

PENTINGNYA PETA DESA

Fisko¹

Abstract: The making of Village Boundary Map is mandated by the Law No 6 Of 2014 on Village. The map of Village Boundary should not only present the boundary of the area but should also present the data and information included in the village.. The activity of listing done by P4T should result a village map.. The implementation of the activity is suggested to change—that is by applying the participatory Mapping Model. There should be a comprehensive understanding of society, the Local Government, together with the ministry of ATR/BPN on a Village map as the map will show not only parcels of lands but also potential of land as well as problems related to the existence of lands. This will make us aware of the importance of a village map. The model will also benefit the ministry of ATR/BPN. One the benefits are that the map presents objects of Agrarian reform of 9 million hectares of within 2015- 2019.

Keywords: Village map, Participative Mapping.

Abstrak: Pembuatan Peta Batas Wilayah Desa merupakan amanat Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Peta Batas Wilayah Desa seyogyanya tidak hanya menyajikan batas wilayah desa tetapi juga menyajikan data dan informasi yang ada dalam desa tersebut. Kegiatan inventarisasi P4T merupakan kegiatan pertanahan yang salah satu hasilnya adalah Peta Desa. Pelaksanaan kegiatan inventarisasi P4T kedepan disarankan diubah dengan menerapkan Model Pemetaan Partisipatif. Partisipasi masyarakat, Pemerintah Daerah bersama Kementerian ATR/BPN akan Peta Desa yang komprehensif dan berdayaguna karena menyajikan batas wilayah desa plus data dan informasi P4T setiap bidang tanah serta kondisi, potensi dan permasalahan yang ada dalam desa tersebut. Dengan kondisi seperti ini, kita akan menyadari betapa pentingnya Peta Desa. Bagi Kementerian ATR/BPN, model kegiatan seperti ini mempunyai banyak keuntungan. Salah satunya adalah menyediakan potensi obyek Reforma Agraria sebanyak 9 juta hektar sesuai RPJMN Bidang Pertanian 2015-2019.

Kata kunci: Peta Desa, Pemetaan Partisipatif

A. Pendahuluan

Berapa jumlah desa yang ada di negeri kita tercinta? Menurut catatan statistik jumlah desa atau yang setara dengan desa sekitar 81.000 lebih. Diantara desa-desa tersebut, berapa yang sudah ada peta desanya? Badan Informasi Geospasial (BIG) mempunyai peta desa dalam skala kecil, tetapi tidak memiliki data dan informasi detail tentang desa-desa tersebut. Kantor Pelayanan Pajak mempunyai peta desa tetapi terbatas untuk kepentingan obyek dan subyek Pajak Bumi dan

Bangunan (PBB). Badan Pertanahan Nasional (BPN) mempunyai peta desa, tetapi terbatas pada desa-desa yang sudah terdaftar (bersertipikat) saja.

Menurut Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam pasal 8 ayat 3 huruf (f) menyatakan bahwa batas wilayah desa dinyatakan dalam bentuk Peta Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan Bupati/Walikota. Lebih lanjut dalam Penjelasan pasal 17 ayat 2 menyatakan bahwa pembuatan Peta Batas Wilayah Desa harus menyerahkan instansi teknis terkait. Namun, ada hal yang lebih penting dari hanya batas wilayah desa seperti yang dimaksud dalam UU tersebut yaitu data dan informasi bidang-bidang tanah yang ada dalam

¹ Penulis adalah Kepala Seksi Basis Data Direktorat Landreform Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Email: fisko_pgt@yahoo.com

desa tersebut.

Salah satu sasaran Nawacita Pemerintahan Jokowi-JK 2015-2019 adalah melaksanakan Reforma Agraria (RA) melalui *landreform* (redistribusi tanah) dan kepemilikan tanah (*legalisasi asset*) seluas 9 juta Ha. Tugas untuk melaksanakan RA ini dibebankan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Disisi lain, Kementerian ATR/BPN juga dibebani tugas untuk melaksanakan identifikasi dan inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (IP4T) sebanyak 10 juta hektar sebagai sarana untuk mendapatkan obyek RA tersebut. Program 9 juta hektar RA ini akan lebih mudah dilaksanakan jika potensinya sudah diketahui terlebih dahulu melalui identifikasi dan inventarisasi P4T.

B. Apakah Peta Itu dan Mengapa Penting?

Saat ini kata “peta” banyak dipakai masyarakat luas, misalnya; peta politik, peta kerawanan sosial, peta tingkat pendidikan. Pemakaian kata tersebut tidak sepenuhnya benar dan juga tidak salah. Menurut ilmu kebumian (*earth sciences*), peta menggambarkan fenomena kebumian (*geosphere*) baik fenomena alam maupun buatan manusia yang dikecilkan (skala) yang digambarkan pada bidang dua dimensi (bidang datar) dengan metode yang benar (sistem proyeksi, sistem koordinat, generalisasi, klasifikasi dan design peta). Namun, perkembangan teknologi dan informasi mengakibatkan batasan-batasan yang ditetapkan di atas menjadi tidak kaku. Peta digital sudah menggantikan peta yang dicetak pada kertas atau film. Peta digital dapat merupakan bagian dari aplikasi *smartphone*. Kita juga dengan mudah dapat mengunduh (*download*) peta digital melalui internet. Selain itu, peta juga dengan mudah dapat dibuat dengan bantuan alat *Global Navigation Satellite System* atau GNSS (dulu *Global Positioning System* atau GPS). Melalui pelatihan intensif, masyarakat yang awan dengan peta dapat membuat peta dengan bantuan alat

GNSS. Saat ini, peta sudah sangat familiar bagi masyarakat luas.

