah Kabupaten Madiun Nomor 3024/300-35. 19/XI/2020 kepada Benu Wiryono dkk tanggal 13 Nopember 2020 yang pada pokoknya agar Benu Wiryono dkk untuk mengajukan gugatan ke pengadilan;
13. Resume Penelitian Lapang Permohonan Sertipikat An. Djoko Santoso Desa Teguhan, Kecamatan Jiwan, Kabupaten Madiun;
14. Daftar Hadir Mediasi Permohonan Sertipikat An. Djoko Santoso Cs Di Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun Hari Selasa Tanggal 29 September 2020;
15. Surat dari Benu Wiryono tertanggal 8 Oktober 2020 yang pada pokoknya menanyakan perihal hasil mediasi tanggal 29 September 2020;
16. Surat Kantah Nomor 302 /300-35.19/XI/2020 tertanggal 13 November 2020 yang pada pokoknya permohonan Djoko Santoso dkk akan diproses dan pihak Benu Wiryono dipersilakan mengajukan gugatan ke Pengadilan;
17. Berita acara pelaksanaan mediasi tertanggal 29 September 2020;

18. Surat Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun Nomor :2306/300.35.80/1X/2020 tertanggal 3 September 2020 tentang undangan mediasi I;
19. Surat Kantah Kabupaten Madiun Nomor 2484/300.35.80/1X/2020 tertanggal 24 September 2020 tentang undangan mediasi II;
20. Pengumuman Data Fisik Dan Data Yuridis Nomor: 1755 /Peng-12.20/XI/2020 Tanggal 04 November 2020 yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun;
21. Surat Kuasa Khusus tertanggal 1 Desember 2020 atas nama Benu Wiryono kepada Mohamad Arif Widodo selaku Advokat;
22. Surat Nomor 22/AW&R/SK/P/X1/2020 tentang Surat Keberatan atas Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis Nomor: 1755/Peng-12.20/XI/2020. tertanggal 2 Desember 2020;
23. Surat Kantah nomor 87/300.35.19/1/2021 tertanggal 11 Januari 2021 tentang Pemberitahuan Penerbitan Sertipikat Tanah Hak Miik An. Djoko Santoso Dkk; 
24. Surat Tugas Nomor: 104/ ST-35.19 / VI/2021 tertanggal 3 Juni 2021;
25. Surat Polres Madiun Kota Nomor B/368/V/RES.1.2./2021/Satreskrim tertanggal 27 Mei 2021;
26. Surat Polres Madiun Kota Nomor B/505/VII/RES.1.2./2021/Satreskrim tertanggal 22 Juli 2021;
27. Perjanjian Sewa Menyewa Tanah Nomor: Perj/X/2019/6881 Antara: General Manager PT. PG Rajawali I Unit PG Rejo Agung Baru, Madiun.

Dengan ketua Kelompok Pemilik Lahan Persewaan Teguhan (Djoko Santoso) tertanggal 23 Oktober 2019;

28. Berita Acara Penghentian Berkas Sementara Nomor: 58/BAP-MLB/03/2021 yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun;

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka kajian terhadap penentuan pengajuan batas waktu pendaftaran blokir tanah ini menjadi sangat penting untuk dilakukan guna mengetahui secara lebih mendalam mengenai ketentuan blokir dan batas waktu pendaftaran blokir tanah. Usaha untuk mempertahankan pemilikan dan penguasaan tanah tersebut diatas dilakukan dengan sekuat tenaga bahkan sampai menyewa advokat dalam pendampingan hukum. Usaha ini dilakukan dengan mengingat tanah yang menjadi objek sengketa sangat luas dan mendapatkan tanah di zaman sekarang sangatlah susah<sup>7</sup> apalagi di Kabupaten Madiun. Kebutuhan akan tanah semakin tinggi, sehingga siapapun yang merasa mempunyai hak atas tanah sudah sewajarnya akan mempertahankan dan mengusahakan mati-matian terlebih jika tanahnya merupakan tanah peninggalan orang tua (warisan)

Penulis memiliki inisiatif untuk melakukan penelitian dengan tema diskresi di bidang pertanahan dan blokir sertipikat karena sampai dengan tesis ini dibuat masih sedikit artikel dan penelitian yang memiliki fokus dengan tema tersebut. Adapun beberapa penelitian yang membahas tema tersebut diantaranya:

---

<sup>7</sup> Alit Nurfatah Prihadiansyah dan Ariawan, Perlindungan Hukum Bagi Pihak Pembeli Dan Kreditur Atas Pemblokiran Sertifikat Hak Milik Dalam Pelaksanaan Pengikatan Perjanjian Jual Beli Tanah, Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia, Vol. 6, No. 7, Juli 2021

**Tabel Penelitian Terdahulu**

No	Judul Penelitian	Penulis	Penerbit
1	Implementasi Blokir Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Kantor BPN Kota Surabaya,	Naila Huurin In dan Fauzul Aliwarman	Simposium Hukum Indonesia Volume 1 Nomor 1 Tahun 2019 oleh Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura
2	Perlindungan Hukum Dan Kedudukan Pemegang Hak Terhadap Pemblokiran Sertifikat Hak Atas Tanah Oleh Kantor Pertanahan	Jazillatul Ulfa dan Fitika Andraini	Jurnal Dinamika Hukum: Vol 21 No 2 (2020): Vol. 21 No. 2 Edisi Agustus 2020
3	Implikasi Diskresi Kepala Kantor Pertanahan Dalam Pendaftaran Tanah,	Upik Hamidah	Jurnal Cepalo Volume 3 Nomor 2, Juli-Desember 2019:

			hlm. 93-100.
4	Pelaksanaan Pencatatan Blokir Hak Atas Tanah Pada Buku Tanah Oleh Bukan Pemegang Hak Di Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat,	Erizka Fitrawadi Nst	Unes law review, Volume 3, Issue 4 Juni 2021
5	Pelaksanaan Blokir Sertipikat Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Kepastian Hukum	Redy Savendra Sihaloho dan Agus Nurudin	jurnal Notarius, Volume 12 Nomor 2 (2019)

Selain penelitian-penelitian tersebut diatas, aspek diskresi oleh Badan Pertanahan Nasional ditemukan dalam salah satu media. Kementerian ATR/BPN berencana melakukan diskresi terkait industri hulu minyak dan gas bumi. Diskresi tersebut berupa melakukan pembebasan lahan kepada industri hulu minyak dan gas bumi.<sup>8</sup> pembebasan lahan dilakukan dengan cepat mengingat produksi minyak bumi dalam negeri terus mengalami penurunan. Hal tersebut disampaikan oleh Menteri ATR/Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah dilakukan kesepakatan antara Menteri ATR/BPN dengan SKK Migas.

Dalam praktik permohonan blokir sertipikat, ada kendala diantaranya pengurusan pendaftaran blokir tanah di BPN II Surabaya yang dilakukan oleh

---

<sup>8</sup> Dewi Aminatuz Zuhriyah, "Diskresi Kepala BPN Soal Lahan Migas, Ini Tanggapan Pebisnis Minyak", <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190129/44/883409/diskresi-kepala-bpn-soal-lahan-migas-ini-tanggapan-pebisnis-minyak>



seorang penerima kuasa dirasa tidak efektif dan efisien.<sup>9</sup> Kendala lain ditemukan pada studi kasus yang diangkat pada penulisan tesis ini dimana Benu Wiryo dkk selaku pemohon blokir merasa memiliki tanah yang dijatuhkan blokir.

Pasal 13 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Blokir Dan Sita (untuk selanjutnya disebut Permen ATR 2017) menentukan bahwa catatan blokir oleh perorangan atau badan hukum berlaku untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal pencatatan blokir. Pasal 3 ayat (2) jo. Pasal 13 ayat (2) Permen ATR 2017, menentukan bahwa jangka waktu 30 (tiga puluh) hari tersebut dapat diperpanjang dengan adanya perintah pengadilan berupa penetapan atau putusan. Adapun ketentuan pencatatan blokir adalah dapat diajukan paling banyak 1 (satu) kali oleh 1 (satu) pemohon pada 1 (satu) objek tanah yang sama. Selanjutnya berdasarkan Pasal 15 ayat (2) Permen ATR 2017, dalam hal catatan blokir diperpanjang atas perintah pengadilan, catatan blokir tersebut dapat dihapus apabila ada perintah pengadilan berupa putusan atau penetapan. Selanjutnya adalah berdasarkan Pasal 30 ayat (1) huruf c dan huruf d PP 24/1997 yang berbunyi sebagai berikut:

1. Atas dasar alat bukti dan berita acara pengesahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (3) hak atas bidang tanah yang data fisik

---

<sup>9</sup> Naila Huurin In dan Fauzul Aliwarman, Implementasi Blokir Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Kantor BPN Kota Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura: Simposium Hukum Indonesia , Volume 1 Nomor 1 Tahun 2019 , <http://journal.trunojoyo.ac.id/shi>

dan atau data yuridisnya disengketakan tetapi tidak diajukan gugatan ke Pengadilan dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut dan kepada pihak yang berkeberatan diberitahukan oleh Ketua Panitia Ajudikasi untuk pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan untuk pendaftaran tanah secara sporadis untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang disengketakan dalam waktu 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 90 (sembilan puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis dihitung sejak disampaikannya pemberitahuan tersebut;

2. Atas dasar alat bukti dan berita acara pengesahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (3) hak atas bidang tanah yang data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan dan diajukan gugatan ke Pengadilan tetapi tidak ada perintah dari Pengadilan untuk status quo dan tidak ada putusan penyitaan dari Pengadilan, dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut serta hal-hal yang disengketakan;

Dari kedua peraturan tersebut diatas yaitu Permen ATR 2017 dan PP 24/1997 tidak ditemukan norma bagi masyarakat apabila setelah jangka waktu blokir habis (30 hari) dan jangka waktu untuk pengajuan gugatan habis (90 hari) harus mengajukan upaya hukum apa atau mengajukan tindakan apa. Oleh sebabnya, kepala kantor pertanahan melakukan inisiasi agar Benu Wiryo dkk mengajukan upaya hukum gugatan ke pengadilan sesuai ketentuan yang

berlaku. Inisiatif dari kepala kantor pertanahan tersebut agar para pihak mendapatkan tanggapan dan tanah yang menjadi obyek permohonan segera ditindaklanjuti karena pada dasarnya institusi kantor pertanahan merupakan institusi negara yang memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Kasus yang diambil dalam penulisan tesis ini juga jarang ditemukan di tengah masyarakat dan di penelitian hukum pada umumnya. Penelitian terkait kasus hukum pertanahan pada umumnya berkaitan dengan sertipikat ganda, sengketa pewarisan, pemalsuan sertipikat, penipuan peralihan hak atas tanah, atau perbedaan luas tanah. Sedangkan penelitian terkait diskresi pejabat Tata Usaha Negara pada Kantor Pertanahan khususnya menyangkut pewarisan dan blokir tanah belum pernah ditemukan dan diteliti pada penelitian lain.

Pemecahan persoalan atas studi kasus yang diambil dalam tesis ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun selaku instansi negara yang menangani kasus secara langsung. Pengambilan kebijakan oleh Kantor Pertanahan diharapkan tidak memihak salah satu pihak yang bersengketa sekaligus sebagai wujud pelaksanaan prinsip *good governance* dan pencegahan praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme di lingkungan kantor. Analisa hukum atas studi kasus tesis ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi masyarakat luas khususnya bagi aktor di bidang pertanahan seperti Pejabat Pembuat Akta Tanah, kantor kepala desa, kantor kelurahan, kepolisian, kejaksaan, atau pengadilan.

Dalam kondisi ini, UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan jalan keluar kepada Pejabat Pemerintahan untuk

tetap bisa mengeluarkan keputusan dan/atau tindakan dalam rangka mendukung kelancaran pelaksanaan program Pemerintah sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai AUPB, yakni mengeluarkan diskresi. Sesuai Pasal 1 angka 9 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan 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. Kewenangan diskresi seringkali terbit manakala suatu program pemerintah tidak berjalan optimal dan mengarah kepada stagnasi akibat dari peraturan yang berlaku tidak lengkap atau tidak jelas.

Kekuasaan dalam negara sejatinya adalah kekuasaan hukum terutama pada Undang-Undang Dasar sebagai hukum tertinggi yang memberikan wewenang kepada Pemerintah (eksekutif) untuk bertindak sesuai dengan wewenang yang diberikan oleh hukum. Dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan, tindakan Pemerintah harus didasarkan pada wewenang yang dimiliki dan bukan pada kekuasaan. Tentunya penggunaan diskresi pun harus didasarkan pada kebutuhan atas terselenggaranya program Pemerintah dan bukan pada kemauan pribadi dari Pejabat Pemerintahan.

Diskresi sebagai wewenang pemerintahan merupakan wewenang bebas yang dimiliki oleh Pejabat Pemerintahan sekaligus sebagai lawan dari wewenang terikat (*gebonden bevoegdheid*). Sifat dan karakter hukum tindakan

pemerintah ini mengharuskan kekuasaan pemerintah tidaklah sekedar melaksanakan undang-undang (asas *wetmatigheid van bestuur*), tetapi harus lebih mengedepankan “*doelstelling*” (penetapan tujuan) dan *beleid* (kebijakan). Tindakan pemerintah yang mengedepankan “*doelstelling*” dan “*beleid*” merupakan kekuasaan yang aktif.

Terjadinya pemblokiran hak atas tanah pada Kantor Badan Pertanahan memberikan akibat hukum terhadap hak atas tanah tersebut, baik dalam peralihan maupun terhadap pembebanan hak atas tanah tersebut, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 39 ayat (1) poin (a) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang berbunyi bahwa “PPAT menolak untuk membuat akta, jika mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang bersangkutan atau sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan”.

Adanya kekosongan hukum dan permasalahan konkret yang ada didalam Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Madiun Nomor 7/Pdt.G/2021/PN.Mjy menjadi perhatian dan menarik perhatian penulis. Dalam penulisan tesis ini, penulis akan mencari solusi yuridis terkait masalah yang diambil karena belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur. Selain itu, kebijakan non peraturan seperti surat edaran atau surat keputusan dari Kementerian ATR/BPN juga belum ada. Oleh karena alasan-alasan tersebut, penulis akan membuat tesis dengan judul “Analisa Yuridis Terhadap Diskresi Dalam Penentuan Pengajuan Waktu Pendaftaran Tanah Oleh Kantor Pertanahan

Kabupaten Madiun (Studi kasus: Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Madiun Nomor 7/Pdt.G/2021/PN.Mjy)”

## **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimana Implementasi diskresi dalam penentuan pengajuan waktu pendaftaran tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun.
2. Bagaimana kendala-kendala yang dihadapi dalam ketentuan pengajuan blokir tanah yang dilakukan oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun.

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan yang akan dicapai antara lain :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa secara yuridis terhadap Implementasi diskresi dalam penentuan pengajuan waktu pendaftaran tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa kendala-kendala yang dihadapi dalam pengajuan Blokir Tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoritis**

Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat memberikan sumbangsih gagasan, sekaligus dapat menjadi rujukan teoritis bagi pengembangan ilmu hukum di

bidang pertanahan dan kenotariatan, khususnya eksistensi diskresi dalam penentuan pengajuan waktu pendaftaran tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun.

## 2. Kegunaan Praktis

- a. Diharapkan hasil dari penelitian ini dapat menjadi sumber informasi, masukan, dan rujukan bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional khususnya Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun, Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris, Pengadilan, masyarakat, Pemerintah, akademisi dan para praktisi hukum untuk memahami eksistensi diskresi dalam penentuan pengajuan waktu pendaftaran tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun;
- b. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional khususnya Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun mendapatkan masukan mengenai diskresi dalam penentuan pengajuan waktu pendaftaran tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun; dan
- c. Masyarakat khususnya para pencari keadilan dapat mendapatkan pengetahuan berkaitan dengan diskresi dalam penentuan pengajuan waktu pendaftaran tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kebermanfaatannya atas tanah yang sedang dalam sengketa.

## E. Kerangka Konseptual

### 1. Implementasi

Menurut KBBI Implementasi adalah pelaksanaan atau penerapan. Pengertian lain dari implementasi yaitu penyediaan sarana untuk melakukan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap suatu hal

2. Berdasarkan Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Dikresi adalah Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundangundangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

3. Pengajuan waktu

Pengajuan adalah proses, cara, perbuatan mengajukan; pengusulan. Sedangkan waktu adalah lamanya (saat yang tertentu): pekerjaan itu harus selesai dalam hari, saat yang tertentu untuk melakukan sesuatu:

4. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah 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, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang Tanah, Ruang Atas Tanah, Ruang Bawah Tanah



yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

5. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Blokir Dan Sita Pencatatan blokir adalah tindakan administrasi Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk untuk menetapkan keadaan status quo (pembekuan) pada hak atas tanah yang bersifat sementara terhadap perbuatan hukum dan peristiwa hukum atas tanah tersebut.
6. Pasal 1 Peraturan Presiden no 17 tahun 2015 Tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia adalah kementerian yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Kementerian Agraria dan Tata Ruang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia dijabat oleh seorang menteri yang juga menjabat sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional.
7. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

8. Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang berkedudukan di Kabupaten Madiun.
9. Tanah adalah permukaan bumi baik berupa daratan maupun yang tertutup air, termasuk ruang di atas dan di dalam tubuh bumi, dalam batas tertentu yang penggunaan dan pemanfaatannya terkait langsung maupun tidak langsung dengan penggunaan dan pemanfaatan permukaan bumi.
10. Putusan Pengadilan menurut Undang-Undang nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana adalah pernyataan hakim yang diucapkan dalam sidang pengadilan terbuka yang dapat berupa pemidanaan atau bebas atau lepas dari segala tuntutan hukum dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam Undang Undang ini

## **F. Kerangka Teori**

### **1. Teori Kepastian Hukum**

Gustav Radbruch menyebutkan bahwa terdapat empat hal yang menjadi dasar makna kepastian hukum yaitu:

- a. Hukum positif adalah undang-undang.
- b. Hukum didasarkan pada fakta-fakta (kenyataan) atau hukum yang ditetapkan.

