

PETA P4T HASIL PEMETAAN PARTISIPATIF SEBAGAI INSTRUMEN IDENTIFIKASI TANAH ABSENTEE

Mujiati¹

Abstract: An absentee land is one of the pieces of land for a Land Reform Object Tanah needed for distribution. Data of lands derived from absentee lands have not been available up to the present moment. The government needs to publish a policy to identify and enlist the above mentioned absentee lands. Those lands can be identified by Maps on Land Ownership, Land Tenure, Land Use and Land Utilization (P4T) made through Participative Mapping on Community-based Land Management (MPBM).. The data base of the MPBM activity are in the forms of Book A on land Register, Book B on spatial data resulted from parcel measurement, Book C on notes of transfer and cases, Book D on spatial planning, land use, water use and building construction planning. The main data needed for IP4T mapping is Book A. The change of Article 3 on The Government Regulation No. 224 of 1961 is required to make the identification more effective.

Keywords: participative mapping, absentee lands, IP4T maps.

Abstrak: Tanah absentee merupakan salah satu Tanah Obyek Landreform yang diperlukan dalam rangka kegiatan redistribusi tanah. Data tanah obyek landreform yang berasal dari tanah absentee sampai saat ini belum tersedia. Pemerintah perlu melakukan kebijakan untuk mengidentifikasi dan menginventarisir data tanah absentee tersebut. Tanah absentee dapat diidentifikasi melalui Peta Pemilikan Penguasaan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (P4T) yang dibuat melalui Pemetaan Partisipatif kegiatan Manajemen Pertanahan Bernbasis Masyarakat (MPBM). Data base kegiatan MPBM berupa Buku A tentang daftar tanah, Buku B tentang data spasial hasil pengukuran bidang tanah, Data C tentang catatan mutasi dan masalah tanah, Buku D tentang penataan ruang, penggunaan tanah, tata guna air dan tata bangunan. Sedangkan data pokok yang diperlukan dalam membuat peta IP4T adalah Buku A yang berisi daftar tanah dan data spasial mengenai bidang tanah di Buku B. Berdasarkan peta P4T tersebut dapat diidentifikasi tanah pertanian absentee. Perlu perubahan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 agar identifikasi tanah absentee dapat lebih efektif.

Kata kunci: pemetaan partisipatif, tanah absentee, peta IP4T

A. Pendahuluan

Pemetaan partisipatif adalah pemetaan yang melibatkan masyarakat. Kegiatan pemetaan partisipatif bertujuan untuk melakukan percepatan dalam pemetaan seluruh wilayah di Indonesia. Ketersediaan peta yang lengkap untuk seluruh wilayah Indonesia memerlukan waktu yang cukup panjang dengan mengandalkan pemetaan yang dilakukan oleh pemerintah baik oleh Badan

Informasi Geospasial (BIG), Badan Pertanahan Nasional dan instansi yang lain. Berdasarkan informasi BIG, dari sekitar 77 ribu desa yang ada di Indonesia baru 19 persen yang telah terpetakan. Peta lengkap desa demi desa tersebut diperlukan untuk pemecahan berbagai permasalahan dan sengketa yang timbul terkait dengan tanah. Tahun 2001 telah keluar Tap MPR Nomor IX/MPR/ 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Sumber Daya Alam atau dikenal dengan Reforma Agraria. Sampai saat ini pun belum terlihat hasil yang menggembirakan. Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga

¹ Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Penulis bisa dihubungi di: mujiati.budiyono@yahoo.co.id

pemerintah yang mempunyai tugas untuk melakukan penataan pemilikan dan penguasaan tanah agar tujuan negara sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dapat terwujud.

