

**PERMASALAHAN SURAT IJIN MEMAKAI TANAH NEGARA
SEBAGAI ALAS HAK DALAM PENDAFTARAN TANAH
DI KOTA TARAKAN**



Laporan Penelitian

Disusun oleh:

Tanjung Nugroho
Akur Nurasa

**Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Yogyakarta**

2014

HALAMAN PERSETUJUAN

LAPORAN PENELITIAN

PERMASALAHAN SURAT IJIN MEMAKAI TANAH NEGARA SEBAGAI ALAS HAK DALAM PENDAFTARAN TANAH DI KOTA TARAKAN

Telah diperiksa dan disetujui untuk diseminarkan pada
lokakarya hasil penelitian sistematis STPN

Disetujui,

Dr. Oloan Sitorus, SH., MS.
Reviewer

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL**

2014

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT. yang dengan rahmatNya kami dapat menyelesaikan laporan penelitian ini yang berjudul: “Permasalahan Surat Ijin Memakai Tanah Negara sebagai Alas Hak dalam Pendaftaran Tanah di Kota Tarakan”. Tulisan ini merupakan hasil kerja peneliti-dosen STPN. Penelitian ini merupakan kajian terhadap fenomena perijinan menggunakan Tanah Negara oleh masyarakat yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah (Pemda). Semenjak era otonomi bergulir pada tahun 1999 dengan lahirnya Undang-undang ((UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah jo. UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bidang pertanahan juga merupakan sektor yang sebagian tugasnya diotonomikan.

Sebagai tindak lanjut daripada kebijakan tersebut lahir Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 2003 yang memilah kewenangan Pemerintah dan Pemda dalam bidang pertanahan. Keppres tersebut melahirkan 9 (sembilan) jenis kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan yang dilimpahkan kepada Pemda. Dalam menindaklanjuti Keppres itu, Pemda Kota Tarakan telah mengeluarkan kebijakan SIM-TN untuk mengontrol penguasaan Tanah Negara oleh masyarakat. Melalui 2 masalah yang diteliti, yaitu: 1) legal-administratif pertanahan; dan 2) keterkaitan SIM-TN dengan rencana pola ruang yang telah ditetapkan, penelitian ini mencoba mengkaji program SIM-TN tersebut.

Kajian ini dimaksud untuk mendeskripsikan proses penerbitan SIM-TN beserta dampak yang ditimbulkannya, baik dalam administrasi pertanahan di Pemda maupun tertib administrasi dalam proses pendaftaran tanah. Akhir kata, walau masih jauh dari kata sempurna, semoga tulisan ini bermanfaat.

Yogyakarta, Oktober 2014

TIM PENELITI

DAFTAR ISI

Halaman judul	i
Halaman pengesahan	ii
Kata pengantar	iii
Daftar isi	iv
Daftar tabel	vi
Daftar gambar	vii
Daftar lampiran	viii
BAB I. PENDAHULUAN	1
1. Latar belakang	1
2. Permasalahan	3
3. Tujuan penelitian	3
4. Manfaat penelitian	4
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	5
1. Perkembangan Peraturan Pertanahan dalam Konteks Otonomi Daerah	5
2. Tanah Negara	6
3. Alas Hak dalam Dinamika Wilayah	8
4. Manfaat Sistem Kadaster dan Pendaftaran Tanah bagi Pembangunan Wilayah	10
5. Visi Kadaster 2014	11
BAB III. METODE PENELITIAN	16
1. Lokasi penelitian	16
2. Data penelitian	16
3. Cara pengumpulan data	17
4. Teknik Analisis	17
BAB IV. GAMBARAN UMUM DAERAH	19
1. Geografis dan Pembagian Daerah Administrasi	19
2. Demografis, Ketenagakerjaan, dan Sosial Ekonomi	20
3. Permasalahan Penguasaan Tanah	22
BAB V. MACAM ALAS HAK, PROSEDUR PENDAFTARAN TANAH DAN PROSEDUR TEKNIS MENDAPATKAN SIM-TN	24
1. Macam Alas Hak di Kota Tarakan dan Permasalahannya	24
2. Prosedur Pendaftaran Tanah: Masa Lalu dan Kini	25
3. Prosedur Teknis Pembuatan SIM-TN dan Penatausahaannya	32
BAB VI. PERMASALAHAN PENGUASAAN TANAH DAN IMPLIKASI TERBITNYA SIM-TN	39
1. Kondisi Penguasaan Tanah versus Kebijakan Tata Ruang	39
2. Implikasi SIM-TN bagi Kepastian Hak	48

BAB VII. SOLUSI ATAS PERMASALAHAN	57
1. Penyelenggaraan Peta Tunggal, CORS, dan Pemasangan Tugu Batas .	57
2. Membenahi Sumberdaya Manusia	60
3. Proyeksi SIM-TN dalam Tata Administrasi Pertanahan, dan Pengembangannya	62
 BAB VIII. KESIMPULAN	 67
1. Kesimpulan	67
2. Rekomendasi	67
 DAFTAR PUSTAKA	 69
 LAMPIRAN	 71

DAFTAR TABEL

Tabel IV-1. Pembagian Daerah Administrasi	20
Tabel IV-2. Jumlah Rumah Tangga Miskin per Kelurahan di Kota Tarakan	21
Tabel V-1. Rekapitulasi SIM-TN di Kec. Tarakan Barat	30
Tabel VI-1. WKP Pertamina di Kota Tarakan	45
Tabel VI-2. Daftar Koordinat WKP-WKP	47

DAFTAR GAMBAR

Gb IV-1. Peta Kota Tarakan	19
Gb V-1. Buku Register SIM-TN di Kantor Kecamatan	35
Gb V-2. Isi Buku Register SIM-TN di Kantor Kecamatan	35
Gb V-3. Penyimpanan Arsip SIM-TN dalam Almari di Kantor Kecamatan	36
Gb V-4. Penyimpanan Warkah Pendaftaran Tanah (Arsip SIM-TN) dalam Almari di Kantah	37
Gb V-5. Tampilan <i>plotting</i> bidang-bidang tanah SIM-TN di Kelurahan Juata Permai	38
Gb VI-1. Bentuk dan Pemasangan Tugu Batas Kawasan Hutan Lindung	40
Gb VI-2. Papan Informasi tentang Arah Kondisi Ruang Wilayah	41
Gb VI-3. Peta Rencana Pola Ruang Kota Tarakan Tahun 2012 – 2032	41
Gb. VI-4. Pemukiman yang Dimasukkan dalam Hutan Lindung oleh Pemko ...	42
Gb. VI-5. Pelebaran Jalan dan Pembuatan Drainase di Mamburungan	43
Gb. VI-6. Tugu Penanda Garis Sempadan Bangunan (GSB)	43
Gb VI-7. Empat WKP di Pulau Tarakan (Sumber: Pertamina EP, 2013)	45
Gb. VI-8. Kondisi Penguasaan dan Penggunaan Tanah di WKP Pamusian	45
Gb. VI-9. Kegiatan Eksplorasi Minyak di WKP Pamusian	46

BAB I PENDAHULUAN

I-1. Latar Belakang

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru yang sentralistik dan digantikan Orde Reformasi, telah melahirkan euforia politik dan berbagai aspek kehidupan lainnya. Tidak terkecuali sektor pertanahan yang terimbas dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 (UU 22/99) tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini lahir sebagai konsekuensi penerapan asas desentralisasi, yang mana banyak kewenangan Pemerintah dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah (Pemda). Di antara kewenangan yang diberikan adalah bidang pertanahan. Akibat kebijakan tersebut, di kalangan birokrat pertanahan terjadi pertentangan yang cukup tajam dan mengarah pada perpecahan. Tarik ulur pun terjadi antara Pemerintah dan Pemda Kabupaten/Kota. Di kalangan politisi dan pakar pertanahan dalam kondisi yang tidak berbeda, ada yang berpendapat bahwa sektor pertanahan sebaiknya masih dikelola oleh Pusat, dan ada yang sebaliknya, bahwa pertanahan perlu 'diotonomikan'.

Banyak kalangan menilai bahwa penyerahan kewenangan tersebut merupakan buah kebijakan yang kebablasan, sehingga membuat '*chaos*' institusi penyelenggara. Oleh karena itu lahir Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 (Keppres 34/2003) yang memilah kewenangan Pemerintah dan Pemda dalam bidang pertanahan. Keppres tersebut melahirkan 9 (sembilan) jenis kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan yang dilimpahkan kepada Pemda, yaitu: a) pemberian ijin lokasi; b) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; c) penyelesaian sengketa tanah garapan; d) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; e) penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; f) penetapan dan penyelesaian masalah tanah hak ulayat; g) pemanfaatan

dan penyelesaian masalah tanah kosong; h) pemberian ijin membuka tanah; dan i) perencanaan dan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Dalam melaksanakan Keppres di atas, beberapa Pemerintah Kota (Pemko) telah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) perihal tanah-tanah yang belum dikeluarkan haknya, baik yang sudah dimanfaatkan maupun yang belum dimanfaatkan. Dari beberapa daerah tersebut, Kota Tarakan adalah salah satunya dengan mengeluarkan Perda tentang Surat Ijin Memakai Tanah Negara (SIM-TN) dan mengimplementasikannya. Lahirnya Perda itu dilatarbelakangi oleh kondisi penguasaan tanah yang dinilai sulit untuk dikendalikan, dan aturan yang ada juga memberi kewenangan sebagaimana digariskan oleh UU Pemerintahan Daerah dan Keppres 34/2003. Kota Tarakan yang merupakan penghasil tambang minyak dan daerah bisnis telah berkembang cukup pesat, dan menjadi daerah tingkat II terkaya nomor 17 di Indonesia. Letak strategis dari kota ini yang diperlengkapi fasilitas bandar udara telah menjadi tempat transit untuk melakukan kegiatan bisnis. Di samping suku bangsa asli Tidung yang tinggal, berbagai suku bangsa di Tanah Air berdatangan ke kota ini, antara lain Jawa, Bugis, Toraja, Makassar, Banjar, dan lain-lain.

Dalam perkembangannya, ternyata para penghuni pulau telah menguasai tanah-tanah yang kosong penggunaan dan pemanfaatannya. Penguasaan tersebut hampir-hampir telah di luar kendali. Penetapan kawasan atau area oleh pihak yang berwenang telah banyak yang dilanggar. Okupasi hutan lindung atau lereng perbukitan yang rawan longsor telah terjadi. Demikian juga kawasan sempadan pantai dan sungai telah ada pendudukan. Tata letak bangunan yang tidak teratur dan tanpa sempadan bangunan telah membuat wajah kota menjadi kurang serasi. Oleh karena itu pada tahun 2001 ketika otonomi daerah bergulir dengan kewenangan di bidang pertanahan, Pemko Tarakan mengeluarkan Perda 19/2001 untuk menertibkan dan mengendalikan masalah tersebut.

Dalam mengelola tanah-tanah yang belum mempunyai status hak, yang mana statusnya disebut oleh Pemko Tarakan sebagai tanah Negara, telah dikeluarkan Perda yang mengatur perijinan memakai tanah-tanah dimaksud. Perda pertama lahir tahun 2001, yang kemudian direvisi pada tahun 2004 dengan Perda 10/2004,

dan terakhir pada tahun 2014 ini dilakukan revisi kembali. Secara legal-hirarkhis, lahirnya Perda tersebut merupakan kewajiban Pemko untuk menindaklanjuti amanat Keppres di atas. Dalam perkembangan kemudian, Surat Ijin Memakai Tanah Negara (SIM-TN) yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, ternyata juga dijadikan alas hak untuk proses penerbitan sertipikat tanah di Kantor Pertanahan.

Hingga saat ini telah banyak dikeluarkan SIM-TN kepada masyarakat luas. Pemko hanya mengeluarkan batasan bahwa penerbitan SIM-TN tersebut harus sesuai dengan peruntukan ruang (Rencana Tata Ruang Wilayah = RTRW) Kota Tarakan. Sementara itu pihak Pertamina dan militer yang mempunyai penguasaan tanah yang luas telah mulai terimbas atas kebijakan SIM-TN itu. Permasalahan pertanahan baru pun mulai mengemuka dengan terbitnya SIM-TN, sehingga fenomena ini perlu dikaji proses dan implikasinya, terlebih SIM-TN tersebut juga dijadikan alas hak dalam pendaftaran tanah.

I-2. Permasalahan

SIM-TN merupakan buah kebijakan yang sangat mulia dari Pemko Tarakan untuk mengendalikan dan menertibkan penguasaan tanah yang telah dilakukan oleh warga masyarakat. Perkembangan penguasaan tanah itu dinilai telah mulai menampakkan ketidaktertiban dan mengancam kelestarian lingkungan hidup. Banyak penguasaan tanah yang bisa dikatakan menyimpang dari peruntukan tanah sebagaimana tata ruang yang telah disusun.

Dalam implementasinya, ternyata terdapat beberapa masalah dalam proses penerbitan SIM-TN itu, sehingga dokumen SIM-TN yang berlaku juga sebagai alas hak dalam pendaftaran tanah menjadi kurang berkepastian hukum. Memperhatikan gejala tersebut, terbitnya SIM-TN di Kota Tarakan perlu dikaji secara legal-administratif dan ditinjau dari sudut pandang keruangan, sehingga dapat diajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- a. apa urgensi lahirnya Perda SIM-TN, dan bagaimana proses terbitnya SIM-TN?
- b. implikasi apakah yang ditimbulkan oleh penerbitan SIM-TN?

- c. bagaimana solusi atas permasalahan tersebut bagi administrasi pertanahan yang baik?

I-3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. mengetahui urgensi lahirnya Perda SIM-TN dan proses terbitnya SIM-TN.
- b. mengetahui implikasi yang ditimbulkan oleh penerbitan SIM-TN.
- c. merumuskan solusi atas permasalahan untuk menyusun administrasi pertanahan yang baik.

I-4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah:

- a. Bagi Pemda, penelitian ini memberi informasi perihal implikasi yang timbul daripada penerbitan SIM-TN dan upaya perbaikannya.
- b. Bagi BPN RI, merupakan masukan untuk mencermati fenomena 'alas hak' yang diterbitkan Pemda, dan tindakan lebih lanjut dalam mengantisipasi implikasi yang ditimbulkannya.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

II-1. Perkembangan Peraturan Pertanahan dalam Konteks Otonomi Daerah

Dasar pertimbangan penerbitan Keppres 32/2004 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan adalah merujuk pada Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Berikutnya, untuk menindaklanjuti Keppres tersebut, Kepala BPN telah menerbitkan Keputusan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam tindak lanjutnya, Pemkab/Pemko telah membuat aturan sendiri-sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kepentingan daerah dalam bentuk Perda. Arie Sukanti Sumantri dalam Sarjita (2003), menyatakan bahwa dalam pengertian otonomi daerah, maka jelas tidak diartikan sebagai penyerahan pengaturan dan pengurusan segala segi masalah pertanahan sepenuhnya kepada Pemkab/Pemko masing-masing. Kewenangan Pemerintah Pusat meliputi hukum, kebijakan, pedoman mengenai pemberian hak-hak atas tanah, pendaftaran, *landreform*, dan sebagainya dalam bentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Keppres, sedangkan kewenangan Pemda cukup pada pelayanan masyarakat dan pelaksanaan kebijakan yang dapat dituangkan dalam bentuk Perda maupun Keputusan Daerah (Kepda).

Memperhatikan bahwa UU 22/99 masih banyak kelemahan, maka dilakukan revisi substantif, dan lahirlah UU 32 Tahun 2004 (UU 32/2004) tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 11 ayat (4) UU 32/2004 ditegaskan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada

standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam hal ini, pelayanan pertanahan merupakan salah satu dari urusan wajib yang menjadi kewenangan Daerah.

Lebih lanjut, hal yang perlu diindahkan adalah ketentuan Pasal 12 ayat (11) dan (12) UU 32/2004 yang menegaskan bahwa urusan pertanahan yang diserahkan kepada daerah disertai sumber pendanaan, pengalihan sarana prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sementara untuk urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur, disertai dengan pendanaan sesuai urusan yang didekonsentrasikan. Kewenangan ini dilaksanakan oleh instansi vertikal di daerah, yaitu perangkat departemen dan/atau lembaga pemerintah non departemen yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi.

Rambu-rambu dalam pelaksanaan otonomi daerah yang harus selalu dipatuhi adalah ketentuan Pasal 237 yang menegaskan bahwa semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan daerah otonomi wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada UU. Lebih lanjut, dalam penjelasan pasal yang bersangkutan diberikan penafsiran yang otentik, bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral, yaitu seperti UU Kehutanan, UU Pengairan, UU Perikanan, UU Pertanahan, UU Kesehatan, UU Pertanian, dan UU Perkebunan.

II-2. Tanah Negara

UUPA berpangkal pada Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi: "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Sesuai dengan pernyataan itu, maka kata 'dikuasai' dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA bukan berarti 'dimiliki', akan tetapi pengertian tersebut memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi daripada bangsa Indonesia untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;

- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
- c. menentukan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (4) dinyatakan bahwa hak menguasai negara itu dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan peraturan Pemerintah. Berdasar ketentuan tersebut maka dapat diartikan bahwa penguasaan tanah oleh Negara tidak hanya terbatas pada tanah Negara saja, tetapi tanah-tanah yang secara fisik sudah dikuasai oleh masyarakat, badan hukum swasta maupun instansi pemerintah, termasuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Dalam hal tanah Negara, dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu tanah Negara bebas dan tanah Negara tidak bebas. Tanah Negara bebas adalah tanah yang langsung dikuasai oleh Negara dan di atas tanah tersebut tidak ada hak yang dimiliki pihak lain, sedangkan tanah Negara tidak bebas adalah tanah yang di atasnya sudah melekat sesuatu hak kepunyaan pihak lain, baik itu dikuasai oleh masyarakat, badan hukum swasta, maupun instansi pemerintah. Untuk tanah yang telah dikuasai masyarakat dapat berupa hak ulayat atau tanah milik adat.

Menurut Sembiring (2012), berdasarkan genesanya tanah Negara dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Tanah Negara yang sejak berdirinya negara Indonesia belum pernah dilekati oleh sesuatu hak apapun oleh siapapun. Tanah-tanah ini misalnya berupa hutan dan tanah-tanah yang pada jaman pemerintahan Hindia Belanda sebagai tanah penggembalaan umum;
- b. Tanah Negara terjadi karena ketentuan UU, misalnya tanah partikelir, atau tanah *eigendom* yang luasnya lebih dari 10 *bouw* sesuai Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir, yang karena hukum menjadi tanah Negara;

- c. Tanah Negara yang berasal dari hak-hak Barat (*eigendom, opstal, erfpacht*) karena ketentuan UU sebagian dari tanah tersebut oleh karena pemiliknya tidak memenuhi syarat sesuai Pasal 21, 28, dan 36 UUPA, maka gugur dan menjadi tanah Negara;
 - d. Tanah Negara yang berasal dari Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha yang telah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi oleh pemiliknya, maka tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (Keppres Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan dalam Rangka Pemberian Hak Baru Asal Tanah Bekas Konversi Hak Barat dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Asal Tanah Konversi Hak Barat).
 - e. Tanah Negara terjadi karena penetapan Pemerintah, misalnya suatu areal yang semula merupakan hutan atau kawasan konservasi akibat perkembangan pemukiman maka tanah tersebut secara fisik dikuasai oleh masyarakat;
 - f. Tanah Negara yang terjadi karena perbuatan pemegang hak yang menelantarkan tanah tersebut sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 27, 34, dan 40 UUPA, yang menyatakan bahwa hapusnya suatu hak karena diterlantarkan;
 - g. Tanah Negara yang terjadi karena suatu peristiwa alam, misalnya tanah timbul (pendangkalan pantai atau sungai), maka tanah yang ditimbulkan alam itu merupakan tanah yang dikuasai oleh Negara;
 - h. Tanah Negara yang terjadi akibat perbuatan hukum pelepasan dari pemegang haknya, maka tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.
- Berdasarkan genesa status tanah Negara di atas, akan terdapat perlakuan yang berbeda apabila tanah-tanah tersebut akan dimohon oleh masyarakat, badan hukum swasta, maupun instansi pemerintah.

