

LAPORAN PENELITIAN STRATEGIS

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



Peneliti:  
Aristiono Nugroho  
S u h a r n o  
W a h y u n i

KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG / BPN  
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL  
YOGYAKARTA  
2018

**H A L A M A N   P E N G E S A H A N**

LAPORAN PENELITIAN STRATEGIS

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

Peneliti:  
Aristiono Nugroho  
S u h a r n o  
W a h y u n i

Laporan penelitian ini telah diseminarkan di hadapan  
Tim Evaluasi Penelitian STPN pada tanggal 31 Mei 2018

Mengetahui  
Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat

Dr. Julius Sembiring, S.H., M.P.A.  
NIP. 19640729 199103 1 008

## D A F T A R I S I

	Halaman
Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Daftar Isi	iii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	2
C. Tujuan dan Manfaat	3
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA SERTA KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL	4
A. Tinjauan Pustaka	4
B. Kerangka Teoritis dan Konseptual	7
1. Kerangka Teoritis	7
a. <i>Participatory Mapping</i>	7
b. Relasi Kuasa	11
c. Transmisi Nilai-Nilai Pertanahan	14
2. Kerangka Konseptual	18
BAB III : METODE PENELITIAN	20
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian	20
B. Langkah Kerja Operasional	20
1. Subyek Penelitian	20
2. Penetapan Informan	20
3. Jumlah Informan	21
4. Pemilihan Informan	21
5. Data yang Diperoleh	22
6. Teknik dan Instrumen Pengambilan Data	22
7. Teknik Analisis Data	22
BAB IV : RASIONALITAS DAN FORMAT <i>PARTICIPATORY MAPPING</i>	24
A. Rasionalitas <i>Participatory Mapping</i>	24
1. Rasionalitas Tradisional	24
2. Rasionalitas <i>Cost and Benefit</i>	26
3. Rasionalitas Pemberdayaan Masyarakat	28
4. Rasionalitas Pelaksanaan Tugas	30
B. Format <i>Participatory Mapping</i>	32
1. Format Pelaksanaan	32
2. Format Koordinasi	33
3. Format Pemerintahan	36
4. Format Pendanaan	37

BAB V	: PEMANFAATAN RELASI KUASA DAN TRANSMISI NILAI	39
	A. Pemanfaatan Relasi Kuasa	39
	1. Membangun <i>Power Over Relation</i>	39
	2. Membangun <i>Power To Relation</i>	43
	B. Pemanfaatan Transmisi Nilai	50
	1. Motif Tindakan	51
	2. Hubungan dan Kepercayaan	53
	3. Isi Nilai-Nilai Pertanahan	54
BAB VI	: KENDALA DAN KEGIATAN PASCA <i>PARTICIPATORY MAPPING</i>	60
	A. Kendala <i>Participatory Mapping</i>	60
	1. Kendala Peta Kerja	60
	2. Kendala Pelatihan	61
	B. Kegiatan Pasca <i>Participatory Mapping</i>	64
	1. Land Values	64
	2. Land Use	66
	3. Land Development	68
	4. Land Registration	69
BAB VII	: PENUTUP	70
	A. Kesimpulan	70
	B. S a r a n	72
	C. Rekomendasi	73
Daftar Pustaka		74
Lampiran: Policy Brief		76
A. Ringkasan Eksekutif		76
1. Deskripsi Masalah		76
2. Cara Mengatasi Masalah		76
3. Urgensi Perubahan Kebijakan		76
B. Urgensi Masalah		77
1. Issue Penting		77
2. Akar Masalah		78
3. Implikasi Masalah		78
C. Pilihan Kebijakan		80
1. Kendala Kebijakan Saat Ini		80
2. Pilihan Kebijakan Alternatif		80
D. Rekomendasi Kebijakan		81
1. Kebijakan Terpilih		81
2. Implementasi Kebijakan Terpilih		81
3. Aksi Sebagai Instrumen Penting		83

# B A B I

## P E N D A H U L U A N

### **A. Latarbelakang Masalah**

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

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

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

Dengan demikian IP4T Partisipatif yang digagas oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun merupakan sesuatu yang penting, karena mendapat dukungan dari segenap pemangku kepentingan, dan hasilnya dapat dimanfaatkan untuk kegiatan PTSL. Secara umum, IP4T Partisipatif merupakan bagian dari *participatory mapping*, yang dalam pelaksanaannya membutuhkan upaya berupa pemanfaatan relasi kuasa dan transmisi nilai-nilai pertanahan. Oleh sebab itu, perlu dilakukan penelitian dengan judul, “*Participatory Mapping: Relasi Kuasa*

dan Transmisi Nilai-Nilai Pertanahan (Studi di Kabupaten Madiun, Provinsi Jawa Timur).”