Mengapa peta penting? Peta menjadi penting karena peta sangat baik untuk menggambarkan fenomena kebumian terkait dengan kewilayahan (*regional*) dan keruangan (*spatial*). Tidak sah rasanya menggambarkan fenomena kebumian hanya dengan tulisan, gambar, grafik bila tanpa peta. Bagi insan Kementerian ATR/BPN istilah seperti *say in map, no map no work* menggambarkan betapa pentingnya peta untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN.

C. Pemetaan Desa

Bagi BPN istilah pemetaan desa bukanlah hal yang asing. Kegiatan pemetaan desa pernah dilaksanakan oleh BPN pada beberapa dekade yang lalu. Pelaksanaan pemetaan desa merupakan amanat Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan PP 10/1961 diamanatkan untuk melakukan pengukuran, pemetaan dan penyelenggaraan tata usaha pendaftaran tanah desa demi desa atau setingkat dengan itu. Lebih lanjut pada pasal 4 mengatakan bahwa peta pendaftaran desa memperlihatkan segala jenis hak atas tanah dengan batas-batasnya, nomor pendaftaran, nomor buku tanah, nomor surat ukur, nomor pajak (jika mungkin), tanda batas dan sedapat-dapatnya juga gedung-gedung, jalan-jalan, saluran air dan lain-lain (benda tetap yang penting).

Jika kita membandingkan amanat untuk melaksanakan pemetaan desa pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 jauh lebih komprehensif dibandingkan dengan peta batas wilayah desa pada UU nomor 6 tahun 2014. Namun, pemetaan desa sudah ditinggalkan Kementerian ATR/BPN seiring dengan diterbitkannya PP 24/1997² sebagai pengganti PP 10/1961 halmana

²PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997. PP ini termasuk yang akan direvisi sesuai program kerja BPN 2015-2019.

tidak lagi mengamanatkan pemetaan desa. Kegiatan pemetaan desa digantikan dengan kegiatan yang lebih menekankan penerbitan sertifikat hak atas.

Kini setelah beberapa puluh tahun, peta desa yang komprehensif tidak pernah terwujud. Sehubungan hal tersebut, Prof. Silalahi (2004) pernah mengatakan bahwa jumlah sertifikat hak atas tanah memang bertambah, tetapi peta desa dengan skala besar belum juga dihasilkan sehingga sistem informasi pertanahan yang didambakan belum juga terwujud³.

D. Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah

Kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) merupakan amanat TAP MPR IX/2001 pasal 5 ayat 1 yaitu arah Pembangunan Agraria adalah menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.

Berdasarkan hasil rumusan Rapat Kerja Nasional BPN yang dilaksanakan di Malino (Sulawesi Selatan) dan di Bandar Lampung (Lampung) Tahun 2002 mengatakan bahwa:

- a. inventarisasi adalah kegiatan pra-pelayanan dengan hasil adalah data dan informasi bidang tanah bagi perumusan kebijakan, perencanaan, penataan dan pengendalian P4T; dan
- b. registrasi adalah kegiatan pelayanan dengan hasil akhirnya adalah sertifikat hak atas tanah sebagai jaminan kepastian hukum.

Inventarisasi dilaksanakan untuk memperoleh data dan informasi bidang tanah melalui survei, pemetaan bahkan pengukuran bidang-bidang tanah. Sedangkan registrasi merupakan kegiatan penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Menurut Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Landreform, kegiatan inventarisasi P4T didefinisikan sebagai kegiatan pertanahan untuk memperoleh data dan informasi P4T dengan unit pendataan bidang tanah dalam satu desa.

Sejak pertama dilaksanakan pada tahun 2003, kegiatan ini telah menerapkan kaidah desa lengkap yaitu menginventarisasi seluruh bidang-bidang tanah baik yang belum terdaftar maupun yang sudah terdaftar dalam satu desa. Kegiatan ini mempunyai tujuan menunjang kegiatan landreform yaitu untuk mendapatkan potensi obyek redistribusi tanah, disamping untuk memperoleh data dan informasi P4T desa yang komprehensif.