II-3. Alas Hak dalam Dinamika Wilayah

Harsono (1991) memberi pengertian bahwa penguasaan tanah meliputi penguasaan fisik dan penguasaan yuridis. Keduanya mempunyai aspek keperdataan

pada seseorang. Penguasaan fisik atas tanah dilindungi oleh hukum sepanjang penguasaan tersebut mempunyai itikhad baik, sedangkan penguasaan yuridis merupakan kelengkapan administrasi dari penguasaan fisik itu sendiri. Dengan demikian, penguasaan seseorang atas tanah harus dilandasi dengan penguasaan fisik dan yuridis. Ada kalanya penguasaan fisik atas sebidang tanah terselenggara secara tidak langsung, misalnya seseorang memiliki tanah pertanian/pekarangan yang secara fisik dikuasai oleh pihak lain dalam bentuk perjanjian sewa-menyewa yang diakui secara hukum. Dengan demikian secara fisik tanah tersebut dikuasai oleh pihak lain, tetapi secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh seseorang yang mempunyai dokumen kepemilikan.

Sebuah fakta yang hingga saat ini kita hadapi bahwa mayoritas bidang tanah belum terdaftar, dan sebuah fakta pula bahwa masih sering didapati surat-surat tanah di tengah-tengah masyarakat yang dibuat pada masa lalu oleh penguasa/pejabat daerah, seperti Camat dan Kepala Desa, atau pun oleh Notaris (Parlindungan, 1999). Surat-surat tersebut beragam untuk sekedar menciptakan bukti tertulis dari tanah-tanah yang mereka kuasai, tanpa melalui prosedur pendaftaran tanah yang berlaku. Tanah-tanah tersebut ada yang belum dikonversi, ada pula tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dan kemudian diduduki oleh rakyat tanpa pengaturan, atau pun diatur oleh para Kepala Desa dan disahkan oleh para Camat. Seolah-olah tanah tersebut telah merupakan hak seseorang atau pun termasuk kategori hak-hak adat. Parlindungan (1999) menyatakan bahwa setelah berlaku UUPA dan khususnya PP 10/61 maka telah terjadi *status quo*, artinya tidak mungkin lagi diterbitkan surat-surat keterangan tentang hak-hak seseorang kecuali menerangkan bahwa tanah tertentu memang hak-hak adat. Tanah-tanah yang belum terdaftar atau mengalami kesulitan untuk didaftarkan inilah yang pada umumnya merupakan penyebab utama timbulnya sengketa/masalah pertanahan.

Biasanya hal itu terjadi sejalan dengan perkembangan wilayah, bahwa tanah berkembang menjadi sumberdaya yang semakin strategis karena jumlahnya yang terbatas dan semakin beragamnya konflik kepentingan yang berkaitan dengan tanah. Hal berikutnya yang kemungkinan muncul adalah spekulasi-spekulasi tanah yang mempermainkan tanah semata-mata sebagai barang komoditi. Tidak dapat

dielakkan ketika sebuah wilayah akan dikembangkan ekonominya, para spekulasi ini akan mencoba peruntungan dengan membeli tanah-tanah berprospek ekonomis dengan harga yang murah, hingga pada suatu ketika jika mereka melihat peluang meraup keuntungan yang sangat besar, maka dijualnya tanah itu, demikian seterusnya. Jika ini terjadi maka dapat diperkirakan bahwa harga tanah akan membumbung tinggi dan terjadi fluktuasi harga yang tak menentu. Dampak berikutnya adalah kurang tertibnya alih penguasaan /pemilikan karena ketiadaan alas hak. Hal itu akan berdampak pula pada kualitas administrasi pertanahan jika dalam proses pendaftaran tanahnya menggunakan alas hak yang kurang berkepastian hukum, atau yang hanya sekedar menciptakan bukti penguasaan/pemilikan.

II-4. Manfaat Sistem Kadaster dan Pendaftaran Tanah bagi Administrasi Pembangunan

Dalam studi Bank Dunia oleh Doeble dalam Larsson (1991), dikemukakan bahwa tanah perkotaan mempunyai sumberdaya ekonomi dan sosial yang sangat berharga, dan tidak dapat dikelola dengan baik tanpa sistem yang memadai dalam pengukuran dan perekaman batas-batas tanah, dan pendaftaran semua hak yang sesuai dengan hukum tanah. Atau dengan kata lain, tanpa sistem kadastral yang memadai, sumberdaya tanah tidak dapat dikelola dengan baik. Pada suatu ketika jika pengadaan tanah menjadi suatu hal yang meningkat kesulitannya dan memakan waktu dalam setiap proyek, kurangnya informasi kadastral menjadikan keadaan lebih kritis. Di negara/daerah yang tingkat urbanisasinya tinggi, diperkirakan sistem kadastralnya juga semakin melemah. Karena itu, pembangunan sistem kadaster sekarang dianggap sebagai bagian pembangunan infrastruktur dasar, seperti jaringan jalan, listrik, dan sebagainya. Sistem kadastral telah menjadi unsur penting yang sebenarnya dapat memperlancar semua bentuk-bentuk pembangunan lainnya.

Berikutnya Larsson mengutip pernyataan Simpson, bahwa pendaftaran tanah harus selalu dipelihara dengan baik dan selalu melihat ke depan. Sistem kadastral dan pendaftaran tanah merupakan sarana penting untuk memperkuat dan melayani kebutuhan administrasi dengan bermacam cara, di samping berkontribusi ke sistem-sistem pajak tanah yang komprehensif dan efisien, kependudukan, pengembangan kota, dan sebagainya. Merupakan hal yang mudah untuk melihat bagaimana informasi komprehensif direlasikan dengan satuan tanah yang sesuai, dan sangat berguna untuk administrasi berbagai sektor, termasuk komunikasi yang diperlukan antara pemegang otoritas dan warga masyarakat. Administrasi lokal dapat diperkuat dengan cara tersebut, bahkan administrasi pusat dan regional yang terlibat dalam perencanaan pengembangan tanah/ruang, pembangunan dan manajemen, akan mendapat keuntungan besar.

Merupakan praktik di banyak negara untuk membangun data/informasi yang spesifik untuk departemen/sektor spesifik pula, tanpa memperhatikan bahwa dalam kenyataannya departemen atau sektor lain berkepentingan pula terhadap data/informasi tersebut. Jika upaya gabungan dibangun untuk membuat sistem informasi multiguna yang melibatkan berbagai sektor dan masyarakat, maka sistem akan lebih produktif dan mengurangi duplikasi kegiatan. Dengan sistem kadaster dan pendaftaran tanah yang lebih komprehensif, masalah yang demikian sebagian besar akan dapat dikurangi. Setiap departemen dan sektor yang terlibat dapat memberikan kontribusi informasinya dan masing-masing bertanggung jawab menjaga informasi mutakhir. Jika informasi dikomunikasikan antar sektor, maka duplikasi kegiatan secara radikal dapat dikurangi dan administrasi yang diselenggarakan menjadi lebih efektif, pemborosan pun dapat direduksi.

Perencanaan dan implementasi pembangunan sering mengalami keruwetan dan tertunda, yang disebabkan tidak adanya informasi spasial yang baik. Kurangnya peta dalam skala besar yang rinci akan berdampak pada perencanaan suatu proyek. Hasil kegiatan kadaster dan pendaftaran tanah yang sangat berguna untuk mendukung proyek adalah peta pendaftaran yang dibuat dalam skala besar. Peta tersebut dalam bentuk digital dan dimasukkan berbagai ragam informasi dengan cara tumpang susun (*overlay*) untuk menghasilkan informasi baru atau pun analisis

lain secara keruangan yang sangat berguna bagi perencanaan dan implementasi pembangunan wilayah.

II-5. Visi Kadaster 2014

Jurg Kaufmann dan Daniel Steudler, masing-masing Ketua dan Sekretaris Kelompok Kerja 7.1 dari Komisi 7 FIG¹, pada tahun 1994 mempublikasikan bagaimana prediksi keadaan kadaster di tahun 2014, atau dikenal dengan Visi Kadaster 2014. Publikasi ini menyajikan situasi kadaster di masa depan yang diharapkan menjadi tolok ukur keberhasilan negara-negara dunia dalam mengukur pengembangan pelaksanaan kadasterinya. Indonesia yang merupakan salah satu anggota FIG sudah sepatutnya menggunakan *benchmark* Kadaster 2014 ini untuk menilai posisi pengembangan sistem kadasterinya.

Visi Kadaster 2014 dibangun dari beberapa sistem kadaster tradisional yang telah dikenal selama ini, berbagai studi, dan implementasi program/proyek, serta analisis kecenderungan pembangunan kadaster di masa depan. Kadaster sendiri didefinisikan sebagai sebuah metode pencatatan data publik yang berkaitan dengan semua objek tanah hak dalam sebuah wilayah administrasi yang berbasis pada survei dan pengukuran batas-batas bidang tanah, dan didefinisikan dalam salah satu hukum privat atau publik.

Kadaster 2014 menyampaikan 6 (enam) pernyataan tentang visi kadaster dunia yang diharapkan akan terwujud pada tahun 2014, sebagai berikut: ²

Statement 1: Cadastre 2014 will show the complete legal situation of land, including public rights and restrictions! (Kadaster 2014 akan menyajikan informasi yang lengkap meliputi segala aspek hukum suatu bidang tanah, termasuk hak-hak publik dan pembatasan-pembatasannya)

¹ Federation Internationale des Geometres (*International Federation of Surveyor*).

² Jurg Kaufmann – Daniel Steudler, *A Vision for a Future Cadastral System*, Working Group 1 of FIG Commission 7, 1994

Kadaster 2014 meliputi pencatatan oleh Kantor mengenai hak atas objek tanah-tanah hukum yang dapat memberikan jawaban mengenai beberapa pertanyaan tentang: di mana, kapan, berapa banyak, siapa, dan bagaimana mengenai objek-objek tanah hukum tersebut. Dalam hal ini, Kadaster 2014 akan memperlihatkan kondisi hukum objek tanah, termasuk hak-hak publik dan pembatasannya. Sistem kadaster ini akan mempunyai cakupan yang lebih luas daripada sistem kadaster tradisional karena sumberdaya tanah telah mengalami perubahan yang sangat berarti.

Hukum adat dan tradisional telah mengacu pada tanah dan hak penggunaan serta pembatasannya, sebelum berkembang menjadi sistem hukum formal. Konstitusi di banyak negara menjamin setiap warga negara berhak atas properti miliknya. Undang-undang sipil juga melindungi hak warga negara terhadap pengambilalihan propertinya. Memang selama ini kadaster tradisional telah memberi perlindungan hukum hingga level 100 persen, namun meningkatnya pertumbuhan penduduk dan penggunaan teknologi tinggi yang kian masif menyebabkan intensitas eksploitasi sumberdaya alam, termasuk tanah, menjadi kian meningkat untuk memenuhi kebutuhan. Untuk melindungi sumberdaya alam dari kerusakan dan kepunahan, diperlukan aturan sosial atau perundang-undangan. Dalam hukum privat, pengadaan tanah untuk kepentingan umum memang dapat dilaksanakan, tetapi Negara seringkali dihadapkan pada sulitnya kesepakatan dengan sekian banyak pemilik tanah dalam pembebasan tanah. Dan biasanya pula negara dengan kemampuannya akan membuat pembatasan-pembatasan terhadap suatu area (zone), atau yang diistilahkan oleh Kadaster 2014 sebagai *legal land objek*. Oleh karena itu, kadaster ke depan akan membutuhkan model-model pemetaan tematik.

Statement 2: The separation between 'maps' and 'registers' will be abolished!
(Pemisahan antara peta-peta dan daftar tanah – daftar tanah akan berakhir)

Banyak negara yang mempunyai sistem pencatatan tanah yang terdiri dari komponen kadaster dan pendaftaran tanah. Komponen kadaster biasanya dilaksanakan oleh surveyor dengan keahlian pengukuran dan pemetaan, sedangkan

komponen pendaftaran tanah sangat identik dengan pembukuan yang biasanya dilaksanakan oleh ahli hukum atau notaris. Dalam Kadaster 2014 tidak akan ada lagi pemisahan antara peta-peta pendaftaran dengan dokumen-dokumen pendaftarannya, sehingga tanggung jawab kedua komponen di atas dalam kadaster masa depan akan diganti.

Statement 3: The cadastral mapping will be dead. Long life modeling! (Pemetaan kadaster akan mati. Pemodelan yang akan bertahan)

Dengan mengimplementasikan Kadaster 2014, maka pemetaan kadastral akan mati, dan *modelling* akan hidup lebih lama. Peta akan kehilangan fungsinya sebagai penyimpan dan penyaji informasi. Penyajian informasi akan lebih praktis melalui *database*. Kemajuan teknologi informasi telah merubah cara kerja surveyor. Kemampuan internet untuk memfasilitasi komunikasi data sangat penting dalam pertukaran data kadaster. Dengan metode GNSS dan penginderaan jauh, penentuan posisi objek akan lebih praktis, yang akan menggantikan penggambaran objek pada peta dengan sistem informasi.

Peta di masa datang bukan lagi media untuk menyimpan informasi. Peta akan berfungsi untuk menyajikan informasi yang tersimpan pada basis data. Dahulu surveyor setelah mengukur letak batas bidang tanah langsung menggambarannya pada peta.³ Setelah letak batas bidang tanah tersaji di peta, selanjutnya dihitung luasnya secara grafis di atas lembar peta dengan bantuan mistar skala teliti. Di masa kini, setelah pengukuran letak batas bidang tanah, langsung dapat dilakukan penghitungan koordinat batas-batas bidang. Komponen spasial dari objek merupakan atribut yang mendefinisikan lokasi dan dimensi objek. Hasil olahan objek bidang tanah ini disimpan dalam suatu sistem manajemen basis data. Penyimpanan data ini akan berlangsung sepanjang masa, termasuk perkembangan dari data itu.

Teknologi geomatika akan mengambil peranannya, dan merupakan alat yang biasa digunakan dalam pekerjaan kadaster. Banyak negara berkembang membutuhkan model yang ada untuk memecahkan masalah sosial dan lingkungan

³ Istilahnya di Indonesia "dikartir"

fisik. Dengan demikian, kadaster modern akan membangun basis data untuk berbagai keperluan. Para surveyor harus mampu mengoperasikan dan menggunakan teknologi modern untuk berbagai macam model keperluan ini. Pembuatan model keruangan yang multiguna dengan unit bidang tanah sebagai basisnya akan dituntut di masa datang. Hasil pemodelan ini akan dijadikan alat pengambil keputusan bagi para pihak yang berkepentingan.

Statement 4: 'Paper and pencil – cadastre' will have gone. (Kadaster yang menggunakan kertas dan pensil akan punah)

Praktik kadaster menggunakan aplikasi teknologi komputer akan terus meningkat aktivitasnya, dan data tekstual yang tersimpan dalam basis data lebih mudah diolah. Piranti teknologi informatika ini secara dramatis telah menggantikan piranti-piranti analog. Dokumen-dokumen kadaster akan terkonversi dari bentuk analog menjadi bentuk digital. Warkah-warkah kadaster cukup dipindai dalam waktu yang relatif sangat singkat hingga masuk dalam basis data. Dalam sistem yang demikian, berarti tidak ada lagi register analog dan penggambaran peta analog dalam bidang kadaster, yang berarti pula kertas dan pensil akan hilang selamanya dalam pekerjaan kadaster.

Statement 5: Cadastre 2014 will be highly privatized! Public and private sector are working closely together! (Kadaster 2014 akan lebih banyak diprivatisasi. Kerjasama sektor swasta dan Pemerintah akan semakin erat)

Privatisasi pekerjaan akan semakin tinggi, sektor publik akan bekerjasama dengan swasta. Fleksibilitas menjadi keunggulan sektor swasta, tetapi untuk kebutuhan keamanan tetap akan dibutuhkan dengan sektor publik yang mengambil peran sebagai supervisi dan pengawasan. Sistem kadaster akan membutuhkan investasi yang sangat besar, sehingga Kadaster 2014 akan membutuhkan pembiayaan kembali. Di banyak negara, kadaster dibangun dan dipelihara dari perpajakan, dan sektor swasta akan mengenakan biaya kepada masyarakat. Dengan terlibatnya sektor swasta secara luas, maka diperlukan mekanisme kontrol serta pemisahan *tax* dan *fee* yang dibayar masyarakat.

Statement 6: Cadastre 2014 will be cost recovering! (Kadaster 2014 akan menjadi swadana)

Kadaster selama ini lebih menyajikan informasi yang terbatas, sekedar untuk keperluan pendaftaran tanah. Padahal, seiring dengan kompleksitas jaman banyak informasi yang perlu disajikan dari suatu bidang tanah atau yang terkait dengan tanah tersebut. Dengan semakin banyaknya informasi, maka semakin banyak pula peluang yang dapat diperbuat atas informasi itu, alhasil semakin banyak pihak yang membutuhkannya. Peminat informasi di masa datang tidak terbatas pada pendaftaran tanah. Di masa depan akan semakin tinggi permintaan akan informasi tersebut oleh berbagai pihak, sehingga diprediksi bahwa biaya yang dikenakan untuk memperoleh informasi dapat mengembalikan biaya pembangunan dan pemeliharaan kadaster itu sendiri. Dengan demikian, di masa mendatang Kadaster 2014 akan mendukung pembangunan berkelanjutan, stabilitas politik, menghilangkan konflik kepentingan antara sektor swasta dan pemerintah, mendukung pembangunan ekonomi, dan jalannya sistem kadaster akan lebih efektif dan efisien.

BAB III METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode deskriptif, yang mengupas urgensi lahirnya Perda SIM-TN dan proses terbitnya SIM-TN, beserta implikasi yang ditimbulkannya. Pendekatan hukum normatif dan empiris, serta pendekatan keruangan dipakai sebagai dasar analisis. Penelitian ini juga bersifat penelitian tindakan, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberi alternatif solusi atas permasalahan dalam penyelenggaraan SIM-TN beserta implikasinya.

III-1. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kota Tarakan. Alasan pemilihan lokasi ini karena penerbitan SIM-TN telah berlangsung cukup lama dan telah berimplikasi pada kegiatan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan pada umumnya. Demikian juga peraturan-peraturan yang ada telah berulang kali direvisi, sehingga perkembangan, arah/orientasi dan implikasi dari penerbitan itu dapat dikaji pula. Penelitian dilakukan di Kantor Pertanahan, Kantor Pelayanan Penerbitan SIM-TN: Kantor Kecamatan dan Kantor Kelurahan, dan lokasi di mana terdapat tanah-tanah yang telah diberikan SIM-TN.

III-2. Data Penelitian

Data penelitian meliputi data sekunder dan data primer. Data sekunder meliputi: a) peraturan (Perda, Juklak, dan Juknis) penerbitan SIM-TN; b) bentuk dan isi dokumen SIM-TN sebagai 'alas hak'; d) penatausahaan SIM-TN di tingkat kelurahan dan kecamatan; e) rencana tata ruang wilayah Kota Tarakan; dan f) kondisi penguasaan tanah Kota Tarakan.

Data primer meliputi: a) teknis pelayanan SIM Tanah; b) proses pengurusan SIM-TN oleh pemohon; c) implikasi daripada penerbitan SIM-TN bagi penguasaan tanah yang telah ada, serta implikasinya terhadap tata pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan.

III-3. Cara pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen, wawancara, dan observasi. Studi dokumen meliputi Perda, petunjuk operasional penerbitan SIM-TN, arsip dokumen SIM-TN yang didapat dari Kantor Kelurahan dan Kantor Kecamatan; arsip SIM-TN sebagai alas hak yang didapat dari Kantor Pertanahan; data sosial ekonomi masyarakat yang diperoleh dari Kantor BPS; dan Peta RTRW yang diperoleh dari Pemko Tarakan.

Wawancara dilakukan untuk memperoleh: a) kejelasan urgensi penerbitan SIM-TN; b) penjelasan SIM-TN dapat dijadikan alas hak; d) syarat dan proses pengurusan SIM-TN oleh pemohon; e) dampak yang ditimbulkan dari SIM-TN dan sertifikasi tanahnya. Wawancara untuk butir a, b, c dilakukan terhadap pihak Pemko dan Kantor Pertanahan, butir d dilakukan terhadap pemohon, sedangkan butir e dilakukan terhadap pihak Pemko, Kantor Pertanahan, masyarakat penerima, dan instansi terkait dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat.

Observasi dilakukan pada teknis pelayanan penerbitan SIM-TN di Kantor Kelurahan dan Kantor Kecamatan. Observasi lapangan juga dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang telah diterbitkan SIM-TN dan atau sertipikat. Lebih lanjut, observasi dengan menggunakan dokumen peta-peta di atas, akan diperoleh kejelasan kondisi keruangannya.

