

Jalan Penyelesaian Persoalan Agraria:

Tanah Bekas Hak, Pengakuan Hukum Adat,
Penataan Tanah Batam, Percepatan Pendaftaran Tanah,
dan Integrasi Tata Ruang
(HASIL PENELITIAN SISTEMATIS 2016)

PENULIS:

Tim Peneliti Sistematis 2016

PENYUNTING:

M. Nazir Salim

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)

Bekerja sama dengan

STPN Press, 2016

JALAN PENYELESAIAN PERSOALAN AGRARIA:
(Tanah Bekas Hak, Pengakuan Hukum Tanah Adat, Penataan Tanah Batam, Percepatan Pendaftaran Tanah,
dan Integrasi Tata Ruang)
(Hasil Penelitian Sistematis 2016)
©PPPM STPN

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

Bekerja sama dengan

STPN Press, Desember 2016
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239
Faxes: (0274) 587138
Website: www.pppm.stpn.ac.id
E-mail: stpn.press@yahoo.co.id

Penulis: Tim Peneliti Sistematis STPN 2016
Penyunting: M. Nazir Salim
Layout: kaf ka
Disain Cover: la iq

JALAN PENYELESAIAN PERSOALAN AGRARIA:
(Tanah Bekas Hak, Pengakuan Hukum Tanah Adat, Penataan Tanah Batam, Percepatan Pendaftaran Tanah, dan
Integrasi Tata Ruang)
(Hasil Penelitian Sistematis 2016)
STPN Press, 2016
xvi + 208 hlm.: 15 x 23 cm
ISBN: 978602789432-6

**Tidak diperjualbelikan
diperbanyak untuk
kepentingan pendidikan
dan kalangan sendiri**



EVALUASI PROSES PENDAFTARAN TANAH DALAM RANGKA PERCEPATAN PENDAFTARAN TANAH

Muh Arif Suhattanto

Suharno

Haryo Budhiawan,

A. Latar Belakang

Berdasarkan data yang diperoleh dari Direktorat Pengukuran dan Pemetaan Dasar yang dikemukakan oleh Widiyanto (2015), kondisi bidang-bidang tanah yang terdapat di Indonesia adalah sebagai berikut:

- Jumlah bidang tanah : 90.622.503 Bidang
- Jumlah bidang tanah yang telah terdaftar : 35.789.766 Bidang
- Jumlah bidang tanah yang belum terdaftar : 54.832.737 Bidang

Mengingat banyaknya bidang tanah yang belum terdaftar, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN mengambil kebijakan untuk melakukan percepatan Proses Pendaftaran Tanah. Dalam hal ini strategi Proses Pendaftaran Tanah yang diterapkan di Indonesia terdiri dari 2 pola pendaftaran tanah yaitu pendaftaran tanah sporadik dan pendaftaran tanah sistematis. Pendaftaran Tanah sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertamakali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Sedangkan pendaftaran tanah Sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan (Indonesia, 1997). Namun seperti ditunjukkan data-data diatas hasil dari penerapan 2 pola Pendaftaran masih belum memuaskan sehingga Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN merasa perlu untuk mengambil kebijakan-kebijakan untuk lebih mempercepat Proses Pendaftaran Tanah.

Tentu saja kebijakan tersebut patut didukung dengan sebuah evaluasi terhadap proses Pendaftaran Tanah yang sudah berjalan di Indonesia. Kecilnya presentase data spasial yang sudah terpetakan tentu saja harus dipertimbangkan dalam implementasi program percepatan tersebut dikarenakan percepatan juga harus berbanding lurus dengan kualitas data pertanahan yang dihasilkan. Proses evaluasi perlu dilakukan supaya kebijakan-kebijakan yang diambil bukan hanya kebijakan-kebijakan parsial namun diupayakan menjadi kebijakan yang menyeluruh sehingga tujuan pendaftaran tanah dapat tercapai dengan baik.

B. Pendaftaran Tanah di Indonesia

Menurut Henssen (1995) Pendaftaran tanah dan kadaster merupakan pelengkap satu sama lain, pendaftaran tanah menitikberatkan pada hubungan antara subjek hak dan hak sedangkan kadaster menitikberatkan pada hubungan hak dan objek hak, dengan kata lain pendaftaran tanah menjawab pertanyaan siapa dan bagaimana sedangkan kadaster menjawab pertanyaan dimana dan berapa banyak. Namun demikian seiring dengan perkembangan Teknologi Informasi dimana pada jaman dahulu pendaftaran tanah dan kadaster dikelola terpisah pada daftar dan peta-peta, kadaster terkini memanfaatkan komputer dan aplikasinya dengan mengelola ke dua data tersebut dalam sebuah database yang terintegrasi.

UN-ECE Guidelines on Land Administration mengganti istilah kadaster dengan administrasi pertanahan yang memperluas pengertian kadaster yang definisinya adalah proses untuk menentukan, mengumpulkan dan menggunakan informasi tentang kepemilikan, nilai, dan penggunaan tanah dalam rangka menerapkan kebijakan manajemen pertanahan. Perluasan makna tersebut merupakan hasil dari kemajuan teknologi Informasi yang pesat dalam mengelola data dan informasi pertanahan yang tentu saja sangat mendukung negara-negara berkembang untuk dapat mempercepat transisi ekonomi melalui proses pendaftaran tanah. Pergeseran makna tersebut tidak mengkotakkan pendaftaran tanah yang berbasis hak, nilai tanah ataupun penggunaan tanah namun secara lebih luas menggunakan

informasi yang ada untuk membantu reformasi pertanahan di negara berkembang (Enemark, 2010).

Dalam sebuah sistem Kadaster pelaku utama di lapangan adalah Surveyor Kadaster, dengan fungsi utamanya adalah menyediakan data-data yang berhubungan dengan informasi spasial ke pengguna dalam hal ini masyarakat. Surveyor Kadastral sebagai ujung tombak pengumpulan data-data kadaster yang merupakan pelengkap dari sistem Pendaftaran Tanah memainkan peran yang sangat penting dalam keberhasilan sistem Pendaftaran Tanah. Di beberapa negara maju seperti halnya negara-negara di Uni Eropa, Australia dan Asia penggunaan Surveyor Kadastral Swasta dalam pengukuran sudah merupakan sesuatu yang jamak untuk membantu pekerjaan Surveyor Kadaster pemerintah. Sebagai contoh di Eropa terdapat organisasi bernama Geometer Europas yang merupakan sebuah organisasi profesi bagian dari CLGE atau Asosiasi Surveyor Kadastral Eropa, yang beranggotakani Surveyor Kadastral Pemerintah maupun Surveyor Kadastral Swasta. Menurut publikasi yang diterbitkan oleh Organisasi tersebut terdapat beberapa keuntungan dengan melibatkan penggunaan Surveyor Kadastral Swasta dalam pengukuran kadaster. Keuntungan tersebut bisa dilihat dari dua hal yaitu:

- a) Keuntungan secara ekonomi, Birokrasi menjadi lebih ramping karena pemerintah mempekerjakan lebih sedikit orang dan layanan yang diberikan oleh surveyor swasta sesuai dengan harga pasar karena surveyor swasta selalu berkompetisi dalam melakukan pelayanan.
- b) Keuntungan sosial, pemerintah tidak terlalu terlibat lagi dalam sengketa pertanahan karena surveyor swasta diberikan tanggungjawab dalam menangani permasalahan pengukuran bidang tanah (Europas, 2006).

Di Indonesia pemberdayaan pihak swasta dalam proses pendaftaran tanah dimulai sejak dikeluarkannya Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Surveyor Berlisensi dan Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 1998 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Surveyor

Berlisensi. Peraturan tersebut mempunyai tujuan untuk semakin melibatkan Surveyor Swasta atau dikenal dengan Surveyor Berlisensi untuk aktif berperan dalam pekerjaan-pekerjaan pengukuran kadaster sehingga semakin mempercepat pelayanan pendaftaran tanah di Indonesia. Setelah melalui kurun waktu 15 tahun Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 diubah menjadi Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2013.

Namun demikian, ditilik dari kualitas data pertanahan terutama jumlah bidang yang bisa dipertanggungjawabkan kualitas data spasialnya, bisa diasumsikan bahwa ada terdapat kesalahan dalam pelaksanaan etika surveyor terutama dalam pertanggungjawaban terhadap hasil pekerjaan. Hal tersebut tentu saja harus menjadi perhatian yang serius dalam kaitannya dengan pemberdayaan Surveyor Berlisensi. Penegakan etika surveyor baik Surveyor Berlisensi maupun Surveyor Pemerintah harus menjadi sesuatu yang tidak bisa ditawar. Ketakutan Kantor Pertanahan terhadap kualitas data dan pertanggung jawaban data kadaster yang dihasilkan oleh Surveyor Berlisensi menjadi sebab kurang berkembangnya pemberdayaan Surveyor Berlisensi di Indonesia. Alasan-alasan lain dari tidak berkembangnya profesi Surveyor Berlisensi dikemukakan oleh Widiyanto (2015) bahwa Peraturan Kepala BPN No. 9 Tahun 2013 dirasa belum optimal dikarenakan surveyor berlisensi hanya mendapatkan pekerjaan berdasarkan penugasan dari Kantor Pertanahan dan tidak diperbolehkan menerima pekerjaan langsung dari masyarakat. Terkait dengan hal tersebut, penghasilan Surveyor Berlisensi pun juga dirasa tidak memadai karena dianalogikan statusnya sama dengan petugas ukur PNS sehingga penghasilan yang didapatkan relatif kecil dibandingkan dengan profesi surveyor di bidang lain. Dalam pelaksanaan kegiatan pengukuran dan pemetaan oleh Surveyor Berlisensi saat ini juga terjadi ketidakjelasan dalam tata usaha pengukuran dan Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan.

