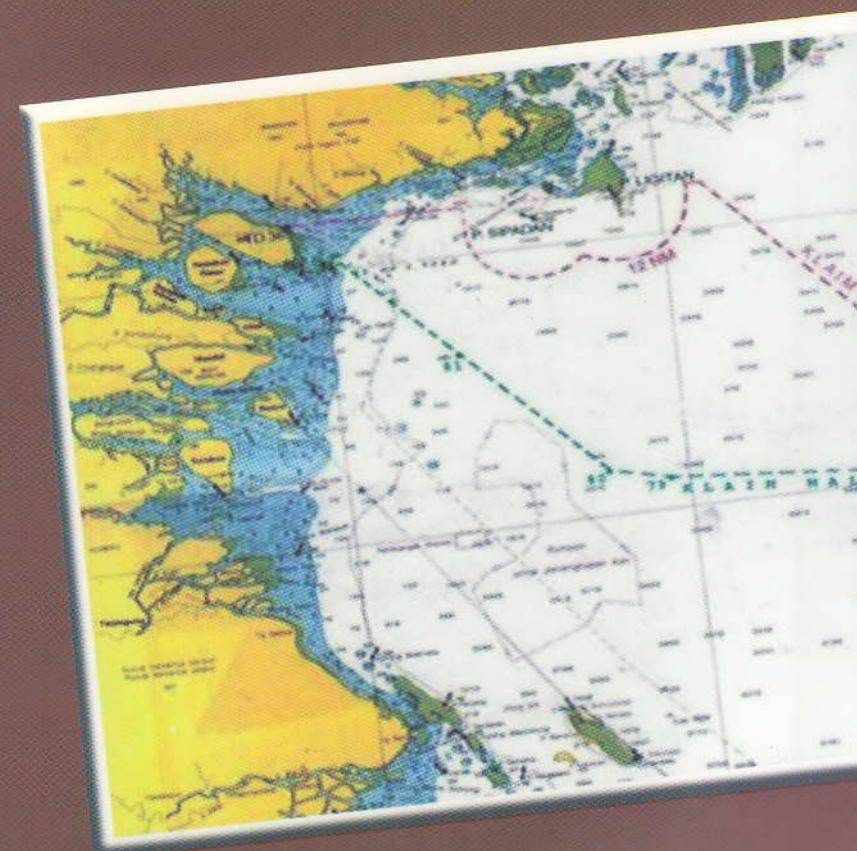


Pembaruan Agraria Untuk Kesejahteraan Masyarakat Perbatasan

PROSIDING WORKSHOP



Diterbitkan Atas Prakarsa
Bagian Pertanahan, Sekretariat Daerah Kabupaten Nunukan
Bekerjasama Dengan Program Kajian Agraria, LPPM -IPB



Membangun Penyelenggaraan Sistem Administrasi Pertanahan di Kabupaten Nunukan: Pengalaman pada Kajian Penyelenggaraan Sembilan Kewenangan Pertanahan di Studi LMPDP 2006-2010 dan Lainnya

Oleh:
Baba Barus¹

1. Pendahuluan

UU No 32, 2004 menegaskan pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menjalankan pengelolaan wilayahnya dan hal ini mensyaratkan pemerintah kabupaten/kota mempersiapkan kelembagaan. Dari berbagai kewenangan yang akan dijalankan, salah satunya adalah 9 kewenangan pertanahan, seperti yang dicantumkan dalam PP No.38 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan.

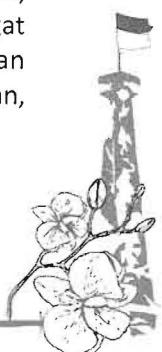
Sembilan kewenangan tersebut adalah (1) Pemberian izin lokasi, (2) Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; (3) Penyelesaian sengketa tanah garapan; (4) Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; (5) Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; (6) Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; (7) Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; (8) Pemberian ijin membuka tanah; dan (9) Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten /Kota.

Sembilan kewenangan tersebut sebagian dapat dikaitkan dengan berbagai peraturan perundangan lain seperti UU No 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, UU No 41,2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan, UU No 2, 2012 tentang Pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, PP 16, 2004 tentang Penatagunaan Tanah. Selain itu, terdapat peraturan menteri yang dapat dijadikan acuan dalam menjalankan kewenangan pertanahan seperti Permenag/BPN No 2, 1999 tentang Izin Lokasi dan PerkaBPN No 2, 2011 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan.

2. Administrasi Pertanahan dan Manajemen

Kelancaran pelayanan ke masyarakat menuntut faktor kelembagaan baik, mulai dari: a) aktor (pelaku), yang mempunyai kompetensi teknis pertanahan sesuai dengan tupoksi, dan kemampuan berintraksi dengan pihak lain, dan berinovasi. Hal ini perlu mengingat hanya sebagian kewenangan pertanahan yang diberikan ke pemerintahan daerah, dan sebagian masih berada di BPN. Selain itu, karena sarana dan prasarana tidak diberikan,

¹ Pusat Pengkajian dan Perencanaan Pengembangan Wilayah, IPB; Departemen Ilmu Tanah dan Sumber daya Lahan, IPB. Email: bababaruss@yahoo.com, Disampaikan: Workshop "Pembaruan Agraria Untuk Kesejahteraan Masyarakat di Perbatasan



maka usaha inovasi perlu dilakukan sehingga pelayanan dapat dijalankan; perlu disadari bahwa 9 kewenangan pelayanan yang dilimpahkan sebagian dapat dilakukan dengan mudah, tetapi sebagian besar membutuhkan berbagai pemahaman yang spesifik terkait dengan lokasi; dan adanya variasi di berbagai lokasi perlu diperhatikan; b) aturan dan prosedur untuk menangani kewenangan tersebut perlu dikembangkan yang disesuaikan dengan kondisi di lapangan. Jika SDM belum paham, maka pelibatan pihak lain perlu dilakukan, seperti masih memanfaatkan SDM BPN hingga batas waktu tertentu. Sebagian peraturan pada prinsipnya dapat mengikuti prosedur yang sudah ditetapkan di BPN, tetapi juga dapat dimodifikasi sesuai dengan keperluan pemda, dan paling utama aspek perbaikan dan percepatan pelayanan. Idealnya aturan ini terbuka dan baik sehingga dapat dipahami publik, dan kalau dilakukan perbaikan prosedur hendaknya partisipasi masyarakat dilakukan sehingga lebih operasional; dan c). Sarana dan Prasarana yang memadai, yang tercemin di sarana fisik, dan sistem database dan informasi. Perkembangan teknologi komunikasi seperti internet memungkinkan sistem baru yang membutuhkan database yang baik.