- c. Kenyataan fakta harus dirumuskan dengan jelas, sehingga menghindari mis-interpretasi dan mudah untuk dilaksanakan.
- d. Hukum positif tidak boleh mudah berubah.

Hukum harus dipandang sebagai norma-norma yuridis yang secara sosiologis berfungsi untuk mengatur tata perilaku dan bertindak bagi setiap warga negara agar tercipta suasana kehidupan dalam masyarakat yang lebih tertib dan teratur. Oleh karena itu, hukum mempunyai posisi strategis dan dominan dalam kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hukum sebagai suatu sistem dapat berperan di tengah masyarakat dengan baik dan benar jika ditegakkan secara konsisten dan konsekuen. Sebaliknya hukum yang dibuat sebaik apapun jika tidak dipatuhi oleh pemerintah dan warga masyarakat, maka hukum tersebut menjadi tidak bermanfaat bagi kepentingan negara maupun warga negara.<sup>10</sup>

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberative. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap

---

<sup>10</sup> Jawade Hafidz dan Dian Karisma, 2018, *Sentralisasi Birokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 23.

individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>11</sup>

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut.

1. Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan

---

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana, Jakarta, 2008, h. 58.

untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian<sup>12</sup>.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penoraman yang baik dan jelas dalam suatu Undang-Undang dan akan jelas pula penerapannya.

Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefenisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- 1) Tersedia aturan -aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikar menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.

---

<sup>12</sup> Dosminikus Rato, *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, PT Presindo, Yogyakarta, 2010, hal 59.

5) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.<sup>13</sup>

Asas kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan yang sesuai aturan hukum. Kepastian hukum normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan pasti karena dapat memberikan pengaturan jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragu-raguan atau multitafsir, dan logis dalam arti hukum tersebut menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma ataupun adanya kekaburan dan kekosongan norma. Penjelasan Pasal 6 huruf i Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, menetapkan bahwa dalam pembuatan peraturan perundang-undangan salah satunya harus mencerminkan adanya asas kepastian hukum.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Asikin zainal, 2012, Pengantar Tata Hukum Indonesia, Rajawali Press, Jakarta

<sup>14</sup> Achmad Sulchan, 2019, Kebijakan Pemerintah Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), jilid I, SINT Publishing, Semarang, h.21

## 2. Teori Perlindungan Hukum

Phillipus M. Hadjon menyatakan bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang represif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.<sup>15</sup> Perlindungan hukum merupakan perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.<sup>16</sup> Dalam konteks Ilmu Hukum, konsep perlindungan hukum sering dimaknai sebagai suatu bentuk pelayanan yang wajib dilaksanakan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik fisik maupun mental, kepada korban dan sanksi dari ancaman, gangguan, teror, dan kekerasan dari pihak manapun yang diberikan pada proses litigasi dan/atau non litigasi.

Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Dengan

---

<sup>15</sup> Philipus M Hadjon, Pengkajian Ilmu Dogmatik (Normatif), Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, h. 2

<sup>16</sup> M Soerjono soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta : UI-Perss,2006), h.133

kata lain, pada setiap hubungan hukum tentu menimbulkan hak dan kewajiban, selain itu masing-masing anggota masyarakat tentu mempunyai hubungan kepentingan yang berbeda-beda dan saling berhadapan atau berlawanan, dan untuk mengurangi ketegangan dan konflik maka dibutuhkan adanya hukum yang mengatur dan melindungi kepentingan tersebut yang dinamakan perlindungan hukum. Dengan demikian, setiap produk hukum termasuk perjanjian berkewajiban memberikan rasa nyaman kepada semua pihak yang terkait dengan produk hukum bersangkutan.

### **G. Metode Penelitian**

Jenis penelitian tesis ini adalah penelitian hukum yuridis sosiologis dimana data yang digunakan diambil dari data lapangan dan diperoleh langsung dari pihak yang berkepentingan. Penelitian hukum empiris (sosiologis) yaitu penelitian yang menggunakan fakta-fakta empiris yang diambil dari perilaku manusia, baik perilaku verbal yang didapat melalui wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung<sup>17</sup>. Penelitian yang dilakukan penulis adalah menganalisis tindakan hukum nyata dari pejabat Tata Usaha Negara dalam ranah pertanahan

#### **1. Metode Pendekatan**

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang akan diteliti. Dalam hal ini undang-undang yang digunakan

---

<sup>17</sup> Soerjono Sukanto, 1986, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta, UI-Press, h. 7.



adalah adalah semua undang-undang yang berkaitan dan mengatur tentang pertanahan, diskresi, dan pencatatan blokir tanah.

- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis konsep-konsep hukum. Pendekatan konseptual digunakan ketika peneliti tidak beranjak dari aturan-aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang sedang diteliti.<sup>18</sup>
- c. Pendekatan komparatif (*comparative approach*) dilakukan dengan membandingkan undang-undang pada suatu negara dengan undang-undang dari satu atau lebih negara lain mengenai masalah yang sama.<sup>19</sup> Kegunaan dari dilakukannya pendekatan seperti ini adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan diantara undang-undang tersebut, untuk menjawab isu antara ketentuan undang-undang dengan filosofi yang melahirkan undang-undang tersebut, sehingga peneliti memperoleh gambaran mengenai konsistensi antara filosofi dan undang-undang di antara negara-negara tersebut tetapi dalam penelitian banyak aspek yang kemudian menjadi penting untuk diperhatikan, mengingat permasalahan pornografi juga erat kaitannya dengan sosial-budaya pada masing-masing negara. Sehingga, dalam penelitian ini perbandingan yang dilakukan berdasarkan permasalahan atau per kasus, bukan keseluruhan. Seperti contoh, nanti Penulis akan mengambil referensi berupa eksistensi diskresi di bidang pertanahan yang ada di luar negeri.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, h. 177.

<sup>19</sup> *Ibid.*, h. 135.

d. Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>20</sup>

## 2. Spesifikasi penelitian

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan empiris (sosiologis) atau juga disebut sebagai Penelitian Hukum Non Doktrinal yang dilakukan dengan menggunakan sumber data primer dan sumber data sekunder<sup>21</sup> Di dalam penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis (*law in book*) atau hukum sebagai kaidah atau norma yang menjadi ukuran kepantasan dalam perilaku manusia.<sup>22</sup>

## 3. Jenis dan sumber data

Penelitian ini mempergunakan sumber data primer dan sumber data sekunder.<sup>23</sup> Adapun data primer yang digunakan adalah wawancara dengan pejabat TUN yang berada di lingkungan Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun. Penulis juga akan mengambil data berupa dokumen-dokumen resmi yang diterbitkan oleh pejabat TUN, para pihak, dan advokat yang mendampingi para pihak. Selain itu penulis menggunakan bahan hukum

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, h. 134.

<sup>21</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta :Ghalia Indonesia, 1990, h. 10.

<sup>22</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016, h. 118.

<sup>23</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta :Ghalia Indonesia, 1990, h. 10.

sekunder yaitu teori-teori yang diambil dari berbagai karya pustaka, UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan.

#### 4. Metode pengumpulan data

Teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui studi kepustakaan dengan tujuan untuk mendapatkan data yang diperlukan mengenai diskresi dalam penentuan pengajuan waktu pendaftaran tanah oleh kantor pertanahan kabupaten madiun. Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mengkaji, meneliti, dan menelusuri data sekunder yang berupa bahan hukum primer yang berkaitan dengan topik dalam penelitian ini, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. UU ini dibuat 15 tahun setelah Negara Indonesia merdeka. UU ini diundangkan dalam Lembaran Negara 1960 – 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601)
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
4. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan

5. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Blokir Dan Sita
6. Putusan Pengadilan Negeri Kabupaten Madiun Nomor 7/Pdt.G/2021/PN.Mjy

#### 5. Metode analisis data

Hasil dari penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif dan deskriptif yang dilakukan dengan melakukan pengelompokan terhadap data-data yang diperoleh selama proses penelitian atau pencarian data, berdasarkan permasalahan atau kegunaan dari masing-masing data. Selanjutnya kemudian dilakukan interpretasi untuk memberikan pemahaman dan penjelasan terhadap data yang diperoleh. Dan yang terakhir dilakukan analisis dan interpretasi keseluruhan data yang telah dikelompokkan, dengan metode induktif sehingga bisa menghasilkan data secara utuh.<sup>24</sup>

Lokasi penelitian direncanakan berada di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun, Kepaniteraan Pengadilan Negeri Kabupaten Madiun, dan jika dirasa perlu juga akan meninjau para pihak atau kuasa hukumnya.

#### H. Sistematika Penulisan

Penelitian tesis ini dibahas dalam empat bab yang terdiri dari: bab pendahuluan, bab kajian pustaka, dua bab hasil penelitian dan pembahasan, dan

---

<sup>24</sup> Bahder Johan Nasution, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Jaya, 2008, h. 174.

terakhir bab penutup. Secara keseluruhan dari bab-bab tersebut disusun dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I adalah Pendahuluan yang berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penelitian.

Bab II adalah Kajian Pustaka. Dalam bab ini dikemukakan dengan jelas, ringkas dan padat tentang hasil kajian kepustakaan tentang: tinjauan umum tentang diskresi, tinjauan umum tentang upaya hukum, tinjauan umum tentang pendaftaran tanah, tinjauan umum tentang Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun, dan Pandangan Islam Mengenai Tanah.

Bab III adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan. Bab ini menguraikan atau menjelaskan masalah atau obyek penelitian dari tesis ini. Materi yang akan diuraikan pada bab ini adalah Analisa yuridis terhadap diskresi dalam penentuan pengajuan waktu pendaftaran tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun dan bagaimana kendala-kendala yang dihadapi dalam penentuan pengajuan blokir tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun.

Bab IV merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan merupakan hasil penelitian tesis yang sudah dilakukan dan dianalisis di Bab III Kesimpulan merupakan jawaban dari rumusan masalah setelah dibahas dan Saran adalah rekomendasi penulis dari hasil penelitian.

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Diskresi

##### 1. Teori Diskresi

Dalam bagian pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan servis terhadap publik, wewenang penyusunan kebijakan tertuju pada jabatan pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, dan alih-alih telah mengakibatkan banyak pejabat menjadi tersangka bahkan terpidana. Meskipun demikian, menurut suatu pendapat jika kebijakan pemerintah tersebut tidak bisa dipermasalahkan secara hukum.<sup>25</sup>

Pejabat otoritas diskresi mempunyai kebebasan bertindak dalam mengatasi suatu situasi kasuistik.<sup>26</sup> Maka dari itu prinsip dari kekuasaan diskresi yaitu kekuasaan bebas yang mana pemegang kekuasaan tidak harus mendasari secara ketat aturan undang-undang dalam bertindak.<sup>27</sup> Konsep Diskresi di sini adalah kebebasan bertindak pemerintah. Ada kebebasan Pengertian netral, yang menggambarkan adanya kekuatan pilihan berbagai tindakan.

Konsep kekuasaan diskresi dalam administrasi pemerintahan menyebabkan kontroversi di semua lini membuat konsep diskresi tidak hanya

---

<sup>25</sup> Julista. Mustamu, "Diskresi Dan Tanggung Jawab Administrasi Pemerintahan" Jurnal Sasi Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011 h. 2

<sup>26</sup> Kuntjoro Purbopranoto, Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara (Alumni 1975) 36.

<sup>27</sup> Ibid. h 44.

dapat diterima secara hukum, tetapi juga dapat diterima secara hukum dan moral/etika. Konsep kekuasaan tidak pernah berada dalam artian yang kosong, bahkan dalam definisi yang sederhana pun sebagai “kemampuan berbuat maupun bertindak” .

Pengertian kekuasaan oleh umum itu berbicara tentang kekuasaan dalam hubungan dengan interaksi sosial. Kekuasaan menunjukkan kemampuan yang berada di dalam hubungan antarindividu atau manusia, hubungan sosial yang merupakan sebagai sarana implementasi kekuasaan. Berkembangannya, teori pemisahan kekuasaan di dalam praktik tidak dapat diimplementasikan secara komplit dan konsisten karena hal yang terjadi tersebut cenderung menyerupai pembagian kekuasaan. Maka dari itu dengan digunakannya konsep negara kesejahteraan (welfare state) menyebabkan terjadinya pergantian sebagai kekuasaan pengelolaan pemerintah negara.

Menurut prinsip negara hukum dan prinsip kedaulatan rakyat, semua bentuk keputusan dan/atau tindakan pemerintahan (diskresi) harus berlandaskan hukum dan kedaulatan rakyat yakni cerminan dari Pancasila sebagai ideologi negara. Sementara itu pada saat ini, pemerintahan mempunyai strategi agar tidak ada upaya kriminalisasi mengenai kebijakan (diskresi) dalam penyelenggaraan proyek strategis nasional sebab bisa menghalangi proses kemajuan pembangunan nasional.

Kekuasaan diskresi erat kaitannya dengan kewajiban, tugas, dan fungsi pemerintahan modern di bawah supremasi hukum untuk mengupayakan kesejahteraan umum melalui pelayanan publik. Dalam menjalankan mandat

pelayanan publiknya, pemerintah diberikan kebebasan atau kemandirian untuk bertindak dalam menangani masalah-masalah khusus yang memerlukan perhatian segera dan tidak ada aturannya. Sebagai akibat dari upaya menyelenggarakan pelayanan publik dan memperlancar tugas dan tanggung jawab pemerintah yang sangat kompleks, maka semakin banyak pula tindakan-tindakan pemerintah/penyelenggara negara yang dituangkan dalam bentuk diskresi kekuasaan.

Tidak semua tindakan diskresi pejabat pemerintah dilakukan sesuai dengan maksud dan tujuan yang diberikan diskresi pemerintah. Penggunaan diskresi yang didasarkan pada kebebasan bertindak oleh pejabat untuk mengatur permasalahan nyatanya tidak semua dilakukan sesuai dengan peraturan kebijakan yang ada. Pelaksanaan diskresi oleh pejabat maupun pemimpin publik dengan alibi kepentingan publik nyatanya juga mengorbankan orang lain.<sup>28</sup> Kekuasaan diskresi merupakan kekuasaan pemerintah yang eksklusif tidak cuma secara kekuasaan, namun juga secara yuridis dan filosofis. Dari perspektif analitik, pengembangan fungsi pemerintah untuk menjawab bertambah luasnya desakan masyarakat kepada pemerintah adalah dasar terciptanya konsep kekuasaan diskresi sebagai kebebasan pemerintah. Prinsip kekuasaan diskresi kepada pemerintah memunculkan fungsinya untuk menangani bermacam permasalahan berat yang memerlukan penyelesaian

---

<sup>28</sup> Jetty Erna Hilda Mokot, "Kepemimpinan, Pengambilan Keputusan dan Diskresi" *Jurnal Administro* Vol 1, No 1, pp 10-16, Tahun © 2019 IAN FIS UNIMA. h. 14



secara cepat. Menangani persoalan yang genting yang muncul secara mendadak dan yang hukum penyelesaiannya belum ada.<sup>29</sup>

Kekuasaan diskresi pemerintah memiliki definisi sebagai kebebasan bertindak pemerintah yaitu Kebebasan Kebijakan (*beleidsvrijheid*). Kebebasan kebijakan (*wewenang diskresi dalam arti sempit*) apabila peraturan perundang undangan memberi kewenangan kepada struktur pemerintahan yang dimana struktur tersebut bebas untuk memakainya walaupun syarat-syarat bagi penggunaannya sudah sah telah dipenuhi dan Kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*) Kebebasan penilaian (*wewenang diskresi tidak dalam arti sesungguhnya*) apabila sejauh menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk memberi penilaian secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi perwujudan suatu kewenangan secara sah sudah dipenuhi.

