

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

MEMBANGUN ADMINISTRASI PERTANAHAN INDONESIA SEBAGAI SARANA PEMERATAAN KESEJAHTERAAN EKONOMI MASYARAKAT DENGAN PENDEKATAN TEPAT GUNA

Muh Arif Suhattanto

Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta

Email: suhatt@stpn.ac.id

Abstrak

Indonesia memiliki keunikan sebagai sebuah negara. Indonesia merupakan negara kepulauan dengan beragam kondisi geografis, suku, budaya maupun karakter masyarakatnya. Adanya keragaman dan keunikan tersebut patut dicermati sebagai faktor penentu dalam pemilihan metode dan mekanisme pendaftaran tanah di Indonesia, karena keberhasilan proses pendaftaran tanah atau dalam era modern lebih dikenal sebagai administrasi pertanahan tentu tidak akan terlepas dari karakteristik setiap negara. Kondisi dimana masih tingginya indeks gini atau ketimpangan ekonomi di Indonesia menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia masih harus mengeluarkan usaha yang lebih keras lagi demi pemerataan kesejahteraan ekonomi. Dalam hal ini tentu saja, Kementerian Agraria dan Tata ruang/BPN sebagai pengemban amanat dalam administrasi pertanahan, harus bisa memberikan kontribusi yang positif terhadap pemerataan kesejahteraan ekonomi tersebut. Proses administrasi pertanahan di Indonesia yang masih jauh dari sempurna harus tetap dievaluasi dari waktu ke waktu demi tercapainya tujuan final dari proses tersebut yang juga merupakan subsistem dari pembangunan nasional yaitu pemerataan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka Administrasi Pertanahan di dunia internasional berkembang konsep *Fit for Purpose Land Administration (FFP-LA)* atau Administrasi Pertanahan yang tepat guna, tepat guna disini diartikan sebagai pendekatan yang sesuai dengan karakteristik setiap negara. Tulisan ini berusaha untuk mencari format pengadministrasian tanah di Indonesia sesuai dengan konsep FFP-LA dikombinasikan dengan pengalaman empiris penulis sebagai PNS di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN serta studi literatur yang ada di Indonesia maupun dunia internasional.

Kata kunci: Administrasi Pertanahan, Tepat Guna, Kesejahteraan

A. Pendahuluan

Sebagai sebuah negara, Indonesia mempunyai keunikan dibanding dengan negara-negara lain di dunia. Dengan sejarahnya yang cukup panjang serta kondisi sosial ekonomi yang beragam, Indonesia juga memiliki variasi kondisi geografis antar wilayah yang cukup tinggi. Sejarah pembentukan Indonesia sangat mempengaruhi sistem tenurial (sistem kepemilikan tanah) yang ada di Indonesia sekarang, kolonialisme Belanda memegang peranan cukup besar dalam mempengaruhi pola-pola kepemilikan tanah di Indonesia. Disamping itu, keberagaman suku, budaya, adat istiadat juga menjadikan sistem kepemilikan tanah di Indonesia sangat bervariasi antara satu daerah dengan daerah lain. Indonesia juga mempunyai wilayah yang terdiri dari gugusan kepulauan yang membentang dari sabang sampai merauke, dimana terdapat laut yang menghubungkan pulau-pulau didalamnya. Kondisi tersebut menyebabkan proses pembangunan menjadi terhambat dikarenakan posisi pulau-pulau yang terpisah jauh dari daratan utama. Ketimpangan pembangunan antara Indonesia bagian barat dan bagian timur merupakan pekerjaan rumah yang harus dibenahi oleh pemerintah, karena kondisi tersebut juga menyebabkan ketimpangan kesejahteraan yang tinggi antar daerah.

Pada Maret 2017, berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik tingkat ketimpangan pengeluaran penduduk Indonesia yang diukur oleh Gini Ratio adalah sebesar 0,393 hal tersebut menunjukkan masih terdapat ketimpangan ekonomi yang cukup tinggi di Indonesia. Gini Ratio adalah salah satu ukuran ketimpangan pengeluaran. Nilai Gini Ratio berkisar antara 0 (nol) dan 1 (satu). Nilai Gini Ratio yang semakin mendekati 1 mengindikasikan tingkat ketimpangan yang semakin tinggi. Sementara pada bulan yang sama terdapat penduduk miskin sebanyak 27,77 juta orang atau sekitar 10,64 % dari jumlah penduduk Indonesia (Statistik, 2017).