Selain Sumber Daya Manusia yang digunakan dalam proses pengumpulan data terdapat komponen yang tidak kurang penting yaitu Sistem Manajemen Data Pertanahan (SMDP). Dengan semakin majunya Teknologi Informasi, SMDP yang dahulu dikelola secara

manual pada masa sekarang sudah harus dikelola dengan Teknologi Digital mengingat semakin kompleks dan banyaknya data yang harus dikelola. Dalam menyikapi perkembangan Teknologi Informasi dalam pengelolaan data kadaster kelompok kerja 7.1 dari Komisi 7 FIG (*International Federation of Surveyors*) pada tahun 1994 mengeluarkan 6 pernyataan yang merupakan visi dan misi kadaster di seluruh dunia yang dikenal dengan visi Kadaster 2014 (FIG, 1998), yang bertujuan untuk:

- Merefleksikan perkembangan masa depan kadaster
- Mengevaluasi tren dalam kadaster dan menghasilkan visi di mana sistem kadaster akan ke depan dua puluh tahun lagi
- Menunjukkan bagaimana perubahan tersebut akan dicapai dan menjelaskan teknologi yang akan digunakan dalam melaksanakan perubahan ini

Dalam 6 pernyataan tersebut muatan yang sangat penting yang perlu digarisbawahi adalah pengelolaan data-data kadaster dengan cara-cara manual sudah tidak efisien lagi sehingga implementasi Teknologi Informasi untuk mendukung kadaster merupakan sesuatu yang wajib dilakukan.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN yang merupakan lembaga pemerintah yang mempunyai amanat dalam melakukan proses pendaftaran tanah dan kadaster tentu saja sangat berkepentingan dalam melaksanakan visi dan misi yang tertuang dalam kadaster 2014 tersebut. Selama kurun waktu dari tahun 1994 sampai dengan 2014 seiring dengan waktu pencapaian visi yang terdapat dalam pernyataan kadaster 2014, BPN telah melakukan pengembangan-pengembangan teknologi dengan proyek-proyek berbasis Teknologi Informasi dalam rangka mengembangkan Sistem Informasi Pertanahan di Indonesia. Proyek Komputerisasi Pelayanan Pertanahan pertamakali diluncurkan pada tahun 1997 melalui proyek yang bernama *Land Office Computerization* (LOC) phase pertama dilanjutkan dengan phase 2A pada tahun 1999 yang diikuti oleh 38 Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia terutama Kantor Pertanahan di Pusat Pemerintahan yaitu di DKI Jakarta (HAROEN et al., 2004). Proyek-proyek berbasis Teknologi Informasi untuk meningkatkan proses pelayanan pertanahan tersebut berlangsung hingga saat ini dimana LOC yang merupakan proyek awal komputerisasi pelayanan

pertanahan berubah nama menjadi Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP).

Sebagai sebuah proyek terpadu penggunaan Teknologi Informasi untuk pelayanan pertanahan selama lebih kurang 2 dasawarsa tentunya diharapkan proyek tersebut dapat memberikan manfaat kepada *stake holders* pertanahan baik itu di dalam internal BPN sendiri maupun masyarakat sebagai pengguna informasi dan penerima manfaat pelayanan pertanahan. Hal tersebut sejalan dengan visi kadaster 2014 dimana dengan penggunaan Teknologi Informasi dalam proses kadaster maka masyarakat akan mendapatkan informasi yang lengkap dan akurat terhadap data-data pertanahan.

Pemilihan dan investasi teknologi dalam pengembangan pelayanan Komputerisasi Kantor Pertanahan harus berfokus kepada pendekatan tepat guna yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat terkini dan bisa dikembangkan secara bertahap dari waktu ke waktu. Menurut ENEMARK et al. (2014) pendekatan tepat guna tersebut meliputi:

- Pendekatan yang fleksibel dalam perolehan data dan dapat digunakan untuk berbagai penggunaan dan bidang pekerjaan
- Mempunyai cakupan yang sesuai dengan kebutuhan dalam rangka pemberian hak atas tanah
- Mempunyai pendekatan partisipatoris dalam perolehan dan penggunaan data untuk memfasilitasi partisipasi masyarakat
- Dapat terjangkau dalam segi pembiayaan baik untuk pemerintah dalam menerapkannya maupun masyarakat dalam menggunakannya
- Informasinya terpercaya dan berkualitas dan selalu *up to date*
- Pembangunan sistem dapat dilakukan dalam jangka waktu singkat dengan menggunakan sumberdaya yang ada.
- Dapat di *upgrade* dengan melakukan perbaikan bertahap dari waktu ke waktu dalam memenuhi kebutuhan sosial dan perkembangan hukum terkait serta pendanaan yang tersedia

C. Metode Evaluasi Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia

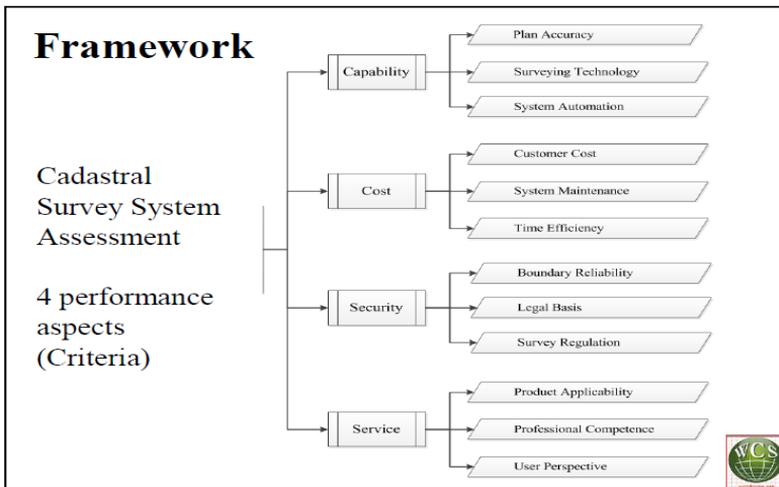
Untuk mengevaluasi Sistem Pendaftaran Tanah, sistem kadaster mendapatkan bobot yang besar dikarenakan informasi pertanahan yang berbasis bidang hanya bisa didapatkan secara efektif dan efisien

jika Sistem Kadaster yang dijalankan memenuhi kebutuhan dari masyarakat. Berdasarkan Navratil and Frank (2004) sistem kadaster harus mempunyai 2 unsur demi untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yaitu

- *Simplicity* (Simpel/sederhana): Proses yang ada harus tidak berbelit-belit dan memakan waktu
- *Reliability* (data yang valid): informasi yang didapat dari proses yang ada harus valid dan tidak mengandung kesalahan, jika informasi yang diberikan salah maka akan menurunkan tingkat kepercayaan dari konsumen.

Dalam menilai apakah sebuah sistem pelayanan sudah berkualitas sesuai kebutuhan atau belum dapat diketahui dengan melakukan analisa yang berhubungan dengan harapan pelanggan, persepsi manajemen, kualitas pelayanan, dan apa yang dirasakan customer. Secara mendetail Zeithaml et al. (1990) kesenjangan-kesenjangan tersebut salah satunya terjadi dikarenakan selisih antara harapan pelanggan dengan persepsi manajemen, Hal tersebut dikarenakan kurang dilakukannya survey akan kebutuhan pasar dan kurang terjadinya komunikasi dengan penyedia layanan.

Kegiatan pengumpulan dan pengelolaan data-data kadaster dapat dievaluasi dengan kerangka pemikiran sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka penilaian kinerja sistem survei Kadaster (Zhang and Tang, 2015)

Performance sebuah Sistem Kadaster dapat dinilai dari 4 kriteria yaitu: Kapabilitas, Biaya yang diperlukan untuk mengakses sistem, Jaminan Kepastian hukum atas tanah, dan pelayanan untuk mendapatkan data-data pertanahan.

Dalam rangka Administrasi Pertanahan di dunia internasional juga berkembang tentang istilah *Fit For Purpose Land Administration*. Istilah ini diperkenalkan oleh FIG atau International Federation of Surveyor untuk menjawab isu tentang pembangunan dan pengembangan administrasi pertanahan yang secara mendasar adalah *fit for purpose* atau dalam pemaknaan penulis merupakan administrasi pertanahan yang tepat guna, yang tidak hanya menggunakan solusi teknologi paling baru untuk menghasilkan data pengukuran yang teliti. Tepat guna disini bisa diartikan sesuai dengan karakteristik setiap negara dimana negara-negara berkembang mempunyai karakteristik yang lebih heterogen dengan masih terdapatnya kesenjangan ekonomi antara kaya dan miskin yang tinggi dibandingkan negara maju yang sudah mapan. Dalam hal ini sesuai kutipan dari FIG (2015) konsep *fit and purpose* memberikan elemen-elemen pendekatan dalam metode pendaftaran tanah yang *pro poor* atau berpihak pada kalangan ekonomi lemah yaitu:

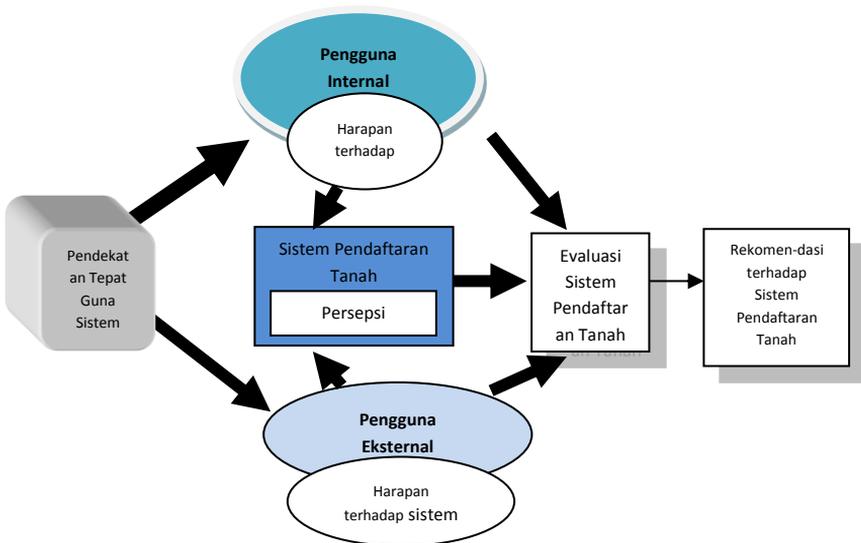
1. fleksibel dalam pengumpulan data spasial untuk menyediakan data untuk berbagai kebutuhan;
2. mencakup semua hak atas tanah;
3. partisipatoris dalam pendekatan pengumpulan data dengan menggunakan bantuan komunitas;
4. terjangkau untuk pemerintah dalam menjalankan serta untuk masyarakat dalam menggunakannya;
5. terpercaya dalam hal informasi yang diberikan dan selalu *up to date*;
6. dapat dicapai penerapan sistem pada periode waktu yang singkat dan dengan sumber daya yang ada;
7. bisa dilakukan *upgrade* atau peningkatan sistem untuk menyikapi kebutuhan sosial, legal dan kesempatan ekonomi.

