Jurnal Private Law, University of Mataram
Volume 6, Issue 3, October 2026, E-ISSN 2775-9555, Accredited SINTA 3
Nationally Journal, Decree No. 0005.27759555/K.4/SK.ISSN/2021.03
open access at : http://journal.unram.ac.id/index.php/privatelaw/index

PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PEMEGANG HAK ATAS TANAH DI KAWASAN PETA INDIKATIF PENGHENTIAN PEMBERIAN IZIN BARU (PIPPIB)

LEGAL PROTECTION FOR LAND RIGHTS HOLDERS WITHIN THE INDICATIVE MAP FOR THE CESSATION OF NEW PERMIT ISSUANCE (PIPPIB) AREA

TRIO RIZKI DARMAWAN
Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret,
E-mail : triorizki32@student.uns.ac.id

SASMINI
Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret,
E-mail : sasmini_fh@staff.uns.ac.id

LUTHFIYAH TRINI HASTUTI
Fakultas Hukum, Universitas Sebelas Maret,
E-mail : luthfiyah_trini@staff.uns.ac.id

ABSTRAK

Pencantuman bidang tanah yang telah bersertipikat dalam Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPPIB) menimbulkan persoalan hukum ketika pelaksanaan kebijakan tersebut membatasi pelayanan pertanahan atas hak yang telah terdaftar. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan hukum sertipikat hak atas tanah dalam PIPPIB pasca Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 serta perlindungan hukum yang berkeadilan bagi pemegang hak yang terdampak. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dianalisis secara kualitatif menggunakan penalaran deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sertipikat yang diterbitkan secara sah tetap merupakan alat bukti hak yang kuat, dan pencantuman bidang tanah dalam PIPPIB tidak dengan sendirinya menghapus hak tersebut. Sebagai instrumen pengarahan internal pemerintahan, Inpres tidak menjadi dasar kewenangan mandiri untuk menghentikan seluruh pelayanan atas hak yang telah ada. Pembatasan pelayanan memerlukan kewenangan yang sah, alasan yang dapat diuji, serta prosedur yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 2438 Tahun 2026 menyediakan mekanisme pengecualian dan klarifikasi bersyarat, tetapi keterhubungannya dengan standar waktu dan tindak lanjut pelayanan belum terperinci. Perlindungan preventif mencakup verifikasi data, keterbukaan informasi, dan kesempatan menyampaikan bukti sebelum pembatasan. Perlindungan represif ditempuh melalui upaya administratif, pengawasan Ombudsman, dan peradilan tata usaha negara sesuai objek sengketa. Penelitian ini menegaskan perlunya penyelarasan prosedur, pembagian tanggung jawab, dan integrasi data antarlembaga untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan yang berkeadilan sekaligus menjaga tujuan ekologis.

Kata kunci: sertipikat hak atas tanah; PIPPIB; perlindungan hukum; kepastian hukum.

ABSTRACT

The inclusion of certified land parcels in the Indicative Map for the Suspension of New Permits (PIPPIB) raises legal concerns when policy implementation restricts services concerning registered land rights. This study examines the legal status of land rights certificates within PIPPIB following Presidential Instruction No. 5 of 2019 and equitable legal protection for affected rights holders. It employs normative legal research with statutory, conceptual, and historical approaches. Primary, secondary, and tertiary legal materials are analyzed qualitatively through deductive reasoning. The findings indicate that lawfully issued certificates remain strong evidence of land rights; inclusion in PIPPIB does not automatically extinguish those rights. As an instrument of internal governmental direction, the Instruction provides no independent authority to suspend all services concerning existing rights. Restrictions require lawful authority, reviewable grounds, and procedures consistent with legislation and general principles of good governance. Minister of Forestry Decree No. 2438 of 2026 provides conditional exemption and clarification mechanisms, but their links to service timelines and subsequent action remain insufficiently specified. Preventive protection requires data verification, disclosure of information, and opportunities to submit evidence before restrictions are imposed. Remedial protection involves administrative remedies, Ombudsman oversight, and administrative court proceedings appropriate to the dispute. The study calls for coordinated procedures, clear allocation of responsibilities, and integrated interagency data to ensure legal certainty and equitable protection while safeguarding PIPPIB's environmental objectives.

Keywords: land rights certificates; PIPPIB; legal protection; legal certainty.

1. PENDAHULUAN

Tanah merupakan tempat tinggal, sumber penghidupan, dan aset yang mempunyai nilai ekonomi bagi masyarakat, kebutuhan akan tanah yang terus bertambah, sementara ketersediannya tidak bertambah, dapat terjadi kenaikan nilainya dari waktu ke waktu, oleh karena itu, kepastian mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah menjadi penting, termasuk ketika tanah digunakan untuk memperoleh pembiayaan. Nilai tersebut tidak hanya ditentukan oleh lokasi dan sertipikat, tetapi juga oleh kepastian bahwa pemegang hak dapat melakukan perbuatan hukum atas tanahnya sesuai ketentuan yang berlaku.[1]

Jaminan terhadap hak milik terdapat dalam Pasal 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang melindungi hak milik pribadi dari pengambilalihan secara sewenang-wenang. sementara itu pada Pasal 33 ayat (3) memberikan dasar bagi penguasaan negara bumi, air, dan kekayaan alam untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Kedua pasal tersebut menunjukkan bahwa kewenangan negara mengatur tanah harus dijalankan dengan menghormati hak masyarakat. pasal 28J ayat (2) menempatkan pembatasan hak dalam kerangka pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang. dengan demikian, tujuan kepentingan umum perlu disertai landasan hukum yang memadai ketika pelaksanaannya membatasi kewenangan hak.

Hubungan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

[1]Arivan Amir, "Pengalihan Hak Penguasaan Tanah Menurut Uupa Dalam Rangka Pendaftaran Tanah Pertama Kali" *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 8, no. 1 (2019): 52, https://doi.org/10.28946/rpt.v8i1.311.

Pokok Agraria.[2] Undang-undang ini menggantikan sistem pertanahan kolonial, UUPA menjadi tonggak utama dalam reformasi agraria Indonesia. Menurut UUPA, penguasaan tanah oleh negara mencakup pemberian hak atas tanah kepada pihak-pihak yang memenuhi syarat, baik badan hukum maupun individu, dengan memperhatikan prinsip keadilan, pemerataan, dan kepastian hukum.[3] Pada UUPA pasal 2 ayat (2) mengatur kewenangan negara dalam penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah. Pasal 6 menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Selanjutnya, Pasal 14 ayat (1) mengamanatkan penyusunan rencana umum mengenai persediaan, peruntukan, dan penggunaan bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan alam didalamnya untuk berbagai kebutuhan pembangunan dan kehidupan masyarakat. Fungi sosial tersebut tidak menghapus hak perseorangan, melainkan menjadi dasar untuk mengatur pelaksanaannya secara bertanggung jawab.

Selain fungsi sosial tanah, negara berkewajiban memberikan kepastian hukum atas hak yang telah diakui. Pasal 19 UUPA mengamanatkan pendaftaran tanah, sedangkan Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menempatkan sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat sepanjang data fisik dan data yuridisnya sesuai dengan surat ukur dan buku tanah. Kekuatan tersebut tidak bersifat mutlak karena keabsahan perolehan dan penerbitan hak tetap dapat diperiksa melalui mekanisme hukum. Dengan demikian, kebijakan pemerintah yang bersinggungan dengan tanah terdaftar harus memperhatikan kepastian hak sekaligus persyaratan pelaksanaan kewenangan pemegangnya

Kebijakan yang merupakan bagian dari pemanfaatan tanah yang berkaitan perlindungan lingkungan di Indonesia adalah Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan tata kelola Hutan Alam Primer serta Lahan Gambut merupakan kebijakan yang diambil atas dasar pemerintah Indonesia melakukan perbaikan dan penyempurnaan menjadi tata Kelola hutan dan lahan gambut, upaya yang dilakukan berkelanjutan dengan menyelamatkan keberadaan hutan alam primer dan lahan gambut serta melanjutkan upaya penurunan emisi dari *deforestasi* dan degradasi hutan. Pelaksanaannya menggunakan PIPPIB sebagai acuan spasial. Cakupan peta tersebut meliputi kawasan hutan dan Areal Penggunaan Lain (APL), sehingga penyebutan tanah yang berada dalam PIPPIB tidak dapat langsung disamakan dengan tanah yang berstatus kawasan hutan.