Pada akhirnya jika aktor sudah mumpuni, aturan jelas, dan sarana mendukung maka berbagai fungsi pelayanan pertanahan seperti memfasilitasi, mediator atau regulator dapat dijalankan. Peran percepatan sangat penting dilakukan sehingga hal-hal yang dapat menghambat pembangunan seperti konflik dapat dikurangi, baik karena salah pemanfaatan ruang atau salah perizinan dan lainnya.

3. Karakter Sembilan Kewenangan Pertanahan di Pemerintah Daerah

Saat ini, pelayanan pertanahan mengikuti PP No 38, 2007 yang merinci 9 kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah daerah, setelah sebelumnya diatur melalui Keppres 34/2003. Pelayanan pertanahan yang lain masih dikendalikan oleh Pemerintah Pusat. Berbagai peraturan yang tidak bertentangan juga masih dapat diacu sebagai pedoman operasional seperti keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No 2/2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan.

Berbagai permasalahan pengelolaan pertanahan secara umum sangat terkait dengan keterbatasan di lembaga pertanahan yang saat ini ada. Di pemerintah kabupaten /kota, sejauh ini masih ditemukan fakta belum dipahaminya kewenangan tersebut, sehingga proses pembentukan lembaga dan pendukungnya tidak baik atau tidak mantap (sejak dilimpahkan sekitar 10 tahun yang lalu, dari studi LMPDP dan kunjungan di beberapa pemda di tahun 2012). Dalam studi LMPDP 2006, sebagian pemerintah kabupaten/kota menginginkan pelimpahan secara penuh, yang dalam kenyataannya sulit dilakukan karena sebagian kewenangan pertanahan masih di lembaga lain, seperti BPN, yang juga memerlukan SDM dan sarana pendukung yang mungkin mirip.

Berikut disampaikan karakter utama 9 kewenangan pertanahan yang dilimpahkan yaitu:

(1) Pemberian izin lokasi

Definisi Ijin lokasi adalah sebagaimana tercantum dalam ketentuan Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No 2 tahun 1999. Ijin lokasi merupakan suatu arahan dan pengendalian bagi daerah untuk mengalokasikan tanah-tanah dalam wilayahnya bagi keperluan pembangunan. Dalam hal ini proses ini lazim

dikenal pada saat akan memulai usaha formal seperti perkebunan, industri, hiburan dsb yang membutuhkan tanah sebagai tempat berusaha, sebelum tanah diperoleh. Dalam hal ini, perijinan ini merupakan pintu pertama memulai proses perijinan formal. Tanah yang direncanakan diperoleh tersebut bisa dari tanah masyarakat, perusahaan dan atau pemerintah, melalui proses pembelian atau lainnya.

Pelaksanaan pemberian ijin lokasi termasuk pelayanan pertanahan yang paling banyak sudah dijalankan oleh pemerintah kabupaten/kota dan tingkat pelayanannya termasuk bervariasi sebagaimana lembaga dan aturan yang dilaksanakan. Penjelasan lebih lengkap akan disampaikan pada bagian lain. Dalam prakteknya perijinan ini juga dipakai oleh pemerintah untuk mengatur luasan penguasaan secara legal seperti HGU. Dalam hal ini tidak ada aturan yang membatasi HGU yang diberikan ke perusahaan. Pembatasan penguasaan ukuran HGU sampai saat ini adalah dari sisi waktu, tidak dari sisi luasan.

(2) Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan;

Pengadaan tanah yang dimaksud adalah tanah yang ditujukan untuk kepentingan pembangunan bagi kepentingan umum (kepentingan publik). Contoh beberapa objek yang menjadi kepentingan umum adalah jalan raya, daerah irigasi, bangunan pemerintah, dan sebagainya. Uraian lengkap contoh kepentingan dirinci dalam peraturan perundangan pengadaan tanah. Mengingat tanah yang diperlukan adalah untuk kepentingan umum, maka pendanaan juga berasal dari pemerintah, sedangkan tanahnya dapat bersumber dari tanah masyarakat atau bukan. Kewenangan ini juga dapat dipakai pemerintah atau pemerintah pusat dalam mendukung perencanaan penggunaan tanah. Saat ini pelayanan kategori ini sudah dibuat dalam bentuk UU.

(3) Penyelesaian sengketa tanah garapan

Sengketa tanah garapan merupakan konflik kepentingan berkaitan dengan pengusahaan tanah oleh pihak-pihak yang tidak berhak, di atas tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau di atas tanah hak pihak lain, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 51 Prp. Tahun 1960 dan keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979. Penyelesaian sengketa pertanahan ini dari dulu sudah melibatkan pemerintah kabupaten/kota, tetapi sejak diberikan ke pemerintah daerah, termasuk mulai mendapatkan perhatian. Secara umum penyelesaian yang diharapkan adalah melalui mediasi, dan tidak diarahkan ke pengadilan.

(4) Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan

Masalah ganti kerugian disini adalah ganti kerugian yang timbul sebagai akibat dari kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan diluar kriteria kepentingan umum sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Pasal 47 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994. Dalam hal ini masalah yang timbul berkaitan dengan penentuan besarnya ganti kerugian. Umumnya proses penilaian dilakukan berdasarkan kesepakatan dua belah pihak antara pemilik dan pemerintah.

(5) Penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah *absentee*;

Dengan keputusan presiden, Bupati/Walikota selaku Ketua Panitia Pertimbangan Landereform Kabupaten/Kota, mempunyai tugas menetapkan tanah-tanah kelebihan batas maksimum dan tanah *absentee*; menjadi tanah obyek *landreform* dan petani calon penerima tanah sesuai persyaratan sebagaimana dimaksud Peraturan Pemerintah No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.



(6) Penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat;

Tanah ulayat adalah tanah sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999. Berdasarkan peraturan tersebut Bupati/Walikota berwenang untuk menetapkan keberadaan tanah ulayat tersebut, termasuk status dan pemegang hak ulayatnya. Selama ini ketentuan di atas belum dilaksanakan sebagaimana mestinya, karena berkembang persepsi bahwa pengaturan mengenai tanah ulayat tersebut tidak memadai apabila diatur dengan peraturan yang setingkat dengan peraturan menteri. Dengan keputusan ini ditegaskan kembali mengenai amanat Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, yang memperjelas prinsip pengakuan terhadap hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat, yang meliputi : a) penyamaan persepsi mengenai hak ulayat; b) kriteria dan penentuan mengenai hak ulayat, dan c) kewenangan masyarakat hukum adat terhadap tanah ulayatnya.