Menurut Setiaji dan Deden (2014), kebijakan Reforma Agraria bertujuan melakukan perbaikan struktur agraria yang timpang sejak tahun 1960 agar menjadi adil dan merata. Dengan struktur agraria yang baru tersebut diharapkan juga kemiskinan di pedesaan dan persoalan kesejahteraan petani dapat diatasi. Hasil penelitian Lembaga Penelitian Indonesia (LIPI) tahun 2013 terdapat temuan kunci yang dapat dijadikan pedoman dalam merancang program pengurangan kemiskinan yang berbasis agraria adalah meliputi:

1. Aspek Kerentanan mempengaruhi cara orang miskin mengelola aset dalam kehidupannya. Misalnya orang tua (lansia), janda atau sakit menjadi sulit baginya untuk keluar dari kemiskinan meskipun telah memiliki aset tanah dan rumah. Kerentanan tersebut merupakan kenyataan yang harus dihadapi oleh penerima manfaat dengan karakteristik khusus seperti menjual dan mengalihkan hak atas tanah yang didapatnya melalui program Reforma Agraria kepada pihak lain untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, yaitu pemeliharaan kesehatan. Bagi kelompok tersebut yang penting sebenarnya tidak hanya aset saja, namun akses pada sistem jaminan sosial nasional berupa jaminan kesehatan, pendidikan, jaminan hari tua akan jauh lebih bermanfaat dibandingkan program Reforma Agraria yang mengandalkan kemampuan penerima manfaat untuk mengelola aset menjadi sumber produksi.
2. Aset sebagai jaminan keamanan bukan alat produksi. Aset bagi orang miskin di perkotaan lebih berfungsi sebagai jaminan keamanan (semacam asuransi) jika ada keadaan mendesak baik untuk digadaikan atau dijual atau untuk jaminan hari tua atau untuk diwariskan pada keturunannya.
3. Heterogenitas mata pencaharian dan potensi pribadi penerima manfaat. Bentuk-bentuk pemberdayaan bagi penerima manfaat di wilayah perkotaan menjadi tantangan sendiri karena mata pencaharian dan potensi tiap pribadi penerima manfaat yang heterogen.
4. Dari sisi kelembagaan tingkat nasional, ada persoalan mendasar yang merupakan warisan kebijakan agraria yang diterapkan Presiden Soeharto, dimana kebijakan yang dikeluarkan telah menjadikan pengelolaan sumberdaya agraria menjadi sangat tersektor (sektoral). Terdapat ketidakseimbangan kewenangan yang dimiliki antara instansi pelaksana Reforma Agraria (BPN) dengan kementerian yang memiliki kewenangan besar dalam mengelola tanah baik yang berupa hutan maupun tanah pertanian dan pertambangan. Persoalan kelembagaan lain yang penting adalah sosialisasi maupun konsultasi yang dilakukan BPN masih belum cukup bila tidak didukung oleh kemauan politik yang sungguh-sungguh dari pucuk pimpinan tinggi negara ini.
5. Persoalan kelembagaan yang juga mencakup permasalahan institusional yang harus diselesaikan dalam konteks administrasi pertanahan yang dilakukan BPN untuk kemudian berubah menjadi pelaksanaan salah satu fungsi sosial tanah sebagaimana diamanatkan UUPA. Tradisi kelembagaan dan birokrasi yang telah terlanjur terbentuk membutuhkan waktu untuk dapat direformasi. Permasalahan internal ini diperumit dengan permasalahan institusional di tingkat pelaksanaan di daerah (provinsi/kabupaten) dimana kompleksitas permasalahan semakin bertambah dengan diberlakukan sistem desentralisasi pemerintahan tahun 1999 yang direvisi tahun 2003 yang memperlihatkan tarik menarik kewenangan administrasi pertanahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.
6. Permasalahan legal dan institusional dari pelak-

sana program PAPAN atau Reforma Agraria menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan program diberbagai daerah dan inisiatif pelaksanaan program secara komprehensif (mulai aset hingga akses) hanya dapat dilakukan berdasarkan inisiatif pengambil keputusan tingkat daerah. Salah satu rekomendasi awal penelitian LIPI adalah mekanisme kerjasama antar lembaga sudah dapat dirumuskan sehingga pelaksanaan program tidak semata-mata didasarkan pada personal seseorang. Apabila mekanisme telah dibuat, siapapun pelaksanaannya tinggal mengimplementasikan program dan kebijakan tersebut di daerah yang menjadi kewenangannya.

7. Permasalahan konseptual yang berimplikasi pada permasalahan dasar hukum pelaksanaan reforma agraria. Ketika terjadi kekosongan hukum karena dasar pelaksana Undang-Undang (berupa peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Reforma Agraria Versi BPN yang baru yaitu konsep landreform Plus atau Reforma Agraria-Landreform-Access Reform, maka landasan hukum pelaksanaannya kemudian dikembalikan pada aturan lama, yaitu PP No. 224 tahun 1961 dan aturan lain yang berkaitan.

