

**KEPASTIAN HUKUM TERHADAP PENGUASAAN TANAH NEGARA  
BERDASARKAN IZIN MEMBUKA TANAH NEGARA (IMTN)  
RULE OF LAW TO CONTROL OF STATE LAND BASED ON  
LICENSE TO OPEN STATE LAND (IMTN)**

**Heruressandy Setia Kesuma**

Pascasarjana Magister Hukum Universitas Balikpapan  
[heru.ressandy@gmail.com](mailto:heru.ressandy@gmail.com)

**Roziqin Roziqin**

Pascasarjana Magister Hukum Universitas Balikpapan  
roziqin@uniba-bpn.ac.id

**Abstrak**

Pemerintah Kota Balikpapan berusaha untuk menyederhanakan permasalahan tanah yang semakin banyak dengan menerbitkan Peraturan Daerah mengenai Izin Membuka Tanah Negara (IMTN). Penguasaan tanah negara berdasarkan IMTN oleh setiap orang atau badan hukum diharapkan dapat melindungi hak atas tanah dan memberikan kepastian hukum kepada pemegang alas hak tanah tersebut. Peraturan Daerah IMTN juga telah mengatur penyelesaian sengketa tanah untuk dapat meminimalisir terjadinya tumpang tindih segel tanah, serta bentuk perlindungan hukum yang dapat dilakukan secara preventif, dengan melakukan pengawasan terhadap keberadaan segel tanah dalam penerbitan izin membuka tanah dan secara represif dilakukan musyawarah mufakat, jika musyawarah tidak berhasil maka dilanjutkan gugatan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap. Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis-normatif dengan teknik pengumpulan data yaitu penelitian kepustakaan menggunakan jenis dan sumber data hukum berupa bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (hasil penelitian, pendapat para pakar, makalah, skripsi, tesis, artikel, naskah internet), bahan hukum tersier (kamus dan bahan lainnya). Hasil penelitian menunjukkan bahwa penguasaan tanah negara berdasarkan IMTN dan penyelesaian sengketa penguasaan tanah negara berdasarkan IMTN telah memberikan kepastian hukum kepada pemegang IMTN dan para pihak yang bersengketa dengan seluruh persoalan hukum dan administrasi yang ditimbulkan maka dalam rangka mendukung penyelenggaraan IMTN yang akurat dan akuntabel diperlukan beberapa perubahan ketentuan pasal Peraturan Daerah untuk menyempurnakan regulasi hukum kebijakan Pemerintah Daerah bidang pertanahan di Kota Balikpapan.

**Kata Kunci : Kepastian Hukum, Penguasaan Tanah Negara, IMTN**

**Abstract**

*The Balikpapan City Government is trying to simplify the growing land problem by set regional regulations based on License To Open State Land (IMTN). To control of state land based on IMTN by every person or legal entity is expected to protect land rights and provide legal certainty to the holder of the land rights. IMTN regulation has regulated the settlement of land disputes in order to minimize overlapping land seals, as well as forms of legal protection that can be carried out preventively, by monitoring the existence of land seals in the issuance of land opening permits and repressively conducting consensus deliberations, if the deliberations are unsuccessful then the lawsuit continues to the court to get a final legally binding decision. This research is a juridical-normative legal research with data collection techniques, namely library research using types and sources of legal data in the form of primary legal materials (laws and regulations), secondary legal materials (research results, expert opinion, papers, theses, articles), internet scripts, tertiary legal materials (dictionaries and other materials). The results showed that state land tenure based on IMTN and resolution of state land tenure disputes based on IMTN had provided rule of law to IMTN holders and parties who were in dispute with all legal and administrative issues arising, so in order to support the implementation of an accurate and accountable IMTN, several changes were needed. the provisions of the articles of regional regulations to improve the legal regulations for local government policies on land in the city of Balikpapan. Keywords: Legal Certainty, State Land Tenure, IMTN*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah sangat berarti sekali karena sebagian besar dari kehidupan manusia tergantung pada tanah. Tanah sebagai salah satu kebutuhan dalam penyelenggaraan hidup manusia memiliki peranan yang sangat vital. Tanah dapat dinilai sebagai harta yang mempunyai sifat permanen dan dapat dicanangkan untuk kehidupan masa yang akan datang. Tanah dalam kehidupan manusia tidak saja mempunyai nilai ekonomis dan kesejahteraan semata, akan tetapi menyangkut masalah-masalah sosial, politik, budaya, dan juga terkandung aspek pertahanan dan keamanan.

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) alinea ke-4, yang intinya adalah negara melalui Pemerintah memiliki tanggung jawab sekaligus tugas utama melindungi tanah air Indonesia yang meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kesejahteraan bangsa Indonesia. Tertuang pula dalam kebijakan bidang pertanahan didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa : bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran/kesejahteraan rakyat.

Hak menguasai negara merupakan konsep negara yaitu suatu organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat, sehingga kekuasaan berada ditangan negara. Jadi negara memiliki hak menguasai tanah melalui fungsi untuk mengatur dan mengurus. Pengertian hak menguasai negara atas tanah menurut UUD NRI 1945 yaitu negara memiliki kewenangan sebagai pengatur, perencana, pengelola sekaligus sebagai pengawas pengelolaan, penggunaan dan pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) nasional. Maka negara berkewajiban untuk :

- a. Segala bentuk pemanfaatan bumi dan air dan serta hasil yang didapat di dalamnya (kekayaan alam), harus secara nyata meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat.
- b. Melindungi dan menjamin segala hak-hak rakyat yang terdapat di dalam atau di atas bumi dan air yang dapat dihasilkan secara langsung atau dinikmati langsung oleh rakyat.
- c. Mencegah rakyat tidak mempunyai kesempatan atau kehilangan hak yang terdapat di dalam dan di atas bumi dan air.

Asas-asas hak menguasai negara atas tanah terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) yaitu pada Pasal 1 : Ketentuan, menyatakan bahwa tanah di daerah dan pulau bukan semata-mata menjadi hak rakyat asli daerah saja melainkan hak seluruh bangsa Indonesia ditegaskan bahwa subjek hukum pemegang hak atas tanah dapat berbentuk bangsa Indonesia.