Kedudukan Instruksi Presiden tersebut perlu dianalisis berdasarkan bentuk muatan dan pihak yang dituju. Inpres tidak tercantum sebagai jenis peraturan dalam

[2]Arba, *Hukum tata ruang dan tata guna tanah: prinsip-prinsip hukum perencanaan penataan ruang dan penatagunaan tanah*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2019, hlm.27.

[3]L. Samsul Riadi dan Arba, "Eksistensi Bank Tanah Dalam Mengelola Tanah Negara Di Wilayah Lombok Timur," *Private Law* 6, no. 1 (2026): 250, https://doi.org/10.29303/qmme4438.

hierarki Pasal 7 ayat (1) undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya.[4] Pengakuan terhadap peraturan di luar hierarki melalui Pasal 8 juga tidak menjadikan setiap instruksi atau surat pejabat otomatis sebagai peraturan perundang-undangan. Inpres Nomor 5 Tahun 2019 ditujukan kepada jajaran pemerintahan, sehingga dapat dipahami sebagai instrumen pengarahan internal Presiden dalam pelaksanaan kewenangan yang telah tersedia. Akibatnya, pelaksanaan instruksi harus tetap berada dalam batas kewenangan dan dasar hukum yang ditentukan peraturan perundang-undangan, terutama apabila menimbulkan pembatasan bagi pemegang hak.

Melalui peraturan turunan, terutama terkait penetapan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPPIB) oleh Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK). Selanjutnya, dikeluarkan Surat Nomor TU.01.02/1717-100/X/2019 pada 1 Oktober 2019 oleh Sekretaris Jenderal Kementerian ATR/BPN. Surat tersebut menyatakan pada poin pertama bahwa PIPPIB terakhir dijadikan pedoman dalam pelaksanaan pelayanan pertanahan. Sejak saat itu, PIPPIB berfungsi sebagai pedoman dalam layanan pertanahan di seluruh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di Indonesia.

Pada prinsipnya, peraturan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 tidak secara langsung menyebutkan hak milik yang dimiliki oleh masyarakat. khususnya pada dalam bidang pertanahan, Diktum KETIGA angka 3 huruf a menginstruksikan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk menghentikan penerbitan hak-hak atas tanah, antara lain Hak Guna Usaha dan Hak Pakai, pada Areal Penggunaan Lain berdasarkan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPPIB). Ketentuan tersebut perlu dicermati karena penerbitan hak baru mempunyai karakter yang berbeda dengan pelayanan terhadap hak atas tanah yang telah terdaftar. Peralihan, pemecahan, atau pembebanan Hak Tanggungan atas tanah yang telah bersertipikat tidak dengan sendirinya dapat disamakan dengan pemberian hak baru atas tanah negara.

Pengaturan mengenai tanah masyarakat dalam cakupan PIPPIB terdapat dalam Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 2438 Tahun 2026 yang menetapkan peta untuk Tahun 2026 Periode I. Diktum KESEBELAS huruf d menentukan bahwa peta tersebut tidak berlaku terhadap tanah milik masyarakat perseorangan di Areal Penggunaan Lain sepanjang disertai bukti hak atas tanah atau tanda bukti kepemilikan lainnya yang diterbitkan sebelum Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.323/Menhut-II/2011, dan hasilnya dilaporkan kepada Menteri Kehutanan melalui Direktur Jenderal Planologi Kehutanan. Ketentuan ini menunjukkan adanya pengakuan terhadap kepemilikan masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan hutan

[4]Mayolla Octavia dan Laila Mauluda Tunnisa, "Analisis Yuridis Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Nasional," *JISPENDIORA Jurnal Ilmu Sosial Pendidikan Dan Humaniora* 4, no. 2 (2025): 404, https://doi.org/10.56910/jispendiora.v4i2.2328.

dan lahan gambut. Namun, pengecualian tersebut bersyarat sehingga tidak dapat diartikan bahwa seluruh tanah yang telah bersertipikat secara otomatis dikeluarkan dari PIPPIB.

Pelaksanaan pengecualian tersebut berkaitan dengan mekanisme klarifikasi dalam Diktum KEDUABELAS huruf a. Setelah memperoleh legalisasi bukti kepemilikan dan pemetaan areal dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, masyarakat perseorangan dapat mengajukan permohonan klarifikasi yang terlebih dahulu dikoordinasikan oleh kantor pertanahan setempat kepada Direktur Jenderal Planologi Kehutanan melalui Direktur Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan. Selanjutnya, berdasarkan huruf b, lokasi yang telah memperoleh klarifikasi dan merupakan Areal Penggunaan Lain digunakan sebagai bahan revisi peta. Dengan demikian, pelaksanaan pengecualian memerlukan keterhubungan antara pembuktian kepemilikan, pemeriksaan data pertanahan, dan klarifikasi oleh instansi kehutanan. Meskipun mekanisme klarifikasi tersedia, Diktum KEDUABELAS tidak merinci batas waktu khusus untuk penyelesaian legalisasi dan pemetaan, koordinasi permohonan, maupun pemberian hasil klarifikasi. Kewajiban pelaporan setiap enam bulan pada huruf c ditujukan kepada instansi pemberi izin kegiatan yang dikecualikan, sehingga tidak dapat disamakan dengan tenggat pelayanan permohonan individual. Adanya jalur klarifikasi perlu dihubungkan dengan penanggung jawab, waktu penyelesaian, dan tindak lanjut pelayanan pertanahan.

Penetapan PIPPIB sebagai pedoman pelayanan pertanahan yang berakibat provinsi Riau adalah salah satu provinsi yang merasakan dampak langsung dari pelaksanaannya. Kondisi tersebut tampak dari diterbitkannya surat edaran BPN Provinsi Riau tanggal 24 Maret 2020, Nomor: HP.02.02/697-14/III/2020, yang dimana dalam surat tersebut menghentikan sementara tanpa batas waktu kegiatan turunan seperti pemecahan, pemisahan, peralihan, perubahan hak atas tanah, maupun pemasangan hak tanggungan pada sertipikat yang sudah terbit. Dari sinilah persoalan muncul, karena hak tanggungan, pemecahan, hingga jual beli tanah benar-benar terhenti, surat edaran tersebut dianggap tidak sejalan dengan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 yang membatasi penerbitan Hak Guna Usaha dan Hak pakai, sementara BPN justru menghentikan seluruh hak atas tanah, termasuk hak milik, hak guna bangunan, dan hak-hak masyarakat lainnya.[5]

Dampak yang dirasakan masyarakat atas kebijakan ini di Kabupaten Kepulauan Meranti, masyarakat yang memiliki sertipikat hak milik tidak dapat menggunakan tanah mereka sebagai jaminan kredit karena tanah tersebut termasuk dalam wilayah PIPPIB. Penelitian di Kelurahan Selatpanjang Timur menemukan bahwa masyarakat yang memiliki sertipikat hak milik tidak dapat melakukan pengikatan atau pembebanan hak tanggungan terhadap sertipikat hak milik mereka. Tiga pemegang

[5] *Ibid*

sertipikat bahkan menghadapi kesulitan saat mengajukan kredit usaha kecil dan menengah karena bank menyatakan bahwa proses kredit tidak dapat dilanjutkan selama tanah yang dijadikan jaminan masih termasuk dalam kawasan PIPPIB.[6]

PIPPIB juga memiliki dampak yang lebih besar daripada hanya pembebanan Hak Tanggungan. Studi terbaru di Kabupaten Kepulauan Meranti menunjukkan bahwa pelayanan derivatif terhadap tanah bersertipikat, seperti peralihan hak karena jual beli, pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah, juga menghadapi tantangan. masyarakat yang ingin melakukan pelayanan tersebut harus mendapatkan persetujuan atau pelepasan bidang tanah dari kawasan PIPPIB dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Karena masyarakat harus menunggu surat dari kementerian tanpa tahu kapan akan diselesaikan.[7] Kondisi ini menunjukkan bahwa pemegang hak atas tanah menghadapi masalah perlindungan hukum. Tujuan kebijakan PIPPIB adalah upaya pemerintah untuk melindungi hutan alam primer dan lahan gambut, tetapi pelaksanaannya melalui kebijakan administratif pertanahan telah membatasi penggunaan dan pemanfaatan tanah yang telah diperoleh secara sah. Di beberapa tempat, terjadi ketidaksesuaian antara PIPPIB dan keadaan lapangan sebenarnya, yang membuat masalah ini semakin penting. Misalnya, penelitian yang dilakukan di Kabupaten Siak menemukan bahwa meskipun beberapa lokasi sebenarnya merupakan permukiman masyarakat, dalam PIPPIB lokasi tersebut ditetapkan sebagai kawasan gambut.[8]