Rekomendasi hasil penelitian LIPI pada angka 7 di atas perlu mendapatkan penyelesaian khususnya dari lembaga Badan Pertanahan Nasional yang saat ini secara kelembagaan lebih memiliki keleluasaan dalam mengambil kebijakan dengan bergabungnya Badan Pertanahan Nasional dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang berdasarkan Pasal 3 butir d Perpres Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional adalah perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian pertanahan.

Implementasi pelaksanaan Reforma Agraria dengan mendasarkan pada PP 224 Tahun 1961 tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti

Kerugian dalam rangka penataan Aset Reform (*landreform*) untuk mengurangi ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah terutama bagi petani yang dari waktu ke waktu semakin tinggi ketimpangannya berdasarkan Sensus Pertanian Tahun 2013. Hal utama yang perlu dipikirkan dalam pelaksanaan PP 224 Tahun 1961 bukanlah tentang bagaimana melaksanakan pembagian tanah kepada rakyat yang menjadi prioritas untuk mendapatkan tanah dalam rangka redistribusi tanah. Tanah-tanah obyek landreform yang akan diredistribusi itulah yang harus diidentifikasi keberadaannya khususnya tanah absentee.

Obyek /tanah- tanah yang diredistribusi menurut Pasal 1 peraturan pemerintah ini meliputi tanah kelebihan maksimum, tanah absentee, tanah swapraja dan bekas swapraja serta tanah-tanah yang dikasai langsung oleh negara. Tanah obyek landreform yang diredistribusi yang berasal dari tanah absentee sudah tidak ditemukan lagi. Penulis yakin bahwa tanah absentee di negara ini masih ada, tetapi data mengenai tanah absentee sebagai bagian dari tanah-tanah yang akan diredistribusikan kepada masyarakat tersebut belum tersedia. Data tersebut dapat diidentifikasi melalui Inventarisasi Pemilikan Penguasaan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) yang dikumpulkan berdasarkan informasi yang melibatkan masyarakat dan dituangkan dalam peta IP4T. Hal ini dapat terwujud dan didapatkan melalui kegiatan pemetaan partisipatif.

B. Pengertian dan Dasar Hukum

1. Pemetaan Partisipatif

Pemetaan Partisipatif adalah satu metode pemetaan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku pemetaan wilayahnya, sekaligus juga akan menjadi penentu perencanaan pengembangan wilayah mereka sendiri (Anonim, 2014). Pemetaan partisipatif adalah proses pembuatan peta yang mencoba untuk membuat hubungan antara tanah

dan komunitas lokal dengan menggunakan kaidah kartografi yang umum dipahami dan diakui. Kelebihan yang disukai adalah munculnya pengetahuan lokal dan pembangunan dinamika lokal untuk memfasilitasi komunikasi antara orang dalam (penduduk setempat) dengan orang luar yaitu peneliti dan aparat pemerintah). Pemetaan Partisipatif ditandai dengan peran serta masyarakat untuk berkontribusi dalam kegiatan. Pemetaan partisipatif sebagaimana dilakukan oleh Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif di wilayah-wilayah masyarakat adat di seluruh wilayah Indonesia. Manfaat pemetaan partisipatif adalah : a) masyarakat menjadi sadar dan paham atas berbagai permasalahan di dalam ruang hidupnya, dengan demikian mereka menjadi lebih mampu menentukan strategi dan tindakan kolektif untuk beradaptasi dengan ataupun melakukan perlawanan terhadap ancaman yang muncul dari luar. b) Masyarakat menjadi lebih mampu mengidentifikasi data sekaligus membangun prakarsa untuk menyelesaikan masalah yang mereka hadapi dengan menggunakan sumberdaya lokal yang mereka miliki. c) Masyarakat lebih bertanggung jawab untuk memperbaiki pengaturan pengelolaan dan pengendalian atas pemanfaatan sumberdaya alam di wilayah yang sudah dipetakan secara partisipatif. d) Masyarakat menjadi lebih mudah untuk merencanakan alokasi ruang dan menentukan bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang akan dikembangkan sesuai dengan ketersediaan sumberdaya alam di wilayahnya untuk keberlanjutan mata pencaharian mereka untuk jangka panjang. e) Masyarakat menjadi lebih percaya diri dan memiliki posisi yang lebih kuat untuk menyatakan hak-haknya dan melakukan negosiasi ruang dengan pihak-pihak lain yang dianggap sebagai lawan mereka. Harapannya hasil pemetaan partisipatif dapat terintegrasi dengan *one map policy* yang dibuat oleh Badan Informasi Geospasial (Rahardian 2015).

