

## DAMPAK INKONSISTENSI KEBIJAKAN PPIB TERHADAP RTRW DAN KEGIATAN PENDAFTARAN TANAH DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR

Jonathan Chandra Lumban Tobing<sup>1</sup>, Abdul Haris Farid<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Kantor Pertanahan Kabupaten Siak, Jl. Agraria No. 1 Komplek Perkantoran Pemda Sei Betung Siak Sri Indrapura, Riau

<sup>2</sup>Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Jl. Tata Bumi No.5 Banyuraden, Yogyakarta  
Email: abharfa8@gmail.com

Naskah diterima: 29 April 2021; revisi: 24 Mei 2021; disetujui: 25 Mei 2021

**Abstract:** The inconsistency of stopping the issuance of land rights (PPIB) has had an impact on land registration activities, especially for the executor of land registration and on the products. The purpose of this study is to determine the form of inconsistencies to the impact of PPIB policies on land registration, thereby serving as material for policy recommendations. The qualitative descriptive method, with a normative and spatial juridical approach, is used in this study. The results show that there are many cultivation areas, which is eligible for issuance of certificates, conflict with PPIB regulations. This resulted in 724 K3.3 PTSL fields for which certificates could not be issued and 35 land parcels for routine land services that had not been completed because they were included in the PPIB location. The policy recommendation is synchronization of land and spatial planning policies, like as: (a) PIPPIB considers the RTRW; (b) The Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency is expected to revoke the Letter of the Secretary General of the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency; (c) land parcels in PPIB locations to be issued a certificate in accordance with statutory regulations and the results reported to the Ministry of Environment and Forestry, and (d) good coordination by policy makers.

**Keyword:** stopping the issuance of land rights (PPIB), the land registration, the spatial planning, the policy recommendation

**Abstrak:** Inkonsistensi kebijakan penghentian pemberian izin baru (PPIB) telah berdampak pada kegiatan pendaftaran tanah, terutama pada para pelaksana kegiatan dan terhadap produk yang dihasilkan. Tujuan kajian ini yaitu untuk mengetahui bentuk inkonsistensi hingga dampak kebijakan PPIB terhadap Pendaftaran Tanah, dengan demikian dapat dijadikan sebagai bahan rekomendasi kebijakan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif pendekatan yuridis normatif dan keruangan. Dari hasil analisis dapat diketahui bahwa sejumlah kawasan budidaya, yang notabene layak diterbitkan sertipikat, berbenturan dengan aturan PPIB. Hal ini berakibat pada 724 bidang K3.3 PTSL yang tidak dapat diterbitkan sertipikat dan 35 bidang tanah layanan pertanahan rutin yang belum dapat diselesaikan karena masuk dalam lokasi PPIB. Rekomendasi kebijakannya adalah sinkronisasi kebijakan penataan ruang dan pertanahan, dengan cara: (a) PIPPIB mempertimbangkan RTRW; (b) Kementerian ATR/BPN diharapkan mencabut Surat Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN; (c) bidang tanah di lokasi PPIB agar diterbitkan sertipikat sesuai peraturan perundang-undangan dan hasilnya dilaporkan kepada KLHK, dan (d) koordinasi yang baik oleh pihak-pihak pembuat kebijakan.

**Kata Kunci:** Penghentian Pemberian Izin Baru, Pendaftaran Tanah, Rencana Tata Ruang Wilayah, Rekomendasi Kebijakan

## **A. Pendahuluan**

Berdasarkan Peraturan Presiden (PP) Nomor 17 Tahun 2015 dan PP Nomor 20 Tahun 2015, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) merupakan institusi penyelenggara urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang. Salah satu fungsi yang dimilikinya yaitu pelaksanaan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar bidang-bidang tanah maupun satuan rumah susu, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya. Pada akhir tahun 2019, terjadi permasalahan yang menghambat kegiatan rutin maupun kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) khususnya di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Riau akibat dikeluarkannya Surat Edaran Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019. Di dalam surat tersebut disebutkan bahwa setiap kantor pertanahan dalam melaksanakan pelayanan pertanahan wajib mempedomani Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Adanya kewajiban kantor pertanahan untuk mempedomani PIPIB menambah kerancuan dalam pengaturan penggunaan dan pemanfaatan tanah, mengingat substansi PIPIB ini belum diatur dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Riau. Pada tataran praktis di lapangan, khususnya di Kabupaten Indragiri Hilir, Areal Penggunaan Lain (APL) yang notabene bukan kawasan hutan justru ditetapkan sebagai lokasi PIPIB. APL tersebut di dalam PIPIB ditetapkan sebagai wilayah lahan gambut, sedangkan di dalam RDTR Provinsi Riau kawasan gambut ini dikategorikan sebagai kawasan lindung. Kondisi demikian menunjukkan bahwa bahwa masing-masing instansi memiliki mekanisme dan perbedaan dasar acuan dalam pengaturan fungsi maupun pemanfaatan kawasan (Puspasari dan Sutaryono, 2017). Indikator yang dapat dilihat dari adanya perbedaan tersebut yaitu banyak dan beragamnya peta yang menjadi acuan dalam pengaturan penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Terlepas dari perbedaan pengaturan dan pemanfaatan kawasan, terbitnya Surat Edaran Sekjend ATR/BPN sebagai tindak lanjut dari Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 telah menghambat pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dikarenakan adanya perbedaan pengaturan di dalamnya. Di dalam salah satu diktum pada Inpres 5 disebutkan agar hak atas tanah seperti Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai (HP) yang berada pada areal PIPIB dihentikan penerbitannya. Di sisi lain, di dalam Surat Edaran Sekjend ATR/BPN disebutkan bahwa PIPIB dijadikan pedoman dalam seluruh kegiatan layanan pertanahan untuk semua

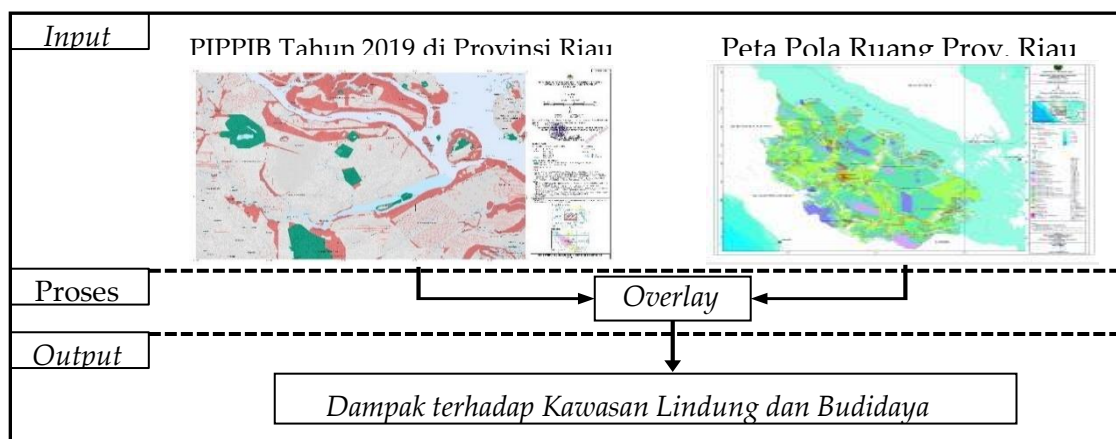
jenis hak atas tanah termasuk sebagai pedoman dalam kegiatan PTSL. Dengan adanya perintah melalui Surat Edaran tersebut menimbulkan kegamangan bagi para pelaksana PTSL di Indragiri Hilir, mengingat dalam Inpres 5/2019 disebutkan bahwa kebijakan PPIB tidak diberlakukan terhadap Proyek Strategis Nasional.

