

3-31-2021

Keberlakuan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 Berdasarkan Teori Perundang-Undangan

Grace Monika Harijanto
gracemonika23@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/notary>



Part of the [Land Use Law Commons](#)

Recommended Citation

Harijanto, Grace Monika (2021) "Keberlakuan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 Berdasarkan Teori Perundang-Undangan," *Indonesian Notary*: Vol. 3, Article 24.

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/notary/vol3/iss1/24>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Notary by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Keberlakuan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 Berdasarkan Teori Perundang-Undangan

Cover Page Footnote

1Indonesia, Undang-Undang Hak Tanggungan Beserta Benda- Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, UU Nomor 4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632, Ps. 1 Angka 1. 2 Salim, HS, Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia, ed. 1, cet. 7, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 97. 3 Perjanjian tambahan yang berlaku dan absah sesuai perjanjian pokok; perikatan tambahan yang mengikuti perikatan pokok, yang mana perikatan accessoire menjadi pemenuhan perikatan pokok. Misalnya perjanjian utang-piutang (perjanjian atau perikatan kebenaran sesuatu yang ditandatangani oleh orang yang berkepentingan). 4M. Kohidin, Hukum Jaminan (Hak-Hak Jaminan, Hak Tanggungan, dan Eksekusi Hak Tanggungan), Cet. 2, (Surabaya: Laksbang Yustitia Surabaya, 2017), hlm. 84. 5Siti Malikhatun Badriyah, "Problematika Pembebanan Hak Tanggungan Dengan Objek Tanah Yang Belum Bersertipikat," Masalah-Masalah Hukum, 45.3 (2016), hlm. 177. 6 Salim, Perkembangan Hukum, hlm. 97-98. 7Indonesia, Undang-Undang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, UU Nomor 4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632, Ps. 7. 8 Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaan, (Jakarta: Djambatan, 1999), hlm. 402. 9Arie Hutagalung, "Praktek Pembebanan dan Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan Di Indonesia", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Volume 38 Nomor.2, (Juni 2008), hlm. 151.

KEBERLAKUAN PERATURAN MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/ KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 5 TAHUN 2020 BERDASARKAN TEORI PERUNDANG-UNDANGAN

Grace Monika Harijanto, Yuli Indrawati, Fransiskus Xaverius Arsin Lukman

Abstrak

Artikel ini membahas mengenai Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik yang mulai diberlakukan pada tahun 2020 dan menjadi landasan penyelenggaraan hak tanggungan elektronik. Penyelenggaraan hak tanggungan elektronik saat ini masih belum sempurna dan regulasi yang tersedia masih belum konsisten. Permasalahan di dalam penelitian adalah mengenai pengaturan Hak Tanggungan Elektronik dalam Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 ditinjau berdasarkan teori peraturan perundang-undangan. Untuk menjawab permasalahan tersebut digunakan metode penelitian hukum yuridis normatif dengan tipe penelitian eksplanatoris. Hasil analisis penelitian ini adalah keberadaan Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 kurang memadai dan tidak sesuai dengan teori peraturan perundang-undangan dan pemberlakuannya kurang tepat karena mengalami konflik hukum dengan UUHT sebagai peraturan perundang-undangan yang melandasi hukum jaminan mengenai hak tanggungan. Kementerian Agraria dan Tata Ruang perlu mempertimbangkan produk hukum yang lebih pasti yaitu peraturan pemerintah agar tidak terjadi inkonsistensi hukum. Pihak yang merasa terdampak dan dirugikan dengan ditetapkan peraturan menteri tersebut dapat mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Agung atau juga dengan mediasi kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Kata Kunci : Hak Tanggungan Elektronik, Teori Perundang-undangan

Abstract

This article discusses The Regulation of Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/ National Land Agency (ATR/BPN) Number 5 of 2020 Concerning Electronically Integrated Mortgage Right Service which come enacted in 2020 and becoming the legal basis for implementing electronic mortgage rights. The implementation of electronically mortgage right currently is still not consistent. The problems in the research are about the regulation of electronic mortgage right in The Regulation of Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/ National Land Agency Number 5 of 2020 reviewed based on the statutory theory. To answer these problems, a juridical normative legal research method is used with explanatory research typology. The analysis result of this research is the existence of The Regulation of Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/ National Land Agency Number 5 of 2020 is not in accordance with the legislation theory and the implementation is not right due to legal conflict with UUHT as legislation that underlie guarantee law about mortgage right. The Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning needs to consider more certain legal product

which is Government Regulation so that legal inconsistency do not occur. Those affected by the Ministry Regulation can submit judicial review to the Supreme Court or through mediation the the Ministry of Law and Human Rights.

Keyword : Electronic Mortgage Right, Statutory theory

1. PENDAHULUAN

Pelaksanaan hak tanggungan elektronik baru terlaksana di tahun 2020. Tampak perubahan signifikan peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan kreditor dalam proses pembebanan hak tanggungan secara elektronik yang disediakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Saat ini penyelenggaraan pembebanan hak tanggungan elektronik masih belum berjalan dengan sempurna serta pengaturannya masih belum jelas. Hal ini disebabkan pengaturan mengenai hak tanggungan elektronik belum diatur secara komprehensif dan konsisten dalam produk hukum yang pasti dan peraturan yang ada yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik kurang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.

Hak tanggungan merupakan hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.¹ Menurut Budi Harsono hak tanggungan diartikan sebagai penguasaan hak atas tanah, berisi kewenangan bagi kreditor untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dijadikan agunan. Tetapi bukan untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, melainkan untuk menjualnya jika debitur cedera janji dan mengambil dari hasilnya seluruhnya atau sebagian sebagai pembayaran lunas utang debitur kepadanya.²

Sebagai suatu hak yang bersifat *accessoir*³, lahirnya hak tanggungan didasarkan pada adanya perjanjian pokok, yaitu perjanjian utang-piutang. Pemberian hak tanggungan didahului oleh janji debitur untuk memberikan hak tanggungan kepada kreditor sebagai jaminan pelunasan utang. Janji tersebut dituangkan dan merupakan bagian tak terpisahkan dari perjanjian utang piutang.⁴ Debitur membebankan hak tanggungan terhadap hak atas tanah

¹ Indonesia, *Undang-Undang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*, UU Nomor 4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632, Ps. 1 Angka 1.

² Salim, HS, *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*, ed. 1, cet. 7, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 97.

³ Perjanjian tambahan yang berlaku dan absah sesuai perjanjian pokok; perikatan tambahan yang mengikuti perikatan pokok, yang mana perikatan *accessoire* menjadi pemenuhan perikatan pokok. Misalnya perjanjian utang-piutang (perjanjian atau perikatan kebenaran sesuatu yang ditandatangani oleh orang yang berkepentingan).

