

PROSIDING SEMINAR NASIONAL

PROBLEMATIKA PERTANAHAN DAN STRATEGI PENYELESAIANNYA

Reforma Agraria, Pendaftaran Tanah, dan
Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum



Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Bekerjasama dengan

Pusat Studi Hukum Agraria - Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Jakarta, 7 Oktober 2017

Prosiding Seminar Nasional: Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya
©STPN dan Pusat Studi Hukum Agraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
(Oktober 2017)

oleh:

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55293

Tlp. (0274) 587239

Faxs: (0274) 587138

Bekerjasama dengan

Pusat Studi Hukum Agraria - Fakultas Hukum Universitas Trisakti

Jl. Kyai Tapa No. 1, Grogol, Jakarta Barat, 11440

Penulis:

Noer Fauzi Rachman, Arie Sukanti Hugalung, Oloan Sitorus, M. Nazir Salim, Westi Utami,
Sunaryo Basuki, Endang Pandamdari, Ignasius Pradipa Probandaru, Trubus Rahardiansah, dkk.

Editor: Pusat Studi Hukum Agraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti dan STPN

Layout/Cover: Aqil N EL

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Prosiding Seminar Nasional: Problematika Pertanahan dan Strategi Penyelesaiannya
STPN (Press) dan Pusat Studi Hukum Agraria-Fakultas Hukum Universitas Trisakti, 2017

x + 529 hlm.: 20,5 x 29 cm

ISBN: 602-7894-35-0

978-602-7894-35-8

PROBLEMATIKA PEMBENAHAN DATA SPASIAL BIDANG TANAH DI KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/ BADAN PERTANAHAN NASIONAL

Kusmiarto

Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta

Jalan Tata Bhumi No. 5 Yogyakarta

Email: kusmiarto@stpn.ac.id

Abstrak

Kementerian ATR/BPN telah mencanangkan akselerasi kegiatan Pendaftaran Tanah secara masif dengan target terdaftarnya seluruh bidang tanah di Indonesia pada tahun 2025. Di sisi lain, Kementerian ATR/BPN masih menyisakan permasalahan masa lalu terkait dengan Infrastruktur Keagrariaan yang sampai saat ini belum terselesaikan, yaitu terdapat 24 (dua puluh empat) juta bidang tanah dari 44 (empat puluh empat) bidang tanah terdaftar yang belum dipetakan di Peta Pendaftaran. Peta Pendaftaran digunakan sebagai “saringan pertama” dalam menganalisa ketika sebuah bidang tanah yang akan diterbitkan sertipikat pertama kali untuk menghindari terjadinya sertipikat ganda. Adanya “lobang” yang perlu “ditambal” selebar kurang lebih 50% tersebut menjadi “bom waktu” yang sewaktu-waktu bisa “meledak”. Kementerian ATR/BPN telah berusaha mengatasi masalah tersebut melalui kegiatan *Graphical Index Mapping (GIM)*, tetapi upaya tersebut sampai sekarang belum mendapatkan hasil yang optimal. Paper ini bertujuan untuk mengidentifikasi problematika pembenahan data spasial bidang tanah di Kementerian ATR/BPN sekaligus mencari alternatif penyelesaiannya berdasarkan pengalaman empiris penulis dan studi literatur.

Kata Kunci: Pembenahan, Data Spasial, Bidang Tanah.