Mengingat keberagaman tersebut kurang tepat jika Indonesia semata mata mengadopsi sistem administrasi pertanahan dari negara-negara yang sudah maju secara ekonomi dan tentu juga terdapat perbedaan yang cukup besar dalam hal kondisi sosial, ekonomi, budaya maupun geografis. Format Administrasi pertanahan yang ada haruslah tepat guna atau sesuai dengan tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara kita.

B. Administrasi Pertanahan

Konsep Administrasi Pertanahan tidak bisa dilepaskan dengan konsep kadaster dan pendaftaran tanah. FIG atau *International Federation of Surveyor* merilis pengertian dari kadaster yaitu kadaster biasanya berdasar pada persil dan merupakan sistem informasi pertanahan yang meliputi data-data yang terkait dengan persil tersebut (*rights/hak, restriction/batasan, responsibility/ tanggungjawab*). Kadaster biasanya mencakup diskripsi geometrik dari persil yang terhubung dengan data-data kepemilikan tanah dan juga terkadang juga nilai dari persil tersebut. Kadaster bertujuan untuk keperluan penarikan pajak, keperluan jaminan kepastian hukum untuk menunjang manajemen pertanahan dan penataan tanah serta pembangunan yang berkelanjutan dan perlindungan lingkungan.

Setiap Administrasi Pertanahan juga harus mempunyai suatu bentuk sistem pendaftaran tanah yang merupakan proses untuk merekam, ada sebgaiain negara yang menjamin, informasi tentang kepemilikan tanah. Fungsi pendaftaran tanah adalah menyediakan dasar yang aman dan meyakinkan untuk mendapatkan, menggunakan dan melepaskan hak atas tanah. Sebuah Sistem Administrasi Pertanahan harus menyediakan keteraturan dan stabilitas di masyarakat dengan menciptakan keamanan tidak hanya pada pemilik tanah tetapi juga pada investor nasional dan internasional, untuk pedagang dan juga pemerintah. Meskipun sistem pendaftaran tanah selalu dikaitkan dengan perlindungan kepentingan kepada pemilik tanah namun pendaftaran tanah juga harus bisa menjadi instrumen bagi kebijakan pertanahan secara nasional dan mekanisme untuk mendukung pembangunan ekonomi (Nation, 1996).

Seiring dengan semakin kompleksnya permasalahan pertanahan yang harus ditangani dengan kadaster, dalam publikasinya United Nation memperluas fungsi kadaster dengan konsep administrasi pertanahan yang definisinya adalah proses untuk menentukan,

mengumpulkan dan menggunakan informasi tentang kepemilikan, nilai, dan penggunaan tanah dalam rangka menerapkan kebijakan manajemen pertanahan. Dengan adanya perkembangan teknologi informasi yang semakin pesat dalam mengelola data dan informasi perluasan makna tersebut memungkinkan negara-negara berkembang untuk dapat mempercepat transisi ekonomi melalui proses pendaftaran tanah. Pendekatan *multi purpose* atau untuk berbagai tujuan digunakan untuk memperluas fungsi kadaster yang dari awalnya hanya sebagai alat untuk semata-mata mengumpulkan data mengenai bidang-bidang tanah untuk keperluan jaminan kepastian hukum menuju kadaster yang dikelola sebagai alat untuk mendukung berbagai kebijakan pembangunan. Pergeseran makna tersebut tidak mengkotakkan pendaftaran tanah yang berbasis hak, nilai tanah ataupun penggunaan tanah namun secara lebih luas menggunakan informasi yang ada untuk membatu reformasi pertanahan di negara berkembang (Enemark, 2010).