⁴ M. Kohidin, *Hukum Jaminan (Hak-Hak Jaminan, Hak Tanggungan, dan Eksekusi Hak Tanggungan)*, Cet. 2, (Surabaya: Laksbang Yustitia Surabaya, 2017), hlm. 84.

dikarenakan adanya kebutuhan akan pelunasan utang. Oleh karena keterbatasan akan finansial, maka dari itu debitur melakukan peminjaman uang kepada kreditor dengan menggunakan fasilitas kredit. Namun untuk memberikan fasilitas kredit, kreditor tidak dapat mempercayai debitur secara utuh dikarenakan banyak debitur yang ingkar janji (wanprestasi) dalam pelunasan utang tersebut. Oleh karena itu sebelum kredit disetujui, maka dilakukan analisis secara seksama terhadap calon debitur. Dalam perjanjian kredit di bank, jaminan utama berupa keyakinan bahwa debitur akan sanggup membayar angsuran.⁵

Untuk mengurangi resiko wanprestasi dari debitur, kreditor memberikan persyaratan pemberian fasilitas kredit yaitu dengan cara penjaminan. Terdapat berbagai jenis jaminan atas utang yang dikenal di Indonesia yaitu antara lain, jaminan hak tanggungan, jaminan fidusia dan jaminan hipotik. Dalam penelitian ini akan dibahas secara khusus mengenai hak tanggungan. Hak tanggungan mempunyai beberapa ciri-ciri pokok, yaitu:⁶

1. Memberikan kedudukan yang diutamakan atau mendahului kepada pemegangnya atau yang dikenal dengan *droit de preference*;
2. Selalu mengikuti objek yang dijamin dalam tangan siapapun benda itu berada atau disebut dengan *droit de suite*. Keistimewaan ini ditegaskan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, untuk selanjutnya disebut UUHT.⁷ Ini berarti bahwa kreditor pemegang hak tanggungan tetap berhak menjual lelang benda tersebut, biarpun sudah dipindahkan haknya kepada pihak lain (*droit de suite*)⁸;
3. Memenuhi asas spesialisitas dan publisitas sehingga dapat mengikat pihak ketiga dan memberikan kepastian hukum bagi pihak yang berkepentingan;
4. Mudah dan pasti dalam pelaksanaan eksekusinya. Dalam UUHT memberikan kemudahan dan kepastian kepada kreditor dalam pelaksanaan eksekusi.

Hak atas tanah yang dapat dijadikan objek hak tanggungan berdasarkan KUHPerdara antara lain hak milik, hak guna bangunan, dan hak guna usaha. Berbeda halnya dalam UUHT tidak hanya pada ketiga hak atas tanah tersebut yang dijadikan objek hak tanggungan, dalam Pasal 4 sampai Pasal 7 Undang-undang tersebut telah ditunjuk secara tegas hak atas tanah yang dapat dijadikan jaminan utang. Pasal 4 UUHT menetapkan obyek Hak Tanggungan sebagai berikut:⁹

1. Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan;
2. Hak Pakai atas Tanah Negara, yang menurut ketentuan yang berlaku wajib di daftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan;
3. Hak atas tanah berikut bangunan, tanaman dan hasil karya yang telah ada atau akan ada yang merupakan milik pemegang hak atas tanah yang pembebanannya dengan tegas dinyatakan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) yang bersangkutan.

⁵Siti Malikhatun Badriyah, "Problematisasi Pembebanan Hak Tanggungan Dengan Objek Tanah Yang Belum Bersertipikat," *Masalah-Masalah Hukum*, 45.3 (2016), hlm. 177.

⁶ Salim, *Perkembangan Hukum*, hlm. 97-98.

⁷Indonesia, *Undang-Undang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*, UU Nomor 4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632, Ps. 7.

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaan*, (Jakarta: Djambatan, 1999), hlm. 402.

⁹Arie Hutagalung, "Praktek Pembebanan dan Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan Di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 38 Nomor.2, (Juni 2008), hlm. 151.

Apabila bangunan, tanaman dan hasil karya tidak dimiliki oleh pemegang hak atas tanah, pembebasan HT dilakukan dengan penandatanganan serta pada APHT yang bersangkutan oleh pemiliknya atau yang diberi kuasa untuk itu olehnya dengan akta otentik;

4. Bangunan Rumah Susun dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) yang berdiri di atas tanah HM, HGB, atau Hak Pakai yang diberikan oleh Negara (Pasal 27 jo UU 16/1985).

Mengenai subjek Hak Tanggungan ini diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 9 UUHT, dari ketentuan dua pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa yang menjadi subjek hukum dalam hak tanggungan adalah subjek hukum yang terkait dengan perjanjian pemberi hak tanggungan. Di dalam suatu perjanjian hak tanggungan ada dua pihak yang mengikatkan diri, yaitu sebagai berikut:¹⁰

1. Pemberi Hak Tanggungan, yaitu orang atau pihak yang menjaminkan objek hak tanggungan (debitur);
2. Pemegang Hak Tanggungan, yaitu orang atau pihak yang menerima Hak Tanggungan sebagai jaminan dari piutang yang diberikannya (kreditor).

Selain kreditor dan debitur, peran penting lain berasal dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai lembaga pendaftaran hak-hak atas tanah. Salah satu tugas BPN yaitu melaksanakan pendaftaran tanah secara nasional yang merupakan bagian dari penatagunaan tanah, air, udara dan sumber daya alam lainnya yang dikecualikan dari otonomi daerah (Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 22 tahun 1999). Dalam praktik penataan bidang pertanahan yang menjadi wewenang BPN dapat berwujud pada pengendalian penggunaan dan penguasaan tanah melalui penetapan hak atas tanah yang berujung pada penerbitan sertifikat tanah. PP Nomor 24 Tahun 1997 yang merupakan peraturan pelaksana Pasal 19 UUPA, pejabat yang berwenang menetapkan dan menerbitkan sertifikat tanah (termasuk sertifikat Hak Tanggungan yang mempunyai titel eksekutorial) yaitu Kepala Kantor Pertanahan.

Untuk membebaskan hak atas tanah, kreditor maupun debitur tidak dapat melakukannya sendiri dan tidak dapat berjalan tanpa peran dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), karena untuk melaksanakannya pemerintah mewajibkan untuk membuat akta Pemberian Hak Tanggungan sesuai dengan Pasal 1 Angka 5 jo. Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan. Telah dijabarkan di atas definisi PPAT yaitu pejabat yang berwenang membuat akta autentik yang berkaitan dengan pemindahan, pembebanan, pemberian kuasa hak tanggungan. Tidak ada pejabat lain yang berwenang untuk membuat akta terkait hak tanggungan selain PPAT itu sendiri.

Baru-baru ini, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional membangun sistem Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik. Sistem ini digunakan untuk memproses pelayanan Hak Tanggungan dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah melalui sistem elektronik yang dapat diakses oleh masyarakat. Dengan adanya sistem ini diharapkan dapat membantu meningkatkan kinerja dan kualitas pelayanan pertanahan, khususnya dalam pelayanan Hak Tanggungan.¹¹ Pelaksanaan Pelayanan Hak

¹⁰ Adrian Sutedi, *Hukum Hak Tanggungan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 54.

¹¹ Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Direktorat Jenderal Hubungan Hukum Keagrariaan, *Petunjuk Teknis Nomor 2/Juknis-400.HR.02/IV/2020 Tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik*.

Tanggungjawab Terintegrasi Secara Elektronik wajib diterapkan secara nasional oleh seluruh Kantor Pertanahan di wilayah Republik Indonesia mulai tanggal 8 Juli 2020.

Sebelumnya Kementerian ATR/KBPN telah menetapkan Peraturan serupa yang tertuang dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019. Namun dengan ditetapkannya peraturan tersebut mendapatkan banyak pertentangan dari masyarakat dan penggunaannya, dikarenakan terdapat pasal-pasal yang tidak sesuai dengan pelaksanaan hak tanggungan yang telah berjalan secara konvensional dan menjadi kebiasaan. Pengaturan dalam Peraturan Menteri ATR/KBPN No 9 tahun 2019 yang cukup krusial, yaitu pada Pasal 9 ayat (5), pendaftaran Hak Tanggungan secara elektronik hanya dimungkinkan terhadap pemberi Hak Tanggungan yang harus oleh debitur sendiri.

