

**PUTUSAN**  
**Perkara Nomor 009/PUU-I/2003**

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

Yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam permohonan pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 No. 60) yang selanjutnya disebut UU Nomor 22 Tahun 1999 terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD 1945 yang diajukan oleh:

ASSOSIASI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH INDONESIA (ASPPAT INDONESIA), yang berdomisili di Jl. Panglima Polim XI No. 2, Kebayoran, Baru, Jakarta, yang dalam hal ini diwakili oleh Kuasanya Prof. Boedi Harsono, S.H dan DR. Ir. Soedjarwo Soeromihardjo berdasarkan Surat Kuasa Khusus No. 02/DPN ASPPAT-IND/XI/2003 tanggal 06 Nopember 2003, selanjutnya disebut sebagai PARA PEMOHON;

Telah membaca surat permohonan Para Pemohon

Telah mendengar keterangan Para Pemohon.

Telah mendengar keterangan dari Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia baik yang diajukan secara lisan didalam persidangan maupun secara tertulis yang disampaikan melalui Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi R.I.

Telah memeriksa bukti-bukti yang diajukan oleh Para Pemohon.

**DUDUK PERKARA**

Menimbang, bahwa Para Pemohon dalam permohonannya bertanggal 28 Oktober 2003 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada hari Rabu tanggal 15 Oktober 2003 dan telah diregistrasi pada hari Rabu tanggal 15 Oktober 2003 Jam 12.30 WIB dengan No.009/PUU-I/2003 yang telah diperbaiki dan telah disampaikan melalui kepaniteraan Mahkamah pada hari Rabu tanggal 12 Nopember 2003 jam 15.10 WIB, telah mengajukan permohonan pengujian Undang-undang Republik Indonesia No. 22 Tahun 2003 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-undang Dasar 1945, dengan alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Pada tanggal 7 Mei 1999 telah diundangkan UU Nomor 22 Tahun 1999, yang menurut ketentuan pasal 132 ayat (2) Undang-Undang tersebut, pelaksanaannya secara efektif dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 2 tahun sejak ditetapkannya. Pada kenyataannya pelaksanaannya baru dimulai tanggal 01 Januari 2001, berarti setelah perubahan UUD RI 1945 tanggal 19 Oktober 1999, sesuai ketentuan Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 dan Penjelasannya.
2. Dalam Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, kewenangan bidang pertanahan ditetapkan sebagai kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah kota, sebagai daerah otonom, dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
3. Sepanjang mengenai bidang pertanahan, pelaksanaan ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut akan menimbulkan ketidakpastian mengenai a) status hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dan b) kelanjutan eksistensinya sebagai pejabat tingkat nasional, bahkan c) bagi kelanjutan eksistensi hukum tanah nasional sendiri, yang merupakan dasar hukum pelaksanaan fungsi dan tugas PPAT.

Ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999, sepanjang mengenai bidang pertanahan, merugikan hak konstitusional para Pejabat Pembuat Akta tanah, baik sebagai

pejabat umum, maupun sebagai perorangan warga negara Indonesia, sebagai yang dimaksudkan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003.

4. Penyebab utama ketidakpastian tersebut adalah ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 mengenai penyerahan kewenangan bidang pertanahan dalam otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang bertentangan dengan jiwa, semangat dan ketentuan UUD RI 1945, khususnya sebagai yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3).

## **PERSYARATAN PENGAJUAN PERMOHONAN PARA PEMOHON**

Persyaratan pengajuan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, sebagaimana ditetapkan dalam pasal 50 dan 51 UU Nomor 24 Tahun 2003, terpenuhi dalam permohonan Para Pemohon.

### **1. Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003**

Pasal 50 Undang-undang No.24 Tahun 2003 membuka kemungkinan mengajukan permohonan menguji suatu Undang-Undang terhadap UUD RI 1945, jika Undang-Undang yang bersangkutan diundangkan setelah perubahan UUD RI 1945, yaitu tanggal 19 Oktober 1999.

Sebagaimana telah dikemukakan diatas, UU Nomor 22 Tahun 1999 baru mulai dilaksanakan secara efektif tanggal 1 Januari 2001, yaitu setelah tanggal 19 Oktober 1999. Selain itu persyaratan bagi terjadinya penyerahan kewenangan di bidang pertanahan, sebagai yang ditetapkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999, kenyataannya hingga kini tidak dipenuhi, hingga kewenangan di bidang pertanahan masih tetap ada pada Pemerintah Pusat.

UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut menyatakan dalam Pasal 7 ayat (1), bahwa: Kewenangan Daerah (Kabupaten dan Kota) mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang disebut dalam ayat (2). Menurut ketentuan Pasal 8 ayat (1): Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi, harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia, sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.

Sepanjang mengenai bidang pertanahan, persyaratan penyerahan dan pengalihan apa yang dalam administrasi negara dikenal sebagai P3D tersebut, yang meliputi pembiayaan, personalia dan prasarana serta dokumen, kenyataannya hingga kini oleh Pemerintah tidak dilaksanakan, hingga kewenangan pemerintahan di bidang pertanahan masih tetap berada pada Pemerintah Pusat, dan dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional dan Kantor-kantornya, baik di tingkat nasional, maupun di tingkat Propinsi, Kabupaten dan Kota. Kenyataan tersebut adalah sebagai yang dikemukakan dalam surat Menteri Dalam Negeri, selaku Kepala Badan Pertanahan Nasional tanggal 23 Januari 2001 nomor 110-201-KBPN tentang Penyampaian Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 10 Tahun 2001 tanggal 17 Januari 2001, yang ditujukan kepada semua Gubernur, Bupati dan Walikota di seluruh Indonesia.

