

INKONSISTENSI KEBIJAKAN ANTARA PENGHENTIAN PEMBERIAN IZIN BARU (PIPIB) DENGAN PERCEPATAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP (PTSL) DI KABUPATEN SIAK PROVINSI RIAU

Maryono Dwi Saputra

Kantor Pertanahan Kabupaten Kuantan Singingi,
Jl. Barangan 2, Beringin Teluk, Kec.Kuantan Tengah, Provinsi Riau.
Email: Maryonodwisaputra@gmail.com

Naskah diterima: 22 April 2021; revisi: 12 Mei 2021; disetujui: 23 Mei 2021

Abstract: One of the problems in implementing the complete systematic land registration in Siak regency is the existence of directives to stop the issuance of land rights to PIPPIB. The national land agency office of Siak regency is one of the national land agency offices in the province of Riau that receives the impact of this policy. The purposes of this research are to find out the implementation of PTSL in PIPPIB, the inconsistency of policies, and to provide the recommendation for PTSL policies within PIPPIB. The method that has been used in this research is a qualitative descriptive method with a normative juridical approach combined with a spatial approach. The result of this research at the national land agency office of Siak regency is found that the 634 PTSL land parcels by 2020 were included in the region of PIPPIB. The inconsistency between the policy of stopping the granting of new licenses and the PTSL policy occurs due to carelessness and coordination between related parties in policy formulation. PTSL policy recommendations by taking into any higher regulations, related regulations and coordination with related parties become the mechanism in PTSL policy formulation.

Keyword: The inconsistency of policies, PTSL, PIPPIB, The termination of new licenses

Abstrak: Salah satu masalah dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Siak adalah adanya Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) yang menyebabkan Kantor Pertanahan yang terkena dampak dari kebijakan tersebut. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan PTSL di dalam PIPPIB, terjadinya inkonsistensi kebijakan, serta memberikan rekomendasi kebijakan PTSL yang berada di dalam PIPPIB. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif dan spasial. Hasil penelitian diketahui sebanyak 634 bidang tanah PTSL tahun 2020 masuk di dalam PIPPIB. Inkonsistensi antara kebijakan penghentian pemberian izin baru dengan kebijakan PTSL terjadi karena kurang hati-hati dan koordinasi antar pihak terkait dalam perumusan kebijakan. Rekomendasi kebijakan PTSL dengan memperhatikan peraturan yang lebih tinggi, peraturan terkait dan koordinasi dengan pihak terkait menjadi mekanisme dalam perumusan kebijakan PTSL.

Kata Kunci: Inkonsistensi, PTSL, PIPPIB, Penghentian pemberian izin baru

A. Pendahuluan

Pemerintah Republik Indonesia melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) menetapkan target untuk menyelesaikan pelaksanaan Pendaftaran Tanah di seluruh Indonesia pada tahun 2025 melalui program PTSL. Pendaftaran tanah ini sesuai dengan amanat Pasal 19 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan untuk menjamin kepastian hukum maka dilaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilakukan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah. Untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum serta percepatan program PTSL, berbagai aturan telah diterbitkan. Pelaksanaan PTSL dalam praktiknya belum dapat berjalan secara maksimal, hal ini terjadi karena terdapat inkonsistensi regulasi yang dikeluarkan Pemerintah, yang ternyata menghambat pelaksanaan PTSL (Mujiburohman 2018, 89). Namun demikian berbagai upaya untuk tercapainya target PTSL, pemerintah telah melakukan berbagai upaya antara lain dengan mekanisme PTSL Berbasis Partisipasi Masyarakat (Nurchahyo et. al, 2019; Aditya et.al, 2020), membuat instrumen peraturan desa untuk melaksanakan PTSL (Putra et.al, 2019).

Terbitnya Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut menjadi salah satu masalah dalam pelaksanaan PTSL yang telah berjalan di Indonesia. Instruksi ini menyatakan untuk menghentikan penerbitan hak-hak atas tanah pada areal penggunaan lain yang berada di dalam Peta Indikatif Penerbitan Pemberian Izin Baru (PIPIB). Hal tersebut tentu bertentangan dengan Instruksi yang telah dikeluarkan sebelumnya oleh Presiden, yakni Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2018 tentang percepatan PTSL diseluruh wilayah Republik Indonesia.

Kabupaten Siak merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Riau yang sebagian besar wilayahnya berupa lahan gambut. Dikutip dari tulisan Nurchahyadi (2019) Kabupaten Siak adalah kabupaten dengan lahan gambut terbesar di Pulau Sumatera. Lebih dari separuh atau 57% luas kawasan Kabupaten Siak merupakan lahan gambut, yang luasnya 479.485 ha. Dari total seluruh kawasan gambut tersebut, 21% di antaranya adalah lahan gambut dalam, dengan kedalaman 3-12 meter.

Kebijakan moratorium terhadap penerbitan izin baru di hutan alam primer dan lahan gambut berdampak langsung terhadap pelaksanaan PTSL di Kabupaten Siak. Penetapan Lokasi PTSL yang berdasarkan Tata Ruang Provinsi Riau Tahun 2018 yang

seharusnya dapat dilanjutkan untuk diterbitkan sertipikat, namun dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2019, terdapat beberapa obyek penetapan lokasi yang berada di atas kawasan gambut berdasarkan PIPPIB, sehingga untuk bidang tanah yang berada di atas kawasan gambut untuk sementara tidak bisa diterbitkan hak atas tanahnya. Selain itu di beberapa lokasi terdapat ketidaksesuaian antara fakta di lapangan dengan data di dalam PIPPIB, fakta di lapangan menunjukkan bahwa lokasi tersebut berupa pemukiman masyarakat namun di dalam Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru merupakan kawasan gambut.

Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengetahui bagaimana pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Siak terhadap bidang-bidang tanah yang berada di atas kawasan gambut berdasarkan PIPPIB; (2) Mengetahui mengapa terjadi inkonsistensi antara kebijakan penghentian pemberian izin baru dengan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap; serta (3) Merumuskan rekomendasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap terhadap bidang-bidang tanah yang berada di kawasan gambut.

Kajian tentang inkonsistensi kebijakan telah banyak dilakukan, antara lain penelitian yang dilakukan oleh Mu'as (2015) yang membahas tentang Inkonsistensi Putusan MK Atas Penyelenggaraan Pemilu Serentak. Sementara penelitian yang dilakukan oleh Edriani (2016) membahas tentang Analisis Inkonsistensi Waktu Kebijakan Moneter di Indonesia: Periode Sebelum dan Sesudah Penerapan Kerangka Kebijakan Penargetan Inflasi (ITF). Penelitian lainnya dilakukan oleh Qodriyatun (2019) tentang kesiapan Pemerintah Daerah Provinsi Riau dan Sumatera Selatan dalam pelaksanaan kebijakan restorasi gambut, hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pemerintah daerah Provinsi Sumatera Selatan lebih siap melaksanakan kebijakan restorasi gambut, meskipun masih terjadi hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya. Kajian-kajian mengenai inkonsistensi kebijakan di beberapa ranah yang telah diteliti sebelumnya mendorong penulis untuk melakukan penelitian tentang inkonsistensi kebijakan dengan objek kajian inkonsistensi kebijakan PPIB dengan PTSL yang menyebabkan terhambatnya salah satu Program Strategis Pemerintah yaitu PTSL.