Ketika hak tanggungan dilakukan secara konvensional, debitur yang akan menjaminkan hak atas tanah untuk memperoleh pelunasan utang tertentu belum tentu merupakan pemegang hak atas tanah tersebut. Bisa jadi pemegang hak atas tanah untuk dibebankan hak tanggungan adalah pasangan, anggota keluarga debitur tersebut atau bahkan pihak ketiga. Ada pula ketentuan Pasal 3 ayat (2) yang kurang tepat dan menimbulkan ketidakpastian serta kerancuan bagi pembaca, karena memperbolehkan hak tanggungan dimohonkan secara elektronik maupun konvensional. Terdapat ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Menteri ATR/KBPN No 9 tahun 2019 yang tidak sesuai dengan kebiasaan pelaksanaan hak tanggungan yang telah berlangsung selama ini di masyarakat.

Pendaftaran hak tanggungan melalui media elektronik berdasarkan Peraturan Menteri ATR/KBPN No 9 tahun 2019 ini mengalami suatu norma konflik dengan Undang-Undang Hak Tanggungan yang mana masih tetap berlaku walaupun Peraturan Menteri ATR/KBPN No 9 tahun 2019 juga diberlakukan.¹² Norma konflik ini timbul dikarenakan dalam UUHT pendaftaran tidak dilakukan melalui media elektronik melainkan dengan mengirimkan akta dan warkah lain yang diperlukan itu disampaikan ke Kantor Pertanahan melalui petugasnya atau dikirim melalui pos tercatat. Pasal 13 ayat (2) “PPAT wajib mengirimkan APHT dan dokumen lainnya kepada Kantor Pertanahan.”¹³

Untuk dapat menyelenggarakan pelayanan secara optimal, di tahun 2020 kementerian Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional telah menetapkan peraturan mengenai Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik untuk menggantikan Peraturan Menteri ATR/KBPN No 9 tahun 2019. Peraturan tersebut termaktub dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2020. Saat ini Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 tersebut sudah menghapus dan mengubah beberapa pasal krusial yang menjadi banyak perdebatan tersebut.

Sebelumnya Peraturan Menteri ATR/KBPN No 9 tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik yang dirasa belum mengatur mengenai hak tanggungan secara menyeluruh, begitu pula dengan penetapan Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 tahun 2020 masih belum sepenuhnya harmonis dan sinkron dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 sebagai pertimbangan dalam menetapkan peraturan menteri mengenai pelayanan hak tanggungan terintegrasi secara elektronik. UUHT dibuat dengan pertimbangan, bahwasannya perlu dibentuk Undang-Undang yang mengatur Hak Tanggungan atas tanah

¹² I Wayan Jody Bagus Wiguna, “Tinjauan Yuridis Terkait Pendaftaran Hak Tanggungan Secara Elektronik,” *Jurnal Hukum Kenotariatan*, Volume 05 Nomor 01 (April 2020), hlm. 85.

¹³ Indonesia, *Undang-Undang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*, UU Nomor 4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632, Ps. 13 Ayat (2).

beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Perancang Undang-Undang secara matang telah memikirkan agar peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak bertentangan satu sama lain. Selain itu, muatan mengenai pelayanan hak tanggungan elektronik serta dokumen elektronik tidak dikenal di dalam Undang-Undang Hak Tanggungan.

Walaupun UUPA dan UUHT sejajar, namun UUHT tetap menjadikan UUPA sebagai acuan dasar dalam mengatur hak tanggungan. UUPA sendiri melandaskan UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya khususnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Setiap peraturan yang dibuat tentu harus memperhatikan aturan-aturan terkait, terutama aturan di atasnya yang termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Hierarki peraturan perundang-undangan memiliki arti penting mengingat hukum adalah sah jika hukum tersebut dibentuk atau disusun oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dengan berdasarkan norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih rendah tidak akan bertentangan dengan norma yang lebih tinggi sehingga tercipta suatu kaedah hukum yang berjenjang atau hierarki.¹⁴ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:¹⁵

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Lalu, berada diposisi mana peraturan menteri dalam hierarki peraturan perundang-undangan? Begitu banyak opini pro-kontra terkait hal tersebut, sehingga kedudukan Peraturan Menteri ini akan dibahas lebih lanjut dalam penelitian ini. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan, harus memperhatikan bahwasannya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Hal ini dimaksud agar terhindar dari disharmonisasi antara peraturan perundang-undangan.

Ketika suatu aturan ditetapkan/diundangkan, baik masyarakat ataupun setiap pihak yang terdampak atas ditetapkannya aturan tersebut dianggap mengetahui hukum yang berlaku (Asas Fiksi Hukum).¹⁶ Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 ini, jangan sampai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang telah berlaku dan ada di masyarakat. Selain itu Menteri Agraria dan Tata Ruang membentuk peraturan menteri sebagai landasan pengaturan hak tanggungan elektronik, sebagai pengaturan lanjutan dari pengaturan

¹⁴ Bayu Dwi Anggono, “Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya,” *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47, No. 1, (Januari 2018), hlm. 5.

¹⁵ Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 7 ayat (1).

¹⁶ Di mana setiap orang dianggap telah mengetahui tentang hukum, baik yang baru disahkan atau yang sudah lama.

hak tanggungan dalam UUHT, tentu saja sudah semestinya sinkron dan harmonis dengan UUHT.

Aturan hukum dibuat dengan tujuan untuk memberikan solusi atas suatu permasalahan, atau untuk mengatur sesuatu yang belum diatur, namun aturan yang ditetapkan seharusnya juga melihat siapa yang akan terdampak oleh aturan tersebut. Mengenai hak tanggungan ini, yang terdampak adalah masyarakat umum, kreditor maupun PPAT. Apakah penetapan peraturan menteri adalah produk hukum yang sesuai yang telah melibatkan pihak-pihak terdampak dalam pembentukannya?

Adanya pengaturan hukum mengenai pelayanan hak tanggungan secara elektronik saat ini dirasa belum sesuai, belum konsisten dan masih tumpang tindih dengan peraturan-peraturan perundang-undangan yang menjadi tumpuannya. Hal ini menimbulkan kebingungan serta ketidakpastian bagi pihak yang terlibat dalam penyelenggara maupun pengguna layanan hak tanggungan elektronik, terutama kreditor dan PPAT dalam perannya untuk melakukan pembebanan hak tanggungan secara elektronik.

2. PEMBAHASAN

Pada tahun 2019, menjadi tahun ditetapkannya peraturan menteri mengenai pelayanan hak tanggungan elektronik. Tetapi peraturan ini hanya bertahan 1 (satu) tahun hingga diubahnya peraturan menteri tersebut. Pada saat ditetapkan Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 9 Tahun 2019, sistem pelayanan dan mekanisme hak tanggungan masih dilakukan secara konvensional, namun sedikit demi sedikit mulai beralih ke sistem terintegrasi secara elektronik. Tidak semua kantor pertanahan di Indonesia menerapkan pelayanan hak tanggungan secara elektronik di tahun 2019, tergantung pada kesiapan masing-masing kantor pertanahan. Dalam 1 (satu) tahun penetapan dan penyelenggaraan Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 9 Tahun 2019, terjadi berbagai polemik dan keluhan terhadap isi dari peraturan tersebut yang disebabkan adanya pasal-pasals yang perlu dikritisi dan diubah karena bertentangan dengan kebiasaan, bahkan tidak sedikit yang merasa Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 9 Tahun 2019 ini tidak sesuai dengan ketentuan di dalam UUPA dan UUHT.

