
**KEPASTIAN HUKUM HAK ATAS TANAH LAHAN
GAMBUT PASCA TERBITNYA INPRES NOMOR 5 TAHUN
2019 TENTANG PIPPIB DI TINJAU DARI UNDANG-
UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960
TENTANG UUPA**

*LEGAL CERTAINTY OF LAND RIGHTS ON PEATLANDS
FOLLOWING THE ISSUANCE OF PRESIDENTIAL
INSTRUCTION NUMBER 5 OF 2019 ON THE MORATORIUM
POLICY (PIPIB) IN THE PERSPECTIVE OF LAW NUMBER 5
OF 1960 ON THE BASIC AGRARIAN LAW (UUPA)*

R. MUSTAR LOFI

Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, D.I Yogyakarta, Indonesia

E-mail : mustarlofi123@gmail.com

ABSTRAK

Kerangka hukum pertanahan nasional di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menetapkan kerangka kerja untuk pengelolaan tanah, air, dan sumber daya alam lainnya. Dalam Pasal 19 UUPA, ditegaskan bahwa negara memiliki kewajiban untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia sebagai upaya memberikan kepastian hukum, dengan memperhatikan kondisi negara, keadaan sosial masyarakat, serta perkembangan ekonomi. Penelitian ini difokuskan pada analisis kepastian hukum terkait hak atas tanah di lahan gambut, baik dari segi status kepemilikan maupun dalam konteks hierarki peraturan perundang-undangan, khususnya setelah diterbitkannya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut 1 (PIPIB). Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis normatif, dengan pendekatan undang-undang (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Temuan penelitian menunjukkan bahwa dalam hierarki peraturan perundang-undangan, UUPA memiliki posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan Instruksi Presiden, sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu, ketentuan mengenai pendaftaran tanah yang tercantum dalam Pasal 19 UUPA tetap menjadi instrumen utama dalam memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah di Indonesia.

Kata kunci : kepastian hukum; hak atas tanah; UUPA

ABSTRACT

The national land legal framework in Indonesia is regulated by Law Number 5 of 1960 concerning the Basic Agrarian Principles (UUPA), which establishes the framework for managing land, water, and other natural resources. Article 19 of the UUPA emphasizes that the state has an obligation to carry out land registration throughout Indonesia as an effort to provide legal certainty, taking into account the country's conditions, the social circumstances of the community, and economic development. This research focuses on analyzing legal certainty regarding land rights in peatlands, both in terms of ownership status and in the context of the hierarchy of laws and regulations, especially after the

issuance of Presidential Instruction Number 5 of 2019 concerning the Termination of New Permit Issuance and Refinement of Primary Natural Forest and Peatland Governance 1 (PIPPIB). The method used in this research is the normative juridical method, with a statute approach and a conceptual approach. The research findings indicate that in the hierarchy of laws and regulations, the UUPA has a higher position than the Presidential Instruction, in accordance with the provisions of Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Laws and Regulations. Furthermore, the provisions regarding land registration as stated in Article 19 of the UUPA remain the primary instrument in providing legal certainty for land ownership in Indonesia.

Keywords: legal certainty; land rights; UUPA

I. PENDAHULUAN

Sistem hukum pertanahan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang selanjutnya disebut UUPA. Esensi dari undang-undang ini menentukan pengaturan mengenai pengelolaan sumber daya bumi, air, dan sumber daya alam lainnya.¹

Konsep “tanah” dalam peraturan ini memiliki cakupan yang luas, tidak terbatas pada permukaan tanah saja, melainkan mencakup segala unsur yang melekat di atasnya, baik yang terbentuk secara alami seperti vegetasi dan sumber air, maupun yang merupakan hasil karya manusia seperti bangunan dan infrastruktur. Selain itu, definisi tanah dalam konteks ini tidak memiliki batasan vertikal yang tegas, sehingga mencakup segala elemen yang berada di bawah maupun di atas permukaannya.²