Dengan demikian maka baik ditinjau dari dimulainya pelaksanaan secara efektif UU Nomor 22 Tahun 1999 sendiri, maupun kenyataan, bahwa hingga kini bidang pertanahan tidak diserahkan kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota membuktikan, bahwa inti maksud persyaratan pembatasan yang diadakan oleh Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003 tersebut, sepanjang mengenai bidang pertanahan dalam kasus yang khusus ini telah terpenuhi, hingga permohonan Pemohon memenuhi syarat untuk diperiksa, disidangkan dan diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi.

### **2. Pasal 51 ayat (1) dan (3) UU No. 24/2003**

PPAT adalah lembaga yang khusus diciptakan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, sebagai kegiatan yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA untuk dilaksanakan oleh Pemerintah. PPAT adalah satu-satunya pejabat umum yang oleh hukum tanah nasional, khusus ditugaskan dan diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik, dalam rangka kegiatan pemeliharaan data yuridis, yang membuktikan perbuatan hukum pemindahan hak

atas tanah dan pemberian hak tanggungan atas tanah. PPAT dipersiapkan melalui pendidikan khusus, yang diikuti oleh para sarjana hukum, di berbagai universitas. Diangkat oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, melalui ujian yang diselenggarakan secara khusus. Demikian ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (LNRI 42/1996, TLNRI 3632), Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (LNRI 59/1997, TLNRI 3696) dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (LNRI 52/1998, TLNRI 3746).

Tanah merupakan salah satu unsur yang penting bagi pemenuhan kebutuhan kehidupan masyarakat. Maka terganggunya pelaksanaan fungsi dan tugas PPAT tersebut, akan berdampak yang luas juga bagi masyarakat, baik di bidang, ekonomi, sosial, pemeliharaan lingkungan hidup, bahkan juga di bidang politik.

Jelas kiranya, bahwa fungsi dan tugas ikut serta mewujudkan salah satu tujuan utama dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut, melalui pelaksanaan sebagian kegiatan penyelenggaraan pendaftaran tanah, sebagai yang dikemukakan di atas, merupakan fungsi dan tugas konstitusional bagi para Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat umum nasional. Sebagai perorangan warga negara Indonesia, keikutsertaan mereka yang menjabat PPAT dalam usaha memajukan kesejahteraan umum melalui kegiatan di bidang pertanahan tersebut pun, merupakan hak konstitusional mereka masing-masing. Hak konstitusional tersebut mendapat perlindungan hukum dalam UUD RI 1945, sebagai yang dinyatakan dalam Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1), yaitu: Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya, dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

### **3. Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003**

Asosiasi Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia adalah badan hukum privat, yang dimaksudkan dalam Pasal 51 UU Nomor 24 Tahun 2003 ayat (1). Para Pemohon, sebagai perkumpulan para Pejabat Pembuat Akta Tanah, didirikan pada tanggal 22 Juni 2002, dan dinyatakan dalam Akta Notaris tanggal 22 Juni 2002 nomor 57, didaftar dalam Register yang bersangkutan di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan pada tanggal 01 Juli 2002 di bawah nomor 47/A.NOT/2002 PN Jak.Sel. dan didaftarkan sebagai Asosiasi dalam Berita Negara Republik Indonesia nomor 7A tahun 2002 dan diumumkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia tanggal 24 September 2002 nomor 77;

## **PERTIMBANGAN DIAJUKANNYA PERMOHONAN PARA PEMOHON**

Selain apa yang dikemukakan di atas, permohonan Para Pemohon tersebut didasarkan pula atas pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

### **I. Pertimbangan yuridis**

#### **FORMIL:**

Persyaratan penyerahannya tidak dipenuhi.

Dalam Pasal 8 ayat (1) dipersyaratkan bahwa Kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia, sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, P3D tersebut oleh Pemerintah tidak diserahkan. Karena persyaratan bagi penyerahannya tidak dipenuhi, maka ketentuan Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut tidak berlaku terhadap bidang pertanahan.

#### **MATERIL:**

##### **1. Bertentangan dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001**

Dalam hubungan dengan ketentuan Pasal 11 ayat (2) tersebut di atas, dalam Pasal 4 ditentukan, bahwa:

- (1) Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat.
- (2) Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain.

Desentralisasi menurut pengertian Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (selanjutnya disebut: TAP MPR RI IX/MPR/2001) bukan berupa penyerahan seluruh kewenangan kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagai yang diartikan dalam UU 27/1999, melainkan berupa pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah propinsi, kabupaten/kota dan desa yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam, sebagai yang dinyatakan dalam Pasal 4 huruf l.

Dengan demikian jelas pengertian desentralisasi / otonomi dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, bertentangan dengan pengertian produk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan diterbitkan kemudian.

## 2. Bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945

Ketentuan Pasal 11 ayat 2 UU Nomor 22 Tahun 1999 sepanjang mengenai bidang pertanahan, bertentangan dengan jiwa, semangat dan ketentuan UUD RI 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3), yang menyatakan, bahwa: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 33 ayat (3) UUD RI 1945 mendapat penjelasan otentik dalam Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA.