Sedangkan dalam hal pengumpulan data *fit for purpose* menggunakan 4 prinsip yaitu:

1. menggunakan *General Boundary* dibandingkan *Fixed Boundary*;

2. menggunakan Pemotretan udara daripada metode survey teristris;
3. ketelitian tergantung pada tujuan dibandingkan pada standar teknis
4. kesempatan untuk melakukan update dan upgrade

Dalam konteks pendaftaran tanah di Indonesia konsep-konsep FFP bisa dijadikan acuan dalam usaha untuk mempercepat proses pendaftaran tanah.



Gambar 2. Metode Evaluasi existing sistem

Dalam hal ini mengikuti syarat-syarat yang diberikan untuk sebuah sistem pertanahan yang tepat guna maka variabel yang akan dinilai disusun sesuai tabel dibawah ini:

Tabel 1: Variabel Penilaian Sistem Pendaftaran Tanah

No	Aspek Yang dinilai
Pengguna Sistem Internal	
	Kemampuan dalam kecepatan pengembangan sistem sesuai dinamika yang berkembang
	Kelengkapan prosedur pelayanan pertanahan dalam sistem
	Kemudahan dalam menjalankan sistem
	Kemampuan Sistem dalam membantu kecepatan pelayanan

	Kemampuan sistem dalam membantu pengambilan kebijakan
	Kemampuan sistem dalam merecord data kadastral secara lengkap
Pengguna Sistem Eksternal	
	Ketepatan jangka waktu pelayanan sesuai SOP
	Kesesuaian biaya pelayanan dengan efektifitas pelayanan yang diberikan
	Kemampuan sistem dalam memfasilitasi feed back dari masyarakat
	Kelengkapan Informasi pertanahan untuk berbagai keperluan yang terkait dengan pertanahan
	Keterpercayaan informasi yang diberikan / Jaminan Kepastian terhadap Data Pertanahan
	Kemutakhiran informasi yang diberikan
	Kualitas atas informasi yang diberikan

Sampel yang diambil dalam penelitian ini mencakup 3 lokasi yaitu Kanwil Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Jawa Timur, Kantor Pertanahan Surabaya I dan Kantor Pertanahan Jombang. Di Kanwil Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN peneliti melakukan wawancara dengan pejabat dan pegawai terkait dengan usaha Percepatan Pendaftaran Tanah, Pejabat yang diwawancarai adalah Kabag Tata Usaha, Kabid SPP dan Kasi Pengukuran.

Di Kantah Surabaya I dilakukan wawancara dengan Kasi HTPT Kasi SPP dan Petugas Ukur. Di kantah ini juga disebarakan angket yang berisi tentang pelaksanaan pendaftaran tanah ditinjau dari sudut pandang internal yaitu pegawai BPN dan sudut pandang *customer* yaitu Pemohon yang ada di kantor pertanahan Surabaya I.

Di Kantah Jombang peneliti melakukan wawancara dengan Kasi HTPT dan Kasubsi Pengukuran serta Petugas Ukur berhubung sebagian besar pejabat-pejabat terkait sedang melaksanakan tugas di luar provinsi. untuk memperoleh informasi tentang pelaksanaan pendaftaran tanah di kantah jombang serta usaha-usaha yang telah dilakukan demi percepatan pendaftaran tanah. Peneliti juga menyebarkan angket serupa dengan yang dilakukan di kantah Surabaya I.

Secara garis besar terdapat masukan-masukan yang cukup berarti terutama dari kantah Surabaya I dalam usahanya melakukan percepatan Pendaftaran tanah. Namun demikian terdapat beberapa kendala yang paut untuk menjadi perhatian dalam Percepatan

tersebut, antara lain: perlu adanya sinkronisasi peraturan terkait pendaftaran tanah, kejelasan peraturan-peraturan sehingga tidak multitafsir, serta perbaikan administrasi penganggaran dan SDM yang bisa mendukung untuk penggunaan pihak ketiga dalam survey pengukuran dan pemetaan.

D. Faktor –Faktor Internal yang mempengaruhi Proses Pendaftaran Tanah di Lingkungan Kanwil Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN

1. Faktor Infrastruktur Spasial

Dari wawancara yang dilakukukan kendala dalam pengumpulan data spasial adalah terdapatnya prosedur kontradiktur delimitasi yang mengakibatkan proses pengukuran bidang tanah menjadi lebih lama. Hal tersebut dikarenakan petugas ukur harus menghadirkan tetangga yang bersebelahan untuk menandatangani Gambar Ukur sebagai bagian dari asas kontradiktur delimitasi. Kantah Surabaya I dalam hal ini menyikapi permasalahan tersebut dengan mensyaratkan Gambar Ukur yang sudah ditandatangani pihak-pihak yang berbatasan sebagai syarat permohonan pengukuran. Terobosan tersebut dapat mempercepat proses pengukuran karena tanggung jawab kontradiktur/ persetujuan batas ada pada pemohon.

SDM pengukuran juga menjadi perhatian utama untuk melaksanakan percepatan pendaftaran tanah karena dari tahun ke tahun jumlah PNS juru ukur semakin berkurang. Dengan adanya peraturan yang mendorong peran dan keterlibatkan petugas ukur swasta dalam membantu pengukuran kadastral di BPN maka harus ditindaklanjuti dengan perubahan struktur penganggaran serta standar teknis untuk melakukan supervisi terhadap hasil pekerjaan pengukuran swasta tersebut dikarenakan struktur penganggaran di BPN masih belum mengakomodasi peran swasta untuk membantu pengukuran serta terdapatnya masalah kualitas hasil pengukuran swasta yang terjadi pada beberapa proyek pendaftaran tanah sistematis.

2. Faktor Legal

Aspek hukum merupakan tujuan utama dari sertipikat hak atas tanah, dimana masyarakat perlu suatu legalitas atas kepemilikan

tanahnya untuk tujuan keamanan karena tanah adalah asset yang nilainya selalu meningkat dan suatu obyek yang rawan sengketa. Arti penting pensertipikatan tanah adalah dalam rangka memberikan kejelasan dan kepastian hukum kepemilikan tanah, arti penting ini berkaitan dengan kemanfaatannya.

Masyarakat perkotaan lebih mengerti aspek kondisi fisik tanah itu sendiri (seperti berapa luasnya) dibandingkan dengan aspek penguasaan/pemilikan tanah (seperti siapa pemiliknya). Sebaliknya masyarakat pedesaan lebih mengerti aspek penguasaan/pemilikan tanah (seperti siapa pemiliknya) dibandingkan dengan kondisi fisik tanah itu sendiri (seperti berapa luasnya). Keterangan tentang kondisi fisik dan yuridis bidang tanah merupakan dasar dalam memperkuat kepastian hukum hak milik atas tanah (Tim Peneliti Puslitbang, 2005).

E. Faktor –Faktor Eksternal yang mempengaruhi Proses Pendaftaran Tanah di Lokasi Penelitian

1. Faktor Sosial

Aspek sosial merupakan aspek yang dipengaruhi oleh tingkat pendidikan masyarakat, pendidikan ini dipengaruhi pengetahuan yang diperoleh oleh masyarakat baik melalui jenjang pendidikan atau diperoleh secara otodidak. Hal ini dipengaruhi juga oleh pengalaman individu. Makin banyak pengalaman seseorang maka pengetahuannya semakin besar, karena mereka belajar dari pengalaman. Demikian juga dengan tingkat pendidikan seseorang, semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang maka wawasannya semakin luas.

Partisipasi dalam hal pertanahan terkait dengan tingkat intelektualitas masyarakat adalah isu yang terangkat dari fenomena empiris dimana ada indikasi bahwa kelompok masyarakat yang aktif terlibat dalam kegiatan pertanahan adalah mereka yang terdidik atau paling tidak buta aksara. Adapun bentuk partisipasi dari isu ini terlihat pada bidang pendaftaran tanah dan sertipikasi tanah. Hal ini dapat dipahami bahwa pengurusan pendaftaran tanah khususnya sporadis membutuhkan pengetahuan, kesadaran, dan keberanian untuk mengurusnya karena berhubungan dengan birokrasi dan prosedur yang tidak sederhana.

Pengetahuan disini berkaitan dengan keluasan wawasan, penguasaan dan pemahaman masalah administratif berkaitan dengan pertanahan. Kesadaran biasanya sebagai bentuk sikap yang mengarah pada tindakan riil, sedangkan keberanian adalah menyangkut keberanian dalam pengurusan ke kantor-kantor atau instansi yang biasanya bagi orang-orang yang tidak berpendidikan merupakan suatu hal yang menakutkan atau paling tidak mereka enggan (Tim Peneliti Puslitbang BPN, 2005).

Pendidikan masyarakat yang relatif masih rendah sehingga mereka kurang mengerti maksud dan tujuan adanya program-program pemerintah yang salah satu diantaranya adalah pensertipikatan tanah, sehingga minat untuk mensertipikatkan tanahnya juga rendah.

