

ABDIMAS UNIVERSAL

<http://abdimasuniversal.uniba-bpn.ac.id/index.php/abdimasuniversal>

DOI: <https://doi.org/10.36277/abdimasuniversal.v3i1.105>

Received: 16-03-2021

Accepted: 26-04-2021

Evaluasi Implementasi Produk Hukum Daerah Kota Balikpapan Tentang Izin Membuka Tanah Negara

Bruce Anzward^{1*}; Mohamad Nasir²

^{1,2}Fakultas Hukum Universitas Balikpapan

^{1*}bruce.anzward@uniba-bpn.ac.id

Abstrak

Kegiatan evaluasi implementasi produk hukum daerah Kota Balikpapan tentang izin membuka tanah negara merupakan bagian dari pengabdian pada masyarakat untuk membantu Pemerintah Kota Balikpapan dalam mengkaji bagaimana pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dan Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara, baik dari sisi substansinya maupun praktik. Analisis terhadap substansi regulasi menunjukkan bahwa ketentuan yang terdapat dalam kedua produk hukum daerah tersebut perlu diperbaiki, terutama mengenai ketidakjelasan status IMTN, obyek IMTN, tidak adanya prosedur keberatan, pengelolaan pengaduan dan pembinaan dan pengawasan. Selain itu, kedua produk hukum daerah tersebut perlu disesuaikan dengan perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sementara evaluasi dari sisi implementasi menunjukkan bahwa terdapat melihat kendala dalam penyelenggaraan IMTN, terutama terkait dengan koordinasi dengan Kantor Pertanahan, prosedur pengurusan IMTN, dan penilaian keabsahan alasan hak yang digunakan oleh para pihak.

Kata Kunci: Izin membuka tanah negara, peraturan daerah, evaluasi, implementasi

Abstract

The evaluation of the implementation of the municipal of Balikpapan's policies regarding permits to open state land is a part of community service to assist the municipal government in assessing the implementation of Regional Regulation No.1 of 2014 concerning Permits to Open State Land and Mayor Regulation No. 33 of 2017 concerning Implementing Regulation of Regional Regulation No. 1 of 2014 concerning Permits to Open State Land, both in content and in practice. Analysis of the substance of the regulation shows that the provisions in the two regional legal products need to be improved, especially regarding the unclear status of the IMTN, the object of the IMTN, the absence of objection procedures, complaints management, and guidance and supervision. The two regional legal products need to be adjusted to the development of higher laws and regulations. Simultaneously, the implementation side's evaluation shows that there are obstacles in implementing the IMTN, mainly related to coordination with the Land Office, IMTN management procedures, and legality assessment of the land right document.

Keywords: Permit to open state land, local regulation, evaluation, implementation

1. Pendahuluan

Balikpapan adalah salah satu kota besar yang berada di Provinsi Kalimantan Timur dengan luas wilayah mencapai 843,48 KM², yang terdiri atas 503,30 KM² daratan dan 340,18 KM² perairan. Batas wilayah kota ini meliputi Kabupaten Kutai Kertanegara pada bagian utara, Selat Makassar pada bagian Selatan dan Timur, serta Penajam Paser Utara pada Bagian Barat. Secara umum kota ini memiliki kontur wilayah yang umumnya berbukit (85 persen dengan ketinggian antara 0 sampai dengan lebih dari 100 meter diatas permukaan laut (mdpl). Selain itu, berkaitan dengan pemanfaatan ruang, Pemerintah Kota Balikpapan mengeluarkan kebijakan rasio 52:48 dalam penataan ruang (52 persen kawasan lindung/hijau dan 48 persen sisanya untuk kawasan budidaya) serta pelarangan tambang batu bara terbuka. Kedua

kebijakan ini bertujuan untuk menghindari kerusakan lingkungan seperti yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia (Pemerintah Kota Balikpapan, 2020).

