

**KAJIAN PERCEPATAN PENERBITAN SERTIPIKAT HAK ATAS  
TANAH DALAM MENJAMIN KEPASTIAN HUKUM  
(Studi Pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018)**

Mohammad Arif Rohman

Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Pancasila

arifbesito@gmail.com

**Abstrak**

Program PTSL dibuat dikarenakan Pemerintah masih menemukan banyaknya tanah di Indonesia yang belum bersertifikat, sementara pensertifikatan tanah ini merupakan hal yang penting untuk mendapatkan kepastian hukum dan bukti otentik dari kepemilikan tanahnya, hal ini lah yang menarik untuk diangkat menjadi penelitian menurut penulis. Dalam tulisan ini permasalahan yang diangkat ialah apakah tepat Inpres No. 2 Tahun 2018 dapat melakukan peningkatan kesejahteraan rakyat melalui percepatan penerbitan sertipikat hak atas tanah, dan apakah pelaksanaan percepatan penerbitan sertipikat hak atas tanah dengan Inpres No. 2 Tahun 2018 dapat memberikan jaminan kepastian hukum. Dan untuk dapat menjawab permasalahan tersebut digunakan metode penelitian hukum normatif. Sehingga didapat simpulan bahwa, Inpres No. 2 Tahun 2018 dapat melakukan peningkatan kesejahteraan rakyat melalui percepatan penerbitan sertipikat hak atas tanah apabila dikaitkan dengan Teori Kesejahteraan menurut Mochtar Kusumaatmadja karena program pendaftaran tanah sistematis lengkap dapat memberikan perubahan sebagai esensi dari pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Dan Pelaksanaan percepatan penerbitan sertipikat hak atas tanah dengan Inpres No. 2 Tahun 2018 tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum apabila dikaitkan dari teori kepastian hukum yang diungkapkan oleh Hans Kelsen karena tidak sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

**Kata Kunci :** Penerbitan Sertifikat Tanah, Program PTSL

**Abstract**

*The PTSL program was formed since the Government still found many lands in Indonesia were not certified yet, while land certification is an important matter. This issue is interesting to be discussed whether Inpres No. 2 of 2018 can improve the welfare by*

*hastening the certificate issuance of land rights, and whether its implementation can guarantee legal certainty. This study uses a normative legal research method with the conclusion Inpres No. 2 of 2018 can improve people's welfare if it is linked to the Welfare Theory according to Mochtar Kusumaatmadja. However, its implementation does not guarantee legal certainty if it is related to the theory of legal certainty from Hans Kelsen because it is not in accordance with the hierarchy of laws and regulations.*

*Key Words : Land Certificate Issuance, PTSL Acceleration*

---

## **PENDAHULUAN**

Salah satu program kerja pemerintahan Presiden Joko Widodo dalam bidang pertanahan melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional diselenggarakan program percepatan pendaftaran tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (untuk selanjutnya disebut PTSL). Program tersebut dilakukan dalam rangka terdaftarnya seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana amanat Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria).

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia menjadi terdaftar dan tersertifikasi sampai dengan tahun 2025 yang terbagi menjadi beberapa tahap seperti pada tahun 2017 ditargetkan 5 juta bidang tanah, tahun 2018 ditargetkan menjadi 7 juta bidang, tahun 2019 ditargetkan 9 juta bidang, hingga tahun 2025 mencapai target 10 juta bidang tiap tahunnya.<sup>1</sup>

Dalam hal pelaksanaan amanat Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria tersebut, pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan pemerintah yang telah disempurnakan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (untuk selanjutnya disebut PP Pendaftaran Tanah Tahun 1997) dan dilengkapi dengan peraturan menteri yang juga telah beberapa kali disempurnakan terakhir dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (untuk selanjutnya disebut Permen ATR/Kepala BPN Tahun 2018).

---

<sup>1</sup> Dian Aries Mujiburohman, "Potensi Permasalahan Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL)," *Jurnal Bhumi* (Vol. 4, No. 1, Mei 2018).