B. Metode

Kajian dalam tulisan ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif yang dikombinasikan dengan pendekatan spasial. Penelitian dilakukan dengan memanfaatkan hasil wawancara dan bahan hukum yang berupa kebijakan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian. Pendekatan

yuridis normatif dilakukan dengan cara menelaah dan membandingkan antara Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2019 dan Surat Keputusan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan No.851/MENLHK-PKTL/IPSDH/PLA.1/2/2020 dengan Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2018 dan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 6 tahun 2018. Pendekatan spasial digunakan untuk melakukan analisis secara visual terhadap PIPPIB dibandingkan dengan RTRW Provinsi Riau tahun 2018, PIPPIB dengan peta bidang tanah PTSL, dan PIPPIB dengan kondisi eksisting objek PTSL, sehingga dapat diketahui secara visual adanya inkonsistensi kebijakan PIPPIB dengan PTSL.

C. Kebijakan PIPPIB dan Kebijakan PTSL

Terbitnya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 adalah langkah terkini pemerintah dalam upaya mengurangi deforestasi dan degradasi hutan. Instruksi ini merupakan penyempurnaan dan tindak lanjut dari Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2017, Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2015, Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2013 dan Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 yang mengatur tentang penundaan dan penyempurnaan tata kelola pemberian izin baru hutan alam primer dan lahan gambut. Menurut Winata (2019) deforestasi Indonesia menurun 20 persen setelah kebijakan moratorium diberlakukan. Berdasarkan catatan kritis Yayasan Madani Berkelanjutan (2019) menyebutkan dalam kurun waktu 8 (delapan) tahun sejak moratorium diberlakukan, luasan hutan alam primer dan lahan gambut yang dilindungi oleh kebijakan moratorium berkurang 3 juta hektare dari 69 juta hektar pada 2011 menjadi 66 juta hektare pada 2018. Pada 7 Agustus 2019, Presiden Joko Widodo akhirnya memperkuat kebijakan ini melalui Inpres Nomor 5 Tahun 2019.

Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2019 menguatkan kebijakan penghentian pemberian izin baru di wilayah hutan alam primer dan lahan gambut yang termasuk dalam Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru atau PIPPIB. Keberadaan PIPPIB ini dalam sejarahnya dilatarbelakangi adanya penandatanganan surat pernyataan kehendak atau Letter of Intent (LoI) tentang Pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan yang dikenal dengan Reduksi Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD), pada tanggal 26 Mei 2011 oleh Presiden Republik Indonesia dan Kerajaan Norwegia. Penandatanganan LoI tersebut didahului dengan terbitnya instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011. Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 diterbitkan pada tanggal 20 Mei 2011, 1 (satu) minggu sebelum dilaksanakan penandatanganan LoI. Hal ini sesuai dengan komitmen Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang diumumkan di tahun sebelumnya untuk mengurangi emisi gas rumah kaca (Murdiyarso dkk 2011, 1).

Pemerintah Republik Indonesia, dalam rangka menurunkan emisi akibat deforestasi dan degradasi hutan mengeluarkan Instruksi Presiden tentang penundaan pemberian izin baru dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut yang berlaku selama 2 tahun, serta ditetapkannya PIPPIB yang direvisi setiap 6 bulan sekali. Perjalanan Instruksi Presiden tentang penundaan pemberian izin baru dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini.

Tabel 1. Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2011 sampai dengan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2019

Instruksi Presiden	PIPIB			
Inpres 10/2011	PIPIB (SK 323)	Revisi I (SK 7416)	Revisi II (SK 2771)	Revisi III (SK 6315)
Inpres 6/2013	Revisi IV (SK 2796)	Revisi V (SK 6018)	Revisi VI (SK 3706)	Revisi VII (SK 6982)
Inpres 8/2015	Revisi VIII (SK 2312)	Revisi IX (SK 5385)	Revisi X (SK 2300)	Revisi XI (SK 6347)
Inpres 6/2017	Revisi XII (SK 351)	Revisi XIII (SK 6559)	Revisi XIV (SK 3558)	Revisi XV (SK 8599)
Inpres 5/2019	PIPIB 2019 (SK 7099)	PIPIB 2020 Periode I (SK 851)		

Sumber: <http://webgis.menlhk.go.id:8080/kemenhut/index.php/id/peta/pipib>

Pada tabel 1 di atas dapat dilihat bahwa pemerintah terus melakukan upaya penyempurnaan penundaan pemberian izin baru dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut untuk menekan penurunan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan. Melihat dari segi substansi tidak terdapat perbedaan yang signifikan antara kelima Instruksi Presiden tersebut. Perbedaannya hanya terdapat pada pihak yang diberi instruksi. Sedangkan persamaan kelima Instruksi Presiden tersebut adalah: (1) Penghentian pemberian izin baru; (2) Adanya Pengecualian penghentian pada permohonan yang telah mendapat persetujuan izin prinsip, pembangunan nasional yang vital (3) pihak yang diberi instruksi agar melaksanakan hal hal yang diinstruksikan (4) Penetapan PIPPIB.

Sampai dengan tahun 2020, kebijakan PTSL telah berjalan selama 4 tahun, dan dalam perjalanannya sudah banyak aturan yang dikeluarkan terkait PTSL dalam upaya untuk menyempurnakan aturan PTSL di tahun sebelumnya. PTSL di mulai dari tahun 2016 yaitu dengan dikeluarkannya Permen ATR/BPN Nomor 28 Tahun 2016 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis, dilanjutkan dengan dikeluarkannya Permen ATR/BPN Nomor 35 Tahun 2016 tentang percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), Permen ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2017 yang merupakan perubahan atas Permen

ATR/BPN Nomor 35 Tahun 2016, Permen ATR/BPN Nomor 12 Tahun 2017, Inpres Nomor 2 Tahun 2018, dan Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018.

Kebijakan yang telah terbit di atas memiliki tujuan yang sama yaitu untuk terwujudnya jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat dengan berlandaskan pada 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.

Penyelesaian kegiatan PTSL berdasarkan pasal 25 ayat (1) Permen ATR/BPN No.6 Tahun 2018 terdiri dari 4 (empat) kluster, meliputi: (1) Kluster 1, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah; (2) Kluster 2, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanahnya namun terdapat perkara di Pengadilan dan/atau sengketa; (3) Kluster 3, yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah karena subjek dan/atau objek haknya belum memenuhi persyaratan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Menteri ini; dan (4) Kluster 4, yaitu bidang tanah yang objek dan subjeknya sudah terdaftar dan sudah bersertipikat Hak atas Tanah, baik yang belum dipetakan maupun yang sudah dipetakan namun tidak sesuai dengan kondisi lapangan atau terdapat perubahan data fisik, wajib dilakukan pemetaannya ke dalam Peta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Pembagian kluster ini dilakukan dengan memperhatikan subjek dan objek bidang tanah serta kelengkapan data fisik dan data yuridis bidang tanah. Kluster 3 adalah kategori untuk bidang tanah yang subjek dan/atau objek belum memenuhi persyaratan menurut peraturan yang berlaku. Berdasarkan Petunjuk Teknis Nomor 2/Juknis-100.3.KU.01.01/II/2019 Tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tahun 2019, pelaksanaan penyelesaian kegiatan PTSL untuk Kluster 3 di bagi menjadi tiga (3) kategori yaitu: (1) Kategori Kluster 3.1 (K3.1) diberlakukan untuk Tanah Ulayat, Tanah Absente, Tanah Kelebihan Maksimum, Tanah Objek Landreform dan Konsolidasi Tanah serta subyek tidak bersedia membuat surat pernyataan terutang BPHTB dan/atau PPh; (2) Kategori Kluster 3.2 (K3.2) diberlakukan untuk P3MB, Prk 5 dan Rumah Golongan III yang belum lunas sewa beli, serta Objek Nasionalisasi; (3) Kategori Kluster 3.3 (K3.3) diberlakukan untuk subyek yang merupakan Warga Negara Asing, BUMN/BUMD/BHMN dan Badan Hukum Swasta. Selain itu K3.3 juga diberlakukan

untuk subyek tidak diketahui, subyek tidak bersedia mengikuti kegiatan PTSL dan tanah objek transmigrasi.