Dari segi populasi, Kota Balikpapan merupakan kota di Kalimantan Timur dengan jumlah penduduk terbesar ketiga setelah Kota Samarinda dan Kabupaten Kutai Kartanegara. Jumlah penduduk Kota Balikpapan berdasarkan proyeksi penduduk tahun 2019 sebanyak 655.178 jiwa. Kepadatan penduduk di Kota Balikpapan pada tahun 2019 mencapai 1.289 jiwa per km² (BPS Kota Balikpapan, 2020), sementara menurut Dinas Kependudukan Dan Catatan Sipil Kota Balikpapan, sampai dengan Juni 2019, penduduk Kota Balikpapan berjumlah 667.188 (Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Balikpapan, 2019; Prokal.co, 2019b). Adapun jumlah pertumbuhan penduduk di

Balikpapan sebesar 2,1 persen per tahun (Prokal.co, 2019b).

Kebijakan pemerintah Kota Balikpapan yang menetapkan kebijakan rasio 52:48 dalam penataan ruang tentu saja berdampak pada pemanfaatan lahan, terutama jika dikaitkan dengan pertumbuhan penduduk yang cukup pesat setiap tahunnya. Kebutuhan akan lahan, terutama untuk kebutuhan permukiman dan aktivitas perekonomian lainnya akan bersinggungan dengan penguasaan dan kepemilikan lahan.

Dalam konteks kepemilikan dan penguasaan lahan, seringkali terjadi tumpang tindih kepemilikan lahan. Untuk merespon hal tersebut, pada rentang 2006 sampai 2011, seluruh pemilik segel diimbau untuk mengubahnya menjadi sertifikat. Kebijakan penerbitan IMTN sendiri baru dicetuskan pada 2008 melalui Peraturan Daerah (Perda) Balikpapan Nomor 6 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Administrasi Pertanahan. Selanjutnya, pada melalui Surat Edaran Nomor 591/2060/Perkot-ptnh/2011, per tanggal 1 Januari 2012, Walikota Balikpapan (Rizal Effendi) mengeluarkan kebijakan yang menyatakan bahwa surat segel atau alas hak yang belum didaftarkan permohonan haknya ke kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Balikpapan harus dimohonkan Izin Membuka Tanah Negara (IMTN). Alasan Wali Kota saat itu adalah untuk mengurangi penyalahgunaan segel, karena banyak segel yang terindikasi palsu, sehingga harus di-blok melalui IMTN (Prokal.co, 2016). Sejak 2014, Pemerintah Kota telah melarang pejabat menerbitkan segel tanah dan mengganti dengan Izin Membuka Tanah Negara (IMTN) (Prokal.co, 2015).

Pada tahun 2014, Pemerintah Kota Balikpapan menetapkan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Perda tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota Nomor 26 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara. Selanjutnya untuk menyesuaikan dengan perkembangan yang ada, Perwali tersebut kemudian diganti dengan Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara.

Dalam implementasinya, penyelenggaraan IMTN kerap menimbulkan masalah, dimulai dari proses penerbitan yang dinilai memakan waktu yang lama (Wumu, 2018), pemalsuan IMTN (Abdi, 2019; Prokal.co, 2019a). Selain itu, dalam catatan Kantor Perwakilan Ombudsman RI Provinsi Kalimantan Timur, Dalam kurun waktu 2013 - 2019, terdapat 19 pengaduan terkait IMTN yang disampaikan oleh masyarakat. Ombudsman RI sendiri telah melakukan kajian terhadap pelaksanaan IMTN dan menemukan adanya potensi maladministrasi baik karena disebabkan oleh regulasi, prosedur layanan, dan pengawasan (Tim

Kajian Kebijakan Publik ORI Kalimantan Timur, 2019). Banyaknya persoalan yang terjadi dalam penyelenggaraan IMTN membuat Pemerintah Kota Balikpapan menilai perlu adanya evaluasi terhadap produk hukum daerah yang berkaitan dengan IMTN (Amurang, 2020; Hapsari, 2020).

