

HASIL-HASIL PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN 2018

PENULIS:

Tim Peneliti Strategis 2018

PENYUNTING:

Asih Retno Dewi
Westi Utami

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)

Bekerja sama dengan

STPN Press, 2018

(Hasil Penelitian Strategis 2018)
©PPPM STPN

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:
Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)

Bekerja sama dengan

STPN Press, Desember 2018

Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239
Faks: (0274) 587138
Website: www.pppm.stpn.ac.id
E-mail: stpn.press@yahoo.co.id

Penulis: Tim Peneliti Strategis 2018
Penyunting: Asih Retno Dewi-Westi Utami
Layout dan Cover: Tim STPN Press

HASIL-HASIL PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN 2018
(Hasil Penelitian Strategis 2018)

STPN Press, 2018
vii + 148 hlm.: 21x27 cm
ISBN: 978-602-7894-40-6

Tidak diperjualbelikan
diperbanyak untuk
kepentingan pendidikan
dan kalangan sendiri



**PARTICIPATORY MAPPING:
RELASI KUASA DAN TRANSMISI NILAI - NILAI PERTANAHAN
(Studi di Kabupaten Madiun, Provinsi Jawa Timur)**

Aristiono Nugroho, Suharno, dan Wahyuni

A. Pendahuluan

1. Dinamika Pertanian Kabupaten Madiun

Pada akhir Februari 2018, Bupati Madiun membentuk Tim Pelaksana Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) Partisipatif melalui Surat Keputusan Bupati. Hal ini dilakukan dalam rangka pembagian tugas dan tanggungjawab semua instansi yang terkait dengan IP4T, sehingga memudahkan koordinasi pelaksanaan dan evaluasi IP4T (Nusantara News 2018).

Bupati Madiun memberi dukungan penuh pada Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun, yang berhasil menciptakan inovasi dalam pencatatan tanah, dengan sebutan IP4T Partisipatif. Selain dari Bupati Madiun, dukungan juga diberikan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dengan menetapkannya sebagai *pilot project*, yang kelak akan diterapkan di seluruh Indonesia (Solo Pos 2018).

Untuk lebih memberi dukungan bagi IP4T Partisipatif, diperlukan “payung” hukum agar hasil IP4T dapat dilanjutkan prosesnya, hingga menjadi sertipikat hak atas tanah. Tepatnya kegiatan IP4T Partisipatif perlu didukung, agar selanjutnya dapat dimanfaatkan bagi kepentingan kegiatan PTSL. Oleh karena itu, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional bersiap untuk membuat “payung” hukum tersebut (BPN 2018).

Dengan demikian IP4T Partisipatif yang digagas oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun merupakan sesuatu yang penting, karena mendapat dukungan dari segenap pemangku kepentingan, dan hasilnya dapat dimanfaatkan untuk kegiatan PTSL. Secara umum, IP4T Partisipatif merupakan bagian dari *participatory mapping*, yang dalam pelaksanaannya membutuhkan upaya berupa pemanfaatan relasi kuasa dan transmisi nilai-nilai pertanian.

2. *Participatory Mapping*

Saat ini, beberapa peneliti telah berhasil mengungkapkan temuan terkait dengan *participatory mapping*, sebagai berikut: **Pertama**, *participatory mapping* dapat menjadi alat untuk pemberdayaan masyarakat, ketika kegiatan ini memberi pengalaman bernilai pada masyarakat, saat mereka membuat peta berdasarkan pendekatan komunitas. Penelitian ini dilakukan oleh Stefano Di Gessa pada tahun 2008 di tiga negara, yaitu: Filipina, Nicaragua, dan Madagaskar. Pada “kasus” Nicaragua, *participatory mapping* berguna untuk identifikasi, resolusi, dan prevensi konflik atas tanah (Di Gessa 2008, 34). Sementara itu, HARDI (*Harmonisations des Actions pour la Realisation d'un Developpement Integre*) yang

dilaksanakan di Madagaskar telah menetapkan tahapan kadaster warga (*citizen's cadastre*), sebagai berikut: rancangan kegiatan, pemberian informasi bagi komunitas, kerja bersama komunitas, plotting batas fisik, mengenali dan identifikasi hak, dan penggunaan citra satelit (Di Gessa 2008, 37).

Kedua, *participatory mapping* dapat melengkapi informasi yang terdapat pada dokumen, dengan mengatasi kelemahan pengetahuan tentang peta dan pemetaan yang dimiliki oleh masyarakat. Penelitian ini dilakukan oleh Chia Jung Wu dan Karolina Isaksson pada tahun 2008, dengan judul "*Participatory Mapping As A Tool For Capturing Local Perspectives On Cultural Landscape: Case Study Of Ostlanken.*" Hasil penelitian Chia Jung Wu dan Karolina Isaksson juga memperlihatkan, bahwa *participatory mapping* juga mampu menjembatani kesenjangan informasi antara *landscape* masa lalu, saat ini, dan yang akan datang.

Ketiga, *participatory mapping* dapat memberi pencapaian yang besar di bidang pemetaan, dengan mencegah terjadinya oposisi, melalui proses politik dan validasi penetapan obyek. Penelitian ini dilakukan oleh Logan Cochrane, Jon Corbett, dan Peter Keller pada tahun 2014, dengan judul "*Impact Of Community Based And Participatory Mapping*", yang didanai oleh beberapa pihak, termasuk *Social Sciences and Humanities Research Council of Canada*.

Sementara itu diketahui pula, bahwa *participatory mapping* merupakan upaya pembuatan peta yang melibatkan partisipasi masyarakat, yang beberapa waktu ini sempat populer, terutama ketika dikaitkan dengan pelaksanaan IP4T oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun. Partisipasi (*participation*) berpeluang digunakan oleh beberapa pihak sebagai instrumen kebijakan, strategi, komunikasi, resolusi konflik, dan *social therapy* (Wengert, 1976:23-40).