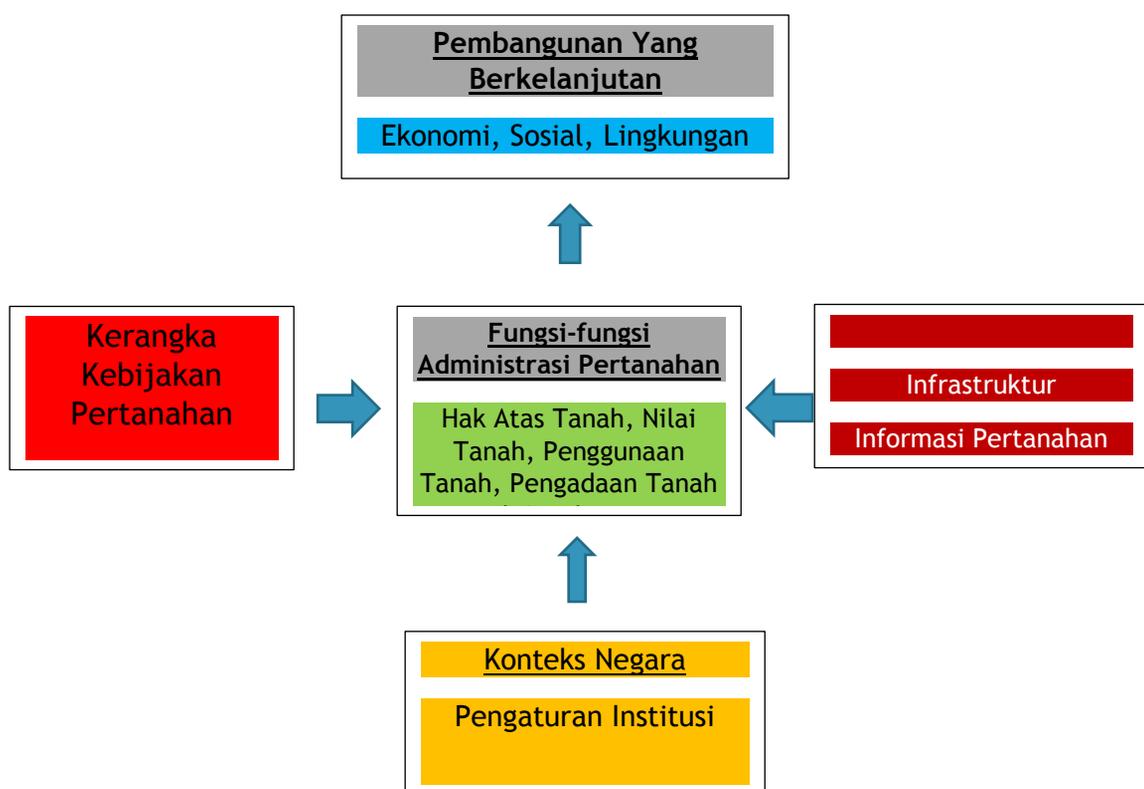
Menurut Williamson (2000) Sebuah sistem administrasi pertanahan yang baik harus dapat mencapai tujuan-tujuan sebagai berikut:

- menjamin kepastian hukum hak atas tanah
- mendukung penarikan pajak atas tanah dan bangunan
- mendukung keamanan untuk kredit
- mampu mendukung dan memonitor pasar tanah
- melindungi tanah-tanah negara
- menurunkan konflik dan sengketa pertanahan
- mendukung reformasi pertanahan
- meningkatkan pembangunan infrastruktur dan perencanaan wilayah
- mendukung pengelolaan lingkungan
- menghasilkan data statistik

Membangun sebuah sistem administrasi pertanahan yang mampu mendukung pencapaian tujuan-tujuan tersebut memang tidak mudah dan memerlukan waktu, namun demikian pilihan strategi-strategi dalam membangun sistem sangatlah menentukan kecepatan dan keberhasilan sebuah sistem administrasi pertanahan. Menurut Enemark, et al., (2015) Sekitar 70% populasi dunia belum bisa mengakses sistem pendaftaran tanah yang resmi diselenggarakan pemerintah untuk menjamin kepastian hukum atas hak-hak tanah dan properti yang mereka miliki, sebagian besar dari mereka merupakan kaum yang lemah dan miskin secara ekonomi. Menurut De Soto, (2006) Banyak sistem *title* di negara-negara berkembang yang tidak mampu memproduksi kapital karena ia tidak menyadari perannya yang lebih luas dari sekedar memberi perlindungan terhadap properti itu sendiri. Pengembangan sistem pendaftaran tanah dengan hanya menggunakan pendekatan teknologi saja menemui banyak kegagalan di beberapa negara berkembang, hal tersebut dikarenakan tidak adanya kontrak sosial yang menjangkau properti secara mapan, sistem hukum properti formal tidak