III-4. Teknik Analisis

Analisis dimulai dari urgensi penerbitan SIM-TN, syarat dan proses pengurusan SIM-TN oleh pemohon, ketepatan dalam pemberian SIM-TN dan implikasinya terhadap tata ruang wilayah beserta berbagai kepentingan lainnya yang ada di ruang, dan implikasi penerbitan SIM-TN sebagai alas hak dalam pendaftaran tanah. Untuk menganalisis hal ini dilakukan secara legal-normatif

dengan mencermati berbagai peraturan perundangan yang berlaku di Kota Tarakan pada khususnya, dan peraturan perundangan yang berlaku secara nasional, di samping keterangan yang dikemukakan oleh para pihak yang berkepentingan. Terakhir, setelah mendapatkan deskripsi yang kuat, penelitian ini merekomendasikan langkah untuk mengantisipasi implikasi yang timbul daripada penerbitan SIM-TN.

Gb IV-1. Peta Kota Tarakan

Kota Tarakan terdiri dari 2 (dua) pulau, yaitu Pulau Tarakan dan Pulau Sadau. Secara administrasi terbagi dalam 4 (empat) kecamatan atau 20 (duapuluh) kelurahan. Dari duapuluh kelurahan tersebut, 3 (tiga) kelurahan berada di Kecamatan Tarakan Utara, 5 (lima) di Tarakan Tengah, 7 (tujuh) di Tarakan Timur, dan 5 (lima) kelurahan di Kecamatan Tarakan Barat. Pembagian daerah administrasi tersebut dapat dilihat pada tabel IV-1 berikut ini,

Tabel IV-1. Pembagian Daerah Administrasi

No	Kelurahan
Kec. Tarakan Timur	
1	Lingkas Ujung
2	Gununglingkas
3	Mamburungan
4	Kampung Empat
5	Kampung Enam
6	Pantai Amal
7	Mamburungan Timur
Kec. Tarakan Tengah	
1	Selumit Pantai
2	Selumit
3	Sebengkok
4	Pamusian
5	Kampung Satu/Skip
Kec. Tarakan Barat	
1	Karangrejo
2	Karangbalik
3	Karanganyar
4	Karanganyar Pantai
5	Karangharapan
Kec. Tarakan Utara	
1	Juata Permai
2	Juata Kerikil
3	Juata Laut

Sumber: BPS Kota Tarakan, 2014

IV-2. Demografis, Ketenagakerjaan, dan Sosial Ekonomi

Penduduk Kota Tarakan selalu meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan pesatnya kemajuan daerah. Peningkatan penduduk akhir-akhir ini mencapai 3,47%. Total populasi pada tahun 2013 sebesar 220.200 jiwa. Persebarannya masih terkonsentrasi di Kecamatan Tarakan Barat, yaitu sekitar 35%. Jumlah penduduk laki-laki lebih besar daripada perempuan, dengan rasio seks sebesar 108,91.

Komposisi penduduk usia produktif lebih banyak daripada yang non produktif, sehingga angka kebergantungan hidup tergolong rendah.

Tenaga kerja di Kota Tarakan kebanyakan bekerja di sektor pertanian, yaitu sebanyak 29,41%; disusul jasa kemasyarakatan, sosial dan perorangan sebanyak 21,30%; 19,18% di sektor perdagangan ; 13% di sektor industri; dan lain-lain. Dalam bidang kesejahteraan, tingkat kemiskinan di Kota Tarakan hanya 7,90% (Data BPS, September 2013), atau lebih rendah daripada daerah-daerah lain di Kalimantan Utara dan tingkat kemiskinan nasional. Jumlah rumah tangga miskin per kelurahan disajikan pada tabel IV-2 berikut ini,

Tabel IV-2. Jumlah Rumah Tangga Miskin per Kelurahan di Kota Tarakan

No	Kelurahan	KK
Kec. Tarakan Timur		2.241
1	Lingkas Ujung	300
2	Gununglingkas	453
3	Mamburungan	489
4	Kampung Empat	174
5	Kampung Enam	197
6	Pantai Amal	402
7	Mamburungan Timur	226
Kec. Tarakan Tengah		2.943
1	Selumit Pantai	794
2	Selumit	280
3	Sebengkok	1.010
4	Pamusian	515
5	Kampung Satu/Skip	344
Kec. Tarakan Barat		2.994
1	Karangrejo	457
2	Karangbalik	445
3	Karanganyar	933
4	Karanganyar Pantai	988
5	Karangharapan	171
Kec. Tarakan Utara		1.279
1	Juata Permai	341
2	Juata Kerikil	234
3	Juata Laut	704
Total:		9.457

Sumber: Rekapitulasi PPLS 2011 – BPS

Dominasi penduduk miskin ditempati oleh masyarakat agraris dan masyarakat nelayan. Kedua profesi inilah yang merupakan kantong kemiskinan di Kota Tarakan. Tanah pertanian yang ada di Kota Tarakan adalah tanah pertanian kering (tadah hujan), yang ditanami palawija, sayur-sayuran, dan buah. Dari hasil Sensus Pertanian tahun 2003 dan 2013 menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan

rumah tangga tani, dari 5.912 menjadi 7.447 rumah tangga. Jika data tersebut dipilah, jumlah rumah tangga tani pengguna lahan dari tahun 2003 hingga 2013 telah mengalami peningkatan, yaitu dari jumlah 4.018 menjadi 5.316 rumah tangga. Tetapi jumlah petani gurem yang lahan garapannya kurang dari 0,5 (setengah) hektar jumlahnya juga meningkat dari 1.894 menjadi 2.131 rumah tangga tani. Data statistik tersebut menunjukkan kondisi lapar tanah di kalangan masyarakat agraris. Kondisi ini pula yang ditengarai menyebabkan terjadinya okupasi ilegal terhadap kawasan-kawasan yang peruntukannya bukan untuk budidaya, seperti yang terjadi di Kelurahan Juata Laut.

Dalam merencanakan ruang wilayah Kota Tarakan, Pemko kurang mengakomodir kondisi masyarakat agraris yang berada di bawah garis kemiskinan. Dalam Perda 4/2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah disusun untuk tahun 2012 - 2032, belum ada program yang spesifik untuk mengupayakan kecukupan areal pertanian bagi kelangsungan hidup mereka. Pasal 74 Perda tersebut hanya memuat ketentuan normatif yang sifatnya umum, bahwa zonasi untuk kawasan pertanian lahan kering, antara lain adalah: 1) dengan melakukan pola agroforestri melalui teknik tumpangsari antara tanaman pangan dan tanaman hutan yang berfungsi lindung, di samping tanaman pangan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat; 2) menerapkan sistem usaha tani terpadu berupa kombinasi ternak - tanaman pangan, hortikultura (sayuran, tanaman hias) dan tanaman tahunan yang disertai masukan hara berupa kombinasi pupuk anorganik dan organik; dan 3) penggunaan lahan untuk tanaman yang menunjang pengembangan bidang peternakan dalam upaya menghasilkan pakan ternak seperti jagung, kacang tanah, kacang kedele, kacang hijau, ubi kayu, dan ubi jalar. Walau demikian, implementasi dari program tersebut belum signifikan meredusir kemiskinan di kalangan masyarakat agraris. Rupa-rupanya Pemko Kota Tarakan dalam pembangunan ke depan lebih berorientasi pada pembangunan yang mengedepankan kemajuan daerah sebagai kota jasa, perdagangan, dan kota industri.

IV-3. Permasalahan Penguasaan Tanah

Kondisi penguasaan tanah di Kota Tarakan bisa dibilang sudah kurang terkendali, adanya okupasi-okupasi ilegal pada kawasan lindung menunjukkan hal itu. RTRW yang dikeluarkan Pemko rupa-rupanya telah terlambat dalam mengantisipasinya. Kawasan hutan lindung, hutan kota, ruang terbuka hijau (RTH), dan kawasan sempadan pada beberapa bagian telah banyak yang dikuasai warga masyarakat. Untuk itu, RTRW terakhir yang berlaku tahun 2012-2032, berupaya untuk mengendalikan dan menertibkan penguasaan-penguasaan yang mengancam kelestarian lingkungan tersebut.

Terdapat juga empat area Wilayah Kerja Pertamina (WKP) yang sangat luas di tengah-tengah pulau, yaitu WKP Pamusian, WKP Sesanip, WKP Juata, dan WKP Mangatal. Tidak jauh berbeda dengan kawasan lindung yang telah diokupasi, pendudukan secara 'ilegal' (versi Pertamina) juga telah terjadi di area-area itu. Pihak Pertamina yang dalam jangka dekat ini akan mengambil kembali tanah di area kerja eksplorasinya telah mendapat tentangan dari warga masyarakat yang menguasainya. Pertentangan tersebut telah menimbulkan konflik dan sengketa penguasaan tanah karena banyak warga yang telah tinggal puluhan tahun, dan banyak di antaranya mendapatkannya dengan jual beli.

Persoalan lainnya adalah pada tanah-tanah area militer, terutama angkatan laut yang menguasai tanah yang sangat luas sebagai area latihan tempur. Kondisi tanah area militer tersebut ada juga yang ditinggali oleh warga masyarakat. Entah warga itu yang tinggal terlebih dahulu sebelum adanya ketetapan area militer, atau warga dengan tidak sengaja telah menduduki tanah tersebut. Batas-batas area militer itu hingga kini juga belum terdefinisi dengan jelas. Tidak ada tugu batas definitif di lapangan, sehingga rawan konflik dan sengketa.

Menurut Kantah Kota Tarakan, sementara ini diperoleh gambaran bahwa tanah yang bisa diterbitkan sertipikat hanya sekitar 35% dari luasan pulau. Banyak kawasan yang kini dinyatakan 'terlarang' bagi terbitnya bukti penguasaan/pemilikan tanah bagi warga masyarakat, seperti SIM-TN dan sertipikat tanah. Kawasan tersebut meliputi kawasan yang telah disebut terdahulu, yaitu antara lain kawasan lindung, kawasan militer, dan WKP. Sementara ini pula di

kawasan-kawasan tersebut belum terdefinisi dengan jelas dan rinci batas-batas fisiknya. Kondisi tersebut membuat pihak Kantah selalu berhati-hati dalam mengeluarkan hak atas tanah bagi warga masyarakat.

BAB V

MACAM ALAS HAK, PROSEDUR PENDAFTARAN TANAH, DAN PROSEDUR TEKNIS MENDAPATKAN SIM-TN

V-1. Macam Alas Hak di Kota Tarakan dan Permasalahannya

Alas hak yang digunakan dalam pendaftaran tanah di Kota Tarakan dapat dicermati dari dokumen Buku Tanah dan warkah pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan (Kantah) Kota Tarakan. Dari hasil penelusuran arsip Buku Tanah yang dibuat antara tahun 1980 dan 2014, didapat gambaran bahwa terdapat beberapa alas hak dalam penetapan hak atas tanah yang dapat digolongkan dalam 3 kategori, yaitu: (1) Gambar Situasi (GS); (2) Surat Keterangan Tanah (SKT); dan (3) SIM-TN.

GS merupakan dokumen tanah yang dikeluarkan Kantah Kabupaten Bulungan di masa lalu, yang pada waktu itu Kota Tarakan masih menjadi bagian wilayah administrasi (kota administrasi) daripada Kabupaten Bulungan. Pada waktu itu banyak dikeluarkan GS untuk bidang-bidang tanah yang tidak mempunyai surat bukti penguasaan. Bahkan terhadap tanah yang mempunyai bukti-bukti penguasaan, pada waktu itu GS telah menggantikan surat bukti penguasaan tersebut, sehingga surat keterangan penguasaan lama telah ditarik oleh Kantah dan diganti GS. Hal ini sempat dikeluhkan oleh Kantah Kota Tarakan akhir-akhir ini, karena alas hak berupa surat-surat lama tersebut dipandang lebih otentik dan sah daripada GS. Dalam beberapa kasus penerbitan GS, petugas dari Kantah Kabupaten Bulungan di masa lampau telah banyak melakukan keteledoran dan kesalahan dalam pembuatannya.

Acapkali GS dibuat asal-asalan, petugas waktu itu tidak mendatangi langsung lokasi bidang tanah, dan pengukurannya diserahkan kepada pihak ketiga yang tidak berwenang dan kompeten dalam pengukuran kadastral dan penyelidikan riwayat

tanah. Suatu ketika pernah dijumpai orang yang berprofesi tukang ojek di pelabuhan penyeberangan, telah mengukur bidang tanah dari 'job' yang diterima dari petugas Kantah Kabupaten Bulungan. 'Dilihat dari satelit' merupakan istilah yang digunakan atas ketidakseriusan petugas ukur Kantah Kabupaten Bulungan yang tidak mendatangi dan mengukur bidang tanah di Pulau Tarakan dan daerah-daerah lain yang jauh dari kantor pelayanan. Atas hal-hal yang menyimpang dalam pengadaan GS itu, maka Kantah Kota Tarakan tidak lagi menerima GS sebagai alas hak dalam pendaftaran tanah.

Memperhatikan bukti-bukti penguasaan tanah di Kota Tarakan yang tidak berkepastian dan menggejalanya penguasaan tanah yang tidak tertib, maka Pemko Tarakan telah mengambil kebijakan dengan mengeluarkan SIM-TN. Saat ini, SIM-TN merupakan alas hak yang paling banyak diajukan oleh masyarakat dalam pendaftaran tanah pertama kali untuk mendapatkan sertipikat hak atas tanah di Kantah. Di samping SIM-TN, masih terdapat alas hak berupa SKT yang dikeluarkan Desa dan dikuatkan Camat. SKT yang diajukan sebagai alas hak tidak terlalu banyak. Kantah Kota Tarakan sangat berhati-hati dalam menerima SKT ini.

Ada ketentuan dalam penggunaan alas hak berupa SKT, yaitu hanya pada tanah-tanah yang telah dibuka sebelum tahun 1990-an, atau telah terjadi penguasaan selama 20 tahun. Kehati-hatian diterapkan betul dengan mencermati setiap SKT, jika meragukan atau dinilai ada keganjilan pada SKT, maka berkas permohonan dikembalikan ke pemohon atau dicek langsung oleh Kantah ke pihak kelurahan yang mengeluarkan surat-surat tanah tersebut. Jika sangat meragukan dan tidak logis maka kepada pemohon disarankan untuk membuat SIM-TN yang setelah 2 tahun dapat digunakan sebagai alas hak. Untuk bidang tanah yang sudah digarap dan menghasilkan, maka SIM-TN dapat langsung digunakan sebagai alas hak. Dalam arti demikian, SKT yang dibuat pada tahun-tahun 1990-an dan setelahnya tidak diterima lagi sebagai alas hak, dan kepada pemohon diminta untuk membuat SIM-TN sebagai alas hak.

V-2. Prosedur Pendaftaran Tanah: Masa Lalu dan Kini

Sertipikat tanah merupakan suatu tanda bukti kepemilikan tanah yang dimiliki oleh seseorang, dan mempunyai jaminan kepastian hukum. Suatu pengakuan dan penegasan dari Negara terhadap penguasaan tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, baik secara perorangan, badan hukum maupun instansi pemerintah yang tertulis dalam Buku Tanah. Jaminan kepastian hukum diartikan bahwa sebidang tanah, baik lokasi, batas-batas, pemegang hak, luas dan status tanahnya tercantum dalam sertipikat.

Dalam Pasal 23 PP 24/1997 dinyatakan bahwa: "Untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah baru dibuktikan dengan penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau Hak Pengelolaan." Selanjutnya berdasarkan Pasal 9 ayat (2) angka 2a PMNA/KBPN 9/1999 disebutkan bahwa: "Dalam setiap permohonan hak. pemohon harus menyampaikan keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik :

- a. Dasar penguasaan atau alas hak, dapat berupa sertipikat, girik, surat kavling, surat-surat bukti pelepasan hak, dan pelunasan tanah dan rumah atau tanah yang dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya;
- b. Letak, batas-batas, dan luas;
- c. Jenis penggunaan tanah (pertanian atau non pertanian);
- d. Rencana penggunaan tanah;
- e. Status tanahnya (Tanah Hak atau Tanah Negara)."

Permohonan hak tersebut diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantah yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Setelah Kepala Kantah menerima permohonan tersebut, selanjutnya memerintahkan kepada Panitia Pemeriksa Tanah A untuk memeriksa permohonan hak di lapangan, dan hasilnya dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah. Setelah mempertimbangkan pendapat dari Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah atau pejabat yang ditunjuk atau Panitia Pemeriksaan Tanah A, maka Kepala Kantah menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Milik Atas Tanah yang dimohon. Apabila kewenangan pemberian hak menjadi kewenangan Kantor Wilayah BPN, maka Kepala Kantah

menyampaikan permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah BPN disertai pendapat dan pertimbangan.

Di Kota Tarakan, penerbitan sertipikat saat ini diproses melalui mekanisme pemberian hak. Hal ini menandakan bahwa semua bidang tanah yang ada merupakan tanah Negara. Tetapi ada kasus lain, sebagaimana ditemukan dalam dokumen Buku Tanah di Kantah, bahwa bidang tanah yang didaftarkan berasal dari konversi bekas tanah milik adat. Penerbitan sertipikat tanah bekas milik adat itu diterbitkan oleh Kantah Kabupaten Bulungan sebelum terjadi pemekaran Kota Tarakan.

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku (PMNA/KBPN 9/1999), maka setiap permohonan hak atas tanah Negara diproses atas pertimbangan tim Panitia Pemeriksa Tanah A, yang hasilnya dituangkan dalam berita acara tanpa dilakukan pengumuman selama 60 hari, sebagaimana diberlakukan dalam proses konversi/pengakuan hak atas tanah bekas milik adat. Namun dalam pelaksanaannya, proses penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak oleh Kepala Kantah terlebih dahulu dilakukan pengumuman selama 60 hari. Hal ini dilakukan dengan alasan untuk mengimplementasi asas publisitas guna menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

Proses pengumuman selama 60 hari itu dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat yang mengajukan keberatan atas permohonan hak oleh yang berkepentingan. Hal ini mengingat bukti tertulis yang dimiliki oleh pemohon (SIM-TN) yang dijadikan alas hak dalam permohonan hak masih diragukan akurasinya, mengingat proses penerbitan SIM-TN belum sepenuhnya dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penerbitan SIM-TN dalam beberapa hal telah menjadi persoalan pertanahan, misalnya terjadi tumpang tindih antara SIM-TN yang dimiliki oleh seseorang dengan tanah yang dimiliki oleh pihak lain, baik berupa SIM-TN maupun sertipikat, tanah penguasaan instansi pemerintah, wilayah kerja pertambangan Pertamina, dan peruntukan tanah yang mengarahkan tidak diperbolehkan untuk dikeluarkan sertipikat kepemilikan. Dengan demikian, prosedur yang dijalankan oleh Kantor Pertanahan Kota Tarakan dengan mengumumkan selama 60 hari dalam proses pemberian hak atas tanah yang

berasal dari tanah Negara dapat dibenarkan, dengan alasan pengumuman tersebut dapat dijadikan media untuk mengimplementasikan asas publisitas dan upaya mengelakkan kesalahan dalam penerbitan sertipikat.

Berdasarkan dokumen warkah pendaftaran tanah di Kantah Kota Tarakan terdapat 2 (dua) prosedur yang ditempuh dalam rangka sertipikasi, yaitu: 1) status tanahnya dianggap sebagai milik adat; dan 2) berasal dari tanah Negara.

1) Status tanah dianggap sebagai tanah milik adat

Proses sertipikasi dilakukan dengan mekanisme Pengakuan Hak. Hal ini menandakan bahwa status tanah tersebut diperlakukan sebagai tanah milik adat. Contoh kasus seperti ini dapat dilihat dari Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Timur tertanggal 27 Januari 1982 nomor SK 249/THM-Bul-Prona/1982 tentang Penegasan Sebagai Tanah Milik Adat yang diberikan kepada Mukadampit, dkk (103 orang). Penegasan sebagai hak milik dilaksanakan dengan mengacu pada Pasal 7 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 yang berbunyi: "Mengenai hak-hak yang tidak ada atau tidak ada lagi tanda buktinya, maka atas permohonan yang berkepentingan diberikan pengakuan hak atas dasar hasil pemeriksaan Panitia Pemeriksaan Tanah A". Pengakuan hak tersebut diberikan sesudah hasil pemeriksaan panitia diumumkan selama 2 bulan berturut-turut di Kantor Kepala Desa, dan selama pengumuman tersebut tidak ada yang menyatakan keberatan baik mengenai macam haknya, siapa yang empunya maupun letak, luas, dan batas-batas tanahnya. Pemberian penegasan pengakuan hak tersebut dikeluarkan oleh Direktorat Agraria Provinsi (sekarang Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi).