Norman Wengert dalam "*Citizen Participation: Practice In Search Of A Theory*" (1976:25-27), yang dimuat pada *Natural Resources Journal*, Volume: 16. Halaman: 23-40 menyatakan, bahwa partisipasi dapat dikenali sebagai: **Pertama**, instrumen kebijakan (*policy*), ketika partisipasi diwacanakan sebagai pendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan tertentu; **Kedua**, instrumen strategi (*strategy*), ketika partisipasi diwacanakan sebagai alat untuk melayani kebutuhan pihak tertentu dalam perolehan legitimasi, dukungan legislatif, dan dukungan politik; **Ketiga**, instrumen komunikasi (*communication*), ketika partisipasi diwacanakan sebagai bagian dari upaya perbaikan informasi yang akan diinputkan ke dalam proses pengambilan keputusan; **Keempat**, instrumen resolusi konflik (*conflict resolution*), ketika partisipasi diwacanakan sebagai upaya, untuk menurunkan ketegangan para pihak yang sedang bertikai, dan mencari solusi atas konflik yang sedang dihadapi; **Kelima**, instrumen terapi sosial (*social therapy*), ketika partisipasi diwacanakan sebagai cara atau terapi dalam mengatasi situasi atau kondisi sosial tertentu.

Selain sebagai instrumen, partisipasi juga dapat dikelola pada *level* tertentu, yaitu: *manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power*, atau *citizen control* (Wilcox, 1994:1-3). David Wilcox dalam "*Community Participation and Empowerment: Putting Theory into Practice*" (1994:1-3) mengungkapkan, bahwa *level of*

participation dalam konteks pemberdayaan masyarakat, terdiri dari: **Pertama**, *manipulation level*, adalah *level* partisipasi yang paling rendah, yaitu ketika sebagian anggota masyarakat hanya ditempatkan sebagai anggota badan penasehat (*advising board*), untuk mendukung dan menyetujui tindakan penguasa. **Kedua**, *therapy level*, adalah *level* partisipasi yang satu tingkat lebih tinggi dari *manipulation*, yaitu ketika masyarakat diposisikan seolah-olah “pasien rumah sakit jiwa” yang membutuhkan penyembuhan; sehingga keterlibatan mereka dalam suatu kegiatan tidak dimaksudkan untuk mengapresiasi *mindset*-nya, melainkan hanya untuk mengubah *mindset*-nya. **Ketiga**, *informing level*, adalah *level* partisipasi yang satu tingkat lebih tinggi dari *therapy*, yaitu ketika masyarakat diposisikan sebagai penerima informasi, agar mereka mampu memperjuangkan hak-haknya. **Keempat**, *consultation level*, adalah *level* partisipasi yang satu tingkat lebih tinggi dari *informing*, yaitu ketika masyarakat diposisikan sebagai pihak yang didengar keluh-kesahnya dalam memperjuangkan hak-haknya. **Kelima**, *placation level*, adalah *level* partisipasi yang satu tingkat lebih tinggi dari *consultation*, yaitu ketika masyarakat diposisikan sebagai pihak yang diperhatikan atau dipertimbangkan kepentingannya. **Keenam**, *partnership level*, adalah *level* partisipasi yang satu tingkat lebih tinggi dari *placation*, yaitu ketika masyarakat diposisikan sebagai mitra oleh penguasa, sehingga ada pembagian tugas dan tanggungjawab antara masyarakat dengan penguasa. **Ketujuh**, *delegated power level*, adalah *level* partisipasi yang satu tingkat lebih tinggi dari *partnership*, yaitu ketika masyarakat diposisikan sebagai pihak yang memperoleh pendelegasian kewenangan dari penguasa, sehingga mereka mampu mendapatkan manfaat dari suatu program (kegiatan) berdasarkan kepentingannya. **Kedelapan**, *citizen control level*, adalah *level* partisipasi yang satu tingkat lebih tinggi dari *delegated power*, yaitu ketika masyarakat diposisikan sebagai penentu dan pengendali suatu program (kegiatan), sehingga sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Partisipasi juga diketahui memiliki berbagai tipe, yaitu: *passive participation*, *participation by consultation*, *participation for material incentive*, *functional participation*, *interactive participation*, dan *self mobilization* (Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany 2011). Hal ini diungkapkan dalam pustaka berjudul, “*Land Use Planning: Concept, Tools and Applications*” (2011), yang disusun oleh Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany.

Typology of participation, terdiri dari: **Pertama**, *passive participation*, ketika masyarakat berpartisipasi dengan cara mendengarkan penyampaian tentang perlunya mengerjakan sesuatu atau merespon sesuatu. Pada tipe ini respon masyarakat tidak mendapat perhatian yang memadai; **Kedua**, *participation by consultation*, ketika masyarakat berpartisipasi dengan cara menjawab suatu masalah tertentu yang diajukan kepadanya atau kepada masyarakat yang bersangkutan; **Ketiga**, *participation for material incentives*, ketika suatu masyarakat berpartisipasi untuk mendapat hasil tertentu, misal makanan, uang (upah), atau material tertentu. **Keempat**, *functional participation*, ketika suatu masyarakat berpartisipasi dalam kegiatan tertentu setelah agen pembangunan yang terlibat dalam kegiatan tersebut mengajak masyarakat untuk berpartisipasi. **Kelima**, *interactive participation*, ketika masyarakat berpartisipasi dalam melakukan analisis,

menyusun rencana kegiatan dan formasi penguatan institusi lokal. **Keenam**, *self mobilization*, ketika masyarakat berpartisipasi dalam mengambil inisiatif, untuk mengubah sistem yang selama ini berlangsung, dengan memanfaatkan tawaran pihak eksternal.