bisa menjangkau komunitas-komunitas ekstra legal, karena orang-orang di komunitas tersebut tidak menemukan alasan untuk mendaftarkan properti mereka secara legal, hanya jika hukum formal bisa menggantikan kesepakatan-kesepakatan ekstra legal sebagai sumber perlindungan properti maka sistem pendaftaran tanah yang dibangun baru bisa meng *generate capital* yang berfungsi untuk pemerataan kesejahteraan yang merupakan tujuan utama dari setiap negara.

Administrasi Pertanahan harus bisa mendukung pembangunan yang berkelanjutan dengan memperhatikan faktor ekonomi, sosial dan lingkungan. Peran administrasi pertanahan dan manajemen pertanahan untuk mendukung pembangunan yang berkelanjutan dapat digambarkan pada gambar dibawah ini:



Gambar 1. Paradigma Manajemen Pertanahan (Enemark, 2017)

C. Permasalahan Administrasi Pertanahan di Indonesia

Indonesia sebagai sebuah negara berkembang seperti yang telah disebutkan pada bab sebelumnya mempunyai permasalahan-permasalahan yang cukup bervariasi di berbagai daerah dalam mengembangkan sistem administrasi pertanahannya. Permasalahan yang cukup berpengaruh terhadap keberhasilan pengembangan administrasi pertanahan di Indonesia antara lain sebagai berikut:

- Data pertanahan

Berdasarkan Widiyanto(2015)pada tahun 2015 datayang diperoleh dari Direktorat Pengukuran dan Pemetaan Dasar masih terdapat sekitar ± 61% bidang tanah belum

terdaftar, sedangkan terdapat variasi ketelitian data spasial pada bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar dikarenakan metode pengukuran yang berbeda-beda serta ketersediaan alat ukur yang terbatas di kantor-kantor pertanahan. Pada saat ini, pengumpulan data baik data spasial dan yuridis masih menitik beratkan pada usaha pemberian perlindungan hukum dengan pengukuran dan pengumpulan data akurat dengan proses yang kompleks namun belum memperhatikan kelengkapan informasi pertanahan yang bisa digunakan untuk pelaksanaan pembangunan bagi pihak-pihak yang membutuhkan.

- Anggaran

Anggaran negara untuk proses Pendaftaran Tanah terbatas, sementara pengukuran kadaster teliti seperti yang diterapkan di Indonesia selama ini merupakan komponen yang memakan biaya besar.

- Sumber Daya Manusia

Jumlah Petugas ukur yang terbatas baik kuantitas maupun kualitasnya sementara untuk penambahannya diperlukan biaya yang tidak sedikit.

- Kondisi Geografis

Indonesia mempunyai luas wilayah yang luas dengan banyak pulau serta kondisi geografis yang beragam, dengan kondisi sarana transportasi yang beragam pula. Hal tersebut menyulitkan dalam penentuan standar biaya dan distribusi petugas pertanahan di lapangan.

- Kondisi Sosial Budaya dan Ekonomi

Jumlah masyarakat yang masih belum tercukupi kebutuhan pokoknya masih banyak sehingga masyarakat tidak begitu tertarik untuk mengikuti proses pendaftaran tanah. Masyarakat tersebut tersebar di daerah-daerah dengan latar belakang etnis, sosial dan sistem adat yang bervariasi. Indonesia juga merupakan negara berkembang mempunyai kesenjangan pembangunan yang tinggi antara pulau Jawa dengan pulau-pulau yang lain serta pemerataan ekonomi yang masih timpang.

- Jaminan Kepastian Hukum

Permasalahan utama dari sisi legal dalam pendaftaran tanah di Indonesia adalah sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif bertendensikan positif dimana sertipikat merupakan alat bukti yang kuat dan penelusuran riwayat tanah dilakukan secara berhati-hati sehingga memerlukan waktu yang lama untuk proses pendaftaran hak. Di sisi lain masyarakat khususnya di daerah pedesaan tidak menemukan suatu perbedaan yang berarti antara memiliki sertipikat dan tidak memiliki sertipikat terhadap bidang tanahnya.