Hukum agraria merupakan bidang hukum yang kompleks dan mencakup berbagai cabang ilmu hukum yang mengatur penguasaan atas sumber daya alam tertentu, seperti tanah dan air.³ Landasan konstitusional untuk jaminan kepastian hukum dalam bidang agraria terdapat dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang menjamin hak setiap individu untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Lebih lanjut, kewenangan negara dalam mengatur sektor pertanahan berakar pada Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menegaskan bahwa bumi, air, dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Prinsip ini kemudian diperkuat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang menjadi dasar hukum utama dalam pengaturan agraria di Indonesia.⁴

Kewenangan untuk memanfaatkan atau menggunakan tanah yang dimiliki seseorang merupakan esensi dari hak atas tanah. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-

¹R.Mustar Lofi, *Hak Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Lahan Gambut Pasca Terbitnya Intruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut Dalam Rangka Memberikan Kepastian Hukum Di Kabupaten Kepulauan Meranti, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Riau, 2024:1*

²Higgins Oil&Fuel Co, E,Al, V, “Appeal Formteh Circuit Court Of The United States For The Eastern District Of Texas, 1902” *Jurnal Westlaw*, Diakses Melalui [https://l.Next.Westlaw.Com](https://l.next.westlaw.com) Document/Tanggal 20 Maret 2025 Di Terjemahkan Mellui Google Tranlate

³Boedi Harsono, *Hukum Agraria, Sejarah Dan Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti,2013): 8

⁴Hadiswati, I, *Kepastian Hukum Dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah, Ahkam, Jurnal Hukum Islam*, 2, Nomor 1, (2014):118-146

Undang Pokok Agraria (UUPA), hak ini mencakup pemanfaatan tanah beserta unsur bumi, air, dan ruang di atasnya, sepanjang diperlukan untuk kepentingan langsung yang terkait dengan penggunaan tanah tersebut.⁵ Namun, pemanfaatan ini harus sesuai dengan batasan yang diatur dalam UUPA dan peraturan hukum yang berlaku. Pasal 16 ayat (1) UUPA mengatur berbagai jenis hak atas tanah, termasuk hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, serta hak untuk membuka tanah dan memungut hasil hutan. Selain itu, terdapat hak-hak sementara yang diatur dalam Pasal 53 ayat (1) UUPA, seperti hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.⁶

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 diterbitkan sebagai langkah strategis dalam upaya pengelolaan lingkungan, dengan fokus utama pada penghentian pemberian izin baru dan perbaikan tata kelola hutan alam primer serta lahan gambut. Tujuan utama dari kebijakan ini adalah untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan kawasan-kawasan tersebut, sekaligus memberikan kontribusi dalam upaya penurunan emisi gas rumah kaca, pencegahan deforestasi, dan pengurangan degradasi hutan. Dengan demikian, kebijakan ini diharapkan dapat memberikan dampak positif yang signifikan terhadap keberlanjutan lingkungan hidup di Indonesia.

Secara fundamental, Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2019 tidak memberikan dampak pada kepemilikan tanah yang dimiliki oleh masyarakat umum. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Inpres tersebut, khususnya pada Instruksi Ketiga, angka 3 huruf (a), yang secara spesifik menyatakan bahwa Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional diinstruksikan untuk menghentikan penerbitan hak-hak atas tanah, seperti Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai, di area penggunaan lain yang tertera dalam Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB). Dengan demikian, fokus penghentian ini hanya tertuju pada penerbitan HGU dan Hak Pakai, sementara kepemilikan tanah masyarakat tetap dilindungi.

Meskipun Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 bertujuan baik dalam pengelolaan lingkungan, implementasinya melalui peraturan turunan, khususnya penetapan Peta Indikatif Pemberian Izin Baru (PIPIB) oleh Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, menimbulkan masalah. Proses penetapan peta indikatif ini dinilai kurang profesional dan tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi lapangan yang sebenarnya. Ketidaksihinggaan ini terlihat jelas dalam penetapan peta indikatif di berbagai kabupaten dan kota di Provinsi Riau, di mana terdapat perbedaan antara data peta dengan fakta di lapangan. Hal ini menimbulkan potensi konflik dan ketidakpastian hukum, terutama terkait hak-hak masyarakat atas tanah dan sumber daya alam di wilayah tersebut.