Berdasarkan uraian tentang partisipasi tersebut diketahui, bahwa partisipasi yang berpeluang digunakan sebagai instrumen, sesungguhnya juga memiliki level dan tipologi yang berbeda-beda, serta dilatar-belakangi oleh hal-hal yang berbeda pula. Justice and Environmental Organizations (2013) menyatakan, bahwa ada dua hal yang dapat melatar belakangi partisipasi, yaitu: *constitutional background*, dan *stakeholders background*.

Justice and Environmental Organization dalam “Public Participation in Spatial Planning Procedures” (2013:2-3) menjelaskan, bahwa wujud partisipasi publik (*public participation*) di tiap negara dapat berbeda-beda berdasarkan latar belakang yang ada di negara tersebut. Ada dua latar belakang penting yang terkait dengan partisipasi publik, yaitu: (1) latar belakang konstitusi (*constitutional background*), berupa landasan hukum, legislasi dan pengadministrasian birokratis yang memberi kesempatan bagi dilaksanakannya partisipasi publik; dan (2) pemangku kepentingan (*stakeholders*), berupa kesediaan para pihak untuk memberi kesempatan terselenggaranya partisipasi publik.

Ketika partisipasi masyarakat dikerahkan untuk membuat peta, maka muncul terminologi *participatory mapping* (pemetaan partisipatif). Terminologi ini terus meluas sesuai kebutuhan dan dinamika masyarakat, seiring dengan kesadaran para pihak tentang perlunya partisipasi masyarakat. Sebagai contoh pandangan Stefano Di Gessa (2008) yang menyatakan, bahwa *participatory mapping* dapat menjadi alat untuk pemberdayaan masyarakat, ketika kegiatan ini memberi pengalaman bernilai pada masyarakat, saat mereka membuat peta berdasarkan pendekatan komunitas.

Lebih jauh Stefano Di Gessa (2008, 34) menjelaskan, bahwa pada “kasus” Nicaragua, *participatory mapping* berguna untuk identifikasi, resolusi, dan prevensi konflik atas tanah. Sementara itu, HARDI (*Harmonisations des Actions pour la Realisation d’un Developpemnt Integre*) yang dilaksanakan di Madagaskar telah menetapkan tahapan kadaster warga (*citizen’s cadastre*), terdiri dari: tahapan rancangan kegiatan, tahapan pemberian informasi bagi komunitas, tahapan kerja bersama komunitas, tahapan plotting batas fisik, tahapan mengenali dan identifikasi hak, dan tahapan penggunaan citra satelit (Di Gessa 2008, 37).

Peran *participatory mapping* sebagaimana yang diungkapkan oleh Stefano Di Gessa (2008) dilengkapi oleh Chia Jung Wu dan Karolina Isaksson (Wu 2008, 28) dengan menyatakan, bahwa *participatory mapping* yang diterapkan di Ostlanken, Swedia, dapat melengkapi informasi pada dokumen-dokumen yang telah ada. Selain itu, *participatory mapping* mampu mengatasi kelemahan masyarakat dalam hal pengetahuan tentang peta dan pemetaan. Dengan demikian *participatory mapping* dapat menjembatani kesenjangan informasi antara *landscape* masa lalu, saat ini, dan yang akan datang.

Logan Cochrane, Jon Corbett, dan Peter Keller (2014, 96) juga menunjukkan peran penting *participatory mapping* dengan menyatakan, bahwa *participatory mapping* merupakan pemetaan yang bersifat lebih radikal dibanding pemetaan pada umumnya, terutama ketika ia berhasil diintegrasikan dengan proses pemerintahan. *Participatory*

mapping juga merupakan upaya, untuk memperoleh pencapaian yang besar dan mencegah terjadinya oposisi, melalui proses politik dan validasi penetapan obyek.

3. Relasi Kuasa

Pada beberapa masyarakat tertentu diketahui, bahwa kekuasaan (*power*) mampu berperan ketika ia berbasis kelas, misalnya pada masyarakat Irlandia. Hal ini diungkapkan oleh Jeannine Murphy pada tahun 2007, ketika ia melakukan penelitian dengan judul “*The Individual Versus The Institution: Analysis of Power Relation in Irish Society*”.

Kekuasaan berbasis kelas menuntut para pihak yang berinteraksi, untuk memperhatikan keberadaan dan kepentingan masing-masing kelas sosial. Selain itu, para pihak juga perlu mengelola relasi kuasa, untuk mengurangi terjadinya konflik antar pihak. Hal ini diungkapkan oleh Henry Silka Innah dan kawan-kawan pada tahun 2012, ketika ia melakukan penelitian dengan judul “Peran Dinamika Jejaring Aktor Dalam Reforestasi di Papua”.

Relasi kuasa (*power relation*) adalah hubungan antara suatu kelompok dengan kelompok lainnya berdasarkan ideologi tertentu. Kekuasaan (*power*) adalah konsep yang kompleks dan abstrak, yang secara nyata mempengaruhi kehidupan mereka. Kekuasaan didefinisikan sebagai kemampuan pemangku kepentingan, untuk menentang atau mendukung individu atau kelompok lainnya (lihat Thomas 2004,10).