- Koordinasi antar Institusi masih lemah

Proses Pendaftaran Tanah untuk menunjang administrasi pertanahan memerlukan sinergi yang kuat antar institusi pemerintahan sementara koordinasi antar sektor di

birokrasi masih lemah.

- *Voluntary Registration* (Pendaftaran tanah dengan sukarela)

Pendaftaran Tanah bukan merupakan kewajiban bagi warga negara sehingga pemilik tanah yang tidak menemukan manfaat untuk mendaftarkan tanah enggan bidang tanahnya didaftarkan dikarenakan takut atas biaya-biaya yang akan dikeluarkan setelah tanahnya didaftarkan.

D. Konsep *Fit For Purpose Land Administration* (FFP-LA)

Dalam rangka pembangunan Administrasi Pertanahan di negara-negara berkembang, FIG atau *International Federation of Surveyor* memperkenalkan istilah *Fit for Purpose Land Administration* (FFP-LA). Istilah ini diperkenalkan oleh untuk menjawab isu tentang pembangunan dan pengembangan administrasi pertanahan yang seharusnya adalah *fit for purpose* atau tepat guna, dimana pendekatan atau strategi yang diambil yang tidak hanya menggunakan solusi teknologi paling baru untuk menghasilkan data pengukuran yang teliti. Tepat guna disini bisa diartikan sesuai dengan ciri khas atau 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 (Enemark, et al., 2015). Dalam hal ini, konsep *fit and purpose* memberikan element-element pendekatan dalam metode pendaftaran tanah yang *pro poor* atau berpihak pada kalangan ekonomi lemah yaitu:

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

Sedangkan dalam hal pengumpulan data untuk mendukung Administrasi Pertanahan, FFP menggunakan 4 prinsip yaitu:

- menggunakan *General Boundary* dibandingkan *Fixed Boundary*
- menggunakan *Remote Sensing*/ Fotogrametri daripada metode survey teristris
- ketelitian tergantung pada tujuan dibandingkan pada standar teknis
- kesempatan untuk melakukan *update* dan *upgrade*

Dengan menggunakan konsep FFP maka diharapkan terjadi transisi dari metode Administrasi Pertanahan yang lama ke yang baru sesuai tabel dibawah ini:

Sebelum	Setelah
Mendukung tipe-tipe hak atas tanah	Mendukung kontinum hak-hak atas tanah dibandingkan dengan hanya fokus pada hak atas tanah individu
Menggunakan metode survey pengukuran dan pemetaan teliti yang diatur dalam peraturan	Peraturan lebih fleksibel untuk mengakomodasi variasi metode pengukuran bidang-bidang tanah termasuk kemungkinan menggunakan citra/foto untuk keperluan identifikasi batas tanah
Menggunakan tenaga ukur/pengumpul data yang dibatasi dengan lisensi	Menggunakan berbagai <i>stake holder</i> yang bisa secara legal diperbantukan termasuk pegawai pertanahan, pemerintah desa dan tenaga lokal yang diberikan pelatihan sebagai pihak perantara yang dipercaya.
Lebih menekankan pada proses legal	Mampu merekam mayoritas proses transaksi tanah
Ketidaksetaraan gender	Kerangka hukum dan tipe-tipe hak atas tanah lebih sensitif terhadap gender
Institusi yang menangani pertanahan terpisah-pisah sehingga menyulitkan dalam koordinasi dan menyatukan manajemen pertanahan	Institusi administrasi pertanahan yang terintegrasi dalam hal memberikan jaminan hukum hak atas tanah, menetapkan penilaian dan pajak atas tanah, mengatur penggunaan dan pengadaan tanah sehingga menghasilkan koordinasi yang lebih baik dalam manajemen pertanahan.
Kurangnya informasi untuk mendukung akuntabilitas dan transparansi dalam memberikan layanan administrasi pertanahan	Seluruh <i>Stakeholder</i> mempunyai akses pada informasi pertanahan, dengan batasan pada privasi untuk mendukung institutusi administrasi pertanahan yang transparan dan akuntabel
Kapasitas yang tidak mencukupi dalam hal solusi administrasi petanahan yang berkelanjutan	Kapasitas dari pemerintah, swasta, masyarakat yang terkait pada bidang pertanahan meningkat melalui program-program training serta terdapat pihak profesioanl baru yaitu pegawai/tenaga pertanahan lokal yang terlatih
Tidak melibatkan pihak swasta di dalam sektor pertanahan	Kerjasama swasta dan pemerintah terwujud dengan mengijinkan pihak swasta terlibat dalam sektor pertanahan

