

LAPORAN PENELITIAN SISTEMATIS

MULTIPURPOSE CADASTRE:
PETA TEMATIK BIDANG TANAH DAN COMMUNITY INTEREST
(STUDI DI KABUPATEN GROBOGAN, PROVINSI JAWA TENGAH)



Peneliti:
Aristiono Nugroho
Asih Retno Dewi
Sukmo Pinuji

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

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

LAPORAN PENELITIAN SISTEMATIS

**MULTIPURPOSE CADASTRE:
PETA TEMATIK BIDANG TANAH DAN COMMUNITY INTEREST
(STUDI DI KABUPATEN GROBOGAN, PROVINSI JAWA TENGAH)**

Peneliti:
Aristiono Nugroho
Asih Retno Dewi
Sukmo Pinuji

Laporan penelitian ini telah diseminarkan di hadapan
Steering Committee Penelitian STPN pada tanggal 10 Desember 2018

Mengetahui
Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat

.....
NIP.
LAPORAN PENELITIAN SISTEMATIS

D A F T A R I S I

	Halaman
Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Daftar Isi	iii
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latarbelakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	2
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	3
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA SERTA KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL	5
A. Tinjauan Pustaka	5
B. Kerangka Teoritis dan Konseptual	8
1. Kerangka Teoritis	8
a. <i>Multipurpose Cadastre</i>	8
b. Peta Tematik Bidang Tanah	11
c. <i>Community Interest</i>	13
2. Kerangka Konseptual	15
BAB III : METODE PENELITIAN	18
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian	18
B. Langkah Kerja Operasional	18
1. Subyek Penelitian	18
2. Penetapan Informan	18
3. Jumlah Informan	19
4. Pemilihan Informan	19
5. Data yang Diperoleh	19
6. Teknik dan Instrumen Pengambilan Data	20
7. Teknik Analisis Data	22
BAB IV : FORMULA KONTRIBUSI DAN PARTISIPASI DALAM PEMBUATAN SERTA PEMANFAATAN PTBT	23
A. Kontribusi dan Partisipasi Dalam Pembuatan PTBT	23
1. Kontribusi dan Partisipasi Secara Umum	23
2. Kontribusi dan Partisipasi Pemerintah Kabupaten	25
3. Kontribusi dan Partisipasi Kantor Pertanahan	29
4. Kontribusi dan Partisipasi Pemerintah Kelurahan	31
5. Kontribusi dan Partisipasi Pemerintah Desa	32
6. Kontribusi dan Partisipasi Pihak Swasta	35
B. Kontribusi dan Partisipasi Dalam Pemanfaatan PTBT	36
1. Kontribusi dan Partisipasi Secara Umum	36
2. Kontribusi dan Partisipasi Pemerintah Kabupaten	37

	3. Kontribusi dan Partisipasi Kantor Pertanahan	39
	4. Kontribusi dan Partisipasi Pemerintah Desa/Kelurahan	41
	5. Kontribusi dan Partisipasi Pihak Swasta	43
BAB V	: MULTI MANFAAT PTBT	46
	A. Multi Manfaat PTBT	46
	1. PTBT Sebagai Basis Sinden Bertapa	46
	2. PTBT Sebagai Dasar SBDM	49
	B. Cara Pemanfaatan PTBT	54
	1. PTBT Untuk Penentuan Keluarga Miskin	54
	2. PTBT Untuk Penentuan Kebijakan Kesehatan	61
	3. PTBT Untuk Penentuan Kebijakan Pertanian	64
BAB VI	: UPAYA KANTOR PERTANAHAN	68
	A. Skenario Pembuatan dan Pemanfaatan PTBT	68
	1. Pembuatan Peta Dasar Berbasis Desa/Kelurahan	68
	2. Pembuatan Peta Desa Berbasis Bidang Tanah	72
	3. Pembuatan Peta Tematik Bidang Tanah	74
	4. Pembuatan WebGIS	76
	B. Optimalisasi Pemanfaatan PTBT	80
	1. Komunikasi Dengan Stakeholders	80
	a. Komunikasi Dengan Pemerintah Kabupaten	80
	b. Komunikasi Dengan Pemerintah Desa/Kelurahan	81
	2. Promosi Peta Tematik Bidang Tanah	83
	a. Promosi SDSS (<i>Spatial Decision Support System</i>)	83
	b. Promosi SBDM (<i>Spatial Based Decision Making</i>)	86
	c. Promosi Keunggulan PTBT	88
	d. Promosi Updating PTBT	89
	3. Pemberdayaan <i>Stakeholders</i>	91
	a. <i>Lobbying</i> Pemanfaatan PTBT	91
	b. Penyuluhan Pemanfaatan PTBT	93
	c. Pelatihan Pemanfaatan PTBT	94
	d. Pendampingan Pemanfaatan PTBT	95
BAB VII	: PENUTUP	98
	A. Kesimpulan	98
	B. Rekomendasi	99
	Daftar Pustaka	101
	Lampiran:	
	Policy Brief	102
	A. Ringkasan Eksekutif	102
	1. Deskripsi Masalah	102
	2. Cara Mengatasi Masalah	102
	3. Urgensi Cara Terpilih	103