Kekuasaan diskresi memiliki 2 sebutan yaitu kekuasaan diskresi murni dan kekuasaan diskresi tidak murni. Kekuasaan diskresi murni adalah memiliki kebebasan untuk memutuskan secara murni sementara itu kekuasaan diskresi tidak murni adalah kebebasan untuk melaksanakan interpretasi kepada ketentuan norma hukum yang samar samar. Kepada kekuasaan yang mengikat prinsip '*wetmatigheid*' memadai namun hal itu tidak memadai bagi kekuasaan diskresi. Untuk mencapai kekuasaan diskresi diberbagai negara saat ini dalam batas dengan prinsip '*rechtmatigheid van bestuur*' dibesarkan asas asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van voorlijk*)

---

<sup>29</sup> 4 Saut P. Panjaitan, Maksud dan Peranan *Freies Ermessen* dalam Hukum Administrasi Negara. dalam S.F. Marbun, et.al. Eds. Op.cit h. 107

penting baik norma pemerintahan, memiliki alasan menggugat atau dasar menggugat perwujudan pemerintahan mengarah menuju untuk melaksanakan pemerintahan yang bersih (clean government) dan pemerintahan yang baik (Good governances) dan asas-asas umum pemerintahan yang layak (General principles of good administration), (memiliki instrumen yang penting untuk mewujudkan pemerintahan yang baik serta bersih).Tetapi kenyataan juga membuktikan bahwa Good Governance dan Clean Government betul betul menjadi cita-cita.

Diskresi pada prinsip memperlihatkan satu kecenderungan yaitu pembedaan yang mengharuskan dilakukan sesuai general rule dari peraturan perundang-undangan (pendekatan rule-based atau rule following. Pembedaan itu memuat karakter inheren kebebasan dengan disertai ruang lingkup yang luas secara fungsional sebanding dengan lingkup dari kekuasaan dipunyai oleh badan/ pejabat pemerintah.<sup>30</sup> Staff pemerintah dapat bertindak atas gagasan sendiri untuk menyelesaikan persoalan yang tumbuh bersama proses kehidupan masyarakat, karena bagi aparatur pemerintah hanya menyamakan antara permasalahan yang timbul seiring dengan aturan yang ada telah diterangkan yakni hukum merupakan obat dari segala macam penyakit. Maka tidak mengejutkan kehidupan hukum itu sering mengalami ketidakcocokan dengan ketentuan yang telah berlaku di dalam kehidupan bermasyarakat maupun dibuat oleh pembuat peraturan perundang-undangan (legislative) maka dari itu bukan berarti tidak adanya ketidakcocokan atau kekosongan

---

<sup>30</sup> Krishna Djaya Darumurti, "Perspektif Filosofis Konsep Kekuasaan Diskresi Pemerintah" [Vol. 8, No. 1 h. 45

hukum. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 memberikan pedoman kepada kepala daerah untuk berinovasi dan menjalankan diskresi tanpa ragu dan takut. UU Administrasi Pemerintahan menjamin keleluasaan kepala daerah dan menjamin kekuasaan untuk merumuskan kebijakan bila diperlukan untuk mempercepat pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Namun, diskresi pemerintah harus terus berjalan dalam sistem hukum, aturan hukum.

Pengambilan keputusan sebagai pemimpin pada dasarnya melalui: berbagai tahapan proses pengambilan keputusan, yaitu sebagai berikut: a) identifikasi dan analisis masalah; b) identifikasi alternatif dan solusi pemecahan masalah; c) menganalisis dan mengevaluasi setiap alternatif solusi; d) memilih alternatif terbaik; e) melaksanakan keputusan; f) melakukan evaluasi.

## **2. Pihak-Pihak Yang Dapat Melakukan Diskresi**

Sesuai dengan kutipan milik Gayus T. Lumbuun bahwasannya pemerintah yang melakukan dikresi tidak boleh melanggar tiga syarat dan salah satu syaratnya adalah tidak melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). AUPB adalah acuan bagi pemerintah untuk mengeluarkan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan AUPB berisikan: Kepastian hukum, Kemanfaatan, Ketidakberpihakan

Kecermatan, Tidak menyalahgunakan kewenangan, Keterbukaan Kepentingan umum, Pelayanan yang baik<sup>31</sup>

Tetapi dalam pelaksanaannya pemerintah tentu memiliki hambatan. Contohnya seperti program pembangunan yang kerap terhambat akibat belum lengkapnya aturan hukum yang berlaku yang menjadi dasar bagi setiap tindakan atau belum jelasnya keputusan yang harus diambil oleh pejabat pemerintahan untuk mendukung proses program pembangunan. Olehnya dibuatlah diskresi oleh Administrasi Pemerintahan yang diatur dalam pasal 1 angka 9 UU no. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pengertian diskresi menurut pasal 1 angka 9 UU no. 30 Tahun 2014 adalah keputusan atau tindakan yang ditetapkan atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas atau adanya stagnasi pemerintahan<sup>32</sup>

Dikutip dari pasal diatas bahwasannya yang berhak melalukakan diskresi adalah pejabat pemerintahan. Untuk lebih jelasnya lagi pejabat pemerintahan yang dimaksud adalah mengacu pada pasal 1 angka 3 UU nomor 30 tahun 2014 yaitu :“Badan atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya”. Selanjutnya ada beberapa hal penting tentang diskresi yang diatur juga dalam UU no.30 tahun 2014 yaitu: Diskresi hanya

---

<sup>31</sup> Indonesia, *Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan* Lembaga Negara RI Tahun 2014 nomor 30, Sekretariat Negara, Jakarta

<sup>32</sup> *ibid*

dapat dilakukan oleh pejabat pemerintahan yang berwenang (pasal 22 ayat 1) Setiap penggunaan diskresi pejabat pemerintahan bertujuan untuk pasal 22 ayat (2) dan penjelasan: Melancarkan penyelenggaraan pemerintahan mengisi kekosongan hukum memberikan kepastian hukum mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Yang dimaksud dengan stagnasi pemerintahan adalah tidak dapat dilaksanakannya aktivitas pemerintahan sebagai akibat kebuntuan atau disfungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan Diskresi pejabat pemerintahan meliputi (pasal 23) : Pengambilan keputusan dan tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan Pengambilan keputusan atau tindakan karena undang-undang tidak mengatur, Pengambilan keputusan atau tindakan karena perundang-undang tidak lengkap atau tidak jelas, pengambilan keputusan atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas, pemerintah yang melakukan diskresi harus memenuhi syarat (pasal 24) : Sesuai dengan tujuan diskresi sesuai dengan pasal 22 ayat 2, Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik, berdasarkan alasan-alasan yang objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan, dan dilakukan dengan itikad baik. Penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran wajib memperoleh persetujuan dari atasan pejabat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persetujuan dimaksud dilakukan apabila

penggunaan diskresi menimbulkan akibat hukum yang berpotensi membebani keuangan negara<sup>33</sup>

Salah satu contoh kasus penggunaan diskresi adalah Kasus Konstruksi Embung Sungai Abang. Kasus bernomor 2/P/PW/2017/PTUN.JBI berisikan tentang kepala dinas yang mengajukan permohonan tambahan waktu kontrak untuk melaksanakan paket pekerjaan konstruksi embung sungai abang kec. VII Koto Kabupaten Tebo dan mengajukan permohonan pemeriksaan pembangunan Embung di Desa Sungai Abang Tahun Anggaran 2015. Pemohon mengajukan permohonan akibat pelaksanaan konstruksi embung sungai terhambat akibat kendala lapangan dan cuaca. Terdapat beberapa kerusakan juga sehingga pemohon mengajukan pemeriksaan yang dilaksanakan oleh Bupati Tebo. Akibat masih dalam perawatan maka pemohon memerintahkan CV. Serta mengajukan permohonan kepada Unit layanan Pengadaan (ULP) untuk mengadakan proses pelelangan. Akibat dari permohonan ini atas perpanjangan waktu maka waktu yang dibentuk di awal kontrak berubah serta anggaran yang dibentuk bertambah. Pengadilan menyetujui permohonan ini diakibatkan konstruksi sungai yang dibuat jauh dari kata selesai dan terkesan asal. Olehnya pengadilan menyetujui pembentukan CV dan pelelangan atas konstruksi sungai agar dapat diatasi oleh ULP.

Dapat disimpulkan jika pihak yang melakukan diskresi adalah pejabat pemerintahan. Karena diskresi ini merupakan suatu tindakan yang melanggar

---

<sup>33</sup> Yulikhsan, Eri S.H, M.H, 2016, *Keputusan Diskresi Dalam Dinamika Pemerintahan (Aplikasi Dalam PTUN)*, Yogyakarta : Deepublish Publisher

legalitas dengan maksud memperoleh tujuan yang diinginkan dengan syarat untuk kepentingan bersama dan tidak melanggar konstitusi. Diskresi ini hanya bisa dilakukan oleh pejabat pemerintah dikarenakan diskresi berarti membuat suatu keputusan. Diskresi dibuat karena hukum yang berlaku tidak mengatur atau tidak jelas dengan kondisi mendesak untuk kepentingan umum yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Menurut Anna Erliyana penggunaan diskresi pada pejabat negara dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan negara yang bersifat kumulatif. Maksudnya adalah persoalan yang penting tetapi tidak mendesak untuk segera diselesaikan

### **3. Surat Tugas Pimpinan dan Diskresi**

Surat tugas tidak termasuk ke dalam diskresi. Sesuai Pasal 1 angka 9 UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan bahwa diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan 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. Kewenangan diskresi seringkali terbit manakala suatu program pemerintah tidak berjalan optimal dan mengarah kepada stagnasi akibat dari peraturan yang berlaku tidak lengkap atau tidak jelas.

Praktik welfare state menegaskan bahwa tindakan pemerintah pada dasarnya harus berdasarkan asas legalitas.<sup>34</sup> Namun, dalam hal-hal tertentu pemerintah dapat melakukan tindakan secara bebas (diskresi) didasarkan pada asas ermessen, yakni kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan kepentingan umum.<sup>35</sup> Hadirnya UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) diharapkan dapat mengisi ruang kosong hukum administrasi termasuk penggunaan diskresi. Akan tetapi, undang-undang ini justru memasung penggunaan diskresi, sesuatu yang dipandang sebagai antinomi.

David Hume mendefinisikan bahwa antinomi akan selalu eksis/ada dalam suatu materi ataupun prinsip.<sup>36</sup> Immanuel Kant mengkonsepsi antinomi sebagai dua hal yang saling bertentangan namun mempunyai sifat kausalitas dan harus tetap ada secara simultan yang ditampung dalam suatu kaidah hukum. Hal ini disebut antinomi dalam kaidah hukum atau peraturan perundang-undangan.<sup>37</sup> Antinomi dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan pada tulisan ini berpuncak secara konfliktual antara kebebasan pemerintah dalam melakukan fungsinya, dan tanggung jawab dalam pelaksanaan inisiasi tersebut untuk melindungi hak-hak warga negara.

---

<sup>34</sup> Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung, 1985, h. 3.

<sup>35</sup> Phillipus M. Hadjon, Hukum Administrasi dan Good Governance, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, h. 24.

<sup>36</sup> Zainal A. Mochtar, "Antinomi dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Hasanuddin Law Review*, Vol. 1 No. 3, Desember 2015, h. 316-336.

<sup>37</sup> Wolfgang Friedmann, Teori dan Filsafat Hukum, Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum, Rajawali Press, Jakarta, 1990, h.35-45.



Undang-Undang Administrasi Pemerintahan didasari oleh perubahan paradigma pelayanan publik,<sup>38</sup> yang mengharuskan badan atau pejabat pemerintah lebih responsif terhadap masyarakat. Dinamika tersebut melahirkan paradigma baru yang mengutamakan pelayanan publik. Paradigma *rule government* menjadi *good governance*.<sup>39</sup> Julista Mustamu mengemukakan, bahwa pemerintah harus melaksanakan pembatasan kegiatan pemerintah dalam melakukan pelayanan publik ke masyarakat termasuk diskresi yang dibatasi.<sup>40</sup> Berbeda pendapat, Krishna Djaya Darumurti menguatkan makna diskresi dengan mengetengahkan asas-asas hukum yang melandasi kekuasaan diskresi pemerintah dan asas-asas hukum yang membatasi penerapan diskresi pemerintah.<sup>41</sup>

Ketentuan UU AP mengedepankan unsur legalitas seperti dalam Pasal 26, 27, 28, dan 29 mengenai persetujuan atasan apabila penggunaan diskresi berpotensi merubah alokasi anggaran. Hal ini bertentangan dengan posisi *ermessen* sebagai asas yang berprinsip dari inisiasi pemerintah mendobrak kekakuan hukum untuk segera menyelesaikan persoalan mendesak dalam masyarakat. Hal selanjutnya, penulis mengkritisi AUPB dalam Pasal 10 UU AP yang harus disempurnakan dengan asas *equity* sebagai refleksi Pancasila guna meletakkannya sebagai ideologi hukum praktis.

---

<sup>38</sup> Rusnan, "Konsep Negara Hukum Dalam Hubungan Kekuasaan *Freiss Ermessen* Dalam *Welfare State*", Jurnal IUS, Vol. 11 No. 4, April 2014, h. 1-10.

<sup>39</sup> Sirajudin, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi Dan Keterbukaan Informasi*, Setara Press, Malang, 2012, hal. 2

<sup>40</sup> Julista Mustamu, "Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", Jurnal Sasi, Vol. 17 No. 2, April-Juni 2011, h. 1-9.

<sup>41</sup> Krishna D. Darumurti, *Diskresi Kajian Teori Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016, h. 23.

Inti penelitian ini adalah mengkonstruksikan dasar penggunaan diskresi dalam bentuk undang-undang yang berdiri sendiri dengan berpilar kepada AUPB yang telah difiltrasi dengan Pancasila sebagai ideologi hukum Indonesia. Tujuan akhir konstruksi tersebut diharapkan mampu menjadi dasar penggunaan diskresi yang sesuai dengan nilai Pancasila sebagai *meta-norm* hasil konkritisasi nilai-nilai (*virtue*) luhur bangsa ini.

Bentuk Antinomi Diskresi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Antinomi berkaitan dengan persetujuan Atasan Pejabat tentang penggunaan diskresi yang berpotensi mengubah alokasi anggaran. Penjelasan Pasal 25 UU AP berbunyi:

Ayat (1)

*Yang dimaksud dengan memperoleh persetujuan dari “Atasan Pejabat” adalah memperoleh persetujuan dari atasan langsung pejabat yang berwenang menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.*

Bagi pimpinan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) mengajukan persetujuan kepada kepala daerah, Bagi Bupati/Walikota mengajukan persetujuan kepada gubernur, Bagi gubernur mengajukan persetujuan kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Bagi pimpinan unit kerja pada kementerian/lembaga mengajukan persetujuan kepada menteri/pimpinan lembaga.

Diskresi diejawantahkan dari *ermessen* (tindakan/bertindak), *freies ermessen* (kebebasan bertindak) yang melekat dalam diri pemerintah yang menjadi hak untuk melakukan inisiasi dengan batas-batas tertentu. Batasan

*ermessen* lebih tepat menggunakan pendapat Sjachran Basah, yaitu berbentuk pertanggungjawaban yang memuat adanya batas-batas ketaatan akan asas atau disebut juga ketaatasan, yaitu batas-atas dan batas-bawah.<sup>42</sup> Antinomi berpuncak pada dua hulu berbeda yaitu : *pertama*, Diskresi pada dasarnya merupakan hak yang melekat dalam diri pemerintah karena berakar dari *ermessen* yakni kewenangan yang sah untuk turut campur dalam kegiatan sosial guna melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan kepentingan umum;<sup>43</sup> dan *Kedua*, diskresi bukan lagi hak yang melekat dalam diri pemerintah, terbatas dalam hal penggunaannya karena harus melalui validitas dari atasan pejabat terkait. Hal ini merintang *ermessen* sebagai kaidah kebebasan bertindak.

Diskresi wajib memenuhi syarat, prosedur dan batasannya. Dalam Pasal 30 sampai dengan Pasal 32 UU AP, memberikan opsi bahwa penggunaan diskresi yang: *pertama*, melampaui wewenang, *Kedua*, mencampurkan wewenang, dan *Ketiga*, dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang, maka penggunaan diskresi tersebut dapat dibatalkan atau tidak sah. Dapat dibatalkan, atau tidak sahnya diskresi ditentukan oleh pasal-pasal, termasuk AUPB dalam undang-undang tersebut yang telah dikonkretisasi sehingga cakupannya terbatas pada apa yang tertulis penjelasannya.

---

<sup>42</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, h. 3-5.

<sup>43</sup> Istilah *Ermessen* yang oleh beberapa penulis Indonesia diawali dengan kata sifat “*freies*” sesungguhnya tidak tepat. Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa hukum administrasi Jerman “*Ermessen*” dan bukan “*freies Ermessen*.” Lihat: Phillipus M. Hadjon, et.al., *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Jakarta, Universitas Trisakti, 2010, h. 24.