UUPA telah mengatur struktur pendelegasian wewenang dari negara pada Pemerintah atau masyarakat untuk membentuk keseimbangan hak dan kewajiban perorangan, masyarakat, negara. Perlu adanya aturan-aturan atau hukum mengatur hak menguasai negara atas tanah yang menjadi landasan pemikiran hubungan orang, tanah, dan negara di dalam negara hukum. Adanya wewenang, otoritas, atau kekuasaan yang dilembagakan sehingga dapat ditentukan asas-asas, peraturan, politik dan unsur-unsur non hukum.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka tidak pada tempatnya bahwa bangsa Indonesia ataupun negara bertindak sebagai pemilik tanah. Hak menguasai negara atas tanah bersumber dari hak bangsa Indonesia atas tanah, yang pada hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tugas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. Tugas mengelola seluruh tanah

bersama tidak mungkin dilakukan sendiri oleh bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut menguasai kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Pada Pasal 2 ayat (2) UUPA dan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, maka terdapat 2 (dua) kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan yaitu kewenangan Pemerintah Pusat dan kewenangan Pemerintah Daerah. Pada satu sisi Pemerintah Pusat berwenang pada inventarisasi dan pengelolaan tanah di seluruh Indonesia, termasuk sistem kepemilikan dan penguasaan tanah bagi para individu melalui pemetaan kadasteral dan pendaftaran tanah juga pelaksanaan *landreform* yang diatur langsung oleh Pemerintah Pusat serta dipertahankannya negara Indonesia sebagai negara agraris dengan pengembangan pengelolaan pertanian melalui sawah irigasi. Sedangkan kewenangan Pemerintah Daerah menyangkut semua bidang pertanahan di daerah yang terkait dengan pengembangan, pengelolaan tanah dan penyelesaian permasalahan di bidang pertanahan di daerah.

Termasuk salah satunya kewenangan Pemerintah Daerah sesuai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Pemerintah Daerah memang diberikan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang telah dilimpahkan kepadanya. Begitu juga dengan kewenangan di bidang pertanahan dapat dilaksanakan secara mandiri dan berpedoman pada aturan dan kebijakan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan, terdapat kewenangan pengecualian bahwa kewenangan di bidang pertanahan yang dapat menjadi kewenangan daerah. yaitu :

- 1) Sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.
- 2) Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah:
  - a. Pemberian izin lokasi.
  - b. Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan.
  - c. Penyelesaian sengketa tanah garapan.
  - d. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan.
  - e. Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*.
  - f. Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat.
  - g. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong.
  - h. Pemberian izin membuka tanah.
  - i. Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Dengan dasar hukum Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tersebut, maka permasalahan pertanahan yang terjadi di Kota Balikpapan khususnya masalah tumpang tindih kepemilikan alas hak atas tanah berupa segel tanah yang masih merupakan tanah garapan di atas tanah negara, perlu diselesaikan dengan membuat kebijakan daerah berupa penerbitan izin membuka atau memanfaatkan tanah negara sesuai kondisi yang terbaru atau saat ini.

Berbagai permasalahan yang timbul di bidang pertanahan itu menurut Maria SW Sumardjono<sup>1</sup> disebabkan oleh berbagai faktor sebagai berikut :

1. Di bidang hak atas tanah, tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan sektoral dengan peraturan di bidang pertanahan membawa berbagai permasalahan yang berujung pada konflik pertanahan;
2. Di bidang pengaturan penguasaan tanah terjadi hal-hal sebagai berikut :
  - a) Ketimpangan struktur penguasaan tanah pertanian;
  - b) Ketimpangan struktur penguasaan tanah non pertanian dan perkotaan;
  - c) Belum terselenggaranya penataan, penguasaan pemilikan, penggunaan/ pengelolaan dan pemanfaatan tanah (P4T) secara komprehensif dan sistematis;
3. Di bidang penggunaan/pengelolaan dan pemanfaatan tanah :
  - a) Alih fungsi tanah pertanian ke non pertanian;
  - b) Ketidakseimbangan, pola penggunaan tanah antar wilayah;
  - c) Ketidaksesuaian penggunaan tanah dengan Rencana Tata Ruang Wilayah;
4. Di bidang pengukuran, pemetaan, pendaftaran dan sistem informasi pertanahan :
  - a) Kurangnya infrastruktur pengukuran dan pemetaan kadastral;
  - b) Terbatasnya dana untuk membayar percepatan pendaftaran tanah; dan
  - c) Belum terciptanya sistem informasi pertanahan yang menyeluruh dan terpadu.

sedangkan permasalahan lainnya adalah kelembagaan pertanahan yang efektif dan efisien belum sempurna. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka dalam rangka menghadapi era globalisasi dan mendukung kebijakan desentralisasi atau pemberian otonomi kepada daerah, maka dalam hal ini memerlukan pengkajian yang komprehensif terhadap berbagai peraturan perundang-undangan dan lembaga terkait dengan bidang pertanahan terutama yang terkait dengan pengelolaan tanah.

Pengkajian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan terutama dengan yang berkaitan dengan pengelolaan tidak dapat dilepaskan dari kaitannya antara Undang-Undang (selanjutnya disingkat UU) di bidang pertanahan dengan UU di bidang lainnya. Hal ini dapat diamati dengan lahirnya berbagai UU sektoral seperti UU Pokok Kehutanan (UU Nomor 5 Tahun 1967 telah diganti dengan UU Nomor 41 Tahun 1999 dan telah ditetapkan PERPPU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan UU Nomor 41 Tahun 1999 menjadi UU Nomor 10 Tahun 2004), UU Pokok Pertambangan (UU Nomor 11 Tahun 1967 telah diganti menjadi UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2020), UU Perikanan (UU Nomor 9 Tahun 1985 telah diganti dengan UU Nomor 31 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 45 Tahun 2009), UU Pengairan (UU Nomor 11 Tahun 1974 telah diganti dengan UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air dan telah diganti kembali dengan UU Nomor 17 Tahun 2019) dan lain-lain. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan pembinaan dan pembaharuan hukum nasional serta terciptanya sistem hukum nasional perlu melakukan kegiatan pengkajian terhadap permasalahan-permasalahan hukum secara terus menerus, mendalam, dan terarah mencakup berbagai bidang.

---

<sup>1</sup>Maria SW. Sumardjono, "Permasalahan Hutan (di atas tanah Hak) Ulayat, Makalah pada Seminar Hak-hak masyarakat Hukum Adat, Melayu Riau ttg Hutan Tanah Ulayat", diselenggarakan oleh Lembaga Adat Melayu Riau, Pekanbaru, Tgl 26-28 Feb. 2005 tanpa halaman.

