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

SKRIPSI

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk Memperoleh Sebutan
Sarjana Terapan di Bidang Pertanahan
Pada Program Studi Diploma IV Pertanahan

Disusun Oleh:

MARYONO DWI SAPUTRA
NIT. 16252954 / MP

KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/
BADAN PERTANAHAN NASIONAL
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
YOGYAKARTA
2020

ABSTRACT

The practice of implementing PTSL in Indonesia cannot be separated from the problems. The latest problem that has arisen in implementing PTSL activities is the directive to stop the issuance of land rights that are included in PIPPIB. The Land Office of Siak Regency is one of the Land Offices in Riau Province that has received the impact of this policy.

The purpose of this study was to determine the implementation of PTSL in peat areas, inconsistencies between the PTSL policy and the policy to stop the issuance of new permits, and to provide recommendations for PTSL policies on areas within the PIPPIB. The method used in this research is descriptive qualitative method with normative and spatial juridical approaches.

The results of research at the Siak Regency Land Office showed that as many as 634 PTSL lands in 2020 were included in the PIPPIB. The inconsistency between the policy to stop the issuance of new licenses and the PTSL policy occurred because the policy to stop the issuance of new permits hampered the purpose of implementing PTSL. The formulation of policies to respond to the policy inconsistencies that occurred are as follows: (1) Revoke the Secretary General's letter Number TU.01.02 / 1717-100 / X / 2019; (2) Issue policies related to the implementation of PTSL in PIPPIB; (3) To coordinate between related parties, in order to support the smooth implementation of policies that have been issued.

Keyword: Inconsistency, PTSL, PIPPIB, Termination of new licenses

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
LEMBAR PENGESAHAN ii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI iii
MOTO iv
HALAMAN PERSEMBAHAN v
KATA PENGANTAR vi
ABSTRACT viii
INTISARI ix
DAFTAR ISI x
DAFTAR TABEL xii
DAFTAR GAMBAR xiii
DAFTAR LAMPIRAN xiv
BAB I PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang 1
B. Perumusan Masalah 3
C. Tujuan Penelitian 3
D. Kegunaan Penelitian 3
BAB II TINJAUAN PUSTAKA 5
A. Kerangka Teoritis 5
1. Penghentian Pemberian Izin Baru Dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer Dan Lahan Gambut 5
2. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap 9
3. Rencana Tata Ruang Wilayah 12
4. Hak Perorangan Atas Tanah 13
5. Inkonsistensi Kebijakan 14
B. Kerangka Pemikiran 16
C. Pertanyaan Penelitian 18
BAB III METODE PENELITIAN 19
A. Format Penelitian 19
B. Lokasi dan Objek Penelitian 19

C. Definisi Operasional Konsep 20
D. Jenis, Sumber dan Teknik Pengumpulan Data 20
E. Analisis Data 24
BAB IV GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN 27
A. Gambaran Umum Wilayah Kabupaten Siak 27
B. Gambaran Umum Wilayah Kecamatan Sabak Auh 30
C. Gambaran Umum Wilayah Kecamatan Koto Gasib 30
BAB V INKONSISTENSI KEBIJAKAN PEMBERIAN HAK ATAS TANAH PADA KAWASAN GAMBUT 32
A. Pelaksanaan PTSL Pada Bidang-Bidang Tanah Di Kawasan Gambut 32
B. Penerapan Kebijakan Penghentian Pemberian Izin Baru Dan Kebijakan PTSL 35
1. Kebijakan Penghentian Pemberian Izin Baru Dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer Dan Lahan Gambut 35
2. Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) 37
3. Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 Dan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 38
4. SK.851/MENLHK-PKTL/IPSDH/PLA.1/2/2020 Dan Permen ATR/BPN Nomor 6 Tahun 2018 39
5. Kebijakan Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN tentang Pelaksanaan PTSL Di Kawasan PIPPIB 42
6. Penetapan Kategori K3.1 Terhadap Bidang-Bidang Tanah PTSL Yang Masuk Area PIPPIB 45
7. Inkonsistensi PIPPIB Ditinjau Secara Spasial 46
C. Kebijakan PTSL Akibat Penerapan Kebijakan PIPPIB 52
BAB IV PENUTUP 57
A. Kesimpulan 57
B. Saran 57
DAFTAR PUSTAKA 58
LAMPIRAN