Indroharto berpendapat diskresi merupakan bentuk kebebasan untuk menentukan kebijaksanaan atau kebebasan untuk mengadakan suatu penilaian mana yang baik, kurang baik, dan penilaian mana yang tepat dan tidak tepat. Dalam implementasi diskresi, ditemukan dua pola, yaitu : *pertama*, kebebasan untuk menilai secara objektif, yaitu bilamana norma dalam undang-undangnya bersifat samar-samar akan tetapi sesungguhnya dimaksudkan sebagai norma hukum yang obyektif, karena rumusan eksplisitnya sulit untuk diberikan, misalnya: rumusan bertingkah laku sebagai abdi negara yang baik; dan, *Kedua*, kebebasan menilai secara subjektif, artinya adanya kebebasan melakukan suatu kebijakan sendiri, karena dalam hal ini undang-undang telah memberikan wewenang kepada pejabat publik untuk menentukan sendiri apa yang harus dilakukan ketika menghadapi suatu peristiwa atau permasalahan yang konkret.<sup>44</sup>

Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya.<sup>45</sup> Kebijakan yang telah memasuki bidang kehidupan hukum, maka perumusannya juga harus tunduk pada teknik pembuatan perundang-undangan yang akan dituangkan atau dinyatakan dalam bentuk peraturan harus memenuhi kriteria-kriteria tertentu. Cara perumusan yang dilakukan

---

<sup>44</sup> Indroharto, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, h. 98-99.

<sup>45</sup> I Wayan Suandi, "Eksistensi Kebijakan Publik Dan Dalam Penyekenggaraan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Ilmiah Fisip*, Vol. 1 No. 1, 2010, h. 12-13.

melalui peraturan perundang-undangan adalah dengan membuat rumusan-rumusan hipotesis.<sup>46</sup>

Kebijakan tidak tercipta secara spontan, namun harus didahului dengan perencanaan matang.<sup>47</sup> Sedangkan diskresi selalu spontan berakar dari *ermessen* yang menuntut inisiasi (menitikberatkan pada kebijaksanaan) pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan mendesak masyarakat. Penulis berasumsi, diskresi baru muncul bilamana kebijakan tidak berjalan dengan baik dalam ranah praktek. Diskresi hakikatnya menampilkan suatu kecenderungan berupa pengecualian dari keharusan bertindak sesuai aturan umum (*general rule*) dari peraturan perundang-undangan (pendekatan *rule-based* atau *rule following*).<sup>48</sup> Tataran doktrin menyimpulkan pada dasarnya, tidak bisa menguji suatu kewenangan bebas, selama kewenangan bebas tersebut dalam penggunaannya tidak: *pertama*, bertentangan dengan kepentingan umum; *Kedua*, menimbulkan konflik kepentingan; dan, *Ketiga*, tidak menerabas atau melanggar kuasa perjanjian perdata.<sup>49</sup>

Konklusinya, diskresi tidak cukup diuji secara *wetmatigheid*, namun harus diuji secara *doelmatigheid* dengan batu uji AUPB. Permasalahannya, AUPB dalam Pasal 10 UU AP merupakan konkretisasi asas ke bentuk norma hukum tertulis. Oleh karena itu, pemaknaan terhadap asas kepastian hukum; asas kemanfaatan; asas ketidakberpihakan; asas kecermatan; asas tidak menyalahgunakan kewenangan; asas keterbukaan; asas kepentingan umum;

---

<sup>46</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, h. 71.

<sup>47</sup> Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 2004, h. 78.

<sup>48</sup> Krishna D. Darumurti, *Op. Cit.*, h. 24.

<sup>49</sup> Bagir Manan, B, *Konvensi Ketatanegaraan*, CV Armico, Bandung, 1987, h. 73.

dan asas pelayanan yang baik, telah dikunci secara normatif pemaknaannya seperti dalam Penjelasan Pasal 10 UU AP. Oleh karenanya, perlu dikonstruksikan AUPB dengan cakupan lebih luas yang berlandaskan Pancasila sebagai dasar penggunaan dan pengujian diskresi.

Ketentuan UU AP menyangkut Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) tidak didasarkan atas pendekatan konseptual yang jelas, sehingga menyulitkan penerapannya dalam praktek peradilan karena di samping konsep yang tidak jelas juga bertentangan dengan konsep-konsep hukum administrasi di Indonesia.<sup>50</sup> Hal ini dikarenakan beberapa sebab seperti kurangnya sosialisasi atau bahkan keengganan hakim untuk menambah pengetahuannya, keengganan hakim untuk memulai sesuatu yang baru atau sebab-sebab lainnya.<sup>51</sup> Kebingungan dalam ranah praktis mendorong dikeluarkannya Instruksi Presiden:

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016, tanggal 9 Januari 2016, Tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategi Nasional, Presiden RI menginstruksikan kepada: (1) para Menteri Kabinet Kerja; (2) Jaksa Agung R.I; (3) Kapolri R.I; (4) Sekretaris Kabinet; (5) Kepala Staf Presiden; (6) Para Kepala Lembaga Non Kementerian; (7) Para Gubernur; (8) Para Bupati/Walikota, untuk memberikan dukungan percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dengan bentuk antara lainnya: a. meningkatkan tata

---

<sup>50</sup> Philipus M. Hadjon, "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan", *Jurnal Hukum Dan Peradilan*, Vol. 4 No. 1, Maret 2015, h. 51-64.

<sup>51</sup> Tri Cahya I. Permana, "Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Segi *Access To Justice*", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 4 No. 3, November 2015, h. 419-442.

kelola (*governance*) dan meningkatkan fungsi Aparat Pengawasan Intern Pemerintah dalam rangka pengawasan pembinaan Proyek Strategis Nasional;

b. Mendahulukan proses administrasi pemerintahan dalam melakukan pemeriksaan dan penyelesaian atas laporan penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional; c. Jaksa Agung R.I mendahulukan proses administrasi pemerintahan sesuai ketentuan UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan sebelum melakukan penyidikan atas laporan masyarakat yang menyangkut penyalahgunaan wewenang dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Instruksi ditujukan kepada aparat penegak hukum agar jangan mengkriminalisasikan diskresi. Pemerintah mencatat banyaknya pejabat yang dipidana karena kasus korupsi diantaranya 8 Menteri, 19 Gubernur, 2 Gubernur Bank Indonesia, 5 Deputi Gubernur Indonesia, 40 Anggota DPR RI, 150 Anggota DPRD, dan sekitar 200 Bupati/Walikota. Data tersebut, menurut Presiden membawa implikasi ketakutan pejabat dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan karena ketidakjelasan definisi korupsi serta maraknya kriminalisasi kebijakan dan prosedur administrasi pemerintahan yang kurang jelas dan transparan, akibatnya biaya yang harus ditanggung pemerintah sangat besar, yaitu lambatnya pembangunan akibat aparat negara takut mengambil keputusan. Belanja modal pemerintah baru mencapai 20 persen dari APBN dan dana daerah mengendap di bank sebesar 283 triliun. Untuk mengatasi hal tersebut, Presiden menilai penting kiranya menggunakan diskresi untuk mempercepat pelaksanaan pembangunan.

Kebingungan menggunakan diskresi dalam ranah praktik membuat aparat pemerintah khususnya yang berasal dari lingkup jalur karier enggan menggunakannya. Penyalahgunaan wewenang menjadi titik ketakutan pejabat yang berwenang menggunakan diskresi bilamana diabsorpsi ke ranah pidana.<sup>52</sup> Terjadi ambiguitas karena menyalahgunakan wewenang tidak ditemukan eksplisitasnya dalam hukum pidana, maka hukum pidana dapat mempergunakan pengertian dan kata yang sama yang terdapat atau berasal dari cabang hukum lainnya.<sup>53</sup> Konstruksi Ideal Asas Umum Pemerintahan yang Baik untuk Melaksanakan Diskresi yang Berlandaskan Pancasila

Antinomi dalam UU AP membuat rancu pelaksanaannya, tidak relevan dengan prinsip negara hukum. *Rechtsstaat* memberikan penekanan pada penerapan hukum sesuai dengan aturan yang terdapat dalam undang-undang.<sup>54</sup> Pengaturan diskresi dalam UU No. 30 Tahun 2014, identik dengan Undang-Undang tentang Prosedur Administrasi Jerman (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), dalam hal memuat prosedur (Pasal 26, 27, 28, 29), syarat (Pasal 24 dan 25), akibat hukum (Pasal 30, 31, 33), secara normatif merujuk pemenuhan legalitas dalam menggunakan diskresi. Hal tersebut perlu dipikirkan relevansinya dalam sistem hukum Indonesia yang dikawal oleh Pancasila sebagai ideologi hukumnya. Suatu falsafah bangsa identik dengan keinginan, watak dari bangsanya. Tidak mungkin mengambil

---

<sup>52</sup> Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo perubahannya dalam UU No. 20 Tahun 2001 mendefinisikan penyalahgunaan wewenang secara ambigu dan sebatas delik formil saja.

<sup>53</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 977 K/PID/2004.

<sup>54</sup> Syarief Mappiasse, *Logika Hukum Pertimbangan Putusan Hakim*, Predana Media Group, Jakarta, 2015, h. 19.



falsafah negara lain untuk dijadikan falsafah bangsanya begitu saja karena segala aspek kehidupan bangsa harus sesuai dengan falsafahnya.<sup>55</sup> Savigny, mengkonstruksikan teori tentang adanya hubungan organik antara hukum dengan watak atau karakter bangsa. Hukum sejati itu tidak dibuat namun harus ditemukan dalam jiwa rakyat/bangsa (*volkgeist*). Persoalan pengelolaan terhadap hukum bukan membentuk asas dan doktrin secara artifisial, namun menemukan asas dan doktrin dalam nilai-nilai hukum yang hidup dengan jalan menyelami inti jiwa dari rakyat.<sup>56</sup> Teori Savigny mendasari untuk ditemukannya konsep Diskresi yang sesuai dengan falsafah, watak atau karakter bangsa Indonesia, yaitu Diskresi yang berlandaskan Pancasila. Hal ini relevan karena Pancasila merupakan konkretisasi nilai luhur bangsa Indonesia.

Paradigma tujuan hukum didasari oleh doktrin bahwa hukum harus mencerminkan nilai dasar hukum,<sup>57</sup> maka kepastian hukum menjadi ciri utama yang harus diselaraskan. Langkah relevan adalah dengan mencabut seluruh pasal yang mengatur diskresi dalam UU AP. Selama UU AP masih mengatur diskresi maka kebingungan dalam ranah praktis terus terjadi, menyebabkan ketidakpastian hukum. Langkah berikutnya, membangun undang-undang tersendiri yang secara khusus mengatur diskresi. Konstruksi dilakukan dengan meletakkan AUPB yang berafiliasi dengan Pancasila sebagai dasar penggunaan diskresi dalam undang-undang tersebut.

---

<sup>55</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2005, h. 78.

<sup>56</sup> Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, h. 103-104.

<sup>57</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Chandra Pratama, Jakarta, 1996, h. 85.

AUPB yang telah difiltrasi atau disaring terlebih dahulu menggunakan Pancasila menjadi pilar dari undang-undang diskresi tersebut. Filtrasi menekankan satu proses pemisahan yang dapat dibedakan menjadi beberapa jenis tergantung pada bahan yang akan dipisahkan serta tingkat pemisahan yang diinginkan.<sup>58</sup>

Pancasila wajib masuk dan mengilhami seluruh aturan hukum di negara ini, oleh karenanya disebut sebagai ideologi hukum (*legal ideology*). Cotterrell memaknai ideologi sebagai gagasan yang mempengaruhi tindakan atau perilaku. "*Legal ideology can be thought of, then, not as legal doctrine itself but as forms of social consciousness-system's of values and cognitive assumption-reflected in and expressed through legal doctrine.*"<sup>59</sup>

Bentuk pembatasan diskresi termasuk persetujuan atasan pejabat pengguna diskresi berlawanan dengan hak pemerintah menggunakan kebebasan bertindak untuk menyelesaikan permasalahan konkret dan mendesak dalam masyarakat. Pengujian diskresi akibat hukumnya ditentukan secara prosedural dan *wetmatigheid*, berlawanan dengan diskresi harus terlebih dahulu dibuktikan secara *doelmatigheid* karena merupakan kebijaksanaan. Dalam ranah praktik, penyalahgunaan wewenang dalam diskresi langsung diabsorpsi ke hukum pidana, seharusnya penyalahgunaan wewenang dalam diskresi menggunakan penyelesaian kaidah hukum administratif terlebih dahulu. Selain itu, perbedaan kaidah administrasi antara

---

<sup>58</sup> Jajang Juansah dkk, "Peningkatan Mutu sari Buah Nanas Dengan Memanfaatkan Sistem Filtrasi Aliran Dead-End Dari Membran Selulosa Asetat," *Makara Sains*, Vol. 13 No. 1, April 2009, h. 94-100.

<sup>59</sup> Cotterrell, Roger, *The Sociology Of Law : An Introduction*, Butterworths / Oxford University Press, London, 1992, h. 110

Indonesia dengan Jerman dengan ditematkannya administrasi sebagai pilar keempat disamping eksekutif, legislatif dan yudikatif termasuk memberikan imunitas ke pengguna diskresi.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Upaya Hukum**

Upaya hukum adalah cara atau usaha seseorang yang menurut undang-undang kepadanya, kelompok, atau badan hukum dalam hal-hal tertentu guna upaya penolakan terhadap suatu putusan hakim sebagai tempat bagi para pihak, kelompok, atau badan hukum yang tidak puas dengan sebuah putusan hakim yang dirasa kurang atau tidak sesuai dengan apa yang diharapkan para pihak, kelompok atau badan hukum sebab tidak terpenuhinya rasa keadilan bagi mereka, dengan berlandas bahwa hakim juga merupakan seorang manusia yang tidak luput dari kesalahan dalam hal memutuskan atau memihak pada satu pihak, kelompok atau badan hukum lainnya. Upaya hukum sendiri ada bebagai macam diantaranya;

### 1) Upaya hukum biasa

Merupakan upaya hukum yang digunakan untuk putusan yang belum berkekuatan hukum tetap. Upaya ini mencakup:

#### a. Perlawanan/verzet

Yaitu upaya hukum terhadap putusan pengadilan yang dijatuhkan tanpa hadirnya Tergugat (verstek). Pada dasarnya perlawanan ini disediakan bagi pihak Tergugat yang dikalahkan. Bagi Penggugat, terhadap putusan verstek ini dapat mengajukan banding.

#### b. Banding

Yaitu pengajuan perkara ke pengadilan yang lebih tinggi untuk dimintakan pemeriksaan ulangan, apabila para pihak tidak puas terhadap putusan tingkat pertama. Berpedoman kepada ketentuan yang ditetapkan dalam UU No 20 Tahun 1947 tentang peradilan ulangan, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 sampai Pasal 15, dinyatakan Tenggang waktu permohonan banding :

- 14 hari sejak putusan diucapkan, apabila waktu putusan diucapkan pihak Pemohon banding hadir sendiri dipersidangan.
- 14 hari sejak putusan diberitahukan, apabila Pemohon banding tidak hadir pada saat putusan diucapkan di persidangan.
- Jika perkara prodeo, terhitung 14 hari dari tanggal pemberitahuan putusan prodeo dari Pengadilan Tinggi kepada Pemohon banding.

Pengajuan permohonan banding disampaikan kepada Panitera pengadilan yang memutus perkara di tingkat pertama

Penyampaian memori banding adalah hak, bukan kewajiban hukum bagi Pemohon banding.

Satu bulan sejak dari tanggal permohonan banding, berkas perkara harus sudah dikirim ke Panitera Pengadilan Tinggi Agama (Pasal 11 ayat (2) UU No 20 Tahun 1947).

#### c. Kasasi

Pada dasarnya menanggihkan eksekusi. Dengan pengecualian yaitu apabila putusan tersebut telah dijatuhkan dengan ketentuan dapat dilaksanakan terlebih dahulu atau *uitvoerbaar bij voorraad* dalam pasal 180 ayat (1) HIR jadi meskipun dilakukan upaya hukum, tetap saja eksekusi berjalan terus.

## 2). Upaya hukum luar biasa

Dilakukan terhadap putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan pada dasarnya upaya hukum ini tidak menanggukkan eksekusi.

Mencakup:

- a. Peninjauan kembali (request civil)
- b. Perlawanan pihak ketiga (denderverzet) terhadap sita eksekutorial<sup>60</sup>

### C. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah yang dimaksud Pada Pasal 19 ayat (1) UUPA telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Dalam pelaksanaannya telah disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah yang dimana telah diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, merupakan 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 daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan 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.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> ‘N/a’, *Upaya hukum Dalam Hukum Acara perdata*, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/2296/Upaya-Hukum-dalam-Hukum-Acara-Perdata.html> diakses tanggal 18 agustus 2022 pukul 19.50

<sup>61</sup> Ni Nyoman Adi Astiti, *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*, h. 4

Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka Recht Kadaster bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang nantinya akan dihasilkan berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur. Pendaftaran tanah selain berfungsi untuk melindungi si pemilik, juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang tanah, siapa pemiliknya, apa haknya, berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya.<sup>62</sup>

Pendaftaran tanah terdiri berasal dua istilah yaitu “registrasi” serta kata “tanah”. oleh sebab itu buat mengetahui pengertian pendaftaran tanah dapat dipisahkan dalam 2 pengertian yaitu disatu pihak pengertian wacana registrasi dan di pihak lain pengertian perihal tanah itu sendiri. Secara etimologis registrasi asal dari istilah “daftar” yg kemudian mendapat imbuhan “pe-an” sehingga berubah bentuk menjadi kata “registrasi”. istilah daftar berarti catatan/goresan pena yang diatur bersusun. Sedangkan untuk kata “pendaftaran” sendiri memiliki makna pencatatan/perbuatan mendaftarkan.<sup>63</sup>

Pendaftaran berasal dari istilah cadastre yg pada dalam bahasa Belanda Kadaster suatu istilah teknis buat suatu record (rekaman), membagikan kepada luas, nilai serta kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. kata ini berasal berasal bahasa latin Capitastrum yang berarti suatu register atau capita atau unit yg diperbuat buat pajak tanah Romawi (Capotatio Terrens) pada artian yang lugas

---

<sup>62</sup> Andrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Garfika, Jakarta, 2008.h. 112.