## **B. Rumusan Masalah**

Keterbatasan jumlah sumberdaya manusia di jajaran Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional tidak boleh menurunkan kualitas dan kuantitas kinerja di bidang pertanahan. Peningkatan target pelayanan dan kinerja pertanahan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional tidak boleh dihalangi oleh keterbatasan jumlah sumberdaya manusia di jajaran kementerian ini. Oleh karena itu, perlu upaya penggalangan partisipasi masyarakat, termasuk dalam pemetaan dan identifikasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Untuk itu, kemampuan membangun relasi kuasa dan transmisi nilai-nilai pertanahan perlu dimiliki oleh staf kantor pertanahan, sebagai “ujung tombak” Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Ketika permasalahan tersebut diletakkan pada konteks *participatory mapping*, khususnya dalam hal pemanfaatan relasi kuasa dan transmisi nilai-nilai pertanahan dalam pelaksanaan IP4T di Kabupaten Madiun, maka ditemukan lima buah rumusan masalah atau pertanyaan penelitian (*research questions*), sebagai berikut:

1. Apa pertimbangan rasional yang dibangun oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun, pada saat melakukan *participatory mapping*, dalam pelaksanaan IP4T yang selanjutnya akan berguna sebagai peta kerja dalam pelaksanaan PTSL?
2. Bagaimana format *participatory mapping* yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun, sehingga didukung oleh seluruh *stake holder* yang ada di kabupaten ini?
3. Bagaimana pemanfaatan relasi kuasa dan transmisi nilai-nilai pertanahan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun dalam pelaksanaan *participatory mapping*?
4. Apa kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun dalam pelaksanaan *participatory mapping*?

5. Apa kegiatan yang dilakukan oleh masing-masing *stakeholder* di lokasi *participatory mapping* pasca *participatory*?

### **C. Tujuan dan Manfaat**

Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan, untuk mendorong dilakukannya *participatory mapping* di kantor pertanahan yang memiliki keterbatasan sumberdaya manusia. Untuk itu penelitian ini berupaya mengungkapkan beberapa hal penting, sebagai berikut:

1. Pertimbangan rasional dalam melakukan *participatory mapping*.
2. Format *participatory mapping* yang didukung oleh seluruh *stakeholder*.
3. Pemanfaatan relasi kuasa dan transmisi nilai-nilai pertanahan dalam *participatory mapping*.
4. Kendala dalam pelaksanaan *participatory mapping*.
5. Kegiatan masing-masing *stakeholder* pasca *participatory mapping*.

Selain memiliki tujuan, penelitian ini juga memiliki manfaat sebagai masukan bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, terutama hal-hal yang terkait dengan *participatory mapping*, agar dapat mendorong dilakukannya *participatory mapping* di kantor pertanahan, terutama yang memiliki keterbatasan sumberdaya manusia. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat dimanfaatkan sebagai salah satu bahan ajar pada beberapa matakuliah di Program Studi Diploma IV Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, seperti: matakuliah Sosiologi Pertanahan, dan matakuliah Pemberdayaan Masyarakat.

## G. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di Kabupaten Madiun, diketahui bahwa: **Pertama**, pertimbangan rasional yang dibangun oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun saat *participatory mapping*, sebagai berikut: (1) Rasionalitas tradisional, yang memperkuat semangat “guyub”, dalam bentuk kerjasama seluruh elemen masyarakat. (2) Rasionalitas *cost and benefit*, yang meliputi biaya sosial, ekonomi, dan teknis, serta keuntungan sosial, ekonomi, dan teknis. (3) Rasionalitas pemberdayaan masyarakat, yang meliputi beberapa upaya yang terkait dengan *enabling, empowering, dan protecting*. (4) Rasionalitas pelaksanaan tugas, salah satunya adalah terlaksananya IP4T untuk mendukung pelaksanaan PTSL.