Pasal yang dianggap krusial sehingga ditentang oleh banyak pihak adalah Pasal 9 ayat (5) Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 9 Tahun 2019 berbunyi “Persyaratan berupa Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun harus atas nama debitur.” Arti dari ayat ini sendiri adalah bahwa pemilik hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan menjaminkan hak tanggungan adalah debitur itu sendiri. Sehingga apabila pemberi hak tanggungan (pemilik hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun) bukan debitur, maka tidak dapat menggunakan layanan hak tanggungan elektronik. Jikapun bisa harus mengajukan secara manual. Sehingga pasal ini sangat bertentangan dengan tujuan utama dibuatnya sistem hak tanggungan elektronik.

Padahal kebiasaan yang selama ini telah diterapkan dalam dunia hukum jaminan terutama jaminan hak tanggungan ialah debitur belum tentu merupakan pemegang hak atas tanah, bisa jadi pemegang hak atas tanah yang akan dibebankan hak tanggungan adalah

suami/isteri, orang tua, anak, atau saudara debitur. Selain itu ada pula yang disebut Avalis, yaitu Penjamin atau penanggung yang biasanya terdapat pada kontrak kerja sama ataupun perjanjian timbal balik. Perjanjian perkreditan ini menjelaskan bahwa pihak kreditur membutuhkan jaminan tambahan diluar jaminan kebendaan atas utang debiturnya yang dapat disebut dengan jaminan perorangan.²² Sebelum menyetujui pemberitan kredit pada debitur, bank akan mengkaji apakah pemberi hak tanggungan dapat dipercaya dan benar-benar dapat menjamin pelunasan utang debitur. Pihak-pihak yang di luar debitur dan kreditur ini sering disebut Pihak ketiga, yaitu mereka yang berkedudukan sebagai pemberi hak tanggungan, karena sejak semula ia memang menyediakan diri sebagai pemberi hak tanggungan, untuk menjamin utang debitur.²³

Ada pula pasal 3 ayat (2) yang menyatakan “Pelayanan hak tanggungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan secara elektronik melalui sistem HT-el.”²⁴ Frasa dapat di sini menyatakan bahwa pelaksanaan pembebanan hak tanggungan mempunyai pilihan untuk dapat dilakukan secara elektronik, yang berarti tidak diwajibkan dilakukan secara elektronik. Berarti dengan demikian pelaksanaan hak tanggungan dapat dilakukan secara manual pula. Pasal ini menimbulkan kerancuan dan dapat multitafsir bagi masyarakat.

Oleh karena permasalahan-permasalahan tersebut di atas dan juga ketidaksiapan BPN di daerah-daerah tertentu, maka tahun 2019 belum dapat dijalankan sistem pelayanan hak tanggungan secara elektronik. Selain itu, untuk menjawab permasalahan dan polemik yang terjadi serta menyempurnakan peraturan menteri sebelumnya, maka di tahun 2020 Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melakukan pencabutan dan perubahan atas Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 9 Tahun 2019.

Pelaksanaan pelayanan maupun penyelenggaraan Hak Tanggungan terintegrasi secara elektronik diterapkan secara nasional oleh seluruh Kantor Pertanahan di wilayah Republik Indonesia sejak tanggal 8 Juli 2020. Pemberlakuan pelayanan dan penyelenggaraan hak tanggungan terintegrasi secara elektronik dilakukan dikarenakan perkembangan hukum, teknologi informasi dan komunikasi, serta kebutuhan masyarakat. Tujuannya sendiri adalah memberikan pelayanan yang mudah, cepat, tepat, terjangkau, dan akuntabel pada berbagai layanan pertanahan dengan cara memperluas akses lokal, membuka layanan interaktif, dan mendorong partisipasi masyarakat untuk menciptakan sistem tata kelola pemerintahan menuju *good governance* yang transparan dan akuntabel.

Tidak hanya pelayanan dan penyelenggaraan hak tanggungan terintegrasi secara elektronik, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional juga menetapkan suatu pengaturan Hak Tanggungan terintegrasi secara elektronik guna memberikan kepastian hukum dan mengatur menyeluruh mengenai pelayanan dan penyelenggaraan Hak Tanggungan di era digital ini dengan berbasis sistem elektronik. Untuk mewadahi hal tersebut di atas, kemudian ditetapkanlah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik.

22 Anggit Brilliantin, “Peran Pabrik Gula Krebet Baru Sebagai Avalis Dalam Kredit Ketahanan Pangan dan Energi Terkait Dengan Perjanjian Bagi Hasil dengan Mitra Petani Tebu”, *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, (2016), hlm. 4.

23 J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan*, Buku 2, cet.1, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002), hlm. 236.

24 Kementerian Agraria dan Tata Ruang, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik*, Peraturan Menteri ATR/KBPN No.9 Tahun 2019, BN No. 686 Tahun 2019, Ps. 3 Ayat (2).

Pada kenyataannya, peraturan menteri ini tidak terlalu diubah secara signifikan dari yang ditetapkan pada tahun 2019. Namun, tetap ada beberapa perubahan terhadap pasal-pasal krusial yang dikritisi oleh pengguna layanan hak tanggungan elektronik. Pasal 3 ayat (2) semula menyatakan bahwa pelayanan hak tanggungan dapat dilaksanakan secara elektronik melalui sistem HT-el diubah menjadi “Pelayanan hak tanggungan dilaksanakan secara elektronik melalui Sistem HT-el”.²⁵ Frasa dapat telah dihapus, sehingga semenjak undang-undang ini diberlakukan segala pelaksanaan hak tanggungan dilakukan melalui sistem HT-el tanpa terkecuali. Pasal 9 ayat (5) yang paling mendapat banyak pertentangan dihapus, yang menyatakan bahwa sertifikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dibebankan hak tanggungan harus atas nama debitur. Penghapusan dilakukan karena disesuaikan dengan kebiasaan dimana debitur dan pemberi hak tanggungan tidak harus pihak yang sama.

Mengacu pada hierarki peraturan perundang-undangan yang kita kenal di Indonesia dalam menganalisis Peraturan Menteri ini, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki norma hukum yang dianut adalah sebagai berikut:²⁶

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jika dilihat dengan teliti, bahwasannya peraturan menteri tidak termasuk di dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dianut. Kendati demikian, hal ini tidak dapat diartikan secara gamblang bahwa peraturan menteri bukan merupakan peraturan perundang-undangan dan tidak diakui keberadaannya. Pada kenyataannya terdapat peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh lembaga, jenis peraturan tersebut keberadaannya diatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12/2011 (UUP3), yang menegaskan:

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.²⁷

Pasal tersebut menyatakan peraturan-peraturan yang tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, namun kerap kali peraturan-peraturan tersebut sangat umum dan seringkali kita jumpai diakui dan mempunyai kekuatan hukum serta

²⁵ Kementerian Agraria dan Tata Ruang, *Peraturan Menteri Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik*, Peraturan Menteri ATR/KBPN No.5 Tahun 2020, Ps. 3 Ayat (2).

²⁶ Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 7 ayat (1).