Tabel1. Proses transisi FFP (Enemark , et al., 2015)

E. Penerapan FFP dalam Administasi Pertanahan di Indonesia

Karakteristik dari FFP adalah fokus pada tujuan, fleksibilitas dan peningkatan secara bertahap. Dalam hal ini untuk keperluan pembangunan administrasi pertanahan di Indonesia perlu didefinisikan setiap karakter tersebut sudah atau belum tercermin pada sistem administrasi pertanahan di Indonesia.

- Fokus pada tujuan

Administrasi Pertanahan harus bisa menjadi alat bagi pemerintah untuk melaksanakan 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. Sehingga diperlukan metode yang disesuaikan tujuan administrasi pertanahan itu sendiri yang tentu saja, sebagai contoh tidak hanya fokus kepada akurasi hasil data spasial tapi lebih pada kemanfaatan data yang telah dikumpulkan dengan tidak mengurangi jaminan hukum (formalitas) atas kepemilikan hak atas tanah pada proses pendaftaran tanah. Dalam hal ini diperlukan kesepakatan bahwa dukungan politik, legal maupun sumberdaya harus fokus kepada tujuan tersebut, sehingga semua sektor harus mempunyai komitmen dalam menyamakan tujuan administrasi pertanahan, yaitu untuk pengaturan kebijakan pertanahan demi pemerataan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut bisa tercapai jika terdapat data yang lengkap dan terpercaya, oleh karena itu *stake holders* pertanahan harus bersinergi membangun satu visi bahwa pendaftaran tanah harus berorientasi kepada dukungan terhadap masyarakat lemah sehingga mereka mampu untuk memperbaiki kesejahteraannya. Namun demikian kondisi di lapangan menunjukkan bahwa masih banyak terdapat ketimpangan penguasaan tanah, ketidak teraturan tata ruang, spekulasi tanah, menyusutnya lahan-lahan pertanian produktif dll yang kontraproduktif dengan tujuan dari administrasi pertanahan.

- Fleksibilitas

Pendekatan FFP adalah pendekatan yang fleksibel dalam hal ketelitian, kerangka legal dan institusional untuk mengakomodasi kebutuhan masyarakat. FFP juga fleksibel dalam hal mengamankan beberapa jenis/tipe hak atas tanah dari hak atas tanah yang bersifat sosial semisal tanah-tanah adat sampai dengan hak milik perseorangan (*private*). Kakunya Sistem Pendaftaran Tanah di Indonesia menyebabkan jumlah bidang tanah yang terukur dan terpetakan jumlahnya masih minimal. Tuntutan akurasi yang tinggi dikarenakan fokus pada pemberian *title* dalam bentuk sertipikat hak atas tanah menyebabkan pengumpulan data-data bidang-bidang tanah berjalan lamban. Untuk itu diperlukan usaha bagaimana kelengkapan data yang diperoleh dari proses pendaftaran tanah dapat lebih besar lagi tanpa adanya ketakutan akan akurasi data. FFP menawarkan konsep peningkatan secara bertahap sebagaimana dijelaskan pada sub bab berikut ini.