D. Pelaksanaan PTSL Pada Bidang-Bidang Tanah Di Kawasan Gambut

Kegiatan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Siak tahun 2020 dilaksanakan sesuai dengan urutan tahap pelaksanaannya yang terdapat di dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018. Tahapan tersebut yaitu: Perencanaan; Penetapan lokasi; Persiapan; Pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi PTSL dan satuan tugas; Penyuluhan; Pengumpulan data fisik dan pengumpulan data yuridis; Penelitian data yuridis untuk pembuktian hak; Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya; Penegasan konversi, pengakuan hak dan pemberian hak; Pembukuan hak; Penerbitan sertipikat hak atas tanah; Pendokumentasian dan penyerahan hasil kegiatan; dan Pelaporan.

Kegiatan perencanaan PTSL dilaksanakan pada awal tahun 2020. Dalam rangka percepatan pelaksanaan PTSL Kepala Kantor Pertanahan merencanakan daerah mana saja yang akan dijadikan lokasi PTSL dan membagi pegawai dikantor pertanahan dalam melaksanakan kegiatan tersebut. Kepala Kantor Pertanahan menetapkan 4 Kampung yang berada di 2 kecamatan sebagai lokasi pelaksanaan PTSL tahun 2020. Rincian mengenai 4 Kampung tersebut adalah sebagai berikut: Kampung Bandar Pedada dan Kampung Selat Guntung berada di Kecamatan Sabak Auh, Kampung Kuala Gasib dan Kampung Pangkalan Pisang berada di Kecamatan Koto Gasib. Penetapan lokasi di atas didasarkan pada SK penetapan lokasi PTSL Nomor 63/SK-14.08.UP.02.01/V/2020 yang merupakan revisi dari SK penetapan lokasi Nomor 39/SK-14.08.UP.02.01/V/2020 dengan target PTSL sebanyak 4000 bidang.

Demi percepatan pelaksanaan PTSL juga mendorong Kementerian ATR/BPN melakukan berbagai upaya, salah satunya adalah membagi pegawai yang melaksanakan kegiatan tersebut dalam 2 tim panitia adjudikasi. Pembagian tersebut dilakukan untuk mencapai pekerjaan yang efektif dan efisien mengingat lokasi PTSL yang tersebar di 2 Kecamatan yang berjauhan. Seluruh pelaksanaan kegiatan PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Siak telah di dilaksanakan sesuai dengan yang tercantum di dalam Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018, namun dalam pelaksanaannya tidak selancar seperti yang telah direncanakan di awal kegiatan. Kendala yang dialami dalam pelaksanaan PTSL terjadi karena banyak bidang tanah yang menjadi objek PTSL masuk ke dalam kawasan gambut menurut Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru.

Kegiatan Penetapan lokasi PTSL di Kantor Pertanahan Kabupaten Siak pada tahun 2020 dilakukan dengan berorientasi pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Hal

tersebut sesuai dengan aturan yang berlaku dimana untuk pelaksanaan pendaftaran tanah harus merujuk pada RTRW yang berlaku di wilayah tersebut. Penetapan lokasi ini sudah baik namun karena belum memperhatikan penerapan PIPPIB dalam menetapkan lokasi PTSL sehingga muncul permasalahan banyaknya bidang tanah objek PTSL yang masuk dalam PIPPIB.

Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru sudah ada sejak tahun 2011, namun tidak berlaku dengan efektif dan tidak di terapkan sebagai pedoman dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia. Pemberlakuan PIPPIB diawali dari dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 2019, yang selanjutnya di tindaklanjuti dengan dikeluarkannya Surat No. TU.01.02/1717-100/X/2019 pada tanggal 1 Oktober 2019 oleh Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN. Surat tersebut pada poin pertama menyatakan untuk menjadikan PIPPIB yang terakhir (Revisi XV) sebagai pedoman dalam menjalankan pelayanan pertanahan. Sejak Saat itu maka PIPPIB berlaku sebagai pedoman dalam pelaksanaan pelayanan pertanahan di seluruh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Indonesia.

Sejak berlakunya PIPPIB sebagai pedoman dalam pelaksanaan pelayanan pertanahan di seluruh Indonesia, Kantor Pertanahan Kabupaten Siak dalam melaksanakan pelayanan pertanahan (khususnya PTSL) juga berpedoman pada peta indikatif tersebut. Produk hasil kegiatan PTSL yang masuk ke dalam areal PIPPIB dimasukkan dalam kategori K3.3 sesuai isi surat Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019 khususnya pada poin 3. Kebijakan mengenai bidang tanah yang masuk area PIPPIB untuk dikategorikan ke dalam K3.3 hanya dilaksanakan hingga bulan Maret. Selanjutnya berdasarkan hasil Rapat Kerja Nasional (rakernas) pada tanggal 18 Januari 2020 yang ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya surat nomor HD.02.02/967-14/III/2020 oleh Kepala Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Riau pada tanggal 24 Maret 2020, maka bidang tanah PTSL yang berada di area PIPPIB agar dikategorikan K3.1 selama memenuhi syarat masuk ke dalam kategori tersebut.

Kegiatan PTSL khususnya bidang tanah yang masuk ke dalam area PIPPIB penyelesaiannya dikategorikan ke dalam K3.1 selama memenuhi syarat untuk masuk dalam kategori K3.1. Kantor Pertanahan Kabupaten Siak mengambil kebijakan tersebut karena berpedoman pada surat yang dikeluarkan oleh Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Riau Nomor HD.02.02/967-14/III/2020. Surat tersebut pada poin 3 menyatakan bahwa untuk bidang bidang tanah hasil kegiatan PTSL yang masuk ke dalam area PIPPIB agar di kategorikan ke dalam K3.1 selama memenuhi syarat masuk dalam kriteria K3.1.

Untuk menindaklanjuti bidang tanah PTSL yang masuk area PIPPIB melakukan inventarisasi bidang tanah tersebut dan dibuatkan peta situasinya untuk dilaporkan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional sebagai bahan koordinasi dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Pelaksanaan inventarisasi ini sesuai dengan arahan yang terdapat di dalam surat nomor TU.01.02/1717-100/X/2019 dan atau surat nomor HD.02.02/967-14/III/2020. Dari hasil inventarisasi yang telah dilakukan, terhitung sampai bulan Mei 2020 ada sebanyak 634 bidang tanah objek PTSL tahun 2020 masuk dalam area PIPPIB.

Banyaknya bidang tanah PTSL yang masuk area PIPPIB menjadi masalah dalam penyelesaian kegiatan PTSL di tahun 2020. Tuntutan percepatan penyelesaian PTSL menjadi dilema petugas dalam melaksanakan kegiatan tersebut, situasi ini terjadi karena bidang tanah yang telah diinventarisasi dan dilaporkan tidak ada kepastian waktu penyelesaiannya atau apakah dilakukan revisi PIPPIB pada lokasi tersebut atau tidak. Kondisi ini menyebabkan tidak adanya kepastian apakah bidang tanah yang telah dimasukkan dalam kategori K3.1 karena masuk area PIPPIB dapat dijadikan sertipikat pada tahun anggaran berjalan atau tidak.