(7) Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong;

Tanah kosong adalah tanah hak atau tanah-tanah yang telah terdapat dasar penguasaannya, yang dalam jangka waktu tertentu tidak atau belum dimanfaatkan oleh yang bersangkutan. Terhadap tanah-tanah kosong tersebut, tugas pemerintah kabupaten/kota melakukan inventarisasi, identifikasi, pengaturan, serta menentukan kebijakan pemanfaatannya sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1998, tentang Pemanfaatan Tanah Kosong untuk Tanaman Pangan, dalam rangka upaya meningkatkan ketahanan pangan nasional. Saat ini sudah ada PP No 11 tahun 2011 tentang Penertiban Tanah Terlantar yang mempunyai makna sama, dimana tanah-tanah yang dimanfaatkan tidak sesuai dengan peruntukannya dikategorikan sebagai tanah terlantar.

(8) Pemberian ijin membuka tanah;

Sampai saat ini ijin membuka tanah belum diatur kembali sehingga penataan dan penertiban kegiatan pembukaan tanah menjadi tidak terkendali. Hal ini terlihat dari banyaknya pembukaan tanah oleh masyarakat di kawasan hutan, taman nasional, kawasan lindung dan kawasan konservasi lainnya. Ijin membuka tanah yang semula diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak atas Tanah dinyatakan tidak berlaku berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri tanggal 22 Mei 1984 No. 593/5707/SJ dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999.

(9) Perencanaan penggunaan tanah wilayah Kab/Kota

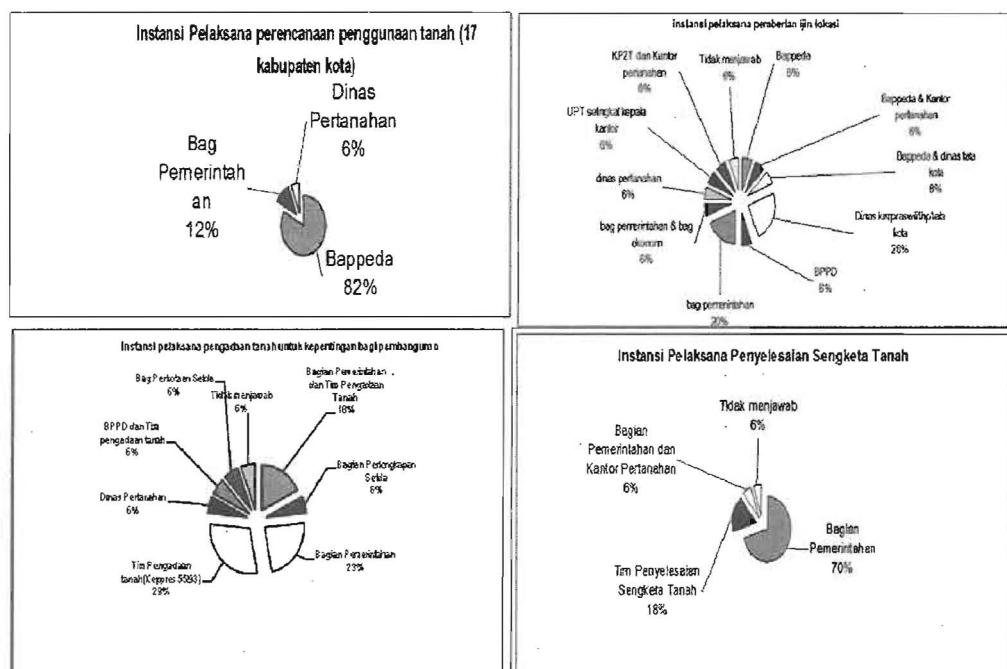
Perencanaan penggunaan tanah wilayah adalah pembuatan rencana letak kegiatan penggunaan tanah yang sesuai dengan fungsi kawasan. Pelaksanaan kegiatan ini merupakan kegiatan koordinasi antara berbagai instansi (lihat lampiran PP No 38, tahun 2007) yang pada prinsipnya merupakan upaya merencanaan penggunaan tanah di suatu tempat dengan pertimbangan pada data seperti perencanaan tata guna tanah, perencanaan tata ruang, analisis kelayakan, ketersediaan lahan dan lainnya. Perencanaan yang dimaksud disini bersifat relatif karena pada akhirnya diharapkan penggunaan yang ditetapkan akan mendukung pengembangan pembangunan yang mendukung masyarakat dan dunia usaha. Pelayanan pertanahan kategori ini umumnya dianggap ada di Bappeda, tetapi masih sering ada kesalah-pahaman perencanaan penggunaan tanah wilayah dianggap sama dengan perencanaan tata ruang, yang merupakan lanjutan dari hal tersebut.



4. Pelaksanaan Pengelolaan Pertanahan Di Beberapa Kabupaten/Kota di Indonesia (KMPDP 2006-2009 dan Lainnya)

Dari 9 kewenangan pelayanan pertanahan yang diberikan ke pemda ternyata ada 4 kewenangan yang banyak dijalankan adalah izin lokasi, pengadaan tanah untuk pembangunan, penyelesaian sengketa tanah dan perencanaan penggunaan tanah wilayah. Dalam perjalannya ternyata banyak kondisi yang menyebabkan pelaksanaan pelayanan bervariasi, yang ditandai dengan adanya berbagai lembaga yang menjalankannya.

Data **Gambar 1** menunjukkan untuk perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota dilaksanakan oleh 3 lembaga, penanganan sengketa tanah oleh 3 tipe lembaga, pengadaan tanah untuk pembangunan oleh 7 tipe lembaga dan perizinan lokasi ditangani oleh 11 tipe lembaga. Menilik kompleksitas masalah, maka masalah perencanaan dan sengketa merupakan aspek pertanahan yang lebih ruwet penanganannya dibandingkan dengan izin lokasi dan pengadaan tanah untuk pembangunan. Aspek perizinan merupakan inisiatif dari calon investor dan dana berasal dari pihak investor; sedangkan pengadaan tanah untuk pembangunan juga sudah ada sumber dana dari pemerintah, yang semuanya sudah diatur standar kerjanya. Sedangkan sengketa dapat melibatkan berbagai pihak dan standar kerja tidak diatur. Perencanaan penggunaan tanah wilayah juga tidak diatur secara detil aturannya; tetapi saat ini sudah dibuat hal-hal yang perlu dipertimbangkan melalui PP No 38, tahun 2007 tentang kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah.