<sup>63</sup> I Gusti Nyoman Guntur, *Modul Pendaftaran Tanah*, (Yogyakarta : Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2014), h. 6

Cadastre artinya record (rekaman berasal lahan-lahan, nilai asal tanah serta pemegang haknya serta buat kepentingan perpajakan).<sup>64</sup>

Pendaftaran Tanah dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 ialah “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.”

Menurut Urip Santoso, tujuan pendaftaran tanah seperti yang telah ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ialah memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah secara garis besar meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah seperti yang tercantum pada Pasal 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. yang menyebutkan bahwa: “Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah”. Kedua hal tersebut sama pentingnya karena kurangnya perhatian terhadap salah satu dari keduanya akan mendatangkan hal-hal yang

---

<sup>64</sup> A. P. Parlindungan, Pendaftaran Tanah di Indonesia, (Bandung, Mandar Maju, 1999), h. 18.

tidak diharapkan di kemudian hari. Kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mengungkapkan :

(1) Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi:

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- b. Verifikasi hak dan pembukuannya;
- c. Penerbitan sertifikat;
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.;

2) Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi:

- a. pendaftaran peralihan dan pembebanan hak;
- b. pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali harus dilakukan pengumuman dan pengolahan data fisik, seperti yang diatur dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan:

- 1) Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan.
- 2) Kegiatan pengukuran dan pemetaan seperti yang dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pembuatan peta dasar pendaftaran; b. penetapan batas bidang-bidang tanah; c. pengukuran dan pemetaan bidangbidang tanah dan



pembuatan peta pendaftaran; d. pembuatan daftar tanah; e. pembuatan surat ukur.<sup>65</sup>

Dengan dilaksanakannya pendaftaran atas tanah dan mendapatkan sertifikat, maka pemegang hak atas tanah memiliki bukti yang kuat atas tanah tersebut. Di dalam sertifikat mencantumkan data fisik dan data yuridis tanah termasuk jenis haknya yaitu hak milik, hak guna usaha (HGU), hak guna bangunan (HGB), dan lain sebagainya. Oleh karena itu keberadaan sertipikat atas tanah sangat penting keberadaannya. Menurut pendapat Maria SW Sumardjono, sertipikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik (keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu) dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah dan hak-hak pihak lain, serta beban-beban lain yang berada di atasnya). Dengan memiliki sertipikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanah, subyek hak dan obyek haknya menjadi nyata.<sup>66</sup>

#### **D. Tinjauan Umum Mengenai Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun**

1. Dasar Hukum, Tugas, dan Fungsi Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun

Badan Pertanahan Nasional dibentuk berdasarkan dengan surat keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 tahun 1988 yang bertugas membantu

---

<sup>65</sup> Ni Nyoman Adi Astiti, *Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997*, h.10

<sup>66</sup> Maria S.W.Sumardjono, *Op.Cit.* h. 45

presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penguasaan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.

Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun dalam melakukan tugasnya di bidang pertanahan bertanggung jawab langsung kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur untuk melayani masyarakat dalam bidang pertanahan. Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun memiliki Gedung kantor di Jalan Raya Ponorogo-Madiun Nomor 17, Kelurahan Pandean, Kecamatan Taman, Kota Madiun. Fungsi dari Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun dalam menyelenggarakan tugas yang merupakan organ dan instansi vertical dari Badan Pertanahan Nasional yang berada dalam gugus depan di Kabupaten Madiun

Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun mempunyai tugas melaksanakan Sebagian tugas dan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Madiun, yang menyelenggarakan fungsi sebagai berikut :

- a. Penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;
- b. Pelayanan, perizinan, dan rekomendasi di bidang pertanahan;
- c. Pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan dasar, pengukuran, dan pemetaan bidang, pembukuan tanah, pemetaan tematik, dan survei potensi tanah;

- d. Pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, dan penataan wilayah
- e. Pengusulan dan pelaksanaan pemetaan hak tanah, pendaftaran hak atas tanah, pemeliharaan data pertanahan dan administrasi tanah aset pemerintah

## 2. Visi, Misi dan Tujuan Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun

Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun memiliki Visi, Misi, dan Tujuan didirikan lembaga tersebut yaitu :

**VISI :** Terwujudnya Penataan Ruang dan Pengelolaan Pertanahan Yang Terpercaya dan Berstandar Dunia dalam Melayani Masyarakat untuk Mendukung Tercapainya : “Indonesia Maju yang Berdaulat , Mandiri dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong”

- MISI :**
1. Menyelenggarakan Penataan Ruang dan Pengelolaan Pertanahan yang Produktif, Berkelanjutan, dan Berkeadilan
  2. Menyelenggarakan Pelayanan Pertanahan dan Penataan Ruang yang berstandart Dunia.

**MOTTO :** Melayani, Profesional, dan Terpercaya.

## 3. Struktur Organisasi Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun

Pelaksanaan tugas pada Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun didukung oleh aparatur pelaksana dengan struktur organisasi yang telah diatur oleh Menteri Agraria dan tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional yaitu :

- a. Subbagian Tata Usaha

Subbagian Tata Usaha ini mempunyai tugas melakukan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit Kantor Pertanahan

b. Seksi Infrastruktur Pertanahan

mempunyai tugas melakukan pengoordinasian dan pelaksanaan pengukuran dan pemetaan dasar, pengukuran dan pemetaan kadastral, serta survei dan pemetaan tematik.

c. Seksi Hubungan Hukum Pertanahan

memiliki tugas melakukan pengoordinasian dan pelaksanaan penetapan hak dan pemberdayaan hak masyarakat, pendaftaran hak tanah dan pemeliharaan data hak tanah serta pembinaan terhadap PPAT.

d. Seksi Penataan Tanah

Seksi ini mempunyai tugas melakukan pengoordinasian dan pelaksanaan penatagunaan tanah dan Kawasan tertentu, landreform dan konsolidasi tanah

e. Seksi Pengadaan Tanah

memiliki tugas melakukan koordinasi dan pelaksanaan pemanfaatan tanah pemerintah dan penilaian tanah, serta fasilitas pengadaan dan penetapan tanah pemerintah.

f. Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan

Seksi ini mempunyai tugas untuk melakukan pengordinasian dan pelaksanaan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan, serta pemngendalian pertanahan.

## E. Pandangan Islam Mengenai Tanah

Firman Allah SWT dalam Al-quran Surat Al- A'raf ayat 10 yang artinya :  
*“Dan sungguh, kami telah menempatkan kamu di bumi dan disana kami sediakan (sumber) penghidupan untukmu. (tetapi) sedikit kali kamu bersyukur”*

Dalam pandangan islam, segala sesuatu yang terdapat pada langit dan bumi termasuk tanah dan didalamnya adalah milik Allah SWT semata. Sebagai pemilik dari segala sesuatu tersebut kemudian Allah memberikan kuasa kepada manusia untuk mengelola milik Nya sesuai dengan dengan hukum-hukum Allah SWT. Bahwa manusia tidak mempunya hak kecuali memanfaatkan tanah dengan cara yang diridhoi oleh Allah SWT.

Hukum pertanahan dalam islam dapat didefinisikan sebagai hukum-hukum Islam mengenai tanah dalam kaitannya dengan hak kepemilikan (milikiyah), pengelolaan (tassharuf) dan pendistribusian (tauzi') tanah<sup>67</sup>. Maka konsekuensi yuridisnya adalah setiap kebijakan dibidang pertanahan hendaknya didasarkan dengan hukum-hukum Allah SWT dalam setiap pelaksanaanya. Pengakuan islam terhadap pemilikan tanah menimbulkan pemilik tanah mempunyai hak-hak atas tanah yaitu : 1. Al- Milikiyah (hak milik) 2.Ijarah (hak sewa) 3. Muzara'ah (Hak Pakai=Hak Bagi Hasil) 4. Ihya' Al Mawat (membuka tanah) 5. Rahn (Gadai atas tanah)

---

<sup>67</sup> Mahasari, Jamaluddin, Pertanahan dalam Hukum Islam, 2008, Yogyakarta, 2008, hal. 39

Menurut Abdurrahman Al Maliki tanah dapat dimiliki melalui 6 (enam) cara yaitu : (1) jual beli (2) waris (3) hibah (4) ihya'ul mawat (5) tahjir (membuat batas pada tanah mati) (6) iqtha<sup>68</sup>.

Dalam sebuah Hadits Nabi Muhammad SAW yang diriwayatkan oleh HR. Bukhari Muslim berbunyi:” Siapa yang mengambil hak orang lain walau sejengkal tanah, akan dikalungkan hingga tujuh petaka bumi.” Apabila ketentuan dalam hadis Nabi Muhammad SAW, tersebut dibandingkan dengan ketentuan dalam UUD 1945 terdapat kesamaannya. Ketentuan yang demikian terdapat dalam Pasal (3) ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Dalam ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 ditetapkan, bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Selanjutnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menetapkan, bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini dijabarkan dalam ketentuan Pasal 6 UUPA yang menetapkan, bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Berdasarkan ketentuan tersebut dikemukakan, bahwa kiranya di dalam menggunakan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifatnya daripada haknya, hingga tanah tersebut bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Al-Maliki, *As-Siyasah al-Iqtishadiyah al-Mustla*, hal. 51).

<sup>69</sup> Cipto Genandi Gonibala, “wakaf Atas Tanah Menurut Hukum Islam”, dalam *Lex Privatum*, Volume III, Oktober 2015, <https://www.neliti.com/id/publications/150030/wakaf-atas-tanah-menurut-hukum-islam> diakses pada tanggal 18 Agustus 2022 pukul 18.44 WIB

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Implementasi Diskresi Dalam Penentuan Pengajuan Waktu Pendaftaran tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun**

Pelayanan administrasi pertanahan merupakan salah satu yang dapat menentukan pencapaian tujuan suatu organisasi dan sangat terkait langsung dengan tingkat kualitas pelayanan dalam proses pencapaiannya. Badan Pertanahan Nasional merupakan sebuah lembaga pemerintah non kementerian yang memiliki tugas dibidang pertanahan yaitu dengan unit kerjanya, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional di tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Lembaga ini dibentuk dengan berdasarkan surat keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 tahun 1988 yang bertugas untuk membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undang. Tujuan dari tulisan ini sendiri yaitu untuk mengetahui apa saja dan bagaimana tugas, fungsi dan juga kewenangan Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga Administrasi. Adapun rumusan masalah yang dibahas adalah bagaimana dan apa sajakah tugas, fungsi dan juga kewenangan Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga Administrasi.

Tanah memiliki peranan yang sangat besar bagi sebuah keberlangsungan hidup umat manusia. Peranan tersebut dapat ditunjukkan mulai dari awal

diciptakannya manusia hingga hari berpulangnya manusia itu sendiri pasti membutuhkan tanah. Tanah dapat dikelola, dimanfaatkan, digunakan sesuai dengan fungsinya. Di atas tanah juga dapat dibangun bangunan, dapat ditanami tanaman, ataupun dapat pula digunakan untuk melakukan usaha lainnya seperti melakukan usaha peternakan. Peran yang tak kalah penting dari tanah adalah dalam pembangunan. Tanah digunakan untuk mendukung berjalannya pembangunan, terutama dalam hal pembangunan dibidang infrastruktur. Untuk membangun tentu diperlukan tanah sebagai modal awalnya.<sup>70</sup>

Dengan mmenyadari bahwa peranan tanah merupakan hal yang sangat penting didalam kehidupan suatu masyarakat dan bangsa, Indonesia sebagai Negara agraris telah menyusun Undang-Undang Dasar 1945 yang mencantumkan peranan tanah bagi bangsa Indonesia, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 33 ayat (3) undang-Undang Dasar 1945 dengan bunyi bahwa “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Berdasarkan pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, maka pada tanggal 24 September 1960 telah dikeluarkan ketentuan hukum yang mengatur tentang pertanahan, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang sampai saat ini masih digunakan sebagai landasan hukum dalam proses pertanahan di Indonesia.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Ardani, Mira Novana. 2019. Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang Pertanahan Untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan, Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional. *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 3, August 2019

<sup>71</sup> Azizah, Nur. 2018. Kualitas Pelayanan Administrasi Pertanahan Di Kementerian Agraria Dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantaeng. Program Studi



Badan Pertanahan Nasional dibentuk berdasarkan dengan surat keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 tahun 1988 yang bertugas membantu presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penguasaan hak-hak tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.

Tugas pokok Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang-undang Pokok Agraria maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden. Tujuan dari pembangunan bidang pertanahan adalah menciptakan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat dalam rangka mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata baik material maupun secara spiritual berdasarkan Pancasila. Tugas untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dibebankan kepada Pemerintah yang oleh Pasal 19 ayat (1) UUPA.<sup>72</sup>

Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah Kabupaten atau Kota, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan

---

Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Makassar

<sup>72</sup> Jurnal Ilmu Hukum PRANATA HUKUM. Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana. Universitas Bandar Lampung. Volume 10 Nomor 1 Januari 2015. ISSN 1907-560X

pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Untuk melaksanakan ketentuan di atas, maka Kepala Badan Pertanahan berwenang untuk melakukan pendaftaran hak dan menerbitkan surat keputusan pemberian hak atas tanah yang dimohonkan oleh seseorang atau suatu badan. Dalam pelaksanaan tugas sehari-hari sebagian wewenang pemberian hak atas tanah dilimpahkan kepada Kantor Badan Pertanahan Provinsi maupun Kantor Badan Pertanahan Kabupaten atau Kota. Tugas Kantor Pertanahan ditentukan dalam Pasal 30 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan yang menentukan bahwa : Kantor Pertanahan mempunyai tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.<sup>73</sup>

Dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 dijelaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.<sup>74</sup> Tugas dari Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 maupun

---

<sup>73</sup> Mimi. 2016. Tugas Dan Fungsi Kantor Pertanahan Dalam Penyelesaian Sertipikat Tanah Hak Milik Ganda (Overlapping) Untuk Mewujudkan Kepastian Hukum Di Kabupaten Sleman (Studi Kasus). Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

<sup>74</sup> Jurnal Ilmu Hukum PRANATA HUKUM. Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana. Universitas Bandar Lampung. Volume 10 Nomor 1 Januari 2015. ISSN 1907-560X

peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penetapan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden (Achmad Ali Chomzah, 2004, hlm. 14)

Selanjutnya Fungsi dari Kantor Pertanahan dalam menyelenggarakan tugas yang merupakan organ BPN yang digugus depan di tiap kabupaten dan kota di seluruh Indonesia, Kantor Pertanahan mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan
- b. Pelayanan, perizinan, dan rekomendasi di bidang pertanahan;
- c. Pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan dasar, pengukuran, dan pemetaan bidang, pembukuan tanah, pemetaan tematik, dan survei potensi tanah;
- d. Pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan, dan wilayah tertentu;
- f. Pengusulan dan pelaksanaan pemetaan hak tanah, pendaftaran hak atas tanah, pemeliharaan data pertanahan dan administrasi tanah aset pemerintah;

Berkaitan dengan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional sebagai salah satu unsur organisasi pemerintah yang mengatur pertanahan di Indonesia sebagai bagian dari penyelenggara negara. Sebagai negara hukum hal yang

paling mendasar bagi penyelenggara pemerintahan adalah asas legalitas, artinya setiap tindakan penyelenggara negara atau pemerintahan harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Terkait bidang pertanahan yang merupakan wewenang negara dalam melakukan pengelolaan guna kepentingan masyarakat luas, diamanahkan kepada Badan Pertanahan Nasional. Keberadaan Badan Pertanahan Nasional ditentukan berdasarkan Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Disebutkan dalam konsideran menimbang huruf c peraturan Presiden tersebut bahwa “pengaturan dan pengelolaan pertanahan tidak hanya ditujukan untuk menciptakan ketertiban hukum, tetapi juga untuk menyelesaikan masalah, sengketa, dan konflik pertanahan yang timbul”.<sup>75</sup>

Hal tersebut menunjukkan bahwa BPN tidak hanya diperuntukkan dalam hal pengurusan ketertiban hukum melalui sertifikat tanah yang dibutuhkan masyarakat, namun juga mengenai terkait dalam penyelesaian masalah, sengketa dan konflik tanah. Disebutkan kewenangan BPN dalam pasal 3 peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 tersebut memiliki 21 kewenangan Badan Pertanahan Nasional, dari 21 kewenangan penyelenggaraan bidang pertanahan tersebut, 9 kewenangan dilimpahkan ke pemerintah daerah berdasarkan Pasal 2 Ayat (2) Keputusan Presiden No.34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan

Tanah memiliki peranan yang sangat besar bagi sebuah keberlangsungan hidup umat manusia. Peranan tersebut dapat ditunjukkan mulai dari awal

---

<sup>75</sup> Ulya, Zaki. 2015. Eksistensi Badan Pertanahan Aceh sebagai Perangkat Daerah di Aceh dalam Aspek Kepastian Hukum Bidang Pertanahan. Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, September 2015

diciptakannya manusia hingga hari berpulangnya manusia itu sendiri pasti membutuhkan tanah. Tanah dapat dikelola, dimanfaatkan, digunakan sesuai dengan fungsinya.