E. Inkonsistensi Kebijakan PIPPIB Dengan Kebijakan PTSL

Presiden Republik Indonesia pada tahun 2019 mengeluarkan instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 tentang penghentian pemberian izin baru dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut. Instruksi tersebut merupakan penyempurnaan dari 4 (empat) Instruksi Presiden yang telah dikeluarkan sebelumnya. Tujuannya tetap sama yaitu untuk penurunan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan. Jika dilihat dari tujuan Instruksi Presiden di atas, tidak muncul adanya Inkonsistensi dari kebijakan yang telah dikeluarkan. Namun jika melihat pada bagian isi instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 khususnya instruksi untuk Menteri ATR/Ka BPN pada poin a. dalam instruksi tersebut memerintahkan untuk menghentikan penerbitan hak-hak atas antara lain Hak Guna Usaha dan Hak Pakai pada areal penggunaan lain berdasarkan PIPPIB. Dari poin tersebut dapat diketahui bahwa terjadi inkonsistensi antara dua kebijakan tersebut. Walaupun tidak disebutkan secara eksplisit, hak-hak atas tanah apa saja yang dihentikan, hanya secara implisit mengacu pada hak-hak atas tanah.

Penggunaan kalimat atau kata secara implisit untuk menyampaikan suatu arahan mengakibatkan munculnya bias penafsiran tentang arahan yang disampaikan. Jika ditelaah secara seksama kalimat “menghentikan penerbitan hak-hak atas antara lain Hak Guna Usaha dan Hak Pakai pada areal penggunaan lain” bisa memunculkan berbagai

penafsiran. Apakah semua hak atas dihentikan penerbitannya atau hanya Hak Guna Usaha dan Hak Pakai saja yang dihentikan penerbitannya. Hal tersebut harus segera ditinjau ulang sebab Instruksi tersebut memberikan dampak yang cukup signifikan pada pelaksanaan PTSL di seluruh Indonesia termasuk Kabupaten Siak.

Surat Keputusan Nomor SK.851/MENLHK-PKTL/IPSDH/PLA.1/2/2020 yang selanjutnya disingkat menjadi SK.851 merupakan Surat Keputusan terbaru dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) yang mengatur tentang PIPPIB. Maka terhitung sejak tanggal ditetapkan SK.851 yaitu tanggal 26 Februari 2020 maka SK. 7099/MENLHK-PKTL/IPSDH/PLA.1/8/2019 tidak berlaku lagi. Dari dua surat keputusan tersebut tidak terdapat perbedaan yang signifikan, selain luas areal PIPPIB yang bertambah sebesar 314,3 ribu hektar hanya terdapat tambahan pada putusan kelima huruf b yang menyebutkan untuk pelaksanaan survei hutan alam primer telah dikeluarkan petunjuk teknisnya yaitu No.P.6/PKTL/SETDIT/KUM.1/10/2019.

Berdasarkan deskripsi di atas maka analisis dilakukan terhadap SK terbaru yaitu SK.851. Alasan mengapa SK.851 yang dianalisis adalah karena Surat keputusan tersebut yang berlaku saat ini. Analisis dilaksanakan dengan melakukan komparasi dan telaah poin-poin apa saja dari SK.851 yang jika diterapkan bertentangan atau menghambat pelaksanaan Permen ATR/BPN Nomor 6 tahun 2018. Melihat isi dari SK.851 putusan yang menyebutkan secara eksplisit tentang penghentian penerbitan hak atas tanah tidak ada ditemukan. SK.851 dalam amar putusan ketiga hanya menyebutkan untuk menghentikan penerbitan izin yang meliputi: 1) Izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu; 2) Izin pemungutan hasil hutan kayu; 3) Izin penggunaan kawasan hutan; dan 4) Perubahan peruntukan kawasan hutan. Perubahan peruntukan kawasan hutan seperti pada angka 4 tidak berlaku untuk perubahan peruntukan kawasan hutan dalam rangka revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP). Dilihat dari isi amar putusan ketiga dapat di pahami bahwa hanya 4 izin di atas yang dihentikan penerbitannya.

Melihat lebih jauh lagi isi amar putusan SK.851 maka dapat ditemukan, bahwa terdapat pengaturan mengenai pelaksanaan klarifikasi lapangan terkait penetapan PIPPIB. Pada bagian amar ini yaitu amar putusan kelima terdapat pengaturan tentang lembaga dan pihak yang terlibat dalam pelaksanaan survei lahan gambut dan hutan alam primer. Dalam hal survei lahan gambut, standar yang dipergunakan adalah SNI 7925:2013 yang menggunakan metode pemetaan berbasis citra penginderaan jauh. Sedangkan untuk survei hutan alam primer, telah dikeluarkan petunjuk teknis oleh Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan.

Survei untuk penentuan lahan gambut dalam PIPPIB dengan menggunakan penginderaan jauh tentu tidak 100% akurat kebenarannya. Pertanyaannya, lahan gambut dengan kedalaman berapa yang masuk dalam kategori lahan gambut di PIPPIB. Apakah bisa diketahui hanya dari citra penginderaan jauh. Pada kenyataannya terdapat bidang-bidang tanah perumahan yang masuk ke dalam PIPPIB. Selanjutnya pada amar putusan kesebelas SK.851 disebutkan tentang PIPPIB tidak berlaku pada: (1) Kegiatan perhutanan sosial untuk jasa lingkungan; (2) Kegiatan penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan KLHK dalam penyelenggaraan perlindungan hutan; (3) Lokasi yang telah mendapat perizinan atau titel hak dari pejabat yang berwenang pada Areal Penggunaan Lain (APL) yang di terbitkan sebelum SK.323/Menhut-II/2013; (4) Tanah masyarakat perorangan di APL sepanjang disertai bukti hak atas tanah atau bukti kepemilikan lainnya yang diterbitkan sebelum SK.323/Menhut-II/2013 dan hasilnya dilaporkan kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan melalui Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan.

Berdasarkan dari telaah yang telah dilakukan pada amar putusan SK.851 maka dapat diketahui bahwa secara umum tidak terjadi permasalahan penerapan SK.851 dengan pelaksanaan PTSL berdasarkan Permen ATR/BPN Nomor 6 tahun 2018. Dalam SK.851 nyatanya tidak ada disebutkan secara eksplisit penghentian pemberian hak atas tanah dan hanya menyebutkan PIPPIB tidak berlaku untuk tanah masyarakat perorangan di dalam APL yang disertai tanda bukti hak atas tanah atau hak kepemilikan lainnya yang diterbitkan sebelum SK.323/Menhut-II/2013, namun harus di cermati lagi bahwa hasil dari tanah masyarakat tersebut harus dilaporkan ke KLHK melalui Direktur Jenderal Planologi.

Selanjutnya bagaimana perlakuan untuk tanah yang belum memiliki bukti kepemilikan setelah SK.323/Menhut-II/2013 diterbitkan. Sedangkan tanah tersebut telah dikuasai sejak lama sebelum SK.323/Menhut-II/2013 diterbitkan. Apakah ketentuan penguasaan dilakukan dengan itikad baik dan disertai saksi yang dapat dipercaya dapat dipertimbangkan. Memahami pembahasan di atas maka ditemukan bias penafsiran dalam pelaksanaan pelayanan pertanahan. Apakah proses pelayanan pertanahan dalam hal ini PTSL bisa dilaksanakan hingga terbit sertipikat tanpa menunggu revisi PIPPIB, atau produk PTSL dikategorikan ke dalam kategori K3 sesuai Instruksi dari Presiden dan menunggu hasil revisi PIPPIB baru bisa diterbitkan sertipikatnya. Fakta yang ditemukan di lapangan dalam hal ini di Kabupaten Siak, pelaksanaan PTSL untuk tanah yang masuk ke dalam area PIPPIB dikategorikan ke dalam kategori K3.