B. Urgensi Masalah	103
1. Issue Penting	103
2. Akar Masalah	103
3. Implikasi Penyelesaian Akar Masalah	104
C. Pilihan Kebijakan	104
1. Kendala Kebijakan Saat Ini	104
2. Pilihan Kebijakan Alternatif	104
D. Rekomendasi Kebijakan	105
1. Kebijakan Terpilih	105
2. Implikasi Kebijakan Terpilih	106

B A B I

P E N D A H U L U A N

A. Latarbelakang Masalah

Ian P. Williamson dalam *"The Evolution of Modern Cadastres"* (2002:3) menjelaskan, bahwa sejak tahun 1980-an, tanah telah dikenali sebagai sumberdaya komunitas yang langka (*community scarce resources*), maka dikembangkanlah *multipurpose cadastre*. Sementara itu, Peter Laarakker dalam makalah berjudul *"The Multipurpose Cadastre: A Network Approach"* (2011:15) telah menjelaskan, bahwa *multipurpose cadastre* adalah pendaftaran atau pencatatan yang meliputi banyak atribut pada bidang-bidang tanah. Ia menambahkan, bahwa *multipurpose cadastre* berisi beberapa *layer* pada bagian-bagian kadaster (Laarakker, 2011:22).

Hal ini menunjukkan, bahwa *multipurpose cadastre* memiliki keterkaitan dengan komunitas. Sementara itu diketahui, bahwa komunitas memiliki kepentingan (*community interest*), sehingga untuk itu kantor pertanahan perlu bekerjasama dengan komunitas yang berkepentingan (*community of interest*). Wujud kerjasama tersebut antara lain berupa pembuatan Peta Tematik Bidang Tanah, yang berguna menyajikan tema tertentu dan untuk kepentingan tertentu, dengan menggunakan peta rupabumi yang telah disederhanakan sebagai dasar meletakkan informasi tematiknya, serta berbasis bidang tanah.

Sesungguhnya kegiatan pemetaan partisipatif di Kabupaten Grobogan telah dilakukan sejak tahun 2014. Hasilnya, 90% desa-desa yang ada di kabupaten ini telah mempunyai peta desa berbasis bidang yang bersifat tematis, atau biasa disebut Peta Tematik Bidang Tanah. Meskipun diketahui, bahwa tema peta yang dimiliki masing-masing desa masih bervariasi. Pada tahun 2018, pemetaan partisipatif juga dilakukan dalam kegiatan pendaftaran tanah partisipatif atau dikenal dengan sebutan "PaLaR" (*Participative Land*

Registration). Kegiatan ini memberi kesempatan pada masyarakat untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah secara partisipatif (BPN, 2018).

Selain PaLaR, pemetaan partisipatif yang hasilnya dapat berupa Peta Tematik Bidang Tanah, juga dimanfaatkan dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap atau PTSL. Seperti diketahui target BPN (Badan Pertanahan Nasional) ke depan untuk sertipikasi tanah melalui PTSL semakin besar. Oleh sebab itu, menurut Haryanto (Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Grobogan), pemetaan partisipatif ini sangat membantu kantor pertanahan dan BPN, karena penggunaan sumberdaya manusia di kantor pertanahan lebih efektif, sebab dibantu oleh masyarakat (BPN, 2018).