Dengan adanya status sebagai tanah milik adat, patut diduga bahwa terdapat tanah di Kota Tarakan yang sudah dipungut pajaknya sejak sebelum berlakunya UUPA (24 September 1960). Hal ini merujuk pada Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri 26/DDA/1970 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Indonesia Atas Tanah yang menyatakan bahwa: "Tanda bukti hak bagi tanah-tanah yang sebelum tanggal 24 September 1960 sudah dipungut pajak hasil bumi adalah Surat Pajak atau *Verponding* Indonesia yang dikeluarkan sebelum 24 September 1960". Dengan demikian, tidak semua tanah di Kota Tarakan merupakan tanah

Negara, yang berarti pula proses pendaftaran tanah di Kota Tarakan dapat ditempuh melalui mekanisme pengakuan hak sepanjang memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam PP 24/1997 jo. PMNA/KBPN 3/1997.

2) Berasal dari tanah Negara

Berdasarkan dokumen warkah pendaftaran tanah di Kantor Kota Tarakan, terdapat proses pemberian hak atas tanah Negara yang dilaksanakan melalui mekanisme Pemberian Hak. Contoh warkah itu adalah:

- Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Kalimantan Timur tertanggal 27 Januari 1982 nomor 248/HM-Bul/Prona/1982 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara kepada Tayari, dkk.;
- Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Kalimantan Timur tertanggal 6 Januari 1982 nomor 213/HM-Bul/Prona/1982 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara kepada Mulyadi, dkk. (79 orang);
- Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Kalimantan Timur tertanggal 31 Desember 1981 nomor 189/HM-Bul/Prona/1982 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara kepada Mian, dkk. (54 orang);
- Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Kalimantan Timur tertanggal 7 Januari 1982 nomor 214/HM-Bul/Prona/1982 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara kepada Jupri, dkk. (128 orang).

yang mana dalam diktum 'MENIMBANG' dari surat-surat keputusan tersebut, dinyatakan bahwa tanah yang dimohon adalah tanah Negara.

Alas hak / bukti tertulis yang dilampirkan dalam permohonan tersebut berupa Surat Keterangan Tanah Garapan (SKT) yang dikeluarkan oleh Desa dan diketahui oleh Camat di mana letak tanah. Keterangan tersebut tidak bersifat baku, tapi hanya surat pernyataan yang menyatakan bahwa tanah tersebut merupakan tanah Negara yang dikuasai atau digarap oleh pemohon. Apabila terdapat peralihan atas garapan tersebut, maka cukup dilampirkan Surat Pelepasan Garapan dari penggarap semula kepada pembeli yang diketahui Kepala Desa dan Camat. Selanjutnya sertifikat diproses melalui mekanisme Pemberian Hak dengan terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan tanah oleh Panitia A.

Hasil pemeriksaan tanah oleh Panitia A dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah, kemudian diusulkan ke Direktorat Agraria Provinsi Kalimantan Timur untuk diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak. Dalam permohonan hak ini tidak ditemukan adanya bukti pengumuman sebagaimana perlakuan terhadap

proses penegasan atau pengakuan hak, yaitu melalui pengumuman selama 2 bulan. Dengan demikian terdapat perbedaan yang nyata pada periode tahun 1980-an, antara permohonan hak yang diproses melalui pengakuan hak dan pemberian hak. Dalam proses pengakuan hak sebelum diajukan usulan ke Direktorat Agraria Provinsi, di samping dilakukan penelitian lapangan oleh Panitia A juga dilaksanakan pengumuman selama 2 bulan, sedangkan dalam proses pemberian hak tidak dilakukan pengumuman.

Terkait dengan kebijakan SIM-TN yang dikeluarkan oleh Pemko Tarakan, ternyata SIM-TN telah berdampak pada prosedur pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh Kantah sebagai berikut,

a. Periode 2001 – 2008

Berdasarkan dokumen warkah pendaftaran tanah di Kantah, diketahui bahwa penerbitan sertipikat semuanya dilakukan melalui permohonan hak, artinya status tanah yang ada di Kota Tarakan 'dianggap' sebagai tanah Negara. Perbedaan mendasar pada proses pemberian hak saat itu adalah bahwa proses pengumuman selama 60 hari dilaksanakan setelah penelitian riwayat tanah oleh Panitia A. Contoh warkah ini adalah:

- Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tarakan tertanggal 12 Maret 2001 nomor 34-520.1-44.07/2001 tentang Pemberian Hak atas nama Drs. D.T. Disan Maulana, dkk. (6 orang);
- Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tarakan tertanggal 2 Juli 2001 nomor 148-520.1-44.07/2001 tentang Pemberian Hak atas nama Bariah, dkk. (6 orang);
- Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tarakan tertanggal 4 Desember 2001 nomor 282-520.1-44.07/2007 tentang Pemberian Hak atas nama Salman, dkk. (42 orang);
- Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tarakan tertanggal 6 Desember 2008 nomor 227-520.1-44.07/2008 tentang Pemberian Hak atas nama Burhanudin, dkk. (4 orang).

Proses penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak tersebut di atas dilaksanakan dengan terlebih dahulu melakukan pemeriksaan tanah di lapangan oleh Panitia A. Setelah diterbitkan Risalah Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A, kemudian dilakukan pengumuman selama 60 hari dan diterbitkan Berita Acara Pengesahan Pengumuman Data Yuridis yang merupakan rekomendasi dalam penerbitan Surat

Keputusan Pemberian Hak oleh Kepala Kantah. Ada 2 tipe dokumen yang dilengkapi oleh pemohon pada periode ini:

- 1) apabila pemohon bisa membuktikan Surat Keterangan Garapan tentang penguasaan bidang tanah yang dimohon beserta bukti peralihannya sampai dengan pemohon terakhir, maka pembuktiannya tidak memerlukan bukti tertulis berupa SIM-TN sebagaimana diatur dalam Perda 19/2001 yang kemudian direvisi dengan Perda 10/2004; dan
- 2) apabila pemohon tidak bisa membuktikan hal tersebut di atas, maka alat bukti tertulis yang dilampirkan dalam permohonan hak berupa SIM-TN.

b. Prosedur Pendaftaran Tanah Saat Ini

Berdasarkan dokumen warkah pendaftaran tanah, pada saat ini prosedur dan syaratnya hampir sama dengan penjelasan pada periode 2001 – 2008 di atas. Perbedaannya adalah kegiatan pemeriksaan tanah oleh Panitia A dilakukan setelah masa pengumuman 60 hari, artinya Panitia A baru bisa melakukan penelitian lapangan setelah diyakini bahwa tanah yang dimohon oleh seseorang tidak terdapat sanggahan pada masa pengumuman selama 60 hari. Prosedur ini dilakukan berkaitan dengan implementasi prosedur Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) tentang pemetaan tematik dan potensi tanah.

Prosedur KKP yang demikian itu sebenarnya tidak beralasan, karena di kemudian hari potensial menimbulkan masalah apabila mekanisme penyelesaian sertipikat tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Bahkan prosedur itu bertentangan dengan prosedur pemberian hak, yang mana pengumuman dilaksanakan sebelum diketahui siapa pemilik tanahnya, sedangkan pemilik tanah dapat diketahui setelah adanya pemeriksaan tanah oleh Panitia A.

Dari penelitian warkah pendaftaran tanah ada satu permohonan yang menarik untuk ditelaah, yaitu permohonan untuk memperoleh HGB di Kelurahan Juata Permai Kecamatan Tarakan Utara. HGB dengan nomor 798 itu mempunyai luas 64.500 m² atas nama PT. Rifqy Putra Mandiri. Dari warkah itu diperoleh informasi bahwa alat bukti tertulis permohonan tersebut berupa SIM-TN atas nama PT. Rifqy Putra Mandiri, masing-masing :

- Nomor 590/09/CTU-IV/2013 tertanggal 04 April 2013 dengan luas $\pm 15.671 \text{ m}^2$ yang diterbitkan oleh Camat Tarakan Utara;
- Nomor 590/10/CTU-IV/2013 tertanggal 04 April 2013 dengan luas $\pm 13.649 \text{ m}^2$ yang diterbitkan oleh Camat Tarakan Utara;
- Nomor 590/11/CTU-IV/2013 tertanggal 04 April 2013 dengan luas $\pm 15.112 \text{ m}^2$ yang diterbitkan oleh Camat Tarakan Utara;
- Nomor 590/12/CTU-IV/2013 tertanggal 04 April 2013 dengan luas $\pm 9.928 \text{ m}^2$ yang diterbitkan oleh Camat Tarakan Utara;
- Nomor 590/13/CTU-IV/2013 tertanggal 04 April 2013 dengan luas $\pm 10.695 \text{ m}^2$ yang diterbitkan oleh Camat Tarakan Utara;

Berdasarkan warkah HGB tersebut, tidak ditemukan bukti pengumuman data fisik dan data yuridis, sehingga dapat dinyatakan bahwa penerbitan surat keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur Nomor 8/HGB/BPN-64/2014 tentang Pemberian Hak Guna Bangunan atas nama PT. Rifqy Putra Mandiri hanya diproses berdasarkan Risalah Pemeriksaan Tanah Panitia A nomor 103/RPT-PA/2013 tertanggal 27 Agustus 2013.

Alat bukti tertulis yang dilampirkan hanya berupa SIM-TN, yang menandakan bahwa tanah tersebut penguasaannya dimiliki langsung oleh pemohon tanpa melalui proses pelepasan garapan dari masyarakat. Hal yang patut dipertanyakan di dalam permohonan itu adalah: Sejak kapan PT. Rifqy Putra Mandiri menguasai tanah itu? Karena berdasarkan ketentuan PP 24/1997 jo. PMNA 3/1997, penguasaan fisik yang dimungkinkan untuk permohonan hak adalah jika pemohon dan yang terdahulu sudah menguasai tanah tersebut selama minimal 20 tahun. SIM-TN rupa-rupanya telah bisa 'melipat waktu' dari ketentuan syarat 20 tahun penguasaan menjadi 2 tahun.

V-3. Prosedur Teknis Pembuatan SIM-TN dan Penatausahaannya

Dari Perda 4/2012 yang mengatur Tata Ruang Kota Tarakan, diproyeksikan kota Tarakan akan menjadi kota modern yang berwawasan lingkungan. Selama ini Kota Tarakan yang dikenal dan berpredikat sebagai 'kota transit' dan terus berkembang pesat, telah menjadikan kondisi penggunaan dan penguasaan tanah yang mengarah pada ketidaktertiban. Memperhatikan kondisi itu, Pemko Tarakan

mengeluarkan Perda yang mengatur ijin penguasaan atas tanah yang dikenal sebagai SIM-TN.

Menurut Perda 19/2001 yang kemudian direvisi dengan Perda 10/2004, penerbitan SIM-TN dimaksudkan untuk mengendalikan dan menertibkan penggunaan dan penguasaan tanah oleh warga masyarakat yang dinilai telah mengancam kelestarian lingkungan, di masa mendatang sangat potensial menghambat pembangunan, dan rawan konflik/sengketa pertanahan. Pembangunan saat ini yang sedang gencar-gencarnya dilakukan Kota Tarakan membutuhkan ruang/tanah. Aturan-aturan pun disusun dalam menata kawasan, seperti aturan kawasan lindung, kawasan sempadan sungai/pantai, kawasan militer, dan lain-lain. Terhadap penguasaan tanah oleh warga masyarakat, SIM-TN diharapkan akan bisa menanggulangi penggunaan tanah yang menyimpang dari aturan tata ruang yang telah dikeluarkan.

Pertimbangan lain daripada kebijakan SIM-TN adalah untuk menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan fisik tanah bagi yang belum memiliki sertipikat dan tidak tersedia alat pembuktian yang lengkap berupa bukti tertulis, maka pembuktian kepemilikan dilakukan berdasarkan bukti penguasaan fisik oleh pemegang hak dan/atau pendahulunya. Sesuai Pasal 2 Perda 19/2001 yang menyatakan bahwa setiap orang atau badan hukum yang akan atau telah menduduki, menggunakan/memakai tanah Negara untuk keperluan pertanian atau non pertanian wajib memiliki Surat Ijin yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah atau yang ditunjuk untuk itu.

Untuk memperoleh SIM-TN, langkah pertama permohonan SIM-TN diajukan oleh warga masyarakat kepada Walikota Tarakan u.p. Camat setempat. Permohonan tersebut dilakukan secara tertulis dengan mengisi formulir yang telah ditentukan, perihal: a) **identitas pemohon**, yang meliputi: nama, umur, nomor KTP, pekerjaan/jabatan, alamat, dan akte pendirian (jika yang mengajukan adalah Badan Hukum); dan b) **tanah yang dimohon**, meliputi: letak, luas perkiraan, nama-nama pihak yang berbatasan, status tanah, jenis dan keadaan tanah, dan rencana penggunaan. Pada lembar permohonan ini dilampiri dengan sketsa lokasi dan lembar pernyataan kesediaan mengembalikan SIM-TN bilamana Pemerintah

sewaktu-waktu menentukan rencana lain terhadap lokasi/tanah, sebagaimana diatur Pasal 4 ayat (3) Perda SIM-TN.

Surat permohonan itu juga dilampiri Riwayat Asal-usul Tanah yang menerangkan tentang perolehan tanah dan bukti fisiknya. Riwayat Asal-usul Tanah ini ditandatangani hanya oleh pemohon, tidak ada petugas/pejabat lain yang menetapkan batas melalui penelitian yuridis bidang tanah. Surat lampiran lainnya adalah lembar pernyataan dari pemohon yang menerangkan tentang: 1) letak, dimensi (panjang dan lebar), dan batas-batas bidang tanahnya; 2) bidang tanah yang dimohon telah dipasang tanda batas dan telah memperoleh persetujuan dari penguasa/pemilik tanah yang berbatasan (selaku saksi batas); 3) bahan pembuat tanda batas; 4) tanah yang dimohon belum pernah dijadikan jaminan hutang atau diperjualbelikan, tidak dalam persengketaan, tidak dalam penguasaan orang lain; dan 5) pernyataan dari pemohon bahwa apabila di kemudian hari ada tuntutan/gugatan atas tanah tersebut dari pihak manapun/siapaapun maka sepenuhnya akibat hukum yang timbul menjadi tanggung jawab pemohon, dan surat ijin yang diterbitkan batal demi hukum, selanjutnya Pejabat yang menerbitkan atau menangani terbitnya SIM-TN lepas dari segala tuntutan dan gugatan, baik dari pemohon maupun pihak lain. Surat pernyataan ini bermaterai dan ditandatangani oleh pemohon, Ketua RT, Lurah, dan dua saksi.

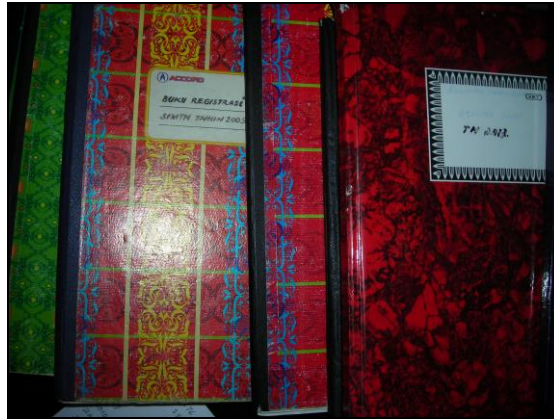
Surat lampiran berikutnya adalah pernyataan saksi batas tanah *perbatasan*. Surat pernyataan ini menerangkan pihak-pihak yang berbatasan dengan tanah yang dimohon, yaitu pihak yang terletak di empat penjuru mata angin utama dari batas bidang. Tanda tangan beserta cap jempol kanan dan jempol kiri dibubuhkan, dan jika batasnya dengan jalan/gang maka yang menandatangani adalah Ketua RT. Para saksi batas yang merupakan pihak yang berbatasan tersebut juga memberi pernyataan yang isinya membenarkan bahwa bidang tanah *perbatasan* pemohon adalah benar-benar miliknya dan tidak pernah ada masalah dengan mereka (para saksi) maupun pihak lain. Surat pernyataan ini diketahui oleh Ketua RT dengan membubuhkan tanda tangannya. Bukti pembayaran pajak bumi dan bangunan juga disertakan sebagai lembar lampiran permohonan. Contoh berkas surat permohonan SIM-TN beserta lampirannya tersebut dapat dilihat pada lampiran 1.

Selanjutnya, petugas lapangan Kelurahan mendatangi lokasi dan memeriksa batas-batas bidang tanah yang dimohon. Sketsa bidang tanah dibuat, dan dilakukan 'pengukuran ala kadarnya', yaitu pengukuran panjang dan lebar, atau pengukuran pada sisi-sisi bidang. Besaran-besaran hasil pengukuran dicantumkan pada sketsa bidang yang telah dibuat, demikian pula situasi sekitar bidang turut dicantumkan, semisal jalan atau gang. Dari hasil pengukuran lapangan tersebut selanjutnya dibuat gambar yang lebih rapi. Sebagian kecil kelurahan sudah mengaplikasikan *ArcGIS*, semisal Juata Permai, dalam penggambaran kembali bidang tanah di atas media citra *Quickbird*. Pekerjaan ini akan bisa mengontrol lahirnya SIM-TN ganda, di samping gambar yang dihasilkan juga lebih terorientasi arahnya. Hanya sayangnya, pekerjaan ini hanya berhenti di tingkat kelurahan.

Pekerjaan lanjutan yang harus dilaksanakan adalah peninjauan lapangan oleh para petugas yang disebut Tim 10. Tim ini berasal dari berbagai instansi di lingkungan Pemko dan Kantah. Dalam menjalankan tugasnya, tim 10 melayani 20 kelurahan secara bergiliran, dan menunggu jika permohonan SIM-TN sudah cukup banyak di Kantor Kelurahan. Jika dirasa sudah cukup jumlahnya, yaitu sekitar 10 hingga 40 bidang, maka mereka baru ke Kantor Kelurahan untuk menemui para petugas lapangan yang telah bekerja sebelumnya. Bersama-sama dengan petugas lapangan dari kelurahan tersebut, mereka mendatangi lokasi bidang tanah di mana SIM-TN dimohon. Tim 10 selanjutnya merekomendasikan bisa tidaknya diterbitkan SIM-TN atas bidang tanah tersebut. Kegiatan peninjauan lapangan oleh tim 10 ini menjadikan pelayanan SIM-TN *out of date*, tidak tepat waktu sebagaimana telah ditentukan oleh standar pelayanan yang tercantum dalam Perda.

Pada umumnya, pekerjaan penggambaran kembali bidang tanah dilakukan oleh petugas kecamatan. Pekerjaan itu dilakukan dengan piranti lunak *Microsoft Word*, yang sebenarnya bukan piranti pengolah grafis/peta, sehingga gambar bidang dan situasi sekitar yang dihasilkan juga tanpa sistem koordinat. Gambar yang telah rapi tersebut dicetak pada lembar sketsa yang digunakan sebagai lampiran SIM-TN. Pada lembar lampiran tersebut disertai dengan peta indeks, legenda, dan dibubuhi tanda tangan Camat. Contoh daripada SIM-TN beserta lampirannya ini dapat dilihat pada lampiran 1.

Selanjutnya untuk keperluan penatausahaan, SIM-TN yang telah lahir didaftar dalam Buku Register untuk setiap tahunnya. Buku-buku tersebut diarsip di ruang Kasi Pemerintahan Kantor Kecamatan. Contoh dari buku-buku tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gb V-1. Buku Register SIM-TN di Kantor Kecamatan

Isi daripada Buku Register SIM-TN meliputi pencatatan nama dan alamat pemilik, letak tanah, ukuran tanah yang mencantumkan jarak sisi-sisi bidang tanah beserta luas perkiraan, penggunaan tanah, nomor SIM, tanggal dikeluarkan SIM, dan tanggal diterimanya SIM-TN oleh pemohon, sebagaimana gambar di bawah ini.