Kementerian ATR/BPN melalui Sekretaris Jenderal pada tanggal 1 Oktober 2019 mengeluarkan Surat Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019 untuk menindaklanjuti terbitnya SK Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7099/MENLHK-PKTL/IPSDH/PLA.1/8/2019. Surat tersebut berisi arahan agar seluruh Kantor Pertanahan kabupaten/Kota dan Kantor Wilayah BPN Provinsi se-Indonesia menjadikan PIPPIB sebagai pedoman dalam menjalankan pelayanan pertanahan. Selain itu untuk produk-produk hasil kegiatan sertifikasi, terutama PTSL yang masuk ke dalam areal PIPPIB tersebut agar dihentikan proses sertifikasinya sesuai amanat Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 5 Tahun 2019. Selanjutnya produk sertifikasi tersebut dikategorikan ke dalam kategori K3.3 dan dilaporkan ke Kementerian ATR/BPN sebagai bahan koordinasi dengan KLHK untuk revisi PIPPIB. Proses sertifikasi terhadap bidang tanah tersebut dapat dilanjutkan setelah revisi PIPPIB selesai.

Berdasarkan isi kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian ATR/BPN melalui Surat Sekretaris Jenderal Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019, terdapat beberapa poin penting yang perlu untuk dibahas.

1. Menghentikan proses sertifikasi terutama PTSL. Poin menghentikan proses sertifikasi ini dikeluarkan berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019. Pada Instruksi Presiden tersebut sebenarnya tidak disebutkan secara eksplisit untuk menghentikan semua hak atas tanah. Kalimat yang digunakan dalam isi Instruksi tersebut adalah "Menghentikan penerbitan hak-hak atas tanah antara lain hak guna usaha dan hak pakai pada areal penggunaan lain berdasarkan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru". Jika ditelaah lagi, maka terdapat dua penafsiran mengenai kalimat tersebut. Kata "hak-hak atas tanah antara lain HGU dan HP" dapat diartikan semua hak atas tanah termasuk HGU dan HP dihentikan penerbitan haknya atau dapat juga diartikan hanya HGU dan HP saja yang dihentikan penerbitan haknya. Penggunaan kalimat yang bias penafsiran seperti di atas menyebabkan ketidakpastian pejabat yang berwenang sebagai penerima instruksi dalam mengambil suatu kebijakan.

Akibat dari bias penafsiran di atas, keluar kebijakan dari Kementerian ATR/BPN untuk menghentikan penerbitan semua hak atas tanah yang masuk ke dalam area PIPPIB yang jelas bertentangan dengan tujuan dari pelaksanaan PTSL. Tujuan PTSL secara jelas telah dinyatakan dalam Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 dalam pasal 2 butir (2), yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum Hak atas Tanah masyarakat 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. Dengan menghentikan Proses sertifikasi terutama PTSL tentu jaminan dan perlindungan hukum hak atas tanah tidak dapat dirasakan oleh masyarakat pemilik tanah. Selanjutnya tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat juga sulit tercapai.

2. Produk hasil sertifikasi yang masuk dalam area PIPPIB agar dimasukkan dalam kategori K3.3. Kebijakan memasukan bidang tanah produk sertifikasi yang berada di area PIPPIB ke dalam kategori K3.3 yang diberlakukan kepada seluruh Kantor Pertanahan tidak sesuai dengan pengertian K3.3 itu sendiri. Dimana tidak semua lokasi tanah objek PTSL dapat dikategorikan ke dalam K3.3, hal ini merujuk pada pengertian K3.3 yang terdapat di dalam Petunjuk Teknis Nomor 2/Juknis-100.3.KU.01.01/II/2019 Tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tahun 2019.
3. Data K3.3 dilaporkan kepada Kementerian ATR/BPN sebagai bahan koordinasi dengan KLHK untuk revisi PIPPIB. Secara umum poin ini sangat baik, karena dengan adanya data produk PTSL sebagai bahan koordinasi untuk revisi PIPPIB menjadikan PIPPIB lebih up to date. Namun dalam pelaksanaannya masih ditemukan beberapa kendala. Kendala utama yaitu terkait kejelasan waktu dalam pelaksanaan, dimulai dari saat pelaporan bidang tanah yang masuk PIPPIB hingga dilakukan revisi PIPPIB belum ada kejelasan waktu penyelesaiannya. Kejelasan waktu ini sangat penting, dimana jika ada standar operasional pelaksanaan, dapat diketahui apakah data K3.3 yang diterima masuk dalam revisi PIPPIB berikutnya atau masuk dalam revisi PIPPIB berikutnya lagi.

Penghentian penerbitan hak atas tanah yang berada di area PIPPIB saat ini menjadi isu penting di lingkungan Kementerian ATR/BPN. Provinsi Riau merupakan salah satu provinsi yang menerima dampak langsung ditetapkannya PIPPIB sebagai pedoman pelayanan pertanahan. Kebijakan terkait pelaksanaan penerbitan hak atas tanah terutama kegiatan PTSL yang berada di area PIPPIB telah dikeluarkan oleh Kementerian ATR/BPN melalui Surat Sekretaris Jenderal Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019. Kebijakan tersebut sudah baik, namun terdapat poin poin yang perlu diperhatikan lagi. Berdasarkan hal tersebut maka pada tanggal 18 januari 2020 tepatnya di hotel Shangrila Jakarta diadakan Rakernas. Berdasarkan hasil diskusi kelompok 2 pada Rakernas tersebut maka diadakan keputusan bahwa bidang tanah PTSL yang masuk ke dalam lokasi PIPPIB agar masuk dalam kategori K3.1. Dengan syarat bidang tersebut memenuhi kriteria untuk masuk kategori K3.1.

Menindaklanjuti hasil diskusi dalam Rakernas tersebut Kantor Wilayah BPN Provinsi Riau pada tanggal 24 Maret 2020 mengeluarkan surat nomor HD.02.02/967-14/III/2020. Surat ini berisi klarifikasi pelaksanaan PTSL dan pemeliharaan data sertipikat yang telah terbit dan berada di dalam PIPPIB. Klarifikasi pelaksanaan PTSL ini adalah untuk bidang tanah PTSL yang masuk ke dalam PIPPIB agar dikategorikan ke dalam K3.1. Sedangkan terkait pemeliharaan data, sesuai arahan dari isi surat Kantor wilayah BPN Provinsi Riau untuk dihentikan sementara.

Kebijakan penetapan bidang tanah PTSL yang masuk ke dalam PIPPIB menjadi kategori K3.1 merupakan kebijakan terbaru saat ini. Kantor Pertanahan Kabupaten Siak dalam melaksanakan kegiatan PTSL juga berpedoman pada kebijakan tersebut. Hingga saat ini Kantor Pertanahan Kabupaten Siak belum ada mengeluarkan kebijakan secara khusus yang mengatur pelaksanaan PTSL di dalam PIPPIB. Kebijakan Penetapan kategori K3.1 di atas sudah lebih baik dari kebijakan sebelumnya. Alasan yang mendasari diambil kebijakan K3.1 adalah masyarakat pemilik tanah memiliki bukti kepemilikan tanahnya tersebut, sehingga kurang tepat jika dimasukkan ke dalam K3.3. Walaupun kebijakan tersebut lebih baik dari kebijakan sebelumnya, namun masih belum memenuhi tujuan pelaksanaan PTSL itu sendiri. Kategori K3.3 dan K3.1 jika dilihat dari hasil produk PTSL terdapat perbedaan, namun hasil yang diperoleh masyarakat sama saja yaitu masyarakat masih belum bisa memperoleh sertipikat hak atas tanah.