- Peningkatan secara bertahap

Dengan FFP peningkatan ketelitian, peningkatan jenis hak berdasarkan kekuatannya dapat dilakukan berdasarkan kemampuan ekonomi serta kebutuhan legal dan sosial, seiring dengan berjalannya waktu. Pendaftaran Tanah di Indonesia bisa mengadopsi konsep tersebut, selama ini sistem administrasi pertanahan di Indonesia belum bisa dijadikan alat utama untuk menjawab tuntutan pengambil kebijakan pembangunan baik di tingkat pusat maupun di daerah, hal tersebut terkendala dikarenakan kelengkapan data yang masih kurang, sebagai contoh tentunya pendaftaran tanah harus bisa menjawab pertanyaan mendasar mengenai siapa, memiliki bidang tanah dimana dan bagaimana kepemilikannya, namun karena keterbatasan data, pertanyaan mendasar tersebut belum secara maksimal dapat dijawab untuk seluruh bidang tanah di Indonesia. Selama data-data spasial tidak lengkap maka pertanyaan tersebut akan sulit terjawab. Kelengkapan data terkendala kepada tingkat ketelitian yang dipersyaratkan sesuai regulasi yang ada padahal rumus umum yang ada jika semakin teliti data yang ingin kita dapatkan, maka biaya yang dibutuhkan untuk memperoleh data tersebut juga semakin mahal, demikian juga semakin teliti data yang ingin diperoleh maka prosesnya memerlukan waktu yang lebih lama. Pendaftaran tanah juga terkendala karena ada sebagian masyarakat yang tidak menginginkan tanahnya didaftar. Oleh karena itu perlu dilakukan pendekatan dengan menggunakan *degree of title* dimana pada tahap pertama semua bidang tanah harus terdaftar dan selanjutnya terdapat proses peningkatan hak jika diperlukan oleh pemegang hak.

Secara Umum tahap implementasi FFP dalam pembangunan administrasi pertanahan harus memperhatikan 3 hal yaitu kerangka spasial, kerangka legal dan kerangka institusional.

- Kerangka Spasial

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN telah melakukan pembangunan Infrastruktur Data Spasial untuk menunjang Pendaftaran Tanah seperti pengadaan Titik Dasar Teknis, pengadaan CORS, pengadaan Peta Foto skala besar serta Komputerisasi Kantor Pertanahan (Silalahi, et al., 2014). Namun demikian pendekatan teknologi harus didukung dengan kemampuan finansial dan analisis kebutuhan. Sesuai karakteristik FFP dan mengingat kondisi sosial, budaya dan kebutuhan masyarakat, BPN perlu melakukan pemilahan terhadap Objek Pendaftaran Tanah berdasarkan ketelitian data spasial yang akan didapatkan. Dengan pemilahan tersebut diharapkan *cost* atau pembiayaan untuk pengukuran dapat ditekan sehingga sesuai dengan kemampuan anggaran. Untuk wilayah rural atau semi urban ketelitian pengukuran bidang tanah bisa diturunkan dibandingkan dengan daerah urban, begitu juga untuk *social title* seperti tanah adat mempunyai ketelitian lebih rendah dibandingkan *individual title/freehold title* (hak milik). Ketelitian tersebut dapat secara bertahap ditingkatkan berdasarkan

kebutuhan dan tingkat ekonomi masyarakat. Dengan menurunkan ketelitian pendekatan perolehan data yang selama ini mengutamakan data terestris dapat digantikan dengan teknologi *Remote Sensing*/Fotogrametri yang mempunyai keuntungan dapat memperoleh data dengan skala relatif luas dan cepat dengan jumlah Sumber Daya Manusia yang mengoperasikan relatif lebih sedikit dibandingkan dengan pengukuran terestris.

Dengan pendekatan *remote sensing*/ fotogrametri, deleniasi/pemetaan batasbidang-bidang tanah yang mempunyai kenampakan geografis sebagai penanda batas bidang tanah (*Visual Boundary*) dapat dilakukan dengan menggunakan *participatory parcel mapping* yang melibatkan komunitas masyarakat setempat yang dilatih terlebih dahulu. Metode ini bisa dilakukan untuk pengukuran dan pemetaan tanah-tanah adat atau pada lahan persawahan yang batasnya bisa dilihat dari pemotretan udara/ citra satelit resolusi tinggi. Hal tersebut dikarenakan tanah adat biasanya relatif luas dan terletak pada daerah-daerah yang sulit dijangkau jika menggunakan metode pengukuran terestris. Kesepakatan batas untuk memenuhi asas *contraditure delimitatie* dapat dengan lebih mudah dilakukan karena dapat langsung menghadirkan pemuka adat setempat atau penduduk lokal yang mengetahui secara persis kondisi alam batas-batas tanahnya pada satu waktu dengan sarana foto udara/ citra satelit yang sudah dicetak.