NO	NAMA Pemilik	ALAMAT Pemilik	Letak Tanah	PERLUKUKAN Tanah	PENGUNJUK	TIPEK SURAT	TANGGAL	TANDA MINGGIL
01	Yusuf M. Hidayat	Desa. M. Hidayat	3. 300 m x 100 m	1. 200 m ² 10 m	tanah pertanian	50 x 20/11/10m	10 Februari 2014	Tanah No. 1. 10/11/2014 Desa. M. Hidayat Kecamatan. Tapanuli Selatan
02	Wahid Supriatman	Desa. M. Hidayat	3. 300 m x 100 m	1. 200 m ² 10 m	tanah pertanian	50 x 20/11/10m	10 Februari 2014	Tanah No. 2. 10/11/2014 Desa. M. Hidayat Kecamatan. Tapanuli Selatan
03	Yusuf M. Hidayat	Desa. M. Hidayat	3. 300 m x 100 m	1. 200 m ² 10 m	tanah pertanian	50 x 20/11/10m	10 Februari 2014	Tanah No. 3. 10/11/2014 Desa. M. Hidayat Kecamatan. Tapanuli Selatan
04	Yusuf M. Hidayat	Desa. M. Hidayat	3. 300 m x 100 m	1. 200 m ² 10 m	tanah pertanian	50 x 20/11/10m	10 Februari 2014	Tanah No. 4. 10/11/2014 Desa. M. Hidayat Kecamatan. Tapanuli Selatan
05	Yusuf M. Hidayat	Desa. M. Hidayat	3. 300 m x 100 m	1. 200 m ² 10 m	tanah pertanian	50 x 20/11/10m	10 Februari 2014	Tanah No. 5. 10/11/2014 Desa. M. Hidayat Kecamatan. Tapanuli Selatan
06	Yusuf M. Hidayat	Desa. M. Hidayat	3. 300 m x 100 m	1. 200 m ² 10 m	tanah pertanian	50 x 20/11/10m	10 Februari 2014	Tanah No. 6. 10/11/2014 Desa. M. Hidayat Kecamatan. Tapanuli Selatan
07	Yusuf M. Hidayat	Desa. M. Hidayat	3. 300 m x 100 m	1. 200 m ² 10 m	tanah pertanian	50 x 20/11/10m	10 Februari 2014	Tanah No. 7. 10/11/2014 Desa. M. Hidayat Kecamatan. Tapanuli Selatan
08	Yusuf M. Hidayat	Desa. M. Hidayat	3. 300 m x 100 m	1. 200 m ² 10 m	tanah pertanian	50 x 20/11/10m	10 Februari 2014	Tanah No. 8. 10/11/2014 Desa. M. Hidayat Kecamatan. Tapanuli Selatan
09	Yusuf M. Hidayat	Desa. M. Hidayat	3. 300 m x 100 m	1. 200 m ² 10 m	tanah pertanian	50 x 20/11/10m	10 Februari 2014	Tanah No. 9. 10/11/2014 Desa. M. Hidayat Kecamatan. Tapanuli Selatan
10	Yusuf M. Hidayat	Desa. M. Hidayat	3. 300 m x 100 m	1. 200 m ² 10 m	tanah pertanian	50 x 20/11/10m	10 Februari 2014	Tanah No. 10. 10/11/2014 Desa. M. Hidayat Kecamatan. Tapanuli Selatan

Gb V-2. Isi Buku Register SIM-TN di Kantor Kecamatan

Tabel di bawah ini menampilkan rekapitulasi SIM-TN yang telah terbit dari tahun 2005 hingga 2014 di Kecamatan Tarakan Barat.

Tabel V-1. Rekapitulasi SIM-TN di Kec. Tarakan Barat

No	Tahun	Jumlah SIM-TN
1	2005	176
2	2006	157
3	2007	201
4	2008	262
5	2009	339
6	2010	468
7	2011	506
8	2012	552
9	2013	486
10	2014 (s/d Mei)	169
Total:		3.316

Sumber: Kantor Kecamatan Tarakan Barat, 2014

Dari tabel di atas, dapat disimak bahwa di Kecamatan Tarakan Barat terjadi *trend* peningkatan penerbitan SIM-TN dari tahun-tahun pertama sejak berlakunya Perda 10/2004, yaitu dari kisaran seratusan SIM-TN hingga akhir-akhir ini telah mencapai kisaran limaratusan SIM-TN per tahun.

Sedangkan SIM-TN yang telah terbit, salinannya diarsip juga dalam *folder-folder* sesuai angka tahun penerbitannya dan disimpan dalam almari khusus, sebagaimana gambar berikut,



Gb V-3. Penyimpanan Arsip SIM-TN dalam Almari di Kantor Kecamatan

SIM-TN juga diarsip oleh Kantor Kelurahan, yang penyimpanannya dalam almari di ruang Seksi Pemerintahan.

SIM-TN yang dijadikan alas hak dalam pendaftaran tanah di Kantah dan telah diterbitkan sertifikatnya, maka SIM-TN akan menjadi salah satu berkas warkah

pendaftaran tanah yang diarsip juga di Kantah. Gambar berikut memperlihatkan pengarsipan warkah pendaftaran tanah di Kantah.



Gb V-4. Penyimpanan Warkah Pendaftaran Tanah (Arsip SIM-TN) dalam Almari di Kantah

Dengan pengarsipan yang dilakukan secara bertingkat di kelurahan dan kecamatan diharapkan akan mencegah terjadinya duplikasi SIM-TN. Demikian juga pengarsipan SIM-TN di Kantah, di samping sebagai salah satu berkas warkah, akan berguna jika sewaktu-waktu terjadi masalah atas terbitnya sertipikat hak yang bersangkutan. Ada satu perbedaan dalam pengarsipan di Kantor Kecamatan/Kelurahan dengan di Kantah, yaitu kalau di Kantor Kecamatan/Kelurahan SIM-TN diarsip berdasarkan urutan waktu (tahun) terbitnya, sedangkan di Kantah diarsip sesuai dengan kelurahan letak bidang tanah. Sebaiknya di masa mendatang diarsip menurut satuan kelurahan, yang mana hal tersebut akan lebih mudah dalam mengontrol dan mengelakkan terjadinya duplikasi.

Suatu langkah yang patut diapresiasi adalah *plotting* bidang-bidang tanah yang telah ber-SIM-TN di Kelurahan Juata Permai. Konon, Kelurahan Juata Kerikil juga telah mengaplikasikannya. Atas prakarsa sendiri, pihak kelurahan telah memplot bidang-bidang tanah dimaksud pada citra *Quickbird*. Citra tersebut diunduh dari Google Earth, dan di-*cropping* sesuai cakupan wilayah kelurahan. Gambar berikut menampilkan hasil *plotting* dimaksud,



Gb V-5. Tampilan *plotting* bidang-bidang tanah SIM-TN di Kelurahan Juata Permai

Pekerjaan ini akan dapat memonitor setiap SIM-TN yang lahir, dan menangkal terbitnya SIM-TN ganda. Di masa mendatang, jika semua bidang tanah di satu kelurahan telah dituangkan pada media tersebut dan prosedur teknis dilaksanakan dengan tertib, maka tumpang tindih SIM-TN dengan sertipikat akan dapat dielakkan. Dengan demikian, objek penguasaan bidang tanah akan terhindar dari sengketa-konflik pertanahan, dan mendukung tertib administrasi pertanahan. Lebih jauh ke depan, kiranya perlu disusun pula sistem informasi pertanahan di tingkat kelurahan yang dapat dijadikan informasi dan bahan dalam perencanaan pembangunan di berbagai tingkatan, baik tingkat kelurahan, kecamatan, maupun kota.

BAB VI

PERMASALAHAN PENGUASAAN TANAH DAN IMPLIKASI TERBITNYA SIM-TN

VI-1. Kondisi Penguasaan Tanah versus Kebijakan Tata Ruang

Seiring dengan perkembangan dan dinamika wilayah, penguasaan tanah di Kota Tarakan telah berlangsung secara meluas dan sporadik di ruang hingga daerah pelosok. Kondisi penguasaan tanah yang ada mengarah pada penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak tertib serta tidak berkepastian hukum, sehingga menciptakan kondisi yang rawan sengketa dan konflik, serta mengancam kelestarian lingkungan. Di tengah-tengah kondisi yang demikian, Pemko Tarakan telah mengeluarkan kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang berfungsi sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 Perda RTRW Tahun 2012 – 2032 berikut ini:

- 1) acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD);
- 2) acuan dalam pemanfaatan ruang / pengembangan wilayah kota;
- 3) acuan untuk mewujudkan keseimbangan pembangunan dalam wilayah kota;
- 4) acuan lokasi investasi dalam wilayah kota yang dilakukan pemerintah, masyarakat, dan swasta;
- 5) pedoman untuk penyusunan rencana rinci tata ruang di wilayah kota;
- 6) **dasar pengendalian pemanfaatan ruang dalam penataan/pengembangan wilayah kota yang meliputi penetapan peraturan zonasi, perijinan, pemberian insentif dan disinsentif, serta penenaan sanksi; dan**
- 7) **acuan dalam administrasi pertanahan.**

Selanjutnya dalam Pasal 6 Perda itu disebutkan bahwa tujuan penataan ruang wilayah itu adalah untuk mewujudkan Kota Tarakan sebagai kota pusat perdagangan dan jasa serta pusat pelayanan umum yang berkualitas menuju masyarakat yang berdaya saing tinggi dan sejahtera dengan memperhatikan aspek lingkungan hidup demi keberlanjutan pembangunan. Untuk mewujudkan hal itu, ditentukan kebijakan penataan ruang wilayah yang antara lain terdiri dari pelestarian kawasan lindung, pengembangan kawasan budidaya, serta pengembangan dan peningkatan fungsi kawasan pertahanan dan keamanan negara.

Dalam Pasal 10 disebutkan strategi pelestarian kawasan lindung, yaitu meliputi: a) mewujudkan kawasan berfungsi lindung sesuai dengan kondisi ekosistemnya; dan b) mengembalikan (memulihkan) dan meningkatkan fungsi kawasan lindung yang telah menurun akibat berkembangnya kegiatan budidaya dalam rangka mewujudkan dan memelihara keseimbangan ekosistem wilayah. Kawasan lindung ini meliputi: 1) kawasan hutan lindung; 2) kawasan resapan air; 3) kawasan sempadan pantai dan sungai; 4) kawasan sekitar sumber air baku/waduk; 5) kawasan pantai berhutan mangrove; 6) kawasan cagar budaya; 7) kawasan rawan bencana longsor, banjir/genangan; dan 8) kawasan ruang terbuka hijau (RTH).

Kawasan hutan lindung di Kota Tarakan berada di Kelurahan Kampung Satu/Skip Kecamatan Tarakan Tengah, Kelurahan Kampung Enam di Kecamatan Tarakan Timur, Kelurahan Karanganyar di Kecamatan Tarakan Barat, Kelurahan Juata Laut dan Kelurahan Juata Kerikil di Kecamatan Tarakan Utara, dengan luas keseluruhan 6.997 Ha. Kawasan resapan air tersebar di kawasan-kawasan hutan lindung. Untuk melindungi kawasan hutan lindung tersebut, telah dipasang tugu-tugu batas dengan interval yang belum mencerminkan lekuk-liku daripada kawasan. Bentuk dan pemasangan tugu batas tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini,



Gb VI-1. Bentuk dan Pemasangan Tugu Batas Kawasan Hutan Lindung

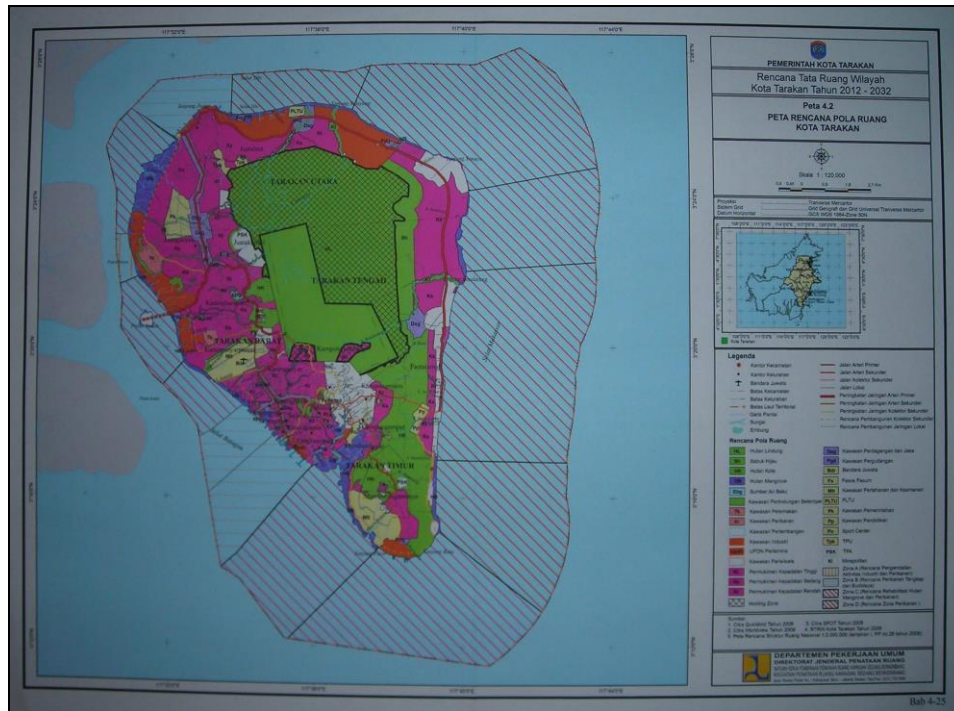
Di tepi ruas jalan, terutama di daerah pinggiran kota banyak dipasang papan informasi sebagai sosialisasi yang menerangkan arahan kondisi ruang wilayah, sebagaimana gambar berikut ini,



Gb VI-2. Papan Informasi tentang Arahan Kondisi Ruang Wilayah

Berikutnya, dalam Pasal 12 disebutkan strategi pengembangan dan peningkatan fungsi kawasan pertahanan dan keamanan Negara di Kota Tarakan, yaitu: a) menetapkan kawasan strategis nasional dengan fungsi khusus pertahanan dan keamanan; b) mengembangkan kawasan budidaya secara selektif di dalam dan di sekitar kawasan khusus pertahanan untuk menjaga fungsi pertahanan dan keamanan; dan c) turut serta menjaga aset-aset pertahanan/TNI.

Rencana Tata Ruang seperti dipaparkan tersebut, secara spasial tertuang dalam Peta Rencana Pola Ruang sebagaimana gambar berikut ini,



Gb VI-3. Peta Rencana Pola Ruang Kota Tarakan Tahun 2012 - 2032

Jika di-*stake out*, ternyata peta tersebut tidak sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan. Beberapa pemukiman dan tanah yang telah dibuka dan digarap masyarakat telah dimasukkan dalam peruntukan hutan lindung, hutan kota, dan area sempadan sungai dan pantai. Dari sudut pandang pertanahan, hal ini dapat dipandang sebagai 'konflik peruntukan', dan potensial melahirkan konflik dan sengketa yang kemungkinan tidak mudah diselesaikan.

Okupasi ilegal terhadap hutan lindung juga telah terjadi di Kelurahan Juata Laut sebelah selatan. Masyarakat agraris yang mempunyai luasan tanah yang relatif sempit telah menjarah dan membuka tanah pertanian di kawasan hutan lindung. Rupa-rupanya kondisi ekonomi masyarakat agraris yang kebanyakan berada di bawah garis kemiskinan dan kebutuhan akan lahan pertanian, telah membuat mereka melakukan tindakan yang berlawanan dengan peraturan-peraturan yang dikeluarkan Pemko Tarakan.

Pemukiman di Kelurahan Karanganyar yang terletak di lembah perbukitan hutan lindung telah dimasukkan Pemko sebagai area hutan lindung. Hal tersebut telah menimbulkan keberatan dari masyarakat yang tinggal, dan mereka

mengajukannya kepada Pemko. Pemukiman yang dimasukkan hutan lindung oleh Pemko dapat dilihat pada gambar berikut ini,



Gb. VI-4. Pemukiman yang Dimasukkan dalam Hutan Lindung oleh Pemko

Dari evaluasi kembali terhadap area itu, akhirnya Pemko mengabdikan kemauan warga, di mana tanah permukiman tersebut dikeluarkan (*enclave*) dari peruntukan hutan lindung. Masalahnya tinggal pada persetujuan dari Kementerian Kehutanan yang hingga saat ini belum juga merevisi peruntukan area itu. Hal ini telah menambah persoalan administrasi pertanahan, di mana pada area permukiman tersebut telah lahir beberapa SIM-TN sebelum kebijakan tata ruang lahir. Memperhatikan hal tersebut, Kantor Pertanahan bersikap sangat hati-hati, dan sementara ini tidak menerima setiap permohonan pendaftaran tanah di area lindung yang belum dilakukan *enclave* oleh Pemerintah.

Kebijakan tata ruang yang dikeluarkan Pemko Tarakan memperlihatkan keinginan untuk menciptakan suasana kota yang tertib dan nyaman. Terlihat di daerah pinggiran perkotaan, ruas-ruas jalan diperlebar dan dibangun drainase di samping kiri-kanannya sebagaimana dapat dilihat pada gambar berikut,



Gb. VI-5. Pelebaran Jalan dan Pembuatan Drainase di Mamburungan

Kebijakan Garis Sempadan Bangunan (GSB) terhadap jalan raya telah diimplementasikan dengan memasang patok beton sebagai tugu penanda batas tanah berdirinya bangunan daripada as jalan. GSB ini mencantumkan angka jarak sebagai ketentuan jarak pendirian bangunan dari as jalan, seperti 9.5, 12, dan 15 meter. Contoh tugu GSB yang telah dipasang dapat dilihat pada gambar berikut ini,



Gb. VI-6. Tugu Penanda Garis Sempadan Bangunan (GSB)

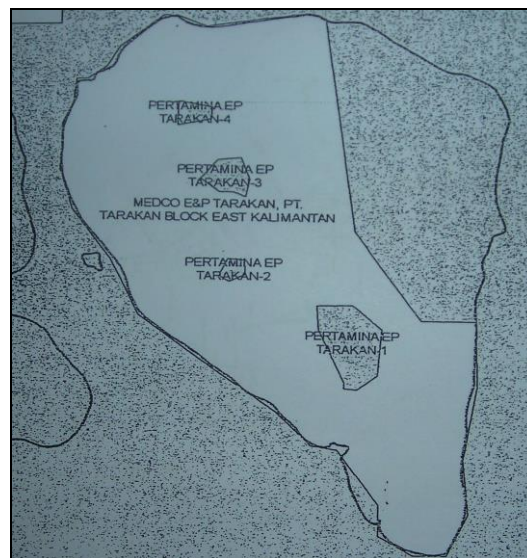
GSB ini berguna sebagai antisipasi daripada perkembangan kota, yang mana membutuhkan aksesibilitas berupa jalan raya yang cukup untuk melayani masyarakat. GSB juga dijadikan salah satu syarat yang tidak boleh dilanggar dalam pembuatan SIM-TN, dalam arti bahwa tanah yang diterbitkan SIM-TN-nya tidak diperbolehkan melampaui GSB.

Persoalan lainnya adalah pada tanah yang dikuasai oleh instansi TNI AL yang terdapat di lima kelurahan, yaitu Kelurahan Karanganyar (Kampung Bugis), Pantai Amal, Sebengkok, Mamburungan, dan Kelurahan Pamusian. Dari kelima lokasi

tersebut, hanya tanah TNI AL yang di Kampung Bugis saja yang telah disertipikatkan. Beberapa sertipikat lahir dengan jenis hak berupa HGB dan Hak Pakai (HP). Kondisi tanah yang diklaim TNI AL di Kelurahan Pantai Amal merupakan hamparan luas yang tidak mempunyai batas, di mana banyak bidang-bidang tanah penguasaan warga masyarakat berada di atasnya. Hingga kini belum ada langkah untuk menyelesaikan masalah penguasaan ini. Mengenai penguasaan tanah oleh TNI AL tersebut, kebijakan tata ruang wilayah Kota Tarakan juga menyebut bahwa akan dilakukan pengembangan dan peningkatan fungsi kawasan pertahanan dan keamanan Negara (Pasal 7 butir e Perda 4/2012).