Dinamika kekuasaan dan relasi kuasa (*power relation*) merupakan faktor yang telah melipat-gandakan dan menjadi penyebab merebaknya kemiskinan (*poverty*). Serangan komprehensif terhadap kemiskinan dan ketidak-setaraan (*inequality*) berasal dari kekuasaan (*power*), termasuk peran konstruktif dan destruktif kekuasaan. Pendekatan untuk mereduksi kemiskinan seringkali mengabaikan kebutuhan utama masyarakat, serta meremehkan (*underestimate*) dan mengabaikan relasi kuasa yang justru memelihara kemiskinan (Moncrieffe 2004, 7-11).

Selanjutnya, Angus Stewart (dalam Agusta 2008, 266-267) berhasil membagi kekuasaan dalam dua bagian, yaitu: **Pertama**, kekuasaan yang hadir dalam bentuk dominasi, yang dikenali sebagai kekuasaan meliputi (*power over*) sesuatu atau seseorang. Kekuasaan jenis ini dipandang sebagai alat strategis untuk mencapai tujuan, melalui mobilisasi sumberdaya. Selain itu, kekuasaan juga sejajar dengan otoritas, sehingga memiliki keresmian dan legitimasi, untuk mendesakkan keinginan kepada orang lain; **Kedua**, kekuasaan yang hadir dalam bentuk pemberdayaan, yang dikenali sebagai kekuasaan terhadap (*power to*) sesuatu atau seseorang. Kekuasaan jenis ini dipandang sebagai wujud otonomi masyarakat, melalui proses intersubjektif yang mampu menciptakan solidaritas bersama.

Keberadaan *power over relation* dan *power to relation* relevan dengan definisi yang diungkapkan Robert A. Dahl (1957, 201). Baginya kekuasaan (*power*) merupakan terma (istilah) relasi antar orang (manusia), yang dinotasikan dalam simbol sederhana. Ia (1957, 202) juga mengungkapkan, bahwa para ilmuwan tidak hendak memproduksi satu teori tentang kekuasaan, misal: *Theory of Power*, melainkan para ilmuwan cenderung memproduksi beraneka-ragam teori, yang masing-masing dengan cakupan terbatas.

Kekuasaan (*power*) dapat bersifat konfliktual (*conflictual*) dan koersif (*coercive*), sehingga ia perlu dibangun melalui konsensus (*consensus*) dan legitimasi (*legitimacy*). Kekuasaan bukanlah hal sederhana yang ada dengan sendirinya, melainkan sesuatu yang harus dikultivasi (*cultivated*). Kekuasaan tidak akan kehilangan kekuatannya, bila ia digunakan dengan memanfaatkan berbagai taktik untuk mempengaruhi berbagai agenda. Kekuasaan merupakan wujud adanya kewenangan yang legitimate (Moncrieffe 2004, 26-27).

Kekuatan kekuasaan semakin nampak, ketika pandangan Marx, Weber, dan Gramsci diperhatikan dengan sungguh-sungguh. Mereka bertiga adalah orang-orang yang menekuni teori kekuasaan (*power*) pada masyarakat berbasis kelas. Karl Marx (1818-1883) mengeksplorasi kekuasaan dalam relasinya dengan buruh, kelas, ekonomi, dan sistem kapitalisme. Menurut Marx, di bawah kapitalisme para pekerja dipaksa menjual tenaganya kepada kaum kapitalis, yang akan menggunakan tenaga ini untuk mengakumulasi modal lebih banyak, untuk meningkatkan kekuasaan kaum kapitalis atas para pekerja.

Sementara itu, Max Weber (1864-1920) sepakat tentang perlunya distribusi kekuasaan dalam proses yang berkaitan dengan buruh. Weber mengeksplorasi kekuasaan dalam terma kewenangan (*authority*) dan manajemen dalam birokrasi negara. Menurut Weber, kekuasaan adalah kesempatan yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang untuk menentukan sikapnya terhadap suatu tindakan komunal, termasuk menentang orang lain yang berpartisipasi pada tindakan komunal tersebut. Berbeda dengan Marx dan Weber, Antonio Gramsci (1891-1937) mengajukan teori hegemoni sebagai perspektif, untuk menganalisis struktur dan agensi. Teori hegemoni mendasarkan diri pada pandangan Kaum Marxis, yang bergerak melintasi reduksionisme ekonomi (Murphy 2007,12-19).

Kekuasaan berbasis kelas tidaklah sepenuhnya benar, karena Foucault (Sutrisno 2005, 154) menjelaskan, bahwa kekuasaan bukan milik siapapun, kekuasaan ada di mana-mana, dan kekuasaan adalah strategi. Kekuasaan adalah praktik yang terjadi dalam suatu ruang lingkup tertentu. Kekuasaan menentukan susunan, aturan, dan hubungan dari dalam. Kekuasaan bertautan dengan pengetahuan yang berasal dari relasi-relasi kekuasaan yang menandai subyek. Oleh karena itu, kekuasaan memproduksi pengetahuan, dan pengetahuan menyediakan kekuasaan. Kekuasaan tidak selalu bekerja melalui penindasan dan represi, melainkan juga dapat melalui normalisasi dan regulasi.

Hubungan para aktor dapat berwujud kerjasama, bahkan dapat menimbulkan konflik, sehingga untuk memelihara relasi tersebut, diperlukan skema resolusi konflik atau penyeimbangan kekuasaan antar aktor. Hubungan masing-masing aktor dalam ranah pengelolaan sumberdaya alam juga ditentukan oleh ideologi politik/kekuasaan dan orientasi ekonomi yang dianut aktor (Innah 2012, 98).