Berdasarkan uraian di atas, dipandang perlu untuk melakukan kajian mengenai Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dan Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara, baik dari sisi substansinya maupun praktik. Analisis terhadap isi (substansi) regulasi dimaksudkan untuk mereview apakah ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara dan Peraturan Walikota Nomor 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Izin Membuka Tanah Negara, masih sesuai dengan perkembangan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini atau tidak, sementara evaluasi dari sisi implementasi untuk melihat kendala dalam penyelenggaraan IMTN serta merumuskan alternatif solusi untuk perbaikan proses penyelenggaraan IMTN di Kota Balikpapan.

2. Bahan dan Metode

Kegiatan pengabdian pada masyarakat ini dilakukan dengan bekerjasama dengan Dinas Pertanahan dan Penataan Ruang (DPPR) Kota Balikpapan. Kegiatan ini dimaksudkan untuk mengevaluasi implementasi produk hukum daerah Kota Balikpapan terkait IMTN. Untuk mengetahui bagaimana penyelenggaraan IMTN di Kota Balikpapan, serangkaian diskusi terfokus (FGD), baik pada tingkat kota maupun kecamatan telah diselenggarakan dalam kurun waktu Juli - September 2020.

Untuk mengevaluasi kebijakan IMTN di Kota Balikpapan dan implementasinya digunakan Instrumen Penyederhanaan Regulasi (IPR) (Sadiawati et al., 2015). Instrumen ini adalah alat untuk meninjau atau mengevaluasi peraturan. Penerapannya dimulai dengan inventarisasi regulasi, identifikasi, dan klasifikasi regulasi dan dilanjutkan dengan tinjauan regulasi. Dengan melakukan analisis melalui ketiga kriteria tersebut, maka dapat dihasilkan tiga rekomendasi, yaitu regulasi dipertahankan, regulasi direvisi, dan regulasi dicabut.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Kelembagaan Penyelenggaraan IMTN

Kewenangan Pemerintah Kota Balikpapan dalam menerbitkan izin membuka tanah negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam Lampiran J

tentang Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan yang menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan menerbitkan izin membuka tanah. Dari sisi kelembagaan, terdapat tiga perangkat daerah yang menyelenggarakan pelayanan IMTN, yaitu:

1. Dinas Pertanahan dan Penataan Ruang (DPPR)

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah, penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Dinas Pertanahan dan Penataan Ruang (DPPR). Secara rinci tugas dan fungsi DPPR diatur dalam Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 35 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi, Uraian Tugas Dan Fungsi Dinas Pertanahan Dan Penataan Ruang, dimana perencanaan, pengkoordinasian, pelaksanaan dan pengendalian kegiatan bidang pertanahan ada pada Bidang Pertanahan DPPR. Sementara pengawasan pengendalian pertanahan, diselenggarakan oleh Bidang Pengawasan dan Pengendalian,.

2. Dinas Penanaman Modal Dan Perizinan Terpadu (DPMPT)

Kewenangan DPMPT di bidang IMTN diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 23 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pendelegasian Kewenangan Pelayanan Perizinan dan Non-Perizinan Kepada Dinas Penanaman Modal Dan Perizinan Terpadu. Dalam Pasal 6 huruf e disebutkan bahwa salah satu jenis layanan perizinan yang dilimpahkan penandatanganannya, antara lain, adalah IMTN di atas 5.000 m² (lima ribu meter persegi).

3. Kecamatan

Dalam Pasal 6 ayat (1) Perwali No. 33 tahun 2017 disebutkan bahwa Camat melaksanakan kewenangan pelayanan IMTN untuk

a. tanah non pertanian yang dimohonkan perorangan atau Badan Hukum dengan luasan:

- 1) Alas Hak sampai dengan 5.000 m² (lima ribu meter persegi); atau
- 2) tidak memiliki Alas Hak sampai dengan 1.000 m² (seribu meter persegi).

b. tanah pertanian yang dimohonkan perorangan atau Badan Hukum dengan luasan Alas Hak sampai dengan 20.000 m² (dua puluh ribu meter persegi).