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

Berdasarkan (ATR/BPN, 2016), bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) telah mencanangkan 3 (tiga) Program Strategis selama tahun 2016 sampai dengan 2019 yaitu: 1) Percepatan legalisasi aset secara sistematis sebanyak 23.21 juta bidang tanah; 2) Percepatan pengadaan tanah untuk mendukung program strategis pembangunan, antara lain untuk pembangkit listrik 35.000MW, jalan tol 7.338Km, 24 bandar udara, jalur kereta api 3.258Km, 24 pelabuhan, 5 juta unit rumah masyarakat berpenghasilan rendah (MBR), 49 waduk, 1 juta hektar jaringan irigasi, 12 Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), 15 kawasan industri, 78 unit stasiun bahan bakar gas (BBG) dan 2 Kilang Minyak; 3) Pelaksanaan reforma agraria dengan sasaran terdiri atas 0.6 Juta hektar tanah transmigrasi yang belum bersertipikat, 3,9 juta hektar legalisasi aset masyarakat, 0.4 juta hektar tanah terlantar, dan 4,1 juta hektar tanah pelepasan kawasan hutan. Selanjutnya berdasarkan (ATR/BPN, 2017), Kementerian ATR/BPN menargetkan pada tahun 2025 seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia telah terdaftar. Masih terdapat sekitar 63 (enam puluh tiga) juta bidang tanah yang belum terdaftar. Dalam rangka mencapai target di atas diperlukan akselerasi atau percepatan pembangunan infrastruktur keagrariaan yang meliputi 4 (empat) aspek yaitu: 1) Pemberdayaan Sumber Daya Manusia (SDM) di bidang Pengukuran dan Pemetaan; 2) Penyediaan sarana dan prasarana penunjang kegiatan pengukuran dan

pemetaan peta dasar; 3) Menggunakan metode Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diatur melalui (MenATR/KaBPN, 2017); dan 4) Penganggaran.

Akan tetapi Kementerian ATR/BPN masih menyisakan permasalahan masa lalu terkait dengan Infrastruktur Keagrarian yang sampai saat ini belum terselesaikan, yaitu terdapat 24 (dua puluh empat) juta bidang tanah dari 44 (empat puluh empat) bidang tanah terdaftar (lebih dari 50%) bidang tanah terdaftar yang belum dipetakan di Peta Pendaftaran (BPN, 2016). Hal tersebut tentu saja berpotensi menimbulkan permasalahan turunannya yaitu terbitnya sertipikat ganda (Arianto, 2010), dan juga permasalahan-permasalahan agraria lainnya.

Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah. Seluruh bidang tanah yang akan didaftar, dibukukan dan diterbitkan sertipikatnya, seharusnya dipetakan di Peta Pendaftaran. Akan tetapi pada kenyataannya banyak bidang-bidang tanah diterbitkan sertipikatnya tapi tidak/belum dipetakan di Peta Pendaftaran. Banyak hal yang menyebabkan hal itu terjadi, diantaranya masih terbatasnya ketersediaan Peta Dasar, Titik Dasar Teknik (TDT) sebagai titik ikat untuk pengukuran bidang tanah yang belum tersebar merata, kurangnya peralatan ukur, keterbatasan kemampuan teknis petugas ukur dan lain-lain.

Peta Pendaftaran digunakan sebagai “saringan pertama” dalam kegiatan analisa ketika sebuah bidang tanah yang dimohon untuk diterbitkan sertipikat pertama kali. Salah satu fungsi Peta Pendaftaran tanah adalah untuk mencegah terbitnya sertipikat ganda. Jika suatu bidang tanah yang akan diterbitkan dipetakan di Peta Pendaftaran dan ternyata di lokasi tersebut sudah ada gambar bidang yang sudah diterbitkan sertipikatnya, maka bidang tanah tersebut tidak mungkin diterbitkan sertipikanya lagi. Akan tetapi jika suatu bidang tanah yang akan diterbitkan dipetakan di Peta Pendaftaran dan ternyata di lokasi tersebut masih kosong dan tidak ada gambar bidang tanah maka yang ada dua kemungkinan yang dapat disimpulkan, yaitu: 1) bidang tersebut memang belum diterbitkan sertipikatnya; 2) bidang tanah tersebut sudah pernah diterbitkan sertipikatnya tapi belum dipetakan di Peta Pendaftaran. Dua kemungkinan ini peluangnya kurang lebih sama yaitu 50%:50%, sehingga dengan demikian “saringan pertama” yang digunakan oleh Kementerian ATR/BPN dalam proses analisa ketika akan menerbitkan sebuah bidang tanah terdapat “lobang” yang perlu “ditambal” selebar kurang lebih 50%.