Pada masyarakat yang relatif maju (perkotaan), pemahaman terhadap arti pentingnya sertipikat cukup baik. Hal ini ditunjukkan oleh pemanfaatan sertipikat untuk memperoleh modal atau uang melalui jaminan ke bank. Sedangkan untuk masyarakat pinggiran (desa) belum menunjukkan hal yang sama dalam arti pemahamannya sangat kurang. Kekurang pahaman ini pararel dengan pemahaman tentang proses pensertipikatan tanah baik dari segi persyaratan, prosedur dan pembiayaan. Efek selanjutnya adalah kemauan mensertipikatkan tanah juga rendah. Secara umum dapat dikatakan bahwa rendahnya pensertipikatan tanah disebabkan oleh:

- a. Manfaat sertipikat belum melekat pada diri pemilik tanah. Terdapat anggapan bahwa tanpa sertipikatpun tanahnya tidak akan berkurang nilai manfaatnya.
- b. Informasi dari orang lain bahwa mensertipikatkan tanah sesuatu pekerjaan yang "sulit, mahal, dan lama".
- c. Pensertipikatan akan dilakukan ketika ada kepentingan: waris, sengketa, jual beli dan lain-lain.
- d. Pengenaan BPHTB yang cukup tinggi mengakibatkan bahwa biaya secara keseluruhan sampai keluarnya sertipikat menjadi mahal (Tim Peneliti Puslitbang BPN, 2005).

Jadi aspek sosial dalam hal ini tingkat pendidikan sangat berpengaruh terhadap minat masyarakat untuk mensertipikatkan tanahnya.

2. Faktor Ekonomi

Aspek ekonomi yang paling dominan adalah tingkat penghasilan atau pendapatan masyarakat selain itu pertumbuhan ekonomi suatu daerah juga berpengaruh. Pada masyarakat perkotaan dengan pekerjaan utama adalah pegawai negeri dan swasta tentunya mempunyai penghasilan yang tetap dan lebih tinggi dibandingkan masyarakat desa yang pada umumnya bekerja sebagai petani. Sehingga pada masyarakat kota sebagian besar pemenuhan kebutuhannya sudah dapat terpenuhi, sangat berbeda dengan masyarakat pedesaan yang mempunyai pendapatan rendah maka mereka merasa bahwa pensertipikatan tanah bukan merupakan kebutuhan pokok yang harus dipenuhi. Sehingga bagi masyarakat dengan tingkat pendapatan rendah dimana mereka hanya bisa memenuhi kebutuhan fisiologis merasa kurang berminat mensertipikatkan tanahnya, mengingat biayanya yang tidak murah.

Pengenaan pajak atas tanah BPHTB yang cukup tinggi menyebabkan animo masyarakat dalam mensertipikatkan tanah menjadi berkurang. Rata-rata animo masyarakat pinggiran (desa) dalam mensertipikatkan tanahnya belum setinggi di perkotaan (Tim Peneliti Puslitbang BPN, 2005).

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah ditandai dengan masuknya investor untuk menanamkan modalnya sehingga perekonomian daerah menjadi tumbuh dan berkembang. Sebagai contohnya masuknya para pengembang atau investor untuk pembangunan perumahan terutama di daerah perkotaan menyebabkan masyarakat lebih berkeinginan untuk mensertipikatkan tanahnya, selain untuk kepastian hukum juga untuk meningkatkan nilai tanahnya serta dengan sertipikat dapat memberikan manfaat terhadap kesejahteraan ekonomi (sebagai jaminan untuk memperoleh kredit sehingga bisa memajukan usaha).

3. Faktor Budaya

Aspek budaya dalam pembahasan ini adalah adanya motivasi atau kepentingan yang mempengaruhi kebutuhan untuk mensertipikatkan tanah. Partisipasi masyarakat sangat dipengaruhi oleh motif-motif atau kepentingan-kepentingan masyarakat itu sendiri. Sebagai

contoh, masyarakat akan berusaha mendaftarkan bidang tanah yang dimiliki untuk diterbitkan sertifikatnya apabila tanah tersebut akan dijual. Ini dilakukan sebab jika tanah yang dimiliki belum bersertipikat maka kemungkinan yang akan terjadi tanah tersebut tidak laku dijual atau laku dijual dengan harga relatif rendah. Oleh sebab itu mereka berupaya mendaftarkan tanah miliknya karena ada kepentingan untuk menjual tanah tersebut.

Kebalikannya adalah sikap apatis dari masyarakat yang ditunjukkan oleh anggapan dan pemahaman bahwa tanah tanpa sertipikat pun tidak mempengaruhi kuat atau lemahnya pemilikan/penguasaan tanah. Masyarakat menganggap sudah cukup aman menempati atau mengusahakan tanahnya, sehingga sertipikat tidak memberikan nilai lebih yang bermanfaat langsung kepada pemiliknya, sepanjang tidak diganggu oleh orang lain (Tim Peneliti Puslitbang BPN, 2005).

Di daerah perkotaan sertipikat sudah merupakan suatu kebutuhan. Hal ini dikarenakan tujuan pensertipikatan tanah di kota adalah untuk agunan ke bank dan untuk jual beli tanah. Sedangkan pada masyarakat pedesaan arti tanah hanyalah sebagai tanah saja tidak mempunyai arti yang lain sehingga minat masyarakat desa untuk mensertipikatkan tanahnya masih kurang.

F. Analisis SWOT untuk Mencari Strategi Perbaikan Sistem

Identifikasi terhadap hasil pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Jawa Timur telah menemukan beberapa temuan-temuan. Temuan-temuan tersebut dapat dikelompokkan menjadi 2 kategori yaitu temuan-temuan yang bersifat Internal yaitu temuan-temuan dari dalam organisasi BPN itu sendiri serta temuan-temuan yang bersifat eksternal yaitu temuan-temuan yang berasal dari lingkungan luar BPN, Berikut dapat dijelaskan temuan-temuan mana saja yang bisa dikelompokkan menjadi faktor yang menjadi kekuatan, kelaemahan, kesempatan dan ancaman.

Kekuatan-kekuatan yang berasal dari internal BPN:

- a. Lembaga Kementerian dan Agraria/ BPN mempunyai kewenangan yang besar dalam mengatur kebijakan agraria dan tata ruang.

- b. Terdapatnya Aplikasi Komputerisasi kantor Pertanahan (KKP) yang mendukung untuk pelayanan pendaftaran tanah.
- c. Tersedianya alat dan infrastruktur pengukuran yang cukup modern.
- d. Tersedianya SDM yang sesuai kompetensi.

Kelemahan-kelemahan yang berasal dari internal BPN

- a. Masih terdapat keterbatasan terkait manajemen yang meliputi: beban kerja, pola Karier, Reward dan Punishment pegawai, kemampuan SDM (Pengukuran dan Pemetaan, Yuridis, Administrasi) yang ada dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya serta ketersediaan petugas ukur dan pemetaan.
- b. Masih terdapat keterbatasan kuantitas dan kualitas sarana dan Prasarana serta Peralatan Teknis Pengukuran.
- c. Masih terdapat kelemahan Peraturan Perundang-undangan yang terkait Pendaftaran Tanah dalam menyesuaikan dinamika kondisi sosial kemasyarakatan, dalam mengatasi sengketa pertanahan, dalam melindungi Aparatur Pertanahan dalam melakukan pekerjaannya serta kelengkapan SOP yang tidak multitafsir.
- d. Sistem Aplikasi KKP yang ada masih terdapat keterbatasan dalam memberikan informasi sebagai dasar penentuan kebijakan pertanahan.
- e. Kegiatan Pengukuran dan Pemetaan Kadastral masih dilaksanakan tidak sesuai dengan konsep Pengukuran dan Pemetaan di beberapa daerah karena lemahnya SDM di bidang Survey dan Pemetaan.

Kesempatan-kesempatan yang berasal dari lingkungan luar BPN:

- a. Perkembangan Teknologi Pengukuran dan Pemetaan
- b. Konsep-konsep baru tentang administrasi pertanahan yang ditujukan untuk negara-negara berkembang khususnya konsep tentang *Fit For Purpose Cadastre*.
- c. Dukungan politik dari Pemerintah dalam hal ini Presiden untuk melakukan program percepatan Pendaftaran Tanah.

- d. Terdapat usaha untuk semakin memberdayakan Surveyor berlisensi dengan menambah kuantitas maupun perannya dalam pengukuran dan pemetaan kadastral di Indonesia.

Tantangan-tantangan yang berasal dari lingkungan luar BPN:

- a. Jangka waktu pelayanan Pendaftaran Tanah dirasa masih belum sesuai dengan SOP oleh sebagian masyarakat.
- b. Biaya pelayanan Pendaftaran Tanah masih belum sebanding dengan tingkat pelayanannya.
- c. Kemampuan Sistem dalam memfasilitasi feed back/saran/ keluhan masih dirasa kurang oleh sebagian masyarakat.
- d. Kelengkapan Informasi pertanahan masih kurang.
- e. Jaminan Kepastian dan perlindungan hukum terhadap tanah masih dirasa kurang.
- f. Kemutakhiran dan validitas informasi yang diberikan masih dirasa kurang.

Dari temuan-temuan tersebut dapat dibangun strategi-strategi dengan membandingkan antar komponen. 4 tipe strategi yang dapat diturunkan adalah sebagai berikut:

1. Strategi S-O dengan memanfaatkan kesempatan yang sesuai dengan kekuatan-kekuatan yang ada.
2. Strategi W-O yang akan mengatasi kelemahan dengan memanfaatkan kesempatan.
3. Strategi S-T yang akan menggunakan kekuatan untuk mengurangi ancaman.
4. Strategi W-T yang merupakan rencana untuk menanggulangi kelemahan dan menanggulangi ancaman-ancaman yang ada.

Kombinasi dari faktor faktor internal dan eksternal tersebut dipergunakan untuk menyusun matrik SWOT yang dapat dilihat pada lampiran 1. Dari Analisis SWOT yang telah dilakukan Strategi-strategi yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

- 1) Strategi S-O
 1. Memaksimalkan penggunaan infrastruktur Survey dan Pemetaan untuk mendukung percepatan pendaftaran tanah.
 2. Menggunakan konsep-konsep fit for purpose untuk mere-design sistem pendaftaran tanah.