**Kedua**, format *participatory mapping* yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun, sebagai berikut; (1) Format pelaksanaan, yang meliputi: (a) Deliniasi bidang tanah di atas peta kerja oleh Kamituo, dengan disaksikan dan dikonfirmasi oleh Ketua RT dan tokoh setempat. (b) Checking lapangan dan pengisian formulir IP4T-Partisipatif dilakukan oleh Kamituo, dengan didampingi Bhabinkamtibmas, Babinsa, dan Ketua RT. (c) Selanjutnya, entri data pada aplikasi IP4T-Partisipatif dilakukan oleh Operator Komputer yang khusus menangani IP4T-Partisipatif. (2) Format koordinasi, yang meliputi koordinasi di tingkat pimpinan, maupun koordinasi di tingkat pelaksanaan. (3) Format pemerintahan, yang meliputi terbitnya beberapa peraturan tingkat Kabupaten Madiun, dan kesepakatan unsur pimpinan di Kabupaten Madiun. (4) Format pendanaan, yang meliputi pendanaan pelaksanaan IP4T di 198 desa dan 8 kelurahan, serta pendanaan penyediaan citra satelit beresolusi 0,7m dan peralatan pendukung lainnya, yang bersumber dari APBD Pemerintah Kabupaten Madiun, ADD wilayah Kabupaten Madiun, dan DIPA APBN Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun.

**Ketiga**, pemanfaatan relasi kuasa dan transmisi nilai-nilai pertanahan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun dalam pelaksanaan *participatory*



*mapping* diwujudkan dengan cara, sebagai berikut: (1) Relasi kuasa dimanfaatkan dengan cara membangun *power over relation* dan *power to relation*. (2) Transmisi nilai-nilai pertanahan dimanfaatkan dengan memperhatikan motif tindakan, hubungan dan kepercayaan, serta isi nilai-nilai pertanahan.

**Keempat**, kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun dalam pelaksanaan *participatory mapping*, sebagai berikut: (1) Kendala peta kerja, ketika citra satelit beresolusi 0,3m tidak didapatkan dan kemudian diganti dengan citra satelit beresolusi 0,7m. (2) Kendala pelatihan, ketika rencana pelatihan bagi 1.500 orang perangkat desa tidak dapat dilaksanakan, dan kemudian diganti dengan workshop selama 2 hari.

**Kelima**, kegiatan yang dilakukan oleh masing-masing *stakeholder* pasca *participatory mapping*, sebagai berikut: (1) Dalam konteks *land values* atau penilaian tanah, Bapenda (Badan Pendapatan Daerah) Kabupaten Madiun menggunakan data dan peta IP4T-Partisipatif, untuk menetapkan nilai tanah dan zona nilai tanah secara tepat (obyektif, aktual, dan faktual); (2) Dalam konteks *land use* atau penatagunaan tanah, Bappeda dan Dinas PUPR (Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang) Kabupaten Madiun menggunakan data dan peta IP4T-Partisipatif, untuk melakukan penataan ruang dan penatagunaan tanah secara obyektif sesuai dengan kebutuhan dan dinamika masyarakat Kabupaten Madiun; (3) Dalam konteks *land development*, Dinas Perizinan dan Penanaman Modal Kabupaten Madiun menggunakan data dan peta IP4T-Partisipatif, untuk membangun basis data bidang tanah, yang digunakan sebagai dasar pemberian izin dan pengelolaan penanaman modal di Kabupaten Madiun; (4) Dalam konteks *land registration* atau pendaftaran tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun menggunakan data dan peta IP4T-Partisipatif, untuk mendukung pelaksanaan PTSL, dengan cara: (a) memanfaatkan peta IP4T-Partisipatif sebagai peta kerja PTSL di wilayah Kabupaten Madiun, dan (b) data IP4T-Partisipatif sebagai data PTSL di wilayah Kabupaten Madiun.