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dilakukan untuk mencapai jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah. Untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum serta percepatan program PTSL, berbagai aturan telah dikeluarkan. Aturan yang telah dikeluarkan mulai dari peraturan menteri hingga Instruksi Presiden. Adanya aturan yang telah dikeluarkan bertujuan untuk percepatan pelaksanaan PTSL, namun dalam praktiknya pelaksanaan PTSL belum dapat berjalan secara maksimal. Hal ini terjadi karena terdapat inkonsistensi regulasi yang dikeluarkan pemerintah, yang ternyata menghambat pelaksanaan PTSL (Mujiburohman 2018, 89).

Terbitnya Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut menjadi 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 (PIPPIB). 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.

Siak merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Riau yang sebagian besar wilayahnya berupa lahan gambut. Dikutip dari tulisan Nurcahyadi (2019) Kabupaten Siak adalah kabupaten dengan lahan gambut terbesar di Pulau Sumatera. Lebih dari separuh atau 57% luas kawasan Kabupaten Siak berupa lahan gambut, yaitu mencapai area seluas 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 setelah dikeluarkannya Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2019, terdapat beberapa 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 menunjukan bahwa lokasi tersebut berupa pemukiman masyarakat namun di dalam Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru masuk dalam kawasan gambut.

Dari uraian di atas memunculkan indikasi adanya inkonsistensi antar kebijakan yang berlaku, sehingga perlu dilakukan sinkronisasi antar kebijakan yang berlaku agar tidak terjadi dilema dalam pelaksanaannya. Sudah ada beberapa penelitian yang membahas tentang inkonsistensi kebijakan, antara lain penelitian yang dilakukan oleh Mu'as (2015) yang membahas tentang Inkonsistensi Putusan MK Atas Penyelenggaraan Pemilu Serentak. Dan penelitian yang dilakukan oleh Edriani (2016) yang membahas tentang Analisis Inkonsistensi Waktu Kebijakan Moneter di Indonesia: Periode Sebelum dan Sesudah Penerapan Kerangka Kebijakan

Penargetan Inflasi (ITF). Pentingnya mengetahui terjadinya inkonsistensi kebijakan yang berlaku mendorong penulis untuk melakukan penelitian yang sama tentang inkonsistensi kebijakan namun dengan objek kajian yang berbeda.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka Peneliti tertarik untuk melakukan kajian mengenai "Inkonsistensi Kebijakan Penghentian Pemberian Izin Baru Dengan Kebijakan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Siak Provinsi Riau"

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka rumusan masalah pada penelitian ini yaitu: Telah terjadi inkonsistensi kebijakan penerapan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2019 dengan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di atas lahan gambut yang telah digunakan untuk pemukiman masyarakat.

C. Tujuan penelitian

1. Mengetahui pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kantor Pertanahan Kabupaten Siak terhadap bidang-bidang tanah yang berada di atas kawasan gambut berdasarkan PIPPIB.
2. Mengetahui terjadinya inkonsistensi kebijakan antara Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2019 dengan Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
3. Merumuskan rekomendasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap terhadap bidang-bidang tanah yang berada di kawasan gambut.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini adalah:

1. Bagi penulis adalah mengetahui kebijakan pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap terhadap bidang tanah yang berada di atas lahan gambut menurut Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru (PIPPIB).

2. Bagi akademik hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pembelajaran Mahasiswa maupun Dosen mengenai praktik pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap terhadap bidang-bidang tanah yang berada di atas lahan gambut berdasarkan PIPPIB.
3. Bagi Kantor Pertanahan hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan atau dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam langkah-langkah pengambilan kebijakan.