Di samping tanah yang dikuasai oleh TNI AL, ada juga tanah TNI AU sebagai kawasan Satuan Radar AURI di Kelurahan Mamburungan, pangkalan AU di Kelurahan Karanganyar Pantai, kawasan pengembangan Polisi Air di Kelurahan Juata Laut, kawasan Batalion Infanteri di Kelurahan Juata Kerikil, dan kawasan pengembangan Komando Distrik Militer di Kelurahan Kampung Satu/Skip. Tentunya kawasan-kawasan tersebut harus di-*enclave* dari terbitnya SIM-TN.

Pada kasus yang lain, langkah Pertamina beberapa tahun terakhir yang menindaklanjuti kebijakan Pemerintah untuk menginventarisir dan mengakuisisi kembali aset di wilayah kerjanya juga telah menimbulkan konflik penguasaan tanah. Ada 4 Wilayah Kerja Pertamina (WKP) di Kota Tarakan, yaitu: WKP Pamusian, Sesanip, Juata, dan WKP Mangatal, seperti ditunjukkan pada gambar di bawah ini,



Gb VI-7. Empat WKP di Pulau Tarakan (Sumber: Pertamina EP, 2013)

Luas dari masing-masing WKP disebutkan pada tabel berikut ini,

Tabel VI-1. WKP Pertamina di Kota Tarakan

No	Nama WKP	Luas (Km ²)
1	Pamusian (Tarakan-1)	6,28
2	Sesanip (Tarakan-2)	0,67
3	Juata (Tarakan-3)	2,00
4	Mangatal (Tarakan-4)	0,99

Sumber: Pertamina EP, 2013

Di keempat area WKP itu, telah terjadi penguasaan tanah secara meluas oleh masyarakat, instansi pemerintah, swasta, partai politik, dan lain-lain. Sebagian besar penguasaannya telah berlangsung lebih dari duapuluh tahun. Contoh kondisi penguasaan dan penggunaan tanah oleh masyarakat di WKP Pamusian disajikan pada gambar berikut ini,



Gb. VI-8. Kondisi Penguasaan dan Penggunaan Tanah di WKP Pamusian

Terlihat pada gambar di atas bahwa area WKP Pertamina telah berubah menjadi area terbangun. Jaringan jalan dibangun sebagaimana layaknya daerah yang maju, utilitas lainnya seperti pipa air bersih dari PDAM, jaringan telekomunikasi, jaringan listrik, dan lain-lain dibangun lengkap di area itu. Dalam kehidupan sehari-hari, masyarakat juga telah mendapat pelayanan administrasi dari pemerintahan daerah dari tingkat Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), kelurahan, kecamatan, hingga Pemko.

Di WKP yang sama, kegiatan eksplorasi minyak juga masih berlangsung. Contoh dari kegiatan tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini,



Gb. VI-9. Kegiatan Eksplorasi Minyak di WKP Pamusian

Tempat kegiatan eksplorasi ini memang relatif jauh dari pemukiman, menempati padang luas. Di situ juga terdapat tempat pengolahan awal dari minyak yang berhasil dieksplorasi. Terlihat juga beberapa pompa eksplorasi yang sudah mati. Konon, titik-titik pompa tersebut bisa diaktifkan untuk eksplorasi kembali. Di antara titik-titik pengeboran yang telah mati tersebut, di sekelilingnya sebagian besar telah ditempati masyarakat sebagai hunian.

Area WKP Pertamina hingga saat ini belum dipasang tanda batasnya dengan tugu-tugu permanen yang rinci. Pemasangan tanda batas masih jarang atau mempunyai rentang yang sangat jauh dan tidak mencerminkan area penguasaan yang riil di lapangan. Tanda-tanda batas yang ada tidak mencerminkan sisi-sisi daripada area yang diklaim penguasaannya. Pengukuran aset yang dilakukan Pertamina masih bersifat global, sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut ini,

Tabel VI-2. Daftar Koordinat WKP-WKP

No	Nama WKP	Titik batas	Lintang (Utara)	Bujur (Timur)
1	Pamusian	A1	3°19'30,00"	117°36'14,00"
		A2	3°19'31,00"	117°36'59,00"
		A3	3°18'58,00"	117°37'36,00"
		A4	3°17'55,00"	117°37'30,00"
		A5	3°17'35,00"	117°37'04,00"
		A6	3°17'37,00"	117°36'48,00"
		A7	3°17'45,00"	117°36'48,00"
		A8	3°18'57,00"	117°36'16,00"
2	Sesanip	B1	3°20'34,00"	117°34'28,00"
		B2	3°20'32,00"	117°34'48,00"
		B3	3°20'12,00"	117°34'49,00"
		B4	3°20'02,00"	117°34'29,00"
		B5	3°20'10,00"	117°34'17,00"

3	Juata	C1	3°22'51,00"	117°34'15,00"
		C2	3°22'54,00"	117°34'44,00"
		C3	3°22'24,00"	117°34'54,00"
		C4	3°22'00,00"	117°34'49,00"
		C5	3°22'07,00"	117°34'34,00"
		C6	3°22'07,00"	117°34'17,00"
		C7	3°22'25,00"	117°33'54,00"
4	Mangatal	D1	3°24'13,00"	117°33'26,00"
		D2	3°24'04,00"	117°33'08,00"
		D3	3°23'48,00"	117°33'07,00"
		D4	3°23'39,00"	117°33'25,00"

Sumber: Pertamina EP, 2013

Terlihat bahwa koordinat tersebut dalam sistem koordinat geodetik dengan ketelitian bacaan 1", atau setara dengan 31 meter di lapangan. Koordinat-koordinat batas area tersebut diperoleh dengan pengukuran menggunakan piranti receiver GPS tipe *handheld*, sehingga kurang akurat jika ditinjau secara kadastral. Dalam waktu dekat, Pertamina akan memasang tugu-tugu batas untuk densifikasi tanda batas, dan melakukan pengukuran lanjutan.

Dari tayangan tabulasi sertipikasi tanah Hak Guna Bangunan (HGB) terhadap bidang-bidang tanah aset Pertamina EP Asset 5 Kota Tarakan pada tanggal 22 Agustus 2014 saat acara diskusi dan koordinasi di Kantor Pertamina, dapat dikemukakan bahwa semua HGB tersebut telah habis masa berlakunya. Pengusaan riil oleh Pertamina yang terkini hanya sebagian kecil daripada bidang-bidang tanah yang dijadikan rumah dinas bagi para pegawainya dan tanah lapangan eksplorasi aktif, sebagian besar yang lain telah dikuasai masyarakat dan instansi. Dalam tabulasi tersebut, pihak Pertamina menyebut kategori "aman" bagi bidang-bidang tanah yang masih dikuasai dan/atau dimanfaatkan Pertamina, selebihnya dikategorikan "tidak aman" atau masih dalam persengketaan. Pertamina berencana melakukan pengosongan secara bertahap terhadap aset tanah-tanahnya di area WKP. Rencana ini beberapa waktu lalu mengalami kendala dalam bentuk intimidasi dari warga yang mukim, perlawanan dilakukan oleh masyarakat yang mengklaim bahwa tanah yang mereka tinggali diperoleh dengan cara yang sah. Ancaman-ancaman kekerasan di lapangan pun dialami oleh petugas pendata Pertamina.

VI-2. Implikasi SIM-TN bagi Kepastian Hak

Dampak dari terbitnya SIM-TN dapat ditinjau dari proses terbitnya SIM-TN dari lapangan hingga ditandatangani Pejabat yang Berwenang, dan dari penatausahaannya. Telah dipaparkan pada bab V bahwa petugas pelaksana penelitian riwayat tanah dan pengukuran bidang tanah adalah tenaga dari Kelurahan. Dua dari petugas tersebut merupakan lulusan program Diploma I Pengukuran dan Pemetaan Kadastral Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (DI PPK – STPN), pemegang lisensi pengukuran dan pemetaan kadastral. Beberapa lainnya adalah tenaga honorer tanpa kualifikasi yang jelas, tanpa lisensi dalam pekerjaan pengukuran yang menyangkut data yuridis dan data fisik bidang tanah.

Standarisasi formulir dalam persetujuan batas bidang tanah juga tidak ada, sehingga data yang diambil dalam pekerjaan ini juga bervariasi antar kelurahan. Beberapa kelurahan telah mengambil inisiatif dengan membuat formulir persetujuan batas, yang mana harus dibubuhkan cap jempol (sidik jari) dari pihak-pihak yang berkepentingan atas tanda batas bidang yang akan dimohonkan SIM-TN. Persetujuan dalam bentuk tanda tangan saja dinyatakan belum memuaskan pihak petugas pelaksana. Kekhawatiran terhadap pemalsuan tanda tangan telah menghantui para penyelenggara di beberapa kelurahan.

SIM-TN yang telah terbit dibuat salinannya dan diarsip di ruang Kasi Pemerintahan Kecamatan dan ruang Kasi Pemerintahan Kelurahan setempat. Dalam praktiknya, tidak semua SIM-TN yang terbit dikirim salinannya ke Kantor Kelurahan oleh pihak Kecamatan. Sewaktu tim peneliti mewawancarai petugas di tingkat kelurahan, konon pernah terdengar kabar bahwa ada beberapa SIM-TN yang diterbitkan tanpa melalui prosedur yang ada. Tiba-tiba saja SIM-TN tersebut lahir tanpa penelitian riwayat, tanpa kesepakatan batas bidang tanah dengan pihak yang berbatasan/bersebelahan, dan tanpa pengukuran dari petugas lapangan. Seloroh dari petugas lapangan itu:

”Ya... terserah Pejabat yang bikin *kan* Pak, kami *kan* hanya di lapangan. Tiba-tiba saja kami melihat ada arsip SIM-TN yang tidak melibatkan kami, padahal kami yang selalu bertugas di kelurahan ini, tidak ada yang lainnya”.

Seluruhan tersebut tentu bisa menjadi peringatan bagi semua pihak yang terlibat dalam administrasi pertanahan, bahwa SIM-TN dapat lahir tanpa penelitian lapangan yang semestinya.

Cukup banyak SIM-TN yang terbit di area-area terlarang, seperti kawasan hutan lindung, kawasan sempadan (termasuk GSB), WKP, dan kawasan militer. Padahal tanah di area/kawasan tersebut merupakan tanah yang tidak diperkenankan terbit hak atas tanah oleh para pemangku kepentingan masing-masing. Sewaktu tim peneliti mengikuti pengukuran beberapa bidang tanah yang akan didaftarkan di area yang berbatasan dengan hutan lindung di Kelurahan Mamburungan, menurut petugas Kantah bidang-bidang tanah tersebut terletak di 'area yang meragukan', apakah termasuk kawasan lindung atau tidak. Keraguan atas 'area abu-abu' ini cukup beralasan karena Peta Rencana Pola Ruang yang telah ditransformasi ke dalam sistem koordinat Peta Dasar Pendaftaran oleh Kantor Pertanahan tidak representatif atau tidak dapat menyajikan kebenaran geometrik-spasial dengan pasti.

Di semua daerah di Indonesia, RTRW dituangkan dalam peta Rencana Pola Ruang yang disajikan dengan skala kecil 1:25.000 dan dalam proyeksi UTM, sebagaimana kebijakan pemetaan nasional yang dikeluarkan oleh Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal⁴) pada tahun 1974. Sementara ini, peta-peta dasar pendaftaran tanah disajikan dalam skala besar 1:1.000 dengan proyeksi peta TM-3, sebagaimana kebijakan BPN RI pada tahun 1997. Ketidaktunggalan kebijakan pemetaan ini perlu disinkronkan dengan mewujudkan 'peta tunggal' agar diperoleh informasi keruangan yang pasti terhadap keabsahan hak atas bidang-bidang tanah yang telah lahir dan akan dilahirkan dalam mekanisme pemberian hak.

BPN dalam melaksanakan pendaftaran tanah bekerja berdasarkan kebenaran formal, artinya menerima permohonan kemudian meneliti kelengkapan berkas yuridis permohonan tersebut. Jika telah memenuhi syarat akan diproses lebih lanjut, tetapi jika tidak lengkap akan dikembalikan kepada pemohon untuk

⁴ Sekarang berubah nama menjadi Badan Informasi Geospasial (BIG)

dilengkapi. Dalam melaksanakan kegiatan penelitian berkas permohonan tersebut, berdasarkan kewenangan yang dilimpahkan sebagaimana diatur menurut PMNA/KBPN 3/99. Dalam bekerja, instansi pertanahan tidak menyatakan palsu atau tidak palsu. Kakantah maupun Kakanwil tidak berhak untuk menyatakan surat-surat kelengkapan berkas permohonan yang dilampirkan oleh pemohon adalah palsu atau tidak. Jika terdapat surat rekomendasi palsu dari Pejabat yang mendasari lahirnya hak, maka instansi pertanahan tidak mengambil alih ketidakbenaran surat tersebut, atau instansi pertanahan tidak dapat dipersalahkan atas lahirnya hak atas nama seseorang. Kesalahan akan dikembalikan kepada siapa yang membuat surat palsu tersebut, dan BPN dapat membatalkan hak atas tanah yang telah lahir dan status tanahnya kembali menjadi seperti semula.

Dalam praktiknya, jika terjadi kesalahan dalam penerbitan hak oleh BPN, maka pihak BPN akan turut menjadi salah satu tergugat. Atas dasar itu, banyaknya kasus SIM-TN yang lahir tidak prosedural telah menimbulkan kegalauan di lingkungan Kantah. Contoh sepenggal keluhan atas kekhawatiran yang dialami:

"Dalam melayani permohonan (pendaftaran tanah), kami pasrah dan mengandalkan doa saja. Ya... mau *gimana* lagi, *kan nggak* bisa kita menolak permohonan dari masyarakat, pelayanan (pertanahan) *kan* harus tetap jalan...".

Rasanya sangat beralasan kegalauan yang dirasakan Kantah. SIM-TN dengan subjek penguasaan fiktif dalam program pengadaan tanah untuk pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) di Kelurahan Juata Laut merupakan contoh nyata bahwa SIM-TN ternyata rawan manipulasi. Kasus itu mencuat pada tahun 2011, ketika oknum Panitia Pengadaan Tanah membuat sekitar empatpuluhan SIM-TN dengan mengatasnamakan beberapa warga. Beberapa di antaranya sebenarnya tidak berhak. Ternyata dalam perkembangannya muncul beberapa warga lain yang komplain, bahwa mereka juga berhak atas ganti rugi yang akan diberikan. Setelah diusut penyidik, ternyata telah terjadi tindak manipulasi dan korupsi yang melibatkan aparat Pemko dari tingkat kelurahan, kecamatan, hingga pemerintah kota, bahkan seorang pejabat setingkat eselon IV di lingkungan Kantah juga telah ikut menjadi terpidana pada tahun 2013.

Lahirnya kebijakan SIM-TN sebenarnya itikhad baik dari Pemko untuk mengantisipasi penguasaan liar atas tanah Negara, pengendalian ini perlu dilakukan karena seiring dengan perkembangan, penguasaan-penguasaan atas tanah di Kota Tarakan tidak mudah untuk dikontrol. Sekalipun demikian, SIM-TN ini juga perlu diwaspadai dalam proses pemberian hak, karena sebagai alas hak acapkali ada SIM-TN di atas SIM-TN. Selama ini duplikasi memang belum dijumpai, tetapi pada sebidang tanah yang relatif luas yang telah diterbitkan SIM-TN, lahir pula SIM-TN – SIM-TN pada sebagian-sebagian tanah yang luas tersebut. Jual-beli setelah SIM-TN lahir dan sebelum tanah tersebut didaftarkan merupakan sesuatu yang harus dicermati agar tidak lahir pemberian hak dan sertipikat tanah yang bias objek dan subjeknya. Terdapat juga SIM-TN yang lahir di atas tanah yang telah bersertipikat hasil program redistribusi tanah. Kasus lain adalah SIM-TN lahir di atas tanah yang sudah bersertipikat dengan alas haknya dahulu adalah SIM-TN. Dalam kasus-kasus yang demikian, SIM-TN bukan merupakan alas hak yang mempunyai kepastian hukum.

Walau pun dalam rangka pendaftaran tanah, produk SIM-TN (alas hak) sebagai data yuridis dan peta bidang tanah sebagai data fisik hasil pengukuran bidang tanah telah diumumkan selama 60 hari untuk memenuhi asas publisitas seperti selama ini berlangsung, tetapi karena dalam pembuatan SIM-TN banyak kelemahan, maka kepastian hukum atas produk sertipikat tanah nantinya juga akan lemah. Ditinjau dari tertib administrasi pertanahan, SIM-TN sebagai alas hak belum bisa menjamin terciptanya administrasi pertanahan yang tertib, khususnya tertib hukum, yang ditunjukkan dengan masih ada tumpang tindih alas hak SIM-TN dalam pendaftaran tanah. Hal itu potensial melahirkan sertipikat ganda, sebagaimana penuturan staf Kantah berikut:

"Sertipikat ganda mungkin telah ada. *Mana* kami tahu, soalnya dari sekian banyak SIM-TN yang masuk, ditambah dengan kondisi kita yang belum bisa *mendaratkan* bidang bersertipikat hasil pengukuran di waktu lalu, kemungkinan itu bisa saja terjadi."

Beberapa kasus sertipikat ganda yang terjadi di daerah lain selalu melibatkan Kantah sebagai salah satu pihak yang tergugat. Jika terjadi duplikasi sertipikat tanah, pihak penegak hukum selalu saja membidikkan pasal-pasal pidananya ke

Kantah. Atas dasar pengalaman itu, Kantah selalu berhati-hati dalam sertifikasi tanah, dan berbagai upaya ditempuh agar hal itu tidak sampai terjadi.

Kebijakan Pertamina EP Asset 5 Kota Tarakan untuk mengakuisisi kembali tanah-tanah asetnya yang telah dikuasai warga masyarakat akhir-akhir ini juga menimbulkan persoalan pertanahan. Di area WKP telah banyak lahir sertipikat hak milik atas nama warga masyarakat, dan dengan kebijakan Pemko telah banyak lahir pula SIM-TN. Kondisi demikian juga telah berimbas pada pelayanan pendaftaran tanah di Kantah. Berikut ini penuturan dari staf Kantah:

"Ada seorang *ibu-ibu* dari Kelurahan Pamusian datang ke Kantor (Pertanahan) untuk mensertipikatkan tanahnya, tetapi kami menolak permohonannya karena tanahnya berada di dalam kawasan WKP Pamusian. Ibu itu sempat protes kepada kami, dan setelah kami jelaskan, lantas ia menangis tersedu-sedu, dan menyatakan kekecewaan atas kondisi yang dialaminya. Ia mendapatkan tanah itu dari membeli beberapa tahun lalu, dan telah diperolehnya SIM-TN."

Semenjak diminta oleh pihak Pertamina untuk menghentikan kegiatan pendaftaran tanah di area WKP, Kantah telah menindaklanjuti dengan menolak setiap permohonan pendaftaran tanah dari warga masyarakat di area WKP. Dalam mengantisipasi hal tersebut, langkah-langkah koordinasi antara pihak Pertamina dan Kantah selalu dilakukan.

Dalam Perda 19/ 2001 yang kemudian direvisi dengan Perda 10/2004, di samping mengatur tentang tata cara memperoleh SIM-TN, kewajiban, pengawasan dan pembinaan, dan ketentuan penyidikan, juga mengatur biaya perijinan, sanksi administrasi, serta ketentuan pidana. Hal yang patut menjadi telaah adalah biaya dalam penerbitan SIM-TN, yang mana ketentuan biaya dimaksud tidak termasuk biaya operasional lapangan oleh Tim Peninjauan Fisik Bidang Tanah dan biaya administrasi di kelurahan serta kecamatan. Penerbitan SIM-TN juga disertai syarat-syarat dan ketentuan sebagai berikut:

1. Syarat-syarat bagi penerima ijin
 - a. Penerima ijin memakai tanah negara wajib memanfaatkan tanah tersebut selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) bulan sesuai dengan peruntukan ijin yang diberikan.
 - b. Ijin memakai tanah negara tidak dapat dialihkan kepada pihak lain.
2. Ijin memakai tanah negara dapat dicabut dan atau dinyatakan tidak berlaku apabila ternyata :
 - a. Penggunaan tanahnya tidak sesuai dengan ijin yang diberikan dan tidak memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.