Dari latar belakang kondisi tersebut, penulis ingin mengkaji dampak yang ditimbulkan akibat inkonsistensi kebijakan penerapan PPIB. Kajian-kajian yang membahas mengenai perbedaan pengaturan lahan gambut pernah dilakukan sebelumnya, seperti: (1) Jaya, dkk (2015) yang menunjukkan adanya perbedaan tafsir mengenai kategori lahan gambut antara pemerintah daerah dan unit pelaksana teknis Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; dan (2) Berliani, dkk. (2016) yang menunjukkan adanya perbedaan tafsir dalam pengkategorian berdampak pada suatu wilayah yang semestinya tetap diberlakukan moratorium namun dikeluarkan dari PIPPIB. Dari beberapa kajian yang ditemukan, terdapat perbedaan yang belum pernah diteliti yaitu mengenai dampak terhadap kegiatan pendaftaran tanah. Tujuan akhir dari kajian ini yaitu untuk mengetahui rekomendasi yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

**B. Metode**

Kajian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif (peraturan perundang-undangan) dan spasial (keruangan). Pendekatan spasial dilakukan dengan cara overlay antara PIPPIB Tahun 2019 dan Peta Rencana Pola Ruang Provinsi Riau, kedua data tersebut memiliki skala yang sama yaitu 1:250.000. Teknik overlay ini digunakan untuk analisis distribusi atau sebaran PIPPIB diatas Rencana Pola Ruang Provinsi Riau yang berdampak pada kegiatan pendaftaran tanah (Gambar 1). Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan.

Gambar 1. Bagan Alir Analisis Overlay



### C. Inkonsistensi Kebijakan Penghentian Pemberian Izin Baru Terhadap Tata Ruang

Undang-undang pada hakekatnya ada keterbatasan, dimana tidak bisa mengatur sesuatu sedetil dan sejelas mungkin (Suratno, 2017;163). Oleh karena itu, untuk mengatasi hal tersebut pemerintah mempunyai kewenangan bebas atau yang lazim disebut dengan *freies ermessen* (diskresi). Diskresi yang biasa digunakan oleh pejabat atau badan-badan administrasi negara ialah berupa peraturan kebijakan/*beleidsregels*. Peraturan kebijakan tidak hanya berupa keputusan/ketetapan tetapi juga dapat berbentuk surat edaran, surat perintah, pedoman kerja, petunjuk pelaksanaan, instruksi, pengumuman, dan lain sebagainya yang materinya bersifat mengatur dan mengikat. Permasalahan kebijakan PPIB pada prinsipnya adalah inkonsistensi kebijakan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha dalam merumuskan peraturan kebijaksanaannya.

Berdasarkan isi amar ketujuh huruf a Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Menteri LHK) nomor SK.7099/MENLHK- PKTL/IPSDH/PLA.1/8/2019 tentang PIPPIB Tahun 2019, dijelaskan bahwa dasar dilakukannya revisi PIPPIB yaitu: (1) hasil survei kondisi fisik lapangan; (2) perubahan tata ruang; (3) data penutupan lahan terkini; (4) masukan dari masyarakat; dan (5) pembaharuan data perizinan. Revisi PIPPIB tersebut secara konseptual telah mempertimbangkan aspek keadilan, dimana tidak hanya didasarkan pada kondisi faktual di lapangan saja namun juga memperhatikan tata ruang dan hak berpendapat dari masyarakat. Berdasarkan prinsip tersebut, perlu diidentifikasi tentang penyebaran lokasi PPIB terhadap rencana pola ruang pada dokumen RTRW sehingga akan diketahui lokasi yang terdapat benturan kebijakan pemberian sertipikat hak atas tanah (Tabel 1). Suatu wilayah dikategorikan berbenturan apabila di salah satu dokumen diperkenankan adanya penerbitan Hak Atas Tanah (HAT) namun pada dokumen yang lain tidak diperkenankan penerbitan hak, sebagai contoh kawasan yang diperkenankan penerbitan HAT menurut RTRW namun dilarang menurut PPIB maupun sebaliknya.

Tabel 1. Sebaran Lokasi PPIB Berdasarkan Pola Ruang  
(Kawasan Lindung dan Budidaya) Provinsi Riau

No	Jenis Penghentian Izin	Fungsi Lindung		Fungsi Budidaya		Total	
		Luas (ha)	(%)	Luas (ha)	(%)	Luas (ha)	(%)
1	Gambut	6.603,88	0,63	1.348.832,79	16,94	1.355.436,67	15,04
2	Hutan Alam Primer	858.706,42	81,58	33.501,22	0,42	892.207,64	9,90
3	Di Luar Penghentian Izin	187.313,59	17,79	6.577.919,12	82,63	6.765.232,70	75,06
<b>Jumlah</b>		<b>1052623,88</b>	<b>100</b>	<b>7960253,13</b>	<b>100</b>	<b>9012877,01</b>	<b>100</b>

Sumber: Hasil *overlay* PIPPIB Tahun 2019 Terhadap Rencana Pola Ruang.

Berdasarkan hasil overlay PIPPIB dan RTRW seperti pada Tabel 1 ditemukan bahwa terdapat kawasan fungsi lindung yang termasuk dalam penghentian izin dan ada pula yang tidak termasuk dalam areal penghentian izin. Areal kawasan fungsi lindung yang dikategorikan masuk dalam penghentian izin gambut dan hutan alam primer adalah seluas 865.310,30 Ha atau 82,21% dari luas kawasan lindung, sedangkan yang tidak dalam lokasi PPIB adalah 187.313,59 Ha atau 17,79%. Di sisi lain, yaitu kawasan dengan fungsi budidaya, terdapat 1.382.334,01 Ha atau 17,37% dari kawasan budidaya yang berada dalam lokasi PPIB sedangkan 6.577.919,12 Ha atau 82,63% tidak berada di dalam lokasi PPIB. Dari data tersebut menunjukkan bahwa terdapat 17,79% kawasan lindung yang tidak dioptimalkan sebagai areal penghentian izin baru, sebaliknya justru terdapat 17,37% kawasan budidaya yang dikategorikan masuk dalam PIPPIB.