Berdasarkan pendapat Mochtar Kusumaatmadja bahwa produk-produk perundang-undangan diharapkan mampu mensejahterakan. Istilah hukum dan pembangunan menjadi sangat identik dengan Mochtar karena dua alasan. Pertama, Mochtar memperkenalkan sekaligus meyakinkan bahwa hukum bukan saja dapat tapi harus berperan dalam pembangunan. Dengan perkataan lain, Mochtar menegaskan mengenai fungsi hukum dalam pembangunan. Kedua, Mochtar mengusung gagasan tersebut ketika istilah “pembangunan” menjadi Terminologi Politik Order Baru yang sakti dan sakral yang harus diterapkan pada setiap bidang kehidupan termasuk pembangunan hukum.<sup>2</sup>

Esensi dari pembangunan menurut Mochtar adalah perubahan. Maka dari itu ketika hukum harus berperan di dalamnya, maka hukum tidak dapat dipahami sebagai elemen statis yang senantiasa berada di belakang perubahan itu sendiri-hukum harus berada di depan mengawal perubahan tersebut. Hukum bukan hanya sebagai pengikut (*the follower*), melainkan harus menjadi penggerak utama (*the prime mover*) dari pembangunan.<sup>3</sup>

Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur (tertib), hukum berperan melalui bantuan perundang-undangan dan putusan pengadilan, atau kombinasi dari keduanya.<sup>4</sup>

Secara teoretis, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *The hierarchy of law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *Stufenbau des Recht*, harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lain yaitu *Reine Rechtslehre* atau *The pure theory of law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain “*command of the sovereign*” kehendak yang berkuasa.<sup>5</sup>

Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi isi norma tersebut, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Khazanah, *Mochtar Kusumaatmadja*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum, Volume 1- No.3 – Tahun 2014, < <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/7100/3328>>, diakses pada tanggal 8 Juni 2020.

<sup>3</sup> Mochtar Kusumaatmadja, (a), *Op.cit.* hlm.4

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm.3-4

<sup>5</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2004), hlm. 203.

<sup>6</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Translate by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973) hlm. 112-113

Lebih lanjut Kelsen mengatakan, norma hukum (*legal norm*) dapat dibedakan antara *general norm* adalah *custom* dan *legislation*. Hukum yang diciptakan oleh *custom* disebut *customary law*, sedangkan hukum yang diciptakan oleh badan legislative (*law created by legislative*) disebut *statute*. Kemudian, norma–norma individual meliputi “putusan badan administrasi” disebut “*administrative acts*”, dan “transaksi hukum” atau “*legal transaction*” yaitu berupa *contract* dan *treaty*.<sup>7</sup>

Dari pemaparan diatas, penulis merasa perlu untuk mengkaji permasalahan tentang sertipikat yang diterbitkan berdasarkan percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap. Oleh karena itu peneliti ingin menulis jurnal yang mengangkat topik mengenai “**Kajian Percepatan Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Dalam Menjamin Kepastian Hukum (Studi Pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018).**”

Dari uraian diatas, dapat diambil beberapa pokok permasalahan yang akan dibahas lebih lanjut. Adapun pokok masalah yang penulis angkat yaitu, apakah tepat Inpres No. 2 Tahun 2018 dapat melakukan peningkatan kesejahteraan rakyat melalui percepatan penerbitan sertipikat hak atas tanah, dan apakah pelaksanaan percepatan penerbitan sertipikat hak atas tanah dengan Inpres No. 2 Tahun 2018 dapat memberikan jaminan kepastian hukum.

## **METODE**

Jenis penelitian dalam penulisan jurnal ini adalah menggunakan metode penelitian normatif yang bersifat penelitian deksriptif yang pembahasannya berkaitan dengan 2 (dua) variabel yaitu penerbitan sertipikat hak atas tanah berdasarkan pendaftaran tanah sistematis lengkap dan menjamin kepastian hukum.

Sumber data pada penelitian ini diperoleh dari bahan hukum primer yang merupakan bahan hukum mengikat seperti peraturan perundang-undangan<sup>8</sup> seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Dasar 1945); Undang-Undang Pokok Agraria), Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan (untuk selanjutnya disebut Undang-Undang Perubahan BPHTB); PP Pendaftaran Tanah Tahun 1997; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 114-115

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Ke-15, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2013), hlm.12.