2. Permasalahan

Kementerian ATR/BPN telah berusaha melaksanakan pembenahan data spasial bidang tanah melalui kegiatan *Graphical Index Mapping (GIM)* atau sering dikenal dengan istilah Geo-KKP, Akan tetapi upaya tersebut sampai sekarang belum mendapatkan hasil yang optimal. Dengan adanya akselerasi kegiatan Pendaftaran Tanah yang luar biasa dan dengan modal infrastruktur keagrariaan yang belum dibenahi maka hal tersebut akan menjadi “bom

waktu” yang dapat “meledak” sewaktu-waktu. Hal ini merupakan masalah yang urgen untuk dicari akar permasalahannya dan dikaji langkah terbaik yang dapat ditempuh dalam rangka akselerasi pembenahan data spasial bidang tanah.

Kajian ini bertujuan untuk mengidentifikasi problematika yang menjadi hambatan dalam pelaksanaan pembenahan data spasial bidang tanah di Kementerian ATR/BPN dan memberikan rekomendasi kajian-kajian terhadap langkah/solusi yang dapat digunakan sehingga pembenahan data spasial bidang tanah dapat dilakukan dengan lebih cepat.

3. Metode

Paper ini disusun berdasarkan pengalaman empiris penulis, *desk study*/studi literatur yang terkait, serta berdasarkan hasil laporan Kerja Praktik Pertanahan mahasiswa Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Kantor-Kantor Pertanahan lokasi Kerja Praktik.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Pembenahan dan Penambahan Data Spasial Bidang Tanah

Menurut (Sumarto, 2014) ada 4 (empat) pekerjaan rumah yang harus dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN khususnya bidang Infrastruktur Keagrariaan yaitu: 1) Validasi ulang setiap bidang tanah terdaftar dan memetakannya pada posisi yang sesuai; 2) Mempercepat pendaftaran bidang tanah untuk semua bidang tanah yang tersisa dalam waktu 10 tahun; 3) Memperkuat komunikasi data ke Ina-Geoportal untuk mencapai "One Map Policy"; 4) Pengembangan Sistem Informasi data Pertanahan.

Ada 2 (dua) kegiatan pokok dalam membangun data spasial bidang tanah di Kementerian ATR/BPN yaitu kegiatan Pembenahan Data dan Penambahan Data. Kedua kegiatan itu selama ini dilaksanakan secara simultan. Idealnya kegiatan penambahan data spasial bidang tanah dalam rangka Pendaftaran Tanah dilakukan setelah data spasial yang telah ada (bidang tanah yang sudah terdaftar) dibenahi terlebih dahulu, akan tetapi hal tersebut tidak/belum memungkinkan untuk dilakukan. Kegiatan pembenahan dan penambahan data spasial bidang tanah di Kementerian ATR/BPN selama ini dilakukan secara simultan (bersamaan) yang dilaksanakan secara sporadis. Belum semua Kantor Pertanahan melaksanakan pembenahan data ini. Saat ini Kementerian ATR/BPN sedang gencar-gencarnya melaksanakan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Konsep dari kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah pelaksanaan penambahan dan pembenahan dilakukan secara simultan dan diharapkan lebih sistematis. Implementasi pelaksanaan PTSL ini perlu dikaji apakah pelaksanaan penambahan dan pembenahan data spasial telah berjalan sesuai dengan tujuannya berdasarkan Peraturan dan Petunjuk Teknis yang telah dibuat.

2. Problematika Pembenahan Data Spasial Bidang Tanah

Banyaknya bidang-bidang tanah terdaftar yang tidak terpetakan salah satunya disebabkan oleh keterbatasan infrastruktur pertanahan di Indonesia pada saat bidang tanah