4. Kantor Pertanahan

Instansi ini tidak secara langsung terkait dengan IMTN. Dalam Perwali No. 33 tahun 2017 dikemukakan keterlibatan Kantor Pertanahan dalam IMTN adalah apabila pada tanah yang dimohonkan IMTN nya terdapat indikasi sertifikat. Dalam hal ini maka pemohon berkewajiban untuk melakukan klarifikasi ke Kantor Pertanahan dan secara tertulis

Kantor Pertanahan akan mengeluarkan surat keterangan bidang tanah. Dalam praktik, penyelenggara IMTN hanya dapat mengakses data fisik dan yuridis secara visual setelah melakukan pengukuran pada tiap permohonan untuk mengantisipasi posisi IMTN yang dapat tumpang tindih dengan hak milik yang tercatat di Kantor Pertanahan (Tim Kajian Kebijakan Publik ORI Kalimantan Timur, 2019).

3.2 Evaluasi Regulasi dan Penyelenggaraan IMTN

Evaluasi dilakukan terkait empat aspek sebagai berikut:

1. Kedudukan IMTN

Dari sisi istilah (*de jure*), IMTN adalah izin. Secara teoretis, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dari ketetapan itu atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan (Sulistiowati, 2012). Dengan demikian, izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk ketetapan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret. Sebagai izin, maka IMTN tunduk pada rezim hukum perizinan. Dalam Pasal 39 Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan) disebutkan bahwa Keputusan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan berbentuk Izin apabila:

- a. diterbitkan persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan; dan
- b. kegiatan yang akan dilaksanakan merupakan kegiatan yang memerlukan perhatian khusus dan/atau memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika merujuk pada ketentuan Pasal 39, maka mendefinisikan IMTN sebagai izin menjadi tidak tepat karena faktanya IMTN bukan merupakan "persetujuan sebelum kegiatan dilaksanakan", karena faktanya penguasaan tanah secara riil telah ada sebelum IMTN diterbitkan.

Secara *de facto*, IMTN berfungsi sebagai dasar dalam permohonan alas hak dan karenanya IMTN termasuk golongan ketetapan yang menyatakan hukum atau bersifat deklaratif (*rechtsvontstellende beschikking*). IMTN pada dasarnya menegaskan kembali fakta tentang penguasaan atas tanah.

Ketidajelasan kedudukan IMTN berimplikasi pada pengaturan dalam ketentuan selanjutnya. Pengaturan IMTN, baik pada Perda maupun Perwali, mengatur dua aspek, yaitu izin dan kedua alas hak. Pada aspek prosedur misalnya, kedua produk hukum daerah tersebut tidak semata mengatur prosedur perizinan pada umumnya, tetapi

juga berkaitan dengan keabsahan alas hak seperti pada persyaratan administratif, proses peninjauan lokasi, pemetaan, keberatan terhadap permohonan IMTN, dan penyelesaian sengketa.

Pada dataran praktik, keaburan kedudukan ini berimplikasi pada hal-hal sebagai berikut:

- a. Masyarakat menganggap bawah IMTN adalah pengganti alas hak yang dikenal selama ini, khususnya segel. Anggapan tersebut muncul mengingat prosedur pengurusan IMTN serupa dengan tahapan dalam permohonan sertifikat hak atas tanah;
- b. Karena memiliki fungsi sebagai dasar pengajuan alas hak--sebagaimana didefinisikan dalam Perwali--maka Kantor Pertanahan Kota Balikpapan kemudian menjadikan IMTN sebagai syarat dalam permohonan hak atas tanah.
- c. Banyaknya jumlah permohonan IMTN mengakibatkan waktu kerja Seksi Pemerintahan, baik pada tingkat kecamatan maupun kelurahan, lebih banyak tersita pada IMTN dibandingkan dengan tugas dan kewajiban lainnya. Hal tersebut tidak sesuai dengan jumlah sumber daya manusia yang menjadi penyelenggara IMTN, khususnya di kecamatan sehingga membuka ruang tertunda penerbitannya IMTN;
- d. Pelaksana di lapangan terlibat dalam proses penilaian keabsahan alas hak, termasuk memberikan kesaksian pada proses pemeriksaan di kepolisian setempat, bahkan pada situasi tertentu pelaksana di lapangan berpotensi menjadi tersangka.