Hasil pemetaan partisipatif wilayah adat didaftarkan atau diregistrasi oleh Badan Registrasi

Wilayah Adat (BRWA). Informasi yang diperlukan untuk registrasi wilayah adat antara lain: a) Informasi sejarah keberadaan masyarakat adat beserta bukti-bukti yang mendukungnya. b) Informasi kelembagaan adat seperti: nama lembaga adat, struktur lembaga adat, tugas dan fungsi masing-masing pemangku adat, dan mekanisme pengambilan keputusan. c) Informasi wilayah adat yang meliputi batas-batas wilayah adat, satuan unit-unit kewilayahan, kondisi fisik umum wilayah adat (laut, pesisir, daratan, pegunungan). d) Sistem kelola wilayah adat yang memuat tata carapenguasaan dan pengelolaan tanah dan wilayah, model-model pengelolaan ruang berdasarkan aturan-aturan adat dan kearifan lokal.

Pemetaan partisipatif yang senada yang dilakukan melalui Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat (MPBM). MPBM merupakan pemetaan desa demi desa dengan melibatkan seluruh pemilik tanah sebagai pengumpul data fisik dan data yuridis dengan bimbingan Badan Pertanahan Nasional. Peta yang dihasilkan berupa peta bidang tanah dan data Pemilikan Penguasaan Penggunaan dan Pemanfaatan tanah (P4T).

2. Data Pemilikan, Penguasaan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah

Kegiatan prioritas nasional ke-VI yang tertuang dalam RENSTRA Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) tahun 2009-2014. Kegiatan IP4T merupakan amanat TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 khususnya pasal 5 Ayat 1(c) yang menyatakan bahwa untuk merumuskan Arah Kebijakan Pembaruan Agraria perlu diselenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform. Hal ini dilakukan untuk mengatasi kondisi masih rendahnya bidang tanah yang telah terdaftar. Tanpa tersedianya data P4T sangat sulit untuk melaksanakan arah pembaruan agraria sesuai amanat TAP

MPR Nomor IX/MPR/2001 tersebut. Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 pasal 246 butir d menyatakan bahwa Direktorat Landreform menyelenggarakan fungsi Inventarisasi P4T dan evaluasi tanah-tanah obyek landreform. Tuntutan tupoksi itulah Direktorat Landreform melaksanakan kegiatan IP4T mulai tahun 2009 sampai dengan tahun 2014 (Direktorat Landreform 2013).

Pendataan adalah kegiatan pengumpulan atau pencarian keterangan mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Penguasaan tanah adalah hubungan penguasaan langsung secara fisik antara orang per orang, kelompok atau badan hukum dengan tanah yang didasarkan kepada hubungan hukum tertentu seperti sewa, gadai, hak milik serta hubungan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemilikan tanah adalah hubungan hukum antara orang per orang, kelompok orang atau badan hukum yang dilengkapi dengan bukti kepemilikan baik yang sudah terdaftar (sertipikat HAT) maupun belum terdaftar. Penggunaan tanah adalah wujud tutupan permukaan bumi baik yang merupakan bentukan alami maupun buatan manusia menurut PP Nomor 16 Tahun 2004. Pemanfaatan tanah adalah kegiatan untuk mendapatkan nilai tambah tanpa mengubah wujud fisik penggunaan tanahnya. Data yang dihasilkan dari kegiatan IP4T berupa data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah serta satuan rumah susun termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaniya menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