²⁷ Ibid., Ps. 8 ayat (1).

dilaksanakan. Dasar hukum dari diakuinya peraturan-peraturan tersebut adalah Pasal 8 ayat (2) UUP3 yang menyatakan sebagai berikut:

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.²⁸

Ketentuan-ketentuan di atas menjelaskan bahwa Peraturan Menteri diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat apabila diperintahkan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.²⁹

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:³⁰

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Memperhatikan ketentuan yang menyatakan ‘diperintahkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi’ dalam pasal 8 ayat (1) UUP3, berdasarkan penjelasan mengenai atribusi, delegasi dan mandat, ketentuan tersebut dapat juga dikatakan sebagai pemberian wewenang atribusi. Menteri Agraria dan Tata Ruang melandasi Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 dengan UUHT. Namun dalam UUHT tidak ada ketentuan yang menyatakan bahwa untuk mengatur lebih lanjut mengenai hak tanggungan diatur dengan peraturan menteri. Sehubungan dengan itu juga dalam Ketentuan Penutup Pasal 28 menyatakan bahwa “Sepanjang tidak ditentukan lain dalam Undang-Undang ini, ketentuan lebih lanjut untuk melaksanakan Undang-Undang ini ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan”.³¹ Peraturan Menteri ditinjau dari UUP3 tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana dahulu dikenal pada masa TAP MPR No. XX Tahun 1966.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 dibentuk berlandaskan pada Hukum Pertanahan Nasional yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Tepatnya berdasarkan UUPA ditentukan bahwa “Hak Tanggungan dapat dibebankan kepada Hak Milik, Hak Guna Usaha dan Hak Guna

28 Ibid., Ps. 8 ayat (2).

29 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 101-102.

30 Ibid.

31 Indonesia, *Undang-Undang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*, UU Nomor 4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632, Ps. 28.

Bangunan yang diatur dengan undang-undang.”³² Jikalau dilihat dari kedua Undang-Undang yang merupakan landasan hukum jaminan dan hukum agraria, keduanya secara jelas menyatakan mengenai hak tanggungan serta pelaksanaan undang-undang hak tanggungan diatur lebih lanjut dalam undang-undang dan untuk itulah tujuan dibentuk UUHT.

Sehingga menyatakan peraturan menteri ini dibuat berdasarkan ketentuan ‘diperintahkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi’ atau pemberian wewenang atribusi adalah kurang tepat. Karena tidak ada ketentuan dalam UUPA maupun UUHT yang menyatakan hal tersebut. Dengan demikian, peraturan Menteri ini tidak dibuat berdasarkan atribusi dari perundang-undangan yang lebih tinggi.

Disamping ketentuan tersebut, ada pula ketentuan bahwa peraturan menteri ini dapat dinyatakan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum apabila ‘dibentuk berdasarkan kewenangan’. Istilah ‘kewenangan’ yang dimaksud di sini dapat diartikan bahwa Menteri melaksanakan kewenangan atas urusan pemerintahan tertentu yang salah satunya merupakan kekuasaan Presiden atau dapat dikatakan sebagai pemberian wewenang delegasi. Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Mengenai kewenangan menteri dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya ada dua jenis peraturan perundang-undangan yang dapat ditetapkan oleh menteri, yaitu peraturan menteri dan keputusan menteri. Oleh karena menteri adalah pembantu presiden, maka para menteri menjalankan kewenangan pemerintahan di bidangnya masing-masing berdasarkan delegasian wewenang (derivatif) dari Presiden.³³ Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi.

Menteri merupakan pembantu Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan dalam Pasal 17 ayat (3) dinyatakan bahwa “Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.”³⁴ Selain ketentuan secara umum dalam UUD 1945, urusan pemerintahan kementerian Agraria dan Tata Ruang secara khusus mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, dinyatakan bahwa “Kementerian Agraria dan Tata Ruang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.”³⁵

Meskipun kepada pemerintah diberikan kewenangan bebas, namun dalam suatu negara hukum pada dasarnya tidak terdapat kebebasan dalam arti seluas-luasnya atau kebebasan tanpa batas, sebab dalam suatu negara hukum. Di samping itu, dalam negara hukum juga dianut prinsip bahwa setiap penggunaan kewenangan pemerintahan harus disertai dengan pertanggungjawaban hukum.³⁶ Peraturan menteri ini dibentuk tanpa adanya atribusi dari perundang-undangan yang lebih tinggi, namun berdasarkan kewenangan atas urusan pemerintahan tertentu yaitu bidang agraria pertanahan dan tata ruang yang merupakan

³² Indonesia, *Undang-Undang Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043, Ps. 51.

³³ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 80.

³⁴ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 17 ayat (3).

³⁵ Indonesia, *Peraturan Presiden Kementerian Agraria dan Tata Ruang*, Perpres No. 47 Tahun 2020, LN No. 83 Tahun 2020, Ps. 4.

³⁶ Ridwan, *Hukum Administrasi*, hlm. 108-109.

kekuasaan presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan (delegasi). Jadi, jika Peraturan Menteri ditinjau berdasarkan analisis tersebut, Peraturan Menteri ini dapat dinyatakan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Bahwasannya kedudukan Peraturan Menteri tidak dicantumkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia, maka tidak dapat dipastikan secara normatif posisi peraturan menteri ini sejajar atau setinggi dengan peraturan perundang-undangan yang mana. Tetapi karena keberadaannya diakui dan berlaku didasarkan pada kewenangan menjalankan tugas pemerintahan mengacu pada Peraturan Presiden maka dapat disimpulkan kedudukannya adalah di bawah Undang-Undang.

Makna hierarki itu sendiri tidak lain adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁷ Begitu juga berdasarkan teori Hans Kelsen mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*), norma di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.³⁸ Dengan mengacu pada teori ini, meskipun Peraturan Menteri tersebut saat ini diakui keberadaannya dan berlaku saat ini, namun haruslah memperhatikan norma-norma yang berada di atasnya agar pembentukannya tidak bertentangan dan tumpang tindih. Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 berlandaskan pada UUHT sebagaimana ternyata dalam pertimbangannya bahwa peraturan menteri ini dibuat karena peraturan menteri sebelumnya di tahun 2019 belum mengatur secara menyeluruh terkait hak tanggungan sebagaimana diatur dalam UUHT.

Dalam perspektif UUHT, penggunaan dokumen elektronik dalam pelayanan hak tanggungan serta sistem hak tanggungan secara elektronik tidak dikenal. UUHT menggunakan dokumen fisik dalam pelayanan hak tanggungan, baik dalam pendaftaran hak tanggungan, melengkapi persyaratan ke kantor pertanahan berupa APHT secara fisik dengan tandatangan secara manual PPAT, maupun sebagai tanda bukti adanya Hak Tanggungan, Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat Hak Tanggungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ketentuan tersebut dimuat dalam Pasal 13 ayat (2) UUHT yang berbunyi:³⁹

Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah penandatanganan Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2), PPAT wajib mengirimkan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan dan warkah lain yang diperlukan kepada Kantor Pertanahan.

Arti dari ketentuan ini adalah bahwa pengiriman oleh PPAT berarti akta dan warkah lain berbentuk fisik yang diperlukan itu disampaikan langsung ke kantor pertanahan melalui petugas BPN atau dikirim melalui pos tercatat. Sehingga dokumen fisik menjadi berkas yang diperlukan dalam pembebanan hak tanggungan. Jika penggunaan dokumen elektronik yang hanya diberlakukan saat ini, sedangkan pendaftaran menggunakan dokumen fisik tidak lagi diterima dalam pelayanan hak tanggungan, maka seharusnya sebagian ketentuan UUHT sudah tidak relevan dan ketentuan-ketentuan tersebut dicabut, kemudian diberlakukan Peraturan

³⁷ Tesano, "Hirarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri dengan Peraturan Daerah dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Tinjau dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011," *Jurnal Nestor Magister Hukum*, Volume 2 Nomor 2 (2015), hlm. 9.