2. Obyek IMTN

Dalam Perda disebutkan bahwa obyek IMTN adalah semua tanah negara yang meliputi tanah pertanian dan tanah non pertanian. Selanjutnya dalam Perwali dijelaskan obyek IMTN yang dapat dimohonkan IMTN meliputi tanah negara yang tidak memiliki alas hak dan tanah negara yang telah memiliki alas hak teregister dan alas hak tidak teregister pada unsur instansi Pemerintah Daerah. Dalam praktik, selain terkait dengan kewenangan penerbitan IMTN dengan luasan tertentu, tidak ada perbedaan perlakuan antara tanah negara yang tidak memiliki alas hak dengan tanah negara yang memiliki alas hak. Bahkan persoalan yang sering muncul adalah keabsahan alas hak (segel), baik pada ranah hukum perdata maupun pidana yang melibatkan penyelenggara IMTN.

Idealnya, obyek IMTN hanyalah tanah negara yang tidak memiliki alas hak, sementara tanah negara yang telah memiliki alas hak (baik yang teregister maupun tidak) dapat langsung dijadikan dasar untuk permohonan alas hak ke Kantor Pertanahan. Dasar argumentasi tersebut merujuk

pada Surat Walikota Balikpapan (Nomor: 594/1661/DPPR) kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Balikpapan, tertanggal 14 Oktober 2019, khususnya pada angka 2 yang menyebutkan bahwa untuk bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan alas hak atas tanah, tidak memerlukan IMTN guna menyederhanakan birokrasi dalam percepatan program PTSL. Hal tersebut menyiratkan bahwa bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan alas hak atas tanah dapat dikeluarkan dari obyek IMTN.

3. Keberatan

Baik Perda maupun Perwali belum mengatur Upaya Administratif yang dapat ditempuh apabila terdapat pihak yang merasa dirugikan dengan terbitnya IMTN, sehingga tidak langsung mengajukan gugatan ke PTUN. Pengajuan keberatan hanya terdapat dalam proses permohonan IMTN (Pasal 24 Perwali), sementara terhadap IMTN yang telah terbit, maka penyelesaiannya dilakukan melalui pengadilan yang diajukan oleh pihak yang keberatan (Pasal 24 Perwali). Jika merujuk pada UU Administrasi Pemerintahan, maka seharusnya terlebih dahulu dilakukan upaya administratif.

Upaya administratif adalah proses penyelesaian sengketa yang dilakukan dalam lingkungan Administrasi Pemerintahan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan dan/atau Tindakan yang merugikan. Upaya Administratif terdiri atas keberatan dan banding. Badan dan/atau pejabat pemerintahan berwenang menyelesaikan keberatan atas keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan yang diajukan oleh warga masyarakat. Dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian keberatan tersebut, warga masyarakat dapat mengajukan banding kepada Atasan Pejabat. Apabila warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh Atasan Pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan.

4. Pengelolaan Pengaduan

Dalam Perda dan Perwali belum diatur mengenai pengelolaan pengaduan terkait pelayanan IMTN. Hal tersebut perlu diatur untuk memastikan saran, kritik, dan pendapat masyarakat terkait pelayanan IMTN baik di kecamatan maupun DPMPPT terkelola dengan baik. Dalam Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik) dijelaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik, meliputi, antara lain, pengelolaan pengaduan masyarakat. Pengaduan atau laporan merupakan bagian dari keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan karenanya penyelenggara wajib memberikan informasi kepada masyarakat mengenai tindak lanjut penyelesaian masukan,

tanggapan, laporan, dan/atau pengaduan tersebut (Pasal 42 PP Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik)

5. Pembinaan dan Pengawasan

Norma mengenai pengawasan hanya berkaitan dengan instrumen pengawasan yang diatur dalam Pasal 17 ayat (2) Perda, dimana disebutkan bahwa risalah mengenai asal-usul tanah sebagai alat pengawasan dan pengendalian dalam penerbitan IMTN lainnya.