Gambar 1. Bentuk Organisasi Penanganan Pertanahan Pemda (sumber : LMPDP, 2006)

Berbagai bentuk kelembagaan ini dapat dikategorikan menjadi 4 tipe seperti disajikan pada **Tabel 1**, dengan berbagai karakter yang mempunyai berbagai kelebihan dan kelemahan. Semua bentuk organisasi tersebut dalam perjalannya menghasilkan terobosan yang dapat dijadikan bahan pembelajaran untuk pelayanan pertanahan kepada pihak yang membutuhkan.

Tabel 1 menunjukkan tipe 2 hanya dilakukan di Tarakan, yang menggunakan sumberdaya di BPN untuk melayani pelayanan dan variasinya adalah tipe 4, sedangkan yang paling banyak adalah tipe 3 yang menyebarkan pelayanan di berbagai lembaga. Tipe 1 pemda membentuk lembaga pertanahan sendiri. Bentuk ini menangani semua kewenangan pertanahan yang didelegasikan; tetapi saat ini (sejak 2008) bentuk ini sudah tidak disarankan oleh kementerian dalam negeri dengan alasan efisiensi. Demikian juga tipe 1 dan 4 termasuk tidak berkembang dan disarankan ke bentuk tipe 3. Di tahun 2012, sebagian besar kewenangan sudah disebarluaskan di berbagai lembaga dan ada kecenderungan revitalisasi atau keterlibatan peran BPN dalam menangani 9 kewenangan tersebut seperti terlihat di UU No 02, tahun 2012 tentang pengadaan tanah dalam pembangunan atau adanya Peraturan Kepala BPN No 2 tahun 2011, yang merupakan kelanjutan dari PP 38, tahun 2007, yang terkait dengan perlunya pertimbangan teknis dalam pemberian ijin lokasi.

Tabel 1. Tipe Kelembagaan yang Menangani 9 Kewenangan Pertanahan (LMPDP, 2006)

Organisasi	Tipe-1	Tipe-2	Tipe-3	Tipe-4
a. Bentuk	1. Dinas Pertanahan, 2. Badan Pengendalian Pertanahan Daerah	Dinas Pertanahan dengan personel dirangkap Kantor Pertanahan	Tidak dibentuk unit kerja pertanahan. Kegiatan tersebar di berbagai instansi yang ada; Dominasi instansi pemerintah kabupaten	Tidak dibentuk unit kantor pertanahan; tetapi fungsi Kantor Pertanahan masih menonjol
b. Struktur	Mirip Kantor Pertanahan	Berbeda	Mengikuti instansi ybs.	Mengikuti instansi ybs
c. Tupoksi	Mirip Kantor Pertanahan	Berbeda	Mengikuti instansi ybs.	Mengikuti instansi ybs
d. Contoh	Kab. Gianyar, Kota Pontianak dan Kab. Sleman	Kota Tarakan	Kab. Tanah Datar, Kab Bandung, Kab Banjar, Kota Denpasar; Kab Sukoharjo, Kab Deliserdang, Kota Balikpapan dan Kab Solok	Kab Blitar, Kab Maros, Kab Batang, Kab Lampung Barat, dan Kota Kupang

Berbagai lembaga yang menjalankan fungsi pelayanan pertanahan tersebut dikaji dan dinilai dari berbagai variabel untuk pelayanan dengan isu dari keberadaan data, sdm, aturan, kerjasama dan inovasi, dan lain-lain. Penilaian dilakukan oleh internal pemerintah daerah dan pihak independen dengan cara pengisian dokumen yang



disediakan dan hasilnya adalah seperti disajikan pada **Tabel 2**. Data ini menunjukkan dominan di kategori baik dan cukup. Kategori sangat baik dan kurang relatif sedikit.

Tabel 2. Kualitas Kategori Pelayanan Pertanahan yang dilakukan Pemda (LMPDP, 2006)

Pelayanan Pertanahan	Tipe Penilaian*	Kategori			
		Sangat baik	Baik	Cukup	Kurang
Izin Lokasi	Langsung	2	0	2	0
	Penilaian sendiri	0	5	0	1
Pengadaan tanah untuk kepentingan umum	Langsung	1	2	1	0
	Penilaian sendiri	0	4	2	0
Penyelesaian Sengketa Tanah	Langsung	0	1	2	0
	Penilaian sendiri	0	5	0	0
Perencanaan Penggunaan Tanah Wilayah	Langsung	1	3	1	0
	Penilaian sendiri	0	1	6	1
	Total	4 (10%)	21(51%)	14 (34%)	2(5%)
	Langsung	4 (25%)	6 (38%)	6 (38%)	0
	Penilaian Sendiri	0	15 (60%)	8(32%)	2 (8%)

Data ini menunjukkan dominan pelayanan pertanahan adalah baik, tetapi untuk pembelajaran, disampaikan beberapa pendekatan pelayanan yang dapat diadopsi dan dikembangkan, antara lain:

1. Kelembagaan Dinas Pertanahan Kota Tarakan menggunakan SDM dan Sarana Kantor Pertanahan.

Lembaga yang mengurus pertanahan di kota ini menggunakan staf dan infrastruktur kantor pertanahan secara komplet. Kondisi ini menyebabkan pelayanan secara teknis lancar dijalankan, dan mengikuti kebijakan pemkot. Hal yang kurang baik adalah adanya rangkap jabatan staf yang diijinkan peraturan. Saat ini sistem ini sudah dilarang, tetapi ide melayani kebutuhan publik dapat dijalankan dengan baik

2. Kelembagaan kerjasama informal Pemkab Maros dengan Kantor PBB dan Kantor Pertanahan.

Kerjasama antara pemkab dengan instansi vertikal berhasil dilakukan karena pimpinan daerah berinisiatif mengajak instansi vertikal. Dalam prakteknya, pihak pemda lebih dulu membantu pihak insansi vertikal dan selanjutnya pihak pemda meminta kerjasama aktif dari pihak PBB dan BPN, tanpa selalu harus melalui pertimbangan perizinan dari atasan mereka di BPN dan PBB.

3. Masalah sengketa tanah didekati Tim 13 Lampung Barat

Masalah sengketa tanah banyak terjadi di Kab Lampung Barat, dan berhasil secara nyata dikurangi berkat adanya peran lembaga informal. Lembaga informal ini merupakan lembaga yang dibuat bersama antara pihak masyarakat, praktisi dan akademisi yang bersifat suka-rela. Masyarakat yang mempunyai masalah pertanahan dapat mengadu ke lembaga ini dan lembaga berusaha menangani. Solusi yang dilakukan Lembaga ini berhasil dan terlegitimasi tetapi tidak legal (tidak berkekuatan hukum).