Berdasarkan dinamika pertanahan Kabupaten Grobogan tersebut diketahui, bahwa terdapat kegiatan *multipurpose cadastre* di kabupaten ini, yang wujudnya berupa kegiatan pendaftaran tanah melalui PTSL maupun PaLaR. Uniknya kegiatan tersebut memanfaatkan pemetaan partisipatif, yang hasilnya berupa Peta Tematik Bidang Tanah, yang dibuat berdasarkan kepentingan komunitas (masyarakat desa) setempat. Relevan dengan hal tersebut, maka perlu dilakukan penelitian berjudul: "*Multipurpose Cadastre: Peta Tematik Bidang Tanah dan Community Interest* (Studi di Kabupaten Grobogan, Provinsi Jawa Tengah)."

B. Rumusan Masalah

Jumlah bidang tanah yang terdapat di Kabupaten Grobogan relatif besar, dan tersebar di seluruh wilayah kabupaten. Bidang-bidang tanah ini 90% telah dipetakan, dan sebagian juga telah disertipikatkan, baik secara konvensional maupun partisipatif. Sementara itu diketahui, bahwa kondisi sumberdaya manusia yang tersedia di Kantor Pertanahan Kabupaten Grobogan relatif terbatas. Oleh karena itu pemetaan partisipatif yang hasilnya berupa Peta Tematik Bidang Tanah merupakan terobosan yang berguna bagi kantor pertanahan dan BPN. Kegunaan ini nyata ketika Peta Tematik Bidang Tanah dimanfaatkan sebagai peta kerja PTSL.

Tetapi sesungguhnya Peta Tematik Bidang Tanah bukan hanya bermanfaat sebagai peta kerja PTSL, melainkan untuk kemanfaatan lainnya.

Secara teoritik Peta Tematik Bidang Tanah dapat dimanfaatkan dalam konteks *land values, land use, dan land development*, serta yang terkait dengan SBDM (*Spatial Based Decision Making*). Namun diketahui, bahwa Peta Tematik Bidang Tanah di Kabupaten Grobogan belum dimanfaatkan secara optimal oleh *stakeholders*, sehingga dibutuhkan berbagai upaya untuk mengatasinya.

Berdasarkan masalah yang telah diungkapkan, maka ditetapkan pertanyaan penelitian (*research questions*) atau rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana formula kontribusi dan partisipasi *stakeholders* dalam pembuatan dan pemanfaatan Peta Tematik Bidang Tanah di Kabupaten Grobogan?
2. Apa macam multi manfaat yang dapat diperoleh dari Peta Tematik Bidang Tanah hasil pemetaan partisipatif, dan bagaimana cara pemanfaatannya?
3. Upaya apa yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Grobogan, agar Peta Tematik Bidang Tanah dapat dimanfaatkan secara optimal oleh segenap *stakeholders*?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Memformulasi kontribusi dan partisipasi *stakeholders* dalam pembuatan dan pemanfaatan Peta Tematik Bidang Tanah.
 - b. Memperlihatkan multi manfaat yang dapat diperoleh dari Peta Tematik Bidang Tanah hasil pemetaan partisipatif, dan cara pemanfaatannya dengan menggunakan teknik GIS (*Geographic Information System*).
 - c. Mendorong pemanfaatan Peta Tematik Bidang Tanah oleh segenap *stakeholders*.
2. Manfaat Penelitian
 - a. Sebagai masukan bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, terutama hal-hal yang terkait dengan PTBT (Peta Tematik Bidang Tanah), agar dapat mendorong pemanfaatan PTBT oleh segenap *stakeholders*.

- b. Sebagai salah satu materi bahan ajar pada beberapa matakuliah di Program Studi Diploma IV Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, seperti: matakuliah Sosiologi Pertanahan, dan matakuliah Pemberdayaan Masyarakat, serta matakuliah yang terkait dengan GIS.