Kerjasama inilah yang dibangun oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun, ketika menggagas *participatory mapping* dalam pelaksanaan IP4T. Kegiatan ini menarik untuk diamati, terutama dalam hal: **Pertama**, pertimbangan rasional yang dibangun oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun, pada saat melakukan *participatory mapping*, dalam pelaksanaan IP4T yang selanjutnya akan berguna sebagai peta kerja dalam pelaksanaan PTSL. **Kedua**, format *participatory mapping* yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan

Kabupaten Madiun, sehingga didukung oleh seluruh *stake holder* yang ada di kabupaten ini. **Ketiga**, pemanfaatan relasi kuasa oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun dalam pelaksanaan *participatory mapping*. **Keempat**, kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun dalam pelaksanaan *participatory mapping*. **Kelima**, kegiatan yang telah dilakukan oleh masing-masing *stakeholder* di lokasi *participatory mapping* pasca *participatory*.

4. Transmisi Nilai-Nilai Pertanahan

Teori Transmisi (*Transmission Theory*) telah mengungkapkan, bahwa masyarakat (*society*) hanya dapat bertahan (*survive*), jika ia memelihara dan mereplikasi sosio-ekonomi (*socio-economic*) dan struktur politik (*political structure*) yang ada pada dirinya di saat ini (S. Mthethwa Sommers 2014). Sementara itu, proses transmisi (*transmission processes*) sangat dipengaruhi oleh konten (*content*), konteks (*context*), dan pola transmisi, serta variasi struktur mendasar pada benda-benda budaya (Eerkens 2007, 239).

Ketika transmisi melibatkan banyak pihak yang terkait, maka muncurlah terminologi “transmisi sosial” (*social transmission*), yang merupakan tindakan saat suatu individu atau masyarakat memperoleh elemen masing-masing budaya. Perolehan ini terjadi pada waktu para pihak berinteraksi, dan elemen-elemen budaya tersebut dipandang sebagai ide, perilaku, atau alat, dan didapatkan melalui pengamatan atau pembelajaran dari individu atau pihak lain (Eriksson 2005, 1).

Dalam konteks *participatory mapping* yang dilaksanakan kantor pertanahan, maka yang ditransmisikan adalah nilai-nilai pertanahan, sebagai basis tindakan *stake holder* saat pelaksanaan IP4T. Hasil kegiatan IP4T selanjutnya dimanfaatkan sebagai peta kerja saat pelaksanaan PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap). Oleh karena itu, nilai-nilai pertanahan memiliki arti penting, terutama ketika ia digunakan sebagai basis tindakan.

Nilai-nilai pertanahan yang dimaksud dalam konteks ini adalah makna “*land values*” dalam perspektif sosiologi, yaitu konsepsi tentang hal-hal yang benar, baik, dan indah yang menjadi landasan persepsi, motivasi, dan perilaku semua pihak di bidang pertanahan. Pihak-pihak ini meyakini, bahwa persepsi, motivasi, dan perilaku yang benar, baik, dan indah di bidang pertanahan, akan memberi manfaat yang besar bagi pihak-pihak tersebut.

Nilai-nilai pertanahan yang bersumber dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) terdiri dari nilai (benar, baik, dan indah) dalam hal: **Pertama**, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat [sumber: Pasal 2 angka (1) UUPA]. **Kedua**, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara (sumber: Pasal 3 UUPA). **Ketiga**, semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial (sumber: Pasal 6 UUPA). **Keempat**, untuk tidak merugikan kepentingan umum, maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan (sumber: Pasal 7 UUPA). **Kelima**, atas dasar hak menguasai oleh Negara, maka Negara mengatur pengambilan kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi, air, dan ruang angkasa (sumber: Pasal 8 UUPA). **Keenam**, hanya Warga Negara

Indonesia yang dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air, dan ruang angkasa [sumber: Pasal 9 ayat (1) UUPA]. **Ketujuh**, tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah, dan untuk mendapat manfaat serta hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya [sumber: Pasal 9 ayat (2) UUPA]. **Kedelapan**, setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan [sumber: Pasal 10 ayat (1) UUPA]. **Kesembilan**, segala usaha bersama dalam lapangan agraria didasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional, dalam bentuk koperasi atau bentuk-bentuk gotong royong lainnya [sumber: Pasal 12 ayat (1) UUPA]. **Kesepuluh**, memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-tiap orang, badan hukum, atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu (sumber: Pasal 15 UUPA). **Kesebelas**, untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia [sumber: Pasal 19 ayat (1) UUPA].

Sementara itu, nilai-nilai pertanahan, khususnya nilai-nilai pendaftaran tanah, yang bersumber dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, terdiri dari nilai (benar, baik, dan indah) dalam hal: **Pertama**, penghormatan terhadap alat bukti atau dokumen pemilikan dan penguasaan tanah, yang wujudnya berupa proses pemeriksaan berkas dan penelitian data yuridis. **Kedua**, penghormatan terhadap fakta lapangan, yang wujudnya berupa proses pemeriksaan lapangan tentang kebenaran data yuridis dan pengukuran bidang tanah untuk mengumpulkan data fisik. **Ketiga**, penghormatan terhadap hak pihak lain yang terkait dengan suatu bidang tanah, yang wujudnya berupa proses pengumuman data fisik dan data yuridis. **Keempat**, penghormatan terhadap proses administrasi, yang wujudnya berupa proses pembukuan hak dan penerbitan sertipikat hak atas tanah. **Kelima**, penghormatan terhadap pemegang hak atas tanah, yang wujudnya berupa proses penyerahan sertipikat hak atas tanah kepada yang berhak.

Nilai-nilai pertanahan itulah yang ditransmisikan atau mengalami transmisi sosial di lokasi IP4T, ketika petugas kantor pertanahan berinteraksi dengan stake holder, terutama masyarakat. Identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah perlu diberi basis nilai-nilai pertanahan yang bersumber dari UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Hal ini memberi dasar yang kuat bagi kelancaran pemanfaatan hasil IP4T sebagai peta kerja PTSL.