4. Penatagunaan tanah PemKot Denpasar, Pemkab Gianyar dan Pemkot Tarakan perlu dijadikan acuan karena menggunakan semua sarana dan data untuk berbagai fungsi pertanahan, dll.

Kegiatan perencanaan penggunaan tanah wilayah salah satunya memerlukan data tentang RTRW dan neraca penggunaan dan lainnya. Pihak pemerintah daerah menggunakan berbagai sarana seperti teknologi informasi, data satelit dan lainnya untuk mengatur pemanfaatan ruang.

5. Peningkatan pelayanan perijinan dan perencanaan melalui lembaga dan teknologi

Lembaga pelayanan perijinan pertanahan satu pintu dikembangkan di Kabupaten Sleman dan Solok, dan berhasil meningkatkan pendapatan pemda; khususnya dari sisi pengembangan database sangat baik; sedangkan dari sisi pengaturan pemanfaatan ruang belum berhasil; karena terjadi konversi lahan sawah ke lahan non sawah. Saat ini (2010-an) hampir semua pemda mengadopsi konsep ini.

6. Insentif untuk investor yang dikembangkan di Kota Pontianak, hendaknya dikembangkan ke arah pelayanan pertanahan.

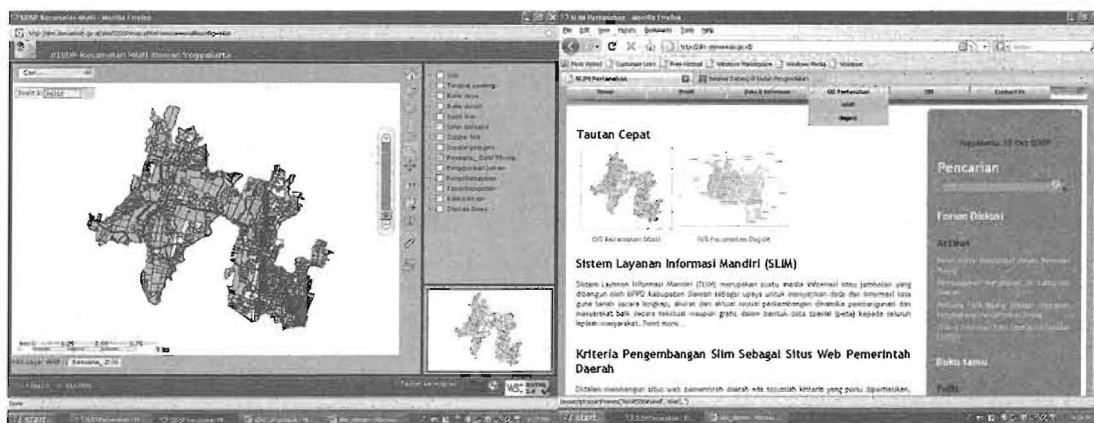
Saat ini insentif tersebut belum mengarah ke pelayanan pertanahan. Pemkot Pontianak menyediakan insentif khususnya data terkait dengan rencana investor mengingat data spasial dan lainnya yang sudah sangat baik.

Dari berbagai kabupaten/kota yang dipantau dan dievaluasi, selanjutnya dipilih 5 kabupaten yang diberikan bantuan pengembangan sarana dan prasarana terkait pertanahan melalui proyek percepatan pelayanan pertanahan (LMPDP, 2007-2008), yang dilakukan di Kabupaten Sleman (untuk pemantapan dan pengembangan SLIM), Kota Denpasar (untuk membantu kegiatan konsolidasi tanah dan pengembangan pelayanan pertanahan berbasis WebGIS), Kabupaten Maros (pengembangan lembaga perizinan lokasi dan pengembangan sarana WebGIS), Kabupaten Banjar (pengembangan perizinan lokasi dan WebGIS), dan Kabupaten Tanah Datar (fasilitasi pengembangan kelembagaan tanah ulayat).

Adanya pelimpahan sembilan kewenangan pertanahan dan fasilitasi dari Kemendagri untuk pengembangannya berdampak pada kemajuan pelayanan pertanahan yang bervariasi mulai dari akibat pengaruh usaha percepatan peningkatan kapasitas, maupun dari kreasi pemerintahan daerah itu sendiri. Berikut disajikan beberapa contoh kemajuan pelayanan pertanahan di Kabupaten Sleman (2009), Jawa Tengah dan Kebupaten Badungan, Bali.

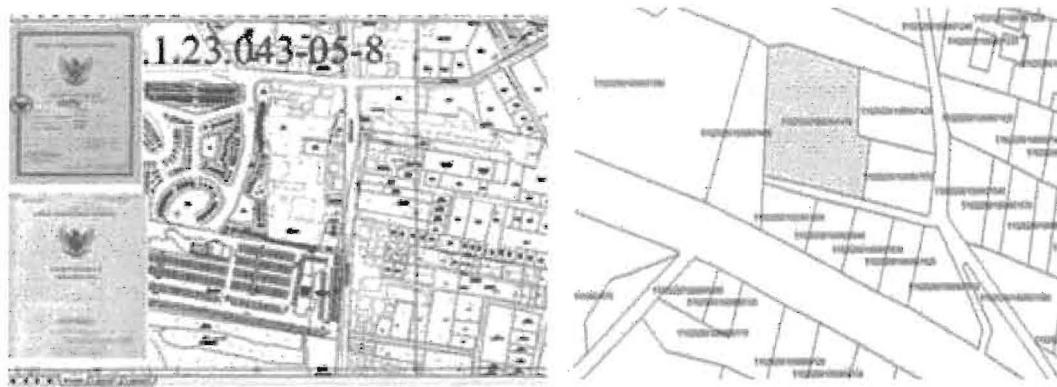
Pengelolaan Pelayanan Pertanahan di Sleman mempunyai keunggulan dalam penerapan pelayanan perizinan lokasi dengan menggunakan teknologi informasi spasial atau WebGIS(*SLIM -Sistem Layanan Informasi Mandiri*), yang mudah diakses dengan tampilan peta intraktif dan diperbaharui informasi secara rutin. Sistem ini terbukti mampu meningkatkan pendapatan daerah secara nyata Kelemahan yang ada sejauh ini adalah ditemukan beberapa batas administrasi belum pas, kualitas data belum maksimal, diterapkan hanya pada kecamatan tertentu, dan fasilitas unduh belum baik. Keberadaan sistem ini dapat dilihat pada laman <http://slim.slemanjab.go.id/> (**Gambar 2**).