Pada areal budidaya yang dikategorikan sebagai areal penghentian izin berdampak langsung pada kegiatan masyarakat. Dari 1.382.334,01 Ha kawasan budidaya yang masuk lokasi PPIB terdapat 340.446,06 Ha atau 24,63% yang telah digunakan untuk kawasan permukiman, pertanian dan perkebunan rakyat. Kawasan tersebut tentu saja menjadi kawasan yang sangat penting bagi penghidupan masyarakat pada umumnya. Masyarakat akan sangat dirugikan apabila telah lama mendiami kawasan tersebut namun oleh PIPPIB ternyata masuk dalam lokasi PPIB dan tidak dapat diterbitkan sertipikat HAT. Hal tersebut juga akan berpengaruh pada sektor pertanian atau perkebunan rakyat yang saat ini mulai meningkat dan dominan dipengaruhi oleh subsektor tanaman perkebunan rakyat (Kurnia, 2020). Lokasi PPIB yang terletak pada kawasan perkebunan rakyat dan pertanian tentu saja akan berpengaruh terhadap produktivitas hasil pertanian kemudian.

Disamping dampak yang dirasakan oleh masyarakat, pengaruh penetapan PIPPIB berpengaruh pula terhadap layanan pertanahan. Mengingat terdapat kawasan budidaya yang dikategorikan sebagai wilayah penghentian izin, maka akan terdapat sertipikat-sertipikat HAT yang telah terbit masuk ke dalam wilayah tersebut. Hal inilah yang menyebabkan para pelaksana kegiatan pertanahan di Kantor Pertanahan Indragiri Hilir menjadi gamang untuk melaksanakan layanan pertanahan pada wilayah terdampak kebijakan PPIB.

#### **D. Inkonsistensi Kebijakan PPIB Terhadap Pendaftaran Tanah**

1. Inkonsistensi Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 dan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018

Sebagai upaya penurunan emisi, Presiden Joko Widodo 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. Di dalam Inpres 5

tersebut terdapat 9 pihak yang diinstruksikan untuk terlibat dalam pengelolaan hutan dan lahan gambut, yaitu: (1) Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan; (2) Menteri Dalam Negeri; (3) Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional; (4) Menteri Pertanian; (5) Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat; (6) Sekretaris Kabinet; (7) Kepala Badan Informasi Geospasial; (8) Gubernur; dan (9) Bupati/Walikota. Masing-masing pihak diberikan tugas sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing sebagai penyelenggara pemerintahan.

Berdasarkan diktum ketiga angka 3 huruf a pada Inpres 5/2019 dijelaskan bahwa Menteri ATR/BPN diwajibkan untuk “menghentikan penerbitan hak-hak atas tanah antara lain hak guna usaha dan hak pakai pada areal penggunaan lain berdasarkan PIPPIB”. Perintah tersebut menimbulkan adanya ketidakjelasan atau multitafsir karena penggunaan kata “*antara lain*” dalam klausul tersebut. Efek ketidakjelasan peraturan tersebut kemudian memberikan peluang untuk memberlakukan PIPPIB tersebut terhadap seluruh jenis HAT. Ketika hal ini diberlakukan, kondisi berikutnya yang terjadi adalah inkonsistensi terhadap Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Pada satu sisi presiden mendesak untuk menyelesaikan pendaftaran tanah namun disisi lainnya presiden menghentikan penerbitan HAT jika berada didalam lokasi PPIB. Dengan diberlakukannya PIPPIB maka ATR/BPN dalam penerbitan HAT maupun memberikan layanan pertanahan berpedoman pada RTRW dan PIPPIB..

Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah meluncurkan Program Strategis Nasional berupa percepatan PTSL sebagai upaya pemerintah untuk menjamin kepastian hukum atau hak atas tanah yang dimiliki masyarakat (Laporan Kunjungan Spesifik Komisi II DPR RI 2018, 1). Selanjutnya pemerintah juga menegaskan dalam diktum pertama Inpres 2/2018 bahwa PTSL merupakan Gerakan Nasional yang tujuan utamanya agar terwujudnya pendaftaran tanah secara lengkap di seluruh wilayah Indonesia dalam rangka mendukung Proyek Strategis Nasional. Inkonsistensi yang terjadi adalah dalam diktum kedua huruf h Inpres 5/2019 menjelaskan penghentian pemberian izin baru dikecualikan terhadap proyek strategis nasional, namun pada lokasi PTSL tetap diberlakukan kebijakan PPIB. Berdasarkan uraian tersebut, perlu adanya peninjauan terhadap Inpres tersebut agar tidak terjadi multi tafsir dalam memaknai suatu kebijakan. Menurut Riana dan Junaidi (2017, 815), masih banyak tata bahasa dalam membentuk peraturan yang multi tafsir sehingga perundang-undangan tidak sesuai dengan harapan masyarakat. Oleh karena itu, perlu ditinjau kembali dari sudut pandang tata bahasa baku sebagai salah satu instrumen pembentukan peraturan yang nilainya berkepastian hukum.

2. Inkonsistensi Surat Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN

Multi tafsir sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya berimplikasi pada kegiatan pendaftaran tanah. Perintah dalam diktum ketiga angka 3 huruf a pada Inpres 5/2019 yang menghentikan penerbitan HAT antara lain HGU dan HP pada areal penggunaan lain berdasarkan PIPPIB tersebut dimaknai bias dan tidak tegas kepada HGU dan HP saja atau terhadap seluruh jenis HAT. Sebagai tindak lanjut atas Inpres 5/2019, Kementerian ATR/BPN melalui Sekretaris Jenderal ATR/BPN mengeluarkan Surat Edaran Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019 pada tanggal 1 Oktober 2019. Isi surat tersebut antara lain: (a) agar seluruh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan Kantor Wilayah BPN Provinsi se-Indonesia mempedomani Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPPIB) yang terakhir (Revisi XV) dalam menjalankan pelayanan pertanahan; (b) untuk produk hasil kegiatan sertifikasi, terutama PTSL yang masuk ke dalam areal PIPPIB tersebut agar dihentikan proses sertifikasinya sesuai amanat Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019; (c) terhadap produk-produk sebagaimana dimaksud pada angka 2 di atas, agar dikategorikan ke dalam K3.3 dan dibuatkan daftar rekapitulasinya untuk dilaporkan kepada kami; (d) agar masyarakat tetap dapat menerima Sertipikat Hak Atas Tanahnya sesuai peraturan perundangan maka selanjutnya kami akan melakukan koordinasi ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan untuk revisi PIPPIB tersebut; dan (e) proses sertifikasi terhadap bidang-bidang tanah tersebut dapat dilanjutkan setelah revisi PIPPIB selesai.

Berdasarkan huruf a dan b pada surat edaran tersebut terlihat jelas bahwa Kementerian ATR/BPN secara tegas menghentikan pelayanan pertanahan untuk penerbitan sertipikat termasuk PTSL di lokasi PPIB. Padahal, di dalam Inpres 5/2019 tidak disebutkan secara eksplisit untuk penghentian seluruh layanan pertanahan termasuk PTSL apabila masuk di dalam lokasi PPIB. Berikutnya pada huruf c, secara tegas disebutkan bahwa hasil kegiatan PTSL yang masuk ke dalam lokasi PPIB dikategorikan sebagai Kluster 3.3 atau K3.3. Kondisi ini tidak relevan dengan Petunjuk Teknis Nomor 2/Juknis-100.3.KU.01.01/II/2019 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tahun 2019, mengingat dalam Juknis tersebut disebutkan bahwa K3.3 diberlakukan pada obyek-obyek seperti tanah ulayat, tanah absentee, tanah kelebihan maksimum, tanah obyek landreform, dan konsolidasi tanah. Dengan kata lain, tidak ada pengaturan terhadap obyek PPIB dalam Juknis PTSL.