Pasal 1 UUPA antara lain menyatakan, bahwa:

- (1) Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia.
- (2) Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Pasal 2 UUPA menyatakan, bahwa:

- (1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini, memberi wewenang untuk:
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat 2 pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia, yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada Daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat,

sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Dalam Penjelasan Pasal 2 dinyatakan, bahwa: Ketentuan dalam ayat 4 adalah bersangkutan dengan asas otonomi dan medebewind dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Soal agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat (Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945). Dengan demikian maka pelimpahan wewenang untuk melaksanakan hak penguasaan dari Negara atas tanah itu adalah merupakan medebewind. Segala sesuatunya akan diselenggarakan menurut keperluannya dan sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional. Wewenang dalam bidang agraria dapat merupakan sumber keuangan bagi daerah itu..

Hal itu sesuai dengan apa yang ditentukan dalam Pasal 13 UU Nomor 22 Tahun 1999, bahwa Pemerintah dapat menugaskan kepada daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka pembantuan (medebewind).

## **II. Pertimbangan filosofis, sosial dan politis praktis**

1. Kriteria unsur-unsur bagi eksistensi suatu negara adalah (1) adanya rakyat/ bangsa sebagai warga negaranya, (2) adanya suatu wilayah sebagai teritoirnya dan (3) adanya kekuasaan/pemerintah yang berdaulat.

Ujud unsur kedua suatu negara, yaitu wilayah, utamanya adalah tanah. Dengan demikian jelas, bahwa masalah pertanahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut sifat dan hakikatnya merupakan kewenangan negara, dalam hal ini tugas dan kewenangan Pemerintah Pusat, menurut ketentuan dalam hukum positif, yaitu UUD RI 1945 dan hukum tanah nasional, yang pokok-pokok peraturan dasarnya diatur dalam UUPA.

2. Konsep negara kesatuan, meliputi kesatuan teritorial, baik darat, laut maupun udara. Dalam negara kesatuan, kesatuan teritorial itu disebut tanah air, yang harus berada dalam satu penguasaan, yaitu pada tingkatan tertinggi berada pada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat, yang dilaksanakan oleh dalam hal ini Pemerintah Pusat, dan tidak dibenarkan terpecah-pecah dalam berbagai kekuasaan.

Pasal 33 ayat (3) dalam UUD 1945, yang setelah mengalami berbagai amandemen oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, masih tetap dalam rumusan aslinya, menyatakan, bahwa: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Maka tidak dapat dibenarkan, apabila tanah, sebagai permukaan bumi, dikuasai sepenuhnya dalam otonomi oleh masing-masing Daerah Kabupaten dan Daerah kota, di puluhan ribu pulau besar dan kecil, yang kenyataannya sangat beragam keadaannya, demikian juga kemungkinan akan beragamnya kebijakan dan kebijaksanaan pemerintahan daerahnya serta aspirasi masyarakatnya mengenai tanah yang berada dalam penguasaannya. Hal itu akan menghambat terwujudnya kemakmuran rakyat secara adil, merata dan menyeluruh, sebagai yang diamanatkan oleh UUD RI 1945.

3. Alinea ke-empat Pembukaan UUD RI 1945 menyatakan, bahwa salah satu fungsi negara adalah fungsi kesejahteraan, yang ditegaskan dengan kata-kata: memajukan kesejahteraan umum. Tanah merupakan salah satu unsur utama untuk mensejahterakan rakyat, sehingga penguasaan bidang pertanahan oleh Pemerintah Pusat merupakan suatu hal yang bersifat *conditio sine qua non*, bagi terwujudnya kesejahteraan rakyat yang adil, merata dan menyeluruh.
4. Pasal 4 TAP MPR RI IX/MPR/2001 antara lain menyatakan, bahwa desentralisasi adalah pembagian kewenangan di tingkat nasional, daerah propinsi, kabupaten/kota dan desa atau yang setingkat, berkaitan dengan alokasi dan pengelolaan sumber daya agraria/sumber daya alam.

Otonomi bukan penyerahan kewenangan, melainkan pembagian kewenangan. Dengan penyerahan kewenangan bidang pertanahan kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota oleh UU Nomor 22 Tahun 1999, dikhawatirkan akan terbuka peluang

terjadinya disintegrasi. Sedangkan TAP MPR RI IX/MPR/2001 justru memerintahkan dipelihara dan dipertahankannya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pelaksanaan ketentuan Pasal 11 ayat (2) di bidang pertanahan, tidak akan menjamin alokasi sumber daya agraria/sumber daya alam, khususnya mengenai tanah, secara adil dan merata serta tidak pula akan menjamin terwujudnya kesejahteraan rakyat yang adil, merata dan menyeluruh, sebagai yang dimaksudkan oleh TAP MPR RI IX/MPR/2001, karena keanekaragaman keadaan daerah serta aspirasi masyarakatnya, demikian juga kemungkinan keanekaragaman kebijakan dan kebijaksanaan pemerintahan daerah yang bersangkutan di bidang pertanahan.

5. Hal-hal tersebut di atas merupakan unsur-unsur yang mendasar dan prinsipil bagi kelangsungan hidup bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sehubungan dengan itu, maka dilaksanakannya ketentuan UU 22/1999 di bidang pertanahan, bukan hanya merugikan hak dan kewenangan PPAT, baik sebagai pejabat umum nasional, maupun sebagai perorangan warga negara Indonesia, tetapi juga berdampak luas pada anggota masyarakat dan kehidupan ekonomi yang menyangkut pertanahan. Demikian itu disebabkan oleh karena pelaksanaan fungsi dan tugas konstitusional PPAT harus didasarkan atas kebijakan nasional bukan kebijakan daerah.