dimaksud didaftarkan, yaitu tidak ada/kurangnya Peta Dasar. Hal tersebut terjadi pada pada kurun waktu semenjak belum berlakunya UUPA tahun 1960 sampai sekarang. Ketersediaan Peta Dasar Pendaftaran menjadi penting karena merupakan dasar (*Base Map*) dalam penyusunan Peta Pendaftaran dan peta-peta turunan lainnya. Peta Dasar ini juga digunakan sebagai instrumen kontrol terhadap kualitas hasil pengukuran dan pemetaan dalam rangka Pendaftaran Tanah. Idealnya, setiap bidang tanah hasil pengukuran dalam rangka Pendaftaran Tanah di petakan pada Peta Dasar Pendaftaran. Berdasarkan data (ATR/BPN D. I., 2017), persentase cakupan Peta Dasar Pendaftaran secara nasional hanya meliputi 45.14% (29.317.417 Ha), 31.65% (20.555.965 Ha) sudah tersedia Citra Satelit Resolusi Tinggi (CSRT) tapi belum diolah (belum dilakukan proses orthorektifikasi) menjadi Peta Dasar Pendaftaran. Dengan adanya perkembangan teknologi terkini khususnya Pemetaan menggunakan Wahana Udara Nir Awak (Drone/UAV), Kementerian ATR/BPN telah memanfaatkan teknologi tersebut untuk pemotretan udara yang hasilnya dapat diolah (Orthorektifikasi) menjadi Peta Dasar Pendaftaran, yang terdata saat ini sebanyak 1.45% (941.739 Ha) foto udara digital yang telah dimanfaatkan. Sisanya 21.76% (14.132.632 Ha) belum tersedia data. Perhitungan persentase tersebut berdasarkan area Non Kawasan Hutan di Seluruh Indonesia. Berdasarkan kajian-kajian yang telah dilakukan oleh Kementerian ATR/BPN, Pemanfaatan Drone/UAV untuk pembuatan Peta Dasar telah dinyatakan dapat dipergunakan dengan catatan bahwa proses orthorektifikasi hasil pemotretannya dilakukan sesuai kaidah teknis pemetaan fotogrametris (MenATR/KaBPN, 2017). Pemanfaatan teknologi ini sudah dirasakan dapat mempercepat pengadaan Peta Dasar dengan biaya dan personil yang lebih sedikit dengan hasil yang baik.

Belum tersedianya titik-titik dasar teknik yang terdistribusi secara merata di seluruh Indonesia sebagai referensi pengukuran bidang tanah menyebabkan hasil pengukuran batas bidang tanah tidak terikat pada koordinat nasional. Dengan adanya peralatan-peralatan ukur terkini seperti GNSS, kendala tersebut sudah mulai bisa diatasi terutama untuk bidang-bidang tanah baru akan diukur dan didaftarkan, akan tetapi untuk memetakan bidang-bidang tanah terdaftar yang masih berkoordinat lokal merupakan pekerjaan rumah yang besar bagi Kementerian ATR/BPN (Kusmiarto, 2015).

Keterbatasan kuantitas dan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang tidak merata merupakan permasalahan tersendiri dalam kegiatan pengukuran dan pemetaan dalam rangka pembenahan data spasial bidang tanah. Berdasarkan data (ATR/BPN D. I., 2017), total keseluruhan SDM Pengukuran dan Pemetaan adalah sebanyak 6.218 orang yang terdiri atas terdapat petugas ukur (ASN) Kementerian ATR/BPN sebanyak 2.771 orang dan Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) sebanyak 3.447 orang. SKB tersebut terdiri atas 529 orang Surveyor Kadaster (SK) dan 2.918 orang Asisten Surveyor Kadaster (ASK). Adanya moratorium penerimaan CPNS di Kementerian ATR/BPN beberapa tahun ini menyebabkan jumlah SDM Kementerian ATR/BPN semakin berkurang. Penambahan CPNS Kementerian ATR/BPN

sebanyak 1.610 orang akan dilakukan di tahun 2017 ini yang akan ditempatkan di luar Pulau Jawa. Dari 1610 orang tersebut akan direkrut Petugas Ukur sebanyak 800 orang dan Surveyor Pemetaan sebanyak 220 orang. Penambahan ini diharapkan dapat mengatasi permasalahan keterbatasan kuantitas dan kualitas SDM yang tidak merata seperti tersebut di atas.