Berkaitan dengan tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional sebagai salah satu unsur organisasi pemerintah yang mengatur pertanahan di Indonesia sebagai bagian dari penyelenggara negara. Sebagai negara hukum hal yang paling mendasar bagi penyelenggara pemerintahan adalah asas legalitas, artinya setiap tindakan penyelenggara negara atau pemerintahan harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut keterangan IMS selaku Kepala Seksi Hubungan Hukum Pertanahan Kabupaten Madiun menerangkan bahwa Dengan diskresi yang dalam hal ini berkaitan dengan Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun menerangkan seedari awal proses pendaftaran Tanah pertama kali di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun telah memberikan waktu selama 30-60 hari kerja, sejak pengumuman data yuridis dengan tujuan apabila ada pihak-pihak yang merasa keberatan itu agar mempunyai kesempatan mengajukan Keberatan.

Yang artinya bila dalam jangka waktu tersebut tidak ada upaya hukum lainnya dari pihak yang berkeberatan maka prosesnya Wajib berlanjut/Dilanjutkan oleh Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun, dimana hal ini pun telah ditegaskan dalam PP No 24 Tahun 1997 Pasal 30 ayat 1 Huruf C Menyatakan bahwa atas dasar alas bukti dan berita acara pengesahan “yang data fisik dan atau data yuridisnya disengketakan tetapi tidak diajukan

gugatan ke Pengadilan dilakukan pembukuannya dalam buku tanah dengan catatan mengenai adanya sengketa tersebut dan kepada pihak yang keberatan diberitahukan oleh Kepala panitia Ajudikasi untuk pendaftaran tanah secara sistematis atau Kepala Kantor Pertanahan untuk pendaftaran tanah secara sporadis untuk mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai data yang diselenggarakan dalam waktu 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis dan 90 (sembilan puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis dihitung sejak disampaikannya pemberitahuan tersebut”

### **1. Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui Mediasi Di Kantor Pertanahan**

Akibat kebutuhan lahan yang sangat tinggi akhir-akhir ini dan keterbatasan lahan, konflik lahan tidak bisa dihindari. Untuk itu diperlukan pembenahan dalam bidang pengelolaan dan pemanfaatan tanah untuk kepentingan masyarakat khususnya kepastian hukum. Oleh karena itu, untuk menghindari penumpukan sengketa tanah, pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk menyelesaikan sengketa tanah dengan segera.

Misalnya, Anda tidak dapat menggunakan tanah karena tanah tersebut dalam konflik. Sebagai aturan umum, opsi penyelesaian sengketa dapat dilaksanakan dalam dua langkah. Selanjutnya, prosedur penyelesaian sengketa melalui kerjasama non yudisial (kerjasama) telah berkembang dari prosedur penyelesaian sengketa melalui sengketa yudisial.

Permintaan tanah sangat tinggi akhir-akhir ini dan jumlah kavling terbatas, sehingga konflik tanah tidak dapat dihindari di zaman modern ini. Untuk itu diperlukan pembenahan dalam bidang pengelolaan dan pemanfaatan

tanah untuk kepentingan masyarakat khususnya kepastian hukum. Untuk itu, pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk segera menyelesaikan sengketa tanah agar tidak terjadi penumpukan sengketa tanah yang berpotensi merugikan. Misalnya, tanahnya diperebutkan dan masyarakat tidak bisa memanfaatkannya. Sebagai aturan umum, opsi penyelesaian sengketa dapat dilaksanakan dalam dua langkah. Selanjutnya, prosedur penyelesaian sengketa melalui kerjasama non yudisial (kerjasama) telah berkembang dari prosedur penyelesaian sengketa melalui sengketa yudisial.

Proses tidak mempertimbangkan kepentingan bersama, menciptakan masalah baru dan mengarah pada kesepakatan permusuhan yang lambat diselesaikan. Selain itu, menciptakan kesepakatan di luar pengadilan yang merupakan “win-win solution”, menghindari penundaan prosedural dan administratif dalam proses penyelesaian, saling eksklusif secara komprehensif dan mendorong hubungan baik. Baru-baru ini, penggunaan lembaga penyelesaian sengketa di luar pengadilan telah diperkenalkan di Indonesia. Didirikan dengan Undang-undang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa No. 30 Tahun 1999 dan menyediakan beberapa lembaga untuk fasilitas penyelesaian sengketa secara damai (PPS).

Baik mengandalkan pengacara, negosiasi, mediasi, arbitrase, atau nasihat ahli, para pihak dapat mengambil langkah-langkah untuk menyelesaikan sengketa hukum atau perdata. Pilihan Penyelesaian Sengketa (PPS) Di luar pengadilan hanya dimungkinkan jika para pihak menyetujui penyelesaian oleh lembaga Pilihan Penyelesaian Sengketa (PPS). Kemudian Pilihan Penyelesaian

Sengketa (PPS) Dalam penyelesaian sengketa di luar pengadilan, kemungkinan penyelesaian sengketa di luar pengadilan tidak hanya berlaku untuk kasus-kasus perdata, seperti yang terjadi pada kasus-kasus lain seperti sengketa pidana atau perburuhan tertentu, atau dalam sengketa lingkungan atau pertanahan.

Oleh karena itu, perlu dikelola dengan hati-hati baik saat ini maupun di masa yang akan datang. Masalah tanah adalah masalah yang mempengaruhi hak-hak paling dasar masyarakat. Karena tanah memiliki fungsi sosial sekaligus nilai ekonomi, kepentingan pribadi atas tanah dikorbankan untuk kepentingan umum. Hal ini dilakukan dengan melepaskan hak atas tanah dengan memperoleh ganti rugi, tidak hanya dalam bentuk uang tetapi juga dalam bentuk tanah dan fasilitas lainnya.

Pasal 16 Peraturan Pokok Pertanian, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, atau yang biasa disebut Undang-Undang Pokok Pertanian (UUPA), diberikan kepada warga negara berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak menggunakan. Mengatur hak atas tanah. Hak sewa, hak memulai, hak pemungutan hasil hutan dan hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak di atas ditentukan oleh undang-undang dan hak sementara berdasarkan Pasal 53 UUPA.

Dalam beberapa tahun terakhir, masalah real estat menjadi semakin kompleks. Pemicunya tidak hanya terbatas pada sisi ekonomi, tetapi juga pada aspek sosial, budaya bahkan agama. Konflik pertanahan dapat diselesaikan dengan baik oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun melalui “mediasi”.



Mediasi, bersama dengan negosiasi, arbitrase, dan proses, adalah bagian dari Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS).

Dalam studi kasus yang penulis teliti adalah Sengketa waris, sengketa pembatasan tanah, sengketa tanah, pemilikan dan pengelolaan tanah. Dalam menyelesaikan sengketa, Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun sangat berhati-hati dalam proses mediasi. Dalam prakteknya mengenai adanya sengketa pertanahan dari masyarakat atau badan hukum, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun terlebih dahulu melakukan pemeriksaan berkas para pihak kemudian Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun melakukan panggilan untuk mediasi yang difasilitasi oleh kantor pertanahan, jika dalam prosedur mediasi tersebut tidak tercapai atau tidak menemui kata sepakat antara para pihak, maka Kantor Badan Pertanahan menghimbau agar melakukan upaya hukum dalam wilayah kompetensi yang sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Mediasi adalah proses negosiasi pemecahan masalah dimana pihak ketiga yang tidak memihak bekerja sama dengan para pihak yang bersengketa membantu memperoleh kesepakatan memuaskan. Menurut data Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun, banyak terdapat permasalahan pertanahan yang terjadi seperti sertipikat ganda, sengketa pewarisan, pemalsuan sertipikat, penipuan peralihan hak atas tanah, atau perbedaan luas tanah. Hal ini menjadikan penyelesaian masalah Dispute Complete Operation sebagai salah satu tantangan BPN. Melihat fakta dari keterangan Badan Pertanahan Nasional perlu melakukan terobosan karena fokus menangani sengketa dan sengketa

tanah dengan mudah, cepat dan murah. Di Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun sengketa termasuk dalam bidang sengketa, dan sengketa dan perkara diselesaikan melalui mediasi: sengketa antar perseorangan, sengketa antara perseorangan dengan korporasi, dan sengketa antara perorangan dengan pemerintah.

Pertama, karena bisa mendaftar ke Pengadilan Negeri (PN), maka disarankan agar hasil mediasi, terutama yang berkaitan dengan masalah harta benda, mencantumkan ketentuan yang akan ditindaklanjuti saat mendaftar ke Pengadilan Negeri.

Kedua, hasil mediasi akan ditindaklanjuti dengan menempuh jalur hukum dihadapan pejabat yang berwenang seperti notaris atau PPAT. Jika pemohon memiliki pengalihan hak, maka pemohon dapat segera mendaftar ke Kantor Negara (Kantor badan Pertanahan Kabupaten Madiun. Ketika para mediator menjadi lebih sadar akan alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah pertanahan, mereka juga perlu mempublikasikan.

Mediator memegang peranan penting dalam keberhasilan mediasi dan perlu menyadari kondisi pihak secara psikologis agar pihak merasa nyaman dan masalah diselesaikan dengan nyaman. Selain itu, mediator harus memiliki keterampilan dan keahlian analitis untuk mengembangkan pendekatan pribadi kepada pihak-pihak yang terlibat dalam konflik.

Kebijakan dibuat dengan tujuan tertentu dan tidaklah serta merta hanya dibuat tanpa adanya dasar undang-undang yang berlaku. Sedangkan untuk Peraturan Kebijakan (beleidsregel) sendiri merupakan suatu aturan atau produk

atas dasar penggunaan kewenangan bebas (*freies Ermessen*) dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum (*bestuurszorg*). Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) ada atau keluaran dari diskresi. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) bukan (tidak termasuk) salah satu bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur peraturan kebijakan (*beleidsregel*).<sup>76</sup>

Indonesia merupakan negara hukum, yang didalamnya terdapat batasan batasan hukum yang bersifat mengikat. hal yang merupakan tujuan agar terciptanya tatanan hukum yang adil tanpa-kesewenang wenangan maka hal yang sama berlaku juga dalam pemerintahan itu sendiri agar tidak berlaku atau bertindak sewenang-wenang dalam hal menjalankan tugas atau jabatannya. tetapi bilamana suatu keadaan yang memaksa atau mengharuskan mengharuskannya melakukan suatu tindakan hukum atau sebuah aturan maka dalam sudut pandang penulis ia dapat mengeluarkan aturan atau kebijakan atas inisiatifnya sendiri sekalipun belum ada dasar hukum mengenai perbuatan itu, selama aturan atau kebijakan tersebut tidak bertentangan dengan undang undang dan selama berlandas demi kepentingan umum.

## **B. Kendala-kendala Yang Dihadapi Dalam Pengajuan Blokir Tanah yang dilakukan Oleh Kantor Badan pertanahan Kabupaten Madiun**

### **1. Ketentuan Pemblokiran Sertipikat**

---

<sup>76</sup> Nalle, V.I.W. 2013. Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan Kebijakan Kajian Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/Hum/2009. Jurnal yudisial 6(1): 33 - 47

Pemblokiran sesuai ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e PP 24 Tahun 1997 dilakukan oleh kepala kantor Pertanahan dari pertimbangan agar menghindari adanya resiko pidana sebagaimana diatur pada Pasal 416 serta 417 kitab Undang-Undang hukum Pidana (KUHP) yang bisa diartikan secara luas yakni melampaui kewenangan jabatan sebagai kepala kantor Pertanahan. Untuk detail, pada kasus pemblokiran bila putusan hakim pengadilan menyatakan bahwa blokir bukanlah kewenangannya, kemudian berdasarkan putusan itu blokir dibuka atau dihapus serta terjadi peralihan sertipikat yang mengakibatkan kerugian bagi pemohon blokir (penggugat) yang dimenangkan pada putusan Pengadilan.

Sedangkan berdasarkan Pasal 45 ayat (1) huruf e PP 24 Tahun 1997 yang ditafsirkan sebagai pasal tentang wewenang kepala kantor Pertanahan 'bisa' menolak pendaftaran peralihan atau pembebanan hak Bila tanah sebagai objek sengketa di Pengadilan, namun 'tidak menolak' pendaftaran peralihan serta pembebanan hak tanah sehingga muncul kerugian, maka kepala kantor Pertanahan bisa diminta pertanggungjawaban secara pidana. tentang pencatatan blokir perkara tersebut, kantor Pertanahan di lain tempat juga melakukan hal yang sama bila blokir dilampiri masalah maka blokir berlaku hingga putusan inkraht.(Radyanto, 2019)<sup>77</sup> Pencatatan blokir telah diatur secara khusus dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 13 Tahun 2017 tentang Tata Cara Blokir dan

---

<sup>77</sup> Sihaloho, Redy, Agus Nurudin, and Adya Paramita Prabandari. "Pelaksanaan Blokir Sertipikat Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Kepastian Hukum." *Notarius* 12.2 (2019): 550-565.

Sita. Pasal 13 Peraturan Menteri tersebut menyatakan bahwa blokir oleh perorangan atau badan hukum berlaku untuk jangka waktu 30 hari dan dapat diperpanjang dengan adanya perintah pengadilan berupa penetapan atau putusan pengadilan, Pemblokiran sertifikat merupakan proses di mana penerbitan sertifikat, balik nama, dan peralihan hak, tidak bisa diproses karena ada sanggahan dari pihak lain. Pemblokiran sertifikat biasanya karena ada sengketa.<sup>78</sup>

Sebelum didaftar untuk diblokir, Kantor Pertanahan akan mengecek terlebih dahulu apakah layak atau tidak untuk diblokir. Jika berdasarkan data yang ada mendukung untuk diblokir, maka kepala kantor akan memutuskan untuk diblokir. Jika tidak memenuhi syarat untuk diblokir, maka Kantor Pertanahan akan mengirimkan surat atau pemberitahuan bahwa sertifikat tersebut tidak bisa diblokir.<sup>79</sup>

Dalam peraturan menteri agraria dan tata ruang/ kepala badan pertanahan nasional Republik Indonesia nomor 13 tahun 2017 tentang tata cara blokir dan sita pasal 6 menjelaskan Persyaratan pengajuan blokir oleh perorangan atau badan hukum, meliputi: formulir permohonan, yang memuat pernyataan mengenai persetujuan bahwa pencatatan pemblokiran hapus apabila jangka waktunya berakhir; fotokopi identitas pemohon atau kuasanya, dan asli Surat Kuasa apabila dikuasakan; fotokopi Akta Pendirian Badan Hukum; keterangan mengenai nama pemegang hak, jenis hak, nomor, luas

---

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> SITI RAHMAH. Ada Saatnya Sertifikat Tanah Diblokir. SerambiNews.com. <https://aceh.tribunnews.com/2021/07/14/ada-saatnya-sertifikat-tanah-diblokir>. Tanggal 16-06-2022, jam 17.02

dan letak tanah yang dimohonkan blokir; bukti setor penerimaan negara bukan pajak mengenai pencatatan blokir;

bukti hubungan hukum antara pemohon dengan tanah. seperti : surat gugatan dan nomor register perkara atau skorsing oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, dalam hal permohonan blokir yang disertai gugatan di pengadilan; surat nikah/buku nikah, kartu keluarga, atau Putusan Pengadilan berkenaan dengan perceraian atau keterangan waris, dalam hal permohonan blokir tentang sengketa harta bersama dalam perkawinan dan/atau pewarisan; dan Putusan Pengadilan berkenaan dengan utang piutang atau akta perjanjian perikatan jual beli, akta pinjam meminjam, akta tukar menukar yang telah dilegalisir oleh pejabat yang berwenang, dalam hal permohonan blokir tentang perbuatan hukum.

syarat lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain dari permohonan pengajuan blokir oleh perorangan atau badan hukum pencatatan blokir dapat dilakukan oleh kepala kantor pertanahan atas:

- a. Perintah Menteri
- b. Perintah Kepala Kantor Wilayah; atau
- c. Pertimbangan dalam keadaan mendesak

## 2. Implementasi Pemblokiran Sertipikat Tanah Jika Dilihat Dari Asas

### Kepastian Hukum

Pencatatan blokir sudah diatur dengan khusus di Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 13 Tahun

2017 tentang bagaimana Tata Cara Blokir dan Sita. Pasal 13 Peraturan Menteri tersebut menyatakan bahwa blokir oleh perorangan atau badan hukum berlaku untuk jangka waktu 30 hari dan akan dapat diperpanjang dengan adanya perintah pengadilan berupa penetapan atau putusan pengadilan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris dengan spesifikasi penelitian berupa deskriptif analitis.