Pada huruf d dan e surat sekjen tersebut kemudian justru memberikan peluang untuk diterbitkannya sertipikat HAT dengan melakukan koordinasi ke KLHK untuk revisi PIPPIB. Tujuan dari kebijakan tersebut sudah baik, hanya saja kepastian terhadap revisi PIPPIB tersebut belum dijelaskan mengenai waktu penyelesaiannya mengingat layanan pertanahan, baik itu PTSL maupun pelayanan rutin dari permohonan masyarakat memiliki batasan waktu penyelesaian sesuai petunjuk teknis ataupun standar pelayanan dan pengaturan

pertanahan sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2010. Selain itu, tidak adanya kepastian bahwa bidang tanah K3.3 yang telah memenuhi persyaratan dapat dikeluarkan pada revisi selanjutnya atau tidak. Selain surat edaran diatas, Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN juga mengeluarkan surat nomor HR.01/451-100/II/2020 tanggal 28 Februari 2020 perihal klarifikasi kegiatan PTSL Tahun 2019 dan Pemeliharaan Data Hak Tanah untuk sertipikat yang telah terbit dan berada dalam lokasi PPIB pada PIPPIB. Isidari surat tersebut pada angka 1 kembali menjelaskan agar berpedoman pada surat sekjen sebelumnya (Surat Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019 pada tanggal 1 Oktober 2019). Selanjutnya pada angka 2, dijelaskan mengenai persyaratan klarifikasi yang dilakukan, yaitu dengan menginventarisasi sertipikat PTSL yang masuk lokasi PPIB dan dibuatkan peta situasinya untuk dilaporkan kepada Menteri ATR/BPN. Laporan tersebut nantinya digunakan sebagai bahan koordinasi dengan KLHK untuk revisi PIPPIB.

Hal yang menimbulkan permasalahan kemudian adalah pada angka 3 surat sekjen nomor HR.01/451-100/II/2020 yang memerintahkan “untuk kegiatan derivatif pemecahan, pemisahan, peralihan, perubahan hak atas tanah dan pemasangan hak tanggungan pada sertipikat yang telah terbit untuk sementara dihentikan terlebih dahulu, menunggu hasil koordinasi dengan KLHK”. Masyarakat yang telah melakukan permohonan di Kantor Pertanahan tentu menjadi sangat dirugikan dari keputusan tersebut. Perintah pada angka 3 dapat diartikan bahwa produk sertipikat yang telah terbit pada kenyataannya tidak secara konsisten memiliki kekuatan dan perlindungan hukum bagi masyarakat sesuai dengan amanat Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang menegaskan tentang adanya kepastian hukum dan perlindungan hukum dari kegiatan pendaftaran tanah.

### 3. Inkonsistensi Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan

KLHK merupakan kementerian yang diberikan mandat oleh presiden untuk menerbitkan PIPPIB setiap 6 (enam) bulan sekali sesuai Inpres 5/2019. Wujud ditetapkannya PIPPIB tersebut diimplementasikan kedalam Surat Keputusan Menteri LHK Nomor: SK. 7099/MENLHK-PKTL/IPSDH/PLA.1/8/2019 (SK.7099) tentang Penetapan PIPPIB Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Kaitannya dengan pembahasan ini, dalam diktum kesebelas khususnya huruf c dan d dari SK.7099 tersebut dijelaskan tentang pengecualian terhadap pemberlakuan PIPPIB yaitu PIPPIB dinyatakan tidak berlaku pada lokasi yang telah mendapat perizinan atau titel hak dari pejabat berwenang sesuai peraturan perundang-undangan pada Areal Penggunaan Lain (APL) atau bukan kawasan hutan yang diterbitkan sebelum Surat Keputusan Menteri LHK Nomor SK. 323/Menhut-II/2011 atau sebelum penetapan tanggal 17 Juni 2011. Selanjutnya pengecualian tersebut ditegaskan untuk tidak diberlakukan terhadap tanah milik masyarakat perseorangan di APL sepanjang disertai bukti



hak atas tanah/ tanda bukti kepemilikan lainnya yang diterbitkan sebelum tanggal 17 Juni 2011 dan hasilnya dilaporkan kepada Menteri LHK melalui Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan.

Berdasarkan isi keputusan tersebut, dapat dilihat inkonsistensi perlakuan bidang tanah yang masuk dalam lokasi PPIB sebagai berikut: (a) SK.7099 secara jelas memberikan pengecualian pemberlakuan PIPPIB terhadap lokasi yang telah mendapatkan titel hak dari pejabat berwenang sesuai peraturan perundang-undangan dan juga terhadap bidang tanah masyarakat, sedangkan Inpres 5/2019 yang menjadi acuan SK.7099 tidak mempertimbangkan hak yang telah terbit bahkan hak masyarakat di dalamnya; (b) kebijakan yang dikeluarkan oleh Sekjen ATR/BPN secara jelas tidak mempertimbangkan isi dalam diktum kesebelas SK.7099; (c) pengecualian yang disertai bukti sebelum tanggal 17 Juni 2011 dianggap tidak memiliki alasan yang kuat, bagi masyarakat yang telah beritikad baik menguasai tanahnya sejak lama namun belum memiliki surat bukti/titel hak ataupun alas hak maka tidak akan memperoleh sertipikat jika alas haknya dibuat setelah tanggal 17 Juni 2011; dan (d) pemberlakuan PIPPIB baru dilaksanakan pada tanggal 1 Oktober 2019 melalui surat Sekjen ATR/BPN padahal sejak tahun 2011 (pengecualian PIPPIB) hingga tahun 2019 (pemberlakuan PIPPIB di Kantor Pertanahan) telah banyak sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan.

Pengecualian sebelum tanggal 17 Juni 2011 tersebut memberikan makna yang bias terhadap sertipikat yang telah terbit setelah tanggal 17 Juni 2011. Dari SK.7099 tersebut seolah-olah memaknai bahwa sertipikat yang telah terbit setelah tanggal 17 Juni 2011 menjadi tidak berlaku padahal dalam menerbitkan sertipikat HAT tersebut tentu telah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. SK.7099 juga sangat tidak konsisten dalam menerapkan UU Penataan Ruang sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang 26 2007 bahwa penyelenggaraan penataan ruang dilakukan dengan tetap menghormati hak yang dimiliki orang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **E. Dampak Inkonsistensi Kebijakan Penghentian Pemberian Izin Baru**

##### **1. Lokasi PPIB Terhadap Rencana Pola Ruang Provinsi Riau**

Permasalahan kebijakan PPIB terhadap kebijakan pendaftaran tanah pada dasarnya adalah inkonsistensi kebijakan PPIB terhadap tata ruang, mengingat tata ruang adalah acuan dan pedoman bagi Kantor Pertanahan untuk menerbitkan sertipikat HAT sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Polaruang dalam RTRW yang dibahas adalah kawasan yang ruang lingkungannya berpengaruh secara langsung pada masyarakat yaitu kawasan permukiman, perkebunan rakyat, dan pertanian. Tabel 2 berikut menampilkan

luasan kawasan permukiman, perkebunan, dan pertanian yang ditetapkan masuk dalam PPIB.