Dalam konteks perizinan, norma mengenai pembinaan dan pengawasan dan pengendalian merupakan suatu keharusan karena dengan demikian dapat dipastikan apakah pelayanan IMTN berlangsung sesuai dengan ketentuan yang ada atau tidak. Ketentuan mengenai pembinaan dan pengawasan mengatur, paling tidak, dua aspek, yaitu siapa yang melakukan dan bagaimana mekanisme pelaksanaannya.

3.3 Praktik Pelaksanaan IMTN

Dalam periode Januari s/d pertengahan Agustus 2020 terdapat permohonan IMTN dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 2. Jumlah Permohonan IMTN

Instansi	Permohonan	Penerbitan
DPMPT	434	226
Kec. Balikpapan Timur	1.592	1.093
Kec. Balikpapan Utara	660	539
Kec. Balikpapan Barat	291	78
Kec. Balikpapan Selatan	583	368
Kec. Balikpapan Tengah	117	123
Kec. Balikpapan Kota	124	92
Jumlah	3.801	2.519

Sumber: DPPR Kota Balikpapan, Agustus 2020

Adapun sumber daya manusia penyelenggara pelayanan IMTN pada adalah sebagai berikut:

Tabel 3. Jumlah SDM Pelayanan IMTN

Instansi	SDM	
	PNS	Non PNS
DPMPT	4	4
DPPR	6	1
Kec. Balikpapan Timur	2	4
Kec. Balikpapan Utara	2	2
Kec. Balikpapan Barat	2	2
Kec. Balikpapan Selatan	2	3
Kec. Balikpapan Tengah	3	1
Kec. Balikpapan Kota	2	1
Jumlah	23	18

Sumber: DPPR Kota Balikpapan, Agustus 2020

Terkait dengan pengawasan penyelenggaraan IMTN, Bidang Pengawasan dan Pengendalian DPPR hanya memiliki 2 (dua) PNS yang menjabat sebagai kepala bidang dan kepala seksi.

4. Kesimpulan dan Saran

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya, terdapat beberapa kesimpulan yang dapat dikemukakan:

1. Kewenangan Pemerintah Kota Balikpapan dalam menerbitkan izin membuka tanah negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya dalam Lampiran J tentang Urusan Pemerintahan Bidang Pertanahan yang menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota mempunyai kewenangan menerbitkan izin membuka tanah;
2. Kedudukan IMTN yang tidak jelas/kabur. Secara hukum (*de jure*), jika merujuk pada istilah yang digunakan maka IMTN adalah izin. Secara teoretis, izin termasuk sebagai ketetapan yang bersifat konstitutif, yakni ketetapan yang menimbulkan hak baru yang sebelumnya tidak dimiliki oleh seseorang yang namanya tercantum dari ketetapan itu atau ketetapan yang memperkenankan sesuatu yang sebelumnya tidak diperbolehkan. Sementara dalam kenyataannya (*de facto*), IMTN berfungsi sebagai dasar dalam permohonan alas hak dan karenanya IMTN termasuk golongan ketetapan yang menyatakan hukum atau bersifat deklaratif (*rechtsvontstellende beschikking*), yang sekedar menegaskan kembali fakta tentang penguasaan atas tanah.
3. Ketidakjelasan kedudukan IMTN berimplikasi pada pengaturan dalam ketentuan selanjutnya. Pengaturan IMTN, baik pada Perda maupun Perwali, mengatur dua aspek, yaitu izin dan kedua alas hak. Pada aspek prosedur misalnya, kedua produk hukum daerah tersebut tidak semata mengatur prosedur perizinan pada umumnya, tetapi juga berkaitan dengan keabsahan alas hak seperti pada persyaratan administratif, proses peninjauan lokasi, pemetaan, keberatan terhadap permohonan IMTN, dan penyelesaian sengketa.
4. Produk hukum daerah perlu mengakomodasi beberapa ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti UU Pelayanan Publik dan UU Administrasi Pemerintahan