3. Kerjasama dengan lembaga atau ikatan profesi surveyor dan pemetaan dalam pemberian lisensi untuk mendukung usaha percepatan pendaftaran tanah.
- 2) Strategi W-O
1. Peningkatan manajemen kantor pertanahan melalui penyusunan tipologi kantor.
 2. Penguatan bagian kepegawaian dalam mengelola SDM.
 3. Penilaian kinerja mutlak dilakukan sehingga perlu dibuatkan sebuah sistem kepegawaian yang dapat memberikan *feedback* dan evaluasi mengenai prestasi pegawai sesuai dengan beban tugas yang diperlukan dan selanjutnya dapat diberikan rewards untuk yang berprestasi dan punishment untuk yang berkinerja tidak sesuai.
 4. Menggunakan perangkat teknologi yang efektif dan efisien untuk mengatasi kurangnya SDM.
 5. Melengkapi data pertanahan dengan konsep FFP Land administration yang efektif dan disesuaikan dengan tujuan Pendaftaran Tanah serta *local wisdom*.
 6. Melakukan inventarisasi serta menata peraturan yang tumpang tindih dengan memanfaatkan dukungan politik dari Presiden.
 7. Memperjelas SOP Pendaftaran Tanah yang berorientasi kepada pengguna dan konsumen.
 8. Standard Operasional Prosedure harus mengatur secara lebih terperinci dan harus segera dilengkapi untuk menyikapi dinamika dan variasi pekerjaan surta di Kantah, Kanwil dan BPN RI.
- 3) Strategi O-T
1. Konsep FFP digunakan untuk meredesign Sistem Pendaftaran Tanah.
 2. Mengutamakan Kepentingan dan Kebutuhan Masyarakat dalam meningkatkan pelayanan Pendaftaran Tanah.

4) Strategi S-T

1. Menyingkat prosedur birokrasi pelayanan pendaftaran tanah.
2. Melakukan legalisasi aset dengan memanfaatkan FFP dengan tingkatan hak yang berbeda.
3. Melakukan pendaftaran tanah secara sistematis dan partisipatif untuk mengejar kelengkapan dan kumatahiran data.
4. Merevisi Peraturan tentang Pendaftaran Tanah yang mampu menjamin secara mutlak seseorang yang sudah mempunyai sertipikat kepemilikan tanah.
5. Meningkatkan sistem pelayanan feedback dengan menggunakan teknologi informasi yang semakin berkembang.
6. Pemberian lisensi kepada tenaga survei dan Pemetaan dan dievaluasi secara periodik untuk peningkatan penguasaan terhadap teknologi serta daya saing tenaga surta internal BPN.

5) Strategi W-T

1. Memaksimalkan SDM yang ada dari segi kuantitas dan kualitas dengan menerapkan pengelolaan/manajemen perkantoran modern.
2. Memangkas birokrasi dengan merevisi peraturan-peraturan yang menghambat pelayanan.
3. Meningkatkan kesejahteraan pegawai dengan menerapkan peataan SDM dan pemberian remunerasi sesuai beban kerja dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.
4. Sosialisasi Peraturan dan SOP Pelayanan Pendaftaran Tanah ke masyarakat dengan menggunakan media massa.

6) Strategi S-W

1. Memanfaatkan kewenangan dalam revisi peraturan yang terkait dengan administrasi pertanahan.
2. Memaksimalkan SDM yang kompeten untuk melakukan pembaharuan manajemen kantor.
3. Mengembangkan infrastruktur yang telah dibangun untuk melakukan percepatan pelayanan.

G. Rekomendasi Kebijakan

Setelah dilakukan penyusunan strategi-strategi yang sekiranya efektif untuk diambil sebagai dasar kebijakan bagaimana memperbaiki sistem pendaftaran tanah yang ada, strategi-strategi yang dihasilkan melalui analisis SWOT kemudian dapat dikelompokkan menjadi 3 kategori untuk memudahkan implementasi kebijakan-kebijakan tersebut. Kategori-kategori yang dapat disusun yaitu:

1. Kebijakan yang berhubungan dengan aspek spasial.
2. Kebijakan yang berhubungan dengan aspek legal.
3. Kebijakan yang bersifat institusional.

1. Kebijakan yang berhubungan dengan Aspek Spasial

Dengan fakta banyaknya bidang tanah yang belum terdaftar, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN saat ini mengambil kebijakan untuk melakukan percepatan proses pendaftaran tanah. Dalam hal ini strategi proses pendaftaran tanah yang diterapkan di Indonesia terdiri dari 2 pola pendaftaran tanah yaitu pendaftaran tanah sporadik dan pendaftaran tanah sistematis. Namun hasil dari penerapan 2 pola Pendaftaran tanah tersebut masih belum memuaskan sehingga Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN merasa perlu untuk mengambil kebijakan-kebijakan untuk lebih mempercepat Proses Pendaftaran Tanah.

Yang patut diperhatikan dalam usaha percepatan tersebut adalah Indonesia adalah negara berkembang dengan kondisi sosial dan geografis yang beragam. Untuk itu, Indonesia memerlukan sebuah sistem pendaftaran tanah yang mampu untuk menjadi daya dukung dalam mensejahterakan masyarakat dan meningkatkan kemampuan ekonomi masyarakat Indonesia tanpa terkecuali, pemanfaatan konsep *fit for purpose* dalam membangun sistem pendaftaran tanah Indonesia perlu untuk dipertimbangkan. Sistem Pendaftaran Tanah harus bisa menjadi alat bagi pemerintah untuk mengimplementasikan program-program pembangunan di satu sisi dan memberikan jaminan kepastian hukum serta memberikan informasi pertanahan bagi masyarakat di sisi lain sehingga efeknya adalah kemajuan dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam melakukan *redesign* Proses Pendaftaran Tanah di Indonesia, terdapat beberapa permasalahan utama yang patut dipertimbangkan antara lain sebagai berikut:

- Anggaran negara untuk proses Pendaftaran Tanah terbatas sedangkan pengukuran kadaster teliti seperti yang diterapkan di Indonesia selama ini merupakan komponen yang memakan biaya besar.
- Jumlah Petugas ukur yang terbatas sementara untuk penambahannya diperlukan biaya yang tidak sedikit.
- Luas daerah yang akan dipetakan yang besar dengan kondisi Indonesia merupakan negara kepulauan, kondisi geografis yang beragam, dengan kondisi sarana transportasi yang beragam pula.
- Banyaknya masyarakat yang masih belum tercukupi kebutuhan pokoknya sehingga tidak begitu memperhatikan untuk mengikuti proses pendaftaran tanah.
- Banyaknya daerah dengan kondisi sosial dan sistem adat yang bervariasi.
- Masih fokus pada usaha pemberian perlindungan hukum dengan pengukuran akurat dan belum memperhatikan kelengkapan informasi pertanahan yang bisa digunakan untuk pelaksanaan pembangunan maupun pihak-pihak yang membutuhkan.

Dengan kondisi-kondisi tersebut diatas perlu kiranya dilakukan langkah-langkah terobosan untuk perbaikan sistem dengan menggunakan prinsip-prinsip *fit for purpose* yaitu:

- Dengan mengingat kondisi sosial dan kebutuhan masyarakat akan proses pendaftaran tanah yang beragam, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN perlu melakukan pemilahan terhadap Objek Pendaftaran Tanah berdasarkan ketelitian data spasial yang akan didapatkan. Dengan pemilahan tersebut diharapkan besarnya faktor pembiayaan untuk pengukuran dapat ditekan. Untuk wilayah pedesaan ketelitian pengukuran bidang tanah bisa lebih rendah dibandingkan dengan daerah perkotaan, begitu juga untuk tanah-tanah adat mempunyai ketelitian lebih rendah dibandingkan individual title/freehold title (hak milik). Ketelitian tersebut dapat secara bertahap ditingkatkan berdasarkan kebutuhan.

- Menggunakan teknologi Penginderaan Jauh/Fotogrametri untuk mendapatkan data dengan skala relatif luas dan cepat dengan jumlah Sumber Daya Manusia yang mengoperasikan relatif lebih sedikit dibandingkan dengan pengukuran teristris.
- Untuk bidang-bidang tanah yang mempunyai kenampakan geografis sebagai penanda batas bidang tanah (*General Boundary*) bisa dilakukan *participatory parcel mapping* yang melibatkan komunitas masyarakat setempat. Metode ini bisa dilakukan sebagai alternatif pendekatan untuk pengukuran dan pemetaan tanah-tanah adat yang luas dan terdapat di rural area atau pada lahan persawahan yang batasnya bisa dilihat dari pemotretan udara/citra satelit resolusi tinggi. Pertimbangan penggunaan *general boundary* terhadap bidang tanah dengan batas yang sudah terbangun seperti pematang atau tembok adalah potensi terjadinya konflik batas tanah kecil karena secara tidak langsung pihak yang berbatasan sudah sepakat dengan batas yang sudah permanen berdiri (asas *contradiktur delimitasi* terpenuhi). Sedangkan untuk *customery land* (Tanah adat) *penggunaan general boundary* lebih bisa diimplementasikan daripada melakukan pengukuran secara teristris yang mahal. Hal tersebut dikarenakan tanah adat biasanya relatif luas dan terletak pada daerah-daerah yang sulit dijangkau. Disamping itu kesepakatan batas bisa lebih mudah dilakukan karena dapat langsung menghadirkan pemuka adat setempat yang mengetahui secara persis kondisi alam batas-batas tanahnya pada satu waktu dengan sarana foto udara/ citra satelit yang sudah dicetak.
- Pembangunan paradigma baru di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN bahwa data yang lengkap, terpercaya tidak harus selalu mempunyai ketelitian tinggi. Ketelitian yang relatif dipergunakan sesuai dengan tingkat kebutuhan karena ketelitian tanpa kelengkapan menjadi tidak signifikan. Kebutuhan akan administrasi pertanahan yang lengkap dan terpercaya jauh lebih besar daripada “hanya” mengejar ketelitian.
- Pemberdayakan pihak swasta dalam hal ini surveyor berlisensi dalam membantu proses pendaftaran tanah perlu ditingkatkan

untuk mengatasi keterbatasan SDM di internal lembaga Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN.