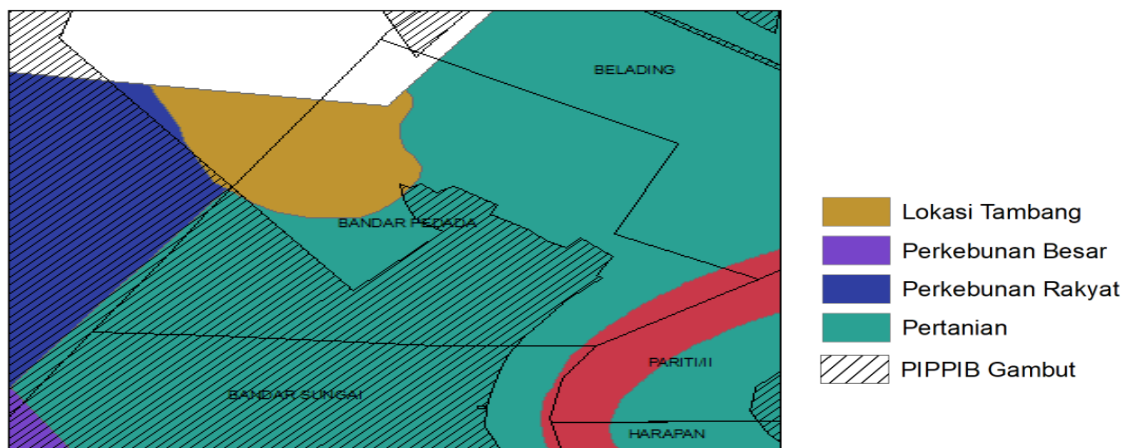
Arahan penetapan PIPPIB sebagai pedoman pelaksanaan pelayanan pertanahan tidak bisa lepas dari Rencana Tata Ruang Wilayah. Menurut pasal 6 ayat (1) huruf e Peraturan Kepala BPN Nomor 7 tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksa Tanah, panitia A dalam memeriksa tanah yang dimohon penerbitan hak atas tanah harus memperhatikan kesesuaian dengan RTRW. Berdasarkan hal tersebut maka perlu dilakukan analisis antara PIPPIB dengan RTRW yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah. Analisis dilakukan dengan menggunakan teknik tumpang susun (*overlay*) antara PIPPIB tahun 2020 periode I dengan Pola Ruang Provinsi Riau tahun 2018. Dari hasil *overlay* tersebut maka dapat diketahui apakah terjadi ketidaksesuaian antara PIPPIB dengan Pola Ruang Provinsi Riau khususnya di wilayah Kabupaten Siak.

Selain melakukan *overlay* antara PIPPIB dengan Pola Ruang, selanjutnya juga dilakukan *overlay* antara PIPPIB dengan Peta Bidang Tanah PTSL Kabupaten Siak tahun 2020, dan *overlay* antara PIPPIB dengan citra lokasi PTSL di Kabupaten Siak. *Overlay* antara PIPPIB dengan Peta Bidang Tanah PTSL dilakukan untuk mengetahui berapa banyak bidang tanah PTSL yang masuk ke dalam PIPPIB. Sedangkan *overlay* antara

PIPPIB dengan citra Lokasi PTSL adalah untuk mengetahui kesesuaian antara PIPPIB dengan kondisi eksisting di lapangan.

Alat dan Bahan yang digunakan dalam melakukan overlay ini adalah: (1) Laptop; (2) Aplikasi Arcgis dan (3) data PIPPIB dan Pola Ruang dalam bentuk Format (.shp); (4) Peta Bidang Tanah PTSL Kabupaten Siak tahun 2020; (5) Citra satelit dalam hal ini yang digunakan adalah citra satelit dari Bing Maps tahun 2020. Berikut adalah hasil overlay antara PIPPIB dengan Pola Ruang, lokasi yang dipilih adalah lokasi PTSL di Kabupaten Siak tepatnya di Kampung Bandar Pedada Kecamatan Sabak Auh. Hasil overlay antara PIPPIB dengan Pola Ruang dapat dilihat pada gambar 1 dibawah ini.

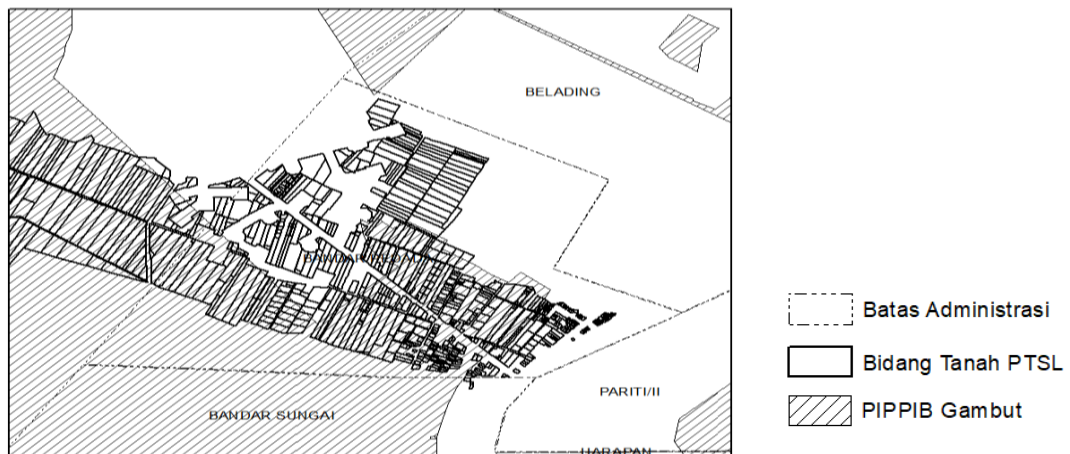
Gambar 1. Hasil overlay PIPPIB dengan Pola Ruang



Sumber: PIPPIB 2020 periode I dan RTRW Provinsi Riau tahun 2018

Dari gambar di atas dapat diketahui bahwa terjadi ketidaksesuaian antara PIPPIB dengan Pola Ruang. Pada Pola Ruang lokasi PTSL di Kampung Bandar Pedada tersebut adalah berupa pertanian, dan lokasi tambang sedangkan menurut PIPPIB sebagian lokasi tersebut adalah lahan gambut. Overlay selanjutnya dilakukan antara PIPPIB dengan seluruh Peta Bidang Tanah PTSL yang diperoleh dari Kantor Pertanahan Kabupaten Siak sampai akhir bulan mei 2020. Hasil overlay antara PIPPIB dengan Peta Bidang Tanah PTSL di Kampung Bandar Pedada dapat dilihat pada gambar 2 dibawah ini.

Gambar 2. Hasil Overlay PIPPIB dengan Peta Bidang Tanah PTSL

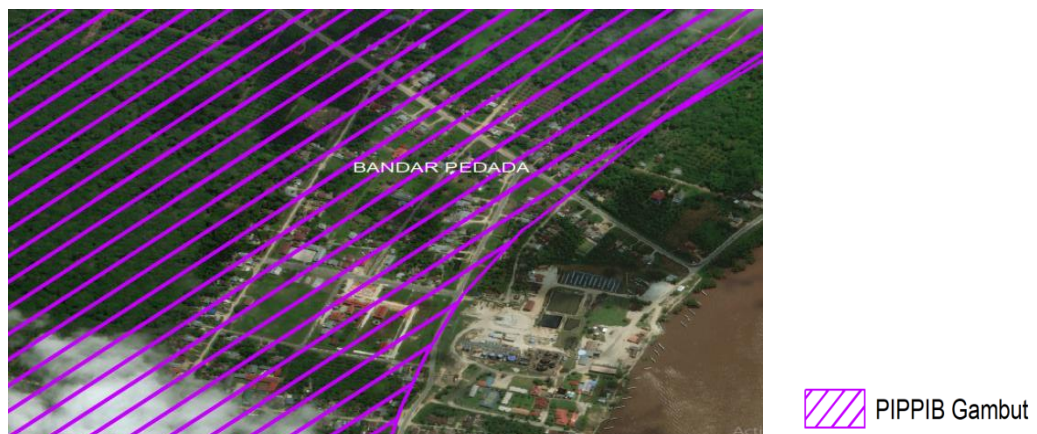


Sumber: PIPPIB 2020 periode I dan data bidang tanah PTSL tahun 2020

Berdasarkan hasil overlay antar PIPPIB dengan Peta Bidang Tanah PTSL di Kabupaten Siak diketahui bahwa dari 4000 bidang PTSL ditemukan sebanyak 634 bidang tanah yang masuk ke dalam PIPPIB. Lokasi PTSL dengan bidang tanah masuk ke dalam PIPPIB berada di Kampung Bandar Pedada yaitu sebanyak 422 bidang tanah dan sisanya berada di Kampung Kuala Gasib sebanyak 212 bidang tanah.