³⁸ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 44

³⁹ Indonesia, *Undang-Undang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*, UU Nomor 4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632, Ps. 13 Ayat (2).

Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 sebagai landasan hukum jaminan terkhusus mengenai hak tanggungan di Indonesia.

Selain itu dalam Ketentuan Penutup UUHT Pasal 28 menyatakan bahwa “Sepanjang tidak ditentukan lain dalam Undang-Undang ini, ketentuan lebih lanjut untuk melaksanakan Undang-Undang ini ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan”.⁴⁰ Dalam penjelasannya dinyatakan “Ketentuan pelaksanaan lebih lanjut hal-hal yang diatur dalam Undang-Undang Hak Tanggungan ini, terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang sudah ada, sedang sebagian lagi masih perlu ditetapkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan lain.” UUHT sendiri menyatakan dan merekomendasikan bentuk aturan hukum yang lebih konsisten dan pasti yaitu Peraturan Pemerintah dalam mengatur pelaksanaan lanjutan hak tanggungan.

Pemberlakuan Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 saat ini, tidak membuat UUHT menjadi tidak berlaku, karena Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 ini dapat dibilang merupakan peraturan lanjutan yang mengatur hak tanggungan. Batasan dari pasal-pasal UUHT yang diberlakukan menjadi tidak jelas. Keberadaan Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 tidak mencabut ketentuan-ketentuan dalam UUHT yang tidak digunakan lagi dalam penyelenggaraan layanan hak tanggungan elektronik, sehingga menimbulkan dualisme hukum mengenai hak tanggungan. Jika Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 tidak mencabut ketentuan dalam UUHT maka penetapan peraturan menteri tersebut tidak boleh bertentangan dan harus selaras dengan UUHT yang menjadi bahan pertimbangannya sebagaimana teori jenjang norma yang telah disampaikan.

Pembentukan peraturan menteri mengenai hak tanggungan elektronik sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, memberikan dampak tidak hanya pada lingkup kementerian agraria dan tata ruang, namun lebih dari itu penerapannya akan berdampak langsung dalam kegiatan bermasyarakat dalam bidang hukum jaminan khususnya kepada masyarakat luas yang akan membebankan hak tanggungan terhadap hak atas tanah yang dimilikinya, kreditor sebagai penerima hak tanggungan serta PPAT sebagai pembuat akta otentik mengenai hak tanggungan.⁴¹ Peraturan Menteri dirasa kurang tepat dalam mengatur mengenai hak tanggungan elektronik karena proses pembentukannya seharusnya melibatkan pihak-pihak terdampak, tidak hanya Menteri Agraria dan Tata Ruang. Jika ditinjau berdasarkan materi muatan, materi muatan peraturan menteri tidak diatur dalam UUP3. Materi muatan yang diatur dalam UUP3 adalah materi muatan peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam hierarki sebagaimana definisinya materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.⁴² Materi muatan peraturan menteri tidak diatur dan dijelaskan dalam UUP3.

Ditinjau berdasarkan materi muatan peraturan perundang-undangan, peraturan pemerintah dirasa lebih tepat dalam mengatur mengenai hak tanggungan elektronik sebagai aturan pelaksana UUHT seperti halnya jaminan fidusia diatur dalam PP Fidusia Elektronik. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang

⁴⁰ Indonesia, *Undang-Undang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*, UU Nomor 4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632, Ps. 28.

⁴¹ Wawancara M. Adnan Yazar Zulfikar, Peneliti PSKN Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, tanggal 27 November 2020.

⁴² Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 1 Angka 13.

sebagaimana mestinya.⁴³ Hak tanggungan elektronik seharusnya diatur sebagai peraturan pelaksana untuk menjalankan UUHT, bukan sebagai aturan yang berdiri sendiri dan isinyapun kurang sesuai dengan UUHT.

Tidak hanya analisa berdasarkan hierarki dan teori peraturan perundang-undangan, Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 juga dikaji berdasarkan asas-asas hukum yang dipakai dalam mengatasi konflik hukum sesama peraturan perundang-undangan. Dengan menggunakan asas *Lex superior derogat lex inferior* yang memiliki arti apabila terjadi konflik hukum antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya dikesampingkan/ tidak diberlakukan, untuk mengatasi konflik hukum antara peraturan Menteri dengan UUHT, maka Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 seharusnya dikesampingkan, karena pada dasarnya Undang-Undang memiliki kedudukan yang lebih tinggi daripada Peraturan Menteri, dilihat dari sudut pandang pembentukan peraturan menteri didasari pada kewenangan Presiden menjalankan urusan pemerintahan.

Lebih tepat apabila pengaturan mengenai hak tanggungan, tidak hanya secara konvensional diatur dalam UUHT namun pengaturan hak tanggungan secara elektronik sebaiknya juga dimuat dalam peraturan perundang-undangan yang tertata dan tidak terburu-buru. Regulasi untuk mengatur hak tanggungan secara elektronik untuk peraturan pelaksanaan dari UUHT sebaiknya lebih tepat diatur didalam Peraturan Pemerintah, agar dapat tercipta kepastian hukum, harmonisasi dan sinkronisasi hukum serta memiliki kedudukan yang jelas dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, bila menganalisis Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 menggunakan asas hukum *Lex specialis derogat lex generalis* tidak dapat dilakukan. Bahwasannya asas hukum ini baru dapat dipakai, apabila kedua peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan itu sama derajatnya. Karena Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 dengan UUHT maupun UUPA tidak sejajar derajatnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka lebih tepat menggunakan asas hukum *Lex superior derogat lex inferior*. Begitu pula dengan asas hukum *Lex posterior derogat lex priori* tidak dapat diterapkan dalam konflik hukum antara Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 dengan UUHT maupun UUPA. Sebagaimana pada asas "*lex specialis derogat lex generalis*", asas "*lex posteriori derogat lex priori*" baru diterapkan apabila konflik hukum itu terjadi di antara sesama peraturan perundang-undangan. Asas ini dipakai apabila peraturan perundang-undangan yang baru, tidak secara tegas mencabut berlakunya peraturan perundang-undangan yang lama yang mengatur hal yang sama. Apabila peraturan perundang-undangan yang baru, secara tegas mencabut berlakunya peraturan perundang-undangan yang lama, maka demi hukum peraturan perundang-undangan yang lama menjadi tidak berlaku, sehingga tidak perlu memakai asas *lex posteriori derogat lex priori*.

Dari ketiga asas hukum yang digunakan untuk mengatasi konflik hukum antara peraturan perundang-undangan, hanya asas hukum *Lex superior derogat lex inferior* yang dapat digunakan dalam menganalisa konflik hukum Peraturan Menteri ATR/KBPN No. 5 Tahun 2020 dengan UUHT.

Selain lebih rendah kedudukannya dengan UUHT, Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 juga tidak menyatakan secara tegas mencabut berlakunya peraturan perundang-undangan yang lama. Memang benar Peraturan Menteri ATR/KBPN No. 5 Tahun 2020

43 Ibid., Ps. 12.

ditetapkan berdasarkan kewenangan atas urusan pemerintahan tertentu yang merupakan kekuasaan presiden, namun jika penetapan peraturan menteri tersebut tidak sesuai dengan asas penerapan hukum yang berlaku di Indonesia yaitu *Lex superior derogat lex inferior* dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan, maka dengan berlakunya peraturan menteri ini tentu menimbulkan konflik hukum baru dan ketidakpastian hukum.