Lengkap (untuk selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah PTSL); dan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia (untuk selanjutnya disebut Inpres Percepatan PTSL).; dan bahan hukum sekunder yang merupakan bahan-bahan yang dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer seperti buku dari para ahli hukum, jurnal dan lain-lain<sup>9</sup>; serta bahan hukum tertier yang merupakan “bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan primer dan bahan sekunder seperti kamus dan lain-lain.”<sup>10</sup>

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Inpres No. 2 Tahun 2018 Dapat Melakukan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat Melalui Percepatan Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah**

Terbitnya sertipikat hak atas tanah merupakan hasil dari proses pendaftaran tanah yang telah dilalui.

Perihal pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 yang tercantum dalam PP Pendaftaran Tanah Tahun 1997 dan menurut Budi Harsono yang merupakan perumus undang-undang tentang pertanahan, adalah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk surat pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.

Selain itu, pengertian pendaftaran tanah juga diberikan oleh ahli hukum bidang pertanahan seperti Supriyadi dan Rudolf Hermanes yang pada dasarnya pendaftaran tanah adalah kegiatan mendaftarkan suatu hak milik atas tanah atau melakukan pembukuan bidang-bidang tanah dalam daftar-daftar, berdasarkan pengukuran dan pemetaan, yang seksama dari bidang-bidang tersebut supaya mempunyai kekuatan hukum.

Berdasarkan pengertian-pengertian yang diberikan oleh para ahli hukum pertanahan tersebut dan berdasarkan undang-undang maka jelaslah bahwa pengertian pendaftaran tanah pada dasarnya adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah melalui

---

<sup>9</sup>Yamin dan Utji Sri Wulan Wuryandari, Nukilan: Metode Penelitian Hukum, (Jakarta: Universitas Pancasila, 2014), hlm.29

<sup>10</sup>*Ibid*

beberapa tahap yang diperlukan dan dibukukan hingga diterbitkan surat tanda bukti haknya untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kekuatan hukum.

Berbicara perihal unsur dari pendaftaran tanah dapat ditemukan dalam bunyi Pasal 1 ayat 1 PP Pendaftaran Tanah Tahun 1997 yaitu adanya serangkaian kegiatan; dilakukan oleh pemerintah penyelenggaraan pendaftaran tanah; dilakukan secara terus-menerus berkesinambungan dan teratur; untuk bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun; dan pemberian surat tanda bukti kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya; serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Adapun penjelasan tentang unsur-unsur pendaftaran tersebut telah dijabarkan dalam bab 2.

Sedangkan untuk asas dalam pendaftaran tanah dapat dilihat berdasarkan Pasal 2 PP Pendaftaran Tanah Tahun 1997 yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau dan mutakhir<sup>11</sup> dengan penjabaran yang telah dijelaskan satu per satu dalam bab 2. Sederhana dalam hal ini mudah memahami pelaksanaan prosedurnya. Aman dalam hal ini harus dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan dari pendaftaran tanah tersebut. Terjangkau dalam hal ini berkaitan dengan biaya yang diperhatikan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan dari golongan ekonomi lemah. Terakhir asas mutakhir harus mampu memberikan informasi atau keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Pendaftaran Tanah yang dilakukan pada dasarnya bertujuan untuk mencapai sebuah jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah. Tujuan-tujuan pendaftaran tanah sesuai dengan Pasal 3 dan Pasal 4 PP Pendaftaran Tanah 1997 telah dijabarkan pada bab 2. Namun yang akan diuraikan lebih rinci dalam bab ini adalah tujuan pendaftaran yang tertera dalam Pasal 4 PP Pendaftaran Tanah 1997 yaitu:

- (1) Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertipikat hak atas tanah.
- (2) Untuk melaksanakan fungsi informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.

---

<sup>11</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 2.

- (3) Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

Dengan kata lain tujuan dari pendaftaran tanah tersebut adalah untuk dapat menghimpun dan menyediakan informasi yang lengkap mengenai bidang-bidang tanah dipertegas dengan dimungkinkannya pembukuan bidang-bidang tanah yang data fisiknya atau data yuridisnya belum lengkap, atau belum disengketakan, walaupun untuk tanah-tanah tersebut belum dikeluarkan sertifikat sebagai bukti hak pemilikannya.