## **PERMOHONAN PARA PEMOHON**

Maka sehubungan dengan itu dan atas dasar alasan serta kenyataan yuridis bahwa para Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai hak dan fungsi serta tugas konstitusional, sebagai yang disyaratkan dalam Pasal 51 UU Nomor 24 Tahun 2003, Para Pemohon sebagai perkumpulan para Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan segala hormat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, untuk berkenan:

- Pertama : Menerima permohonan Para Pemohon untuk diperiksa, disidangkan dan diputuskan;
- Kedua : Memberikan Keputusan dalam permohonan Para Pemohon untuk menguji secara formil dan materiil Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya ketentuan Pasal 11 ayat 2, yang menyerahkan kewenangan di bidang pertanahan sebagai kewenangan wajib Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, dalam otonomi, terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3), sebagai berikut:

### **PRIMER:**

- Pertama : Penyerahan kewenangan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam otonomi, menurut ketentuan Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sepanjang mengenai bidang pertanahan, tidak memenuhi persyaratan sebagai yang ditentukan dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang tersebut.
- Kedua : Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya ketentuan Pasal 11 ayat (2), yang menyerahkan bidang-bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam otonomi, sepanjang mengenai bidang pertanahan, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 khususnya Pasal 33 ayat (3).

Menimbang, bahwa untuk menguatkan dalil-dalil dalam permohonannya Para Pemohon telah melampirkan bukti-bukti yang berupa:

1. Bukti P-1 : Undang-Undang R.I Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Bukti P-2 : Peraturan Pemerintah R.I Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
3. Bukti P-3 : Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas

Tanah.

4. Bukti P-4 : Surat dari Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Gubernur Propinsi dan Bupati / Walikota seluruh Indonesia No. 110-2001-KBPN tanggal 23 Januari 2001 perihal Penyampaian Keppres Nomor 10 Tahun 2001 (beserta lampirannya).
5. Bukti P-5 : Peraturan Pemerintah R.I Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.
6. Bukti P-6 : Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tanggal 9 Nopember 2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
7. Bukti P-7 : Tambahan Berita Negara R.I tanggal 29-4-2002 No. 77 tentang Pernyataan Keputusan Rapat Pendirian Asosiasi Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia disingkat ASPPAT Indonesia.
8. Bukti P-8 : Undang-undang Dasar Negara R.I Tahun 1945
9. Bukti P-9 : Putusan Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2001.
10. Bukti P-10 : Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
11. Bukti P-11 : Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.
12. Bukti P-12 : Surat Menteri Dalam Negeri R.I kepada Menko/Para Menteri dan Ketua LPND Nomor 188.2/165/SJ tanggal 27 Januari 2004 perihal Finalisasi RUU Penyempurnaan Undang-undang No. 22 / 199 tentang Pemerintahan Daerah.
13. Bukti P-13 : Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional kepala Menteri Dalam Negeri R.I Nomor 110-198 perihal Finalisasi RUU Penyempurnaan Undang-undang No. 22 / 199 tentang Pemerintahan Daerah.
14. Bukti P-14 : Draft Undang-undang No. .... Tahun ..... tentang Pemerintahan Daerah bertanggal 26 Januari 2004.
15. Bukti P-15 : Ketetapan MPR-RI No./MPR/2001 tanggal 9 Nopember 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.
16. Bukti P-16 : Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Menimbang, bahwa selain permohonan dan bukti-bukti sebagaimana tersebut diatas Para Pemohon telah mengajukan pula tambahan penjelasan masing-masing bertanggal 27 Desember 2003, 28 Januari 2004 dan 6 Pebruari 2004 serta kesimpulan bertanggal 19 Pebruari 2004 yang disampaikan melalui Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Menimbang, bahwa disamping mendengarkan keterangan Para Pemohon, dipersidangan telah didengar pula keterangan Pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Abdul Gani Abdullah, S.H, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan yang mewakili Menteri Kehakiman dan HAM selaku Kuasa dengan hak substitusi dari Presiden R.I, yang pada pokoknya memberikan keterangan sebagai berikut:

Bahwa dalam Undang-undang Pokok Agraria itu disebutkan bahwa seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Seluruh bumi dan air, ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

Bahwa di dalam undang-undang tersebut juga diatur mengenai tugas yang diberikan Pemerintah untuk mengatur perbuatan hukum mengenai tanah tersebut.

Bahwa di dalam Undang-Undang Dasar 1945 pra amandemen di dalam Pasal 33 itu memang disebutkan demikian bahwa bumi, air dan segala isinya dikuasai oleh negara dan selanjutnya dielaborasi dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria.

Bahwa paradigma yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945 pra amandemen itu berbeda dengan paradigma yang ada dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 yang sudah di amandemen atau yang disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa di dalam Undang-Undang Dasar pra amandemen yang belum diamandemen itu judul babnya memang disebut dengan atau berbunyi kesejahteraan sosial, itulah yang menjadi dasar kenapa di dalam Undang-undang Pokok Agraria juga ditetapkan seperti itu. Bahwa keseluruhannya untuk kesejahteraan rakyat. Tetapi setelah Undang-Undang Dasar itu diamandemen, itu terdapat paradigma baru bahwa judul babnya itu tidak lagi disebutkan seperti tadi tetapi berubah menjadi perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial.

Bahwa memang di dalam ayat (3) Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berjudul Bab Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan rakyat itu disebutkan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Bahwa sekalipun berbunyi demikian tapi paradigma dasar yang digunakan adalah untuk kepentingan sistem perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial seperti dimaksud di dalam judul bab tersebut. Oleh karena itu, ayat (3) dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar ini tidak bisa hanya dibaca untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat saja tetapi juga dalam konteks sistem perekonomian nasional untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Bahwa di dalam Undang-Undang Dasar disebutkan juga mengenai Pemerintahan Daerah. Hal ini dibuat undang-undang organik di dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang menyangkut soal pemerintahan daerah. Sekalipun di dalam Pasal 11 ayat (2) seperti dikemukakan oleh Pemohon disebutkan bahwa pertanahan termasuk kewenangan yang diberikan kepada daerah, Pemerintah Daerah tidak harus dianggap terpisah sama sekali dengan Pemerintah Negara Republik Indonesia. Penyelenggaraan Pemerintah Negara Republik Indonesia bagaimanapun tidak hanya terdiri dari Pemerintah Pusat tetapi juga ada Pemerintahan Daerah.