Nyatanya Menteri Agraria dan Tata Ruang dalam 2 tahun terakhir telah menetapkan 2 Peraturan Menteri mengenai hak tanggungan elektronik, pertama di tahun 2019, kemudian kedua di tahun 2020 mencabut peraturan menteri tahun 2019. Terlihat bahwa semakin rendah peraturan yang dirancang, semakin mudah pula perubahan yang dapat dilakukan oleh pembentuk peraturan tersebut. Semakin tinggi suatu kedudukan peraturan perundang-undangan, semakin sulit dilakukan perubahan dikarenakan faktor-faktor yang diperlukan seperti halnya biaya, keterlibatan pihak-pihak serta pemerintah dalam proses pembahasan, waktu yang diperlukan, dan sebagainya, namun sisi positifnya adalah lebih menjamin konsistensi hukum serta memberi kepastian hukum.⁴⁴

Berdasarkan analisis terhadap pengaturan hak tanggungan elektronik, masih banyak permasalahan dan ketidaksesuaian bila hak tanggungan elektronik hanya diatur dalam Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020. Disamping itu, jelaslah bahwa penetapan peraturan menteri sebagai dasar hukum pengaturan mengenai hak tanggungan elektronik dirasa kurang tepat karena adanya konflik hukum diantara peraturan perundang-undangan, ketidaksesuaiannya dengan teori pembentukan peraturan perundang-undangan, terlebih lagi Peraturan Menteri ATR/KBPN No. 5 Tahun 2020 masih akan terus diubah-ubah kedepannya karena belum secara komprehensif mengatur mengenai hak tanggungan elektronik.

Seluruh perangkat hukum itu harus bertumpu pada asas-asas yang berlaku, yaitu asas filosofis Pancasila, asas Konstitusional Undang-Undang Dasar 1945, dan asas operasional berdasarkan Undang-Undang, dan asas organik yang sifatnya umum dan konkrit.⁴⁵ Pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya dilakukan secara sistematis yakni mulai dari induknya yang kemudian melahirkan anak-anak (undang-undang pelaksana) yang tidak jauh menyimpang dari induknya, sehingga dapat memberikan kepastian hukum dan kemanfaatan.⁴⁶

Harmonisasi dilakukan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum agar terwujud kesederhanaan/kemanfaatan hukum, kepastian hukum dan keadilan. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan antar norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas.⁴⁷

⁴⁴ Wawancara M. Adnan Yazar Zulfikar, Peneliti PSKN Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, tanggal 27 November 2020.

⁴⁵ Kohidin, *Hukum Jaminan*, hlm. 54.

⁴⁶ Ibid., hlm. 56.

⁴⁷ Inche Sayuna, "*Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*", (Tesis Mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2016), hlm. 17.

Selain harmonisasi, sinkronisasi hukum juga diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sinkronisasi hukum merupakan penyelarasan dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.⁴⁸

Tidak semata-mata peraturan menteri dibuat hanya untuk mewadahi pelaksanaan kegiatan hukum jaminan untuk mencapai keefektifan, keefisienan, mengimbangi kemajuan informasi dan teknologi tanpa mempertimbangkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta asas-asas hukum terkait, terlebih dari itu pembentukan peraturan menteri harus memperhatikan seluruh aspek teori dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta menerapkan harmonisasi dan sinkronisasi hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang melandasi hukum jaminan mengenai hak tanggungan.

Keberlakuan Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 adalah kurang tepat apabila ditinjau berdasarkan asas *Lex Superior derogat Lex Inferior* yang merupakan asas yang digunakan untuk mengatasi konflik hukum antar peraturan perundang-undangan, karena tidak harmonis dan sinkron dengan ketentuan-ketentuan dalam UUPA dan UUHT serta kedudukannya lebih rendah daripada Undang-Undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga keberadaan Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020 harus dikesampingkan, sedangkan UUHT tetap berlaku dan mengikat karena kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan jelas dan telah sesuai dengan ketentuan UUPA.

Terdapat 3 (tiga) cara yang dapat dilakukan apabila Peraturan Menteri yang telah ada dirasa kurang tepat mengatur mengenai hak tanggungan elektronik dan bertentangan dengan hukum positif terkait, antara lain:⁴⁹

1. Mengajukan *Judicial Review*⁵⁰ ke Mahkamah Agung. Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.⁵¹ *Judicial Review* dapat dilakukan bilamana terdapat pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Dalam hal ini Peraturan Menteri kedudukannya berada di bawah UUHT sehingga dapat diajukan Judicial Review Peraturan Menteri No 5 Tahun 2020 terhadap UUHT kepada Mahkamah Agung.

48 Ibid., hlm. 18.

49 Wawancara dengan M. Adnan Yazar Zulfikar, Peneliti PSKN Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, tanggal 27 November 2020.

50 Suatu pranata hukum yang memberikan kewenangan kepada badan pelaksana kekuasaan kehakiman dan atau badan lainnya yang ditunjuk oleh konstitusi (Grondwet) untuk dapat melakukan peninjauan dan atau pengujian kembali dengan cara melakukan interpretasi hukum dan atau interpretasi konstitusi untuk memberikan penyelesaian yuridis.

51 Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 9 ayat (2).

2. Pendekatan *non judicial* (mediasi) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019. Mediasi sebagaimana dimaksud dalam Permenkumham Nomor 2 Tahun 2019 merupakan upaya penyelesaian yang dilakukan di luar pengadilan terhadap Disharmoni peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan.⁵² Mediasi ini dilakukan oleh pihak merasa adanya pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan serta ketidakadilan bagi masyarakat. Oleh karena Peraturan Menteri termasuk salah satu peraturan yang termasuk perundang-undangan yang disharmonisasinya dapat diselesaikan melalui mediasi (Pasal 2) maka pihak-pihak tersebut dapat mengajukan mediasi Peraturan Menteri No 5 Tahun 2020 terhadap UUHT kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
3. Membuat dan mengundang Peraturan Pemerintah tentang pelayanan hak tanggungan terintegrasi secara elektronik yang mencabut Peraturan Menteri ATR/KBPN No 5 Tahun 2020. Pembentukan PP sebagai pengganti peraturan menteri lebih tepat dilakukan, karena PP memiliki materi muatan sebagai peraturan pelaksana undang-undang yaitu UUHT. Adapun pembentukan PP mempunyai urgensi yang lebih tinggi dalam mengatur hak tanggungan elektronik yang melibatkan banyak pihak, tidak hanya sebatas kementerian terkait saja namun lebih dari itu profesi seperti PPAT, kreditor serta masyarakat luas terdampak atas diterbitkannya aturan hak tanggungan elektronik. Tidak hanya itu, pembentukan PP harus memperhatikan norma-norma, asas-asas serta kaidah yang ada agar tidak terjadi disharmonisasi maupun inkonsistensi hukum.