Tabel 2. Lokasi Penghentian Pemberian Izin Baru Terhadap Kawasan Permukiman, Perkebunan Rakyat dan Pertanian Berdasarkan Kabupaten/Kota

No.	Kabupaten/Kota	PPIB dalam Pola Ruang		
		Permukiman	Perkebunan Rakyat	Pertanian
1	Bengkalis	4.028,02	26.769,31	20.052,71
2	Indragiri Hilir	1.145,46	65.761,40	11.688,65
3	Indragiri Hulu	953,22	901,71	3.129,42
4	Kampar	255,97	11.278,86	1.131,78
5	Kepulauan Meranti	2.261,16	43.409,74	24.874,15
6	Kuantan Singingi	0,00	0,20	0,00
7	Pelalawan	3,40	31.784,79	15.118,72
8	Rokan Hilir	4.541,74	28.718,61	5.214,97
9	Rokan Hulu	0,00	79,22	0,00
10	Siak	16,57	859,19	24.061,27
11	Pekanbaru	3.712,56	0,00	0,00
12	Dumai	1.968,16	240,84	6.484,26
<b>Jumlah</b>		<b>18.886,27</b>	<b>209.803,87</b>	<b>111.755,92</b>

Sumber: Hasil *Overlay* PIPPIB Tahun 2019 Terhadap Peta Rencana Pola Ruang.

Dari Tabel 2 tersebut dapat dilihat bahwa permukiman yang masuk dalam lokasi PPIB paling luas adalah Kabupaten Rokan Hilir seluas 4.541 Ha dan untuk kawasan pertanian yang paling luas berada di Kabupaten Kepulauan Meranti seluas 24.874,15 Ha. Selain itu, untuk kawasan perkebunan rakyat yang paling luas terdampak lokasi PPIB adalah Kabupaten Indragiri Hilir seluas 65.761,40 Ha. Hal berbeda ditunjukkan pada Kabupaten Kuantan Singingi, dimana kawasan permukiman dan pertanian diketahui tidak terdampak dalam lokasi penghentian pemberian izin baru dan hanya sedikit terdampak pada kawasan perkebunan rakyat namun tidak cukup berarti dibandingkan kabupaten lainnya. Dengan adanya kondisi seperti ini dan tidak ditindaklanjuti dengan revisi PPIB maka permasalahan pendaftaran tanah akan terus terjadi.

## 2. Dampak Inkonsistensi Kebijakan PPIB Terhadap Pelayanan Rutin

Berdasarkan Surat Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan yang ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN Nomor: TU.01.02/1717-100/X/2019 memerintahkan seluruh Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan wajib berpedoman pada Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru “dalam menjalankan pelayanan pertanahan”. Makna pelayanan pertanahan tersebut memberikan kejelasan bahwa ruang lingkup pemberlakuan kebijakan penghentian pemberian izin baru sangat luas terhadap

pelayanan rutin, baik itu terhadap pendaftaran tanah pertama kali maupun terhadap pemeliharaandata pendaftaran tanah.

Pada tanggal 28 Februari 2020, Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN juga mengeluarkan surat edaran nomor HR.01/451-100/II/2020 yang memerintahkan agar kantor pertanahan untuk menghentikan permohonan-permohonan pemecahan, pemisahan, peralihan, perubahan hak atas tanah dan pemasangan hak tanggungan apabila bidang tanahnya masuk dalam lokasi PPIB. Permohonan tersebut dihentikan untuk sementara waktu hingga “menunggu hasil koordinasi dengan KLHK”. Hasil studi dokumen sampai dengan tanggal 29 Juli 2020 di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir terhadap pelayanan rutin yang terhenti akibat kebijakanPPIB dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Permohonan Rutin Yang Terhenti Akibat Kebijakan PPIB

No.	Jenis Permohonan	Jumlah (bidang)	Luas (m <sup>2</sup> )	Desa/Kelurahan-Kecamatan
1	Pendaftaran pertama kali	20	66.428	Kelurahan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sungai beringin-Tembilahan,</li> <li>• Pekan Arba-Tembilahan,</li> <li>• Tembilahan Hulu-TembilahanHulu,</li> <li>• Hidayah-pelangiran Desa:</li> <li>• Teluk Jira-Tempuling,</li> <li>• Sungai Luar-Batang Tuaka.</li> </ul>
2	Pemecahan	3	558	Kelurahan: Tembilahan Hilir-Tembilahan.
3	Pemisahan	10	1.514	Kelurahan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pekan Arba-Tembilahan,</li> <li>• Sungai Beringin-Tembilahan.</li> </ul>
4	Perubahan HAT	2	326	Kelurahan: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sungai Beringin-Tembilahan.</li> </ul>
<b>Jumlah</b>		<b>35</b>	<b>68.826</b>	

Sumber: Hasil Studi Dokumen, 2020

Keputusan Sekjen ATR/BPN tersebut sangat merugikan banyak pihak. Masyarakat yang akan memperpanjang pinjamannya dengan memasang hak tanggungan, peralihan, pemecahan dan sebagainya, bahkan tidak jarang masyarakat telah melakukan jual-beli tentu sangat dirugikan akibat penghentian tersebut. Kantor Pertanahan sebagai lini terdepan yang berhadapan langsung dengan masyarakat juga telah dihadapkan dengan berbagai bentuk pengaduan, laporan, serta keluhan oleh masyarakat akibat keputusan tersebut. Jika hal tersebut dibiarkan berlarut-larut tanpa adanya peraturan yang lebih tegas dan lebih mengikat sesuai yang ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan, maka akan menjadi permasalahan yang besar di bidang pertanahan.

### 3. Dampak Inkonsistensi Kebijakan PPIB Terhadap PTSL

Selain permohonan oleh masyarakat secara rutin, kebijakan penghentian pemberian izin baru juga harus dilaksanakan terhadap kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Sehingga hanya bidang tanah yang berada diluar lokasi penghentian pemberian izin barulah yang dapat diterbitkan sertifikat hak atas tanahnya. Berdasarkan penetapan lokasi PTSL Kabupaten Indragiri Hilir, terdapat 9 desa/kelurahan yang menjadi objek PTSL Tahun 2020. Desa-desatersebut tersebar di 6 (enam) kecamatan, yaitu Kecamatan Enok, Kemuning, Batang Tuaka, Reteh, Tempuling dan Gaung. Apabila terdapat bidang yang masuk dalam lokasi penghentian pemberian baru, maka harus dikategorikan ke dalam K3.3 dan dibuatkan rekapitulasinya untuk dilaporkan kepada Menteri ATR/BPN dan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Menteri LHK) melalui Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan jika memang memiliki tanda bukti kepemilikan atas tanahnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Proses sertipikasi dapat dilanjutkan setelah revisi PIPPIB tersebut selesai. Berdasarkan Petunjuk Teknis Nomor 2/Juknis 00.3.KU.01.01/II/2019 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tahun 2019, pelaksanaan penyelesaian kegiatan PTSL untuk Kluster 3 dibagi menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu K3.1, K3.2, dan K3.3. Dalam hal ini, Kluster 3.3 diberlakukan untuk subyek yang merupakan Warga Negara Asing, BUMN/BUMD/BHMN dan Badan Hukum Swasta. Selain itu K3.3 diberlakukan untuk subyek tidak diketahui, subyek tidak bersedia mengikuti kegiatan PTSL dan tanah objek transmigrasi.