Penerapan Asas *Contradictoire Delimitatie* yang merupakan pembeda antara pengukuran kadaster dengan jenis pengukuran lainnya seringkali diabaikan (tidak diterapkan), yang pada akhirnya mengakibatkan permasalahan-permasalahan yang berujung pada sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Terbitnya sertipikat di kawasan hutan sehingga kehutanan menuntut bahkan sampai di pengadilan adalah contoh nyata Asas *Contradictoire Delimitatie* yang tidak diterapkan pada saat penerbitan sertipikat bidang tanah dimaksud. Pada pengukuran dalam rangka pemberian Hak Guna Usaha dengan luasan wilayah yang sangat besar, seringkali prinsip-prinsip kontradiktur delimitasi diabaikan, sehingga banyak menimbulkan sengketa dan konflik antara pemegang HGU dengan pemilik bidang tanah yang berbatasan. Asas *Contradictoire Delimitatie* dalam Pendaftaran Tanah menjadikan prinsip musyawarah mufakat yang terkandung dalam sila ke-4 Pancasila sebagai landasan dalam penerapannya di masyarakat. Hal ini bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas letak dan batas objek pendaftaran tanah serta menghindari terjadinya sengketa dan konflik pertanahan yang akan terjadi dikemudian hari. Dengan prinsip musyawarah mufakat, persetujuan dan penetapan batas suatu bidang tanah dapat terhindar dari adanya silang pendapat antara pihak-pihak yang berbatasan. Segala permasalahan yang timbul akibat belum tercapainya kata sepakat dimusyawarahkan dahulu dengan bijaksana bersama pihak yang berbatasan sampai tercapai kata sepakat sehingga proses pendaftaran tanah bidang tanah bersangkutan dapat berjalan lancar dan terhindar dari potensi konflik. Berdasarkan hasil Laporan Kerja Praktik mahasiswa STPN di beberapa Kantor Pertanahan ditemukan beberapa kendala nyata yang dihadapi di lapangan berkaitan penerapan Asas *Contradictoire Delimitatie* adalah: (a) Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas hanya sekedar formalitas melengkapi berkas permohonan pengukuran; (b) belum terpasangnya tanda batas tanah pada waktu petugas ukur datang untuk melaksanakan pengukuran di lapangan; (c) pemohon maupun pemilik tanah yang berbatasan tidak hadir pada waktu pelaksanaan pengukuran di lapangan meskipun surat pemberitahuan waktu pelaksanaan pengukuran sudah disampaikan kepada pemilik tanah dan pemilik tanah berbatasan; (d) sering terjadinya sengketa batas bidang tanah pada waktu dilaksanakan pengukuran di lapangan (e) terhambatnya kegiatan Pendaftaran Tanah akibat dari kendala-kendala dalam pemenuhan asas *Contradictoire Delimitatie*.

Beberapa upaya sudah dilakukan oleh Kantor Pertanahan untuk mengatasi kendala-kendala di atas seperti Kantor-Kantor Pertanahan di Jawa Timur, yaitu Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Gambar Ukur, yang sudah ditandatangani oleh pemohon dan pemilik tanah berbatasan serta tanda tangan aparat desa/kelurahan menjadi syarat permohonan. Kantor-kantor Pertanahan di DKI Jakarta, telah menggunakan format Gambar