Secara yuridis, terhambatnya pelayanan tersebut perlu dibedakan dari hapusnya hak atas tanah. Pasal 20 ayat (2) UUPA mengatur bahwa Hak Milik dapat beralih dan dialihkan, Pasal 25 memungkinkan pembebanan Hak Tanggungan. Jika ditinjau dari pengertian hak milik atas tanah, tampak adanya pertentangan dengan kebijakan PIPPIB yang justru berakibat pada hilangnya hak-hak masyarakat atas tanah yang masuk dalam wilayah PIPPIB. Penetapan wilayah PIPPIB seharusnya mempertimbangkan kondisi faktual di lapangan agar tidak merugikan maupun membatasi hak masyarakat atas tanah, serta penetapan wilayah PIPPIB yang dilakukan berpotensi menimbulkan hambatan bagi masyarakat dan wewenang terkait dalam melaksanakan akses atas haknya, dan tujuan ekologis merupakan kepentingan yang sah, tetapi pembatasan pelayanan harus mempunyai dasar kewenangan, alasan yang relevan, dan prosedur yang dapat diuji.

[6]Fitri Puspasari, Rika Lestari, dan Ulfia Hasanah, "Penggunaan Hak Atas Tanah Lahan Gambut Yang Bersertipikat Hak Milik Sebagai Jaminan Kredit," *Jurisprudensi : Jurnal Ilmu Syariah, Perundangan-Undangan dan Ekonomi Islam* 15, no. 1 (2023): 192, https://doi.org/10.32505/jurisprudensi.v15i1.5205.

[7]Latansa Kunta Nirwana, M Nazir Salim, dan Asih Retno Dewi, "Policy on Termination of New Land Permits : Adverse Impact on Economic Development in Meranti , Riau," *Marcapada: Jurnal Kebijakan Pertanahan*, no. 4 (2025): 143, https://doi.org/10.31292/mj.v4i2.156.

[8]Maryono Dwi Saputra, "Inkonsistensi Kebijakan antara Penghentian Pemberian Izin Baru (PPIB) dengan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Siak Provinsi Riau," *Tunas Agraria* 4, no. 2 (26 Mei 2021): 192–212, https://doi.org/10.31292/jta.v4i2.144.

Berdasarkan hal tersebut penulis memfokuskan kajian pada 2 (dua) yaitu: Pertama, bagaimana kedudukan hukum sertipikat hak atas tanah yang berada dalam PIPPIB pasca Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019. Kedua, bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang terdampak PIPPIB.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, karena permasalahan yang dikaji berfokus pada kedudukan hukum sertipikat hak atas tanah yang berada dalam kawasan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPPIB) serta bentuk perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang terdampak pelaksanaan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*).[9]

Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.[10] Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah yang berkaitan langsung dengan hak atas tanah dan PIPPIB. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, hasil penelitian, dan karya ilmiah yang membahas pendaftaran tanah, perlindungan hukum, kepastian hukum, lahan gambut, serta dampak kebijakan PIPPIB terhadap pelayanan pertanahan. Adapun bahan hukum tersier digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap istilah dan konsep hukum yang berkaitan dengan penelitian. Teknik analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif dengan pola berpikir deduktif yang dimana hasil analisis digunakan untuk menarik kesimpulan dari ketentuan yang bersifat umum menuju pada permasalahan yang bersifat khusus.[11]

3. PEMBAHASAN

3.1. Kedudukan Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah yang Berada dalam Kawasan Peta Indikatif Penghentian Pemberian Izin Baru (PIPPIB) Pasca Berlakunya Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019

3.1.1. Eksistensi Sertipikat Hak Atas Tanah Sebelum Penetapan PIPPIB

Kedudukan hak atas tanah dan sertipikat telah memperoleh dasar hukum yang jelas dalam sistem hukum agraria nasional. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Pasal 19 UUPA mengamanatkan pendaftaran tanah yang mencakup pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak beserta peralihannya, dan pemberian surat tanda bukti hak. Sertipikat merupakan hasil penyelenggaraan pendaftaran tersebut. Kedudukannya tidak dapat dilepaskan

[9]Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian hukum: Edisi revisi*, Prenada Media, Jakarta, 2017, hlm.133.
[10]*Ibid*
[11]Widiarty, Wiwik Sri, (2024). *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum,* Yogyakarta, Publika Global Media, hlm.128.

dari data fisik dan data yuridis yang dibukukan, sehingga pembahasan mengenai sertipikat juga harus memperhatikan dasar lahirnya hak dan keadaan bidang tanah yang menjadi objeknya. Dalam kerangka ini, sertipikat tidak semata-mata merupakan dokumen administratif, melainkan bukti adanya hubungan hukum yang telah diakui negara antara pemegang hak dan bidang tanah tersebut.

Peraturan terkait yang memperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pada pasal 32 ayat (1) menempatkan sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat sepanjang data di dalamnya sesuai dengan surat ukur dan buku tanah. Sistem publikasi pendaftaran tanah Indonesia dikenal sebagai sistem negatif yang mengandung unsur positif. Negara menyediakan proses pendaftaran untuk menjamin kepastian, tetapi data yang didaftarkan tetap dapat dipersoalkan melalui prosedur hukum. Oleh karena itu, sertipikat tidak tepat disebut sebagai alat bukti mutlak yang menutup seluruh kemungkinan pembuktian sebaliknya.

Dampak dari kedudukan tersebut adalah bahwa pemegang hak atas tanah tidak hanya memiliki status formal sebagai pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat, tetapi juga kewenangan hukum untuk melaksanakan dan memanfaatkan haknya sesuai dengan yang dimiliki. Contoh memanfaatkan sertipikat hak atas tanah dapat melakukan peralihan hak, pemecahan atau pemisahan bidang dan lain-lain, yang dijamin pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.[12] Untuk Hak Milik, hubungan antara keberadaan hak dengan pelaksanaan kewenangan pemegangnya terlihat pula dalam Pasal 25 UUPA yang memungkinkan Hak Milik dibebani Hak Tanggungan.[13]

Penetapan sertipikat hak milik yang masuk ke dalam Kawasan PIPPIB konstruksi hukumnya relatif jelas, hak atas tanah yang telah lahir dan didaftarkan memperoleh pengakuan negara, sedangkan sertipikat menjadi alat bukti yang kuat sekaligus dasar bagi pemegang hak untuk melakukan perbuatan hukum terhadap tanahnya. Persoalan mulai timbul ketika konstruksi tersebut bertemu dengan pelaksanaan kebijakan PIPPIB, tanah yang secara yuridis telah terdaftar dan mendapatkan sertipikat kemudian masuk dalam wilayah PIPPIB. Di sinilah terdapat dua kepentingan pemerintah yang bertemu. pada satu sisi, pemerintah menjamin hukum pertanahan yang menjamin kepastian terhadap hak yang telah terdaftar. Pada sisi lain, terdapat kebijakan perlindungan hutan alam primer dan lahan gambut yang menitikberatkan pandangan pada pengendalian pemberian izin dan pemanfaatan ruang.

Pada dasarnya, kedua kepentingan ini seharusnya tidak ditempatkan dalam posisi

[12]Simarmata Yustisia Setiarini, "Kedudukan Hukum Pihak Yang Menguasai Objek Hak Atas Tanah Terkait Proses Peralihan Hak Yang Belum Sempurna," *Jurnal Indonesia Notary* 3, no. 2 (2021): 5.