⁵Urif Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, (Surabaya: Prada Media Grup, Surabaya, 2005): 110

⁶Pasal 16 ayat (1) dan Pasal 53 (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, LN. 1960/No. 104, TLN No. 2043.

No	Kab/Kota	PIPB dalam Pola Tata Ruang		
		Permukiman	Perkebunan	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
	Jumlah	18.886,27	209.803,87	111.755,92

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

Menjelang penghujung tahun 2019, pelaksanaan kegiatan rutin di seluruh kabupaten dan kota di Provinsi Riau, termasuk program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), mengalami kendala. Hambatan ini muncul akibat terbitnya Surat Edaran Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019. Surat edaran tersebut mewajibkan setiap kantor pertanahan untuk menjadikan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) yang diterbitkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagai acuan dalam pelaksanaan pelayanan pertanahan.

Kewajiban mengikuti Peta Indikatif Pemberian Izin Baru (PIPIB) justru menimbulkan kerumitan dalam pengaturan penggunaan dan pemanfaatan tanah, terutama karena substansi PIPPIB belum terintegrasi dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Riau. Hal ini menyebabkan ketidaksesuaian di lapangan, seperti yang terjadi di Kabupaten Indragiri Hilir. Di sana, Areal Penggunaan Lain (APL) yang seharusnya bukan merupakan kawasan hutan, malah ditetapkan sebagai lokasi PIPPIB. Selain itu, PIPPIB mengategorikan APL tersebut sebagai wilayah lahan gambut, yang bertentangan dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) Provinsi Riau yang mengklasifikasikan kawasan gambut tersebut sebagai kawasan lindung. Perbedaan-perbedaan ini menunjukkan adanya ketidakharmonisan antarinstansi dalam menetapkan mekanisme, dasar acuan, serta pengaturan fungsi dan pemanfaatan kawasan.⁷

Terdapat ketidaksinkronan yang terlihat dari beragamnya peta yang digunakan sebagai acuan dalam pengaturan penggunaan dan pemanfaatan lahan. Meskipun

⁷Jonathan Chandra Lumban Tobing, *dkk*, Dampak Inkonsistensi Kebijakan PPIB Terhadap RTRW Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Di Kabupaten Indragiri Hilir, *Jurnal Tunas Agraria*, 4 No. 2 (2021): 262

terdapat perbedaan dalam pengaturan dan pemanfaatan wilayah, penerbitan Surat Edaran Sekretaris Jenderal (Sekjen) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), sebagai implementasi dari Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2019, telah menyebabkan terhambatnya proses pendaftaran tanah karena adanya perbedaan peraturan di dalamnya. Inpres Nomor 5 mengamanatkan agar penerbitan hak atas tanah seperti Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai (HP) di wilayah Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) dihentikan. Namun, Surat Edaran Sekjen ATR/BPN memperluas cakupan PIPIB sebagai pedoman untuk semua layanan pertanahan, termasuk program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Perbedaan ini menimbulkan kebingungan bagi pelaksana PTSL di Indragiri Hilir, mengingat Inpres 5/2019 secara eksplisit mengecualikan Proyek Strategis Nasional dari penerapan kebijakan PIPIB.⁸

Pada akhir tahun 2019, pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di seluruh Kabupaten/Kota di Provinsi Riau mengalami hambatan signifikan akibat kebijakan penghentian pemberian izin baru. Permasalahan ini bermula dari dikeluarkannya Surat Edaran Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019 oleh Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) pada tanggal 1 Oktober 2019. Surat edaran tersebut menginstruksikan seluruh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan Kantor Wilayah BPN Provinsi di Indonesia untuk menjadikan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) sebagai acuan dalam pelayanan pertanahan. Secara khusus, proses sertifikasi, terutama PTSL yang berada dalam wilayah penghentian pemberian izin baru, diperintahkan untuk dihentikan. Secara garis besar, permasalahan utama yang timbul adalah kewajiban bagi Kantor Pertanahan untuk menjadikan PIPIB sebagai pedoman dalam proses pendaftaran tanah, termasuk PTSL.⁹