Gambar 2. Sistem SLIM Berbasis Webgis untuk Pelayanan Pertanahan di Sleman

Kabupaten Badungan merupakan kabupaten yang mengembangkan inisiatif pelayanan pertanahan dan juga dikaitkan ke perencanaan ruang (Aryawan, 2010). Kelebihan yang nyata adalah dipakainya data peta nomor induk sertifikat dalam merencanakan ruang dari BPN dan data dan peta persil dari pajak bumi dan bangunan. Kedua data dari lembaga vertikal dapat dimanfaatkan untuk keperluan perencanaan ruang di Kabupaten Badungan, yang merupakan daerah pariwisata, sangat penting dan unik. Hal ini tercmin dari adanya perencanaan yang benar, dan keberadaan daerah pemukiman dan non pemukiman direncanakan secara cermat. Keunikan ini muncul, karena jarang lembaga pemerintahan tingkat kabupaten memasukkan komponen penguasaan dan pemilikan dalam perencanaan ruang.



Gambar 3. Peta Sertifikat Pemilikan Tanah dari BPN (Kanan) dan Peta Persil dari PBB (Kiri) dipakai dalam Perencanaan Ruang di Kabupaten Badungan.

Saat ini referensi pelaksanaan 9 pelayanan pertanahan yang dilimpahkan, sudah ditetapkan dalam PP 38, 2007, dan beberapa sudah relatif lebih detil penjelasannya. Secara umum diperlukan keterlibatan beberapa lembaga dalam menjalankan pelayanan tersebut, misalnya dalam pemberian ijin lokasi, pengadaan tanah dan perencanaan penggunaan tanah wilayah.

Untuk pelayanan pemberian izin lokasi, salah satu peran lembaga yang harus dilakukan adalah peran kantor pertanahan, khususnya terkait dengan pertimbangan teknis. Pada pelaksanaan pelimpahan kewenangan, salah satu keluhan pemda adalah pelimpahan ini

tidak disertai dengan staf dan infrastruktur. Pada saat ini untuk pemberian izin lokasi, maka pertimbangan teknis yang dilakukan oleh BPN sangat penting, dan dipertegas perannya dalam PerkaBPN No 2, tahun 2011, yang menarasikan pedoman pertimbangan teknis pertanahan dalam penerbitan ijin lokasi, penetapan lokasi dan ijin perubahan penggunaan tanah. Dalam praktik pelayanan perizinan lokasi saat ini, sumberdaya manusia dan berbagai data spasial khususnya penguasaan dan pemilikan masih dipegang oleh BPN. Sehingga dengan dilibatkan BPN, maka sebagian data sudah ada, dan proses dapat dilakukan lebih mudah.

Pelayanan pertanahan untuk kepentingan umum yang banyak dikerjakan pemerintah daerah saat ini sudah mengacu ke UU No 2 Tahun 2012. Mencakup: a). pertahanan dan keamanan nasional; b). jalan umum, jalan tol, terowongan, jalur kereta api, stasiun kereta api, dan fasilitas operasi kereta api; c). waduk, bendungan, bendung, irigasi, saluran air minum, saluran pembuangan air dan sanitasi, dan bangunan pengairan lainnya; d). pelabuhan, bandar udara, dan terminal; e). infrastruktur minyak, gas, dan panas bumi; f). pembangkit, transmisi, gardu, jaringan, dan distribusi tenaga listrik; g). jaringan telekomunikasi dan informatika Pemerintah; h). tempat pembuangan dan pengolahan sampah; i). rumah sakit Pemerintah/Pemerintah Daerah; j). fasilitas keselamatan umum; k). tempat pemakaman umum Pemerintah/Pemerintah Daerah; l). fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik; m). cagar alam dan cagar budaya; n). kantor Pemerintah/Pemerintah Daerah/desa; o). penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah, serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa; p). prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah/Pemerintah Daerah; q). prasarana olahraga Pemerintah/Pemerintah Daerah; dan r). pasar umum dan lapangan parkir umum.

Dalam UU ini diatur peran lembaga teknis yang memerlukan supaya melakukan pengkajian awal, dan selanjutnya menyertakan pihak pemerintah provinsi untuk keperluan sosialisasi dll. jika sudah akan dieksekusi, maka diserahkan ke BPN. Khusus tentang nilai ganti rugi akan dilakukan oleh tim independen. Semua tahapan ini sudah ditentukan waktu, dan pada akhirnya pemilik tanah harus menyetujui proses tersebut dan tersedia berbagai pilihan ganti rugi.

Untuk perencanaan penggunaan tanah wilayah, jika merunut pada tahapan yang disajikan pada lampiran PP 38, 2007 maka pengaturan ini merupakan kelanjutan dari penempatan lahan dalam kawasan yang sesuai dengan rencana tata ruang, dan selanjutnya mempertimbangkan daya tampung yang dapat ditinjau dari sisi fisik, sosial, ekonomi yang diterjemahkan dengan neraca penggunaan dan lainnya. Keberadaan penguasaan lahan misalnya skala besar sudah ada, dan pertimbangan apakah keberadaannya berperan mensejahterakan masyarakat dapat dikaitkan. Untuk perencanaan ini diperlukan penggunaan data yang lebih cermat dan dinamika.

5. Karakter Wilayah-Pertanahan Kabupaten Nunukan

Sebagai wilayah baru yang berada di perbatasan negara, maka ditemukan berbagai tantangan khusus pertanahan, antara lain: masih ditemukan tanah yang tidak optimum pemanfaatannya sehingga sebagian dapat dikategorikan tidak produktif dan mungkin dapat diarahkan ke tanah terlantar. Selain itu secara nyata ditemukan konflik dan sengketa pertanahan dimana ditemukan banyak aktivitas pertanian atau pemukiman di

kawasan kehutanan, diduga adanya tanah masyarakat atau tanah ulayat di berbagai kawasan kehutanan, seperti di komunitas Krayan. Adanya masyarakat indonesia yang tanahnya terletak di lokasi negara lain, dsb.

Untuk berbagai masalah ini dapat dikaitkan dengan isyu perencanaan penggunaan tanah wilayah, yang saat ini salah satu dominan dikaitkan ke pembangunan. Dalam praktek di lapangan, pihak pemda membeli tanah untuk keperluan publik di tempat tertentu; atau juga dapat dilakukan dengan mengembangkan daerah yang seharusnya menjadi penyimpan air mengingat masalah air termasuk akut di wilayah ini.