Banyaknya bidang tanah PTSL yang masuk ke dalam PIPPIB menjadi persoalan penting yang perlu di cari solusi penyelesaiannya. Dari penuturan pemilik tanah dan petugas ukur PTSL, tanah tersebut sebagian bukan merupakan lahan gambut. Berdasarkan hal tersebut maka perlu dilakukan overlay antara PIPPIB dengan citra satelit di lokasi kegiatan PTSL. Hasil overlay antar PIPPIB dengan citra satelit di Kampung Bandar Pedada dapat dilihat pada gambar 3 di bawah ini.

Gambar 3: Hasil overlay antara PIPPIB dengan citra satelit



Sumber: PIPPIB 2020 periode I dan citra satelit Bing Maps tahun 2020.

Hasil overlay di atas menunjukkan bahwa terjadi ketidaksesuaian antara PIPPIB. Pertanyaannya adalah bagaimana penentuan lokasi gambut di dalam PIPPIB, gambut dengan kedalaman berapa yang masuk dalam kategori PIPPIB. Dari hasil overlay di atas sudah jelas lokasi tersebut adalah pemukiman masyarakat. Jika permasalahan ini tidak segera diselesaikan, maka banyak masyarakat pemilik tanah tidak bisa mendapatkan sertipikat akibat tanahnya masuk ke dalam PIPPIB

Merumuskan suatu kebijakan dalam praktek pelaksanaannya tidak bisa lepas dari pengaruh banyak pihak. Lindblom (1980) mengatakan, dalam memahami proses perumusan kebijakan, perlu memahami aktor-aktor atau pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembentukan kebijakan tersebut, baik itu pihak resmi dan pihak yang tidak resmi. Berdasarkan teori tersebut, perumusan rekomendasi kebijakan PTSL terkait bidang tanah yang berada di dalam PIPPIB juga melibatkan banyak pihak. Pihak yang terkait dalam perumusan rekomendasi kebijakan tersebut adalah: (1) Kementerian ATR/BPN; (2) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; (3) Pemerintah Daerah.

1. Kementerian ATR/BPN. Merumuskan kebijakan terkait PTSL tentunya menjadi tugas dari Kementerian/Lembaga yang menangani bidang agraria/pertanahan dan tata ruang. Kewenangan menangani pelaksanaan pelayanan di bidang pertanahan saat ini berada di Kementerian ATR/BPN. Sebagai lembaga utama pelaksana pelayanan di bidang pertanahan dan tata ruang, Kementerian ATR/BPN menjadi lembaga vital dalam merumuskan suatu kegiatan ataupun kebijakan terkait bidang pertanahan dan tata ruang.

Berdasarkan tugas pokok dan fungsinya Kementerian ATR/BPN mejadi memiliki peran penting dalam perumusan kebijakan PTSL di dalam area PIPPIB. Perumusan kebijakan PTSL di area PIPPIB memerlukan sinergi dari berbagai pihak. Terjalannya sinergi antara para pihak terkait dalam merumuskan kebijakan diharapkan menghasilkan kebijakan yang baik, efektif dan efisien. Oleh karena itu, kebijakan yang dikeluarkan Kementerian ATR/BPN diharapkan dapat menunjang percepatan pelaksanaan PTSL dan terwujudnya tujuan dari pelaksanaan PTSL.

Kantor Wilayah di Provinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kota merupakan perpanjangan tangan dari Kementerian ATR/BPN dalam melaksanakan kebijakan yang dikeluarkan. Kantor Pertanahan merupakan garda terdepan yang berhubungan langsung dengan subjek dan objek dalam melaksanakan pelayanan pertanahan. Sehingga Kantor Pertanahan memiliki peran penting dalam melaksanakan kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian ATR/BPN.

2. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang membidangi urusan lingkungan hidup dan kehutanan. Salah satu kegiatan yang telah dikeluarkan oleh lembaga ini adalah kegiatan menerbitkan PIPPIB. PIPPIB mulai diterbitkan pada tahun 2011 dan telah mengalami 17 kali revisi hingga saat ini. Saat ini PIPPIB yang berlandaskan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 menjadi pedoman dalam melaksanakan pelayanan pertanahan terkait penghentian penerbitan hak-hak atas tanah. Berdasarkan hal tersebut maka Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan merupakan salah satu pihak yang terkait dalam perumusan kebijakan pelaksanaan PTSL di dalam PIPPIB.
3. Pemerintah Daerah. Kantor Pertanahan sebagai lembaga yang melaksanakan pelayanan pertanahan, dalam praktek dan pelaksanaannya tidak bisa lepas dari Pemerintah Daerah. Karena Kantor Pertanahan dalam melakukan pelayanan pertanahan harus memperhatikan kesesuaian lokasi yang dimohon sesuai dengan rencana tata ruang wilayah yang dikeluarkan oleh Pemerintah daerah. Berdasarkan pasal 6 ayat (1) huruf e Peraturan Kepala BPN Nomor 7 tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksa Tanah, panitia A dalam memeriksa tanah yang dimohon penerbitan hak atas tanah harus memperhatikan kesesuaian dengan RTRW. Kewenangan pemerintah daerah dalam proses penyusunan dan perencanaan tata ruang dapat dilihat di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kedua Pihak tersebutlah yang berpengaruh dalam perumusan kebijakan yang dikeluarkan Kementerian ATR/BPN terkait PTSL di dalam area PIPPIB. Agar terwujudnya perumusan kebijakan yang efektif oleh Kementerian ATR/BPN diperlukan koordinasi antar pihak terkait. Sinergi antar pihak terkait dalam perumusan kebijakan dapat meminimalisir terjadinya inkonsistensi suatu kebijakan yang dikeluarkan.

Merumuskan suatu kebijakan selain tidak bisa lepas dari pihak terkait juga harus memperhatikan hirarki peraturan perundang undangan. Perumusan kebijakan yang baik adalah perumusan kebijakan yang selaras secara vertikal dan horisontal dengan peraturan perundang undangan yang berlaku. Oleh sebab itu perlu memperhatikan sinkronisasi peraturan perundang undangan dalam merumuskan suatu kebijakan. Menurut Sumiarni (2013: 5), sinkronisasi yang dimaksud adalah melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Selain itu untuk mewujudkan perumusan kebijakan yang baik, efektif dan efisien harus didasari dari proses identifikasi isu pokok suatu permasalahan. Menurut Bintari dan Pandiangan (2016) mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam proses perumusan kebijakan. Oleh karena itu sebelum dilakukan perumusan kebijakan harus dilakukan perumusan masalah. Berdasarkan hasil dari analisis yang dilakukan pada kebijakan yang telah dikeluarkan terkait dengan PIPPIB dan PTSL. Menurut penulis terdapat beberapa faktor utama penyebab terjadinya inkonsistensi kebijakan di atas, yaitu: (1) Kurang mengingat dan menimbang peraturan yang lebih tinggi yang telah diterbitkan; (2) Kurangnya persiapan dalam perumusan kebijakan; (3) Kurangnya koordinasi antar pihak terkait.