[13]Mudemar A. Rasyidi, "Hukum Tanah Adalah Hukum Yang Sangat Penting, Dibutuhkan Oleh Masyarakat/ Bangsa Indonesia Di Dalam Kehidupan Sehari-Hari" 32, no. 3 (2021): 56, https://doi.org/10.35968/jmm.v12i2.747. the actual number of HF hospitalizations remains >1 million annually. More than 80% of patients who are hospitalized are initially seen in the emergency department (ED

yang saling bertentangan dan meniadakan, Sertipikat yang telah diterbitkan sebelum suatu bidang tanah teridentifikasi masuk dalam PIPPIB harus tetap sebagai bukti adanya hak dan memanfaatkan sertipikat yang sebagaimana telah memiliki dasar hukum yang telah diatur oleh negara. Dalam konteks inilah terlihat adanya ketidaksinkronan dalam pelaksanaan kebijakan, sistem pendaftaran tanah dibentuk untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang telah terdaftar. Namun, setelah Kawasan PIPPIB diterapkan, hak yang secara yuridis masih tercatat dan tetap diakui dalam praktiknya mengalami hambatan dalam pelaksanaan kewenangan yang melekat pada hak tanah tersebut. Oleh sebab itu, persoalan yang munvul tidak hanya berkaitan dengan hak sertipikat, juga menyangkut konsistensi negara dalam memberikan kepastian dan perlindungan terhadap akibat hukum yang timbul dari sertipikat hak atas tanah yang sebelumnya telah diterbitkan negara.

3.1.2. Implikasi Hukum Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 terhadap Sertipikat Hak Atas Tanah yang Telah Terbit

Kebijakan moratorium bermula dari Inpres Nomor 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Kebijakan ini dilanjutkan melalui Inpres Nomor 6 Tahun 2013, Inpres Nomor 8 Tahun 2015, dan Inpres Nomor 6 Tahun 2017. Rangkaian tersebut menunjukkan keberlanjutan upaya pemerintah mengendalikan pemberian izin sambil memperbaiki tata kelola hutan dan lahan gambut, kebijakan tersebut diperluas dengan serangkaian Instruksi Presiden yang berturut-turut sebelum diperpanjang beberapa kali hingga akhirnya diterbitkan Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 2019.[14]

Inpres Nomor 5 Tahun 2019 menggunakan istilah "penghentian" dan tidak lagi menetapkan masa penundaan dua tahun seperti kebijakan sebelumnya. Perubahan tersebut memperlihatkan penguatan keberlanjutan kebijakan, tetapi tidak mengubahnya menjadi instrumen penghapusan hak atas tanah. Peta yang digunakan tetap dapat diperbarui. Dengan demikian, keberlanjutan arah moratorium perlu dibedakan dari perubahan cakupan spasialnya dan dari status hukum setiap bidang tanah yang tercantum dalam peta.

Dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan, Inpres tidak tercantum sebagai jenis peraturan dalam hierarki Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011. Pada Pasal 8 peraturan tertentu di luar hierarki tersebut dengan persyaratan pembentukan berdasarkan perintah peraturan yang lebih tinggi atau kewenangan. Namun, tidak setiap surat atau instruksi pejabat otomatis menjadi peraturan perundang-undangan hanya karena diterbitkan oleh lembaga negara. Penilaian harus memperhatikan bentuk, dasar pembentukan, muatan, dan pihak yang dituju.

[14]Latansa Kunta Nirwana, M Nazir Salim, dan Asih Retno Dewi, "Policy on Termination of New Land Permits : Adverse Impact on Economic Development in Meranti , Riau" 2, no. 4 (2025): 133, https://doi.org/10.31292/mj.v4i2.156.

Inpres Nomor 5 Tahun 2019 secara eksplisit ditujukan kepada menteri, kepala lembaga, gubernur, dan bupati atau wali kota. Berdasarkan ciri tersebut, Inpres ini dapat dipahami sebagai instrumen pengarahan internal Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan yang memuat kebijakan administratif. Dalam kerangka peraturan kebijakan atau *beleidsregel*, fungsinya adalah mengarahkan pelaksanaan kewenangan yang telah tersedia.[15] Inpres bukan sumber kewenangan mandiri untuk mengubah jaminan hak yang diberikan undang-undang. Penilaian serupa terhadap surat Sekjen dan surat Kanwil harus bertolak dari muatan serta akibat hukumnya, bukan hanya dari penggunaan sebutan "surat edaran".

Implikasi harus dilaksanakan dalam batas UUPA, hukum pendaftaran tanah, dan ketentuan administrasi pemerintahan. *Asas lex superior* menghendaki agar aturan yang lebih rendah tidak menyimpangi aturan yang lebih tinggi. Untuk instrumen kebijakan yang tidak berkedudukan sebagai peraturan dalam hierarki, batas tersebut terutama bekerja melalui asas legalitas, kebijakan tidak boleh dipakai untuk meniadakan hak atau kewenangan yang dilindungi peraturan perundang-undangan.[16] Pasal 8 dan Pasal 9 UU Nomor 30 Tahun 2014 mengharuskan keputusan atau tindakan didasarkan pada kewenangan dan landasan hukum. Karena itu, kepatuhan pada instruksi atasan tidak menggantikan kewajiban pejabat memeriksa keabsahan tindakan yang berakibat bagi masyarakat.

Jaminan Pasal 28H ayat (4) dan pembatasan berdasarkan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 memperkuat tuntutan tersebut. Pembatasan hak memerlukan dasar pada tingkat undang-undang, rincian pelaksanaannya dapat dijabarkan oleh instrumen yang dibentuk secara sah dalam lingkup kewenangan yang diberikan. Oleh sebab itu, masalahnya tidak selesai dengan menyatakan bahwa surat administratif selalu tidak boleh berpengaruh pada masyarakat. Yang harus diuji adalah apakah akibat pembatasannya memiliki dasar undang-undang, dijalankan pejabat yang berwenang, dan mengikuti prosedur yang melindungi pemegang hak.

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut pada dasarnya merupakan kebijakan pemerintah yang ditujukan untuk memperbaiki tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut, dari tujuan Instruksi Presiden tersebut tidak adanya ketidakserasian pada kebijakan tersebut. akan tetapi ketika dilihat pada Diktum KETIGA angka 3 huruf a Inpres Nomor 5 Tahun 2019 mengarahkan Menteri

[15]Mayolla Octavia dan Laila Mauluda Tunnisa, "Analisis Yuridis Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Nasional."but are still widely used as an administrative instrument in government practice. This raises legal problems related to the status and binding force of Inpres within the Indonesian legal system. To address this issue, this research employs a normative legal approach with a descriptive-analytical method through literature studies on regulations and legal doctrines. The research findings indicate that Inpres has an internal administrative nature and is only binding on officials within the executive structure, but it can affect society if used as a basis for issuing administrative actions. It is concluded that although not a piece of legislation, Inpres still has limited legal consequences and must adhere to the principle of legality and the principles of good governance. hlm.406.

[16]*Ibid, hlm.408.*

Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk menghentikan penerbitan hak-hak atas tanah, dengan menyebut Hak Guna Usaha (HGU) dan Hak Pakai pada Areal Penggunan Lain (APL) berdasarkan PIPPIB. Dari arahan tersebut baru dilihat adanya ketidaksesuaian antara dua kebijakan tersebut, tidak disebut secara eksplisit hak hak atas tanah apa saja yang dihentikan, hanya secara implisit yang mengacu pada hak hak atas tanah. Penggunaan kalimat tidak disebutkan secara eksplisit untuk menyampaikan suatu arahan timbulnya penafsiran yang berbeda tentang arahan yang disampaikan. Jika dilihat secara cermat bahwa kalimat "menghentikan penerbitan hak-hak atas antara lain Hak Guna Usaha dan Hak Pakai pada areal penggunaan lain" bisa memiliki banyak arti. Apakah semua ha katas dihentikan penerbitannya atau hanya Hak Guna Usaha dan Hak Pakai saja yang dihentikan penerbitannya.[17]

Masuknya suatu bidang tanah dalam PIPPIB juga tidak identik dengan terpenuhinya alasan hapusnya hak. Untuk Hak Milik, alasan hapusnya hak diatur dalam Pasal 27 UUPA. PIPPIB tidak dapat menggantikan prosedur pencabutan, pembatalan, atau penetapan lain yang disyaratkan hukum. Apabila terdapat dugaan cacat penerbitan sertipikat atau persoalan status kawasan, pemeriksaannya harus dilakukan melalui mekanisme yang berwenang dan berdasarkan bukti yang relevan. Perlindungan terhadap hak yang terdaftar bukan pengesahan otomatis atas sertipikat yang cacat, melainkan tuntutan agar penilaiannya dilakukan melalui proses hukum yang tepat.

Penghentian menyeluruh pelayanan pemeliharaan hak yang telah ada, apabila semata-mata didasarkan pada pencantuman bidang dalam PIPPIB, melampaui cakupan arahan penghentian penerbitan hak baru. Perluasan tersebut tidak dapat dibenarkan hanya dengan mengutip Inpres. Pejabat harus menunjukkan dasar kewenangan tambahan, alasan yang berhubungan dengan bidang tanah, jenis pelayanan yang dibatasi, serta syarat dan waktu peninjauan kembali.