Aspek lain yang perlu secara spesifik diperhatikan adalah masalah ketahanan pangan atau kedaulatan pangan. Diduga per wilayah di Kabupaten ini ada daerah yang produktivitas padi relatif tinggi dan luas sehingga surplus; tetapi ada juga wilayah yang berstatus defisit, dimana kebutuhan pangan harus didatangkan dari luar wilayah. Padahal ada kemungkinan wilayah tertentu dikembangkan sebagai daerah produksi pangan, dan lainnya.

Jika diperhatikan dari 9 kewenangan pelayanan pertanahan yang didelegasikan ke pemerintah daerah, maka perlu diperhatikan peran dari kewenangan seperti perizinan lokasi, penanganan sengketa tanah (ulayat), pengadaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum, izin membuka tanah, pemanfaatan tanah kosong dan perencanaan penggunaan tanah wilayah. Dalam pemahaman 9 kewenangan pertanahan tersebut maka kaitan dengan peraturan lain seperti Penataan Ruang, Lingkungan Hidup, Lahan Pangan Berkelanjutan, dll juga perlu diperhatikan karena hal tersebut juga merupakan kewenangan permerintah daerah.

6. Kreasi Konstruktif Untuk Pembelajaran

Dari pembelajaran yang sudah dilakukan di banyak pemerintah kabupaten / kota seperti yang disajikan sebelumnya, maka minimal terdapat 5 aspek yang perlu mendapatkan perhatian pemerintah Kabupaten Nunukan, yang terkait dengan pengembangan kelembagaan dan pengelolaan pertanahan, yaitu:

6.1. SDM yang mempunyai kompetensi pertanahan

Sembilan kewenangan pelayanan pertanahan membutuhkan SDM yang paham masalah pertanahan dan dalam hal ini menyangkut aspek administratif, hukum dan teknis. Administratif pertanahan sebaiknya diatur dan diletakkan dalam suatu sistem database. SDM yang menangani database sekarang idealnya memahami teknologi informasi spasial dan database, dan juga perlu memahami pertanahan. Di aspek hukum, SDM dituntut memahami hukum agraria atau sejenis. Sedangkan aspek teknis mencakup aspek pengukuran dan pengetahuan potensi tanah.

6.2. Program pelatihan terstruktur dan pendidikan manajemen dan administrasi pertanahan

Mengingat staf yang berpengalaman adalah staf dari BPN, maka staf yang ditugasi dalam pengelolaan kewenangan pertanahan perlu dimagangkan ke BPN, dan selanjutnya secara bertahap menguasai manajemen dan administrasi pertanahan. Model pemagangan memungkinkan selain pemahaman fungsi pengelolaan pertanahan yang ada, juga memahami peranan BPN dan selanjutnya memudahkan koordinasi. Saat ini di



lapangan banyak konflik pertanahan, dan adakalanya hal tersebut adalah kewajiban pemda yang menyelesaikannya atau harus bekerjasama dengan BPN. Kekurang-pahaman peran sering membuat adanya salah komunikasi dan kurang koordinasi. Selain itu proses pendidikan formal juga perlu dilakukan oleh SDM pemda, karena penguasaan teori dan berpikir sistem dan benar akan dipahami setelah menjalani pendidikan tersebut. Dalam kenyataannya permasalahan tanah semakin hari semakin rumit dan membutuhkan SDM yang mumpuni; dan hal ini bisa dipercepat melalui pendidikan sistematis.

6.3. Pengadaan dan penguatan sarana dan prasarana

Keberadaan infrastruktur merupakan persyaratan mendasar dalam pengelolaan pertanahan khususnya untuk menyimpan dokumen cetak dan lunak. Kebutuhan standar penyimpanan untuk kedua bentuk data ini diperlukan; Sarana ruangan khusus untuk dokumen ini perlu dibenahi dan konsep tempat dan sistem disesuaikan dengan keperluan pembangunan database dan sistem informasi.

6.4. Pengembangan database dan sistem informasi dan kelembagaannya

Keberadaan database ini sangat penting karena penggunaannya akan bersifat operasional dan strategis. Data dasar yang dipertimbangkan dalam pemberian ijin akan secara rutin dipakai; kemudian jika diperlukan pemantauan dan keperluan alokasi ruang tertentu, maka diperlukan data yang segera siap untuk dipakai bersama. Mengingat sumber data dapat berasal dari berbagai instansi dan juga penggunaannya maka perlu diatur juga kelembagaannya. Keberadaan sistem informasi berbasis WebGIS yang sudah dikembangkan di beberapa pemerintah daerah membutuhkan pengelolaan database yang baik.

6.5. Pengembangan norma dan tatalaksana kerja yang sesuai kondisi daerah

Berbagai aturan ditujukan untuk memperlancar pelayanan pertanahan. Keberadaan peraturan pertanahan di berbagai daerah dari pengalaman beberapa kabupaten yang ikut dalam pengkajian LMPDP mengikuti yang sudah dikembangkan BPN dan ada yang membuat lebih baik. Tetapi beberapa malah membuat aturan lebih kompleks seperti dalam pemberian ijin lokasi juga menyertakan unsur DPRD; atau membuat aturan lebih panjang. Jika pada periode sebelum pelimpahan seluruh info perijinan lokasi dapat diketahui dengan mudah di BPN, maka saat ini lebih sulit diketahui karena belum ada mekanisme yang mengatur adanya info antar wilayah atau ke level lebih tinggi, karena adanya kemandirian di level tersebut. Padahal aturan yang ada masih memerlukan koordinasi jika ingin menjalankan peraturan. Sebagai contoh, perijinan lokasi untuk calon investor pengembangan kelapa sawit seluruh Indonesia adalah 100 000 ha, dan 20 000 ha per provinsi. Sedangkan perijinan diminta di kabupaten, yang tidak melakukan koordinasi dengan kabupaten lain atau perlu melaporkan ke provinsi atau pusat. Kalau tidak dibuat komunikasi ke wilayah lain maka ukuran pemberian ijin hendaknya dikaitkan dengan kebutuhan ideal di wilayah administrasi tertentu. Tetapi hal ini hanya bisa dilakukan jika tidak ada ketergantungan dengan lokasi lain. Sejauh ini diketahui bahwa hal ini akan sulit, mengingat tidak semua aspek pembangunan Kabupaten Nunukan bersifat mandiri.