Berbicara perihal sistem pendaftaran, berdasarkan PP Pendaftaran Tanah Tahun 1997 sistem pendaftaran tanah yang dipakai adalah sistem negatif yang mengandung unsur positif. Asas ini mengandung keterangan-keterangan apabila yang terdapat dalam buku tanah tidak benar maka hal tersebut dapat diubah dan dibenarkan, sedangkan positif adalah adanya peran aktif dari para petugas pelaksana.

Pendaftaran tanah di Negara Indonesia menggunakan sistem *torrens* atau sistem pendaftaran hak yang dibuktikan dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan sejak diterbitkannya sertifikat sebagai bukti hak yang didaftar.<sup>12</sup>

Secara umum dengan adanya sistem *torrens* maka dapat dinyatakan bahwa pendaftaran didasarkan kepada objek tanahnya bukan kepada subjek orangnya. Lalu pada pendaftaran terdapat sejumlah dokumen yang merupakan rangkaian dari proses yang mendahuluinya sehingga satu bidang tanah terdaftar dan dianggap sebagai sesuatu yang sudah benar, tetapi masih harus melihat masalah-masalah materil yang ada di dalam setiap hak tersebut, sehingga sedapat mungkin terelak dari kemungkinan adanya gugatan dari orang-orang yang merasa lebih berhak. Sehingga kepastian hak-hak dari seseorang yang tanahnya terdaftar dan garansi dari negara atas kehilangan dengan suatu kompensasi dapat terwujud.<sup>13</sup>

Hak atas tanah yang didaftar dengan membukukannya dalam buku tanah memuat data yuridis dan data fisik bidang tanah tersebut dan sepanjang ada surat ukurnya dicatat pula pada surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebutlah yang menjadi bukti bahwa hak yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 119.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 145.

menurut peraturan pemerintah tentang pendaftaran tanah. Karena menurut PP Pendaftaran Tanah Tahun 1997 Pasal 31 ayat (1), sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Salah satu kegiatan pendaftaran tanah adalah pendaftaran tanah untuk pertama kali yaitu pendaftaran tanah yang objeknya belum didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan PP Pendaftaran Tanah Tahun 1997. Salah satu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan secara sistematis yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak oleh Pemerintah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan.

Pendaftaran tanah sistematis lengkap merupakan bagian dari pendaftaran tanah yang di dalamnya terdapat rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan pengertian pendaftaran tanah dalam Pasal 1 angka 1 PP Pendaftaran Tanah Tahun 1997. Perihal unsur dan asas yang terkandung dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap pun sama dengan apa yang terkandung dalam pendaftaran tanah sesuai dengan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 PP Pendaftaran Tanah Tahun 1997.

Perihal asas dalam pendaftaran tanah sistematis lengkap sama dengan asas dalam pendaftaran tanah pada umumnya yaitu dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau dan mutakhir. Sederhana dalam hal ini ketentuan prosedurnya harus mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan yang notabene lebih banyak orang-orang awam. Aman dalam hal ini harus dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan dari pendaftaran tanah tersebut. Terjangkau dalam hal ini harus memperhatikan kebutuhan dan kemampuan dari golongan ekonomi lemah perihal biaya pendaftaran tanah tersebut. Terakhir asas mutakhir dalam hal ini harus mampu memberikan keterangan mengenai data yang benar setiap saat dan selalu terbaru.

Di Indonesia saat ini pendaftaran tanah sistematis merupakan program pemerintah dan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Program pendaftaran tanah sistematis tersebut untuk percepatannya diatur dalam Inpres Percepatan PTSL.

Berbicara mengenai tujuan pendaftaran tanah secara sistematis lengkap agar dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara bila dikaitkan dengan Teori Kesejahteraan yang di gagas oleh Mochtar Kusumaatmadja, maka program pendaftaran tanah sistematis lengkap dapat memberikan perubahan sebagai esensi dari pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah.