Apabila permohonan pencatatan blokir dilampiri surat gugatan, maka pencatatan blokir berpedoman pada Pasal 45 angka (1) huruf e Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dengan jangka waktu blokir sampai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Pencatatan blokir berdasarkan ketentuan Pasal 45 angka (1) huruf e tersebut menimbulkan kerancuan antara pencatatan blokir dengan sita sehingga kepastian hukum tidak dapat terwujud.

Adanya perbedaan kepentingan penguasaan tanah pada dasarnya adalah hal yang lumrah dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Tapi, tak jarang hal itu menjadikan penyebab munculnya perselisihan yang pada akhirnya berujung pada sengketa hak atas tanah antar individu atau antara individu dengan badan hukum. Objek sengketa berhubungan dengan tanah dapat bermacam-macam, baik menyangkut data fisik, data yuridis, ataupun perbuatan hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah.

Di berbagai kasus, sengketa tanah seringkali diikuti dengan pemblokiran sertipikat oleh pihak berkepentingan, baik oleh perorangan, badan hukum, maupun pemerintah. Pemblokiran dilakukan dengan pertimbangan supaya

kepentingan orang atau badan hukum yang berhak atas tanah yang disengketakan mendapat perlindungan hukum. Dengan dilakukannya blokir sertipikat oleh Badan Pertanahan Nasional maka untuk sementara waktu segala perbuatan hukum dan peristiwa hukum tidak dapat dilakukan sampai blokir tersebut dihapus.

Ketentuan yang mengatur mengenai blokir sertipikat dapat dilihat dalam Pasal 45 ayat (1) huruf e PP No. 24 Tahun 1997 mengenai Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak, apabila tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa di Pengadilan. Mengenai penolakan pendaftaran peralihan dan pembebasan tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam kaitannya dengan permohonan blokir sertipikat diatur lebih lanjut dalam Pasal 126 dan Pasal 127 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Selain diatur dalam PP 24 Tahun 1997, PMNA/Ka.BPN 3 Tahun 1997 peraturan blokir diatur juga dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan. Pencatatan blokir dan sita yang masih tersebar di beberapa peraturan, belum lengkap, tidak seragam, dan tidak sesuai tuntutan sangat potensial menjadi penghambat tercapainya tertib administrasi pertanahan.



Hambatan itu oleh pemerintah diupayakan penyelesaiannya melalui pembentukan peraturan khusus mengenai blokir dan sita, dengan diterbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Blokir dan Sita (selanjutnya disebut Permen ATR/KBPN No. 13 Tahun 2017).

Badan Pertanahan Nasional sebagai instansi yang mempunyai wewenang melakukan pencatatan blokir dalam prakteknya tidak melaksanakan ketentuan pasal 13 Permen ATR/KBPN No. 13 Tahun 2017 yang mengatakan bahwa catatan blokir hapus atau berakhir dalam 30 hari apabila tidak diikuti dengan sita berupa penetapan atau putusan, hal itu menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai jangka waktu berlaku blokir.

Permohonan blokir oleh perorangan atau badan hukum pada umumnya dapat dilakukan jika syarat adanya hubungan hukum terpenuhi, yaitu subjek atau pihak yang memiliki hubungan hukum terhadap tanah dan objek yang berkaitan dengan tanah sebagai objek penjaminan dalam perikatan.

Pencatatan blokir dapat dikategorikan menjadi dua yaitu, blokir biasa atau blokir tanpa dilampiri perkara dan blokir yang dilampiri perkara atau blokir perkara. Pencatatan blokir tanpa dilampiri perkara dijalankan oleh Kantor Pertanahan dalam hal terpenuhinya syarat hubungan hukum dan bukti hubungan hukum antara pemohon dan tanah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 huruf (F) Permen ATR/Ka.BPN 13 Tahun 2017, misalnya dalam hal waris, sengketa harta bersama dalam perkawinan, atau perikatan dengan objek jaminan berupa tanah. Jangka waktu blokir tanpa dilampiri

perkara telah diatur dalam Pasal 13 Permen ATR/Ka.BPN 13 Tahun 2017 yakni blokir perorangan atau badan hukum berlaku untuk jangka waktu 30 hari sejak tanggal pencatatan dan dapat diperpanjang dengan adanya perintah pengadilan berupa penetapan atau putusan. Sedangkan, blokir dengan dilampiri perkara dilakukan oleh Kantor Pertanahan dalam hal pemohon blokir melampirkan salinan gugatan yang telah di register Pengadilan Negeri sebagaimana telah diatur dalam Pasal 6 huruf f angka 1 Permen ATR/Ka.BPN 13 Tahun 2017, meskipun objek gugatan perkara tidak berkaitan dengan tanah atau tanah sebagai objek jaminan dalam perikatan.

Kepala Kantor Pertanahan memutuskan untuk menerima permohonan pencatatan blokir perkara yang dibuktikan dengan melampirkan salinan gugatan yang diregister oleh Pengadilan Negeri. Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun menjelaskan bahwa dengan adanya perkara di Pengadilan, maka pemblokiran dilakukan yang mana sampai adanya putusan yang berkekuatan hukum tetap (putusan inkraecht) dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e PP 24 Tahun 1994 yang menyatakan bahwa Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak jika tanah yang bersangkutan menjadi objek sengketa di pengadilan.

Pemblokiran jika didasarkan pada ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e PP 24 Tahun 1997 dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan pertimbangan untuk menghindari adanya resiko pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 416 dan 417 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang

dapat diartikan secara luas yakni melampau kewenangan jabatan sebagai Kepala Kantor Pertanahan. Untuk lebih rincinya, di dalam kasus pemblokiran apabila putusan hakim pengadilan menyatakan bahwa blokir bukanlah kewenangannya, kemudian didasarkan kepada putusan itu blokir dibuka atau dihapus dan terjadi peralihan sertipikat yang menimbulkan kerugian bagi pemohon blokir (penggugat) yang dimenangkan dalam putusan Pengadilan, sedangkan menurut Pasal 45 ayat (1) huruf e PP 24 Tahun 1997 yang ditafsirkan sebagai pasal tentang kewenangan Kepala Kantor Pertanahan 'dapat' menolak pendaftaran peralihan atau pembebanan hak jika tanah menjadi objek sengketa di Pengadilan, akan tetapi 'tidak menolak' pendaftaran peralihan dan pembebanan hak tanah sehingga timbul kerugian, maka Kepala Kantor Pertanahan dapat diminta pertanggungjawaban secara pidana.

Mengenai pencatatan blokir perkara tersebut, Kantor Pertanahan di lain tempat juga melakukan hal yang sama apabila blokir dilampiri perkara maka blokir berlaku sampai putusan inkracht (berkekuatan hukum tetap). Persyaratan pencatatan blokir perorangan dengan melampirkan perkara (surat gugatan) untuk jangka waktu berlaku blokir sampai adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap berdasarkan ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e PP 24 Tahun 1997 dengan pertimbangan tidak semua objek gugatan perkara adalah tanah atau sertipikat sebagai jaminan dalam perikatan dengan tujuan pelunasan piutang kreditor menimbulkan kerancuan antara pencatatan blokir perdata dengan sita perkara dan sita pidana.

Pencatatan blokir oleh Kantor Peranahan berdasarkan ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e PP 24 Tahun 1997 menimbulkan ketidakpastian mengenai jangka waktu blokir. Hal itu dikarenakan batas jangka waktu blokir tidak bisa ditentukan sampai adanya putusan inkracht, sedangkan blokir perkara memberi peluang permohonan pemblokiran dilakukan lebih dari satu kali atau berulang-ulang.

Langkah hukum yang bisa ditempuh bagi pemilik sertipikat terblokir ataupun pembeli beritikad baik dalam hal telah dilakukan peralihan jual beli akan tetapi belum balik nama adalah dengan cara mengajukan gugatan Perbuatan Melawan Hukum (PMH) kepada Pemohon Blokir dan Kantor Pertanahan sebagai institusi yang berwenang melaksanakan pencatatan blokir tetapi tidak melaksanakan pencatatan blokir sesuai Permen ATR/Ka.BPN 13 Tahun 2017 yang merupakan peraturan khusus pencatatan blokir dan sita.

Seperti salah satu contoh kasus tanah terdapatnya gugatan tanah dari ahli waris yang berasal dari pernikahan pertama terhadap ahli waris dari pernikahan kedua si pemegang hak dan turut serta di gugatnya perangkat desa dan Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun, atas pengumuman data fisik dan data yuridis atas pendaftaran tanah pertama kali, pengakuan atau penegasan hak yang dikeluarkan oleh Kantor ATR/BPN kabupaten Madiun melalui Surat Pengumuman Data Yuridis No 1755/Peng-12.20/XI/2021 tertanggal 4 Nopember 2021 yang terletak di Kabupaten Madiun. Bilamana dalam hal yang berkaitan Diskresi bahwa Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun dapat mengambil kebijakan atau putusan, jika tidak ada

upaya hukum lain maka proses Pencatatan Dapat terus dilanjutkan mengingat telah lebih dari 30 hari jika tanpa permohonan blokir lagi maka Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Madiun akan tetap melanjutkan proses seperti semula.

Kemudian, menurut Sjachran Basah, jika menyangkut diskresi pejabat publik dalam menentukan kebijakan, pandangan tersebut harus dipertanggungjawabkan secara moral dan hukum. Menurut kewajiban tersebut, ada batas yang lebih tinggi dan lebih rendah dari kepatuhan terhadap prinsip atau ketaatan.<sup>80</sup> Diskresi, menurut Fatimah Achyar, diartikan sebagai salah satu rumusan kekuasaan pemerintah negara, yaitu memberikan ruang kebebasan (memberikan *freiies ermissen*) kepada pejabat publik yang diberi kekuasaan untuk memutuskan sendiri bagaimana menafsirkan (*capturing the maksud dan tujuan*) kekuasaan dengan maksud menyelenggarakan pemerintahan yang didelegasikan, dan menentukan apakah ia akan melaksanakan kekuasaannya, sebagai pejabat negara.<sup>81</sup>

Dalam konteks hukum tata negara, makna pilihan dan/atau tindakan diskresi oleh otoritas publik merupakan pengecualian dari keberadaan konsep legalitas (*wetmatigheid van bestuur*). Namun tetap berpedoman pada kewenangan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, meskipun kewenangan dalam peraturan tersebut bersifat multitafsir, atau ketika masyarakat diminta untuk memberikan solusi atas suatu masalah dalam kondisi

---

<sup>80</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, h. 3, 4, dan 5., dan Sjachran Basah, *Beberapa Permasalahan Pokok Sebelum Realisasi Efektif Pengadilan Administrasi*, dalam : Bunga Rampai HTN dan HAN, FH UII, Yogyakarta, h. 98 dan 99

<sup>81</sup> Fatimah Achyar, *Selintas Tentang Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*, Diterbitkan Mahkamah Agung RI, 1989, Jakarta, h. 111

atau keadaan mendesak tertentu dan juga dapat disebabkan oleh stagnasi pemerintahan, dengan mengacu pada terwujudnya kepastian hukum dan dilakukan untuk kepentingan umum. Pembentukan atau pembubaran suatu lembaga atau organisasi hukum, dalam bentuk perintah, dapat bermanfaat (positif) atau merugikan (negatif) bagi pihak terkait (stakeholder), dan tindakan yang mereka lakukan adalah salah satu tugas dan kewajiban mereka (menurut otoritas mereka).

Untuk memastikan bahwa diskresi keputusan dan/atau tindakan pejabat publik menghasilkan pemerintahan yang efektif, pejabat publik harus bertindak untuk kepentingan publik, yang perlu memperhatikan semua kepentingan para pihak. Adanya kewajiban hukum bagi pejabat publik untuk mentaati asas, yaitu batas atas dan batas bawah (peraturan perundang-undangan yang bersifat hierarkis), berpedoman pada asas-asas pemerintahan yang baik, yang meliputi: kepastian hukum, kemanfaatan, tertib administrasi negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas atau keseimbangan, profesionalisme, akuntabilitas atau imparcialitas, kehati-hatian, tidak melebihi/tidak menyalahgunakan/tidak mencampuradukkan wewenang, meniadakan akibat suatu keputusan, dan sebagainya.

Dari pengertian dapat disimpulkan pada hakekatnya diskresi merupakan kebebasan bertindak atau kebebasan mengambil keputusan dari Badan atau Pejabat Administrasi Pemerintahan. Diskresi merupakan sarana yang memberikan ruang bergerak bagi administrasi Negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang dan adanya

penyerahan kekuasaan legislatif kepada pemerintah, sehingga dalam keadaan tertentu dan/atau dalam porsi dan tingkat tertentu pemerintah dapat mengeluarkan peraturan perundang-undangan (produk legislasi) tanpa persetujuan lebih dulu dari parlemen. Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum, karena dalam negara terdapat prinsip *wetmatigheid van bestuur* atau asas legalitas. Asas legalitas dianggap sebagai dasar terpenting dari Negara hukum. Meskipun asas legalitas penting, namun menurut Bagir Manan, adanya cacat bawaan (*natural defect*) dan cacat buatan (*artificial defect*) dari peraturan perundang-undangan sebagai suatu bentuk hukum tertulis. Sebagai ketentuan tertulis (*written rule*) atau hukum tertulis (*written law*) peraturan perundang-undangan mempunyai jangkauan yang terbatas – sekedar moment opname dari unsur-unsur politik, ekonomi, sosial, budaya dan hankam yang paling berpengaruh pada saat pembentukan, karena itu mudah sekali bila dibandingkan dengan perubahan masyarakat yang semakin cepat atau dipercepat<sup>82</sup>, ketika diskresi ini dituangkan dalam bentuk tertulis, ia menjadi peraturan kebijakan, yakni peraturan umum yang dikeluarkan oleh instansi pemerintahan.

Perbuatan diskresi meliputi :

- a. Kepastian hukum
- b. Keseimbangan
- c. Kecermatan/kehati-hatian
- d. Ketajaman dalam menentukan sasaran

---

<sup>82</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung, Armico, 1987)

e. Kebijakan

f. Gotong-royong

Terdapat juga pendapat saksi ahli yang dihadapkan pada Pengadilan Tata Usaha Negara berkaitan dengan diskresi, yaitu:

Ahli Dr. Dian Puji Simatupang, S.H., M.H.<sup>83</sup>

- Diskresi memang bisa diambil oleh pejabat yang berwenang tetapi selain syarat-syarat disreksi, diskresi juga dibuat dalam keadaan tertentu, bagi individu tertentu dan perbuatan tersebut dilakukan tidak terus menerus, karena apabila terjadi terus menerus sudah menjadi kewajiban tata usaha negara untuk membentuk peraturan terkait dengan prosedur dan tata caranya;

- Apabila kondisi tersebut terjadi dalam kondisi yang normal itu bukan diskresi itu menjadi atribusi (kalau terus menerus), dan harus diingat sekalipun begitu mendesaknya pejabat tata usaha negara untuk mengambil keputusan (diskresi) tetap Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) tidak boleh dilupakan, karena dalam Asas tersebut belum diatur didalam peraturan perundang-undangan tetap kedua belah pihak harus didengarkan keterangannya;

- Diskresi tidak boleh dilakukan secara terus menerus karena terkait diskresi telah ada diatur terkait tata cara dan syarat dalam mengambil diskresi, maka proses diskresi tidak boleh dilakukan secara terus menerus, karena seharusnya melahirkan kewenangan pejabat tata usaha negara tersebut untuk segera mengatur sesuai dengan kewenangan atribusi yang dimilikinya dan didalam

---

<sup>83</sup> Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2017, No. 38 K/TUN/2017



UU 30 Tahun 2014 mengamanatkan bahwa ketika dalam mengambil diskresi pejabat tersebut harus melaporkan kepada pejabat atasannya, dengan menjelaskan tujuan dan maksud, juga penjelasan keputusan itu diambil, misalnya apabila keputusan itu diambil oleh menteri maka harus melaporkan kepada presiden".Rancangan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Draft bulan Juli 2008 dalam pasal 6 ayat (1) memberi batasan terhadap diskresi dengan menyebutkan bahwa Pejabat pemerintahan dan atau badan hukum lainnya yang menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi itu sendiri, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Selanjutnya ayat (2) dan ayat (3) menyebutkan bahwa penggunaan diskresi wajib dipertanggungjawabkan kepada pejabat atasannya dan masyarakat yang dirugikan akibat keputusan diskresi yang telah diambil serta dapat diuji melalui upaya administratif atau gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Marcus Lukman sebagaimana dikutip oleh Saut P Panjaitan<sup>84</sup> mengatakan bahwa persoalan-persoalan penting yang mendesak, sekurang-kurangnya mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
- b. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.

---

<sup>84</sup> S.F Marbun. Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara. 2001.h 17

- c. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi Negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikan atas inisiatif sendiri.
- d. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut prosedur.