4.2. Saran

Berkaitan dengan kesimpulan di atas terlihat bahwa produk hukum daerah yang mengatur IMTN di Kota Balikpapan mempunyai sejumlah persoalan baik dari aspek substansi maupun teknis. Selain itu, sebagian norma pengaturan mengenai IMTN tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang

lebih tinggi. Ada tiga alternatif yang dapat dilakukan, yaitu:

1. *Pencabutan Perda No. 1 Tahun 2014 tentang IMTN dan menggantikannya dengan Perda baru.* Selain Perda, termasuk dalam opsi ini adalah pencabutan Perwali. Pencabutan Perda No. 1 Tahun 2014 tentang IMTN dan Perwali No. 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Perda No. 1 Tahun 2014 tentang IMTN dilakukan dengan pertimbangan untuk menempatkan IMTN sebagai persetujuan membuka tanah dan mengkategorikannya sebagai non-perizinan. Pertimbangan lainnya adalah secara *de facto* IMTN selama ini merupakan keputusan deklaratif karena sekedar menegaskan kembali hubungan hukum yang telah ada. Selain Perda, termasuk dalam opsi ini adalah pencabutan Perwali. Pencabutan Perda No. 1 Tahun 2014 tentang IMTN dan Perwali No. 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Perda No. 1 Tahun 2014 tentang IMTN dilakukan dengan pertimbangan untuk mengembalikan IMTN ke dalam rezim hukum perizinan. Dengan menempatkan IMTN dalam rezim hukum perizinan, maka fungsi IMTN adalah menjadi instrumen untuk memastikan pemanfaatan atau penggunaan tanah sesuai dengan RTRW Kota Balikpapan, daya dukung dan daya tampung lingkungan serta kemampuan fisik tanah itu sendiri. Fungsi IMTN sebagai dasar pengajuan hak atas tanah juga dihilangkan karena mengaburkan pengertian IMTN sebagai izin, sebagaimana dimaksud dalam UU Administrasi Pemerintahan. Pengembalian IMTN ke dalam rezim hukum perizinan memiliki konsekuensi pada perubahan sistematis dan esensi Perda. sehingga harus dicabut dan disusun kembali dalam suatu Perda baru.
2. *Perubahan Perda No. 1 Tahun 2014 tentang IMTN* Perubahan dilakukan dengan merevisi sejumlah ketentuan tentang IMTN dan menambah beberapa ketentuan baru. Termasuk dalam opsi ini adalah Perubahan Perwali No. 33 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Perda No. 1 Tahun 2014 tentang IMTN sebagai konsekuensi dari berubahnya Perda No 1 tahun 2014 tentang IMTN. Perubahan ini juga dimaksudkan untuk menempatkan IMTN dalam rezim hukum perizinan. Perbedaannya dengan opsi pertama adalah, perubahannya bersifat terbatas, dimana ketentuan yang dianggap tidak relevan dengan perizinan dihapus, sementara aspek yang berkaitan dengan perizinan ditambahkan sebagai bagian dari Perda IMTN.