Hasil identifikasi bidang K3.3 yang telah dilakukan, didapatlah fakta-fakta bahwa banyak bidang tanah K3.3 yang berada dalam lokasi penghentian pemberian izin baru (Tabel 4). Terdapat 724 bidang tanah atau 36,2% dari total K3.3 yang masuk ke dalam lokasi penghentian pemberian izin baru dan lokasinya tersebar di 4 desa, yaitu Desa Seberang Sanglar, Mekar Sari, Sungai Ambat, dan Tanjung Siantar. Dari keempat desa tersebut, bidang tanah yang paling banyak masuk dalam PPIB berada di Desa Sungai Ambat yaitu sebanyak 399 bidang tanah.

Tabel 4. Rekapitulasi Bidang Tanah K3.3 Terdampak PIPPIB Berdasarkan Desa

No.	Desa/Kelurahan	Kecamatan	K3.3		Total K3.3
			Dalam PPIB	Luar PPIB	
1	Seberang Sanglar	Reteh	43	219	<b>262</b>
2	Mekar Sari	Reteh	198	166	<b>364</b>
3	Sungai Ambat	Enok	399	45	<b>444</b>
4	Teluk Kiambang	Tempuling	0	228	<b>228</b>
5	Sungai Junjangan	Batang Tuaka	0	0	<b>0</b>
6	Tanjung Siantar	Batang Tuaka	84	406	<b>490</b>
7	Gembira	Gaung	0	0	<b>0</b>

8	Kemuning Tua	Kemuning	0	121	<b>121</b>
9	Lubuk Besar	Kemuning	0	91	<b>91</b>
<b>Jumlah</b>			<b>724</b>	<b>1.276</b>	<b>2.000</b>

Sumber: Hasil Identifikasi Bidang Tanah K3.3 Terhadap PIPPIB Tahun 2019

## F. Rekomendasi Kebijakan

### 1. Pihak Yang Terlibat

Lindblom (1980) menjelaskan bahwa dalam memahami proses perumusan kebijakan, perlu dipahami aktor-aktor atau pihak-pihak yang terlibat dalam proses pembentukan kebijakan tersebut, baik itu pihak resmi dan pihak yang tidak resmi. Selanjutnya Anderson dalam Wahab (2005) menjelaskan pihak resmi yang dimaksud ialah pihak negara sebagai pembuat kebijakan resmi yang terdiri atas legislatif, eksekutif, administratif dan pengadilan. Legislatif mengacu pada anggota dewan yang dibantu para stafnya, eksekutif adalah Presiden dan jajarannya, sedangkan administratif adalah lembaga-lembaga pelaksana suatu kebijakan. Pihak yang tidak resmi adalah pihak non negara sebagai peserna non pemerintahan yang terdiri dari partai politik, organisasi penelitian, media komunikasi dan individu masyarakat.

Tabel 5. Aktor yang Terlibat dalam Rekomendasi Kebijakan

No.	Aktor	Peran	Pelaksanaan
1	Kementerian ATR/BPN	a. Pelaksana kebijakanPTSL. b. Pelaksana kebijakan penghentian pemberian izin baru. c. Pelaksana kebijakan penataan ruang	a. Penguatan hak b. Klarifikasi bidang tanah didalam lokasi penghentian pemberian izin baru pada kepada KLHK. c. Konsolidasi PIPPIB ke dalamrevisi peta tata ruang wilayahnya.
2	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan	Pelaksana kebijakan penghentian pemberian izin baru.	Pelaksanaan revisi PIPPIB dengan pertimbangan: a. Hasil survei kondisi fisik di lapangan b. Perubahan tata ruang c. Data penutupan lahan terkini d. Masukan dari masyarakat e. Pembaharuan data perizinan
3	Pemerintah Daerah	a. Pelaksana kebijakan PPIB b. Pelaksana kebijakan penataan ruang	Konsolidasi PIPPIB ke dalam revisi peta tata ruang wilayahnya
4	Masyarakat	a. Objek kebijakan PTSL b. penghentian pemberian izin baru dan penataan ruang	Pemanfaatan tanah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan

Sumber: Analisis Peneliti, 2020

Berdasarkan konsep dasar sebagaimana dikemukakan Lindblom dan Wahab dapat ditelusuri para pihak atau aktor yang terlibat dalam permasalahan yang ditimbulkan dari kebijakan penghentian pemberian izin baru. Aktor tersebut antara lain: Kementerian ATR/BPN, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Pimpinan Pemerintah Daerah, dan masyarakat. Dari masing-masing aktor dapat diuraikan pula tugas dan perannya dalam sinkronisasi kebijakan PPIB terhadap kebijakan PTSL dan kebijakan penataan ruang (Tabel 5).

## 2. Identifikasi Permasalahan

Proses identifikasi dan merumuskan suatu permasalahan merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan (Bintari dan Pandiangan 2016, 224). Setiap masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik agar dapat merumuskan suatu kebijakan yang baik. Suatu kebijakan pada dasarnya dibuat dengan harapan agar dapat menyelesaikan suatu permasalahan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Menurut penulis, faktor utama yang menjadi hasil temuan dari permasalahan kebijakan penghentian pemberian izin baru terhadap kebijakan PTSL dan kebijakan penataan ruang adalah dikarenakan terjadinya disharmoni kebijakan. Menurut Gandhi (1995,13) dalam Sayuna (2016, 21), disharmonisasi bisa terjadi karena adanya perbedaan pendapat aspirasi mengenai tujuan, asas, sistem hukum serta organisasi wewenang. Pada prakteknya, Gandhi mengemukakan penyebab disharmoni, yaitu:

- a. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan.
- b. Pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaannya.
- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah.
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan surat edaran Mahkamah Agung.
- e. Perbedaan antar ketentuan hukum dengan rumusan pengertian tertentu.
- f. Benturan antar wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Selain itu, Mahendra (2010) mengemukakan terdapat 6 (enam) faktor yang menyebabkan disharmoni sebagai berikut: 1) Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda; 2) Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian; 3) Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem; 4) Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum; 5) Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas; dan 6) Belum mantapnya cara

dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana dijelaskan oleh Gandhi dan Mahendra diatas, maka menurut pendapat penulis, terjadinya disharmoni kebijakan dalam hal ini dikarenakan adanya beberapa faktor, yaitu: a) perbedaan antara peraturan perundang-undang dengan kebijakan instansi pemerintah; b) pertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaannya karena peraturan tersebut yang dibuat cenderung terburu-buru; dan c) lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan kebijakan yang melibatkan berbagai pihak.