Permasalahan hukum berupa tumpang tindih kepemilikan lahan juga kerap terjadi di Provinsi Kalimantan Timur, termasuk di Kota Balikpapan. Salah satu penyebabnya, mudahnya dahulu masyarakat membuat segel tanah sebagai bukti awal kepemilikan lahan dan pengantar untuk pengurusan sertifikat tanah. Untuk menekan hal tersebut, maka Pemerintah Kota Balikpapan sejak tahun 2008 telah melarang pejabat menerbitkan segel tanah dan mengganti dengan Izin Membuka Tanah Negara (IMTN) serta pada tahun 2011 mengeluarkan aturan bahwa tidak diperkenankan peningkatan status hak atas tanah (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, hak sewa, hak membuka tanah dan memungut hasil sebagaimana tercantum pada Pasal 16 ayat (1) UUPA) menggunakan segel tanah.

Pemerintah Kota Balikpapan mencoba untuk menyederhanakan permasalahan tanah di Balikpapan yang semakin banyak dan harus diatur sedemikian rupa agar masyarakat dapat terlindungi haknya. Untuk itu, IMTN hanya sebagai salah satu sistem dan sarana untuk meregistrasi ulang seluruh kepemilikan alas hak tanah yang belum diajukan peningkatan status hak atas tanahnya sehingga dapat segera diketahui obyek tanah mana saja yang masih terdapat tumpang tindih kepemilikan.

Pada tahun 2014, Pemerintah Kota akhirnya melakukan penyempurnaan peraturan penyelenggaraan administrasi pertanahan menjadi Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 dan telah dua kali melakukan perubahan peraturan pelaksanaannya terakhir menjadi Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

Di Kalimantan Timur, kebijakan IMTN ini pertama kali yang melaksanakan adalah Kota Balikpapan. Pada dasarnya IMTN dan segel tanah itu sama, yaitu sama-sama merupakan alat bukti hak untuk memperoleh hak atas tanah. Namun, IMTN sebagaimana definisinya pada Pasal 1 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 adalah izin yang diberikan oleh Wali Kota atau pejabat yang ditunjuk kepada orang perseorangan atau badan hukum untuk membuka dan/atau mengambil manfaat, mempergunakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara sehingga izin yang diberikan oleh Wali Kota tersebut menjadi satu-satunya dasar bagi orang atau badan hukum apabila ingin memperoleh hak atas tanah.

Peraturan Daerah ini ditetapkan dengan mempertimbangkan kegiatan membuka dan/atau memanfaatkan tanah negara di Kota Balikpapan berkembang dengan pesat sehingga dibutuhkan pengaturan perizinan di bidang pertanahan yang tidak hanya mampu menumbuhkan iklim investasi, tetapi juga berpihak kepada kesejahteraan masyarakat dan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Keberadaan IMTN dikehendaki karena peraturan hukum yang bertujuan untuk mencegah dan mengurangi adanya sengketa pertanahan dengan cara tertib administrasi pertanahan. Hal ini dilandasi oleh kebutuhan masyarakat dalam proses kepemilikan hak atas tanah sebagai suatu alat bukti yang mengikat. IMTN unggul dalam administrasi dibandingkan dengan segel tanah karena pemohon mengajukan ke Pemerintah Kota selanjutnya izin diterbitkan pada kondisi saat ini (terbaru), sudah menggunakan sistem pendaftaran daring/*online* (terregistrasi) dan pemetaan bidang tanah dengan titik koordinat/GPS (terekam) serta memiliki masa berlaku untuk diajukan peningkatan hak atas tanahnya menjadi sertifikat tanah (terbatas).

Namun dalam praktik pelaksanaan IMTN, muncul berbagai kasus sengketa tanah terutama saat pengajuan permohonan maupun pada saat IMTN telah diterbitkan oleh pejabat terkait.

Berbagai kasus tersebut berujung pada pelaporan kepolisian, tindakan pemeriksaan dan tindakan penjara. Konsekuensi lain yang muncul juga terjadi berupa pengajuan gugatan pada pengadilan dan pelaporan kepada lembaga Ombudsman RI (ORI). Menurut ORI Kalimantan Timur, tercatat sejak tahun 2013 sampai dengan 2019 kasus maladministrasi pertanahan se Kalimantan Timur sebanyak 657 temuan dengan jumlah terbanyak kasus di Balikpapan sebesar 274 kasus<sup>2</sup>.

Dengan perkembangan bisnis properti di Kota Balikpapan yang meningkat seperti sekarang ini, berdampak pada banyaknya peralihan hak atas tanah dari masyarakat kepada para pengusaha properti. Untuk mendapatkan tanah/lahan sekarang ini bukanlah suatu yang mudah, salah satu cara yang digunakan untuk mendapatkan tanah sekarang adalah melalui perjanjian jual beli.<sup>3</sup>

Bahkan banyaknya persoalan tanah di Balikpapan menurut Wali Kota Balikpapan dari 8.000 sekian kasus tanah di Balikpapan beberapa diantaranya melibatkan Pemerintah Kota<sup>4</sup>. Beberapa kasus di atas setidaknya memberikan gambaran proses pertanahan masih banyak kelemahan khususnya terkait dengan pengawasan dan pelaksanaan IMTN karena sebagian besar masing-masing pihak dengan mudahnya dapat mengajukan gugatan karena adanya kepemilikan hak atas tanah yang berbeda di lahan yang sama. Hal ini membuat Pemerintah Kota Balikpapan akan segera mengevaluasi pelaksanaan IMTN sedangkan DPRD Kota Balikpapan akan melakukan kajian akademis terkait revisi Peraturan Daerah tentang IMTN.

Berkaitan dengan rencana evaluasi pelaksanaan IMTN dan revisi Peraturan Daerah tentang IMTN yang sedang dilakukan pembahasan oleh pemerintahan daerah di Balikpapan diharapkan dapat menjadi bahan kajian secara komprehensif dan tidak parsial melihat apa yang sudah terjadi di lapangan baik terkait legalitas bukti kepemilikan alas hak tanah berupa surat garapan, segel tanah dan IMTN termasuk sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah, serta persoalan lainnya yang ditimbulkan akibat dari pelaksanaan Peraturan Daerah tentang IMTN.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut penelitian yang berjudul **Kepastian Hukum Terhadap Penguasaan Tanah Negara Berdasarkan Izin Membuka Tanah Negara (IMTN)**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah penguasaan tanah negara berdasarkan IMTN telah memberikan kepastian hukum bagi pemegangnya?
2. Bagaimanakah kepastian hukum penyelesaian sengketa penguasaan tanah negara berdasarkan IMTN bagi pihak yang bersengketa?