Dilihat dalam Kementerian ATR/BPN, Pasal 2–4 Permen ATR/Kepala BPN Nomor 9 Tahun 2026 menempatkan Kanwil di bawah Menteri/Kepala melalui Sekretaris Jenderal dan memberi tugas melaksanakan sebagian fungsi BPN di provinsi. Fungsinya mencakup koordinasi, pembinaan, penetapan hak, pendaftaran tanah, serta penanganan sengketa. Fungsi organisasi tersebut perlu dibedakan dari kewenangan membatasi pelayanan tertentu, kewenangan pembatasan tetap harus ditunjukkan secara khusus. Untuk menilai tindakan pada masa sebelumnya, dasar organisasi dan kewenangan harus diperiksa menurut aturan yang berlaku ketika tindakan dilakukan. Kantor Wilayah BPN mempunyai kedudukan sebagai instansi vertikal, tetapi kedudukan Kementerian tidak dengan sendirinya memberikan kewenangan membekukan seluruh pelayanan atas hak yang terdaftar. Kewenangan

[17]Dwi Saputra, "Inkonsistensi Kebijakan antara Penghentian Pemberian Izin Baru (PPIB) dengan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Siak Provinsi Riau", hlm.201.

konkret harus ditelusuri kepada atribusi, delegasi, atau mandat sebagaimana diatur dalam Pasal 11 sampai Pasal 14 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014. Apabila Kanwil hanya meneruskan arahan kementerian, pelaksanaannya tetap terikat pada batas kewenangan pemberi mandat. Sebaliknya, apabila terdapat dasar sektoral lain yang membenarkan pembatasan tertentu, dasar tersebut harus disebutkan.

Pengujian juga memerlukan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam Pasal 10 UU Nomor 30 Tahun 2014, terutama kepastian hukum, kecermatan, keterbukaan, larangan menyalahgunakan kewenangan, dan pelayanan yang baik. Pembatasan tanpa pemeriksaan data bidang bertentangan dengan tuntutan kecermatan. Tidak adanya penjelasan mengenai alasan dan jalur penyelesaian melemahkan keterbukaan. Penundaan yang tidak memiliki ukuran penyelesaian menempatkan pemegang hak dalam ketidakpastian. Karena itu, pernyataan bahwa penghentian hanya bersifat sementara tidak cukup apabila masyarakat tidak mengetahui keadaan apa yang mengakhiri penghentian tersebut.

Kepastian hukum menjadi salah satu poin tujuan hukum dari teori Gustav Radbruch, Menurut Radbruch, hukum diarahkan pada tiga nilai, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.[18] Ketiganya tidak seharusnya dipahami secara terpisah karena suatu aturan hukum yang perlu dipertahankan secara seimbang dalam pembentukan maupun penerapan norma hukum.

Kemanfaatan ekologis merupakan tujuan yang sah, tetapi pembatasan pelayanan harus mempunyai hubungan yang dapat dijelaskan dengan tujuan tersebut. Sebagai contoh, pencatatan peralihan hak tidak selalu mengubah penggunaan atau kondisi fisik tanah. Apabila risiko yang hendak dicegah berkaitan dengan perubahan penggunaan, pemerintah perlu mempertimbangkan pengendalian terhadap kegiatan itu secara langsung. Dari sisi keadilan, pemegang hak tidak seharusnya menanggung seluruh beban pembuktian atas ketidaksesuaian peta yang dibuat oleh instansi berbeda. Penilaian proporsionalitas karena itu diarahkan pada kebutuhan pembatasan dan tersedianya cara yang lebih ringan dengan manfaat perlindungan yang sebanding.

Dengan demikian, kedudukan hukum sertipikat dalam PIPPIB tetap ditentukan oleh ketentuan pendaftaran tanah dan keabsahan hak yang dibuktikannya. PIPPIB menjadi acuan pengendalian kebijakan yang perlu diverifikasi terhadap bidang tertentu, bukan dasar mandiri untuk meniadakan sertipikat atau seluruh layanan pemeliharaan hak. Setiap pembatasan pelaksanaan kewenangan pemegang hak harus ditelusuri kepada dasar kewenangan pemerintah, dinilai menurut jenis pelayanan dan keadaan bidang tanah, serta dilaksanakan melalui prosedur yang dapat diuji. Hasil ini menjawab permasalahan pertama sekaligus menjadi dasar penyusunan perlindungan hukum pada pembahasan berikutnya.

[18]Putri Rani et al., "Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Yang Dirugikan Akibat Tumpang Tindih Sertipikat (Studi Putusan Nomor 25 / Pdt . G / 2023 / Pn . Palu)," *Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik* 6, no. 3 (2026): 1820, https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i3.7870.

3.2. Perlindungan Hukum yang Berkeadilan bagi Pemegang Hak Atas Tanah yang Terdampak PIPPIB

3.2.1. Perlindungan Hukum Preventif

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa perlindungan hukum memiliki dua bentuk yang saling melengkapi, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif.[19] Perlindungan preventif memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mempertahankan kepentingannya sebelum keputusan pemerintah menimbulkan sengketa, sedangkan perlindungan represif diarahkan pada penyelesaian sengketa yang telah terjadi. Dalam PIPPIB, kerangka tersebut digunakan untuk menilai kapan pemegang hak mendapat informasi, kapan bukti kepemilikannya diperiksa, dan bagaimana ia memperoleh penyelesaian ketika pelayanan sudah dibatasi.

Perlindungan preventif harus dimulai dari ketepatan data yang digunakan untuk mengambil tindakan. Sertipikat dan buku tanah memuat informasi yuridis dan fisik bidang, sedangkan PIPPIB merupakan peta untuk tujuan pengendalian kebijakan. Tumpang susun kedua data dapat menunjukkan perlunya pemeriksaan, tetapi belum dengan sendirinya menjawab seluruh persoalan keabsahan hak atau kondisi ekologis. Hasil penelitian Zulkarnain mengenai Kalimantan Barat menunjukkan pentingnya kualitas peta bagi pelaksanaan pendaftaran tanah. Temuan tersebut menguatkan kebutuhan verifikasi yang melibatkan instansi pembuat peta dan penyelenggara pendaftaran tanah.[20]

Mekanisme pengecualian dan klarifikasi telah berkembang dalam keputusan penetapan PIPPIB. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 2438 Tahun 2026 menetapkan PIPPIB Tahun 2026 Periode I dan, melalui Diktum KETIGABELAS, mencabut Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 6156 Tahun 2025 beserta lampiran petanya.

Diktum KESEBELAS huruf d Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 2438 Tahun 2026 mengatur pengecualian bagi tanah milik masyarakat perseorangan di APL yang disertai bukti hak atau tanda bukti kepemilikan yang diterbitkan sebelum SK Menteri Kehutanan Nomor SK.323/Menhut-II/2011. Diktum tersebut juga mensyaratkan pelaporan hasilnya kepada Menteri Kehutanan melalui Direktur Jenderal Planologi Kehutanan. Diktum KEDUABELAS huruf a mengatur legalisasi bukti kepemilikan dan pemetaan bidang oleh kantor pertanahan, kemudian pengajuan klarifikasi yang

[19]Hadjon, Philipus M. *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia: sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi negara*. Bina Ilmu, 1987, hlm.3.

[20]Dicky Zulkarnain, "Implikasi Inpres Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut terhadap Kegiatan Pendaftaran Tanah (Studi Kasus: Provinsi Kalimantan Barat)" (tesis, Magister Teknik Geomatika, Universitas Gadjah Mada, 2016), https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/103379.

dikoordinasikan kepada Direktur Jenderal Planologi Kehutanan melalui Direktur Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan. Hasil klarifikasi untuk lokasi yang memenuhi ketentuan tersebut dan merupakan APL digunakan sebagai bahan revisi peta.