Hanya saja perlu diingat, bahwa kekuatan transmisi nilai-nilai pertanahan terletak pada sisi komunikasi dalam transmisi sosial. Jonah Berger (2011) dalam penelitian berjudul “*Arousal Increases Social Transmission of Information*” telah mengungkapkan, bahwa dalam konteks komunikasi sebagai wujud transmisi sosial, ternyata orang lebih senang berbagi informasi tentang penyebab sesuatu, daripada berbagi informasi tentang sesuatunya itu sendiri.

Sementara itu, Yoshihisa Kashima (2012) dalam penelitian berjudul “*Social Transmission of Cultural Practices and Implicit Attitudes*” telah mengungkapkan, transmisi

budaya lebih banyak ditentukan oleh rekonstruksi daripada oleh replikasi. Pandangan ini kemudian dilengkapi oleh Maning Chen Zhongtai, Wang Xiaohuan, dan Shi Xiuqing (2015) dalam penelitian berjudul “*Key Nodes Identify in The Peasants Social Network Based on Structural Hole Theory*” telah mengungkapkan, bahwa pemanfaatan kelompok kunci dalam jejaring sosial mampu memperbaiki efisiensi transmisi informasi.

Transmisi informasi, khususnya yang terkait dengan nilai-nilai pertanahan inilah yang dimanfaatkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun, untuk mendukung *participatory mapping* dalam pelaksanaan IP4T. Tepatnya, kegiatan ini menarik untuk diamati, terutama dalam hal pemanfaatan transmisi nilai-nilai pertanahan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun dalam pelaksanaan *participatory mapping*.

B. Rasionalitas dan Format *Participatory Mapping*

1. Rasionalitas *Participatory Mapping*

Pertimbangan rasional yang dibangun oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun saat *participatory mapping*, sebagai berikut: **Pertama**, rasionalitas tradisional, yang memperkuat semangat “guyub”, dalam bentuk kerjasama seluruh elemen masyarakat. **Kedua**, rasionalitas *cost and benefit*, yang meliputi biaya sosial, ekonomi, dan teknis, serta keuntungan sosial, ekonomi, dan teknis. **Ketiga**, rasionalitas pemberdayaan masyarakat, yang meliputi beberapa upaya yang terkait dengan *enabling*, *empowering*, dan *protecting*. **Keempat**, rasionalitas pelaksanaan tugas, salah satunya adalah terlaksananya IP4T untuk mendukung pelaksanaan PTSL.

2. Format *Participatory Mapping*

Format *participatory mapping* yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun, sebagai berikut: **Pertama**, format pelaksanaan, yang meliputi: (a) Deliniasi bidang tanah di atas peta kerja oleh Kamituo, dengan disaksikan dan dikonfirmasi oleh Ketua RT dan tokoh setempat. (b) Checking lapangan dan pengisian formulir IP4T-Partisipatif dilakukan oleh Kamituo, dengan didampingi Bhabinkamtibmas, Babinsa, dan Ketua RT. (c) Selanjutnya, entri data pada aplikasi IP4T-Partisipatif dilakukan oleh Operator Komputer yang khusus menangani IP4T-Partisipatif. **Kedua**, format koordinasi, yang meliputi koordinasi di tingkat pimpinan, maupun koordinasi di tingkat pelaksanaan. **Ketiga**, format pemerintahan, yang meliputi terbitnya beberapa peraturan tingkat Kabupaten Madiun, dan kesepakatan unsur pimpinan di Kabupaten Madiun. **Keempat**, format pendanaan, yang meliputi pendanaan pelaksanaan IP4T di 198 desa dan 8 kelurahan, serta pendanaan penyediaan citra satelit beresolusi 0,7m dan peralatan pendukung lainnya, yang bersumber dari APBD Pemerintah Kabupaten Madiun, ADD wilayah Kabupaten Madiun, dan DIPA APBN Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun.

C. Pemanfaatan Relasi Kuasa Dan Transmisi Nilai

1. Pemanfaatan Relasi Kuasa

Relasi kuasa dimanfaatkan dengan cara: **Pertama**, membangun *power over relation*, yaitu ketika Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun membangun komunikasi dengan unsur pimpinan daerah, sehingga mereka berkenan mendukung *participatory mapping*. Hal ini dimaksudkan agar dukungan unsur pimpinan daerah memberi hasil nyata di tingkat

pelaksanaan, yang kemudian ditindaklanjuti oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun dengan memberi wewenang pada Kamituo, untuk melakukan deliniasi dan pendataan bidang tanah dalam rangka *participatory mapping*.

Kedua, membangun *power to relation*, yaitu ketika Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun membangun komunikasi dengan para Kamituo, Bhabinkamtibmas, Babinsa, dan Operator Komputer IP4T Desa melalui pelatihan pada pelaksanaan IP4T-Partisipatif. Hal ini dimaksudkan agar pelaksanaan IP4T-Partisipatif di desa berjalan dengan baik, yang kemudian ditindaklanjuti oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun dengan memberi pengarahan, pembinaan, pelatihan, dan pendampingan bagi Kamituo, Bhabinkamtibmas, Babinsa, dan Operator Komputer IP4T-Partisipatif Desa.

2. Pemanfaatan Transmisi Nilai

Transmisi nilai-nilai pertanahan dimanfaatkan dengan memperhatikan: **Pertama**, motif tindakan, yang dalam konteks IP4T-Partisipatif diketahui, bahwa motif tindakan para pihak atau *stakeholders* telah memberi daya dan menggerakkan mereka, untuk berperan serta atau berpartisipasi dalam IP4T-Partisipatif. Motif telah mendorong mereka, melakukan tindakan yang relevan dengan IP4T-Partisipatif. Meskipun diketahui, bahwa motif yang mereka miliki merupakan kebutuhan yang wajib dipenuhi, pasca menterjemahkan situasi dan kondisi yang dihadapi.