3. Pengertian Tanah Absentee

Tanah Absentee atau Guntai (bahasa Sunda)

adalah pemilikan tanah yang letaknya di luar daerah tempat tinggal yang empunya (Boedi Harsono 1997 hlm. 349). Pembahasan mengenai tanah absentee berawal dari pasal 10 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bahwa seseorang yang memiliki tanah pertanian pada dasarnya wajib mengerjakan dan mengusahakan sendiri tanahnya secara aktif. Agar yang empunya tanah dapat secara langsung turut serta dalam proses produksi. Syarat utama yang harus dipenuhi adalah bahwa ia bertempat tinggal dekat pada letak tanah yang dipunyainya. Sebagai langkah pertama menuju pada pelaksanaan asas Pasal 10 UUPA tersebut dalam rangka penyelenggaraan Landreform maka diadakanlah ketentuan untuk menghapuskan penguasaan tanah pertanian secara absentee.

2. Larangan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Absentee

Ketentuan Larangan Penguasaan dan Pemilikan Tanah Absentee diatur dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 dan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (tambahan Pasal 3 butir a sampai dengan butir e). Larangan pemilikan tanah pertanian oleh orang yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya. Larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik tanah yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan. Asal jarak antar tempat tinggal pemilik tanah dan letak tanahnya menurut pertimbangan Panitia Landreform Daerah Tingkat II masih memungkinkan untuk mengerjakan tanah tersebut secara efisien. Tanah-tanah pertanian pada umumnya terletak di desa sedangkan pemilik tanah absentee umumnya bertempat tinggal di kota. Tujuan larangan pemilikan tanah pertanian secara absentee adalah agar hasil yang diperoleh dari penguasaan tanah itu sebagian besar dapat dinikmati oleh masyarakat perdesan tempat letak tanah yang bersangkutan, karena pemilik tanah akan bertem-

pat tinggal di daerah penghasil.

Ketentuan tersebut diberlakukan kepada pemilik tanah pertanian yang *absentee* di dalam jangka waktu 6 bulan sejak tanggal 24 September 1961 wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain di kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan atau pindah ke kecamatan tersebut. Ternyata jangka waktu 6 bulan tidaklah cukup untuk mengalihkan tanah-tanah pertanian *absentee* sehingga diperpanjang hingga 31 Desember 1962 sesuai Keputusan Menteri Agraria No. SK VI/6/Ka/1962 dimuat dalam TLN No. 2461). Ketentuan pindah ke kecamatan yang bersangkutan harus diartikan bahwa mereka benar-benar berumah tangga dan menjalankan kegiatan hidup bermasyarakat dalam kehidupan sehari-hari di tempat yang baru, sehingga memungkinkan penggarapan tanah miliknya secara efisien. Hal tersebut tidak cukup bila seseorang telah mempunyai kartu tanda penduduk di tempat baru, padahal kenyataannya sehari-hari masih tetap berada di tempat tinggalnya yang lama. Jika pemilik tanah berpindah tempat atau meninggalkan tempat kediamannya keluar kecamatan letak tanah selama 2 tahun berturut-turut, maka ia wajib memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan tersebut, tetapi apabila ia lapor kepada pejabat setempat yang berwenang, maka dalam waktu 1 tahun terhitung setelah berakhirnya jangka waktu 2 tahun diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanah kepada orang lain yang bertempat tinggalnya di kecamatan letak tanah. Apabila tidak lapor kepada pejabat setempat yang berwenang maka dalam waktu 2 tahun terhitung sejak ia menonggalkan tempat kediamannya itu diwajibkan untuk memindahkan hak milik atas tanahnya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan letak tanah.

Pengecualian bagi mereka yang menjalankan tugas negara, menunaikan kewajiban agama atau mempunyai alasan khusus lainnya yang dapat diterima pada waktu itu oleh Menteri Agraria (seka-

rang Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional). Pengecualian tersebut diberlakukan kepada Pegawai-pegawai Negeri, pejabat militer dan yang dipersamakan dengan mereka yang sedang melaksanakan tugas negara. Pegawai negeri dan Angkatan bersenjata serta orang lain yang dipersamakan dengan mereka, yang telah berhenti dalam menjalankan tugas negara dan yang mempunyai hak atas tanah pertanian di luar kecamatan tempat tinggalnya dalam waktu 1 tahun terhitung sejak ia mengakhiri tugasnya tersebut diwajibkan pindah ke kecamatan letak tanah itu atau memindahkannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan dimana tanah itu terletak. Dalam hal-hal yang dapat dianggap mempunyai alasan yang wajar, jangka waktu tersebut diatas dapat diperpanjang oleh menteri Agraria.