## **C. Metode Penelitian**

Pendekatan Penelitian dalam pendekatan penelitian, penulis akan menggunakan pendekatan yang bersifat yuridis-normatif pendekatan ini akan digunakan untuk mengungkap apakah Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dapat

---

<sup>2</sup>“Balikpapan Kalahkan Samarinda, Kasus Maladministrasi Pertanahan Tertinggi” diakses dari <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--balikpapan--kalahkan--samarinda--kasus-maladministrasi-pertanahan-tertinggi> pada tanggal 2 Mei 2020 pukul 20.18 WITA.

<sup>3</sup> Ardiansyah, PENAHSIRAN HUKUM TENTANG PENGIKATAN PERJANJIAN JUAL BELI BERDASARKAN SURAT KETERANGAN TANAH Kajian Putusan Nomor 93/Pdt.Bth/2017/PN.Bpp, Jurnal Yudisial, Vol. 13 No. 3 Desember 2020, hlm. 309, <https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/view/344/pdf>

<sup>4</sup>“8 Ribu Lebih Sengketa Tanah di Balikpapan” diakses dari <https://diswaykaltim.com/2020/02/09/8-ribu-lebih-sengketa-tanah-di-balikpapan/> pada tanggal 3 Mei 2020 pukul 21.57 WITA.

memberikan kepastian hukum kepada pemegang IMTN, dimana yuridis-normatif, digunakan dalam rangka mengupas segala permasalahan yang berkaitan dengan norma-norma atau aturan-aturan hukum serta kajian yang bersifat yuridis normatif yang berhubungan dengan permasalahan Izin Membuka Tanah Negara khususnya penyelesaian sengketa IMTN, dimana pendekatan analisisnya akan menggunakan kajian yang bersifat yuridis normatif yang bertitik tolak pada norma-norma yang berhubungan dengan permasalahan yang hendak dipecahkan.

#### **D. Tinjauan Pustaka**

##### **a. Tinjauan Umum Kepastian Hukum**

Aturan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat dan menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Jadi dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis, sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir), logis dan mempunyai daya prediktabilitas. Kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Asas kepastian hukum diperlukan dalam terciptanya peraturan perundang-undangan karena kepastian hukum merupakan prinsip utama dari berbagai macam prinsip-prinsip supremasi hukum yang menurut M. Kordela (2008) "*The legal certainty as the superior principle of the system of formal principles of the rule of law justifies the legal validity of a defined group of values*"<sup>5</sup>. Kemudian kepastian hukum menurut Maxeiner mempunyai dua fungsi yaitu menuntun masyarakat patuh pada hukum dan melindungi masyarakat terhadap perbuatan pemerintah yang sewenang-wenang yang dapat menggunakan kekuatannya dalam membuat dan menegakkan aturan hukum.

##### **b. Tinjauan Umum Penguasaan Tanah Negara**

Tanah negara adalah tanah yang langsung dikuasai oleh negara. Langsung dikuasai artinya tidak ada pihak lain di atas tanah tersebut. Tanah tersebut disebut juga tanah negara bebas. Penggunaan istilah tanah negara bermula pada jaman Hindia Belanda. Sesuai dengan konsep hubungan antara Pemerintah Hindia Belanda dengan tanah yang berupa hubungan kepemilikan dengan suatu pernyataan yang dikenal dengan nama *Domein Verklaring* yang menyatakan bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak Eigendom adalah Domein atau milik negara. Dengan demikian yang disebut dengan tanah negara adalah tanahtanah yang dilekati dengan suatu hak yakni hak milik, hak guna usaha, hak guna

---

<sup>5</sup> Samudra Putra Indratanto, Nurainun, and Kristoforus Laga Kleden, "ASAS KEPASTIAN HUKUM DALAM IMPLEMENTASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI BERBENTUK PERATURAN LEMBAGA NEGARA DAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG," *Jurnal Ilmu Hukum* 16, no. 1 (2020): 88–100.

bangunan, hak pakai atas tanah Negara, hak pengelolaan serta tanah ulayat dan tanah wakaf. Adapun ruang lingkup tanah Negara, meliputi:<sup>6</sup>

- a. Tanah-tanah yang diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya.
- b. Tanah-tanah hak yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi.
- c. Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris.
- d. Tanah-tanah yang ditelantarkan.
- e. Tanah-tanah yang diambil untuk kepentingan umum.

Menurut UUPA, seluruh tanah di Wilayah Negara Indonesia adalah dikuasai oleh Negara. Apabila diatas tanah itu tidak ada hak pihak tertentu maka tanah tersebut merupakan tanah yang langsung dikuasai oleh Negara dan apabila diatas tanah tersebut terdapat hak pihak tertentu tanah tersebut merupakan tanah hak. Tanah hak merupakan tanah yang dikuasai oleh Negara tetapi penguasaan tanahnya tidak langsung sebab ada pihak tertentu yang menguasai diatas tanah tersebut. Apabila hak pihak tertentu tersebut dihapus maka tanah yang bersangkutan menjadi tanah yang langsung dikuasai oleh Negara. Penguasaan tanah Negara adalah kewenangan Negara untuk menguasai sesuatu yang dimana dalam suatu penguasaan ada hak yang dapat dipegang oleh pemegang haknya. Hak pengelolaan merupakan hak dari menguasai Negara sebagaimana bahwa Negara Indonesia adalah organisasi kekuasaan tertinggi dari seluruh rakyat Indonesia yang memiliki tingkatan tertinggi berwenang untuk melakukan perbuatan-perbuatan hukum yang menyangkut dengan kepentingan publik. Menurut Iman Sutiknyo, bahwa tidak disebutkan secara eksplisit tujuannya adalah untuk keuntungan kolonialisme Belanda, sebab klaim atas tanah tak bertujuan ( tidak dapat dibuktikan sebagai hak eigendom oleh rakyat) oleh pemerintahan jajahan hanya untuk memberikan keuntungan bagi kolonialisme Belanda. Sedangkan pada asas menguasai oleh Negara tersurat tujuan secara jelas untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.<sup>7</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA, Hak menguasai Negara ini tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak penguasaan atas tanah lainnya, karena sifatnya semata-mata hanya kewenangan publik. Maka Hak Menguasai Negara hanya memiliki kewenangan sebagai berikut:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
  - c. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- 4) Hak ulayat masyarakat hukum adat.