Esensi dari pemikiran Mochtar Kusumaatmadja tentang hukum adalah mengenai posisi dan peran hukum dalam pembangunan seluas-luasnya meliputi segala segi kehidupan masyarakat dan tidak hanya segi kehidupan ekonomi saja. Sehingga istilah pembangunan ekonomi sebenarnya kurang tepat, karena tidak dapat membangun ekonomi suatu masyarakat tanpa melakukan pembangunan segi-segi kehidupan masyarakat lain.

Dengan demikian apa yang tercantum dalam Inpres Percepatan PTSL dapat melakukan peningkatan kesejahteraan rakyat melalui percepatan penerbitan sertipikat hak atas tanah. Dalam hal ini Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah telah diinstruksikan oleh Presiden untuk:

1. Menyelenggarakan kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis lengkap;
  2. Membuat peraturan dan mengambil langkah-langkah percepatan penyelesaian pendaftaran sistematis lengkap dalam proses pemilikan dan/atau penguasaan tanah;
  3. Membuat/menyiapkan/merevisi peraturan yang mengatur mengenai jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis untuk mempercepat penyelesaian pendaftaran tanah sistematis lengkap;
  4. Menyampaikan hasil keluaran (*output*) pendaftaran tanah sistematis lengkap kepada tim percepatan kebijakan satu peta guna memperkuat basis data kebijakan satu peta;
  5. Melakukan evaluasi dan monitoring dan selanjutnya melaporkan pelaksanaan Instruksi Presiden tersebut secara berkala kepada Presiden Republik Indonesia.
2. **Pelaksanaan Percepatan Penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah Dengan Inpres No. 2 Tahun 2018 Dapat Memberikan Jaminan Kepastian Hukum**

Pada pembahasan sebelumnya telah dijabarkan bahwa Inpres Percepatan PTSL dapat melakukan peningkatan kesejahteraan rakyat melalui percepatan penerbitan sertipikat hak atas tanah. Namun menurut penulis belum tentu Inpres Percepatan PTSL yang dapat melakukan peningkatan kesejahteraan rakyat melalui percepatan penerbitan sertipikat hak atas tanah tersebut dapat memberikan jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanahnya.

Berbicara tentang jaminan kepastian hukum harus dipahami terlebih dahulu tentang apa arti hukum sebenarnya. Dalam hal ini menurut Teori Kepastian Hukum Hans Kelsen hukum adalah susunan norma-norma secara hierarki dari norma yang paling tinggi (abstrak) berturut-turut ke bawah sampai pada norma yang paling konkret yang dapat dilaksanakan seperti putusan hakim.

Hans Kelsen menyatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak hanya dilihat dari segi isi normanya saja, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya juga.<sup>14</sup> Hans kelsen juga menyatakan bahwa norma hukum (*legal norm*) dapat dibedakan antara *general norm* adalah *custom* dan *legislation*. Hukum yang diciptakan oleh *custom* disebut *customary law*, sedangkan hukum yang diciptakan oleh badan legislatif (*law created by legislative*) disebut *statute*. Kemudian, norma-norma individual meliputi “putusan badan administrasi” disebut “*administrative acts*”, dan “transaksi hukum” atau “*legal transaction*” yaitu berupa *contract* dan *treaty*.<sup>15</sup>

Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pondasi negara hukum yang akan menjamin hak-hak warga negara, membatasi kekuasaan penguasa, menjamin kepastian dan keadilan hukum untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia merujuk pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang berbunyi:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

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

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan di atas sesuai dengan hierarki tersebut dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Apabila dikaitkan dengan penelitian ini, maka Inpres Percepatan PTSL belum dapat memberikan jaminan kepastian hukum. Hal tersebut dikarenakan ada hierarki peraturan

---

<sup>14</sup> Hans Kelsen, *Op. cit.*, hlm. 112-113.

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 114-115

perundang-undangan yang tidak sesuai, dalam hal ini Inpres Percepatan PTSL dikaitkan dengan Peraturan Menteri Agraria tentang PTSL dan Undang-Undang Perubahan BPHTB.