- Perlunya gerakan nasional mendaftarkan tanah sehingga pendaftaran tanah tidak bersifat *Voluntary* (sukarela) namun merupakan kewajiban bagi warga negara untuk kepentingan implementasi kebijakan pembangunan. Hal tersebut patut dijadikan bahan pemikiran karena jika mengandalkan kesukarelaan maka target pendaftaran tanah untuk mendapatkan informasi lengkap akan sulit tercapai.

2. Kebijakan yang berkaitan dengan Aspek Legal

Tanah telah berkembang menjadi sumberdaya yang semakin strategis karena jumlahnya yang terbatas dan semakin beragamnya kepentingan yang berkaitan dengan tanah. Hal ini menyebabkan peranan tanah sangat besar bagi pemenuhan hajat hidup manusia. Dinamika masalah pertanahan mempunyai muatan kerumitan yang tinggi, hal ini disebabkan oleh realitas yang menunjukkan bahwa kebutuhan manusia akan tanah senantiasa meningkat seiring dengan laju pembangunan di segala bidang. Di lain pihak secara kuantitatif jumlah tanah tidak bertambah luasnya. Berdasarkan kenyataan tersebut di atas, maka di bidang pertanahan dituntut untuk mengelola tanah yang tersedia secara optimal, sehingga secara profesional masing-masing kepentingan dapat diakomodir dan dikoordinasikan dengan baik. Hal tersebut penting karena fungsi pemerintah, adalah mengatur, memerintah, menyediakan fasilitas serta memberi pelayanan kepada masyarakat. Kebijaksanaan tersebut pada umumnya adalah rincian lebih lanjut dari ketentuan UUPA yang diperlukan untuk melaksanakan prinsip-prinsip dasar hukum pertanahan nasional guna memenuhi kebutuhan masyarakat dan pembangunan. Salah satu kebijakan pemerintah di bidang pertanahan yaitu dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam rangka mempercepat pelaksanaan pendaftaran tanah berdasarkan PP 24/1997, pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional membuat perencanaan untuk menyelesaikan pembuatan sertipikat tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia

melalui Proyek Administrasi Pertanahan dengan pendekatan sistematis, yang dikenal dengan Proyek Ajudikasi. Proyek ini akan dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat, termasuk lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah. Ajudikasi sebagai kebijakan publik adalah kegiatan dalam rangka proses pendaftaran tanah. Dalam kaitannya dengan pengelolaan pertanahan, administrasi pertanahan merupakan salah satu kunci yang penting dalam mengambil keputusan. Pengertian Administrasi Pertanahan ada beberapa macam, salah satu pengertian tersebut adalah yang disitir oleh BAPPENAS dan BPN dalam laporan akhir Proyek Administrasi Pertanahan, yaitu "Land Administration is the management of the land tenure system". Kemudian menurut Land Administration Guidline yang dikeluarkan oleh PBB, adalah: "Land Administration is the processes of recording and disseminating information about the ownership, value and use of land and its associated resources". Terlepas dari beragamnya pengertian tentang administrasi pertanahan, yang perlu dicapai dalam pelaksanaan administrasi adalah terwujudnya tertib administrasi pertanahan, yaitu

1. Setiap bidang tanah telah tersedia catatan mengenai data fisik dan yuridis, penguasaan, penggunaan, nilai tanah, jenis tanah dan jenis hak yang dikelola dalam sistem informasi pertanahan yang lengkap.
2. Terdapat mekanisme prosedur/tata cara pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan murah, namun menjamin kepastian hukum yang dilaksanakan secara tertib dan konsekuen.
3. Penyimpanan warkah yang berkaitan dengan pemberian hak dan pensertipikatan tanah telah dilakukan secara tertib, beraturan dan terjamin keamanannya.

Landasan yuridis pengaturan tentang pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut: Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam ketentuan pasal tersebut di atas adalah peraturan Pemerintah (PP)

No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai penyempurnaan dari PP No. 10 Tahun 1961 yang dalam perjalanan selama kurang lebih 36 tahun dianggap belum memberikan hasil yang memuaskan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Terbitnya PP 24 Tahun 1997 tersebut dilatarbelakangi oleh adanya kesadaran akan semakin pentingnya peran tanah, Penerapan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Dalam Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah di Indonesia.

Dengan berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang baru tersebut, maka semua peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari PP No.10 Tahun 1961 yang telah ada masih tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau diganti berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997. Hasil dari proses pendaftaran tanah tersebut, kepada para pemegang hak atas tanah yang didaftar diberikan surat tanda bukti hak yang disebut dengan "Sertipikat". Sertipikat menurut PP No. 24 Tahun 1997 adalah satu lembar dokumen surat tanda bukti hak yang memuat data yuridis dan data fisik obyek yang didaftar, untuk hak masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah. Data yuridis diambil dari buku tanah, sedangkan data fisik diambil dari surat ukur. Dengan tetap dipergunakannya sistem publikasi negatip yang mengandung unsur positif dalam kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, maka surat tanda bukti hak (sertipikat) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, seperti dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA. Artinya, bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar, baik melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam perkara di Pengadilan. Pendaftaran Tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah.

Permasalahan yang sekaligus merupakan tantangan dalam pengelolaan pertanahan adalah bagaimana kita mewujudkan pertanahan yang baik dalam rangka menunjang kebutuhan masyarakat dalam pembangunan. Untuk itu dituntut penerapan sistem pelayanan pertanahan yang efektif dan efisien, dengan mengedepankan

pelayanan terpadu. Masalah pelayanan pertanahan terus ditingkatkan, langkah ini ditujukan untuk menciptakan pelayanan yang mudah, murah, dan cepat agar masyarakat termotivasi untuk mendaftarkan tanahnya. Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia yang dipakai di suatu negara tergantung pada asas hukum yang dianut negara tersebut dalam mengalihkan hak atas tanahnya. Terdapat 2 macam asas hukum, yaitu asas iktikad baik dan asas *nemo plus iuris*. Sekalipun sesuatu negara menganut salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah, tetapi yang secara murni berpegang pada salah satu asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut boleh dikatakan tidak ada. Hal ini karena kedua asas hukum/sistem pendaftaran tanah tersebut sama-sama mempunyai kelebihan dan kekurangan sehingga setiap negara mencari jalan keluar sendiri-sendiri.

Asas iktikad baik berbunyi: orang yang memperoleh sesuatu hak dengan iktikad baik akan tetap menjadi pemegang hak yang sah menurut hukum. Guna melindungi orang yang beriktikad baik inilah maka perlu daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftarannya disebut sistem positif. Lain halnya dengan asas *nemo plus iuris* yang berbunyi: orang tak dapat mengalihkan hak melebihi hak yang ada padanya. Ini berarti bahwa pengalihan hak oleh orang yang tidak berhak adalah batal. Asas ini bertujuan melindungi pemegang hak yang sebenarnya. Berdasarkan asas ini, pemegang hak yang sebenarnya akan selalu dapat menuntut kembali haknya yang terdaftar atas nama siapa pun. Oleh karena itu, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan bukti. Sistem pendaftaran tanahnya disebut sistem negatif. Dalam sistem positif, di mana daftar umumnya mempunyai kekuatan bukti, maka orang yang terdaftar adalah pemegang hak yang sah menurut hukum. Kelebihan yang ada pada sistem positif ini adalah adanya kepastian dari pemegang hak, oleh karena itu ada dorongan bagi setiap orang untuk mendaftarkan haknya.

Lain halnya dengan sistem negatif, daftar umumnya tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga terdaftarnya seseorang dalam Daftar Umum tidak merupakan bukti bahwa orang tersebut yang berhak atas hak yang telah didaftarkan. Jadi, orang yang mendaftarkan tersebut akan menanggung akibatnya bila hak yang diperolehnya

berasal dari orang yang tidak berhak, sehingga orang tidak mendaftarkan haknya. Inilah kekurangan dari sistem negatif adapun kelebihanannya, pendaftaran yang dilakukan lancar/cepat dan pemegang hak yang sebenarnya tidak dirugikan sekalipun orang yang terdaftar bukan orang yang berhak.

Pendaftaran di Indonesia mempergunakan Sistem Torrens, hanya tidak jelas dari negara mana kita meniru sistem tersebut, demikian juga di India, Malaysia, dan Singapura, dipergunakan Sistem Torrens. Ada beberapa keuntungan dari Sistem Torrens, antara lain sebagai berikut:

1. Menetapkan biaya-biaya yang tak diduga sebelumnya
2. Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang.
3. Meniadakan kebanyakan rekaman data pertanahan.
4. Secara tegas menyatakan dasar hukumnya.
5. Melindungi terhadap kesulitan-kesulitan yang tidak tercantum/tersebut dalam sertifikat .

Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, sistem publikasi yang dipakai masih tetap menurut PP No10 Tahun 1961, yaitu "sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif". Dalam rangka lebih memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam hal kepemilikan tanah meskipun sistem publikasi yang dipakai adalah negatif, PP No. 24 Tahun 1997 telah memberi penegasan yang dituangkan dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2). Isi pasal tersebut tampak jelas ada suatu perubahan dalam pemberian jaminan kekuatan pembuktian sertifikat yang mengarah kepada kekuatan yang "mutlak", dimana hal ini pada dasarnya bertentangan dengan sistem yang dianut oleh UUPA dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa: "sertifikat dinyatakan sebagai alat bukti yang kuat". Data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur merupakan surat tanda bukti hak yang mutlak. Perolehan tanah dengan itikad baik melalui cara sebagai yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, berdasarkan data yang disajikan dan diikuti pendaftaran mendapat perlindungan hukum yang mutlak, biarpun di