Dari faktor permasalahan di atas maka perlu dibuat suatu rumusan kebijakan yang dapat mengurangi terjadinya inkonsistensi kebijakan PTSL di dalam PIPPIB. Dalam upaya mewujudkan rumusan kebijakan PTSL tersebut diperlukan langkah nyata dari Kementerian ATR/BPN. Rekomendasi rumusan kebijakan yang disusun oleh penulis adalah sebagai berikut: (1) Mencabut surat Sekretaris Jenderal Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019; (2) Mengeluarkan kebijakan terkait pelaksanaan PTSL di dalam PIPPIB; (3) Melakukan koordinasi antar pihak terkait, demi menunjang kelancaran pelaksanaan kebijakan yang telah diterbitkan.

Kebijakan mencabut surat Sekretaris Jenderal Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019, dilandasi beberapa alasan yaitu: (1) Isi dari surat tersebut memberatkan Kementerian ATR/BPN dalam melaksanakan PTSL; (2) Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2020 tidak ada menyebutkan secara eksplisit tentang menghentikan penerbitan seluruh hak atas tanah; (3) Kekuatan hukum dari Instruksi Presiden dalam hirarki peraturan perundang undangan lemah karena tidak termasuk dalam hirarki peraturan perundang undangan yang tercantum dalam pasal 7 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011; (4) Perintah pendaftaran tanah diatur di dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang kedudukannya lebih tinggi dari Instruksi Presiden; (5) Pelaksanaan pelayanan pertanahan memperhatikan kesesuaian RTRW yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah melalui Peraturan Daerah; (6) Memperhatikan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 terkait tanah yang boleh disertipatkan adalah tanah yang peguasaannya dengan itikad baik.

Setelah surat Sekretaris Jenderal Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019 dicabut, langkah yang harus diambil adalah mengeluarkan kebijakan baru yang isi antara lain: (1) Pelaksanaan PTSL terkait dengan arahan tata ruang berpedoman pada RTRW; (2) Produk hasil sertifikasi PTSL yang berada di dalam PIPPIB tetap dilanjutkan menjadi kategori K1

selama memenuhi syarat masuk kategori K1; (3) Terhadap produk sebagaimana dimaksud pada angka 2, agar dilakukan rekapitulasi dan dilaporkan kepada Kementerian ATR/BPN; (4) Hasil rekapitulasi dijadikan bahan koordinasi Kementerian ATR/BPN dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk revisi PIPPIB; (5) Proses penerbitan sertipikat sebagaimana dimaksud angka 2 tetap dilaksanakan tanpa menunggu revisi PIPPIB selesai.

Menindaklanjuti terbitnya kebijakan rumusan rekomendasi kebijakan di atas maka perlu dilakukan koordinasi dengan pihak terkait. Koordinasi ini dilakukan untuk kelancaran pelaksanaan rumusan kebijakan yang telah dibuat. Kementerian ATR/BPN sebagai lembaga yang mengeluarkan kebijakan terkait PTSL harus mengambil inisiatif untuk melakukan koordinasi kepada Pemerintah daerah dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Koordinasi ini dilakukan dengan tujuan percepatan konsolidasi PIPPIB ke dalam rencana tata ruang wilayah. Sehingga mengurangi terjadinya inkonsistensi kebijakan yang berlaku.

F. Kesimpulan

Kantor Pertanahan Kabupaten Siak dalam Pelaksanaan PTSL terkait bidang tanah yang masuk ke dalam PIPPIB mengalami dua fase kebijakan. Kantor Pertanahan Kabupaten Siak hingga akhir bulan Maret tahun 2020 dalam melaksanakan PTSL untuk bidang tanah yang masuk PIPPIB dikategorikan ke dalam kategori K3.3. Selanjutnya terhitung mulai tanggal 24 Maret pelaksanaan PTSL untuk bidang tanah yang masuk PIPPIB dikategorikan ke dalam kategori K3.1 dengan ketentuan selama memenuhi syarat masuk dalam kategori K3.1.

Munculnya PIPPIB sebagai pedoman pelayanan pertanahan yang ditindaklanjuti dengan kebijakan untuk bidang tanah PTSL yang masuk di dalam PIPPIB untuk dikategorikan K3.3 ataupun K3.1 menyebabkan terjadinya inkonsistensi kebijakan. Rumusan kebijakan dalam rangka menindaklanjuti arahan PIPPIB sebagai pedoman pelayanan pertanahan harus dilakukan secara teliti dan perlu dilakukan koordinasi antar pihak terkait untuk kelancaran pelaksanaan kebijakan yang diambil.

Daftar Pustaka

Aditya, F. W., Sarjita, S., & Sufyandi, Y. (2020). Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL-PM) di Kabupaten Bojonegoro. *Jurnal Tunas Agraria*, 3(1 Jan), 180-199.

- Bintari, A., & Pandiangan, L. H. S. (2016). Formulasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perseroan Terbatas (PT) Mass Rapid Transit (MRT) Jakarta Di Provinsi Dki Jakarta. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 2 (2), 220-237.
- Edriani, Y. (2016). *Analisis Inkonsistensi Waktu Kebijakan Moneter di Indonesia: Periode Sebelum dan Sesudah Penerapan Kerangka Kebijakan Penargetan Inflasi (ITF)*, (Skripsi). Universitas Negeri Padang.
- Lindblom, CE. (1980). *The Policy Making Process*. London: Prentice Hall
- Mu'as, A. (2015). *Inkonsistensi Putusan MK Atas Penyelenggaraan Pemilu Serentak*. (Skripsi). Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Mujiburohman, D. A. (2018). Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4(1), 88-101.
- Murdiyarso, D., Dewi, S., Lawrence, D., & Seymour, F. (2011). *Moratorium Hutan Indonesia: Batu Loncatan Untuk Memperbaiki Tata Kelola Hutan?*. Working Paper Cifor.
- Nurchayadi, G. (2019). *Inisiatif siak hijau, cara kabupaten siak cegah karhutla*. Media Indonesia, web diposting pada, 09 Oktober 2019, dilihat pada 10 januari 2020, <https://mediaindonesia.com/read/detail/264353-inisiatif-siak-hijau-cara-kabupaten-siak-cegah-karhutla>.
- Nurchayyo, D. J., Wahyono, E. B., & Mujiburrohman, D. A. (2019). Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Berbasis Partisipasi Masyarakat (PTSL+ PM) di Kabupaten Ngawi. *Jurnal Tunas Agraria*, 2(3 Sep), 139-161.
- Putra, A. P., Sarjita, S., & Farid, A. H. (2019). Peraturan Desa Sebagai Instrumen Pendukung Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. *Jurnal Tunas Agraria*, 2(1 Jan), 1-20.
- Qodriyatun, S. N. (2019). Kesiapan Pemerintah Daerah Provinsi Riau dan Sumatera Selatan dalam Pelaksanaan Kebijakan Restorasi Gambut. *Aspirasi: Jurnal Masalah-masalah Sosial*, 8(2), 113-132.
- Sumiarni, E. (2013). *Metodologi Penelitian Hukum dan Statistik*, Yogyakarta.
- Winata, DK. (2019). *KLHK Bantah Greenpeace Soal Deforestasi di Area Moratorium*. Media Indonesia, web diposting pada, 11 agustus 2019, dilihat pada 11 Januari 2020, <https://mediaindonesia.com/read/detail/252447-klhk-bantah-greenpeace-soal-deforestasi-di-area-moratorium>.
- Yayasan Madani Berkelanjutan. (2019). *Catatan Kritis Inpres No. 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer Dan Laan Gambut*. Madani, web diposting pada, 27 agustus 2019, dilihat pada 11

Januari 2020, <https://madaniberkelanjutan.id/2019/08/27/catatan-kritis-inpres-5-tahun-2019-tentang-penghentian-pemberian-izin-baru-dan-penyempurnaan-tata-kelola-hutan-alam-primer-dan-lahan-gambut>