### **c. Izin Membuka Tanah Negara**

Izin membuka tanah negara yang selanjutnya disingkat IMTN adalah izin yang diberikan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk kepada orang perorang atau badan hukum untuk membuka dan/atau mengambil manfaat dan mempergunakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara. Tanah Negara yang dapat diberikan IMTN adalah mempunyai kriteria, sebagai berikut :

---

<sup>6</sup> Maria S. W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 62.

<sup>7</sup> Supriyadi, Aspek Hukum Tanah Aset Daerah, Prestasi Pustaka, 2010, Jakarta, hlm. 104.



1. Tanah Pertanian :
2. telah dikuasai secara fisik/riil;
3. tergarap dan ada tanda batasnya.
4. Tanah Non Pertanian :
5. telah dikuasai secara fisik/riil;
6. terawat dan ada tanda batasnya

IMTN tidak diberikan kepada:

1. Tanah-tanah usaha rakyat yang telah diperolehnya secara turun – temurun dengan penguasaan secara terus-menerus paling sedikit 20 (dua puluh tahun), seperti tanah kelekak dan tanah ulayat/adat/desa;
2. Tanah-tanah yang dimiliki secara pribadi oleh rakyat yang dapat dibuktikan melalui surat-surat segel yang otentik sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria;
3. Untuk kegiatan dan/atau usaha non pertanian pangan pada lahan yang ditetapkan sebagai lahan pangan berkelanjutan.
4. Untuk kegiatan dan/atau usaha yang tidak sesuai RTRW dan/atau RDTR.

## II. PEMBAHASAN

### A. Penguasaan Tanah Negara Berdasarkan Izin Membuka Tanah Negara (IMTN)

Hak-hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu dengan tanah yang diiliki. Sesuatu disini adalah yang boleh, wajib, dan/atau dilarang untuk diperbuat itulah yang merupakan tolok pembeda antara berbagai hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah negara yang bersangkutan. Kita juga mengetahui, bahwa hak-hak penguasaan atas tanah itu dapat diartikan sebagai lembaga hukum, jika belum dihubungkan dengan tanah dan subjek tertentu. Hak-hak penguasaan atas tanah dapat juga merupakan hubungan hukum konkret (*subjective recht*), jika sudah dihubungkan dengan tanah dan subjek tertentu sebagai pemegang haknya.<sup>8</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 UUPA, hak menguasai negara ini tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak penguasaan atas tanah lainnya, karena sifatnya semata-mata hanya kewenangan publik. Maka hak menguasai negara hanya memiliki kewenangan sebagai berikut:

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
4. Hak ulayat masyarakat hukum adat.

Atas dasar hak menguasai dari negara itu, ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik secara pribadi maupun

---

<sup>8</sup>Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang- undang Pokok Agraria, (Jakarta : Djambatan, 2003), hlm 253.

bersama-sama dengan orang lain, serta badan-badan hukum tercantum pada Pasal 4 ayat (1) UUPA. Hak-hak atas tanah yang diberikan tersebut memberikan wewenang kepada yang bersangkutan untuk mempergunakannya tercantum pada Pasal 4 ayat (2) UUPA, semuanya dengan memperhatikan akan fungsi hak atas tanah yang berfungsi sosial tercantum pada Pasal 6 UUPA.

Penggunaan tanah tersebut harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat dari haknya, hingga memberikan manfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Kepentingan-kepentingan masyarakat dan perseorangan haruslah berada dalam keadaan seimbang (penjelasan Umum Angka II.4 UUPA).<sup>9</sup> Maka dari itu, lahirlah hak-hak atas tanah yang peruntukannya dibeda-bedakan dari jenis pemanfaatannya serta pada pribadi-pribadi hukum yang akan menjadi pemiliknya. Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 (tiga) bidang, yaitu:

1. Hak atas tanah yang bersifat tetap yaitu hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan UU yang baru. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa untuk bangunan, hak membuka tanah dan memungut hasil hutan.
2. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan UU yaitu hak tanah akan lahir kemudian, akan ditetapkan dengan UU. Hak atas tanah ini belum ada.
3. Hak atas tanah yang bersifat sementara yaitu hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapuskan dikarenakan mengandung sifat pemerasan, mengandung sifat feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Macam-macam hak atas tanah ini adalah hak gadai (gadai tanah), hak usaha bagi hasil (perjanjian bagi hasil), hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.<sup>10</sup>

Berdasarkan Pasal 12 UU Pemda, bahwa urusan pertanahan merupakan salah satu urusan pemerintahan konkuren dan lebih lanjut dalam Pasal 13 ayat (1) disebutkan bahwa pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi serta Daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.

Dalam lampiran UU Pemda pada huruf J mengenai pembagian urusan pemerintahan bidang pertanahan disebutkan ada 9 (sembilan) sub urusan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Kesembilan sub urusan tersebut terdiri atas; (1) izin lokasi, (2) pengadaan tanah untuk kepentingan umum, (3) sengketa tanah garapan, (4) ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan, (5) subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan, tanah maksimum dan tanah absentee, (6) tanah ulayat, (7) tanah kosong, (8) izin membuka tanah, dan (9) penggunaan tanah.

Dari 9 (sembilan) sub urusan tersebut terdapat 3 (tiga) sub urusan yang tidak ada kewenangannya pada Pemerintah Pusat, yaitu urusan tanah ulayat, tanah kosong dan izin membuka tanah. Kewenangan penerbitan izin membuka tanah hanya ada pada Pemerintah

---

<sup>9</sup>Kartini Muljadi dan Gunawan W., Hak-Hak Atas Tanah Seri Hukum Harta Kekayaan, (Jakarta : Prenada Media, 2004), hlm 24.

<sup>10</sup>Aminuddin Sale dkk, Hukum Agraria, (Jakarta : AS Publising, 2010), hlm 96-97.

Kabupaten/Kota. Kewenangan pengadaan tanah untuk kepentingan umum hanya ada pada Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi.

Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menerbitkan izin membuka tanah maka harus sejalan dengan ketentuan pada Pasal 16 jo. Pasal 46 ayat (1) UUPA, bahwa kewenangan hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh perseorangan salah satunya adalah hak membuka tanah dan memungut hasil hutan hanya dapat dipunyai oleh Warga Negara Indonesia dan diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP).