kemudian hari ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar. Dalam sistem ini calon pembeli dan calon kreditur secara mutlak boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan oleh Instansi Pendaftaran Tanah dan akan dilindungi oleh hukum, jika dengan itikad baik melakukan perbuatan hukum berdasarkan data tersebut. Dalam hal ini pihak yang dirugikan mendapat kompensasi dalam bentuk lain. Penyelenggaraan pendaftaran yang menggunakan sistem publikasi negatif negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam buku tanah dan surat ukur. Sekalipun sudah didaftar atas nama seseorang atau badan hukum sebagai pemegang haknya. Dalam sistem ini pemegang hak yang sebenarnya masih dapat mengajukan gugatan untuk memperoleh kembali tanah yang dipunyainya, apabila perbuatan hukum pemindahan hak atau pembebanan hak yang dilakukan terbukti cacat hukum atau tidak dilakukan oleh pihak yang berhak. Yang menentukan sahnya pemindahan kepada pihak lain dan sahnya pembebanan yang dilakukannya adalah sah tidak perbuatan hukum yang mendasarinya bukan pelaksanaan pendaftarannya. Dalam sistem publikasi negatif pendaftaran tanah tidak memberikan jaminan, bahwa penguasaan tanah yang diperolehnya atau pembebananan hak yang bersangkutan di kemudian hari tidak akan diganggu gugat. Dalam sistem ini surat tanda bukti hak (Sertipikat) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Artinya, keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Di sini pengadilan yang akan memutuskan alat pembuktian mana yang benar. Dalam sistem publikasi negatif berlaku asas hukum "nemo plus", yaitu bahwa seseorang tidak dapat memberikan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai. Untuk mengatasi kelemahan dan untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang memperoleh tanah dengan itikad baik oleh Negara yang menggunakan sistem publikasi negatif, umumnya menggunakan lembaga yang dikenal sebagai lembaga "acquisitieve verjaring" atau lembaga "reverse possession". Yaitu apabila penerima hak yang beritikad baik bertindak tegas selaku pemilik dan yang bersangkutan

menguasai tanah secara nyata dan terbuka selama sekian tahun, tanpa ada pihak lain yang menggugat, maka oleh hukum dia ditetapkan sebagai pemiliknya, yang hak kepemilikannya tidak lagi dapat diganggu gugat, juga tidak oleh pihak yang dapat membuktikan sebagai pemilik yang sebenarnya. Indonesia tidak memakai sistem publikasi negatip yang murni, karena sistem pendaftaran yang dipakai oleh UUPA adalah "sistem pendaftaran hak" (registration of titles). Dimana dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan- perubahannya kemudian. Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah Kantor Pertanahan harus melakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan. Di sini Kantor Pertanahan bersikap aktif.

Menurut Keputusan Presiden No. 7 Tahun 1979 ditegaskan, bahwa yang dimaksud dengan tertib hukum pertanahan adalah menunjukkan kondisi dimana : Semua pihak yang menguasai dan atau menggunakan tanah mempunyai hubungan hukum yang sah dengan tanah yang bersangkutan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. b. Tersedianya perangkat perundang-undangan di bidang pertanahan yang lengkap dan komperhensif sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan pertanahan. c. Seluruh penyelenggaraan administrasi pertanahan dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jika ketiga unsur di atas telah dipenuhi dan dilaksanakan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan tugas di bidang pertanahan niscaya tidak terjadi permasalahan/sengketa tanah atau setidaknya dapat dikurangi seminimal mungkin. Yang dimaksud dengan sengketa adalah perebutan, pertengkar, saling merasa memiliki. Jadi sengketa tanah secara tersirat mempunyai makna perebutan terhadap satu bidang tanah oleh dua orang (badan) atau lebih dimana satu dengan yang lainnya yakin merasa memiliki atas obyek tanah tersebut. Mengutip pendapat Maria S.W. Sumardjono, bahwa secara garis besar sengketa (permasalahan) pertanahan dapat dikelompokkan menjadi empat, yakni : 1) masalah penggarapan rakyat atas tanah areal perkebunan;

2) pelanggaran terhadap ketentuan Landreform; 3) eksekusi-eksekusi dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan; 4) sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah. Tertib Administrasi Pertanahan merupakan keadaan dimana untuk setiap bidang telah tersedia aspek-aspek ukuran fisik, penguasaan penggunaan, jenis hak dan kepastian hukumnya yang dikelola dalam sistem informasi pertanahan lengkap. Selain hal tersebut terdapat mekanisme prosedur, tata kerja pelayanan dibidang pertanahan yang sederhana, cepat dan massal yang dilaksanakan secara tertib dan konsisten. Tertib Penggunaan Tanah Tertib penggunaan tanah merupakan kondisi dimana : Tanah telah digunakan secara optimal, serasi dan seimbang sesuai dengan potensinya, guna berbagai kegiatan kehidupan dan penghidupan yang diperlukan untuk menunjang terwujudnya tujuan nasional.

3. Kebijakan yang Berkaitan dengan Aspek Institusional (Kelembagaan dan Kooordinasi Lintas Sektor)

Pokok Masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah mencermati proses dan hal hal yang berkaitan dengan pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadik, mencermati kendala kendala yang ada dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, mengoptimalkan proses, dan mencari solusi untuk lebih mengoptimalkan proses dan kegiatan.

Dalam kegiatan pendaftaran tanah dipengaruhi antara lain: 1) Brainware (sumberdaya manusia), 2) Hardware (sumberdaya peralatan dan teknologi), 3) Software (sumberdaya perangkat lunak/aplikasi), 4. Ketersediaan Data (terutama peta dasar pendaftaran), 5) Prosedur untuk mengefisienkan kegiatan, dan 6). Perangkat perundangan/peraturan.

Kelembagaan juga terkait dengan pendefinisian dan pengembangan struktur sebuah organisasi. Di dalam organisasi pendefinisian struktur serta tugas pokok dan fungsi yang jelas dari setiap unit kerja dan setiap pegawai akan sangat menunjang efisiensi dan efektifitas dari pelaksanaan pekerjaan.

1) *Brainware* (SDM).

Sumber daya manusia yang melaksanakan tugas tugas pertanahan utamanya pelaksanaan pendaftaran tanah secara kuantitas masih

kurang. Pada tahun 1989 jumlah pegawai Badan Pertanahan Nasional se Indonesia sekitar 25.000 pegawai dan pada saat ini tahun 2016 jumlah pegawai Kementerian ATR/BPN berjumlah kurang dari 20.000 pegawai terjadi pengurangan pegawai sekitar 5000 pegawai (20%) dalam kurun waktu 27 tahun. Pengurangan pegawai tersebut tidak diikuti dengan pengurangan wilayah (kabupaten dan kota) tetapi terjadi penambahan kabupaten dan kota. Jumlah Provinsi dari 27 prov (keluar Prov Timor Timur) menjadi 34 Provinsi. Kabupaten kota mengalami penambahan misalnya Provinsi Aceh dari 9 Kabupaten/ kota menjadi menjadi 22 kabupaten kota (kurun waktu tahun 1999 s.d 2007), terjadi penambahan 13 kabupaten/kota yang berakibat pegawai yang mengalami pengurangan harus dibagi lagi atau didistribusikan dari 10 kanwil dan kantah kab/kota menjadi 23 kanwil dan kantah kab/kota.

Banyak Kantor Pertanahan Kabupaten Kota dengan jumlah pegawai yang sangat sedikit misalnya, Pada Wilayah Kantor Wilayah Prov Nangroe Aceh Darusalam dengan jumlah pegawai : 1) Kantor Pertanahan Kabupaten Aceh Barat 8 orang, 2) Kantor Pertanahan Pidie Jaya 10 orang, 3) Kantor Pertanahan Kota Langsa 13 orang, 4). Kantor Pertanahan Gayu Lues 12 orang dan rata rata setiap kantor pertanahan kurang dari 20 orang. Kondisi jumlah pegawai di provinsi tipe C lainnya juga seperti keadaan di provinsi Nangro Aceh Darusalam. Keadaan pegawai termasuk tidak sehat (sangat kurang), untuk menggerakkan kegiatan secara normal diperlukan 22 orang pejabat eselon III s.d V, dan masih perlu bendahara, juru ukur, pengelola aplikasi (simak BMN, SIA, Simpeg, dll), serta pejabat fungsional umum lainnya idealnya diperlukan 50 orang pegawai (sumber: http://112.78.136.250/absensikanwil/user_public/kehadiran, Senin, 11 Juli 2016).

Secara kualitas dengan perkembangan teknologi dengan banyaknya aplikasi yang harus dipergunakan memerlukan pegawai yang mempunyai kualitas yang baik. Banyaknya pegawai yang sudah berumur dan kurang menguasai teknologi juga merupakan kendala.

Dari uraian tersebut diatas faktor sumberdaya manusia (Brainware) merupakan unsur yang perlu prioritas diteliti lebih lanjut baik kualitas maupun kuantitasnya untuk mendukung pendaftaran

tanah pertama kali. Optimalisasi perlu dilakukan untuk Alumni DI PPK Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dalam proses percepatan pendaftaran tanah. Sesuai data dari Tahun 1996 STPN sudah meluluskan taruna sejumlah 4914 (empat ribu sembilan ratus empat belas) orang, yang sudah menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kementerian ATR/BPN berjumlah 2681 (dua ribu enam ratus delapan puluh satu) orang, dan 2233 (dua ribu dua ratus tiga puluh tiga) orang menjadi Asisten Surveyor Pertanahan (ASP), Pegawai Tidak Tetap (PTT) Kementerian ATR/BPN atau PNS pada instansi lainnya.

Dalam manajemen SDM internal Penilaian kinerja mutlak dilakukan sehingga perlu dibuatkan sebuah sistem kepegawaian yang dapat memberikan *feedback* dan evaluasi mengenai prestasi pegawai sesuai dengan beban tugas yang diperlukan dan selanjutnya dapat diberikan rewards untuk yang berprestasi dan punishment untuk yang berkinerja tidak sesuai. Beberapa hal yang dapat menjadi solusi akibat keterbatasan jumlah SDM terutama petugas ukur antara lain:

- a. Perlu mengoptimalkan kinerja petugas ukur yang ada.
- b. Perlunya distribusi petugas ukur dengan membandingkan keperluan akan petugas ukur dengan beban kerja masing-masing kantor.
- c. Peningkatan kemampuan petugas ukur yang masih di bawah standar
- d. Perlunya pemberian pendidikan dan Pelatihan untuk meningkatkan kualitas SDM Surta di BPN RI.
- e. Pemberian lisensi kepada tenaga survei dan Pemetaan dan dievaluasi secara periodik untuk peningkatan penguasaan terhadap teknologi serta daya saing tenaga surta internal BPN. Lisensi adalah mekanisme kontrol kualitas. Pemberian lisensi yang melibatkan pihak eksternal akan mengeliminir terjadinya praktek-praktek kolusi yang tentunya akan menerunkan kualitas Sumber Daya Manusia
- f. Peningkatan kualitas SDM Surta dengan memberikan rewards sesuai dengan kinerjanya. Pemberian penghargaan atau rewards bagi yang berprestasi dan hukuman atau punishment bagi yang tidak berprestasi merupakan dasar bagi pengelolaan Sumber Daya Manusia.

g. Perlunya analisis beban kerja tenaga-tenaga survei dan pemetaan. Kondisi di BPN dimana terdapat variasi yang mencolok antar kantor pertanahan baik dari segi sarana prasarana, kepegawaian, maupun volume pekerjaan mendorong untuk dilakukannya analisis beban kerja khususnya di bidang survei dan pemetaan.