Bahwa pemerintahan daerah menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah merupakan bagian dari penyelenggaraan Pemerintah Negara. Oleh karena itu, tidak bisa dianggap bahwa apa yang dilakukan atau kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah daerah terpisah dari penyelenggaraan Pemerintah Negara. Sehingga pemberian kewenangan mengenai pertanahan kepada Pemerintahan Daerah tidaklah berarti pemberian kewenangan pertanahan yang terpisah dari penyelenggaraan Pemerintah Negara.

Oleh karena itu maka apa yang dikehendaki oleh Pasal 11 ayat (2) UU No.22 tahun 1999 itu tidak bertentangan dengan ketentuan didalam Bab XIV yang berjudul, "Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial khususnya pada ayat (3). Tetapi merupakan penjabaran lebih lanjut dari suatu paradigma baru yang dibuat oleh Undang-Undang Dasar hasil amandemen dan juga dalam sistem Pemerintahan Negara atau dalam penyelenggaraan Pemerintahan Negara.

Bahwa mengenai legal standing Para Pemohon: Para Pemohon ini adalah Asosiasi Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia atau ASPPAT Indonesia. Didalam undang-undang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa yang dibenarkan sebagai Pemohon didalam perkara dalam Mahkamah Konstitusi adalah antara lain Badan Hukum Privat. Adalah menjadi pertanyaan apakah Asosiasi Pejabat Pembuat Akta Tanah ini adalah sebuah badan hukum privat seperti yang dimaksud oleh undang-undang Mahkamah Konstitusi? Kalau dilihat dari sejarah pembuatan pasal itu didalam undang-undang Mahkamah Konstitusi badan hukum privat yang dimaksud di situ adalah rehtperson dan tidak seperti yang dimaksud didalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sebagai satu badan hukum perkumpulan.

Bahwa sekalipun demikian Pemerintah perlu menjelaskan bahwa Para Pemohon disini adalah Asosiasi Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang menurut undang-undang Mahkamah Konstitusi kalau memang ini dikatakan sebagai badan hukum privat adalah Asosiasi Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia yang hak konstitusionalnya atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang ini.

Bahwa dilihat dari uraian Para Pemohon maka ternyata bahwa bukanlah hak Asosiasi Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dirugikan hak konstitusionalnya? Tetapi yang dikemukakan Pemohon adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dirugikan hak konstitusionalnya karena berlakunya undang-undang ini terutama mengenai semua mekanisme mengenai perbuatan hukum atas tanah



itu sendiri. Melihat hal itu maka tidak terdapat konsistensi antara asosiasi itu sendiri dengan Pejabat Pembuat Akta tanah.

Bahwa kelihatannya yang dirugikan haknya dengan berlaku Undang-undang No.22 menurut Para Pemohon itu adalah para Pejabat Pembuat Akta Tanah bukan Asosiasi Pejabat Pembuat Akta Tanah. Disinilah letak persoalan hukumnya, sehingga legal standing dari Para Pemohon ini adalah ternyata tidak berdasar sama sekali. Oleh karena itu maka ini menjadi pertimbangan sehingga pada akhirnya permohonan ini ditolak.

Menimbang, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat R.I, yang diwakili oleh H. Hamdan Zoelfa, S.H dan Akil Mukhtar, S.H telah pula menyampaikan keterangan lisan didalam persidangan yang kemudian dituangkan dalam keterangan tertulis bertanggal 10 Pebruari 2004 yang pada pokoknya sebagai berikut:

Bahwa yang dimaksud dengan "formil" menurut Para Pemohon adalah "persyaratan penyerahan (urusan bidang pertanahan) tidak terpenuhi". Hal ini tidak ada kaitannya dengan hak menguji formil undang-undang yaitu mengenai pembentukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasa151 ayat (3) huruf a Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Bahwa permohonan menguji secara materiil, khusus Pasal 11 ayat (2) terhadap Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, dapat dijelaskan sebagai berikut:

Bahwa Rumusan Pasal tersebut berasal dari Pasal 10 ayat (2) RUU Pemerintahan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah. (Risalah halaman 13).

Bahwa Penjelasan umum RUU tersebut menyebutkan adanya perubahan prinsip otonomi yang semula nyata dan bertanggung jawab menjadi luas, nyata, dan bertanggung jawab. (Risalah halaman 50).

Bahwa Penjelasan Pasal 10 ayat (2) RUU menyebutkan: "Tanpa mengurangi arti dan pentingnya prakarsa Daerah dalam penyelenggaraan otonominya, untuk menghindarkan terjadinya kekosongan penyelenggaraan pelayanan dasar kepada masyarakat. Daerah Kabupaten dan Daerah Kota wajib melaksanakan kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu menurut pasal ini, sesuai dengan kondisi daerah masing-masing. Kewenangan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Khusus kewenangan Daerah Kota disesuaikan dengan kebutuhan perkotaan, antara lain pemadam kebakaran, kebersihan, pertamanan, dan tata kota".