3. *Perda No. 1 Tahun 2014 tentang IMTN tetap dipertahankan yang diganti adalah Perwali No 33 tahun 2017*

Perubahan terhadap Perwali dilakukan baik terhadap substansi maupun sistematikanya. Penggantian Perwali ini tidak secara murni menempatkan IMTN sebagai instrumen perizinan, karena fungsinya masih sebagai dasar pengajuan alas hak. Dalam Perwali ini juga masih diatur mengenai penyelesaian sengketa keperdataan. Hal ini juga didasari pertimbangan bahwa Perda IMTN tidak diubah. Substansi dan sistematika yang berubah, antara lain, terkait obyek IMTN, pengelolaan pengaduan, upaya administrasi, monitoring dan evaluasi.

5. Ucapan Terima Kasih

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Dinas Pertanahan dan Penataan Ruang Kota Balikpapan, para Camat se-Kota Balikpapan, para Kasi Pemerintahan Kecamatan se-Kota Balikpapan, Kasi Pemerintahan dan Pelayanan Publik Kelurahan Se-Kota Balikpapan, dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Balikpapan yang telah memberikan dukungan dalam pelaksanaan pengabdian pada masyarakat ini.

6. Daftar Rujukan

- Abdi, N. (2019, April 14). Warga keluhkan IMTN diduga palsu. <https://kaltim.antaranews.com/berita/54213/warga-keluhkan-imtn-diduga-palsu>
- Amurang, T. (2020, March 9). Sering Dikeluhkan Warga , Andi Arif: Perda IMTN dan PDAM Akan Direvisi. suarabalikpapan.com/sering-dikeluhkan-warga-andi-arif-perda-imtn-dan-pdam-akan-direvisi/
- BPS Kota Balikpapan. (2020). *Kota Balikpapan Dalam Angka 2020*. BPS Kota Balikpapan.
- Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Balikpapan. (2019). *Jumlah Penduduk WNI Berdasarkan Jenis Kelamin Posisi s/d: 30 Juni 2019*. <http://capil.balikpapan.go.id>.
- Hapsari, M. (2020, February 7). Rawan Sengketa , Aturan IMTN Akan Ditinjau Kembali. <https://kaltim.idntimes.com/news/indonesia/melani-indra-hapsari/rawan-sengketa-aturan-imtn-akan-ditinjau-kembali/2>
- Pemerintah Kota Balikpapan. (2020). *Selayang Pandang*. <http://web.balikpapan.go.id/detail/read/98>
- Prokal.co. (2015, October 18). Ingat, Meski Sudah Ada IMTN, Tanah Bukan Hak Mutlak.

- <https://kaltim.prokal.co/read/news/246946-tekan-kasus-tumpang-tindih>
- Prokal.co. (2016, September 5). Soal Regulasi IMTN, Ini Kata Rizal Effendi. <https://balikpapan.prokal.co>.
- Prokal.co. (2019a, May 5). Penerapan IMTN di Balikpapan seperti Benang Kusut. <https://kaltim.prokal.co>.
- Prokal.co. (2019b, December 29). 2019, Penduduk Balikpapan Capai 667 Ribu Jiwa. <https://balikpapan.prokal.co>.
- Sadiawati, D., Lilly Widayati, N, M. S., & Malaysianto, P. (2015). *Strategi Nasional Reformasi Regulasi*. Bappenas. <https://www.bappenas.go.id/id/publikasi-informasi-aplikasi-dan-tautan/publikasi/strategi-nasional-reformasi-regulasi/>
- Sulistiowati, M. (2012). Penerapan Prinsip Lisensi dalam Pemberian Izin Penyelenggaraan Layanan Publik. *Mimbar Hukum - Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 24(3), 431–442. <https://doi.org/10.20303/jmh.v24i3.403>
- Tim Kajian Kebijakan Publik ORI Kalimantan Timur. (2019). *Potensi Maladministrasi dalam Penyelenggaraan Layanan Izin Membuka Tanah Negara di Kota Balikpapan*.
- Wumu, A. J. (2018, March 15). Puluhan Warga Datangi Kantor Kec . Balikpapan Utara, Pertanyakan Berkas IMTN Dari Tahun 2014 Sampai Sekarang Tidak Ada Kejelasan. <https://baraberita.com>.