2) *Hardware.*

Peralatan untuk mendukung kegiatan pendaftaran tanah antara lain peralatan komputer, komunikasi, transportasi, modem, alat pengukuran sangat diperlukan. Kecilnya DIPA dan PNBP dari kantor pertanahan sangat mempengaruhi berhasilnya kegiatan pendaftaran tanah.

3) *Software*

Kecukupan aplikasi yang merupakan standar baku kegiatan administrasi pendaftaran tanah dan administrasi lainnya sangat diperlukan. Untuk software secara standar biasanya sudah dipenuhi karena merupakan aplikasi baku yang diberikan dari Kantor Pusat/Kanwil atau kementerian lain.

4) *Data*

Ketersediaan data terutama dalam pendaftaran tanah sistematis sangat diperlukan, terutama ketersediaan peta dasar pendaftaran. Ketersediaan peta pendaftaran tanah yang berupa data digital sangat mendukung berhasilnya kegiatan pendaftaran tanah sistematis.

5) *Prosedure dan Peraturan Perundangan*

Prosedure merupakan tata urutan kegiatan atau proses yang harus dijalani. Prosedure yang ada perlu dikaji secara mendalam dan mengurangi kegiatan yang tidak perlu sehingga kegiatan dapat lebih efisien. Peraturan perundangan bagi pelaksanaan tugas di kementerian dan lembaga pemerintah merupakan sesuatu yang vital dikarenakan di dalam birokrasi pegawai tidak bisa melakukan pekerjaan diluar peraturan yang ada. Peraturan adalah dasar bagi seorang pejabat dan pegawai pemerintah untuk bertindak. Meskipun kebijakan-kebijakan inovatif masih tetap dimungkinkan namun kebijakan-kebijakan tersebut masih harus tetap ada di dalam koridor peraturan-peraturan tersebut. Perangkat penundangan/peraturan perlu dikaji kembali untuk dapat lebih mengefisienkan kegiatan. Misalnya kegiatan pengumuman didesa pada PP 10 1961 dari 2 bulan

menjadi 1 bulan pada PP 24 tahun 1997. Keberatan membayar BPHTB merupakan temuan yang memberatkan bagi masyarakat miskin yang ikut program pendaftaran tanah sistematis yang akhirnya menarik kembali keikutsertaannya. Dan perlu dikaji lebih mendalam yang berkaitan dengan peraturan perundangan.

6) Koordinasi Lintas Sektor

Kerjasama dengan lembaga atau ikatan profesi surveyor dan pemetaan dalam pemberian lisensi perlu dilakukan, Bidang Survei dan Pemetaan memerlukan tenaga-tenaga yang handal dan profesional. Profesionalitas seseorang dalam mengemban sebuah pekerjaan dapat dilihat dari kemampuannya dalam mengembangkan diri dan menguasai perkembangan teknologi yang berkaitan dengan profesinya.

Membangun sebuah sistem administrasi pertanahan memerlukan koordinasi yang kuat antar sektor yang terkait dengan pertanahan. Kemauan politis dari pemerintah untuk memanfaatkan administrasi pertanahan sebagai dasar penentuan kebijakan harus ditindaklanjuti dengan membangun sebuah sistem administrasi pertanahan terpadu antar kementerian dan lembaga terkait. Kementerian Agraria dan Tata Ruang dalam hal ini bisa menjadi pendorong kerjasama tersebut dengan kewenangan yang luas serta dukungan politik penyelenggara negara.

H. Kesimpulan dan Saran

Dari uraian diatas dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Terdapat beberapa permasalahan dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang memerlukan perbaikan. Permasalahan-permasalahan tersebut dapat dikelompokkan menjadi permasalahan-permasalahan yang bersifat spasial, legal, dan institusional. Salah satu permasalahan yang patut dicermati secara legal adalah pendaftaran tanah kita masih belum mampu memberikan jaminan kepastian hukum yang maksimal kepada pemilik hak, hal yang terkait dengan pengumpulan data spasial penambahan SDM pengukuran merupakan sesuatu yang diperlukan namun demikian harus terdapat terobosan dalam metode pengumpulan data spasial dengan menggunakan konsep *fit for purpose* sehingga

percepatan pengumpulan data spasial dapat dilakukan, sedangkan secara institusional harus terdapat kemauan dari *stake holder* pertanahan untuk membangun sebuah sistem terpadu administrasi pertanahan dengan mereview peraturan-peraturan yang sudah ada.

2. Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi efisiensi dan efektifitas sistem pendaftaran tanah yang berasal dari internal dan eksternal organisasi. Secara internal hal utama yang perlu dibenahi adalah permasalahan manajemen SDM yang merupakan ujung tombak pelaksanaan pendaftaran tanah, sedangkan secara eksternal hal yang perlu dibenahi adalah usaha untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang pentingnya tertib administrasi pertanahan demi usaha-usaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
3. Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia masih mempunyai beberapa kelemahan yang tentunya memerlukan perbaikan. Upaya perbaikan tersebut harus disesuaikan dengan kondisi sosial, ekonomi, maupun budaya yang terdapat di Indonesia. Dalam upaya perbaikan tersebut Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN perlu mengupayakan dukungan institusi secara internal maupun lintas sektor yang meliputi dukungan politik, legal maupun sumberdaya. Upaya pembangunan administrasi pertanahan terpadu harus merupakan komitmen yang kuat dari berbagai pihak untuk menyamakan tujuan bahwa tujuan pendaftaran tanah, atau jika ingin lebih luas pengertiannya menjadi administrasi pertanahan, adalah untuk pengaturan kebijakan pertanahan demi pemerataan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut bisa tercapai jika terdapat data yang lengkap dan terpercaya, serta dukungan dari *Stake holders* pertanahan yang bersinergi membangun satu visi bahwa pendaftaran tanah harus berorientasi kepada dukungan terhadap masyarakat lemah sehingga mereka mampu untuk memperbaiki kesejahterannya.

Sedangkan saran yang bisa diambil untuk perbaikan percepatan Pendaftaran Tanah adalah:

Percepatan Pendaftaran Tanah merupakan sebuah proses yang integral sehingga percepatan pendaftaran tanah bukan semata mengganti

sarana dan prasarana, melainkan lebih pada perubahan paradigma dalam melakukan pendaftaran tanah. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN sebagai panglima dalam pendaftaran tanah seyogyanya dapat segera mengambil peran dengan berfokus pada penyiapan kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan yang mendukung dengan memperhatikan prinsip-prinsip *fit for purpose* (tepat guna) dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- ENEMARK, S., LEMMEN, C. & MCLAREN, R. 2014. Building Fit-for-Purpose Land Administration Systems. *FIG Congress 2014*. Kuala Lumpur.
- EUROPAS, G. Geometer Europas. FIG 2006 Munich.
- FIG 1998. FIG statement on the cadastre. Appledorn: International Federation of Surveyors.
- FIG 2005. FIG Statement on the Cadastre. OICRF, Waltersingel 1, 7314 NK Apeldoorn, THE NETHERLANDS: International Office of the Cadastre and Land Registry (OICRF).
- HAROEN, M. T. S., SARI, E., SEMBIRING, K., BUDIYONO & SUCAYA, K. A. Cadastral Systems in Jakarta: Building the Spirit of the Road to a Spatial Data Infrastructure. 3rd FIG Regional Conference, 2004 Jakarta, Indonesia.
- HENSSEN, J. 1995. Basic Principle of The m=Main Cadastral System in The World. *The Joint European Conference and Exhibition on Geographical Information*. The Hague, The Netherlands.
- INDONESIA, P. 1960. Undang Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok Pokok Agraria.
- INDONESIA, P. 1997. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- NAVRATIL, G. & FRANK, A. U. 2004. Processes in a cadastre. *Computers, Environment and Urban Systems*, 28, 471.
- WIDIANTO, T. Penguatan Status Surveyor Berlisensi Menjadi Pejabat Pengukur Bidang Tanah (PPBT). FIT ISI 2015, 2015 Malang.
- ZEITHAML, PARASURAMAN & BERRY 1990. *Delivering Quality Service - Balancing Customer Perceptions and Expectations* New York: The Free Press.

- ZHANG, H. & TANG, C. A Performance Assessment Model for Cadastral Survey System Evaluation. The World Cadastre Summit, 2015.
- Abidin, Said Zainal. 2002. Kebijakan Publik, Yayasan Pancur Siwah. Jakarta
- Adrian Sutedi, 2007, Peralihan Hak Atas tanah dan Pendaftarannya, Sinar Grafika, Jakarta
- A.P parlindungan, 1994, Pendaftaran Tanah di Indonesia, Mandar maju Cet.2, Bandung
- Harsono, Budi, 2005 Hukum Agraria Indonesia, Edisi Revisi, Djambatan Jakarta.
- Islamy, M Irfan, 1991. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara, PT Bumi Aksara, Jakarta.
- Moleong, Lexy J. 2000. Metodologi Penelitian Kualitatif, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung.
- Sumardjono, Maria SW; 2001. Kebijakanaksanaan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi, Buku Kompas Jakarta
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Tim Peneliti Puslitbang BPN, 2005, Penelitian Puslitbang BPN, Jakarta.