3. PENUTUP

3.1 Simpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya peneliti dapat menarik dua buah simpulan, yakni:

1. Kedudukan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik kurang memadai dan tidak sesuai dengan teori-teori peraturan perundang-undangan. Penetapan Peraturan Menteri sebagai aturan pelaksana Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 adalah kurang tepat, karena dalam pembentukannya hanya memerlukan persetujuan Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Padahal pelaksanaan hak tanggungan melibatkan banyak pihak bahkan masyarakat luas, sehingga produk hukum yang mewadahi seharusnya setingkat peraturan pemerintah karena materi muatan dalam peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undangan sebagaimana mestinya. Selain itu juga berdasarkan teori jenjang norma (*Stufentheorie*) oleh Hans Kelsen, pembentukan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 kurang bersumber dan berdasar pada norma yang ada di atasnya yaitu UUHT.
2. Pemberlakuan ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik bertentangan dengan UUHT sebagai dasar

⁵² Evi Hastuti, Fence Wantu dan Lusiana Margareth Tijow, "Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi," *Gorontalo Law Review, Volume 3 Nomor 2* (Oktober 2020), hlm. 140.

hukum pengaturan hukum jaminan mengenai hak tanggungan. Terjadi konflik hukum antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya, sehingga dengan menggunakan asas *Lex Superior Derogat Lex Inferior* dalam menganalisis Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 terhadap UUHT, dan dengan demikian Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 seharusnya dikesampingkan/ tidak diberlakukan. Penggunaan *Lex Superior Derogat Lex Inferior* dapat digunakan walaupun pada dasarnya Peraturan Menteri tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang dianut di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat karena dibentuk berdasarkan kewenangan atas urusan pemerintahan tertentu (delegasi) yang merupakan kekuasaan Presiden. Pemberlakuan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 di Indonesia dalam penyelenggaraan hak tanggungan elektronik menimbulkan dualisme dan ketidakpastian hukum dengan pula tetap berlakunya UUHT sebagai undang-undang yang mengatur mengenai hak tanggungan. Batasan antara hukum yang berlaku menjadi tidak jelas, karena Peraturan Menteri tersebut tidak mencabut ketentuan-ketentuan dalam UUHT.

3.2 Saran

1. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik sebaiknya ditinjau, dikaji serta dievaluasi lebih lanjut mengenai kesesuaiannya dengan teori peraturan perundang-undangan serta menerapkan harmonisasi dan sinkronisasi hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya yaitu UUHT.
2. Menteri Agraria dan Tata Ruang dapat mempertimbangkan pembentukan peraturan perundang-undangan berbentuk Peraturan Pemerintah sebagai pengaturan yang mengatur mengenai hak tanggungan secara elektronik, agar tercipta kepastian hukum dan kepercayaan terutama oleh pengguna layanan hak tanggungan elektronik dan mencabut Peraturan Menteri ATR/KBPN Nomor 5 Tahun 2020. Peraturan Menteri ATR mengenai hak tanggungan elektronik selama 2 (dua) tahun terakhir mengalami perubahan. Jika Menteri ATR dapat mengubah-ubah Peraturan Menteri setiap tahunnya apabila terjadi kekurangan dan permasalahan baru, menyebabkan inkonsistensi terhadap peraturan yang melandasi/ mendasari hak tanggungan elektronik. Selain itu pihak yang merasakan dampak hak tanggungan elektronik bukan hanya lingkup menteri agraria dan tata ruang saja, namun masyarakat luas, kreditor-kreditor serta para PPAT seluruh Indonesia sehingga lebih tepat apabila aturan yang cukup krusial mengenai hak tanggungan elektronik diatur didalam Peraturan Pemerintah yang pembentukkannya melibatkan pihak-pihak yang terdampak dengan aturan tersebut.
3. Pihak yang merasa peraturan menteri tersebut bertentangan dengan Undang-Undang di atasnya yaitu UUHT atau dirugikan dengan berlakunya peraturan menteri tersebut, dapat mengajukan pengujian/ *Judicial Review* kepada Mahkamah Agung.
4. Pihak yang berkepentingan secara langsung serta terdampak atas ditetapkannya Peraturan Menteri tersebut, dapat mengajukan penyelesaian disharmonisasi peraturan perundang-undangan melalui mediasi kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 2 Tahun 2019.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*.

_____. *Undang-Undang Dasar Pokok-Pokok Agraria*, UU No.5 Tahun 1960, LN No. 104 Tahun 1960, TLN No. 2043.

_____. *Undang-Undang Hak Tanggungan Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah*, UU No.4 Tahun 1996, LN No. 42 Tahun 1996, TLN No. 3632.

_____. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. UU No.12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011.

_____. *Peraturan Pemerintah Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, PP No. 24 Tahun 2016, LN No. 120 Tahun 2016, TLN No. 2893.

_____. *Peraturan Presiden Kementerian Agraria dan Tata Ruang*, Perpres No. 47 Tahun 2020, LN No. 83 Tahun 2020.

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Penyelesaian Disharmoni Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi*, Peraturan Menteri KumHAM No.2 Tahun 2019, BN No. 127 Tahun 2019.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik*, Peraturan Menteri ATR/KBPN No.9 Tahun 2019, BN No. 686 Tahun 2019.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik*, Peraturan Menteri ATR/KBPN No.5 Tahun 2020.

B. Buku

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaan*. Jakarta: Djambatan, 1999.

HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

HS, Salim. *Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia*. Ed. 1, Cet. 7, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.

Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Ishaq. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi Tesis Serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta, 2017.

- Kohidin, M. *Hukum Jaminan (Hak-Hak Jaminan, Hak Tanggungan, dan Eksekusi Hak Tanggungan)*. Cet. 2, Surabaya: Laksbang Yustitia Surabaya, 2017.
- Mamudji, Sri. *Et.al. Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Manan, Bagir. *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*. Cet.1. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Ranggawidjaja, Rosjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1998.
- Satrio, J. *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan*. Buku 2. Cetakan Kesatu. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Ed.1. Cet. 15. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Sutedi, Adrian. *Hukum Hak Tanggungan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Timotius, Kris H. *Pengantar Metodologi Penelitian: Pendekatan Manajemen Pengetahuan untuk Perkembangan Pengetahuan*. Yogyakarta: Penerbit Andi, 2017.

C. Jurnal/Artikel

- Anggono, Bayu Dwi. "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya." *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47 No. 1 (Januari 2018). Hlm. 1-9.
- Badriyah, Siti Malikhatun. "Problematisasi Pembebanan Hak Tanggungan Dengan Objek Tanah Yang Belum Bersertipikat." *Masalah-Masalah Hukum*, Volume 45 Nomor 3 (2016). Hlm. 173-180.
- Briliantin, Anggit. "Peran Pabrik Gula Krebet Baru Sebagai Avalis Dalam Kredit Ketahanan Pangan dan Energi Terkait Dengan Perjanjian Bagi Hasil dengan Mitra Petani Tebu." *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*, (2016). Hlm. 1-21.
- Hastuti, Evi, Fence Wantu dan Lusiana Margareth Tijow. "Penyelesaian Disharmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Melalui Mediasi." *Gorontalo Law Review*, Volume 3 Nomor 2 (Oktober 2020). Hlm. 137-152.
- Hutagalung, Arie. "Praktek Pembebanan dan Pelaksanaan Eksekusi Hak Tanggungan Di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 38 Nomor 2 (Juni 2008). Hlm. 148-174.
- Mahendra, Oka A.A. "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan." *Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, 29 Maret 2010.
- Tesano. "Hierarkhisitas Kedudukan Peraturan Menteri dengan Peraturan Daerah dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Tinjau dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011." *Jurnal Nestor Magister Hukum*, Volume 2 Nomor 2 (2015). Hlm. 1-21.
- Wiguna, I Wayan Jody Bagus. "Tinjauan Yuridis Terkait Pendaftaran Hak Tanggungan Secara Elektronik," *Jurnal Hukum Kenotariatan*, Volume 05 Nomor 01 (April 2020). Hlm. 79-88.