PP dimaksud adalah PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PP Pendaftaran Tanah), tercantum pada Pasal 9 ayat (1) dan (2) bahwa objek pendaftaran tanah salah satunya adalah tanah negara maka pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah.

Berdasarkan Pasal 11 dan Pasal 12 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah, pelaksanaan pendaftaran tanah negara masuk dalam kategori pendaftaran tanah untuk pertama kali yang meliputi:

- a. Pengumpulan dan pengelolaan data fisik;
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya;
- c. Penerbitan sertifikat;
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis;
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Pemerintah Kota Balikpapan pada tahun 2014 menerbitkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara (IMTN) dan telah 2 (dua) kali melakukan perubahan peraturan pelaksanaannya terakhir menjadi Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang IMTN.

Izin Membuka Tanah Negara (IMTN) menurut Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 adalah izin yang diberikan oleh Wali Kota atau pejabat yang ditunjuk kepada orang perorang atau badan hukum untuk membuka dan/atau mengambil manfaat dan mempergunakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Peraturan Daerah (Perda) ini diharapkan dapat menjadi regulasi hukum pengaturan IMTN yang mampu menumbuhkan iklim investasi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup. Selain itu, penetapan Perda ini bertujuan untuk:

- a. Memberikan pedoman pelaksanaan pelayanan IMTN;
- b. Mengarahkan dan mengendalikan orang dan badan hukum dalam membuka tanah negara mengingat penguasaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat banyak dan kesesuaian dengan rencana tata ruang yang berlaku, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta kemampuan fisik tanah itu sendiri.

Subyek dari IMTN adalah setiap orang atau badan hukum yang membuka tanah negara sedangkan obyek IMTN adalah semua tanah negara yang dimohonkan untuk dibuka dan/atau dimanfaatkan, meliputi tanah pertanian dan tanah non pertanian dengan luas maksimal tanah negara yang dapat dimohonkan untuk pertanian adalah 20.000 m<sup>2</sup> (dua hektar). Kriteria tanah negara yang dimohonkan izin khusus tanah pertanian harus ada tanda batas dan telah dikuasai secara riil sedangkan tanah non pertanian harus terawat, ada tanda batas dan telah dikuasai secara riil. IMTN tidak dapat diberikan untuk kegiatan dan/atau usaha non pertanian pangan pada lahan yang ditetapkan sebagai lahan pertanian pangan berkelanjutan.

Prosedur dan tata cara memperoleh IMTN tertera pada Pasal 6 Perda IMTN antara lain:

1. Setiap orang atau badan hukum yang membuka dan/atau memanfaatkan tanah negara wajib mengajukan secara tertulis kepada Wali Kota atau pejabat yang ditunjuk.
2. Permohonan yang dinyatakan lengkap akan diregistrasi dan diteruskan secara berjenjang sesuai fungsi dan kewenangannya.
3. Berkas yang telah diregister akan dilakukan peninjauan dan/atau pengukuran objek tanah oleh Tim yang dituangkan dalam berita acara dan diumumkan pada Kantor Kecamatan dan Kelurahan serta RT setempat selama 30 (tiga puluh) hari kalender secara berturut turut.
4. Apabila pada saat pengumuman tidak mendapat tanggapan dan/atau keberatan, maka hasil pengumuman akan dituangkan dalam berita acara oleh pejabat yang berwenang.
5. Penerbitan izin paling lama 14 hari kerja terhitung sejak berita acara hasil pengumuman ditandatangani oleh pejabat yang berwenang.
6. Permohonan izin yang bukan atas nama yang tertera dalam alas hak harus dilakukan terlebih dahulu penyerahan penguasaan tanah kepada pemohon.
7. Tanah negara yang memiliki alas hak untuk dimohonkan IMTN, harus dimohon secara keseluruhan baik untuk satu atau lebih nama pemohon dan alas hak/bukti penguasaan tersebut akan ditarik oleh pejabat yang berwenang.
8. Apabila dikemudian hari terbukti terdapat persyaratan dan/atau keterangan yang tidak benar yang digunakan pada saat pengajuan permohonan IMTN, maka kepada pemilik IMTN dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan IMTN.

Pemegang IMTN memiliki hak untuk membuka dan/atau memanfaatkan tanah negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan wajib mengajukan permohonan IMTN sebelum mengajukan hak atas tanah. Pemegang izin dapat mengajukan permohonan untuk memperoleh hak atas tanah dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun terhitung sejak IMTN diterbitkan. Namun, dalam hal permohonan untuk memperoleh hak atas tanah belum dapat dilakukan dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun, maka pemegang IMTN wajib mengajukan permohonan perpanjangan izin paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum masa berlaku izin berakhir dan hanya dapat diperpanjang 1 (satu) kali.

Tanah yang berstatus tanah negara yang dikuasai oleh orang perseorangan atau badan hukum dengan IMTN tidak dapat dipindahtangankan kepada pihak lain atau diagunkan sebagai suatu jaminan hutang piutang, dikecualikan untuk pengadaan tanah bagi kepentingan umum.

#### **A. Kepastian Hukum yang Diberikan Bagi Pemegang Izin Membuka Tanah Negara (IMTN)**

Masalah kepastian hukum dalam kaitan dengan pelaksanaan hukum, memang sama sekali tak dapat dilepaskan dari perilaku manusia. Kepastian hukum bukan mengikuti prinsip pencet tombol (*subsumsi otomat*), melainkan sesuatu yang cukup rumit dan banyak berkaitan dengan faktor di luar hukum itu sendiri. Berbicara mengenai kepastian, maka seperti dikatakan Radbruch, yang lebih tepat adalah kepastian dari adanya peraturan itu sendiri atau kepastian peraturan (*sicherheit des rechts*).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>Ibid, hlm 139.