Ukur yang berbeda dari standar Juknis PMNA No.3 tahun 1997, dimana pada halaman kesatu Gambar Ukur mencantumkan pernyataan bahwa penunjukan tanda batas bidang tanah yang akan diukur menjadi tanggung jawab sepenuhnya dari pemohon, dan di halaman keempat dibuat Berita Acara Pengukuran yang intinya bahwa Pemohon bertanggung jawab sepenuhnya atas kebenaran tanda batas yang ditunjukkan pada saat pengukuran. Kantor Pertanahan lainnya mengusulkan untuk melampirkan foto tanda batas yang telah dipasang serta pemilik tanah dan pemilik tanah berbatasan (saat pemasangan tanda batas) pada surat pernyataan pemasangan tanda batas. Dengan demikian surat pernyataan pemasangan tanda batas yang merupakan syarat permohonan pengukuran bukan hanya sekedar formalitas saja. Jika Asas *Contradictoire Delimitatie* belum terpenuhi, maka Kantor Pertanahan dapat menolak permohonan pengukuran. Hal ini bertujuan agar asas tersebut sepenuhnya merupakan tanggung jawab pemohon, sehingga dengan demikian permasalahan yang menjerat Kantor Pertanahan terkait sengketa batas dapat diminimalisasi.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Negara Agraria/Kepala Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, akan tetapi persepsi dan implementasinya di lapangan ternyata berbeda-beda. Dengan adanya perbedaan dalam pelaksanaan survey kadaster di beberapa daerah seperti disebutkan pada uraian di atas perlu adanya upaya untuk dilakukan restandarisasi survey kadaster yang disepakati bersama agar tidak terjadi persepsi yang berbeda-beda dalam hal mengatasi permasalahan yang dihadapi di lapangan (Kusmiarto, 2015). Restandarisasi tersebut diperlukan instrumen untuk mengatasi permasalahan yang banyak dihadapi dalam penerapan standar yang telah ada. Disamping itu juga, instrumen baru tersebut harus memperhatikan dan mempertahankan prinsip-prinsip dasar survey kadaster. Instrumen tersebut dapat berupa Standar Nasional Indonesia (SNI) yang juga telah dipergunakan oleh banyak instansi baik sektor swasta dan sektor pemerintah untuk menjamin bahwa proses dan produk-produk hasil pelayanan pertanahan telah dilaksanakan dan dibuat dengan kualitas yang baik yang sesuai dengan SNI (Kusmiarto, 2016).

Aplikasi KKP dan GeoKKP merupakan instrumen yang dibuat dalam rangka kegiatan pelayanan pertanahan secara komputerisasi baik di Kantor Pertanahan (level kabupaten) maupun di Kantor Wilayah (level provinsi). Instrumen ini telah dirancang untuk memungkinkan dilaksanakannya penambahan dan pembenahan data spasial bidang tanah secara simultan. Aplikasi GeoKKP yang dikelola secara online dan terpusat dalam bentuk web selama ini dirasakan cukup handal meskipun terus dilakukan pengembangan/updating seiring kebutuhan dan permasalahan-permasalahan teknis yang dihadapi dalam pelaksanaan pembenahan dan penambahan data spasial bidang tanah di Kementerian ATR/BPN.

Selain hal-hal yang bersifat teknis yang menyebabkan lambatnya pembenahan data spasial telah diuraikan di atas, juga terdapat hal-hal non teknis yang berkaitan dengan aspek