Dalam Inpres Percepatan PTSL Presiden memberikan instruksi yang ditujukan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk: “membuat/menyiapkan/merevisi Peraturan yang mengatur mengenai jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis untuk mempercepat penyelesaian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap”. Selain kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Presiden memberikan instruksi kepada Menteri Keuangan untuk “mendukung percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap milik orang pribadi melalui pemberian fasilitas kebijakan fiskal dalam rangka percepatan yang dapat berupa keringanan beban masyarakat terhadap Bea Meterai dan Pajak Penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Sementara itu Peraturan Menteri Negara Agraria tentang PTSL dalam Pasal 27 ayat (2) menyebutkan bahwa:

Pendaftaran hak atas bidang-bidang tanah Negara dilaksanakan berdasarkan keputusan pemberian hak oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana DI 310 yang di halaman terakhir memuat keputusan pemberian hak tersebut dan dilampiri dengan bukti pembayaran Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) atau Pajak Penghasilan (PPh).

Lain halnya dalam Pasal 2 ayat (1) dan (2) huruf b angka 2 Undang-Undang Perubahan BPHTB telah dijelaskan bahwa yang menjadi objek pajak adalah perolehan hak atas tanah dan bangunan yang meliputi pemberian hak baru karena di luar pelepasan hak.<sup>16</sup> Hak atas tanah yang dimaksud salah satunya adalah hak milik.<sup>17</sup>

Perolehan hak atas tanah dan bangunan sebagaimana dimaksud termasuk pula diantaranya hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak milik atas satuan rumah susun, dan hak pengelolaan.<sup>18</sup>

Besarnya peranan yang diberikan oleh pajak sebagai sumber dana dalam Pembangunan Nasional, menyebabkan perlunya penggalan potensi pajak yang ada dalam masyarakat sesuai dengan situasi dan kondisi perekonomian serta perkembangan bangsa ini salah satunya adalah jenis pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).<sup>19</sup> Namun pemungutan atau pengenaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan

---

<sup>16</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000, Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2), Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 130, TLN Nomor 3988.

<sup>17</sup> *Ibid.*, Pasal 2 ayat (3).

<sup>18</sup> *Ibid*

<sup>19</sup> Marihot Pahala Siahaan, *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan*, (Raja Grafindo Persada 2003). hlm. 6

Bangunan harus tetap memperhatikan aspek keadilan bagi masyarakat golongan ekonomi lemah dan masyarakat berpenghasilan rendah yang diwujudkan dalam nilai perolehan hak atas tanah dan bangunan yang tidak dikenakan pajak.

Perihal pengenaan dan pemungutan pajak terdapat satu hal mendasar yang harus diketahui yaitu dasar pengenaan pajak. Sesuai dengan Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, yang menjadi dasar pengenaan pajak pada BPHTB adalah Nilai Perolehan Objek Pajak (NPOP) yaitu besaran nilai/harga objek pajak yang dipergunakan sebagai dasar pengenaan pajak. Pada dasarnya ada 15 (lima belas) jenis perolehan hak atas tanah dan bangunan yang dijadikan sebagai objek pajak. Kelima belas jenis perolehan hak atas tanah dan bangunan tersebut harus ditentukan berdasarkan NPOP-nya. Salah satu jenis perolehan hak atas tanah dan bangunan yang dibahas dalam penelitian ini adalah perolehan hak atas tanah yang berasal dari jual beli dengan mendasarkan NPOP-nya pada harga transaksi.

Perolehan hak atas tanah berdasarkan transaksi jual beli tanah dan/atau bangunan merupakan suatu aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat yang dapat memberikan pemasukan berupa pajak dalam jumlah yang relatif besar bagi daerah. Karena jual beli merupakan suatu perbuatan hukum yang dapat menimbulkan hutang pajak BPHTB. Di Indonesia jual beli tanah dan/atau bangunan mulai dipungut oleh pemerintah sebagai pajak pusat pada tahun 1997 dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan yang telah mengalami perubahan, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah Dan Bangunan.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, pendapatan BPHTB dibagikan ke daerah dengan pola distribusi sebagai berikut:

- (4) 80% merupakan bagian daerah yang dibagikan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota dengan porsi: 16% untuk daerah provinsi yang bersangkutan, dan 64% untuk daerah kabupaten/kota penghasil.
- (5) 20% merupakan bagian pemerintah pusat dan dibagikan kepada seluruh kabupaten/kota dengan porsi yang sama.