Namun demikian, hal tersebut harus diawali dengan kesepakatan antar pemangku kepentingan bahwa data yang lengkap dan terpercaya tidak harus selalu memerlukan keakuratan yang kaku karena keakuratan tanpa kelengkapan menjadi tidak signifikan. Kebutuhan akan administrasi pertanahan yang lengkap dan terpercaya jauh lebih besar daripada mengejar akurasi.

- Kerangka Legal dan Institusional

Sejalan dengan proses pengumpulan data spasial, proses penetapan dan pemberian hak/title dapat dibuat bertahap atau dalam FFP disebut *continuum to continuum*. Tahapan tersebut untuk mengakomodasi hak atas tanah yang bersifat informal dan komunal seperti tanah-tanah adat. Dengan konsep tersebut tingkatan dari *title* bisa berjenjang dari *customary land* yang lebih bersifat sosial menjadi hak milik yang lebih bersifat *private/individual*. Untuk mendukung hal tersebut persepsi dari para penggiat hukum pertanahan dan legislator harus memiliki kesamaan khususnya dalam membuat kerangka peraturan pendaftaran tanah yang fleksibel dan bisa mengakomodasi mekanisme pemberian/penetapan hak yang bertahap tersebut. Pola pikir harus selalu dikembalikan kepada tujuan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan yaitu untuk melindungi hak-hak pemilik tanah dan juga untuk menunjang implementasi kebijakan pembangunan dalam hal ini *Land reform* yang memerlukan informasi yang lengkap untuk kesejahteraan dan peningkatan taraf ekonomi masyarakat. *Stake holders* pertanahan juga harus bersinergi membangun satu visi bahwa administrasi pertanahan

mempunyai tujuan kepada dukungan terhadap masyarakat ekonomi lemah sehingga mereka mampu untuk memperbaiki kesejahteraannya.

F. Kesimpulan dan Saran

1. Membangun sebuah Sistem Administrasi Pertanahan yang terpadu di Indonesia memerlukan sebuah kesamaan pemikiran antar *stake holder* pertanahan, dimana persepsi yang dibangun adalah kesamaan tujuan dari proses administrasi pertanahan yaitu kesejahteraan masyarakat. Konsep *Fit For Purpose* memberikan kesempatan kepada negara-negara yang masih tertinggal dalam proses administrasi pertanahan untuk mengejar ketertinggalannya dengan lebih cepat dan terukur.
2. Sistem Administrasi Pertanahan 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.
3. Dalam upaya perbaikan tersebut Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN perlu mengupayakan penggalangan dukungan institusi secara internal maupun eksternal (lintas sektor) yang meliputi dukungan politik, legal maupun sumberdaya.
4. Upaya pembangunan administrasi pertanahan terpadu harus merupakan komitmen bersama yang kuat dari berbagai pihak dengan tujuan yang sama bahwa pendaftaran tanah, atau jika ingin lebih luas pengertiannya menjadi administrasi pertanahan, adalah untuk pengaturan kebijakan pertanahan demi pemerataan kesejahteraan rakyat. Hal tersebut akan bisa dicapai 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 kesejahteraannya

Daftar Pustaka

DE SOTO HERNANDO., 2006, *THE MYSTERY OF CAPITAL*, QALAM.

Enemark Stig, McLaren Robin og Lemmen Christiaan., 2015, *Fit-For-Purpose Land Administration Guiding Principles*.

Enemark Stig., 2010, *From Cadastre to Land Governance, European Conference On Cadastre*, Bucharest.

Enemark Stig., 2017, *Land Governance In Support of The 2030 Global Agenda, The Unece Working Party On Land Administration*, Geneva

Nation United., 1996, *Land Administration Guidelines With Special Reference to Countries in Transition*, United Nation, Geneva.

Silalahi Budi Jaya [et al.], 2014, *Proposing A New Paradigm of Sustainable Development in Indonesia Through Indonesian Land Strategic Programs, FIG Congress 2014*, Kuala Lumpur.

Statistik Badan Pusat., 2017, *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi September 2017*, Badan Pusat Statistik.

Widianto Tjahjo., 2015, Penguatan Status Surveyor Berlisensi menjadi Pejabat Pengukur Bidang Tanah, *FIT ISI 2015*, Malang.

Williamson Ian P., 2000, Best Practice of Land Administration in Developing Country, *International Conference on Land Policy Reform*, Jakarta.