Bahwa salah satu Fraksi pada pemandangan umum meminta penjelasan kepada Pemerintah berkaitan dengan Pasal 10 ayat (2), namun yang dipertanyakan adalah masalah agama. (Risalah halaman 134).

Bahwa berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) No. 58 tidak ada satu Fraksi-pun yang mengusulkan agar "pertanahan" dihapus.

Bahwa pembahasan DIM 58 tidak membahas masalah pertanahan.

Bahwa hak menguasai yang dimiliki negara atas tanah berdasarkan Pasal 33 UUD 1945, bukan berarti tidak mengizinkan masyarakat dapat memiliki tanah di wilayah RI. Undang-Undang mengizinkan masyarakat memiliki tanah dengan berbagai macam alas hak, seperti hak milik, hak guna bangunan, hak guna usaha, hak pakai dan sebagainya. Artinya penguasaan negara terhadap tanah adalah hak untuk mengatur, hak menentukan peruntukan dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan persediaan dan pemeliharaan. Selain pengaturan, maka terdapat kewenangan untuk mengurus masalah pertanahan terutama masalah administrasinya. Desentralisasi pada dasarnya adalah penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus. Dengan prinsip desentralisasi, Pemerintah Pusat dapat menentukan kewenangan-kewenangan yang dapat diserahkan kepada Daerah dan kewenangan-kewenangan yang tetap dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat. Berdasarkan Pasal 11 Undang-undang No. 22 Tahun 1999, kewenangan di bidang pertanahan merupakan salah satu bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Artinya Daerah Kabupaten dan Kota wajib mengatur dan mengurus masalah pertanahan dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat melalui undang-undang. Penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada daerah Kabupaten dan Kota bukan berarti penyerahan masalah tanah secara keseluruhan, karena terdapat hal-hal tertentu yang masih menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999, misalnya kebijakan mengenai perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, konservasi dan standarisasi nasional.

Bahwa daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Demikian pula Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan bagian dari organisasi negara yang tidak dapat dipisahkan dan masing-masing tidak berdiri sendiri. Artinya Pemerintah Daerah juga merupakan bagian dari negara.

Bahwa hak konstitusional Para Pemohon, yang dalam hal ini adalah Asosiasi Pejabat Pembuat Akta Tanah, tidak terdapat di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Berbeda dengan kewenangan lembaga negara seperti Presiden MPR, DPR, DPD, MK, MA, dan BPK yang secara tegas bersumber dari UUD 1945. Kewenangan PPAT bersumber dari undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.

Bahwa pengaturan mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah diatur secara tersendiri dalam peraturan perundang-undangan lain dan tidak ada kaitannya dengan UU No. 22 Tahun 1999. Peraturan tersebut adalah Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang mengatur antara lain Tugas Pokok dan Kewenangan PPAT, Daerah Kerja PPAT. Peraturan tersebut juga mengatur adanya PPAT sementara, yaitu Camat atau Kepala Desa dan PPAT Khusus, yaitu Kepala Kantor Pertanahan.

Menimbang, bahwa untuk menyingkat uraian putusan ini maka segala sesuatu yang tertera dalam berita acara persidangan dianggap telah termasuk dan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari putusan ini.

### **PERTIMBANGAN HUKUM**

Menimbang, bahwa maksud dan tujuan permohonan Para Pemohon adalah sebagaimana tersebut di atas.

Menimbang, bahwa sebelum mempertimbangkan tentang pokok perkara sebagaimana dimohonkan oleh Para Pemohon, Mahkamah Konstitusi perlu lebih dahulu menetapkan:

1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa permohonan Para Pemohon a quo;
2. Kedudukan hukum (legal standing) para Para Pemohon a quo.

Menimbang, bahwa terhadap kedua hal tersebut Mahkamah Konstitusi akan mempertimbangkannya sebagai berikut:

#### **I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI.**

Para Pemohon mengajukan permohonan pengujian UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, yang diundangkan sebelum perubahan pertama UUD 1945 yaitu pada tanggal 7 Mei 1999. Pasal 132 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa pelaksanaan undang-undang ini secara efektif selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sejak diundangkan, dan Pasal 134 UU No. 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa undang-undang ini mulai berlaku sejak diundangkan.

Para Anggota Majelis Hakim mempunyai pendapat yang berbeda terhadap permohonan yang diajukan oleh Para Pemohon dengan adanya Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 yang menyatakan bahwa undang-undang yang dapat dimohonkan untuk dimohonkan pengujian adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan pertama UUD 1945.

- (1) Sebagian besar Hakim berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa permohonan berdasarkan pada alasan sebagai berikut:

Dasar kewenangan Mahkamah Konstitusi terdapat dalam UUD 1945, yaitu pada Pasal 24C ayat (1) yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum". Pasal ini tidak mencantumkan pembatasan terhadap undang-undang yang dapat diuji oleh Mahkamah Konstitusi atas dasar saat pengundangan. Meskipun Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003 termasuk dalam Bab Hukum Acara, namun secara substansi Pasal ini membatasi kewenangan Mahkamah Konstitusi yang dicantumkan dalam Undang-undang Dasar. Dengan demikian substansi Pasal

50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 bertentangan dengan Pasal 24C Undang-undang Dasar.