Kebijakan tersebut berdampak signifikan pada pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), yang mengalami hambatan. Situasi ini mencerminkan adanya ketidakharmonisan antara Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Riau Tahun 2018-2038 dengan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB), yang menjadi acuan wajib bagi Kantor Pertanahan. Surat edaran yang dikeluarkan sebelumnya merupakan implementasi dari Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut, yang selanjutnya disebut Inpres Nomor 5 Tahun 2019. Secara eksplisit, diktum ketiga Inpres tersebut menginstruksikan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Menteri ATR/

⁸*Ibid*

⁹Jonathan Chandra Lumban Tobing, *Sinkronisasi Kebijakan Penghentian Pemberian Izin Baru Dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau Dan Implikasinya Terhadap Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi Di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir)*, Skripsi, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta 2020.

BPN) untuk menghentikan penerbitan hak-hak atas tanah, seperti Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai (HP), yang berada di dalam wilayah PIPPIB. Selain itu, Menteri ATR/BPN diharapkan untuk mempercepat konsolidasi PIPPIB sesuai dengan revisi peta tata ruang wilayah yang berlaku, dengan bekerja sama dengan gubernur dan bupati/wali kota. Berdasarkan Inpres tersebut, jelas bahwa pemerintah secara tegas menghentikan penerbitan HGU dan HP berdasarkan PIPPIB.

Oleh karena itu, Surat Edaran Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019, khususnya pada poin 1 dan 2, dinilai tidak selaras dengan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019. Hal ini disebabkan surat edaran tersebut menginstruksikan penggunaan PIPPIB sebagai pedoman dalam pelayanan pertanahan, termasuk PTSL, padahal sertifikat yang dihasilkan dari PTSL umumnya adalah Hak Milik, bukan Hak Guna Usaha (HGU) atau Hak Pakai (HP). Sebaliknya, poin 4 dan 5 dalam surat edaran tersebut justru memberikan peluang untuk memproses sertifikasi PTSL di lokasi yang berpotensi tumpang tindih dengan penghentian pemberian izin baru, setelah dilakukan revisi PIPPIB. Dari sini, terlihat adanya perbedaan interpretasi terhadap Inpres yang kemudian diimplementasikan dalam surat edaran tersebut, yang mengakibatkan ketidakpastian dalam sertifikasi PTSL di lokasi penghentian pemberian izin baru. Lebih lanjut, pemerintah perlu memberikan definisi yang jelas mengenai konsep pemberian izin dan pemberian hak atas tanah agar tidak menimbulkan kerancuan dalam penerapan kebijakan penghentian pemberian izin baru. Penerapan PIPPIB juga menyebabkan peningkatan jumlah peta berbasis kawasan yang harus digunakan oleh berbagai pihak dalam pelaksanaan kegiatan perizinan pertanahan. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan interpretasi mengenai kategori lahan gambut antara pemerintah daerah dan unit pelaksana teknis Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Maka berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas peneliti dalam penelitian ini mengangkat dan mengagas judul “Kepastian Hukum Hak atas Tanah Lahan Gambut Pasca Terbitnya Inpres Nomor 5 Tahun 2019 Tentang PIPPIB di Tinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang UUPA”.

II. METODE PENELITIAN

Dalam penulisan ini, metode penelitian hukum yang diterapkan adalah jenis penelitian yuridis normatif, yang mengintegrasikan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber-sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini mencakup bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hukum agraria, serta bahan hukum sekunder yang terdiri dari literatur hukum, jurnal, dan tulisan-tulisan para ahli hukum. Analisis terhadap bahan-bahan hukum ini

dilakukan melalui penalaran deduktif dan deskriptif, serta diakhiri dengan pemberian penilaian yang bersifat preskriptif.¹⁰

III. PEMBAHASAN

3.1. Kedudukan Inpres Nomor 5 tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut Terhadap UU Nomor 5 Tahun 1960 Secara Hierarki Perundang-Undangan.