## H. S a r a n

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

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

## I. Rekomendasi

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

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

- Agusta, Ivanovich. 2008. "Resensi Buku: Teori Kekuasaan, Teori Sosial, dan Ilmuwan Sosial." *Sodality: Jurnal Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia*. Volume 2, Agustus, 2008.
- Azwar, Saifuddin. 1998. "Metode Penelitian." Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Berger, Jonah. 2011. "*Arousal Increases Social Transmission of Information*." University of Pennsylvania.
- BPN. 2018, "Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun Pilot Project IP4T". Diunduh dari [bpn.go.id/](http://bpn.go.id/) pada tanggal 7 Maret, pukul 22.02 WIB.
- Chen Zhongtai, Maning, Wang Xiaohuan, and Shi Xiuqing. 2015. "*Key Nodes Indentify in The Peasants Social Network Based on Structural Hole Theory*." *International Journal of Hybrid Information Technology*. Volume 8, No.4 (2015), pp.251-258.
- Dahl, Robert A. 1957. "*The Concept of Power*." Yale University.
- Eerkens, Jelmer W. and Carl P. Lipo. 2007. "*Cultural Transmission Theory and The Archaeological Record: Providing Context to Understanding Variation and Temporal Changes in Material Culture*." Springer Science Business Media.
- Eriksson, Kimmo and Julie C. Coultas. 2005. "*Theory of Conformist Social Learning*." Vasteras (Sweden), Malardalen University.
- Febriyanti, Ainun Dita dan Putu Gede Ariastita. 2013. "Optimasi Penggunaan Lahan Perkotaan di Kawasan Perkotaan Mejayan Kabupaten Madiun." *Jurnal Teknik "Pomits"*, Volume 2, Nomor 2, halaman 123-128.
- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Germany. 2011. "*Land Use Planning: Concept, Tools and Applications*." Eschborn, Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit.
- Innah, Henry Silka. (et.al.). 2012. "Peran Dinamika Jejaring Aktor Dalam Reforestasi di Papua." *Jurnal Penelitian Sosial dan Ekonomi Kehutanan* Volume 9 Nomor 2 Juni 2012.
- Justice and Environmental Organizations. 2013. "*Public Participation in Spatial Planning Procedures*." European Network of Environmental Law Organizations.
- Kashima, Yoshihisa. (et.al.). 2012. "*Social Transmission of Cultural Practices and Implicit Attitudes*." University of Melbourne.
- Marseto. 2013. "Model Pemetaan Potensi Sektor Ekonomi di Kabupaten Madiun." Surabaya, UPN "Veteran" Jatim.
- Moleong, Lexy J. 2007. "Metodologi Penelitian Kualitatif." Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Moncrieffe, Joy M. 2004. "*Power Relations, Inequality, and Poverty*." London, Overseas Development Institute.
- Muhajir, Noeng. 1998. "Metodologi Penelitian Kualitatif." Yogyakarta, Rake Sarasin.
- Murphy, Jeannine. 2007. "*The Individual Versus The Institution: Analysis of Power Relation in Irish Society*." Waterford Institute of Technology.

- Nusantara News. 2018. "Pelantikan Tim Pelaksana IP4T Partisipatif Dihadiri Ribuan Pejabat". Diunduh dari nusantaranews.co/ pada tanggal 23 Februari 2018, pukul 21.37 WIB.
- Solo Pos. 2018. "Wow, Inovasi IP4T Partisipatif Kabupaten Madiun Jadi Percontohan Nasional". Diunduh dari solopos.com/ pada Hari Rabu, tanggal 7 Maret 2018, pukul 23.05 WIB.
- Sommers, S. Mthethwa. 2014. *"Narratives of Social Justice Educators."* Springer Briefs in Education.
- Sutawijaya, Adrian. 2004. "Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Nilai Tanah Sebagai Dasar Penilaian Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) PBB Di Kota Semarang." *Jurnal Ekonomi Pembangunan*, Volume 9 No.1, halaman 65-78.
- Thomas, Linda. (et.al.). 2004. *"Language, Society, and Power: An Introduction."* New York, Roudledge.
- Triawan. 2016. "Analisis Perkembangan Dan Daya Dukung Wilayah Untuk Evaluasi Penentuan Pusat Pemerintahan Kabupaten Madiun, Provinsi Jawa Timur 2005-2014." Surakarta, Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Wengert, Norman. 1976. *"Citizen Participation: Practice In Search Of A Theory."* *Natural Resources Journal*, Volume: 16. Halaman: 23-40.
- Wilcox, David. 1994. *"Community Participation and Empowerment: Putting Theory into Practice."* London, Joseph Rowntree Foundation.