Jika seseorang memiliki hak atas tanah pertanian di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal yang diperolehnya dari warisan maka dalam waktu 1 tahun terhitung sejak si pewaris meninggal diwajibkan untuk memindahkannya kepada orang lain yang bertempat tinggal di kecamatan di mana tanah itu terletak atau pindah ke kecamatan letak tanah. Dalam hal-hal yang dapat dianggap mempunyai alasan yang wajar, jangka waktu tersebut di atas dapat diperpanjang oleh menteri Agraria.

Larangan untuk melakukan semua bentuk pemindahan hak baru atas tanah pertanian yang mengakibatkan pemilik tanah yang bersangkutan memiliki bidang tanah di luar kecamatan di mana ia bertempat tinggal. Ketentuan-ketentuan diatas mengakibatkan baik tanah dan pemilik tanah yang bersangkutan dikenakan ketentuan-ketentuan Pasal 3 Ayat 5 dan Pasal 6 PP Nomor 224 Tahun 1961, yaitu apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi maka tanah yang bersangkutan diambil pemerintah untuk dibagi-bagikan menurut ketentuan peraturan ini. Pemilik tanah yang diambil tanahnya oleh pemerintah diberikan ganti kerugian menurut ketentuan peraturan ini. Pemberian ganti kerugian bagi bekas pemilik tanah yang diambil pemerintah

ditetapkan oleh Panitia Landreform di Tingkat II yang bersangkutan atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selam 5 tahun terakhir yang ditetapkan tiap hektarnya menurut golongan kelas tanah dengan menggunakan *degresivitet* sebagai berikut: 5 ha pertama: tiap hektarnya 10 kali hasil bersih setahun; 5 ha kedua, ketiga dan keempat tiap hektarnya 9 kali hasil bersih setahun. Untuk selebihnya tiap hektarnya 7 kali hasil bersih setahun dengan ketentuan jika harga tanah tersebut menurut perhitungan diatas atau lebih tinggi daripada harga umum, maka harga umum yang dipakai untuk penetapan ganti kerugian. Harga bersih adalah seperdua hasil kotor bagi tanaman padi atau sepertiga hasil kotor tanaman palawija. Bagi pemilik tanah yang tidak menyetujui besarnya ganti kerugian yang ditetapkan Panitia Landreform TK II maka dapat minta banding kepada Panitia Landreform Tingkat I dalam tempo 3 bulan sejak tanggal penetapan ganti kerugian. Keputusan Panitia Landreform Tingkat I tidak boleh bertentangan dengan dasar perhitungan termaktub dalam ketentuan ayat 1 pasal 6 ini. Tanah absentee yang telah diambil pemerintah dan pemilik asalnya telah diberikan ganti kerugian menurut PP 224 Tahun 1961 kemudian ditetapkan sebagai tanah negara sebagai obyek landreform.

C. Identifikasi Tanah Absentee Melalui Peta IP4T

Amanat Pasal 10 UUPA telah jelas bahwa seseorang atau badan hukum yang memiliki hak atas tanah pada azasnya diwajibkan mengerjakan atau megusahakan sendiri secara aktif dengan mencegah cara-cara pemerasan. Pasal 10 UUPA tersebut ditindaklanjuti dengan pasal 3 PP Nomor 224 Tahun 1961, bahwa pemilik tanah yang berada di luar kecamatan letak tanah untuk mengalihkan kepemilikan tanahnya kepada orang lain atau pindah ke lokasi letak tanah. Apabila seseorang yang meninggalkan tanah pertaniannya selama 2 tahun berturut-turut tanpa melaporkan kepada