Dengan demikian, seluruh pendapatan BPHTB yang dipungut oleh pemerintah pusat pada dasarnya diserahkan kepada daerah melalui mekanisme Dana Bagi Hasil.

Berdasarkan pertimbangan efisiensi dan dalam upaya menata kembali sistem perpajakan nasional yang dikaitkan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi

fiskal, maka dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah, BPHTB dialihkan dari pajak pusat menjadi pajak kabupaten/kota.

Berdasarkan uraian ketiga peraturan perundang-undangan tersebut yang membahas tentang pajak yaitu Inpres Percepatan PTSL, Peraturan Menteri Agraria tentang PTSL dan Undang-Undang Perubahan BPHTB maka jelas terlihat bahwa tidak terdapat kesesuaian hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini pemerintah berpatokan hanya kepada Inpres Percepatan PTSL yang telah mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Peraturan Menteri Agraria tentang PTSL dan Undang-Undang Perubahan BPHTB.

Perlu diingat pula bahwa kepastian hukum menurut Utrecht mengandung 2 (dua) pengertian, pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.

Kepastian hukum menurut Utrecht ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom dan mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.

Selanjutnya apabila dilihat dari penerapan asas hukum/doktrin hukum maka ketidaksesuaian hierarki peraturan perundang-undangan tersebut tidak sesuai dengan penerapan asas hukum *Lex superior derogat legi inferiori*. Maksud dari asas hukum tersebut adalah bahwa peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah. Dalam hal ini justru peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yaitu Inpres Percepatan PTSL telah mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti Peraturan Menteri Agraria tentang PTSL dan Undang-Undang Perubahan BPHTB.

Akan menjadi tidak tepat apabila ketidaksesuaian hierarki peraturan perundang-undangan tersebut dikaitkan dengan penerapan asas hukum *Lex specialis derogat legi*

*generalis* yang mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Memang dimungkinkan bahwa Inpres Percepatan PTSL dijadikan sebagai aturan hukum yang khusus sehingga dapat mengesampingkan aturan hukum yang umum, namun ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *Lex specialis derogate legi generalis* diantaranya:

- (a) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
- (b) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang).
- (c) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.<sup>20</sup>

Ketidaksesuaian hierarki peraturan perundang-undangan antara Inpres Percepatan PTSL, Peraturan Menteri Agraria tentang PTSL dan Undang-Undang Perubahan BPHTB pun akan menjadi tidak tepat pula bila dikaitkan dengan asas *lex posterior derogat legi priori* yang berarti aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Apabila dilihat dari keberlakuannya memang Inpres Percepatan PTSL dan Peraturan Menteri Agraria dapat dikatakan sebagai aturan hukum yang baru bila dibandingkan dengan Undang-Undang Perubahan BPHTB dan menurut asas *lex posterior derogate legi priori* memang mewajibkan untuk menggunakan hukum yang baru. Namun, perlu diperhatikan pula bahwa asas ini pun memuat prinsip-prinsip seperti (1) aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama; dan (2) aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama. Karena asas ini antara lain bermaksud mencegah dualisme yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.<sup>21</sup>

Sehingga menurut penulis pelaksanaan percepatan penerbitan sertipikat hak atas tanah dengan Inpres Percepatan PTSL tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum apabila dilihat dari teori kepastian hukum yang diungkapkan oleh Hans Kelsen karena tidak sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

---

<sup>20</sup> Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undang, Media Publikasi Peraturan Perundang-Undang dan Informasi Hukum, "Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan, Harmonisasi Peraturan Perundang-Undang", diakses dari <<http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>>, pada tanggal 13 Juli 2020.