Para Pemohon dalam permohonannya tidak mengajukan pengujian materiil terhadap Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003, oleh karenanya Mahkamah Konstitusi tidak dapat melakukan pengujian Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003 atas inisiatif sendiri. Dengan memberlakukan Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003, berarti Mahkamah Konstitusi harus menolak untuk memeriksa setiap permohonan terhadap undang-undang yang diundangkan sebelum perubahan Undang-Undang Dasar, maka Mahkamah Konstitusi menerapkan aturan yang bertentangan dengan Undang-undang Dasar. Sumber hukum yang tertinggi dalam sistem hukum di Indonesia adalah UUD 1945, dan oleh karenanya semua peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan sumber hukum yang tertinggi tersebut. Undang-undang yang mengandung substansi bertentangan dengan Undang-undang Dasar serta merugikan hak konstitusional warga negara, namun masih tetap berlaku karena adanya Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003, akan menimbulkan ketidakadilan dalam sebuah sistem hukum karena adanya standar ganda, yaitu yang satu berdasarkan UUD 1945 yang telah mengalami perubahan dan telah menjadi sumber hukum tertinggi di Indonesia, sedangkan yang lain tidak berdasarkan UUD 1945 yang telah mengalami perubahan. Ketidakadilan tersebut akan menyebabkan ketidakpastian hukum pada perlindungan hak-hak warga negara. Dengan berdasarkan kewenangan yang ada, sebagian besar hakim anggota Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 dapat dikesampingkan penerapannya pada kasus yang diajukan oleh Para Pemohon. Oleh karenanya Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pemohon untuk melakukan uji materiil terhadap UU No. 22 Tahun 1999 yang diundangkan sebelum perubahan UUD 1945.

- (2) Dengan alasan yang berbeda, seorang Hakim Konstitusi berpendapat bahwa dengan memperhatikan Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 beserta penjelasannya permohonan Pemohon sebenarnya tidak dapat diterima, karena undang-undang yang menjadi obyek permohonan adalah undang-undang yang diundangkan sebelum perubahan pertama UUD 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999 yaitu undang-undang yang diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60). Aturan Peralihan Pasal 1 UUD 1945 berbunyi "Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini", sehingga perubahan sesuatu undang-undang hanya dapat dilakukan oleh lembaga negara yang diberi kewenangan oleh UUD 1945 (DPR dan Presiden), bukan oleh lembaga negara lain (Mahkamah Konstitusi). Namun Pasal 132 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 berbunyi "Pelaksanaan undang-undang ini dilakukan secara efektif selambat-lambatnya dalam waktu 2 (dua) tahun sejak ditetapkannya undang-undang ini." Dengan memperhatikan Pasal 132 ayat (2) dan implementasi UU Nomor 22 Tahun 1999, tidak harus dilihat kapan undang-undang tersebut diundangkan, tetapi harus dilihat kapan undang-undang tersebut secara efektif berlaku di masyarakat. Berarti semenjak itu undang-undang tersebut mempunyai dasar hukum dalam pergaulan masyarakat. Dengan memperhatikan alasan di atas, Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003, permohonan Pemohon dalam perkara Nomor 009/PUU-I/2003 dapat dimohonkan untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi.

- (3) Terdapat pula Hakim Mahkamah Konstitusi yang berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk memeriksa permohonan Para Pemohon a quo menyampaikan alasan-alasan sebagai berikut:

Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003 adalah mengikat Mahkamah Konstitusi karena materinya adalah materi hukum acara sehingga tidak dapat dikesampingkan. Pembuat undang-undang berhak untuk membuat ketentuan yang berisikan Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003, karena dalam Pasal 24C (6) UUD 1945 dinyatakan bahwa: "Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang".

Dengan demikian substansi Pasal 50 UU Nomor 24 Tahun 2003 adalah substansi yang oleh Undang-Undang Dasar diberikan kepada pembuat undang-undang untuk mengaturnya. Meskipun pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 secara efektif selambat-lambatnya 2 (dua) tahun sejak diundangkan yaitu pada tanggal 7 Mei 2001, yang berarti setelah perubahan UUD 1945, namun karena telah diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999, maka berarti termasuk undang-undang yang diundangkan sebelum perubahan UUD 1945. Hakim anggota yang mendasarkan pendapatnya pada alasan ini berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi tidak berwenang untuk melakukan pengujian terhadap UU No. 22 Tahun 1999.

## **II. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING)**

ASPPAT Indonesia adalah sebuah organisasi yang beranggotakan orang-perorangan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 kedudukan Para Pemohon adalah sebagai perorangan warga negara Indonesia atau kelompok perorangan warga negara Indonesia.

Permohonan Para Pemohon didasarkan pada adanya kekhawatiran Para Pemohon apabila Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 akan dilaksanakan.

Kekhawatiran tersebut didasarkan atas pendapat Para Pemohon bahwa:

- (a) Dengan adanya Pasal 11 ayat (2) undang-undang a quo daerah akan mempunyai kewenangan yang luas di bidang pertanahan. Kewenangan yang luas tersebut menurut Para Pemohon dikhawatirkan akan menimbulkan akibat adanya pluralisme dalam hukum pertanahan di Indonesia, sehingga akan menghapuskan hukum tanah yang bersifat nasional;
- (b) Hapusnya hukum tanah nasional yang digantikan oleh hukum tanah yang sifatnya kedaerahan akan bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, karena menurut Para Pemohon penguasaan atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya haruslah dilakukan oleh pemerintah pusat. Dengan diberikannya kewenangan yang luas kepada daerah dalam bidang pertanahan menurut Para Pemohon akan dapat menimbulkan disintegrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- (c) Timbulnya kewenangan daerah yang sangat kuat dalam bidang pertanahan disebabkan oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 memberikan urusan tersebut kepada daerah secara otonomi sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 11 ayat (2). Sesuai dengan asas negara kesatuan dan sesuai dengan semangat dan jiwa yang terkandung dalam UUD 1945, pemberian urusan pertanahan seharusnya tidak dengan cara pemberian otonomi melainkan dengan cara tugas pembantuan (medebewind), sehingga Pasal 11 ayat (2) bertentangan dengan jiwa dan semangat negara kesatuan sebagaimana terdapat dalam UUD 1945.
- (d) Apabila terdapat pluralisme hukum tanah sebagai akibat Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999, maka Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat yang diangkat oleh Pemerintah Pusat akan sangat dirugikan karena Pemerintah Daerah dapat membuat peraturan daerahnya sendiri.