pejabat setempat yang berwenang (bupati), maka tanah tersebut dapat diambil pemerintah dan pemiliknyanya diberikan ganti kerugian sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Kenyataan di lapangan penerapan peraturan pemerintah ini tidak dapat dilaksanakan. Penyebab utama pemilikan tanah absentee tidak terdapat data yang akurat maupun laporan yang diterima oleh kantor pertanahan untuk menerapkan peraturan tersebut. Penulis yakin kepemilikan tanah absentee banyak terjadi di wilayah seluruh Indonesia. Penyebab kepemilikan tanah absentee adalah faktor dari masyarakat itu sendiri karena kesadaran yang kurang maka banyak terjadi proses jual beli dibawah tanah. Jual beli dibawah tangan terjadi asalkan antara pemilik tanah dan penjual telah terjadi kesepakatan antara keduanya, walaupun pembeli berada di luar kecamatan bahkan di luar provinsi. Jual beli secara administrasi dalam pendaftaran tanah belum dilakukan. Kepemilikan tanah masih berada pada penjual seperti halnya banyak terjadi di wilayah Bandung kabupaten Semarang. Pemilik tanah banyak yang berasal dari Jakarta, Surabaya tetapi tanah diusahakan oleh bekas pemilik tanah.

Proses pewarisan juga sebagai faktor penyebab adanya tanah absentee, terutama kepercayaan masyarakat di Jawa, bahwa tanah warisan sebaiknya tidak boleh diperjual belikan karena sebagai harta pusaka. Walaupun si pewaris berada di luar kecamatan atau diluar provinsi tetap dipertahankan. Penyebab lain adanya kepemilikan tanah absentee juga terjadi akibat penegak hukum yang tidak melaksanakan tugasnya dengan sebaik-baiknya. Banyak terdapat kartu tanda penduduk ganda, sehingga secara administratif di kantor pertanahan memenuhi persyaratan dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah melalui jual beli maupun pewarisan. Badan Pertanahan Nasional tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan KTP palsu ataupun ganda. Aparat pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat yang melakukan pengurusan atau pembuatan KTP ada di tingkat desa. Pemerintah

desa dianggap yang paling mengetahui apakah seseorang tersebut benar-benar bertempat tinggal di wilayah desa atau kecamatan yang bersangkutan atau tidak. Aparat desa sebagai pihak yang paling menentukan dalam memutuskan seseorang tersebut diperbolehkan untuk mendapatkan kartu tanda penduduk di suatu wilayah. Adanya KTP ganda atau palsu dapat diantisipasi melalui pemerintah desa setempat untuk mengetahui dan mengidentifikasi adanya tanah absentee di wilayahnya.

Identifikasi tanah absentee dapat dilakukan dengan memanfaatkan data kepemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) yang dihasilkan dari kegiatan Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat (MPBM). Manajemen pertanahan berbasis masyarakat adalah sistem tata kelola data kepemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) yang dibangun sebagai sistem yang terbuka, disiapkan dalam kontrol masyarakat. MPBM juga sebagai sarana kerja administrasi pertanahan di pemerintah desa atau kelurahan yang menjadi rujukan dalam pelayanan surat keterangan tanah dilampiri peta bidang tanah agar kualitas surat keterangan yang diterbitkan tanpa menimbulkan sertipikat dobel dan tanpa melahirkan sengketa dan konflik pertanahan. Uji coba MPBM yang telah dimulai sejak tahun 2006 di 35 desa/kelurahan di Jawa Tengah. Materi sosialisasi kegiatan MPBM Kantor Pertanahan Kabupaten Wonosobo (2006). Basis data yang dihasilkan dalam kegiatan Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat terdiri dari :

1. Buku A yang berisi data-data No C, Nama pemilik/pengusaha, alamat, Identifikasi bidang, Status, Kelas, sumber air, luas, Nomor Sertipikat, NIB, Luas, NOP, IMB dan Mutasi Tanah;
2. Buku B berisi gambar hasil pengukuran bidang tanah;
3. Buku C berisi Catatan mutasi dan masalah tanah (Identifikasi Bidang Tanah, dasar Mutasi, Uraian Mutasi, Uraian masalah);
4. Buku D berisi tentang Penataan Ruang, Peng-

gunaan Tanah, Tata Bangunan dan Tata Guna Air.