- b. Dalam waktu 3 (tiga) bulan sejak diterbitkannya surat ijin, tanah tersebut tidak dimanfaatkan secara baik dan benar sesuai peruntukannya.
 - c. Pemerintah menetapkan rencana lain pada lokasi tersebut.
3. Penerima ijin memakai tanah negara dapat mengajukan permohonan hak atas tanahnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku setelah 2 (dua) tahun sejak diterbitkan SIM-TN setelah memenuhi syarat.

Dari ketentuan-ketentuan dalam Perda 19/2001 dan Perda 10/2004 tersebut, menunjukkan indikasi bahwa hak 'menguasai' dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, oleh Pemko Tarakan diartikan sebagai 'memiliki'. Hal ini dapat disimak bahwa di samping pemohon diwajibkan membayar biaya-biaya sebagaimana diatur dalam Perda tersebut, juga adanya pembatasan hak keperdataan masyarakat, misalnya larangan untuk menjual dan pencabutan SIM-TN. Dengan demikian, pungutan biaya penerbitan SIM-TN oleh Pemko Tarakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping itu, dengan adanya pembatasan dan persyaratan sebagaimana tercantum dalam penerbitan SIM-TN akan membuka peluang terjadinya penyelundupan hukum, misalnya pada satu bidang tanah diterbitkan SIM-TN lebih dari satu kali.

Dengan adanya ketentuan yang mengatur tentang biaya SIM-TN, berarti telah terjadi pungutan ganda kepada masyarakat, yaitu: 1) biaya penerbitan SIM-TN; dan 2) biaya Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 1997 (UU 21/97) tentang BPHTB yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU 21/ 1997 tentang BPHTB. Dalam ketentuan Pasal 2 UU itu dinyatakan bahwa dalam pemberian hak baru atas tanah di luar pelepasan hak, dikenakan tarif pajak (BPHTB) sebesar 5% dari Nilai Perolehan Objek Pajak. Selanjutnya berdasarkan Pasal 23, hasil penerimaan pajak (BPHTB) merupakan penerimaan Negara yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan perimbangan pembagian 80% untuk Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Provinsi. Dengan demikian, setiap ada permohonan hak atas tanah Negara, Pemerintah Kabupaten/Kota mendapat bagian dari perolehan BPHTB yang dibayar oleh pemohon hak. Pungutan ganda itu tentu saja bertentangan dengan asas dan ketentuan yang berkaitan dengan perpajakan dan retribusi.

Sebelum diundangkannya UU 21/1997 tentang BPHTB, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1973 tentang Pembagian Uang Pemasukan Dalam Rangka Pemberian Hak Atas Tanah. Pasal 2 peraturan itu menyatakan bahwa kepada penerima hak atas pemberian suatu hak atas tanah Negara oleh pejabat yang berwenang, wajib membayar uang pemasukan kepada Negara dan harus dibayarkan kepada Kas Negara dan Kas Pemerintah Daerah dengan perincian pembayaran sebagai berikut:

- a. Sebesar 40% dari jumlah uang pemasukan disetor kepada Kas Negara;
- b. Sebesar 40% dari jumlah uang pemasukan disetorkan kepada Kas Daerah Provinsi setempat;
- c. Sebesar 20% dari jumlah uang pemasukan disetorkan kepada Kas Daerah Kabupaten/Kota setempat.

Ketentuan tersebut berlaku sampai diterbitkannya UU 21/97 tentang BPHTB pada tanggal 29 Mei 1997, yang mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1998, yaitu dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1997 tentang Penangguhan Masa Berlakunya UU 21/97 tentang BPHTB. Dengan demikian, sejak 1 Juli 1998 semua biaya permohonan hak atas tanah Negara maupun biaya administrasi pendaftaran tanah dihapuskan, dengan alasan untuk menghindari adanya pungutan ganda yang dibayarkan oleh masyarakat pada objek bidang yang sama.

Ketentuan tentang penghapusan biaya sertipikat tanah itu berlangsung sampai dengan tanggal 21 Agustus 2002, yaitu dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 (PP 46/2002) tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional. Berdasar PP itu, setiap permohonan hak atas tanah Negara di samping dikenakan BPHTB juga dikenakan biaya Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berupa uang pemasukan kepada Negara dari kegiatan pelayanan penetapan hak atas tanah.

Dengan demikian, pada periode yang sama terdapat 3 (tiga) macam pungutan yang berbeda pada satu jenis kegiatan yang sama, yaitu: 1) BPHTB sebagaimana diatur dalam UU 21/ 1997 yang kemudian direvisi dengan UU 20/2000; 2) biaya SIM-TN sebagaimana diatur dalam Perda 19/2001 yang kemudian direvisi dengan Perda 10/ 2004; dan 3) biaya PNBP dalam Kegiatan

Pelayanan Penetapan Hak berdasarkan PP 46/2002 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional. Tiga macam pungutan tersebut berlangsung sampai pertengahan tahun 2014 ini berbarengan dengan diberhentikannya layanan SIM-TN. Bahkan ketika diberlakukan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 (UU 28/2009) tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan PP Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, retribusi SIM-TN masih saja berlangsung.

UU 28/2009 diundangkan dengan pertimbangan bahwa dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, maka perlu dilakukan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah, dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif. Dalam ketentuan perundang-undangan tersebut, BPHTB merupakan pajak daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan yang mengatur BPHTB diatur dalam Pasal 85 sampai dengan 93. UU itu juga memerintahkan Menteri Keuangan bersama-sama Menteri Dalam Negeri mengatur tahapan persiapan pengalihan BPHTB sebagai Pajak Daerah paling lama 1 tahun sejak berlakunya UU itu (UU 28/2009 mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2010). Sebagai pelaksanaan dari UU 28/2009 telah diterbitkan Perda di masing-masing Kota/Kabupaten.

Dengan berlakunya UU 28/2009 yang menetapkan bahwa BPHTB menjadi Pajak Daerah, maka tidak ada alasan hukum yang menjadi dasar bagi Pemko Tarakan untuk memungut biaya penerbitan SIM-TN. Ketentuan lain yang melarang adanya pungutan berupa uang pemasukan kepada Negara dalam kegiatan pelayanan penetapan/pemberian hak atas tanah Negara kepada masyarakat adalah PP 13/2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.

Mensikapi terbitnya kedua ketentuan yang menyangkut pungutan terhadap pemberian hak atas tanah Negara, maka Pemko Tarakan telah menerbitkan Perda baru pada tahun 2014, sebagai pengganti Perda SIM-TN, yaitu Perda tentang Surat Keterangan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SKFBT). Menyadari adanya pungutan ganda yang harus dibayar oleh masyarakat terhadap permohonan hak atas tanah

Negara, maka Perda yang baru itu telah menghapus biaya penerbitan SKFBT. Dengan demikian semua pungutan yang menyangkut permohonan hak atas tanah Negara, kecuali BPHTB, dihapuskan.

Perda tersebut dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa untuk menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan fisik bidang tanah, bagi yang belum memiliki sertipikat tanah atau yang tidak tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya, maka pembuktian kepemilikan dapat dilakukan berdasarkan bukti penguasaan fisik yang dilakukan oleh pemegang hak atau pendahulunya.

Implikasi dari Perda ini bagi masyarakat yang mengajukan sertipikat atas tanah negara di Kota Tarakan di masa mendatang harus dibuktikan dengan penguasaan fisik berupa SKFBT. Pertimbangan yang dikemukakan dalam penerbitan Perda tentang SKFBT semata-mata mengacu pada PP 24/97 tentang Pendaftaran Tanah jo. PMNA/KBPN 3/1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 24/97, yang mana dalam Pasal 76 ayat (3) diatur tentang penguasaan fisik bidang tanah yang alat bukti tertulis kepemilikan tanah tidak dipunyai oleh pemohon.

BAB VII

SOLUSI ATAS PERMASALAHAN

VII-1. Penyelenggaraan Peta Tunggal, CORS, dan Pemasangan Tugu Batas

Kebijakan SIM-TN merupakan salah satu bentuk kemauan yang mulia dari Pemko Tarakan dalam mengatur ruang daratan untuk kemaslahatan bersama. SIM-TN yang menjadi bagian daripada tata administrasi pertanahan di Kota Tarakan secara implisit telah disebut dalam Perda 4/2012 tentang RTRW Tahun 2012 – 2032 Kota Tarakan. Hanya sayang, SIM-TN ini belum disebut secara eksplisit dalam Perda dimaksud sebagai salah satu perijinan yang terkait pemakaian ruang. Pasal 76 Perda itu hanya menyebut: a) Izin Prinsip; b) Izin Lokasi; b) Izin Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah; dan d) Izin Mendirikan Bangunan. Hal ini telah berimplikasi bahwa bidang-bidang tanah yang akan atau telah diterbitkan SIM-TN belum dikonfrontir/dirujukkan secara teknis dengan Peta Rencana Pola Ruang.

Di sisi lain, Perda tentang SIM-TN menyebutkan bahwa SIM-TN tidak diperbolehkan melanggar RTRW. Dalam arti yang demikian, diperlukan sinkronisasi spasial berupa aturan ketegasan di mana diperbolehkan lahir SIM-TN, dan di mana tidak diperbolehkan. Dalam hal ini, Peta Rencana Pola Ruang yang telah mengatur dan memintakatkan wilayah Kota Tarakan sesuai arahan peruntukan dan penggunaannya tentu harus diacu dalam menerbitkan SIM-TN. Ditinjau dari tingkat kerinciannya, peta itu kurang representatif untuk kontrol pelayanan SIM-TN karena disajikan dalam skala kecil, yaitu 1:25.000. Sebagai gambaran, jarak 1 meter di lapangan hanya tersaji 0,04 mm di peta, hampir-hampir tidak dapat diamati oleh mata telanjang. Bahkan ketika pihak Kantah mencoba mentransformasi dan menumpangsusunkan peta tersebut dengan Peta Pendaftaran Tanah, ternyata secara geometris terdapat penyimpangan yang berarti.

Mengingat Peta Pendaftaran yang ada di Kantah merupakan hasil proyeksi Transverse Mercator 3⁰ (TM-3), dan Peta Rencana Pola Ruang tersaji dalam proyeksi Universal Transverse Mercator (UTM), penyimpangan geometris itu memang suatu keniscayaan. Tetapi jika memperhatikan bahwa Kota Tarakan

terletak tidak jauh dari garis ekuator dan melihat penyimpangan yang begitu besar dan bervariasi, dari tingkat meter hingga puluhan meter, maka perlu dipertanyakan kualitas geometris Peta Rencana Pola Ruang. Kondisi ini kemungkinan besar ditimbulkan dari dasar pembuatan peta, dalam arti 'peta dasar' yang digunakan untuk menyusun Peta Rencana Pola Ruang kurang teliti dan akurat.

Pihak Kantah sekarang masih menunggu lahirnya Peta Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan (RDTRK) yang akan disusun dalam waktu dekat. Mudah-mudahan peta-peta tersebut secara geometris akan sinkron dengan Peta Pendaftaran, dan representatif untuk pelayanan SIM-TN. Peta tunggal ini sangat penting untuk kontrol lahirnya SIM-TN, seperti mencegah lahirnya SIM-TN ganda, SIM-TN lahir di sebagian tanah yang sudah diterbitkan SIM-TN, SIM-TN yang lahir di area terlarang, SIM-TN yang lahir di atas bidang bersertipikat, dan sebagainya.

Tetapi jika ternyata peta-peta tersebut tidak sinkron secara geometris, maka langkah *rubber-sheeting* atas peta-peta RDTRK perlu dilakukan bagian demi bagian daripada peta, sehingga *edge matching* tercapai antara dua peta yang ditumpang susun. Tidak jauh berbeda dengan ketidaksinkronan peta-peta di atas, peta-peta WKP yang dihasilkan dari pengukuran pihak Pertamina ternyata juga memiliki permasalahan geometris yang sama, bahkan penyimpangannya lebih besar daripada peta Rencana Pola Ruang, sehingga teknik *rubber-sheeting* kemungkinan akan menjadi solusinya. Dalam pekerjaan *rubber-sheeting* ini diperlukan sejumlah titik sekutu. Pengadaan titik sekutu bisa dilakukan dengan relatif cepat jika tersedia piranti pendigit bumi dengan ketelitian dan akurasi yang memadai.

Sementara ini, teknologi penentuan posisi sebagai pendigit bumi yang handal dalam pekerjaan pengukuran kadastral adalah CORS (*Continuously Operating Reference System*). CORS yang berbasis teknologi penentuan posisi melalui satelit GNSS (*Global Navigation Satellite System*) menyajikan posisi secara *real time* dengan akurasi berkisar centimeter dalam capaian *fix solution*. Pengoperasian piranti ini cukup praktis dan sederhana, di mana stasiun *master* dipasang di lingkungan Kantah yang bisa melayani beberapa *rover* yang bergerak mendigit bumi secara simultan dalam radius hingga 30 kilometer. Koneksi antara *master* dan *rover* melalui internet untuk mengirim data koreksi dalam format RTCM (*Radio Technical*

Commission for Maritime Service) atau yang disebut NTRIP (*Networked Transport of RTCM via Internet Protocol*). *Rover* yang menerima data koreksi itu akan menampilkan data posisi batas-batas area secara akurat dan *real time*. CORS yang dibangun akan terkoneksi dengan Jaring Referensi Satelit Pertanahan (JRSP) yang membentuk *Spider Web* yang telah dibangun BPN RI dengan stasiun *master* utamanya di Kantor BPN RI Jakarta. Untuk area-area yang sulit didapatkan layanan sinyal internet dari *provider*, posisi dapat diperoleh melalui *post processing* daripada *raw data* dalam format RINEX (*Receiver Independent Exchange*), yang mana data koreksinya dapat diminta dari layanan *on-line* pada *Spider Web* BPN RI.

Hingga saat ini, batas-batas area yang dinyatakan terlarang bagi terbitnya SIM-TN kebanyakan masih belum ada tanda batas fisiknya di lapangan. Pada kawasan hutan lindung walau pun terdapat beberapa tugu pancang sebagai batas kawasan, tetapi jaraknya masih terlalu berjauhan dan tidak merepresentasikan kondisi lekuk-liku area kawasan. Di tepian sungai maupun pantai hampir-hampir tidak ada tugu pancang penanda garis sempadan. Tanda batas sempadan yang paling banyak dijumpai adalah tugu GSB yang berjajar cukup teratur di sepanjang tepian jalan raya maupun jalan-jalan perkampungan, terutama di daerah-daerah yang akan dikembangkan atau jauh dari pusat kota.

Pemasangan tanda batas ini sangat penting artinya dalam menandai area yang diperbolehkan untuk dibuka/dibangun dan mana yang tidak, atau mana yang boleh diterbitkan SIM-TN dan mana yang tidak dengan merujuk pada arahan tata ruang. Batas demarkasi WKP dan AMAL juga tidak jelas di lapangan karena minimnya tiang/tugu pancang batas area. Ketegasan batas merupakan syarat jika diinginkan kondisi yang bebas daripada konflik atau pun sengketa. Untuk mencapai ketegasan batas itu perlu dijamin dengan pengukuran secara kadastral, dan dituangkan pada peta-peta dalam sistem referensi dan proyeksi yang tunggal. Dari peta tunggal inilah para pihak dapat melakukan koordinasi dalam pekerjaan-pekerjaan teknis kadastral, termasuk juga dapat dipergunakan untuk koordinasi dalam mengambil kebijakan perubahan peruntukan/penggunaan tanah.

Permasalahan lama di Kantah yang hingga kini belum kunjung selesai adalah banyaknya bidang-bidang tanah yang telah terdaftar tetapi belum berhasil

'didaratkan' di muka Peta Pendaftaran. Jumlah bidang tanah dimaksud sekitar 10.000 bidang. Kebanyakan adalah hasil pendaftaran tanah di waktu lampau ketika Tarakan masih merupakan bagian daripada wilayah administrasi Kabupaten Bulungan. Memperhatikan kondisi penguasaan tanah di Kota Tarakan yang telah demikian kompleks, dan implementasi kebijakan SIM-TN ternyata juga telah menambah permasalahan pertanahan, pekerjaan untuk mendaratkan bidang-bidang tanah tersebut menjadi urgen dilaksanakan. Dengan mendaratkan bidang tanah yang 'melayang' pada peta tunggal, maka lahirnya SIM-TN di atas bidang tanah bersertipikat dan/atau sertifikasi ganda dapat dielakkan. Pada pekerjaan ini akan efektif jika didukung oleh piranti CORS.

VII-2. Membenahi Sumberdaya Manusia

Sebagaimana telah dipaparkan pada bab VI bahwa para petugas pelaksana teknis lapangan dalam pembuatan SIM-TN adalah tenaga tanpa kualifikasi yang jelas. Seyogyanya, mereka yang mengambil data di lapangan adalah tenaga-tenaga terampil di bidang kadastral. Tenaga terampil kadastral yang terdidik mempunyai kualifikasi khusus dalam mengumpulkan dan meneliti data yuridis dan data fisik bidang tanah. Penelitian data yuridis atas suatu bidang tanah membutuhkan pengetahuan tentang bukti-bukti penguasaan, dan keahlian dalam mengumpulkan informasi penguasaan tanah dari para narasumber di lapangan. Dengan kata lain, petugas kadastral mempunyai integritas dan profesionalitas dalam bekerja, mampu dan berani memutuskan apakah bukti atau suatu pernyataan absah/benar atau tidak.

Demikian pula dalam mengambil data fisik bidang tanah, pengetahuan spasial dari pengumpul data dituntut untuk menuangkan bidang tanah itu secara relatif keruangan, yang meliputi letak, orientasi, dimensi, dan cara penyajiannya. Petugas harus bisa mencegah adanya SIM-TN ganda yang lahir atas sebuah bidang tanah atau sebagian daripada bidang tanah itu. Asas kontradiktur delimitasi yang merupakan syarat dalam penetapan batas, mutlak harus dilakukan di lapangan dengan menghadirkan para pihak yang berkepentingan atas batas-batas suatu bidang tanah. Petugas harus mampu mencegah pemohon jika tanda batas yang

dipasanginya melampaui tanahnya, seperti mengokupasi kawasan lindung dan sebagainya. Harus bisa mengarahkan dan menjelaskan kepada pemohon, bahwa patok batas yang dipasang kiranya cukup atau belum dalam merepresentasikan dimensi dari bidang tanah yang dimohon.

Saat ini Kota Tarakan telah memiliki tiga tenaga terampil dalam pengukuran dan pemetaan kadastral alumni DI-PPK STPN. Dua orang telah dilibatkan sebagai tenaga lapangan dalam pembuatan SIM-TN, sedangkan satu orang lagi belum. Alangkah sayang jika tenaga terampil dan berlisensi dalam pengukuran dan pemetaan kadastral tersebut tidak dimanfaatkan untuk pekerjaan penting SIM-TN yang selama ini dalam praktiknya mempunyai banyak kelemahan dan belum mampu menciptakan kepastian hukum sebagai alas hak.

Kaderisasi petugas lapangan kiranya mendesak untuk dilaksanakan melalui pelatihan/pendidikan. Pendidikan dan pelatihan yang cocok untuk para calon petugas itu adalah program pendidikan Pengukuran dan Pemetaan Kadastral. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) yang merupakan pendidikan kedinasan pertanahan, selama ini telah mencetak ahli pratama dalam pengukuran dan pemetaan kadastral melalui program pendidikan satu tahun. Walau pun STPN berstatus kedinasan, peserta didiknya berasal dari kalangan umum, dan beberapa tahun belakangan ini menerima juga peserta didik utusan beberapa Pemda melalui jalur kerjasama. Program DI-PPK STPN banyak diminati oleh Pemda, sehingga dalam penerimaan peserta didik perlu memperhatikan urgensi daerah dalam pelayanan pertanahan.

Lulusan DI-PPK STPN berpeluang menjadi Asisten Surveyor Berlisensi jika lulus ujian yang diadakan BPN RI, sehingga jika mereka berstatus pegawai Pemda yang mengurus SIM-TN, bisa diperbantukan pula dalam mendukung pendaftaran tanah di Kantah. Dengan terlebih dahulu magang pekerjaan sekitar 6 bulan di Kantah, mereka dilatih untuk menyesuaikan dengan piranti dan mekanisme yang ada di Kantah. Setelah itu mereka bisa melakukan pekerjaan pengukuran kadastral secara mandiri dengan mengikuti mekanisme Kantah.