### 3. Rekomendasi Kebijakan Penataan Ruang dan Pertanahan

Berdasarkan faktor-faktor terjadinya disharmoni kebijakan penghentian pemberian izin baru, maka perlu dilakukan sinkronisasi kebijakan oleh setiap pihak-pihak yang berwenang didalamnya. Rumusan rekomendasi kebijakan pertanahan yang perlu dilakukan adalah sebagai berikut:

- a. Mendesain dan mengeluarkan kebijakan penataan ruang agar PIPPIB telah benar-benar mempertimbangkan RTRW Provinsi Riau

Upaya ini merupakan penerapan asas hukum atau doktrin hukum *Lex Superior Derogat Lege Inferiori*, artinya peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi atau dalam hal ini merupakan RTRW Provinsi Riau yang diatur pada Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2018 mengesampingkan peraturan tingkat yang lebih rendah atau dalam hal ini Inpres 5/2019 dan ketentuan-ketentuan yang menjadi tindak lanjut inpres tersebut diantaranya tentang penetapan PIPPIB. Hal tersebut merupakan wujud dari diberlakukannya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dimana pada penjelasan Pasal 5 ayat (2) huruf a, disebutkan bahwa kawasan bergambut merupakan kawasan yang masuk dalam kawasan lindung. Berdasarkan hal tersebut, akan menjadi rancu apabila kawasan gambut diatur juga di dalam Inpres Nomor 5 Tahun 2019.

Selanjutnya, berdasarkan isi amar ketujuh huruf a Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.7099/MENLHKPKTL/IPSDH/PLA.1/8/2019 tentang Penetapan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPPIB) Tahun 2019, dijelaskan bahwa revisi PIPPIB dilakukan berdasarkan Perubahan Tata Ruang. Faktanya saat ini adalah revisi PIPPIB Tahun 2019 belum disesuaikan pada RTRW Provinsi Riau karena banyaknya areal penggunaan lain khususnya permukiman, pertanian dan perkebunan rakyat yang masuk dalam lokasi penghentian pemberian izin baru. Oleh karena itu, revisi PIPPIB selanjutnya harus konsisten mengikuti tata ruang yang berlaku maupun jika telah dilakukan revisi terhadap tata ruang tersebut. Sejalan dengan Utami dkk (2017, 240) seharusnya PIPPIB tersebut segera disesuaikan dan dikonsolidasikan dengan RTRW.

- b. Mencabut Surat Edaran dari Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019 dan Nomor: HR.01/451-100/II/2020

Peraturan kebijakan dapat dirumuskan dalam beberapa bentuk yaitu, keputusan, instruksi, edaran, pengumuman. Menurut Phillipus M. Hadjon (dalam Riyanto 2015, 6-7) bahwa produk semacam peraturan kebijaksanaan tidak terlepas dari penggunaan *freies ermessen*, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan merumuskan kebijaksanaannya itu dalam berbagai bentuk "*juridische regel*", seperti peraturan, pedoman, pengumuman, dan surat edaran dan pengumuman kebijaksanaan. Van Kreveld mengatakan sebagaimana dikutip oleh Nugraha dkk. (2005, 93), walau didasarkan pada azas *freies ermessen, beleidsregel* ini harus memenuhi syarat-syarat tertentu untuk kemudian dapat berlaku. Jika dilihat dari dampak yang ditimbulkan, maka surat edaran Sekjen tersebut tidak memenuhi syarat-syarat diberlakukannya suatu kebijakan sebagaimana konsep yang dikemukakan oleh Van Kreveld, karena: (1) Bertentangan dengan peraturan dasar yang mengandung wewenang diskresioner, karena PTSL sesuai petunjuk teknis pelaksanaannya hanya berpedoman pada RTRW ataupun peta kehutanan dan tidak pada PIPPIB. Surat edaran edaran tersebut menghambat proses PTSL padahal PTSL tidak disebutkan secara eksplisit di dalam Inpres 5/2019; (2) Bertentangan dengan nalar sehat, karena akibat yang ditimbulkan berdampak langsung pada masyarakat padahal di dalam Inpres Nomor 5 Tahun 2019 seharusnya tidak dapat menghentikan kegiatan dalam rangka mendukung Program Strategis Nasional, sedangkan implementasinya diberlakukan juga terhadap PTSL dan mengabaikan hak yang telah terbit; (3) Kebijakan tidak dipersiapkan dengan cermat. Kebijakan dalam surat edaran berpotensi menimbulkan kesewenang-wenangan pemerintah dan unsur pelaksana dalam bertindak; (4) Ketidakjelasan isi kebijakan yang seharusnya jelas memuat hak dan kewajiban warga masyarakat yang terkena dan ada kepastian tindakan yang akan dilakukan oleh instansi yang bersangkutan (kepastian hukum formal). Dari tidak terpenuhinya syarat tersebut dapat dilihat bahwa tidak adanya kepastian hukum formal; (5) Ketidakjelasan tujuan dan dasar pertimbangannya. Pada surat edaran tidak dijabarkan dengan jelas mengenai tujuan dan dasar pertimbangannya, sehingga menimbulkan berbagai macam tafsir dari seluruh pemangku dan pelaksana kebijakan; dan (6) Tidak memenuhi syarat kepastian hukum materiil, artinya hak yang telah diperoleh dari warga yang terkena harus dihormati, kemudian harapan yang telah ditimbulkan jangan sampai diingkari. Sebagaimana yang telah dijelaskan, syarat kepastian hukum materiil juga tidak dipenuhi dalam kebijakan penghentian pemberian izin baru. Selain itu, tidak adanya standar, operasional dan prosedur dalam kegiatan klarifikasi bidang tanah yang juga menimbulkan keabu-abuan dalam pelaksanaannya karena tidak dijabarkan dengan jelas berapa lama waktu yang diperlukandalam proses klarifikasi tersebut.



Pada tataran implementasi, surat edaran sering dijumpai bahwa materinya bertentangan dengan asas kepastian hukum, sebagai contoh adalah surat edaran yang ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019 dan Nomor HR.01/451-100/II/2020. Keanean yang sangat kontras terlihat adalah Surat Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019 tersebut memiliki kop surat yang bersumber dari Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan dan bukan merupakan kop surat langsung dari Sekretariat Jenderal Kementerian ATR/BPN.

- c. Mengeluarkan kebijakan PTSL terhadap bidang tanah yang berada di dalam lokasi penghentian pemberian izin baru

Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah tentu saja telah mempertimbangkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika ada peraturan kebijakan yang dikeluarkan oleh badan atau lembaga tertentu yang bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku maka sebaiknya perlu adanya koordinasi mulai dari level daerah hingga pada level pusat sehingga tidak ada keputusan yang merugikan dan menimbulkan masalah bagi banyak pihak. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri LHK Nomor SK.7099/MENLHK-PKTL/IPSDH/PLA.1/8/2019, kebijaksanaan tersebut membuka peluang sebesar-besarnya pada bidang tanah yang terdampak lokasi penghentian izin baru untuk dapat dikeluarkan pada revisi PIPPIB selanjutnya jika memiliki alat/tanda bukti kepemilikannya.

Berdasarkan amar kesebelas huruf c dan d surat keputusan tersebut sangat jelas bahwa PIPPIB tidak dapat diberlakukan pada bidang tanah milik masyarakat yang dapat membuktikan kepemilikannya jika telah memiliki sertipikat atau alas hak lainnya dalam hal ini berupa Surat Keterangan Ganti Rugi yang dikeluarkan oleh camat atau Surat Keterangan Tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa yang diterbitkan sebelum SK.323/Menhut- II/2011 diberlakukan. Oleh karena itu, menyikapi permasalahan pemeliharaan data pendaftaran tanah dan pendaftaran tanah pertama kali khususnya PTSL seharusnya tetap berjalan sebagaimana mestinya, namun hasil akhirnya jika dapat diterbitkan sertipikat hak atas tanahnya (K1), maka Kantor Pertanahan dapat melaporkannya kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan melalui Direktur Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan.