Tahap ini dapat dilihat pada tahap klarifikasi perlu dibedakan dari pemeriksaan kondisi fisik lapangan. Diktum KELIMA dan KEENAM keputusan tahun 2026 menyediakan klarifikasi melalui survei apabila terdapat indikasi perbedaan peta dengan keadaan lapangan, sedangkan Diktum KEDUABELAS mengatur klarifikasi terhadap kategori pengecualian. Pilihan jalur bergantung pada persoalannya: pembuktian hak yang memenuhi syarat pengecualian tidak sama dengan pembuktian bahwa lokasi bukan hutan alam primer atau bukan gambut. Pemisahan tersebut penting agar masyarakat tidak diwajibkan menempuh tahapan yang tidak relevan dengan jenis persoalan bidang tanahnya

Keberadaan prosedur tersebut bahwa kebijakan PIPPIB masih menyediakan ruang untuk tanah masyarakat yang telah ada sebelumnya. Akan tetapi, apabila dilihat dari pandangan perlindungan hukum preventif, prosedur yang ada belum sepeniuhnya menyelesaikan persoalan, pemegang hak atas tanah harus menempuh prosedur pengecualian setelah masyarakat mengetahui secara sepihak bahwa bidang masuk kedalam PIPPIB. Dengan demikian, masyarakat menjadi korban sebagai pihak yang harus terlebih dahulu membuktikan keadaan bidang tanahnya dan menempuh proses administratif, yang nantinya dapat memperoleh penyelesaian terhadap dua sistem peraturan pemerintahan.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum preventif dalam pelaksanaan PIPPIB banyak ditemukan adanya ketidaksesuaian data, dari penelitian terhadulu disebutkan bahwa menunjukkan *inkonsistensi* penetapan Lokasi gambut dan hutan alam primer.[21] Yang dimana perlindungan hukum preventif seharusnya ditempatkan lebih awal, yaitu pada saat penetapan PIPPIB sebelum suatu bidang tanah menimbulkan konsekuensi terhadap pelayanan pertanahan, data yang spasial yang digunakan dalam PIPPIB harus terlebih dahulu disandingkan data fisik dan data yuridis yang ada dalam sistem pendaftaran tanah. Apabila dari proses tersebut ditemukan bahwa bidang tanah telah terdaftar, diperlukan verifikasi data bersama untuk menentukan aturan hukum dan faktul bidang tanah sebelum dilakukan tindakan administratif yang berdampak terhadap pemegang hak.

Dalam Diktum KEDUABELAS, batas waktu khusus untuk penyelesaian legalisasi dan pemetaan, koordinasi permohonan, serta pemberian hasil klarifikasi tidak dirinci. Kewajiban pelaporan enam bulanan pada huruf c ditujukan kepada instansi pemberi izin atas kegiatan yang dikecualikan; ketentuan ini tidak sama dengan jaminan bahwa

[21]Zulkarnain, Dicky. *Implikasi Inpres Penundaan Pemberian Izin Baru Dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer Dan Lahan Gambut Terhadap Kegiatan Pendaftaran Tanah (Studi Kasus: Provinsi Kalimantan Barat)*. Diss. Universitas Gadjah Mada, 2016.

setiap permohonan masyarakat selesai dalam enam bulan. Demikian pula, siklus revisi peta tidak dapat langsung digunakan sebagai tenggat pelayanan individual. Dengan demikian, tahapan penerimaan berkas, pemeriksaan kelengkapan, verifikasi, koordinasi, keputusan klarifikasi, dan pemulihan pelayanan perlu dihubungkan dengan standar pelayanan yang terukur, tanpa menganggap bahwa ketiadaan angka waktu dalam satu keputusan menghapus ketentuan umum pelayanan publik.

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 mewajibkan penyelenggara menyusun standar pelayanan, yang antara lain mencakup dasar hukum, persyaratan, prosedur, jangka waktu penyelesaian, produk layanan, dan penanganan pengaduan. Ketentuan ini dapat menjadi landasan untuk memperjelas pelayanan terkait PIPPIB. Pemegang hak perlu memperoleh tanda terima, daftar kekurangan berkas yang spesifik, penjelasan instansi yang sedang memproses, serta pemberitahuan hasilnya. Koordinasi antarlembaga tidak seharusnya menghilangkan tanggung jawab penyelenggara pelayanan untuk memberikan kepastian perkembangan permohonan.

Perlindungan preventif juga memerlukan pemberitahuan sebelum pembatasan dijalankan. Pemegang hak harus dapat mengetahui peta yang digunakan, letak tumpang tindih, dasar pembatasan, dan kesempatan menyampaikan bukti. Bukti tersebut dapat berupa sertipikat, dokumen riwayat hak, surat ukur, serta keterangan lain yang relevan. Pemerintah berkewajiban menilai bahan tersebut secara cermat. Verifikasi bersama sejak awal lebih sesuai dengan perlindungan preventif daripada membebankan seluruh proses koreksi kepada pemegang hak setelah permohonannya terhenti.

Mekanisme klarifikasi karena itu mempunyai fungsi yang bergantung pada waktu penggunaannya. Apabila dilaksanakan sebelum pembatasan untuk mencegah kesalahan keputusan, mekanisme tersebut menjalankan fungsi preventif. Apabila digunakan setelah pelayanan ditolak dan sengketa telah timbul, fungsinya dapat menjadi korektif. Pembedaan ini menjaga ketepatan penggunaan teori Hadjon tersedianya prosedur pengecualian belum cukup untuk membuktikan bahwa perlindungan preventif telah berjalan, jika kesempatan menggunakannya baru diberikan setelah kerugian terjadi.

3.2.2. Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan represif menjadi relevan ketika keputusan atau tindakan pemerintah telah merugikan pemegang hak. Tujuannya adalah memulihkan pelaksanaan kewenangan atas hak melalui mekanisme yang sesuai. Pasal 75 dan Pasal 76 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 menyediakan upaya administratif berupa keberatan dan banding bagi warga masyarakat yang dirugikan oleh keputusan atau tindakan pemerintahan. Keberatan diajukan kepada badan atau pejabat yang menetapkan keputusan, sedangkan banding diajukan kepada atasan pejabat sesuai ketentuan

yang berlaku. Dalam sengketa pelayanan pertanahan, pejabat penerima upaya administratif harus ditentukan berdasarkan keputusan yang merugikan dan struktur kewenangannya. Surat permohonan informasi atau klarifikasi tidak otomatis menggantikan keberatan administratif yang disyaratkan hukum acara.

Untuk keputusan yang tunduk pada mekanisme umum Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014, Pasal 77 mengatur pengajuan keberatan paling lama dua puluh satu hari kerja sejak keputusan diumumkan, dengan penyelesaian paling lama sepuluh hari kerja. Pasal 78 mengatur banding paling lama sepuluh hari kerja sejak keputusan keberatan diterima, dengan penyelesaian paling lama sepuluh hari kerja. Penggunaan tenggat ini harus didahului pemeriksaan apakah peraturan sektoral mengatur upaya administratif tersendiri. Perma Nomor 6 Tahun 2018 mengarahkan pengadilan untuk memperhatikan ketentuan dasar penerbitan keputusan atau tindakan, apabila upaya administratif tidak diatur, ketentuan Undang-undang Administrasi Pemerintahan digunakan.

Apabila upaya administratif tidak menyelesaikan sengketa, pemegang hak dapat mengajukan gugatan ke PTUN sepanjang memenuhi kompetensi pengadilan, kedudukan hukum, tenggat, dan persyaratan berperkara. Objek gugatan tidak dapat ditentukan hanya dari nama dokumen. Apabila surat Kanwil semata-mata memuat arahan umum kepada kantor pertanahan, surat itu tidak otomatis memenuhi karakter keputusan individual yang dapat langsung digugat. Sebaliknya, penolakan tertulis atas permohonan pelayanan bidang tertentu dapat dinilai sebagai keputusan konkret yang menimbulkan akibat hukum, dengan tetap memeriksa syarat objek sengketa. Jika kerugian timbul dari tindakan konkret berupa tidak diprosesnya pelayanan, penilaian juga perlu menggunakan Perma Nomor 2 Tahun 2019 tentang sengketa tindakan pemerintahan. Oleh sebab itu, analisis harus menghubungkan instrumen kebijakan dengan keputusan atau tindakan penerapannya.

Perma Nomor 6 Tahun 2018 mengatur bahwa tenggang waktu pengajuan gugatan dihitung sembilan puluh hari sejak keputusan atas upaya administratif diterima atau diumumkan sesuai ketentuannya. Untuk sengketa tindakan pemerintahan, Perma Nomor 2 Tahun 2019 memuat pengaturan tersendiri mengenai objek, kewenangan, dan waktu pengajuan gugatan. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa satu formula tenggat tidak boleh diterapkan secara seragam pada seluruh persoalan PIPPIB. Perlu ditentukan terlebih dahulu apakah yang disengketakan adalah keputusan penolakan, tindakan faktual, atau tidak dilaksanakannya kewajiban pemerintahan tertentu.