Undang-Undang Pokok Agraria sebagai dasar hukum tanah nasional yang bersumber dari hukum adat menimbulkan polemik mengenai relevansinya sekarang ini. UUPA dinilai masih relevan dengan perkembangan bidang pertanahan secara utuh seperti pada waktu diundangkannya, pada tanggal 24 september 1960. Namun, persoalan tanah pada saat UUPA diundangkan sudah mengalami perubahan konsteks, sosial, ekonomi, dan politik sehingga perlu adanya penyesuaian itu adalah semata-mata untuk penyempurnaan UUPA.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada dasarnya merupakan kerangka hukum utama yang mengatur persoalan pertanahan di Indonesia, dengan sebagian besar dari 58 pasalnya memuat ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pengaturan pertanahan. UUPA dirancang untuk mewujudkan reformasi struktur pertanahan yang berkeadilan, menyelesaikan berbagai sengketa pertanahan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelaksanaan reforma agraria. Namun, implementasi reforma agraria belum sepenuhnya berhasil mencapai tujuan tersebut, karena masih sering ditemukan adanya penyimpangan dalam pelaksanaannya. Salah satu penyebab utama dari hal ini adalah adanya tumpang tindih dan konflik regulasi antara UUPA dengan undang-undang lainnya, seperti undang-undang kehutanan, pertambangan, perkebunan, dan sumber daya air. Ketidakharmisan antar peraturan ini menciptakan ketidakpastian hukum dan memicu terjadinya sengketa dan konflik agraria.¹¹

Perjalanan reforma agraria di Indonesia memiliki jejak sejarah yang panjang, seiring dengan pergantian pemerintahan dari satu rezim ke rezim lainnya. Pelaksanaan reforma agraria sangat dipengaruhi oleh rezim yang berkuasa, dengan model dan cara pelaksanaan yang berbeda-beda. Penelitian yang relevan, seperti yang dilakukan oleh Sutadi dkk. (2018), membandingkan kebijakan reforma agraria pada masa Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi. Selain itu, kajian juga dilakukan terhadap reforma agraria pada awal masa Orde Baru (1967-1973), kebijakan reforma agraria pada tahun

¹⁰Ulfa Hasanah Dan R.Mustar Lofi, *Menilik Hubungan Bisnis Dalm Lingkup Pemilu dan Demokrasi Indonesia*, Uir Law Review, Fakultas Hukum, Universitas Riau, Pekanbaru, 5 No. 2 (2021): 2

¹¹Fitra Alvian dan Dian Aries Mujibburohman, *Implementasi Reforma Agraria Pada Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo*, Jurnal Tunas Agraria, Vol. 5, No.2, Kantor Wilayah ATR/BPN Provinsi Sumatra Utara, Medan. hlm. 113

2006-2007, serta kebijakan reforma agraria di era pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla.¹²

Penerbitan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 menandai langkah terbaru pemerintah dalam upayanya untuk menekan laju deforestasi dan degradasi hutan di Indonesia. Instruksi ini merupakan bentuk penyempurnaan dan kelanjutan dari serangkaian instruksi presiden sebelumnya, yaitu 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 secara khusus mengatur tentang penundaan dan perbaikan tata kelola pemberian izin baru untuk hutan alam primer dan lahan gambut. Menurut Winata, kebijakan moratorium ini telah menunjukkan hasil yang positif dengan penurunan deforestasi di Indonesia sebesar 20 persen. Namun, Yayasan Madani Berkelanjutan (2019) mencatat bahwa dalam kurun waktu delapan tahun sejak moratorium diberlakukan, terjadi pengurangan luasan hutan alam primer dan lahan gambut yang dilindungi oleh kebijakan tersebut sebesar 3 juta hektare, yaitu dari 69 juta hektare pada tahun 2011 menjadi 66 juta hektare pada tahun 2018. Untuk memperkuat kebijakan ini, Presiden Joko Widodo akhirnya menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 pada tanggal 7 Agustus 2019.¹³