B A B II

TINJAUAN PUSTAKA SERTA KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL

B A B VII
P E N U T U P

L. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian tentang dinamika *multipurpose cadastre* yang dilakukan di Kabupaten Grobogan, diketahui bahwa:

1. Formula kontribusi serta partisipasi *stakeholders* dalam pembuatan dan pemanfaatan PTBT (Peta Tematik Bidang Tanah) di Kabupaten Grobogan ditetapkan melalui pembagian peran, sesuai dengan kompetensi, kemampuan, dan kewenangan masing-masing pihak, sebagai berikut:
 - a. Pemerintah Kabupaten Grobogan berkontribusi dan berpartisipasi sebagai pendorong pembuatan PTBT, serta pengguna dan pendorong pemanfaatan PTBT.
 - b. Kantor Pertanahan Kabupaten Grobogan berkontribusi dan berpartisipasi sebagai inisiator dan supervisor pembuatan PTBT, serta pengguna PTBT dan pendorong pemanfaatan PTBT.
 - c. Pemerintah Kelurahan dan Pemerintah Desa di seluruh wilayah Kabupaten Grobogan, berkontribusi dan berpartisipasi sebagai pelaksana pembuatan PTBT, dan pengguna PTBT.
 - d. Pihak Swasta (CV. Geodata) berkontribusi dan berpartisipasi sebagai pendukung pembuatan dan pemanfaatan PTBT, dengan menyediakan dukungan teknis berupa pelatihan dan pendampingan serta penyediaan teknologinya.
2. Multi manfaat PTBT dapat diperoleh *stakeholders* sesuai dengan kebutuhan, misalnya dalam konteks Kabupaten Grobogan, PTBT memiliki multi manfaat, sebagai berikut:
 - a. Sebagai basis Sinden Bertapa.
 - b. Sebagai dasar SBDM (*Spatial Based Decision Making*).Manfaat PTBT dapat diperoleh, bila menggunakan cara tertentu, yang berupa penggunaan teknologi GIS, misalnya, untuk:
 - a. Penentuan keluarga miskin.

- b. Penentuan kebijakan kesehatan.
 - c. Penentuan kebijakan pertanian.
3. Upaya yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Grobogan, agar PTBT dapat dimanfaatkan secara optimal oleh segenap *stakeholders*, antara lain:
- a. Penetapan skenario pembuatan dan pemanfaatan PTBT, sebagai berikut:
 - (1) Pembuatan Peta Dasar Berbasis Desa/Kelurahan, pada tahun 2014;
 - (2) Pembuatan Peta Desa Berbasis Bidang Tanah, pada tahun 2015-2017;
 - (3) Pembuatan Peta Tematik Bidang Tanah, pada tahun 2016-2020;
 - (4) Pembuatan WebGIS, pada tahun 2017-2020.
 - b. Optimalisasi pemanfaatan PTBT, dengan cara:
 - (1) membangun komunikasi dengan *stakeholders*, yang meliputi upaya komunikasi dengan Pemerintah Kabupaten Grobogan, dan Pemerintah Desa/Kelurahan di seluruh wilayah Kabupaten Grobogan.
 - (2) mempromosikan PTBT, yang meliputi promosi SDSS (*Spatial Decision Support System*), SBDM (*Spatial Based Decision Making*), keunggulan PTBT, dan *updating* PTBT.
 - (3) memberdayakan *stakeholders*, yang meliputi *lobbying*, penyuluhan, dan pelatihan, serta pendampingan pemanfaatan PTBT.

M. Rekomendasi

Keterbatasan sumberdaya manusia dan keterbatasan dana pada kantor pertanahan telah melahirkan kebijakan alternatif, berupa pelibatan partisipasi masyarakat (*stakeholders*) dalam berbagai kegiatan pertanahan, termasuk PTSL. Pelaksanaan PTSL dapat dipercepat, bila tersedia peta kerja yang wujudnya berupa PTBT. Pemerintah Desa/Kelurahan dan masyarakat desa/kelurahan membuat dan memanfaatkan PTBT, sesuai dengan kondisi desa/kelurahan dan kebutuhan masyarakat serta pemerintah desa/kelurahan. Oleh karena besarnya manfaat PTBT dalam pelaksanaan PTSL, maka Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional perlu menyerukan kantor pertanahan, untuk mendorong pembuatan dan pemanfaatan PTBT, agar peta dan datanya dapat digunakan sebagai peta kerja dan data dalam pelaksanaan PTSL.