Tata cara kegiatan tersebut terdiri dari tim kerja di Kantor Pertanahan dan tim kerja di Desa/Kelurahan. Tim kerja kantor pertanahan terdiri dari: Kasi Survei Pengukuran dan Pemetaan, Kasi Pengaturan dan Penataan Pertanahan, Kasi Pengendalian dan Pemberdayaan, Kasi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, Kasi Sengketa, Konflik dan Perkara. Tugas tim kantor pertanahan adalah sebagai berikut:

1. Mempersiapkan lokasi kegiatan
2. Mempersiapkan peta pendukung, berupa peta desa dan peta rincian (bila ada)
3. Mempersiapkan kegiatan pelatihan
4. Penyiapan sarana kerja
5. Pengawasan pengumpulan data
6. Mengelola kompilasi buku A, B, C dan D
7. Melakukan sosialisasi dan penyuluhan
8. Menggerakkan kegiatan sadar tertib pertanahan seperti pemasangan tanda batas
9. Penggalan potensi-potensi pengembangan
10. Optimalisasi penggunaan dan pemanfaatan tanah terutama pada kawasan lindung
11. Fasilitasi pembuatan riwayat tanah dan mutasi, solusi sengketa dan masalah tanah.

Sedangkan tim kerja dari desa/kelurahan terdiri dari tim pengumpul data dan tim verifikasi data. Tugas tim di desa/kelurahan sebagai berikut:

1. Bertugas mengumpulkan data-data pemilik atau yang menguasai bidang tanah tersebut, gambar dan lokasi, penggunaan dan peralihan dari bidang tanah.
2. Data yang dikumpulkan di tuangkan dalam Buku A, B, C dan D
3. Memeriksa dan melakukan koreksi hasil pendataan bidang tanah yang dibuat oleh tim pengumpul data.

Tahapan identifikasi data Kepemilikan Penguasaan Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah yang dikumpulkan dan dimasukkan ke dalam Buku A mengenai Daftar Tanah meliputi:

yang berada di Pulau Jawa, jarak antara kecamatan satu dengan yang lain dapat ditempuh kurang dari 30 menit.

D. Kesimpulan

Data mengenai tanah absentee yang menjadi bagian tanah obyek landreform menurut Pasal 1 PP 224 Tahun 1961 sampai saat belum tersedia secara pasti. Keberhasilan reforma agraria sebagai pengembalian amanat Tap MPR No.IX/MPR/2001 dapat tercapai dengan dilaksanakannya kegiatan landreform khususnya redistribusi tanah. Sedangkan data tanah-tanah yang akan didistribusi tidak tersedia, sehingga diperlukan kebijakan untuk mengidentifikasi adanya tanah obyek landreform yang berasal dari tanah absentee. Peta P4T hasil pemetaan partisipatif melalui kegiatan Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat dapat menjadi instrumen untuk mengidentifikasi adanya tanah absentee. Diperlukan perubahan PP 224 Tahun 1961 khususnya Pasal 3 mengenai batas wilayah atau jarak antar letak tanah dan tempat tinggal pemilik tanah untuk menentukan tanah tersebut dapat dikatakan absentee atau tidak. Mengingat adanya kemajuan di bidang transportasi untuk menjangkau tanah pertanian sehingga pemilik tanah tetap dapat mengusahakan tanahnya dengan baik.

Daftar Pustaka

- Deny, Rahardian 2014, *Implementasi one map policy*, Republika, 6 Januari 2015.
- LIPI 2013, *Merancang Strategi Pembaruan Agraria Untuk Keadilan dan Pengurangan Kemiskinan*, Workshop Diseminasi, STPN Yogyakarta.
- Prabowo, Hary Listyanto 2011, "Penetapan Batas Wilayah Desa Dalam Rangka Pendaftaran Tanah Melalui Pemetaan Partisipatif (Studi Kasus Desa Permu dan Desa Imigrasi Permu, Kecamatan Kepahiang, Kabupaten Kepahiang)," *Tesis*, Universitas Gajah Mada. Yogyakarta, Hlm. 12.
- Setiaji, Heri dan Dani Saleh, Deden 2014, *Belajar dari Cilacap: Kebijakan Reforma Agraria Atau Redistribusi Tanah*, Bhumi, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Rugi.
- Petunjuk Pelaksanaan Landreform Tahun 2013 Direktorat Landreform Badan Pertanahan Nasional.
- Lampiran 2 Prosedur Registrasi Wilayah Adat.