Kedua, hubungan dan kepercayaan, yang dalam konteks IP4T-Partisipatif, hubungan yang baik antar *stakeholders* akan memudahkan terjadinya: (1) proses saling mengenal satu sama lain, sehingga masing-masing pihak dapat mengetahui perannya masing-masing; (2) proses saling mempengaruhi satu sama lain, sehingga peran yang dijalankan masing-masing dapat optimal dalam berkontribusi; dan (3) proses saling bergantung satu sama lain, sehingga terbentuk jalinan dan solidaritas yang kuat antar *stakeholders*.

Sementara itu, kepercayaan dibangun antar *stakeholders* untuk memperkokoh kerjasama dan sinergitas dalam pelaksanaan IP4T-Partisipatif. Sebagai contoh, Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun memiliki kepercayaan yang tinggi pada segenap *stakeholders*, terutama dalam hal dukungan dan kesediaan berpartisipasi dalam pelaksanaan IP4T-Partisipatif. Kepercayaan ini relevan dengan harapan, tumpuan, dan keyakinan Pemerintah Desa, bahwa pelaksanaan IP4T-Partisipatif sejalan dengan kepentingannya. Sementara itu, Bhabinkamtibmas dan Babinsa bersedia untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan IP4T-Partisipatif, karena relevan dengan upaya mencegah konflik, dan sengketa di bidang pertanahan, yang pada akhirnya bermuara pada terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat.

Ketiga, isi nilai-nilai pertanahan, yaitu hal-hal yang dianggap benar, baik dan pantas dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun berupaya menyampaikan nilai-nilai pertanahan yang terkait dengan IP4T, yaitu: (1) Penghormatan terhadap alat bukti atau dokumen pemilikan dan penguasaan tanah, yang wujudnya berupa proses pemeriksaan berkas dan penelitian data yuridis. (2) Penghormatan terhadap fakta lapangan, yang wujudnya berupa proses pemeriksaan lapangan tentang kebenaran data yuridis dan pengukuran bidang tanah untuk

mengumpulkan data fisik. (3) Penghormatan terhadap hak pihak lain yang terkait dengan suatu bidang tanah, yang wujudnya berupa proses pengumuman data fisik dan data yuridis. (4) Penghormatan terhadap proses administrasi, yang wujudnya berupa proses pembukuan hak dan penerbitan sertipikat hak atas tanah. (5) Penghormatan terhadap pemegang hak atas tanah, yang wujudnya berupa proses penyerahan sertipikat hak atas tanah kepada yang berhak.

D. Kendala dan Kegiatan Pasca *Participatory Mapping*

1. Kendala *Participatory Mapping*

Kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun dalam pelaksanaan *participatory mapping*, sebagai berikut: **Pertama**, kendala peta kerja, ketika citra satelit beresolusi 0,3m tidak didapatkan dan kemudian diganti dengan citra satelit beresolusi 0,7m. **Kedua**, kendala pelatihan, ketika rencana pelatihan bagi 1.500 orang perangkat desa, atas saran Kejaksaan Negeri Kabupaten Madiun, tidak dapat dilaksanakan dan kemudian diganti dengan workshop selama 2 hari.

2. Kegiatan Pasca *Participatory Mapping*

Kegiatan yang dilakukan oleh masing-masing *stakeholder* pasca *participatory mapping*, sebagai berikut: **Pertama**, dalam konteks *land values* atau penilaian tanah, Bapenda (Badan Pendapatan Daerah) Kabupaten Madiun menggunakan data dan peta IP4T-Partisipatif, untuk menetapkan nilai tanah dan zona nilai tanah secara tepat (obyektif, aktual, dan faktual); **Kedua**, dalam konteks *land use* atau penatagunaan tanah, Bappeda dan Dinas PUPR (Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang) Kabupaten Madiun menggunakan data dan peta IP4T-Partisipatif, untuk melakukan penataan ruang dan penatagunaan tanah secara obyektif sesuai dengan kebutuhan dan dinamika masyarakat Kabupaten Madiun; **Ketiga**, dalam konteks *land development*, Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kabupaten Madiun menggunakan data dan peta IP4T-Partisipatif, untuk membangun basis data bidang tanah, yang digunakan sebagai dasar pemberian izin dan pengelolaan penanaman modal di Kabupaten Madiun; **Keempat**, dalam konteks *land registration* atau pendaftaran tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun menggunakan data dan peta IP4T-Partisipatif, untuk mendukung pelaksanaan PTSL.

E. Penutup

1. Kesimpulan

Issue penting berupa kemanfaatan IP4T, ternyata memiliki akar masalah berupa keterbatasan sumberdaya manusia dan keterbatasan dana, sehingga pilihan kebijakan alternatif yang tersedia adalah pelibatan partisipasi masyarakat (*stakeholders*). Oleh karena itu, IP4T-Partisipatif perlu dilaksanakan di seluruh Indonesia, agar peta dan datanya dapat digunakan sebagai peta kerja dan data dalam pelaksanaan PTSL.