PTBT yang diinisiasi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Grobogan juga bermanfaat bagi Pemerintah Kabupaten/Kota, terutama untuk perencanaan dan pelaksanaan kegiatan yang terkait dengan *land values*, *land use*, serta *land development*. Oleh sebab itu, perlu dirancang kerjasama antara Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dengan Kementerian Dalam Negeri, sebagai pembina pemerintah daerah, untuk mendorong dan mendukung pembuatan dan pemanfaatan PTBT di seluruh Indonesia.

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

- Azwar, Saifuddin. 1998. "Metode Penelitian." Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- BIG. 2018. "Bersama Menata Indonesia Yang Lebih Baik." www.big.go.id yang dipublish pada 26 Mei 2018.
- BPN. 2018. "Dukung PTSL, Kementerian ATR/BPN Lakukan Pendaftaran Tanah Partisipatif Melalui PaLaR." www.bpn.go.id, yang dipublish pada 24 Mei 2018
- Brieger, William R. 2006. "Definitions of Community." Baltimore, John Hopkins University.
- Department for Business, Energy, and Industrial Strategy, Great Britain. 2016. "Creating a Community Interest Company." London.
- Dzihrina, Diah, Heru Murti, dan Hanhan L. Syahid. 2017. "A Way To Accelerate Land Registration Programme Through Participatory Mapping: Case Study Indonesia." Makalah pada FIG Working Week dengan tema "Surveying The World Of Tomorrow: From Digitalisation To Augmented Reality", Helsinki, Finland, 29 May - 2 June 2017.
- Fulcher, Helen. 1991. "The Concept of Community of Interest". Kensington (Australia), Corporation of The City of Kensington.
- Koran Muria. 2017. "Sinden Bertapa di Grobogan Bikin Anggota Dewan Kediri Kepincut." www.koranmuria.com yang dipublish pada 2 Februari 2017.
- Laarakker, Peter. 2011. "The Multipurpose Cadastre: A Network Approach." Makalah pada FIG Working Week dengan tema "Bridging The Gap Between Cultures", Marrakech, Morocco, 18-22 May 2011.
- Leksono, Bambang Edhi. (et.al.). 2015. "Participatory Thematic Mapping for Integrated Rural Facilities Improvements: Case Study in Linggar Village, Rancaekek Subdistrict, Bandung Regency." Makalah pada FIG Working Week dengan tema "From The Wisdom Of The Ages To Challenges Of The Modern World", Sofia, Bulgaria, 17-21 May 2015.
- Moleong, Lexy J. 2007. "Metodologi Penelitian Kualitatif." Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Muhajir, Noeng. 1998. "Metodologi Penelitian Kualitatif." Yogyakarta, Rake Sarasin.
- Mwanyungu, Bartholomew C. (et.al.). 2017. "Development of an Informal Cadastre Using STDM (Social Tenure Domain Model): A Case Study in Kwarasi Informal Settlement Scheme, Mombasa, Kenya." Journal of Geography and Regional Planning. Halaman 278-288. DOI: 10.5897/JGRP2017.0629
- Riecken, Jens dan Markus Seifert. 2012. "Challenges For The Multipurpose Cadastre." Makalah pada FIG Working Week dengan tema "Innovative Cadastre and Landrights Management", Rome, Italy, 6-10 May 2012.
- Stoykova, Zhaneta. 2013. "Social Interest and Motivation." Trakia Journal of Sciences Volume 11, No.3. 2013. Stara Zagora (Bulgaria), Trakia University.
- Stubkjaer, Erik. 2007. "Cadastral Development." Stockholm (Denmark), Aalborg University.
- Williamson, Ian P. 2002. "The Evolution of Modern Cadastres." Melbourne (Australia), The University of Melbourne.