- d. Koordinasi kepada pihak-pihak pembuat kebijakan

Sebagai bukti kesepakatan dari rumusan kebijakan-kebijakan di atas, maka koordinasi antar kementerian/lembaga yang terkait diantaranya Kementerian ATR/BPN, KLHK, gubernur/wali kota sebagai instansi yang berwenang mengeluarkan kebijakan harus selalu sinkron. Hal tersebut sangat penting dilakukan agar komitmen dalam melaksanakan kebijakan yang telah disepakati bersama dapat tercapai.

## G. Kesimpulan

Dari hasil analisis spasial yang dilakukan terhadap overlay PIPPIB Tahun 2019 dengan Peta Rencana Pola Ruang Provinsi Riau, ditemukan alasan yang sangat mendasar mengapa kebijakan PPIB bisa berdampak pada kebijakan pendaftaran tanah. Alasan tersebut dikarenakan lokasi PPIB ternyata berbenturan pada kawasan budidaya, diantaranya adalah kawasan permukiman seluas 18.886,27 Ha, perkebunan rakyat seluas 209.803,87 Ha dan pertanian seluas 111.755,92 Ha yang ketiganya tersebar di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Riau termasuk Kabupaten Indragiri Hilir.

Hasil analisis komparasinya, terhadap pendaftaran tanah pertama kali, baik pelayanan rutin oleh pemohon maupun PTSL berdampak pada tidak diterbitkannya sertipikat HAT jika berada di dalam lokasi PPIB berdasarkan PIPPIB. Terhadap pemeliharaan data pendaftaran tanah khususnya pemecahan, pemisahan, peralihan, perubahan hak atas tanah dan pemasangan hak tanggungan untuk sementara dihentikan terlebih dahulu, menunggu hasil koordinasi dengan KLHK. Dampaknya terhadap PTSL ialah terdapat 724 bidang K3.3 yang berada di dalam lokasi PPIB yang tidak dapat diterbitkan sertipikat HAT-nya di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir. Selain itu, dampaknya terhadap pelayanan rutin adalah terdapat 35 bidang tanah yang tertahan (tertunggak) di Kantor Petanahan Kabupaten Indragiri Hilir dan belum dapat diselesaikan karena masuk dalam lokasi PPIB. Permohonan tersebut akan diselesaikan hingga lokasi tersebut ditetapkan menjadi di luar lokasi PPIB sesuai revisi PIPPIB selanjutnya.

Rekomendasi kebijakannya adalah sinkronisasi kebijakan penataan ruang dan pertanahan, yaitu dengan cara; (a) PIPPIB mempertimbangkan RTRW; (b) Kementerian ATR/BPN diharapkan dapat mencabut surat edaran dari Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN; (c) bidang tanah di lokasi PPIB agar diterbitkan sertipikat sesuai peraturan perundang-undangan dan hasilnya dilaporkan kepada KLHK, dan (d) koordinasi yang baik oleh pihak-pihak pembuat kebijakan.

## Daftar Pustaka

- Berliani H., Suwito, Waluyo, J., Prameswari, A., Syarif, L.M., Hardiyanto, G. (2016). Penguatan kebijakan moratorium perizinan di hutan alam primer dan lahan gambut. *The Partnership for Governance Reform*, Partner Policy Paper No.8/2016.
- 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), 220-238.
- Gandhi, L.M. (1995). Harmonisasi hukum menuju hukum responsive. *Pidato Pengukuhan*

*Jabatan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.*

- Jaya, I.N.S., Hidayanti, N., Suhadi, Z., Rozani, A., Rompas, A., Nauli, M., Jatmiko, H., Kurniawan, R., Berliani, H., Waluyo, J., Suwito, Hardiyanto, G., Prameswari, A., Puteri, J. (2015, April). Analisis kebijakan penundaan pemberian izin baru dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut. *WALHI RIAU*. Diakses dari <http://www.walhi-riau.or.id/wp-content/uploads/2015/04/Analisis-Moratorium-2015-finalLL.pdf>.
- Kurnia, F. (2020, Februari 3). Petani Riau makin sejahtera, NTP melonjak 7 kali nasional. *Gatra.com*. Diakses dari <https://www.gatra.com/detail/news/467797/ekonomi/petani-riau-makin-sejahtera-ntp-melonjak-7-kali-nasional> pada 17 Mei 2020.
- Laporan Kunjungan Spesifik Komisi II DPR RI Ke Kabupaten Karawang Provinsi Jawa Barat Tanggal 22 November 2018.
- Larasati, A.M., Subiyanto, S., & Sukmono, A. (2017). Analisis penggunaan dan pemanfaatan tanah (P2T) menggunakan sistem informasi geografis Kecamatan Banyumanik tahun 2016. *Jurnal Geodesi Undip*, 6(4), 89-97.
- Lindblom, C.E. (1980). *The Policy Making Process*. London: Prentice Hall.
- Mahendra, A.A.O. (2010). Harmonisasi peraturan perundang-undangan. Dalam *Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan*. Diakses dari [http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180](http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=421:harmonisasi-peraturan-perundang-undangan&catid=100&Itemid=180)
- Nugraha, S dkk. (2005). *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Puspasari, S. & Sutaryono. (2017). *Integrasi agraria pertanahan dan tata ruang: menyatukan statustanah dan fungsi ruang*. Yogyakarta: STPN Press.
- Riyanto, A. (2015). Eksistensi dan kedudukan hukum surat edaran Kapolri tentang penanganan ujaran kebencian. *Jurnal Cahaya Keadilan*, 3(2), 1-13.
- Sayuna, I. (2016). *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris* (Tesis S2). Universitas Sebelas Maret. Surakarta.
- Suratno, S.B. (2017). Pembentukan peraturan kebijakan berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. *E-Journal Lentera Hukum*, 4(3), 164-174.
- Utami, W., Ndaru, A.Y., Widyastuti, A. & Swardiana, I.M.A. (2017). Pengurangan resiko kebakaran hutan dan lahan melalui pemetaan HGU dan pengendalian pertanahan (Studi Kasus Provinsi Riau). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 3(2), 232-245.
- Wahab, A.S. (2005). *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan*

*Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Indonesia.

Indonesia. Undang-Undang 26 2007 tentang Penataan Ruang

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2018 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau Tahun 2018-2038

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut

Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia

Surat Edaran Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019 perihal Tindak Lanjut Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019.

Surat Edaran Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor HR.01/451-100/II/2020 perihal klarifikasi kegiatan PTSL Tahun 2019 dan Pemeliharaan Data Hak Tanah untuk sertipikat yang telah terbit dan berada dalam PIPPIB.

Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.7099/MENLHK-PKTL/IPSDH/PLA.1/8/2019 tentang Penetapan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut Tahun 2019.

Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK. 323/Menhut-II/2011 tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan dan Areal Penggunaan Lain.