BAB VI
PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pendaftaran tanah sistematis lengkap pada kawasan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPPIB) dilaksanakan dengan menetapkan bidang-bidang tanah ke dalam kategori K3.3 (diberlakukan untuk Tanah Ulayat, Tanah Absente, Tanah Kelebihan Maksimum, Tanah Objek Landreform dan Konsolidasi Tanah serta Subyek tidak bersedia membuat surat pernyataan terhutang BPHTB dan/atau PPh.) dan kategori K3.1 (diberlakukan untuk Subyek tidak diketahui, subyek tidak bersedia mengikuti kegiatan PTSL dan tanah objek transmigrasi).
2. Kebijakan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang didukung dengan Instruksi Presiden No. 2 tahun 2018 terhambat oleh kebijakan penghentian pemberian izin baru melalui Instruksi Presiden No. 5 tahun 2019, hal ini yang membuat terjadinya inkonsistensi kebijakan.
3. Rumusan kebijakan untuk menjawab inkonsistensi kebijakan yang terjadi 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.

B. Saran

1. Kementerian ATR/BPN sebagai lembaga yang berwenang menentukan kebijakan di bidang tata ruang dan pertanahan harus hati-hati teliti dalam merumuskan suatu kebijakan.
2. Kesalahan administrasi seperti surat yang dikeluarkan oleh Direktur Jenderal Infrastruktur namun ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal diharapkan tidak terulang kembali.
3. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi bagi Kementerian ATR/BPN dalam merumuskan kebijakan pelaksanaan PTSL di dalam PIPPIB.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, J & Safaat, MA 2006, *Teori Hans Kelsen tentang hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

Bintari, A & Pandiangan, LHS 2016, 'Formulasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perseroan Terbatas (PT) Mass Rapid Transit (MRT) Jakarta Di Propinsi DKI Jakarta', *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, vol. 2, no. 2, hlm. 220-237.

Khumairoh, S 2016, 'Sinkronisasi Norma Hukum Pasal 97ayat (3) Poin e Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan Terhadap Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945', Tesis pada Program Magister Hukum Ekonomi Syariah, Institut Agama Islam Negeri Antasari.

Lindblom, CE 1980, *The Policy Making Process*, Prentice Hall, London.

Moleong, LJ 2008, *Metodologi penelitian kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya Offset, Bandung.

Moleong, LJ 2012, *Metodologi penelitian kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung.

Mujiburohman, DA 2018, 'Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematik lengkap (PTSL)', *Jurnal Bhumi*, vol. 4, no.1 hlm. 90-103.

Nasution, AZ 2019, 'Rencana tata ruang wilayah' *Bangazul*, web diposting pada, 02 Januari 2019, dilihat pada 10 Januari 2020, https://bangazul.com/rencana-tata-ruang-wilayah/

Nurcahyadi, 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

Rumaisa, D 2018, 'Sinkronisasi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Guna Mewujudkan Asas-

Asas Umum Pemerintahan Yang Baik', Skripsi pada Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret.

Soekamto, S & Mamudji, S 2001, *Penelitian hukum normatif (suatu tinjauan singkat)*, Rajawali Pers, Jakarta.

Soeprapto, MFI 2007, *Ilmu perundang-undangan proses dan teknik pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.

Sugiyono 2015, *Metode penelitian kombinasi (mix methods)*, Alfabeta, Bandung.

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 lahan 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

Yunus, HS 2016, *Metodologi penelitian wilayah kontemporer*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Peraturan perundang undangan

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional

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

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

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2018 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

Petunjuk Teknis Nomor 2/Juknis-100.3.KU.01.01/II/2019 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Tahun 2019

Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor. SK. 7099/MENLHK-PKTL/IPSDH/PLA.1/8/2019 tentang Penetapan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPPIB) Tahun 2019.

Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor. SK. 851/MENLHK-PKTL/IPSDH/PLA.1/2/2020 tentang Penetapan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPPIB) Tahun 2019.

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.323/MENHUT-II/2011 Tahun 2011 tentang Penetapan Peta Indikatif Penundaan Pemberian Izin Baru Pemanfaatan Hutan, Penggunaan Kawasan Hutan Dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Dan Areal Penggunaan Lain.

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

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