7. Penutup

Untuk pengembangan pelayanan pertanahan maka perlu ditentukan lembaga yang akan berpedan dan dibuat aturan yang mendasarinya. Keberadaan institusi pertanahan tingkat kabupaten dengan tupoksi yang jelas, selanjutnya institusi ini harus melakukan kordinasi dengan lembaga vertikal khususnya BPN dan PBB; dan berbagai dinas lainnya atau pemerintah seperti Kementerian Kehutanan. Setelah institusinya ada, maka dukungan sumberdaya manusia menjadi kunci, yang selanjutnya mereka akan menyusun dan mengembangkan sarana-prasarana berdasarkan alokasi yang ditentukan atau direncanakan. Berbagai intansi pertanahan dan unsur pembentuknya sudah banyak di Indonesia, yang dapat dipelajari selama periode awal pelimpahan kewenangan hingga praktek saat ini, yang dapat dijadikan sumber pembelajaran. Model yang ada di wilayah tertentu layak dipakai atau diadopsi dan dikembangkan sehingga sesuai dengan kebutuhan.

Daftar Pustaka

Aryawan, M.A. 2010. Penataan Ruang dalam Pembangunan Kepariwisataan di Kab Badung. Badungan, Bali

Barus, B. 2007. Penyusunan Data Dasar Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum. Bahan pelatihan manajemen dan administrasi pertanahan Depdagri, 2007

Barus, B. 2008. Aplikasi SIG untuk Penyelenggaraan untuk penyelenggaraan Manajemen Pertanahan dan Perencanaan Wilayah Kabupaten / Kota. Disampaikan pada Training on Area bagi Pemda, LMPDP Komponen 5 di Jakarta

Barus, B. 2009. Penyusunan Data Dasar dalam Rangka Penerbitan Izin Lokasi. Disampaikan pada persiapan “Pelayanan Pelayanan Izin Lokasi” bagi pejabat pemerintah daerah

Barus, B. 2011. Kebijakan Optimalisasi Pemanfaatan Lahan Terlantar dalam Menunjang Program Ketahanan Pangan Nasional (PP No 11 tahun 2011). Disampaikan pada “Seminar Peningkatan Luas Lahan Pertanian Pangan melalui Pengendalian Lahan yang dikonversikan dari lahan Pertanian ke Non Pertanian dan Pemanfaatan lahan terlantar, Kemenko Ekonomi, Bogor

Depdagri, 2009. Pembelajaran Peningkatan Kapasitas dan Praktek Terbaik dalam Pengelolaan Pertanahan di Pemerintah Kabupaten/Kota. Depdagri

Depdagri, 2010. Rancangan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang pelaksanaan kewenangan pemerintah kabupaten / kota di Bidang Pertanahan. Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri

PT PPA dan Ausa Internatiomal, 2006. Assessment of Local Government Capacity in Land Administration and Management. Final report, Jakarta

PP No 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah, Pemerintah Daerah provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten / kota



Peraturan Menag/KaBPN, No 2, tahun 1999 tentang Izin Lokasi

Peraturan Kepala BPN No 2, tahun 2011 tentang Pedoman Pertimbangan Teknis

Pertanahan dalam Penetapan Izin Lokasi, penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah

Peraturan Pemerintah No 11, 2011 tentang Penetapan dan Pendayagunaan Tanah terlantar

PT Puser Bumi Consultant, 2008. Modul Pelatihan untuk Administrator. Pengembangan SLIM Kecamatan Depok ke Kecamatan Mlat, Kabupaten Sleman. Pilot Project LMPDP Komponen 5, Departemen Dalam Negeri.

UU No 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.



...Kerjasama yang telah dilakukan oleh Program Kajian Agraria (PKA)/PSP3-IPB dengan Pemerintah Kabupaten Nunukan yang merupakan salah satu daerah perbatasan di Indonesia patut didukung dan dikembangkan bagi terwujudnya prasyarat pokok pembaruan agraria di kawasan perbatasan

(Rektor Institut Pertanian Bogor, Prof. Dr. Ir. Herry Suhardiyanto, M.Sc)

...melalui kesempatan yang baik ini, saya sungguh menghargai usaha yang telah dilakukan oleh bagian pertanahan, yang berupaya menjalin kerjasama dengan berbagai pihak, baik dari Program Kajian Agraria LPPM-IPB, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional Yogyakarta dan BPN, untuk bersama-sama, membantu Kabupaten Nunukan menyelesaikan persoalan pertanahan, sekaligus menata agar kedepan, pelayanan dibidang pertanahan ini akan semakin baik...

(Bupati Nunukan, Drs. Basri)

...dapat dikemukakan di sini bahwa Reforma Agraria dapat berperan memenuhi dua kepentingan sekaligus yang khas bagi daerah perbatasan *pertama*, adalah dominasi dari usaha-usaha skala besar terutama di dalam pemanfaatan agar sumber daya agraria/tanah, memberi sumberdaya dan kesempatan usaha lebih pada penduduk setempat dengan konsekuensi menurunnya relevansi ekonomi bawah-tanah yang khas perbatasan. *Kedua*, reforma agraria akan memperkuat pelaku kecil sehingga aliran kesejahteraan yang semula diraut oleh elit desa dan daerah akan benar-benar mengalir ke rumah tangga pelaku dan penduduk perbatasan pada umumnya...

(Ketua PKA LPPM-IPB, Dr. Satyawan Sunito)

... Pemerintah Kabupaten Nunukan perlu membuat rencana strategis dan program kerja untuk melakukan tugas pokok dan fungsinya terkait dengan urusan Bidang Pertanahan untuk sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat. Diharapkan cetak biru program kerja dan rencana strategis tidak hanya unggul dari sisi kuantitas melainkan juga kualitas. Terlebih Kabupaten Nunukan merupakan salah satu kabupaten yang merupakan kawasan perbatasan negara, selain memiliki fungsi politis sebagai halaman depan (teras) negara, juga memiliki fungsi sosial dan ekonomi bagi masyarakat lokal yang tinggal di wilayah tersebut...

(Kepala Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Prof. Dr. Endriatmo Soetarto)

...jiwa *landreform* yang terkandung dalam UUPA, menghendaki adanya suatu perubahan struktur pemilikan dan penguasaan tanah yang mencerminkan rasa keadilan dan kebahagiaan bagi sebagian terbesar rakyat Indonesia, yaitu petani. Suatu kesejahteraan bagi *the greatest number of people*...

(Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi, Prof. Dr. Achmad Sodiki)



ISBN 978-602-96030-4-0



9 786029 603040