hukum ketika proses pembenahan data spasial bidang tanah akan dilakukan. Tujuan pembenahan data spasial bidang tanah bukan hanya membenahi data di atas peta saja, tetapi juga harus dapat membenahinya di lapangan. Data spasial bidang tanah mengenai bentuk, luas, dan batasnya di peta dan di lapangan harus disesuaikan. Seringkali setelah dilakukan pembenahan data spasial bidang tanah di atas peta, ditemukan hal-hal yang ternyata dapat berpotensi konflik jika data tersebut disesuaikan dengan kondisi di lapangan. Misalnya setelah bidang tanah tersebut dapat dipetakan baru ditemukan bahwa ternyata masuk dalam peta kawasan hutan, yang jika hal tersebut diselesaikan maka justru akan menjadi boomerang yang mengakibatkan persoalan-persoalan hukum terhadap personel Kementerian ATR/BPN yang melaksanakan tugas dan berperan atas terbitnya sertipikat tersebut. Contoh lain misalnya bentuk, luas dan batas bidang tanah tersebut tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya di lapangan akibat dari proses pengambilan data dan pengukuran batas terdahulu yang tidak memenuhi kaidah-kaidah teknis pengukuran kadastral. Yang menyebabkan terjadinya hal tersebut adalah terbatasnya Peta Dasar, kurang tersebarannya titik-titik referensi pengukuran, keterbatasan peralatan ukur dan kurangnya kemampuan teknis petugas ukur serta kelalaian dalam kegiatan kontrol kualitas. Hal lainnya yang juga sering terjadi adalah di peta hasil pembenahan tersebut antar bidang tanah saling tumpang tindih (*overlapping*) baik sebagian maupun keseluruhan. Tentu saja antara di peta dan di lapangan sering terjadi perbedaan, bahwa di peta terjadi *overlapping* tapi di lapangan sebenarnya tidak *overlapping*. Tapi tetap saja hal ini bermasalah misalnya karena pembenahan data spasial tersebut mengakibatkan perubahan bentuk dan luas yang berbeda dengan bentuk dan luas yang terdapat pada sertipikat yang beredar di masyarakat. Mungkin pembenahan di peta tidak masalah akan tetapi pemilik tanah/sertipikat belum tentu dapat menerima akibat perubahan bentuk dan luas pada sertipikat tersebut, dengan berbagai alasannya misalnya sertipikat tersebut telah dialihkan atau diagunkan ke pihak ketiga dengan nilai transaksi sesuai dengan luas sertipikat sebelumnya. Tentu saja pemilik yang baru akan merasa dirugikan akibat adanya perubahan luas tersebut. Yang menjadi pertanyaan adalah siapa yang akan mengganti nilai kerugian tersebut? Penyelesaiannya tentu saja akan memerlukan waktu yang lama dan menguras waktu, pikiran dan tenaga personel Kementerian ATR/BPN. Adanya potensi kompleksnya persoalan-persoalan hukum turunan yang ditemukan akibat dari proses pembenahan data spasial inilah yang menyebabkan pembenahan data spasial menjadi lama. Adanya kekhawatiran bahwa dengan membenahi data spasial bidang tanah justru akan membangkitkan "macan tidur" ini yang perlu difikirkan solusinya terutama oleh para ahli di bidang hukum.

3. Penerapan Business Process Re-engineering (BPR) dalam Pembenahan Data Spasial Bidang Tanah

Business Process Re-engineering (BPR) adalah suatu strategi manajemen bisnis yang berfokus pada analisis dan desain dari *workflows* dan proses-proses bisnis di dalam sebuah

institusi. Tujuannya adalah untuk membantu institusi memikirkan kembali secara fundamental bagaimana mereka bekerja dalam rangka peningkatan pelayanan secara dramatis, mengurangi biaya operasional sehingga dapat berkompetisi secara global. (GAO, 1997). *BPR* membantu instansi/organisasi secara radikal merestrukturisasi organisasi dengan berfokus pada desain dasar proses bisnis mereka. Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan yang holistik, dan bukan terfokus pada pengoptimalan sub-proses yang berulang.

Awalnya konsep *BPR* digunakan oleh *private sector* akan tetapi dalam perkembangannya konsep ini dipergunakan oleh sektor pemerintah. Di Indonesia, sektor pemerintah yang telah mempraktikkan konsep *BPR* adalah Direktorat Jenderal Pajak, yaitu dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak (*Tax Amnesty*). Direktorat Jenderal Pajak di bawah Kementerian Keuangan telah berhasil menerapkan konsep *BPR* dengan *Tax Amnesty* dalam percepatan pembenahan dan peningkatan basis data pajak. *Tax Amnesty* adalah kebijakan terobosan yang berupa pengampunan pajak bagi wajib pajak yang mendeklarasikan dan merepatriasi harta/objek pajak yang mungkin selama ini belum dilaporkan. Pengampunan pajak adalah penghapusan pajak yang seharusnya terutang, tidak dikenai sanksi administrasi perpajakan dan sanksi pidana di bidang perpajakan dengan cara mengungkapkan harta dan membayar uang tebusan. (Indonesia, Republik, 2016).