Hanya patut disayangkan bahwa para pegawai tugas belajar utusan Pemko Tarakan yang belajar di DI-PPK STPN yang telah lalu sudah berumur, atau telah

melewati masa emasnya sebagai petugas ukur pemula yang masih harus banyak belajar di bidang pengukuran dan pemetaan. Seiring dengan kemajuan teknologi digital yang sangat pesat perkembangannya, banyak lahir pula piranti ukur digital yang disertai *software* pengolahan data ukuran dan penyajiannya dalam bentuk peta. Kalau petugas ukur sudah berumur dan kemampuan dasarnya kurang dalam pengetahuan geometris pengukuran-pemetaan, akan sangat sulit untuk berkembang dan mengejar kemajuan teknologi. Padahal mereka ini sangat potensial pula untuk dilibatkan dalam pekerjaan non kadastral, seperti dalam pemetaan kawasan-kawasan guna menyajikan rencana tata ruang wilayah, dan pekerjaan pengukuran-pemetaan lainnya.

VII-3. Proyeksi SIM-TN dalam Tata Administrasi Pertanahan, dan Pengembangannya

Pelayanan pertanahan kepada masyarakat perlu dilaksanakan dengan tertib dan transparan, sehingga masyarakat terhindar dari kesulitan dan ketidakpuasan atas pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah. Tertib dalam arti bahwa pelayanan mengikuti prosedur dan mekanisme yang telah ditetapkan, dan transparan berarti proses pelayanan dapat diikuti perkembangannya oleh masyarakat, tanpa menyimpang dari ketentuan yang ada. Jika terdapat hambatan dalam melaksanakan prosedur atau mekanisme yang ada sehingga menimbulkan ketidakpuasan di tengah masyarakat, maka prosedur atau mekanisme tersebut perlu ditinjau kembali.

Setelah lebih dari satu dekade berjalan, prosedur SIM-TN dirasakan banyak kelemahannya. Oleh karena itu, Pemko telah merevisinya melalui Perda yang baru, yang mana SIM-TN diubah menjadi Surat Keterangan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SKFBT). Menurut Dr. Oloan Sitorus dari STPN yang memberi pengarahan pada diskusi mengenai SIM-TN di Kantah Kota Tarakan pada tanggal 21 Agustus 2014, bahwa konstitusi perlu diacu dalam mendefinisikan kata-kata 'Ijin' dan 'Keterangan'. Hal itu untuk menghindari cacat hukum atas produk hukum. Dalam paparannya beliau menyampaikan bahwa menurut konstitusi, Hak Menguasai Negara bersifat publik. Dalam Pasal 2 UUPA, didefinisikan hubungan tenurial pada tanah, sehingga lahir istilah 'hak atas tanah'. Tetapi pada sumberdaya alam, semisal

tambang dan hutan yang sifatnya mengeksplorasi, digunakan kata 'Ijin'. Dengan demikian, 'Hak' dan 'Ijin' mempunyai makna hubungan hukum yang berbeda. Pada pemakaian/pemanfaatan Tanah Negara, sebaiknya digunakan kata 'Ijin', dan 'Ijin' yang diberikan sebaiknya tidak bisa dipindahkan. Hak atas tanah baru bisa lahir jika ada alas hak, sedangkan 'Ijin' bisa diselenggarakan tanpa alas hak. Dalam suatu program pengadaan tanah, jika ada alas hak maka bisa mendapat ganti rugi.

Sementara itu, penyelenggaraan SIM-TN yang dinilai banyak kelemahan telah membuat kegalauan Kantah Kota Tarakan. Terbitnya Perda yang baru pengganti dari Perda SIM-TN yang tetap memposisikan SKFBT sebagai alas hak masih tetap membuat kekhawatiran karena unsur kekeliruan dalam pembuatannya dimulai dari para petugas lapangan. Sebuah penuturan dari seorang pejabat di lingkungan salah satu Kantor Kecamatan berikut ini kiranya merefleksikan hal itu:

"Mereka (para petugas) dalam bekerja tidak bisa melindungi Pejabat Atasannya yang mengeluarkan SIM-TN. Terkesan tak acuh, masa bodoh. Sungguh sangat berisiko SIM-TN bagi Camat. Jujur saja, kondisinya banyak staf yang keberatan dilibatkan, tapi *gimana* lagi, *lha* ini kebijakan Pemda. Kami bersyukur SIM-TN sudah *stop*, mudah-mudahan ke depan jauh lebih baik."

Dalam pandangan Kantah, tidak ada perbedaan antara SIM-TN dan SKFBT, karena keduanya dapat menjadi alas hak dalam pendaftaran tanah. Kantah sebenarnya enggan dilibatkan dalam pembuatan SKFBT di masa mendatang. Dalam kondisi yang serba tidak menguntungkan seperti yang telah dipaparkan di atas, saat ini Kantah sedang mencoba mengkonstruksi administrasi pendaftaran tanah yang handal untuk mengantisipasi risiko dari setiap kelemahan alas hak yang telah terbit melalui SIM-TN maupun yang akan terbit melalui SKFBT di masa mendatang.

Langkah Kantah untuk mendaratkan sekitar 10.000 bidang tanah 'melayang' pada peta tunggal GeoKKP dapat mengelakkan lahirnya sertipikat ganda, dan sekaligus dapat mengevaluasi setiap alas hak (SIM-TN/SKFBT) yang diajukan dalam pendaftaran tanah. Langkah strategis ini perlu dukungan dana dari Pemko karena membutuhkan biaya yang cukup besar dan nilai manfaatnya akan dirasakan pula oleh berbagai pihak. Pekerjaan tersebut dapat berjalan dengan lebih cepat apabila tersedia infrastruktur yang memadai, seperti ketersediaan titik kontrol tanah sebagai ikatan bidang tanah. Saat ini ketersediaan titik-titik tersebut masih sedikit, banyak yang rusak dan hilang, sedangkan pengadaannya membutuhkan biaya dan

waktu yang tidak sedikit. Kondisi demikian dapat diatasi jika dilakukan pengadaan CORS sebagai piranti penentuan posisi batas bidang untuk mendaratkan bidang tanah yang 'melayang'.

Di masa mendatang jika sumberdaya manusia telah siap, dengan CORS pula dapat dilakukan pengukuran batas-batas bidang tanah guna keperluan penerbitan SIM-TN dan/atau pendaftaran tanah. Rekonstruksi batas juga dapat dilaksanakan dengan waktu yang relatif singkat jika sewaktu-waktu tanda batas hilang. Terjaminnya lembaga rekonstruksi batas ini merupakan syarat bagi kepastian objek hak dalam pendaftaran tanah, dan berguna sebagai kontrol atas kemungkinan-kemungkinan ekspansi/okupasi ilegal di area-area yang dinyatakan terlarang.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat telah menganggap dengan memiliki SIM-TN maka bidang tanah yang dikuasainya akan dapat didaftarkan ke Kantah, karena SIM-TN adalah alas hak. Dengan memiliki SIM-TN, arah keinginan dari masyarakat adalah sertifikasi. Dengan demikian, di masa mendatang mekanisme penerbitan SIM-TN dan pendaftaran tanah sebenarnya bisa diatur kembali agar pelayanan kepada masyarakat berjalan efektif dan efisien, sehingga akan semakin memudahkan masyarakat dalam mendaftarkan haknya dengan biaya yang murah dan waktu pengurusan yang relatif singkat. Untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas tersebut, pengurusan SIM-TN bisa dijadikan satu paket dengan sertifikasi, dengan syarat bahwa kondisi penyelenggara telah siap betul dengan mekanisme itu.

Persyaratan yang perlu dipenuhi adalah petugas lapangan SIM-TN juga merupakan petugas pendaftaran tanah dari Kantor Pertanahan atau Asisten Surveyor Pertanahan (Berlisensi) yang telah *tune in* dengan pekerjaan pendaftaran tanah, dan mampu melaksanakannya. Dengan terlebih dahulu magang selama 6 bulan di Kantah, para Asisten Surveyor itu akan memahami dan mampu melaksanakan pengumpulan data yuridis dan data fisik bidang tanah. Persyaratan berikutnya adalah telah tercipta peta tunggal yang menyajikan bidang-bidang tanah yang telah bersertipikat dan bidang-bidang tanah yang baru keluar SIM-TN-nya. Melalui peta tunggal inilah semua permohonan SIM-TN dan pendaftaran tanah dapat dilakukan dengan pengendalian yang baik.

Dalam pekerjaan pengumpulan data yuridis nantinya, dilakukan penyelidikan riwayat tanah dan penetapan batas dengan mengisi formulir standar BPN RI, yaitu daftar isian 201. Berikutnya, dalam pekerjaan pengukuran bidang tanah dituangkan dalam daftar isian 107 (Gambar Ukur). Dengan melakukan administrasi data lapangan yang meliputi pengisian dua formulir standar pendaftaran tanah itu, maka asas kontradiktur delimitasi dan asas spesialisitas yang selalu dijunjung tinggi dan telah menjadi jiwa dalam pendaftaran tanah, telah terpenuhi dan diselenggarakan dengan baik. Hal ini berbeda dengan pendaftaran tanah selama ini, yang seolah-olah Kantah mengesampingkan penelitian data yuridis karena dalam pekerjaan SIM-TN telah dilakukan penyelidikan akan hal itu. Formulir standar yang wajib diisi dalam proses pendaftaran tanah telah diabaikan, dan pelaksana daripada pekerjaan itu bukan petugas yang mempunyai kualifikasi dalam bidang kadastral / pendaftaran tanah.

Hasil pekerjaan pengumpulan data yuridis dan data fisik dari lapangan tersebut selanjutnya dapat diolah sebagai bahan penerbitan SIM-TN yang dikeluarkan Pemko, dalam hal ini Camat setempat. Kedua data juga akan diarsip oleh Kantah untuk pendaftaran tanah apabila ada permohonan dari pemilik bidang tanah yang bersangkutan. Prosedur yang lebih praktis dan lebih menjamin kepastian hukum ini tentu akan membuat rasa kekhawatiran yang selama ini dialami Kantah akan berkurang, dan masyarakat akan memperoleh manfaat berupa kepraktisan dan kemudahan dalam pelayanan SIM-TN dan pendaftaran tanah.

Seiring dengan pelayanan SIM-TN dan pendaftaran tanah, perlu dibangun juga administrasi pertanahan yang baik di tingkat kelurahan. Dalam menyusun administrasi pertanahan di tingkat kelurahan ini perlu dipahami bersama bahwa data pendaftaran tanah hingga saat ini bukanlah data publik, sehingga dalam beberapa hal, data itu tidak dapat diakses publik atau tidak diperbolehkan keluar dari BPN. Dalam arti demikian, pihak kelurahan atau pihak lain yang berkepentingan dengan data itu kemungkinan hanya bisa mendapat data yang tidak berkategori/berskala rinci. Misalnya pada data yuridis, tidak semua hasil penyelidikan riwayat tanah bisa diinformasikan kepada publik, hanya data kesimpulan dari penyelidikan itu saja yang diperoleh. Demikian juga data hasil

pengukuran rincikan bidang tanah dalam fraksi centimeter atau milimeter tidak diumumkan/diinformasikan ke publik. Peta-peta pendaftaran tanah juga masih dicegah untuk diakses publik. Memperhatikan hal-hal tersebut, dalam menyusun administrasi pertanahan di tingkat kelurahan hanya menggunakan data yang tidak begitu rinci, misalnya hanya berupa registrasi yang berisi subjek penguasaan/pemilikan, penggunaan/pemanfaatan, dan luasan bidangnya. Sajian spasial berupa peta bidang-bidang tanah dapat dibuat dalam format PDF dengan skala yang lebih kecil.

Institusi Kadaster 2014 mengamatkan kepada para penyelenggara kadaster untuk memanfaatkan teknologi informasi/digital untuk memudahkan dalam pekerjaan pelayanan kepada masyarakat. Terkait dengan pelayanan pengukuran beserta pemetaannya, teknologi '*cloud*' dapat diaplikasikan untuk memudahkan komunikasi dan transfer data pengukuran dari petugas ukur ke Kantah, demikian pula sebaliknya petugas ukur dapat mengirim data pengukuran dan gambar bidang tanahnya ke Kantah dalam hitungan detik. Pekerjaan pengukuran dapat ditugaskan oleh Kantah ke petugas ukur yang membawa piranti *tablet*, di mana *job* disajikan secara keruangan melalui layar *tablet*.

Kadaster 2014 juga mengamatkan bahwa peta-peta kadastral beserta informasinya di kemudian hari akan sangat bermanfaat bagi perencanaan pembangunan wilayah. Peta-peta kadaster akan mempunyai fungsi yang multiguna (*multi-purpose*), tidak hanya untuk keperluan *tenurial* dan perpajakan, tetapi akan mencantumkan segenap unsur/tema informasi yang mendukung pembangunan wilayah. Melalui peta-peta kadaster skala rinci tersebut, perencanaan pembangunan wilayah dapat dilakukan dengan sangat baik dan terukur secara spasial. Di masa mendatang, peta-peta kadaster bukan lagi peta yang hanya diarsip di instansi BPN, sekarang hanya menunggu waktu perubahan mekanismenya dan kelayakan daripada peta kadaster untuk digunakan sebagai bahan yang diacu dalam perencanaan pembangunan sebagaimana telah dilakukan di negara-negara maju.

BAB VIII P E N U T U P

VIII-1. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kebijakan SIM-TN lahir sebagai upaya Pemko Tarakan untuk menertibkan penguasaan tanah di Kota Tarakan yang dinilai sudah tidak terkendali dan mengancam peruntukan-penggunaan ruang, sehingga SIM-TN diharapkan mampu mengendalikan dan menertibkan penguasaan tanah.
2. Dalam implementasinya, terdapat kelemahan dalam hal sumberdaya pelaksana di lapangan, prosedur yang tidak dijalankan dengan tertib, dan tiadanya kontrol kualitas, sehingga SIM-TN yang kemudian dijadikan alas hak dalam pendaftaran tanah menjadi kurang kepastian hukumnya.

VIII-2. Rekomendasi

Mengingat implementasi SIM-TN banyak kelemahan dan kondisi kadaster belum terbangun dengan baik di Kota Tarakan, maka penelitian ini merekomendasikan sebagai berikut:

1. Pihak Pertamina dan TNI/Polri yang menguasai hamparan tanah yang luas hendaknya memasang tugu batas sebagai delimitasi area, sehingga penguasaan tanahnya menjadi jelas di lapangan. Jika terdapat persengketaan dengan warga masyarakat, hendaknya diselesaikan melalui musyawarah atau jalur hukum. Setelah tidak ada persengketaan, langkah lebih lanjut adalah mendaftarkan tanah-tanah itu sehingga kepemilikan tanah menjadi jelas dan berkepastian hukum. Demikian pula terhadap kawasan-kawasan lindung, seperti hutan lindung, RTH, kawasan sempadan, dan lainnya, pemasangan tanda batas kawasan yang representatif akan sangat penting untuk mencegah okupasi ilegal dan lahirnya SIM-TN/SKFBT.

2. Kantah segera 'mendaratkan' sekitar 10.000 bidang tanah yang masih 'melayang' pada peta GeoKKP yang dapat mengelakkan lahirnya sertipikat ganda. Perlu disusun pula peta tunggal sebagai peta yang disepakati dalam pekerjaan SIM-TN/SKFBT dan pendaftaran tanah, yang mana peta tersebut bisa dijadikan peta kerja dan kontrol kualitas atas pekerjaan lapangan dan terbitnya SIM-TN/SKFBT. Untuk lebih menjamin kontrol kualitas dapat dilaksanakan dengan baik, teknologi CORS yang dapat menentukan posisi batas secara simultan dan *real time* dapat diaplikasikan sekaligus dalam pekerjaan pelayanan SIM-TN/SKFBT dan pendaftaran tanah. Semua biaya yang ditimbulkan dari kegiatan tersebut dapat diusulkan berasal dari pemasukan BPHTB yang sejak berlakunya UU 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, BPHTB menjadi pajak daerah.
3. Perlu dilakukan sinkronisasi prosedur dan implementasi penerbitan sertipikat di Kota Tarakan karena telah terjadi inkonsistensi dalam proses pemberian hak. Ada yang dilaksanakan pemeriksaan oleh Panitia A dahulu baru kemudian diumumkan, ada pula yang diumumkan dulu baru pemeriksaan oleh Panitia A. Bahkan ada juga yang tidak dilakukan pengumuman dalam penerbitan surat keputusan Pemberian Hak.
4. Menggalakkan program IP4T (Inventarisasi Pemilikan, Penguasaan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah) di seluruh Kota Tarakan dalam rangka penyempurnaan sistem administrasi pertanahan.
5. Peningkatan kualitas petugas lapangan melalui pendidikan dan pelatihan di bidang pengukuran dan pemetaan kadastral perlu dilakukan. Untuk menjamin keterampilannya cukup, ujian untuk memperoleh lisensi dalam pekerjaan tersebut juga perlu diadakan. Pengambilan sumpah jabatan sebelum bekerja, dan pembinaan secara berkala akan meningkatkan rasa tanggung jawab dan meminimalisir keteledoran petugas.
6. Petugas peninjau lapangan yang berasal dari instansi-instansi yang telah ditentukan oleh Perda hendaknya meninjau langsung hingga ke lokasi bidang tanah yang dimohon SIM-TN/SKFBT, dengan memeriksa letak, dimensi, dan batas-batas tanah, beserta hasil pekerjaan petugas lapangan.

7. Dalam perubahan Perda SIM-TN pada tahun 2014 ini seyogyanya tetap menggunakan istilah "Ijin", agar produk hukum tersebut tidak cacat dan selaras dengan peraturan-peraturan lain yang telah diubah, seperti Ijin Pengusahaan Hutan, Ijin Usaha Pertambangan, dan sebagainya.

Daftar Pustaka

- Budihardjo, Eko dan Hardjohubojo, Sudanti. 1993. *Kota Berwawasan Lingkungan*, Edisi Pertama Cetakan I, Penerbit Alumni, Bandung.
- Hadi, Sudharto P.. 2009. *Aspek Sosial AMDAL*, Edisi kedua Cetakan pertama, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Harsono, Boedi. 1991. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA: Isi dan Pelaksanaannya)*, Edisi revisi Cetakan VIII, Djambatan, Jakarta.
- Khairul, R., 2007. "Menggenjot Pendaftaran Tanah" dalam *Tanah Air*, Edisi keempat, BPN RI, Jakarta.
- Larsson, Gerhard. 1991. *Land Registration and Cadatral Systems : Tools for Land Information and Management*, Reprinted 1996, Longman Group, UK.
- Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional. 1997. "Masalah Pertanahan Memasuki Era Globalisasi", *Makalah Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Rangka Memperingati Dies Natalis XXXIX Universitas Janabadra*, yang disampaikan pada 31 Oktober 1997 di Yogyakarta. (Tidak dipublikasi)
- Parlindungan, A.P.. 1999. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cetakan I, Mandar Maju, Bandung.
- Sarjita. 2005. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, TuguJogja Pustaka, Yogyakarta.
- Sembiring, Julius. 2012. *Tanah Negara*, Cetakan I, STPN Press, Yogyakarta.
- Sudjito. 1987. *PRONA : Pensertipikatan Tanah secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis*, Liberty, Yogyakarta.
- Sumaatmadja, N.. 1988. *Studi Geografi: Suatu Pendekatan dan Analisa Keruangan*, Cetakan kedua, Alumni, Bandung.
- Sumardjono, Maria S.W.. 2001. *Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Yunus, Hadi Sabari. 2005. *Struktur Tata Ruang Kota*, Cetakan V, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- . 2008. *Dinamika Wilayah Peri-Urban: Determinan Masa Depan Kota*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Daftar Peraturan:

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, sebagaimana telah diganti dengan. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1997 tentang Penangguhan Masa Berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2002 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, sebagaimana telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1973 tentang Pembagian Uang Pemasukan Dalam Rangka Pemberian Hak Atas Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Surveyor Berlisensi, sebagaimana telah diganti dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2013 tentang Surveyor Pertanahan

Peraturan Daerah Kota Tarakan Nomor 19 Tahun 2001 tentang Ijin Memakai Tanah Negara, sebagaimana telah direvisi dengan Peraturan Daerah Kota Tarakan Nomor 10 Tahun 2004 tentang Ijin Memakai Tanah Negara Peraturan Daerah Kota Tarakan Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tarakan Tahun 2012 -2032

Keputusan Walikota Tarakan Nomor 64 Tahun 2004 tentang Pelimpahan Kewenangan Penandatanganan Surat Ijin Memakai Tanah Negara