Jika dikaitkan dengan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan UUPA, peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Adapun tujuan pokok dari UUPA adalah :

- 1) Untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional.
- 2) Menjadi dasar dalam mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- 3) Menjadi dasar dalam mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara merupakan jaminan hukum dalam rangka pembenahan ulang inventarisasi tanah di masyarakat dalam fungsinya menertibkan administrasi pertanahan sehingga mengurangi permasalahan tumpang tindih kepemilikan tanah akibat banyaknya segel tanah yang terbit dan tumpang tindih satu dengan lainnya. Dalam pembenahan ulang tersebut tujuan utamanya adalah memberikan kepastian hukum kepada masyarakat agar kepemilikan hak atas tanahnya terlindungi (*social defence*), sehingga kesejahteraan sosial dapat dicapai (*social welfare*). Untuk mencapai tujuan tersebut, kebijakan hukum pertanahan yang telah disusun di Kota Balikpapan meliputi berbagai hal termasuk menentukan apakah ketentuan IMTN telah sejalan dengan landasan operasional catur tertib pertanahan dan hambatan apa yang muncul ketika terjadi ketidaksesuaian pelaksanaan di lapangan dengan aturan, serta termasuk juga bagaimana mengatasi hambatan terhadap pelaksanaan ketentuan dimaksud.

Selama kurun waktu 6 (enam) tahun pelaksanaan IMTN di Kota Balikpapan masih belum bisa menyelesaikan berbagai kasus sengketa tanah khususnya tumpang tindih kepemilikan lahan terutama saat pengajuan permohonan maupun pada saat IMTN telah diterbitkan oleh pejabat terkait. Berbagai kasus tersebut berujung pada pelaporan kepolisian, tindakan pemeriksaan dan tindakan penjara. Konsekuensi lain yang muncul juga terjadi berupa pengajuan gugatan pada pengadilan dan pelaporan kepada lembaga Ombudsman RI (ORI).

Menurut ORI Kalimantan Timur, tercatat sejak tahun 2013 sampai dengan 2019 kasus maladministrasi pertanahan se Kalimantan Timur sebanyak 657 temuan dengan jumlah terbanyak kasus di Balikpapan sebesar 274 kasus. Bahkan banyaknya persoalan tanah di Balikpapan menurut Wali Kota Balikpapan dari 8.000 sekian kasus tanah di Balikpapan beberapa diantaranya melibatkan Pemerintah Kota. Sehingga dapat disimpulkan bahwa beberapa kasus di atas setidaknya memberikan gambaran proses pertanahan masih banyak kelemahan khususnya terkait dengan pengawasan pelaksanaan IMTN. Hal ini membuat Pemerintah Kota Balikpapan akan segera mengevaluasi pelaksanaan IMTN sedangkan DPRD Kota Balikpapan akan melakukan kajian akademis terkait revisi Peraturan Daerah Tentang IMTN.

Dilihat dari berbagai informasi dan berita yang telah terpublikasi oleh media cetak dan *online* didapatkan kategori permasalahan IMTN mulai dari saat pengajuan permohonan IMTN sampai dengan terbitnya IMTN untuk dilakukan pendaftaran hak atas tanah, antara lain :

1. Terjadi praktek pemindahtanganan/jual beli dan pengajuan jaminan (agunan) di perbankan atau lembaga simpan pinjam lainnya menggunakan IMTN;<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup><https://kaltim.idntimes.com/news/kaltim/muhammad-maulana-3/bpn-lahan-imtn-tidak-boleh-diperjualbelikan/3>, diakses tanggal 18 Juli 2020 pukul 22.37 WITA.

2. Alas hak (segel tanah) yang dimiliki sebelum diajukan pengurusan IMTN banyak terdapat sanggahan/keberatan dari pihak lain, baik perorangan, badan hukum atau instansi pemerintah/perusahaan;<sup>13</sup>
3. Pemalsuan alas hak berupa segel tanah oleh oknum dan ketidaktelitian petugas pelayanan IMTN menyebabkan IMTN yang dipegang masyarakat tidak legal secara hukum administrasi pertanahan;<sup>14</sup>
4. Pelaksanaan tahapan penerbitan dan persyaratan permohonan IMTN sama dan cenderung lebih lama dengan proses pendaftaran hak atas tanah di BPN dan pembiayaan yang tidak jelas.<sup>15</sup>

Dari banyaknya kasus sengketa tanah menjadi persoalan ketidakpastian hukum bagi pemegang IMTN yang telah terbit khususnya akibat praktek maladministrasi mutasi tanah sebelum dilakukan pendaftaran tanah (sertifikat), tumpang tindih IMTN dengan segel tanah dan sertifikat tanah yang telah terbit lebih dahulu dan pelaksanaan tahapan IMTN yang cenderung sama dengan proses pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kantor Pertanahan.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik menurut Pasal 13 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah, dalam hal suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis maka pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik tercantum pada Pasal 13 ayat (3) dan (4). Untuk keperluan pendaftaran hak diperlukan pembuktian hak baru dan hak lama. Pada Pasal 23 huruf a angka 1, bahwa hak atas tanah baru dibuktikan dengan penetapan pemberian hak dari Pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan.

Dalam hal pembuktian hak lama menurut Pasal 24 ayat (1) bahwa untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya. Sedangkan dalam hal tidak atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana Pasal 24 ayat (1), maka pembuktian hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulu-pendahulunya, dengan syarat:

- a. Penguasaan tersebut dilakukan dengan iktikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;

---

<sup>13</sup><https://kaltim.idntimes.com/news/kaltim/surya-aditya/diduga-maladministrasi-2-tahun-ajukan-imtn-tak-kunjung-jadi/full>, diakses tanggal 18 Juli 2020 pukul 22.54 WITA.

<sup>14</sup><https://kaltim.prokal.co/read/news/347357-ada-mafia-tanah-di-imtn.html>, diakses tanggal 18 Juli 2020 pukul 23.04 WITA.

<sup>15</sup><https://kaltim.prokal.co/read/news/357548-kewenangan-pemkot-dipertanyakan>, diakses tanggal 18 Juli 2020 pukul 23.17 WITA.

- b. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.