2. Saran

IP4T-Partisipatif yang diinisiasi Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun telah mendapat dukungan dari Pemerintah dan masyarakat Kabupaten Madiun, namun kegiatan ini tetap membutuhkan dukungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, sebagai berikut: **Pertama**, perlu kerjasama Kementerian Agraria dan Tata

Ruang/Badan Pertanahan Nasional dengan LAPAN dalam penyediaan citra satelit resolusi tinggi sebagai peta kerja IP4T-Partisipatif, terutama bila IP4T-Partisipatif akan dilaksanakan di seluruh Indonesia. **Kedua**, perlu kerjasama Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dengan ISI dalam pelatihan *participatory mapping* pada kegiatan IP4T-Partisipatif, terutama bila IP4T-Partisipatif akan dilaksanakan di seluruh Indonesia. **Ketiga**, perlu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang menetapkan, bahwa: (1) penarikan batas bidang tanah pada IP4T-Partisipatif dilakukan secara *general boundary*; (2) penarikan batas bidang tanah pada PTSL bila tidak memungkinkan dilakukan secara *fix boundary*, dapat dilakukan secara *topological boundary*; (3) *topological boundary*, adalah garis batas yang ditetapkan tidak secara rigid (kaku), agar batas dapat direvisi sesuai perubahan yang terjadi pada bidang tanah. **Keempat**, perlu dukungan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, untuk menerapkan konsep *hybrid* antara IP4T dengan PTSL, yaitu ketika: (1) diwujudkan desa lengkap melalui IP4T; dan selanjutnya (2) di desa lengkap tersebut bidang-bidang tanahnya disertipikasi melalui PTSL. **Kelima**, perlu dorongan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional kepada kepala kantor pertanahan di seluruh Indonesia, untuk membangun komunikasi dan hubungan yang sinergik dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, terutama bila IP4T-Partisipatif akan dilaksanakan di seluruh Indonesia.

D A F T A R P U S T A K A

- Agusta, Ivanovich, 2008, Resensi Buku: Teori Kekuasaan, Teori Sosial, dan Ilmuwan Sosial, *Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia*, Volume 2, Agustus, 2008.
- Azwar, Saifuddin, 1998, *Metode Penelitian*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Berger, Jonah, 2011, *Arousal Increases Social Transmission of Information*, University of Pennsylvania.
- BPN, 2018, Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun Pilot Project IP4T, Diunduh dari bpn.go.id/ pada tanggal 7 Maret, pukul 22.02 WIB.
- Chen Zhongtai, Maning, Wang Xiaohuan, and Shi Xiuqing, 2015, Key Nodes Indentify in The Peasants Social Network Based on Structural Hole Theory, *International Journal of Hybrid Information Technology*. Volume 8, No.4 (2015), pp.251-258.
- Dahl, Robert A, 1957, *The Concept of Power*, Yale University.
- Eerkens, Jelmer W. and Carl P. Lipo, 2007, *Cultural Transmission Theory and The Archaeological Record: Providing Context to Understanding Variation and Temporal Changes in Material Culture*, Springer Science Business Media.
- Eriksson, Kimmo and Julie C, Coultas, 2005, *Theory of Conformist Social Learning*, Vasteras (Sweden), Malardalen University.
- Febriyanti, Ainun Dita dan Putu Gede Ariastita, 2013, Optimasi Penggunaan Lahan Perkotaan di Kawasan Perkotaan Mejayan Kabupaten Madiun, *Jurnal Teknik*, Volume 2, Nomor 2, halaman 123-128.

- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany, 2011, *Land Use Planning: Concept, Tools and Applications*, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- Innah, Henry Silka. (et.al.), 2012, Peran Dinamika Jejaring Aktor Dalam Reforestasi di Papua, *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan*, Volume 9 Nomor 2 Juni 2012.
- Justice and Environmental Organizations, 2013, *Public Participation in Spatial Planning Procedures*, European Network of Environmental Law Organizations.
- Kashima, Yoshihisa, (et.al.), 2012, *Social Transmission of Cultural Practices and Implicit Attitudes*, University of Melbourne.
- Marseto, 2013, Model Pemetaan Potensi Sektor Ekonomi di Kabupaten Madiun, Surabaya, UPN Veteran Jatim.
- Moleong, Lexy J, 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Moncrieffe, Joy M, 2004, *Power Relations, Inequality, and Poverty*, London, Overseas Development Institute.
- Muhajir, Noeng. 1998, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta, Rake Sarasin.
- Murphy, Jeannine, 2007, *The Individual Versus The Institution: Analysis of Power Relation in Irish Society*, Waterford Institute of Technology.
- Nusantara News, 2018, Pelantikan Tim Pelaksana IP4T Partisipatif Dihadiri Ribuan Pejabat, Diunduh dari nusantaraneews.co/ pada tanggal 23 Februari 2018, pukul 21.37 WIB.
- Solo Pos, 2018, Wow, Inovasi IP4T Partisipatif Kabupaten Madiun Jadi Percontohan Nasional, Diunduh dari solopos.com/ pada Hari Rabu, tanggal 7 Maret 2018, pukul 23.05 WIB.
- Sommers, S. Mthethwa. 2014, *Narratives of Social Justice Educators*, Springer Briefs in Education.
- Sutawijaya, Adrian, 2004, Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) PBB Di Kota Semarang, *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Volume 9 No.1, halaman 65-78.
- Thomas, Linda. (et.al.), 2004, *Language, Society, and Power: An Introduction*, New York, Roudledge.
- Triawan, 2016, Analisis Perkembangan dan Daya Dukung Wilayah Untuk Evaluasi Penentuan Pusat Pemerintahan Kabupaten Madiun, Provinsi Jawa Timur 2005-2014, Surakarta, Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Wengert, Norman, 1976, Citizen Participation: Practice In Search Of A Theory, *Natural Resources Journal*, Volume: 16, Halaman: 23-40.
- Wilcox, David, 1994, *Community Participation and Empowerment: Putting Theory into Practice*. London, Joseph Rowntree Foundation.