Selain peradilan, masyarakat dapat melaporkan dugaan maladministrasi kepada Ombudsman Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 mencakup pengawasan terhadap tindakan melampaui wewenang, penggunaan wewenang untuk tujuan lain, kelalaian, dan pengabaian kewajiban dalam pelayanan publik.[22]

[22]Hayati Muslimah, "Maladministrasi dalam tindakan pemerintah" *Wasaka Hukum* 9, no. 1 (2021): 131.

Dalam persoalan PIPPIB, penundaan berlarut atau tidak diberikannya penjelasan dapat diperiksa sebagai dugaan maladministrasi. Pelapor tetap harus memenuhi persyaratan laporan, termasuk telah menyampaikan keluhan kepada instansi atau atasannya tetapi belum memperoleh penyelesaian yang semestinya. Pengaduan ini tidak menggantikan pemeriksaan keabsahan keputusan oleh pengadilan dan tidak boleh dianggap menghentikan tenggat gugatan.

Pemulihan harus disesuaikan dengan temuan dalam pemeriksaan. Kesalahan data memerlukan koreksi data dan tindak lanjut pelayanan. Penolakan yang tidak memiliki dasar memerlukan peninjauan atau pembatalan oleh pejabat yang berwenang atau pengadilan, kemudian pemrosesan kembali sesuai persyaratan. Jika pembatasan tertentu terbukti sah karena alasan lingkungan, pemegang hak tetap berhak memperoleh penjelasan, prosedur yang jelas, dan kesempatan menguji tindakan tersebut. Dengan demikian, ukuran keberhasilan perlindungan represif adalah tersedianya penyelesaian dan tindak lanjut yang dapat dilaksanakan, bukan hanya keberadaan saluran pengaduan.

3.2.3. Tantangan dan Kelemahan Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah yang menjadi persoalan mendasar adalah terdampak dalam PIPPIB dan tidak hanya terletak pada pelaksanaan kebijakan di lapangan. keputusan penetapan PIPPIB menyediakan pengecualian dan klarifikasi. Titik lemahnya berada pada keterhubungan ketentuan tersebut ketika sebuah bidang yang telah mempunyai hak dikenai pembatasan pelayanan. Hubungan instruksi penghentian penerbitan hak dengan berbagai jenis pelayanan atas hak yang telah terdaftar. Masalah penerapan dapat muncul ketika aturan sebenarnya memungkinkan pemeriksaan individual, tetapi aparat menggunakan pembatasan menyeluruh.

Dengan koordinasi data dan tanggung jawab pelayanan, dalam hal ini memperlihatkan hambatan ketika masyarakat harus menunggu klarifikasi dari instansi lain sebelum pelayanan pertanahan berjalan. Kondisi tersebut menunjukkan pentingnya satu alur penanganan yang memungkinkan pemohon mengetahui siapa yang bertanggung jawab pada setiap tahap. Ketergantungan antarlembaga tidak boleh menghasilkan keadaan ketika masing-masing instansi menyatakan permohonan berada di luar tanggung jawabnya.[23]

Tantangan terakhir adalah pembagian beban pembuktian. Pemegang hak wajar diminta menunjukkan bukti kepemilikan yang berada dalam penguasaannya, tetapi pemeriksaan peta, penelusuran arsip pendaftaran, dan koordinasi data antarlembaga

[23]Nirwana, Salim, dan Dewi, "Policy on Termination of New Land Permits : Adverse Impact on Economic Development in Meranti Riau." hlm.142-143.

merupakan bagian tanggung jawab pemerintah.[24] Akan tetapi pengaturan yang memidahkan sebagian besar administrastif kepada masyarakat berpotensi menimbulkan hambatan akses, terutama bagi pemegang hak yang memiliki keterbatasan biaya, informasi, dan pemahaman terhadap prosedur yang harus ditempuh. Perlu adannya Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dan standar pelayanan menghendaki pelayanan yang dapat dijangkau, cermat, terbuka, dan bertanggung jawab.[25]

3.2.4. Bentuk Perlindungan Hukum yang berkeadilan

Perlindungan yang berkeadilan perlu dibangun melalui pembedaan antara status hak, pelayanan administrasi, dan penggunaan tanah. Status hak diperiksa berdasarkan dasar perolehan dan ketentuan pertanahan. Pelayanan administrasi dilaksanakan menurut jenis permohonan dan persyaratannya. Penggunaan tanah dinilai berdasarkan tata ruang, perlindungan lingkungan, serta ketentuan kehutanan apabila relevan.[26] Pembedaan ini tidak memisahkan ketiganya secara mutlak, tetapi mencegah satu peta indikatif dijadikan jawaban tunggal atas persoalan hukum yang berbeda.

Pada tahap awal, kantor pertanahan perlu melakukan pemeriksaan bersama atas data bidang, riwayat hak, dan peta yang berlaku ketika menemukan tumpang tindih dengan PIPPIB. Pemegang hak diberi pemberitahuan dan kesempatan menyampaikan bukti. Apabila pembatasan diperlukan, penjelasannya harus memuat dasar kewenangan, alasan faktual, layanan yang terkena, syarat peninjauan kembali, serta jalur keberatan. Pembatasan tidak boleh menjadi keputusan tanpa batas yang hanya berakhir setelah pemohon berhasil menyelesaikan sendiri ketidaksesuaian data pemerintah.

Prosedur klarifikasi kemudian perlu dihubungkan dengan standar pelayanan pertanahan. Instrumen pelaksanaan harus menentukan penanggung jawab setiap tahap, cara penyampaian hasil, dan tindakan yang wajib dilakukan setelah klarifikasi selesai. Tenggat yang ditetapkan harus realistis dan dapat diawasi, termasuk tata cara pemberitahuan apabila diperlukan pemeriksaan tambahan. Penetapan tenggat oleh pejabat yang berwenang merupakan pelaksanaan kewajiban menyusun standar pelayanan, sehingga prosedur yang berhubungan dengan PIPPIB mempunyai ukuran penyelesaian yang dapat diawasi.[27]

---

[24]Andi Muhammad Al Ilham Akbar Johamran P, Sufirman Rahman, dan Ilham Abbas, "Efektivitas Pengelolaan Data Fisik Dan Data Yuridis Menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah," *Journal of Lex Philosophy (JLP)* 3, no. 2 (2022): 242, https://doi.org/10.52103/jlp.v3i2.1466.

[25]Farhan Ramadhan Al Haris, "Akibat Hukum Dilanggarnya Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Penerbitan Sertipikat Hak Milik di Atas Sertipikat Hak Guna Usaha Yang Sedang Proses Perpanjangan (Studi Putusan Ptun No. 212/G/2020/PTUN-MDN)," *Jurnal Hukum dan Kemasyarakatan Al-Hikmah* 3, no. 4 (2022): 1007.

[26]Andi Tenrisau, "Landasan Pengelolaan Pertanahan Dalam Sistem Penataan Agraria Berkelanjutan," *Jurnal Pertanahan* 11, no. 2 (2021): 108.

[27]Muhammad Jodyka Fuaddy Putra, Gusliana Gusliana, dan Ulfia Hasanah, "Implementasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan

Integrasi data antarlembaga harus diarahkan pada pencegahan kesalahan, bukan hanya pertukaran berkas setelah permasalahan timbul. Data pertanahan, data penetapan kawasan, dan data kondisi ekologis perlu dibaca sesuai fungsinya. Apabila tanah memenuhi kategori pengecualian, hasil klarifikasi harus diteruskan menjadi pembaruan data dan tindak lanjut layanan. Apabila tanah tetap termasuk cakupan kebijakan, pemerintah perlu menjelaskan layanan apa yang masih dapat dilaksanakan dan kegiatan apa yang dibatasi berdasarkan hukum. Informasi tersebut memberi kepastian kepada masyarakat tanpa mengurangi kewajiban perlindungan lingkungan.