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 memperkuat kebijakan penghentian pemberian izin baru di area hutan alam primer dan lahan gambut yang tercakup dalam Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB). Pembentukan PIPIB ini dilatarbelakangi oleh penandatanganan Surat Pernyataan Kehendak (Letter of Intent/LoI) mengenai pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan, yang dikenal sebagai Reduksi Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (REDD), pada tanggal 26 Mei 2011 antara Presiden Republik Indonesia dan Kerajaan Norwegia. Penandatanganan LoI tersebut didahului dengan penerbitan Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011. Instruksi Presiden Nomor 10 Tahun 2011 diterbitkan pada tanggal 20 Mei 2011, satu minggu sebelum penandatanganan LoI. Hal ini sesuai dengan komitmen Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang diumumkan pada tahun sebelumnya untuk mengurangi emisi gas rumah kaca.¹⁴

Indonesia menetapkan Pancasila sebagai landasan utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Penetapan Pancasila sebagai pedoman atau dasar pembuatan peraturan perundang-undangan didasarkan pada kandungan nilai-nilai yang terdapat di dalamnya. Tujuan dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan juga harus jelas, yaitu untuk memenuhi aspirasi masyarakat luas serta menciptakan kepastian hukum dan keadilan, sehingga dapat berfungsi secara optimal.

¹²*Ibid* hlm. 113

¹³Maryono Dwi Saputra, *Inkonsistensi Kebijakan Antara Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPIB) Dengan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kabupaten Siak Provinsi Riau*, *Jurnal Tunas Agrarian* Vol. 4. No.2, (2021): 196

¹⁴*Ibid*. hlm. 197

Paraturan perundang-undangan sendiri di dasarkan pada pemikiran bahwa negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintah harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan masyarakat.,berbangsa, bernegara yang berdasarkan Pancasila dan undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945.¹⁵

Tata urutan perundang-undangan Indonesia yang di gunakan berdasarkan undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam Pasal 7 berbunyi sebagai berikut :

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

Sehingga berdasarkan analisis penulis menurut yuridis kedudukan Undang-Undang Pokok Agraria secara hierarki perundang-undangan lebih tinggi di bandingkan dengan Intruksi presiden berdasarkan pembentukan peraturan perundang-undangan nomor 12 tahun 2011.

3.2. Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Pasca Terbitnya Inpres Nomor 5 Tahun 2019 dalam UUPA Nomor 5 tahun 1960 tentang UUPA

Pemerintah Republik Indonesia, melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), menetapkan target untuk menyelesaikan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia pada tahun 2025 melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Upaya pendaftaran tanah ini sejalan dengan amanat Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menekankan pentingnya memberikan kepastian hukum melalui pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.¹⁶

Menurut penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, untuk memberikan jaminan hukum yang kuat bagi pemilik hak atas tanah, perlu adanya penegasan mengenai tingkat kekuatan pembuktian sertifikat sebagai dasar bukti yang diakui oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Hal ini menekankan pentingnya dasar hukum yang akurat dalam pendaftaran tanah. Sejalan

¹⁵Wahyu Prianto, *Analisis Hierarki Perundang-Undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum Oleh Hans Kalsen Dan Hans Nawaiasky, Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial Dan Pendidikan, Fakultas Hukum, Universitas Nadhatul Ulama Sulawesi Tenggara, Kendari. hlm. 13*

¹⁶*Ibid, hlm. 194*

dengan itu, Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menegaskan bahwa hak kepemilikan tanah yang telah bersertifikat dan berumur lebih dari lima tahun tidak dapat diganggu gugat oleh pihak lain. Namun, jika sertifikat kepemilikan tanah tersebut belum mencapai usia lima tahun, pihak lain masih memiliki hak untuk mengajukan gugatan terkait status kepemilikan dan penguasaan tanah, dengan posisi hukum yang setara.¹⁷

Peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 yang mengatut tentang pendaftaran tanah pada hakekatnyan untuk memberikan jaminan kepastian hukum yang bermuara pada pemberian perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah di Indonesia. Adapun untuk tahap akhir dalam proses pendaftaran tanah adalah untuk proses pendaftaran pertama, hak-hak atas tanah adalah dengan penerbitan sertifikat tanah dan untuk proses peralihan, perpindahan hak tau pembebanan dan pencoretan yang akan tercatat dalam daftar-daftar buku tanah dan terakhir harus tercatat pula dalam sertifikat tanahnya. Dengan demikian sertifikat tanah merupakan alat bukti yang sangat penting bagi subjek hukum hak atas tanah, sehingga apabila peraturan Menteri agraria/kepala badan pertanahan nasional nomor 3 tahun 1997 yang merupakan peraturan operasional dari peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 hanya mensyaratkan alat bukti saksi dalam melakukan proses penerbitan sertifikat tanah, apalagi peraturan pemerintah nommor 24 tahun 1997 telah memperkenalkan prinsip kepastian hukum yang di atur dalam Pasal 32 yang merefleksikan terjadinya pergeseran stelsel yang di anut oleh pendafrtan tanah di Indonesia dari stelsel negetif ke stelsel negatif plus.¹⁸

Proses pemberian hak atas tanah tidak hanya berfokus pada aspek prosedural, tetapi juga memerlukan kajian mendalam dari segi hukumnya. Jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemilik atau pemegang hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam hukum nasional, khususnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 19 ayat 2 huruf c, Pasal 23 ayat 2, Pasal 32 ayat 2, dan Pasal 38 ayat 2, menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berfungsi sebagai alat bukti yang kuat. Pemberian perlindungan hukum dan jaminan kepastian hukum ini bertujuan agar setiap warga negara Indonesia dapat menguasai tanah dengan aman dan mantap. Penguasaan yang aman mengacu pada aspek waktu atau lamanya seseorang dapat memiliki atau menguasai tanah sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh hak atas tanah tersebut. Sementara itu, penguasaan yang mantap berarti bahwa pemegang hak atas tanah dilindungi dari gangguan, baik dari sesama warga negara dalam bentuk penguasaan ilegal, maupun dari bentuk penguasaan lainnya.¹⁹

¹⁷Andrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2011): 194

¹⁸Sriwijayanti, *Kepastian Hukum Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Sebagi Bukti Hak Kepemilikan Tanah (Studi Kasus Putusan MA Tentang Sengketa Tanah Meruya Selatan)*, Tesis, Magister Kenotariatan, Universitas Diponegoro, Semarang, (2010): 67

¹⁹Arie Hardian, *Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat Dan Pendaftarannya Menurut Pearuran Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (Studi Kantor Pertanahan Medan)*, *Jurnal Notariat Pascasarjana UMSU* 3 No. 2 (2017): 56

Pada ketentuan Pasal 19 UUPA mengamanakan bahwa untuk menjamin adanya kepastian hukum, pemerintah wajib melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia, hal ini di lakukan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat serta keperluan lalu lintas sosial ekonomis masyarakat. Secara legal fomal pendaftaran tanah menjadi dasar bagi status/kepemilikan tanah bagi individua tau badan hukum selaku pemegang hak atas tanah yang sah secara hukum.²⁰

Sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria, pemerintah memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah. Tujuan utama dari kegiatan ini adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum atas kepemilikan tanah, yang diwujudkan melalui penerbitan dokumen resmi berupa sertifikat. Sertifikat hak atas tanah merupakan hasil akhir dari proses pendaftaran tanah, dan berfungsi sebagai bukti sah kepemilikan tanah yang dijamin oleh kepastian dan perlindungan hukum. Dengan adanya pendaftaran tanah, pihak-pihak yang berkepentingan dapat dengan mudah memperoleh informasi mengenai status hukum, lokasi, luas, batas-batas, pemilik, serta beban-beban yang melekat pada suatu bidang tanah tertentu.²¹

IV. PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Tata kelola pertanahan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang mencakup pengaturan mengenai bumi, air, dan sumber daya alam lainnya. Hak atas tanah memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memanfaatkan tanah yang dikuasainya. Berdasarkan analisis yuridis, UUPA memiliki kedudukan yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan dibandingkan dengan Instruksi Presiden, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah 1 bertujuan untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah di Indonesia. Sesuai dengan Pasal 19 UUPA, pemerintah diwajibkan untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah guna memberikan jaminan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah dengan menerbitkan sertifikat sebagai bukti hak.