### **III. PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil seluruh pembahasan di atas, dengan mempertimbangkan seluruh ketentuan perundang-perundangan yang dijadikan rujukan, fakta hukum, teori hukum dan analisa penulis, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Penguasaan tanah negara berdasarkan Izin Membuka Tanah Negara (IMTN) berdasarkan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 telah memberikan kepastian hukum kepada pemegang IMTN yang telah mengajukan permohonannya kepada Pemerintah Kota Balikpapan. Hal ini terlihat jelas dari seluruh prosedur dan persyaratan administrasi IMTN yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah beserta petunjuk pelaksanaannya yang terangkum dalam Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017, baik pemohon sebelumnya memiliki alas hak (segel tanah) maupun tanpa alas hak (pengakuan/surat garapan). Namun, masih terdapat beberapa ketentuan pasal yang belum mengakomodir pengaturan multi integrasi data antara penyelenggara IMTN dengan pelaksana pendaftaran tanah di BPN, pengawasan penyelenggaraan IMTN dan sanksi hukum atas pelanggaran penyelenggaraan IMTN.
2. Penyelesaian sengketa penguasaan tanah negara berdasarkan IMTN telah diatur pada Pasal 13, 14, 15 Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara (IMTN) dan pada Pasal 25, 26, 27, 28 Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang IMTN. Pengaturan penyelesaian sengketa didahulukan melalui perdamaian dengan prinsip musyawarah mufakat (non litigasi) dengan alternatif penyelesaian sengketa berupa mediasi yang dapat difasilitasi oleh Pemerintah Daerah atau pihak ketiga yang netral berdasarkan kesepakatan pihak yang bersengketa. Hal ini telah memberikan kepastian hukum bagi pihak yang bersengketa baik itu pemohon dan pemegang IMTN maupun kepada pihak lain yang telah memiliki bukti kepemilikan (alas hak) baik sertifikat tanah, segel tanah, putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, akta PPAT berupa akta jual beli/hibah dan lain-lain. Namun, dalam perjalanannya APS tanah tidak semudah dalam ketentuannya. Berbagai pengajuan sanggahan permohonan IMTN dan keberatan atas penerbitan IMTN akhirnya banyak yang berujung pada ranah pengadilan (litigasi) karena tidak ada titik temu yang dapat berujung damai karena lemahnya pemahaman aparaturnya terkait alternatif penyelesaian sengketa, lamanya waktu yang diperlukan dalam proses alternatif penyelesaian sengketa, kurangnya pengawasan bersama dan hasilnya seringkali diabaikan/dianulir kembali oleh pihak yang bersengketa.

#### **B. Saran**

Berdasarkan beberapa kesimpulan di atas, maka penulis ingin memberikan beberapa saran sebagai bentuk pengembangan ilmu hukum agraria/pertanahan di daerah sebagai berikut:

1. Perlu ditambahkan beberapa ketentuan pasal yang belum terakomodir di dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Wali Kota seperti pengaturan multi integrasi data antara penyelenggara

IMTN dengan pelaksana pendaftaran tanah di BPN, pengawasan penyelenggaraan IMTN dan sanksi hukum atas pelanggaran penyelenggaraan IMTN

2. Perlu dilakukan evaluasi kembali mengenai penambahan jenis alternatif penyelesaian sengketa dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Wali Kota untuk memudahkan mencari pilihan dalam alternatif penyelesaian sengketa seperti negosiasi, arbitrase, konsiliasi, penilaian ahli dan pencari fakta.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Ardiansyah, PENAFSIRAN HUKUM TENTANG PENGIKATAN PERJANJIAN JUAL BELI BERDASARKAN SURAT KETERANGAN TANAH Kajian Putusan Nomor 93/Pdt.Bth/2017/PN.Bpp, Jurnal Yudisial, Vol. 13 No. 3 Desember 2020, hlm. 309, <https://jurnal.komisiyudisial.go.id/index.php/jy/article/view/344/pdf>
- Maria SW. Sumardjono, "Permasalahan Hutan (di atas tanah Hak) Ulayat, Makalah pada Seminar Hak-hak masyarakat Hukum Adat, Melayu Riau ttg Hutan Tanah Ulayat", diselenggarakan oleh Lembaga Adat Melayu Riau, Pekanbaru, Tgl 26-28 Feb. 2005 tanpa halaman.
- Samudra Putra Indratanto, Nurainun, and Kristoforus Laga Kleden, "ASAS KEPASTIAN HUKUM DALAM IMPLEMENTASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI BERBENTUK PERATURAN LEMBAGA NEGARA DAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG," Jurnal Ilmu Hukum 16, no. 1 (2020): 88–100.
- Maria S. W. Sumardjono, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 62.
- Supriyadi, Aspek Hukum Tanah Aset Daerah, Prestasi Pustaka, 2010, Jakarta, hlm. 104.
- Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang- undang Pokok Agraria, (Jakarta : Djambatan, 2003), hlm 253.
- Kartini Muljadi dan Gunawan W., Hak-Hak Atas Tanah Seri Hukum Harta Kekayaan, (Jakarta : Prenada Media, 2004), hlm 24.
- Aminuddin Sale dkk, Hukum Agraria, (Jakarta : AS Publising, 2010), hlm 96-97..

#### **A. Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.
- Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.
- Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Balikpapan Nomor 1 Tahun 2014 tentang IMTN.

#### **B. Naskah Internet**

- Ombudsman RI Perwakilan Balikpapan. Balikpapan Kalahkan Samarinda, Kasus Maladministrasi Pertanahan Tertinggi. <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwk--balikpapan-kalahkan-samarinda-kasus-mal-admin-istrasi-pertanahan-tertinggi> diakses pada 2 Mei 2020 pukul 20.18 WITA.



- Disway Kaltim. 8 Ribu Lebih Sengketa Tanah di Balikpapan.  
<https://diswaykaltim.com/2020/02/09/8-ribu-lebih-sengketa-tanah-di-balikpapan/>  
diakses pada 3 Mei 2020 pukul 21.57 WITA
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI  
diakses dari <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/> sengketa pada tanggal 4 Mei 2020 pukul  
20.36 WITA.
- <http://digilib.unila.ac.id/13997/11/BAB%20II.pdf> diakses pada tanggal 4 Mei 2020 pukul 21.53  
WITA.
- <https://kaltim.idntimes.com/news/kaltim/muhammad-maulana-3/bpn-lahan-imtn-tidak-boleh-diperjualbelikan/3>, diakses tanggal 18 Juli 2020 pukul 22.37 WITA.
- <https://kaltim.idntimes.com/news/kaltim/surya-aditya/diduga-maladministrasi-2-tahun-ajukan-imtn-tak-kunjung-jadi/full>, diakses tanggal 18 Juli 2020 pukul 22.54 WITA.
- <https://kaltim.prokal.co/read/news/347357-ada-mafia-tanah-di-imtn.html>, di akses tanggal 18 Juli  
2020 pukul 23.04 WITA.
- <https://kaltim.prokal.co/read/news/357548-kewenangan-pemkot-dipertanyakan>, diakses tanggal  
18 Juli 2020 pukul 23.17 WITA.