Di samping menyampaikan dasar-dasar kekhawatiran-nya apabila Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 dilaksanakan, Para Pemohon juga menyampaikan fakta yang mempunyai kaitan dengan Pasal 11 ayat (2) UU a quo sebagai berikut:

- (a) Bahwa hingga saat ini Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999 belum dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 yakni Pemerintah Pusat harus menyerahkan atau mengalihkan pembiayaan, personalia, peralatan dan dokumen sepanjang mengenai pertanahan kepada Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat dalam hal ini Presiden telah menerbitkan Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan, pada tanggal 7 Januari 2001 yang isinya menyatakan bahwa peraturan, keputusan, instruksi, dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang telah ada masih berlaku sebelum ditetapkan peraturan yang baru berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000.

- (b) (b). Bahwa Menteri Dalam Negeri pada tanggal 23 Januari 2001 mengirim surat kepada Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia yang intinya menyatakan bahwa Keputusan Presiden No 10 Tahun 2001 dimaksudkan untuk menciptakan unifikasi peraturan pertanahan, sehingga tidak diperkenankan bagi daerah untuk menerbitkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah mengenai pertanahan yang bertentangan dengan peraturan yang ada. Kewenangan di bidang pertanahan khususnya berkaitan dengan aspek hukum pertanahan, bagi terwujudnya unifikasi hukum pertanahan dan kepastian hukum di bidang pertanahan, tetap menjadi wewenang Pemerintah Pusat.
- (c) Bahwa Presiden telah menerbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Dalam Pasal 2 KEPPRES ini dinyatakan bahwa sebagian kewenangan di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota yang meliputi: (a) pemberian ijin lokasi, (b) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan, (c) penyelesaian sengketa tanah garapan, (d) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, (e) penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee, (f) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; (g) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong, (h) pemberian ijin membuka tanah (i) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.
- (d) Bahwa Departemen Dalam Negeri telah menyusun naskah Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah yang dimaksud sebagai penyempurnaan terhadap UU No 22 Tahun 1999. Dalam naskah yang disusun oleh Departemen Dalam Negeri tersebut untuk masalah tanah telah diminta pendapat Kepala Badan Pertanahan Nasional. Pendapat Kepala Badan Pertanahan Nasional atas permintaan pendapat tersebut menyarankan agar bidang pertanahan tidak termasuk dalam urusan yang diserahkan kepada daerah.

Dengan mempertimbangkan hal-hal sebagaimana tersebut di atas serta praktek yang berlangsung selama ini terbukti Pasal 11 ayat (2) UU No.22 Tahun 1999 tidak menimbulkan pengaruh langsung kepada Para Pemohon, karena tidak terjadi perubahan sama sekali dalam hukum pertanahan khususnya yang berkaitan dengan kepentingan Para Pemohon sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pemohon tidak dirugikan kepentingannya hingga saat ini, dan dengan demikian kekhawatiran pemohon terlalu dini (premature), apalagi UU Nomor 22 Tahun 1999 akan dilakukan perubahan, termasuk di dalamnya Pasal 11 ayat (2). Dalam kaitan ini, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa materi permohonan Para Pemohon layak mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dari pembuat undang-undang dalam penyempurnaan UU Nomor 22 Tahun 1999;

Bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas Mahkamah Konstitusi berpendapat:

1. Permohonan Para Pemohon berada dalam lingkup wewenang Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus,nya,
2. Kepentingan Para Pemohon tidak dirugikan oleh Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999, karena permohonan Para Pemohon hanya didasarkan atas kekhawatiran yang masih premature;

Memperhatikan Pasal 51 dan Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

#### **MENGADILI:**

– Menyatakan permohonan Para Pemohon tidak dapat diterima (Niet ontvankelijk verklaard)

Demikian diputuskan dalam rapat permusyawaratan pleno yang dihadiri oleh 9 (sembilan) Hakim Mahkamah Konstitusi pada hari: Kamis tanggal 25 Maret 2004, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada hari Jum'at tanggal 26 Maret 2004, oleh

kami Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H selaku Ketua merangkap Anggota didampingi oleh, Prof. H.A.S. Natabaya, SH., LL.M., H. Achmad Roestandi, SH., Dr. Harjono, SH., MCL, MH, Prof. H. Abdul Mukthie Fadjar, S.H, MS, Maruarar Siahaan, SH, Soedarsono, SH masing-masing sebagai anggota dan dibantu oleh Teuku Umar, SH sebagai Panitera Pengganti serta dihadiri oleh Para Pemohon dan Kuasanya.

KETUA,

Ttd.

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.

ANGGOTA-ANGGOTA,

Ttd.

Prof. H.A.S. Natabaya, SH., LL.M.

Ttd.

Dr. Harjono, SH., MCL.

Ttd.

Maruarar Siahaan, SH.

Ttd.

H. Achmad Roestandi, SH.

Ttd.

Prof. H.A. Mukthie Fadjar, SH, MS.

Ttd.

Soedarsono, SH.

PANITERA PENGGANTI,

Ttd.

Teuku Umar, SH.