²⁰Ulfia Hasanah, *Status Kepemilikan Tanah Hasil Konversi Hak Barat Berdasarkan Uu No. 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok Pengaturan Agraria Dihubungkan Dengan PP NO. 24 Tahun 1997 Tentang Pendafrana Tanah*, *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume I No. 12 (2022): 12

²¹Pasal 19 UUPA Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pengaturan Pokok-Pokok Agraria

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Boedi Harsono, *Hukum Agraria: Sejarah dan Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, 2013.

Urif Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Surabaya: Prada Media Grup, 2005.

Andrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Jurnal / Skripsi / Tesis

R. Mustar Lofi, *Hak Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Lahan Gambut Pasca Terbitnya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut Dalam Rangka Memberikan Kepastian Hukum Di Kabupaten Kepulauan Meranti*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Riau, (2024).

Jonathan Chandra Lumban Tobing, *Sinkronisasi Kebijakan Penghentian Pemberian Izin Baru Dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau dan Implikasinya Terhadap Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Indragiri Hilir)*, Skripsi, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta, 2020.

Hadiswati, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah", *Ahkam: Jurnal Hukum Islam*, Vol. 2 No. 1, (2014).

Jonathan Chandra Lumban Tobing, dkk, "Dampak Inkonsistensi Kebijakan PPIB Terhadap RTRW dan Kegiatan Pendaftaran Tanah di Kabupaten Indragiri Hilir", *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 4 No. 2, (2021).

Fitra Alvian dan Dian Aries Mujibburohman, "Implementasi Reforma Agraria pada Era Pemerintahan Presiden Joko Widodo", *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 5 No. 2, (2021).

Maryono Dwi Saputra, "Inkonsistensi Kebijakan Antara Penghentian Pemberian Izin Baru (PPIB) dengan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Siak Provinsi Riau", *Jurnal Tunas Agraria*, Vol. 4 No. 2, (2021).

Wahyu Prianto, "Analisis Hierarki Perundang-Undangan Berdasarkan Teori Norma Hukum oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky", *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial dan Pendidikan*, Universitas Nahdlatul Ulama Sulawesi Tenggara, (2021).

Arie Hardian, "Jual Beli Tanah Belum Bersertifikat dan Pendaftarannya Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (Studi Kantor Pertanahan Medan)", *Jurnal Notariat Pascasarjana UMSU*, Vol. 3 No. 2, (2017).

Ulfia Hasanah, "Status Kepemilikan Tanah Hasil Konversi Hak Barat Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Dasar Pokok Pengaturan Agraria Dihubungkan Dengan PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 12, (2022).

Ulfia Hasanah dan R. Mustar Lofi, "Menilik Hubungan Bisnis Dalam Lingkup Pemilu dan Demokrasi Indonesia", *UIR Law Review*, Fakultas Hukum Universitas Riau, Vol. 5 No. 2, (2021).

Sriwijayanti, *Kepastian Hukum Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Sebagai Bukti Hak Kepemilikan Tanah (Studi Kasus Putusan MA Tentang Sengketa Tanah Meruya Selatan)*, Tesis, Universitas Diponegoro, (2010).

Higgins Oil & Fuel Co, E. Al. V, “Appeal from the Circuit Court of the United States for the Eastern District of Texas, 1902”, *Jurnal Westlaw*, diakses melalui <https://i.next.westlaw.com>, (2025).

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, LN. 1960/ No. 104, TLN No. 2043.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, LN. 1997 No. 59.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, BN 2019 /NO 722.

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