<sup>21</sup> *Ibid.*

Hal tersebut karena peraturan perundang-undangan yang lebih rendah seperti Inpres Percepatan PTSL telah mengesampingkan Undang-Undang Perubahan BPHTB yang di dalamnya mengatur perihal pembayaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan yang meliputi pemberian hak baru karena di luar pelepasan hak untuk hak atas tanah berupa hak milik. Selain itu, Inpres Percepatan PTSL juga telah mengesampingkan Peraturan Menteri Agraria tentang PTSL yang menyatakan bahwa pendaftaran hak atas bidang-bidang tanah negara dilaksanakan berdasarkan keputusan pemberian hak oleh Kepala Kantor Pertanahan harus dilampiri dengan bukti pembayaran Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB). Sementara Inpres Percepatan PTSL yang merupakan peraturan perundang-undangan lebih rendah dari Peraturan Menteri Agraria tentang PTSL dan Undang-Undang Perubahan BPHTB menginstruksikan kepada Menteri Keuangan untuk mendukung percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap milik orang pribadi melalui pemberian fasilitas kebijakan fiskal dalam rangka percepatan yang dapat berupa keringanan beban masyarakat terhadap pajak penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **KESIMPULAN**

1. Inpres No. 2 Tahun 2018 dapat melakukan peningkatan kesejahteraan rakyat melalui percepatan penerbitan sertipikat hak atas tanah apabila dikaitkan dengan Teori Kesejahteraan menurut Mochtar Kusumaatmadja karena program pendaftaran tanah sistematis lengkap dapat memberikan perubahan sebagai esensi dari pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah. Esensi dari pemikiran Mochtar Kusumaatmadja tentang hukum adalah mengenai posisi dan peran hukum dalam pembangunan seluas-luasnya meliputi segala segi kehidupan masyarakat dan tidak hanya segi kehidupan ekonomi saja. Sehingga istilah pembangunan ekonomi sebenarnya kurang tepat, karena tidak dapat membangun ekonomi suatu masyarakat tanpa melakukan pembangunan segi-segi kehidupan masyarakat lain. Hal tersebut sesuai dengan apa yang dicita-citakan dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria tentang PTSL dalam mewujudkan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah masyarakat harus berlandaskan asas sederhana, cepat lancar, aman, adil merata dan terbuka serta akuntabel, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat dan ekonomi negara, serta mengurangi dan mencegah sengketa dan konflik pertanahan.

2. Pelaksanaan percepatan penerbitan sertipikat hak atas tanah dengan Inpres No. 2 Tahun 2018 tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum apabila dikaitkan dari teori kepastian hukum yang diungkapkan oleh Hans Kelsen karena tidak sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang lebih rendah seperti Inpres Percepatan PTSL telah mengesampingkan Undang-Undang Perubahan BPHTB yang di dalamnya mengatur perihal pembayaran bea perolehan hak atas tanah dan bangunan yang meliputi pemberian hak baru karena di luar pelepasan hak untuk hak atas tanah berupa hak milik. Selain itu, Inpres Percepatan PTSL juga telah mengesampingkan Peraturan Menteri Agraria tentang PTSL yang menyatakan bahwa pendaftaran hak atas bidang-bidang tanah negara dilaksanakan berdasarkan keputusan pemberian hak oleh Kepala Kantor Pertanahan harus dilampiri dengan bukti pembayaran Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB). Sementara Inpres Percepatan PTSL yang merupakan peraturan perundang-undangan lebih rendah dari Peraturan Menteri Agraria tentang PTSL dan Undang-Undang Perubahan BPHTB menginstruksikan kepada Menteri Keuangan untuk mendukung percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap milik orang pribadi melalui pemberian fasilitas kebijakan fiskal dalam rangka percepatan yang dapat berupa keringanan beban masyarakat terhadap pajak penghasilan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Mujiburohman, Dian Aries. "Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)", Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. ISSN 2442-6954 (Cetak).
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013.
- Yamin dan Utji Sri Wulan Wuryandari. *Nukilan: Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Pancasila, 2014.
- Fadhurrohman, M. Dani. "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2017 di Kabupaten Dompu." Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta. 2018
- Peraturan Menteri Agraria No. 12 Tahun 2017.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Kementerian Agraria dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional, *Petunjuk Teknis Nomor 1069/3.1-100/IV/2018 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tahun 2018*.

Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan. 2016, *Petunjuk Teknis Pengukuran Dan Pemetaan Bidang Tanah Sistematis Lengkap*, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Direktorat Jenderal Hubungan Hukum Keagrariaan, 2017, *Petunjuk Teknis Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Bidang Yuridis*, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Siahaan, Marihot Pahala. *Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan*. Raja Grafindo Persada 2003.