Berdasarkan ketentuan hukum, pejabat hanya menjalankan fungsi dan wewenang, karena pejabat tidak memiliki wewenang. Yang memiliki dan dilekati wewenang adalah jabatan. Tugas dan wewenang yang melekat pada jabatan ini dijalankan oleh manusia (*natuurlijke persoon*). Penyimpangan terhadap penggunaan diskresi dapat diuji melalui peradilan dan pembuat kebijakan akan dibebani tanggung jawab. Ada dua bentuk tanggung jawab, yakni tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi. Seorang pejabat yang melaksanakan tugas dan kewenangan jabatan atau membuat kebijakan akan dibebani tanggung jawab pribadi jika ia melakukan tindakan maladministrasi. Maladministrasi dijelaskan pada pasal 1 angka (3) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Diskresi adalah bentuk wewenang istimewa untuk para administrasi Negara untuk membantu membuat kebijakan bagi kepentingan umum dengan keadaan yang mendesak dan belum diatur di dalam perundang-undangan.

Diskresi yang dikeluarkan para administrasi Negara dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan berpotensi menimbulkan permasalahan hukum dan administratif, sehingga perlu diawasi oleh masyarakat dan perlu

ditekankan lagi bahwa seorang administrasi pemerintahan dituntut harus dapat mempertanggungjawabkan tindakan diskresi yang dibuat olehnya kepada masyarakat tanpa perlu menunggu adanya gugatan secara legalistik. Dalam Teori Kewenangan yang digunakan dalam hukum publik yakni kewenangan paling tidak terdiri dari tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum dan kepatuhan hukum. komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengontrol perilaku subjek hukum. unsur – unsur hukum adalah kewenangan harus mempunyai dasar hukum yang ditetapkan dan unsur kepatuhan hukum mengandung adanya standar kewenangan pemerintahan tidak semua komponen ada dalam hukum publik, karena kewenangan hukum publik memiliki cakupan yang luas, Tidak hanya kewenangan mengambil keputusan.<sup>85</sup> Dalam pelaksanaan tindakan pemerintahan bersandar pada norma – norma kewenangan yang menetapkan sah nya tindakan pemerintahan. Kewenangan yang berasal dari peraturan perundang – undangan adalah legalitas formal yang memberikan legitimasi terhadap tindakan pemerintah yang merupakan substansi dari asas legalitas, sumber kekuasaan yang tidak dapat dipisahkan oleh asas legalitas. Dengan demikian, sumber kewenangan dapat diperoleh oleh penyelenggara negara atau badan administrative dengan cara atribusi, delegasi dan mandat.

Kewenangan pemberi adalah otoritas asal berdasarkan ketentuan yang diberikan oleh konstitusi atau undang – undang kepada organ – organ negara. Pendelegasian adalah pelimpahan wewenang dari pejabat atau instansi

---

<sup>85</sup> I Nengah Suriata, “Perizinan Usaha Industri Dagang Depot Air Minum Di Kota Denpasar,” *administrasi publik* (2021) ha. 42–54.

pemerintah lainnya, sehingga pendelegasian kepada orang yang menerima pendelegasian disebut “delegator” yang melakukan perbuatan atas namanya sendiri dan bertanggung jawab atas dirinya sendiri. Sedangkan “mandat” tidak terjadi dalam pengalihan wewenang tetapi pemberi amanat yang disebut “Mandat” membuat keputusan atau mengambil tindakan pemerintah atas namanya.<sup>86</sup>

Sejatinya diskresi yang merupakan kebijakan dari pejabat negara ialah bertujuan untuk memperbolehkan seorang pejabat publik untuk melakukan sebuah kebijakan yang sedikit bertentangan dengan undang-undang selama dalam hal tersebut berlandas kepada kepentingan umum, dalam tahap dan batas wilayah kewenangannya, dan pula tidak menyalahi azas-azas umum pemerintahan yang baik. sebab dalam pasal 1 angka 9 undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang adminidrasi pemerintahan, diskresi menjadi sebuah keputusan, tindakan atau upaya yang ditetapkan atau ditetapkan atau dilakukan oleh pejabat pemerintah semata-mata bertujuan untuk mengatasi persoalan yang dihadapi oleh aparat penyelenggara pemerintahan.

---

<sup>86</sup> Ibid.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Dalam bagian pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan servis terhadap publik, wewenang penyusunan kebijakan tertuju pada jabatan pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, kekuasaan diskresi erat kaitannya dengan kewajiban, tugas, dan fungsi pemerintahan modern di bawah supremasi hukum untuk mengupayakan kesejahteraan umum melalui pelayanan publik. Dalam menjalankan mandat pelayanan publiknya, pemerintah diberikan kebebasan atau kemandirian untuk bertindak dalam menangani masalah-masalah khusus yang memerlukan perhatian segera dan tidak ada aturannya. Sebagai akibat dari upaya menyelenggarakan pelayanan publik dan memperlancar tugas dan tanggung jawab pemerintah yang sangat kompleks, maka semakin banyak pula tindakan-tindakan pemerintah/penyelenggara negara yang dituangkan dalam bentuk diskresi kekuasaan. Pemblokiran jika didasarkan pada ketentuan Pasal 45 ayat (1) huruf e PP 24 Tahun 1997 dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan pertimbangan untuk menghindari adanya resiko pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 416 dan 417 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang dapat diartikan

secara luas yakni melampau kewenangan jabatan sebagai Kepala Kantor Pertanahan. Untuk mencapai tujuan negara, pejabat publik bertindak sesuai kewenangan yang dimilikinya, termasuk dalam melakukan tindakan-tindakan hukum, khususnya dalam bentuk suatu keputusan-keputusan yang bersifat administratif sebagai salah satu instrumen yuridis dalam menjalankan pemerintahan

2. Badan Pertanahan Nasional yang dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan Nasional mempunyai wewenang mengeluarkan kebijakan diskresi mengenai Batasan waktu atas permohonan pemblokiran tanah dan melanjutkan proses permohonan pendaftaran ataupun pencatatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

## **B. SARAN**

Penyelesaian sengketa atau konflik pertanahan harus dilakukan secara efektif dan efisien, maka hendaknya perlu adanya pembaharuan peraturan yang sesuai dengan petunjuk teknis yang lebih jelas dan terperinci, perihal prosedur dan mekanisme penanganan sengketa pertanahan sehingga masyarakat ataupun pemohon itu sendiri dalam mengajukan pengaduan sengketa pertanahan mampu memahami dan tidak menimbulkan persepsi yang berbeda.

Penggunaan diskresi dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan harus didasarkan pada kebutuhan atas terselenggaranya program Pemerintah dan bukan pada kemauan pribadi dari Pejabat Pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Al-Quran dan Hadis**

Departemen Agama RI, Al-Qur'an dan Terjemah, Bandung: Diponegoro, 2014

### **Buku**

Dosminikus Rato, *Filasafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, PT Presindo, Yogyakarta, 2010

Asikin Zainal, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2012

M Soerjono soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Perss, 2006.

Soerjono Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI-Press, 1986

Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.

Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.

Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2016.

Bahder Johan Nasution, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Jaya, 2008.

Saut P. Panjaitan, *Maksna dan Peranan Freies Ermessen dalam Hukum Administrasi Negara*. dalam S.F. Marbun, et.al. Eds.

Phillipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010.

Wolfgang Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum*, Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum, Rajawali Press, Jakarta, 1990.

- Sirajudin, Hukum Pelayanan Publik Berbasis Partisipasi Dan Keterbukaan Informasi, Setara Press, Malang, 2012.
- Krishna D. Darumurti, Diskresi Kajian Teori Hukum, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016.
- Sjachran Basah, Perlindungan Hukum terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 1992.
- Indroharto, Peradilan Tata Usaha Negara, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1986.
- Irfan Islamy, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bina Aksara, Jakarta, 2004.
- Bagir Manan, B, Konvensi Ketatanegaraan, CV Armico, Bandung, 1987.
- Syarief Mappiasse, Logika Hukum Pertimbangan Putusan Hakim, Predana Media Group, Jakarta, 2015.
- Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, Rajawali Press, Jakarta, 2005.
- Bernard L. Tanya dkk, Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Achmad Ali, Mengungkap Tabir Hukum, Chandra Pratama, Jakarta, 1996.
- Cotterrell, Roger, The Sociology Of Law: An Introduction, Butterworths / Oxford University Press, London, 1992.
- Andrian Sutedi, Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya, Sinar Garfika, Jakarta, 2008.
- I Gusti Nyoman Guntur, Modul Pendaftaran Tanah, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2014.
- A. P. Parlindungan, Pendaftaran Tanah di Indonesia, Bandung, Mandar Maju, 1999.
- Sjachran Basah, Beberapa Permasalahan Pokok Sebelum Realisasi Efektif Pengadilan Administrasi, dalam: Bunga Rampai HTN dan HAN, FH UII, Yogyakarta.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional, Bandung, Armico, 1987.
- S.F Marbun. Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara. 2001



Cipto Genandi Gonibala, “wakaf Atas Tanah Menurut Hukum Islam, 2022

### **Perundang-Undangan**

Ketentuan-ketentuan konversi di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, lembaran negara 1960 – 104, tambahan lembaran negara nomor 2043.

Bagian Kedua Pendaftaran Tanah Secara Sporadik di dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Kuntjoro Purbopranoto, Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara (Alumni 1975).

Indonesia, Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Lembaga Negara RI Tahun 2014 nomor 30, Sekretariat Negara, Jakarta.

Yulikhshan, Eri S.H, M.H, 2016, Keputusan Diskresi Dalam Dinamika Pemerintahan (Aplikasi Dalam PTUN), Yogyakarta: Deepublish Publisher  
 Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo perubahannya dalam UU No. 20 Tahun 2001 mendefinisikan penyalahgunaan wewenang secara ambigu dan sebatas delik formil saja.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 977 K/PID/2004.

Fatimah Achyar, Selintas Tentang Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Diterbitkan Mahkamah Agung RI, 1989.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2017, No. 38 K/TUN/2017.

### **Jurnal**

Erizka Fitrawadi Nst, Pelaksanaan Pencatatan Blokir Hak Atas Tanah Pada Buku Tanah Oleh Bukan Pemegang Hak Di Kantor Pertanahan Kabupaten Pasaman Barat, Unes law review, Volume 3, Issue 4 Juni 2021.

Redy Savendra Sihaloho dan Agus Nurudin, Pelaksanaan Blokir Sertipikat Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Kepastian Hukum, jurnal Notarius, Volume 12 Nomor 2 (2019).

- Naila Huurin In dan Fauzul Aliwarman, Implementasi Blokir Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Kantor BPN Kota Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura: Simposium Hukum Indonesia , Volume 1 Nomor 1 Tahun 2019 , <http://journal.trunojoyo.ac.id/shi>
- Jazillatul Ulfa dan Fitika Andraini, Perlindungan Hukum Dan Kedudukan Pemegang Hak Terhadap Pemblokiran Sertifikat Hak Atas Tanah Oleh Kantor Pertanahan, Jurnal Dinamika Hukum: Vol 21 No 2 (2020): Vol. 21 No. 2 Edisi Agustus 2020.
- Alit Nurfatah Prihadiansyah dan Ariawan, Perlindungan Hukum Bagi Pihak Pembeli Dan Kreditur Atas Pemblokiran Sertifikat Hak Milik Dalam Pelaksanaan Pengikatan Perjanjian Jual Beli Tanah, Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia, Vol. 6, No. 7, Juli 2021.
- Naila Huurin In dan Fauzul Aliwarman, Implementasi Blokir Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah Di Kantor BPN Kota Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura: Simposium Hukum Indonesia , Volume 1 Nomor 1 Tahun 2019 , <http://journal.trunojoyo.ac.id/shi>
- Philipus M Hadjon, Pengkajian Ilmu Dogmatik (Normatif), Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1994.
- Julista. Mustamu, "Diskresi Dan Tanggung Jawab Administrasi Pemerintahan" Jurnal Sasi Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011.
- Jetty Erna Hilda Mokat, "Kepemimpinan, Pengambilan Keputusan dan Diskresi" Jurnal Administro Vol 1, No 1, pp 10-16, Tahun 2019 IAN FIS UNIMA.
- Krishna Djaya Darumurti, "Perspektif Filosofis Konsep Kekuasaan Diskresi Pemerintah"
- Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung, 1985.
- Zainal A. Mochtar, "Antinomi dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", Hasanuddin Law Review, Vol. 1 No. 3, Desember 2015.
- Rusnan, "Konsep Negara Hukum Dalam Hubungan Kekuasaan Freiss Ermessen Dalam Welfare State", Jurnal IUS, Vol. 11 No. 4, April 2014.

- Julista Mustamu, "Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan",  
Jurnal Sasi, Vol. 17 No. 2, April-Juni 2011.
- I Wayan Suandi, "Eksistensi Kebijakan Publik Dan Dalam Penyekenggaraan  
Pemerintahan Daerah", Jurnal Ilmiah Fisip, Vol. 1 No. 1, 2010.
- Philipus M. Hadjon, "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-  
Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi pemerintahan", Jurnal  
Hukum Dan Peradilan, Vol. 4 No. 1, Maret 2015.
- Tri Cahya I. Permana, "Peradilan Tata Usaha Negara Pasca Undang-Undang  
Administrasi Pemerintahan Ditinjau Dari Segi Access To Justice", Jurnal  
Hukum dan Peradilan, Vol .4 No. 3, November 2015.
- Jajang Juansah dkk, "Peningkatan Mutu sari Buah Nanas Dengan Memanfaatkan  
Sistem Filtrasi Aliran Dead-End Dari Membran Selulosa Asetat," Makara  
Sains, Vol. 13 No. 1, April 2009.
- Ni Nyoman Adi Astiti, Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Menurut Peraturan  
Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.
- Ardani, Mira Novana. 2019. Penyelenggaraan Tertib Administrasi Bidang  
Pertanahan Untuk Menunjang Pelaksanaan Kewenangan, Tugas dan Fungsi  
Badan Pertanahan Nasional. Administrative Law & Governance Journal.  
Volume 2 Issue 3, August 2019.
- Azizah, Nur. 2018. Kualitas Pelayanan Administrasi Pertanahan Di Kementerian  
Agraria Dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantaeng.  
Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu  
Politik Universitas Muhammadiyah Makassar.
- Jurnal Ilmu Hukum PRANATA HUKUM. Program Studi Magister Ilmu Hukum,  
Program Pascasarjana. Universitas Bandar Lampung. Volume 10 Nomor 1  
Januari 2015. ISSN 1907-560X.
- Mimi. 2016. Tugas Dan Fungsi Kantor Pertanahan Dalam Penyelesaian Sertipikat  
Tanah Hak Milik Ganda (Overlapping) Untuk Mewujudkan Kepastian  
Hukum Di Kabupaten Sleman (Studi Kasus). Fakultas Hukum Universitas  
Atma Jaya Yogyakarta.

Jurnal Ilmu Hukum PRANATA HUKUM. Program Studi Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana. Universitas Bandar Lampung. Volume 10 Nomor 1 Januari 2015. ISSN 1907-560X.

Ulya, Zaki. 2015. Eksistensi Badan Pertanahan Aceh sebagai Perangkat Daerah di Aceh dalam Aspek Kepastian Hukum Bidang Pertanahan. Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 3, September 2015.

Sihaloho, Redy, Agus Nurudin, and Adya Paramita Prabandari. "Pelaksanaan Blokir Sertipikat Hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Kepastian Hukum." Notarius 12.2, 2019.

I Nengah Suriata, "Perizinan Usaha Industri Dagang Depot Air Minum Di Kota Denpasar," administrasi publik, 2021.

#### **LAIN-LAIN**

Dewi Aminatuz Zuhriyah, "Diskresi Kepala BPN Soal Lahan Migas, Ini Tanggapan Pebisnis Minyak".  
<https://ekonomi.bisnis.com/read/20190129/44/883409/diskresi-kepala-bpn-soal-lahan-migas-ini-tanggapan-pebisnis-minyak>.

Upaya hukum Dalam Hukum Acara perdata,  
<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/2296/Upaya-Hukum-dalam-Hukum-Acara-Perdata.html> diakses tanggal 18 agustus 2022 pukul 19.50.

Cipto Genandi Gonibala, "wakaf Atas Tanah Menurut Hukum Islam", dalam Lex Privatum, Volume III, Oktober 2015,  
<https://www.neliti.com/id/publications/150030/wakaf-atas-tanah-menurut-hukum-islam> diakses pada tanggal 18 Agustus 2022 pukul 18.44 WIB.

Irawati, Adril Hakim, "peran Pemerintah Dalam Distribusi Tanah Atau Lahan Perkebunan", dalam Jurnal Ekonomi Perbankan Syariah, 2014,  
<https://www.neliti.com/id/publications/422645/peran-pemerintah-dalam-distribusi-tanah-atau-lahan-perkebunan-studi-literatur-pe> diakses pada tanggal 18 Agustus 2022 pukul 19.29 WIB.

Siti Rahmah. Ada Saatnya Sertifikat Tanah Diblokir. Serambi News.com.  
<https://aceh.tribunnews.com/2021/07/14/ada-saatnya-sertifikat-tanah-diblokir>. Tanggal 16-06-2022, jam 17.02 WIB.