Dengan mengacu pada suksesnya penerapan *Tax Amnesty*, perlu difikirkan atau digagas Konsep *Land Amnesty*. Yang dimaksud dalam Konsep *Land Amnesty* disini sarasanya bukan hanya pemilik tanah akan tetapi justru lebih ke Kementerian ATR/BPN sebagai institusi dan seluruh jajarannya sebagai personel serta pensiunan pegawai Kementerian ATR/BPN yang telah bertugas dalam rangka kegiatan Pendaftaran Tanah. Gagasannya adalah pengampunan sanksi administrasi dan pidana yang diberikan setelah dilakukan pembenahan data spasial bidang tanah apabila ternyata ditemukan kesalahan atau kelalaian dalam proses penerbitan sertifikat atas bidang tanah yang akan dibenahi data spasialnya. *Land Amnesty* juga diharapkan dapat mengatur adanya asuransi tanah (*Land Assurance*) dimana jika terjadi kerugian akibat adanya perubahan bentuk dan luas bidang tanah karena pembenahan data spasial bidang tanah, maka lembaga *Land Assurance* inilah yang akan mengganti kerugiannya, sehingga nantinya jika sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia telah beralih ke Sistem Positif lembaga Asuransi Tanah ini sudah terbentuk. Tentu saja harus ada pemisahan yang tegas antara pembenahan dan penambahan data spasial bidang tanah. *Land Amnesty* hanya diberlakukan pada pembenahan data spasial bidang tanah. Selain itu perlu difikirkan juga adanya lembaga Bank Tanah (*Land Banking*) yang menangani dan mengatur proses bisnis dan sistem *Land Amnesty* tersebut.

C. Kesimpulan dan Saran

- Pelaksanaan pembenahan data spasial bidang tanah selama ini belum sesuai hasil yang diharapkan mengingat kompleksnya problematika yang dihadapi, bukan hanya masalah-masalah teknis saja akan tetapi juga terkait dengan masalah-masalah hukum.

- Perlu adanya re-standarisasi Survei Kadaster dan penerapan SNI dalam proses pendaftaran tanah.
- Pendekatan penyelesaiannya adalah pendekatan yang lebih sistemik dengan menerapkan Konsep *Business Process Re-engineering (BPR)*, yaitu dengan menggagas diterapkannya *Land Amnesty* dengan membentuk sebuah lembaga Bank Tanah (*Land Banking*) dan lembaga Asuransi Tanah (*Land Assurance*).

Daftar Pustaka

- Arianto, T. (2010). *Disertasi: Problematika Hukum Terbitnya Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah*. Surabaya: Universitas 10 November 945.
- ATR/BPN. (2017). *Naskah Pidato Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Seminar Nasional Surveyor Kadaster Berlisensi*. Yogyakarta: ISI Komwil DIY.
- ATR/BPN, D. I. (2017). *Operasionalisasi Surveyor Kadaster Berlisensi Dalam Pelayanan Pertanahan. Seminar Nasional Surveyor Kadaster Berlisensi*. Yogyakarta: ISI Komwil DIY.
- BPN. (2016). *Website Resmi Kementerian ATR/BPN*. Retrieved November 10, 2016, from www.bpn.go.id
- GAO. (1997). *Business Process Reengineering Guide*. Accounting and Information Management Division, United States General Accounting Office .
- Kusmiarto. (2015). *Restandarisasi Survey Kadaster. Forum Ilmiah Tahunan Ikatan Surveyor Indonesia : Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan Melalui Pengelolaan Administrasi Pertanahan Yang Baik*. Malang: Ikatan Surveyor Indonesia.
- Kusmiarto. (2016). *Survei Kadaster Ber SNI? Why Not: Seminar Nasional Dalam Rangka Dies Natalis STPN XXIII Asas Contradictoire Delimitatie Dalam Percepatan Pendaftaran Tanah di Indonesia (Mencari Alternatif-Solusi)*. Yogyakarta: STPN.
- Sumarto, I. (2014). *Kondisi Basis Data Pertanahan Nasional 31 Agustus 2014*.

Daftar Peraturan:

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Pengampunan Pajak.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- Peraturan Menteri ATR/ Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri ATR/ Kepala BPN Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Jakarta: Kementerian ATR/BPN.