Pada akhirnya, perlindungan hukum preventif dan represif harus terhubung dalam satu proses. Kesempatan didengar dan verifikasi mencegah keputusan yang keliru; upaya administratif, pengawasan Ombudsman, dan peradilan menyediakan kontrol ketika kesalahan atau kerugian telah terjadi. Kepastian hukum tercapai ketika dasar tindakan dan jalur penyelesaiannya dapat diketahui. Kemanfaatan tercapai ketika fungsi ekologis tetap dijaga melalui pengendalian yang tepat. Keadilan tercapai ketika beban perlindungan lingkungan tidak dibebankan secara sewenang-wenang kepada pemegang hak yang telah memperoleh pengakuan negara.

4. PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan secara sah tetap mempunyai kedudukan sebagai alat bukti hak yang kuat meskipun bidang tanah kemudian masuk dalam PIPPIB. Inpres Nomor 5 Tahun 2019 tidak dengan sendirinya menghapus hak tersebut. Persoalan hukumnya terletak pada pembatasan pelaksanaan kewenangan pemegang hak ketika arahan penghentian penerbitan hak baru diperluas menjadi penghentian pelayanan atas hak yang telah ada. Pembatasan demikian memerlukan dasar kewenangan tersendiri, alasan yang dapat diuji, serta prosedur yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Perlindungan hukum yang berkeadilan memerlukan verifikasi dan keterbukaan informasi sebelum pembatasan, prosedur klarifikasi yang terhubung dengan standar pelayanan, serta pemulihan melalui upaya administratif, Ombudsman, dan PTUN sesuai objek sengketanya. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 2438 Tahun 2026 menyediakan pengecualian dan klarifikasi dengan persyaratan tertentu; mekanisme tersebut perlu dihubungkan dengan kepastian penyelesaian serta tindak lanjut pelayanan. Kelemahannya terletak pada pelaksanaan dan belum terpadunya prosedur antarlembaga. Penyelesaiannya harus membedakan pemberian hak

Pertanahan (Studi Kasus Kecamatan Tenayan Raya di Kota Pekanbaru)," *QISTINA: Jurnal Multidisiplin Indonesia* 4, no. 2 (2025): 2245, https://doi.org/10.57235/qistina.v4i2.7572.

baru, pemeliharaan hak yang telah ada, dan pengendalian penggunaan tanah agar perlindungan masyarakat berjalan bersama tujuan ekologis PIPPIB.

4.2. Saran

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional perlu meninjau pedoman penghentian pelayanan atas hak terdaftar dan menetapkan peraturan menteri mengenai pelayanan yang berkaitan dengan PIPPIB. Pengaturan tersebut harus menentukan jenis layanan, dasar pembatasan, kewajiban verifikasi dan pemberitahuan, serta mekanisme keberatan. Pedoman yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan perlu dikoreksi atau dicabut oleh pejabat yang berwenang.

Kementerian Kehutanan bersama Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional perlu menetapkan petunjuk teknis koordinasi klarifikasi PIPPIB yang menyelaraskan persyaratan, penanggung jawab, standar waktu, pertukaran data, dan tindak lanjut hasil klarifikasi dengan pelayanan pertanahan. Kementerian Lingkungan Hidup/Badan Pengendalian Lingkungan Hidup dilibatkan sesuai kewenangannya dalam perlindungan ekosistem gambut. Instrumen tersebut harus didasarkan pada kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan dan tidak membentuk pembatasan hak baru tanpa dasar yang memadai.

DAFTAR PUSTAKA

Arba. *Hukum Tata Ruang dan Tata Guna Tanah: Prinsip-Prinsip Hukum Perencanaan Penataan Ruang dan Penatagunaan Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi revisi. Jakarta: Kencana, 2017.

Zulkarnain, Dicky. "Implikasi Inpres Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut terhadap Kegiatan Pendaftaran Tanah (Studi Kasus: Provinsi Kalimantan Barat)." Tesis, Magister Teknik Geomatika, Universitas Gadjah Mada, 2016.

Widiarty, Wiwik Sri. *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. Yogyakarta: Publika Global Media, 2024.

Arivan Amir. "Pengalihan Hak Penguasaan Tanah menurut UUPA dalam rangka Pendaftaran Tanah Pertama Kali." *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 8, no. 1 (2019): 51–65. https://doi.org/10.28946/rpt.v8i1.311.

Dwi Saputra, Maryono. "Inkonsistensi Kebijakan antara Penghentian Pemberian Izin Baru (PPIB) dengan Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Siak Provinsi Riau." *Tunas Agraria* 4, no. 2 (26 Mei 2021):

192–212. https://doi.org/10.31292/jta.v4i2.144.

Haris, Farhan Ramadhan Al. "Akibat Hukum Dilanggarnya Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Penerbitan Sertipikat Hak Milik di Atas Sertipikat Hak Guna Usaha Yang Sedang Proses Perpanjangan (Studi Putusan Ptun No. 212/G/2020/PTUN-MDN)." *Jurnal Hukum dan Kemasyarakatan Al-Hikmah* 3, no. 4 (2022): 985–1012.

Hayati Muslimah. "Maladministrasi dalam tindakan pemerintah." *Wasaka Hukum* 9, no. 1 (2021): 112–150.

Johamran P, Andi Muhammad Al Ilham Akbar, Sufirman Rahman, dan Ilham Abbas. "Efektivitas Pengelolaan Data Fisik Dan Data Yuridis Menurut Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah." *Journal of Lex Philosophy (JLP)* 3, no. 2 (30 Desember 2022): 239–258. https://doi.org/10.52103/jlp.v3i2.1466.

Mayolla Octavia, dan Laila Mauluda Tunnisa. "Analisis Yuridis Kedudukan Instruksi Presiden dalam Sistem Hukum Nasional." *JISPENDIORA Jurnal Ilmu Sosial Pendidikan Dan Humaniora* 4, no. 2 (2 Juni 2025): 401–413. https://doi.org/10.56910/jispendiora.v4i2.2328.

Nirwana, Latansa Kunta, M Nazir Salim, dan Asih Retno Dewi. "Policy on Termination of New Land Permits : Adverse Impact on Economic Development in Meranti , Riau." *MARCAPADA: JURNAL KEBIJAKAN PERTANAHAN* 2, no. 4 (2025): 132–51. https://doi.org/10.31292/mj.v4i2.156.

Puspasari, Fitri, Rika Lestari, dan Ulfia Hasanah. "Penggunaan Hak Atas Tanah Lahan Gambut Yang Bersertipikat Hak Milik Sebagai Jaminan Kredit." *Jurisprudensi : Jurnal Ilmu Syariah, Perundangan-Undangan dan Ekonomi Islam* 15, no. 1 (10 Mei 2023): 169–81. https://doi.org/10.32505/jurisprudensi.v15i1.5205.

Putra, Muhammad Jodyka Fuaddy, Gusliana Gusliana, dan Ulfia Hasanah. "Implementasi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan (Studi Kasus Kecamatan Tenayan Raya di Kota Pekanbaru)." *QISTINA: Jurnal Multidisiplin Indonesia* 4, no. 2 (2 Desember 2025): 2244–55. https://doi.org/10.57235/qistina.v4i2.7572.

Rani, Putri, Margaret Sipahutar, Herlina Manullang, dan Besty Habehan. "Perlindungan Hukum Terhadap Pemilik Tanah Yang Dirugikan Akibat Tumpang Tindih Sertipikat (Studi Putusan Nomor 25 / Pdt . G / 2023 / Pn . Palu)." *Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik* 6, no. 3 (2026): 1809–1824. https://doi.org/10.38035/jihhp.v6i3.7870.

Rasyidi, Mudemar A. "HUKUM TANAH ADALAH HUKUM YANG SANGAT PENTING, DIBUTUHKAN OLEH MASYARAKAT/BANGSA INDONESIA DI DALAM KEHIDUPAN SEHARI-HARI" 32, no. 3 (2021): 53–60. https://doi.org/10.35968/jmm.v12i2.747.

Riadi, L. Samsul, dan Arba. "Eksistensi Bank Tanah Dalam Mengelola Tanah Negara Di Wilayah Lombok Timur." *Private Law* 6, no. 1 (2026): 250–259. https://doi.org/10.29303/qmme4438.

Tenrisau, Andi. "Landasan Pengelolaan Pertanahan Dalam Sistem Penataan Agraria

Berkelanjutan." *Jurnal Pertanahan* 11, no. 2 (2021): 103–112.

Yustisia Setiarini, Simarmata. "Kedudukan Hukum Pihak Yang Menguasai Objek Hak Atas Tanah Terkait Proses Peralihan Hak Yang Belum Sempurna." *Jurnal Indonesia Notary* 3, no. 2 (2021): 1–17.