Dalam perjalanannya, pelaksanaan kegiatan inventarisasi P4T mengalami disorientasi tujuan serta terkendala dengan hal-hal yang bersifat teknis meskipun ekspektasi terhadap kegiatan ini begitu tinggi. Akhirnya, hasil kegiatan inventarisasi P4T ini tidak begitu besar manfaatnya untuk mendapatkan obyek redistribusi tanah dan juga peta deskomprensif yang diharapkan belum terwujud. Menurut data yang diterima Direktorat Landreform hasil kegiatan inventarisasi P4T yang dilanjutkan dengan redistribusi tanah maupun penerbitan sertifikat hak atas tanah tidak sampai 10%. Untuk itu, menurut penulis perlu kajian ulang terhadap kegiatan inventarisasi P4T berkaitan dengan tujuan dan strateginya untuk memperoleh hasil yang maksimal.

E. Pemetaan Partisipatif

Saat ini disegala lini pembangunan sedang gencar ditingkatkan partisipasi masyarakat, misalnya peranserta masyarakat dalam penataan tata ruang, partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran, model hukum

³Silalahi S.B. 2004, *Peta Perjalanan UUPA*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Tanah, Ilmu Sumber Daya Fisik Wilayah dan Tata Guna Tanah, Manajemen Pertanahan, Universitas Nusa Bangsa, Bogor.

humanis partisipatoris dan lain-lain. Tidak terkecuali dibidang pemetaan yang dikenal dengan nama Pemetaan Partisipatif.

Pemetaan partisipatif adalah pemetaan melibatkan partisipatif aktif dari masyarakat. Menurut Hidayat dkk. dalam Sulaiman Daud (2012)⁴ pemetaan partisipatif adalah suatu metode pemetaan yang menempatkan masyarakat sebagai pelaku pemetaan di wilayahnya, sekaligus juga akan menjadi penentu perencanaan pengembangan wilayah mereka sendiri. Berikutnya dijelaskan pemetaan partisipatif mempunyai ciri-ciri: melibatkan seluruh anggota masyarakat, masyarakat menentukan sendiri proses yang berlangsung, proses pemetaan dan peta yang dihasilkan bertujuan untuk kepentingan masyarakat, sebagian besar informasi yang terdapat dalam peta berasal dari pengetahuan masyarakat setempat dan masyarakat menentukan sendiri penggunaan peta yang dihasilkan. Pada internal BPN pemetaan partisipatif belum begitu populer.

Kita menyadari bahwa kegiatan pemetaan yang dilaksanakan BPN khususnya pemetaan skala besar masih bersifat *top-down* dan merupakan bagian dari program kerja BPN. Kegiatan pemetaan membutuhkan sumberdaya yang besar baik segi pelaksana, anggaran dan peralatan waktu yang lama. Hingga kini pemetaan yang dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN belum mencakup seluruh wilayah negeri kesatuan Republik Indonesia. Menurut Kementerian ATR/BPN hingga saat ini cakupan *existing base map* baru sekitar 5% dari total wilayah Indonesia, keseluruhan *base map* wilayah Indonesia akan selesai dalam waktu 18 tahun berikut dengan pendaftaran tanahnya⁵. Sebenarnya, Model Pemetaan Partisipatif (MPP) pernah digagas dan diujicobakan Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah pada masa kepemimpinan Bapak

Bambang S. Widjarnako (2004-2008). Model pemetaan ini disebut dengan Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat (MPBM)⁶. MPBM telah diujicobakan di Jawa Tengah di 35 desa/kelurahan yaitu setiap kabupaten/kota satu desa/kelurahan. MPBM yang diujicobakan ini mendapatkan dukungan positif dari Pemerintah Daerah setempat.

Selanjutnya dijelaskan bahwa MPBM pada prinsipnya adalah sebuah bentuk manajemen pertanahan berbasis masyarakat. Sesuai dengan model ini, pengelolaan P4T ditekankan pada usaha untuk menggerakkan partisipasi masyarakat dalam menyelenggarakan fungsi administrasi pertanahan tingkat desa/kelurahan sebagai partner Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan Pemerintah Kabupaten/Kota melalui pemberdayaan Pemerintahan Desa/Kelurahan dan seluruh masyarakatnya dalam rangkamenwujudkan tertib administrasi pertanahan, tertib hukum pertanahan, tertib penggunaan dan pemeliharaan tanah, lingkungan hidup menuju makmur mandiri alam lestari dengan menggunakan pendekatan partisipasi masyarakat dan gotong royong dalam pembangunannya dan pemeliharaan serta operasionalnya.

Atas dasar pemikiran itu, menurut penulis perlu dikembangkan pemetaan dengan melibatkan partisipasi masyarakat atau pemetaan partisipatif. Dalam hal ini, pemetaan partisipatif bukan menyerahkan seluruh kegiatan pemetaan kepada masyarakat tetapi dengan melibatkan partisipasi masyarakat sebagai mitra Kementerian ATR/BPN dalam melaksanakan pemetaan. Mengapa melibatkan masyarakat? Selain alasan yang telah disebutkan di atas, masyarakat setempat yang lebih paham mengenai kondisi, potensi dan permasalahan yang terdapat wilayahnya, serta segala aktifitas yang berkaitan dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah.

⁴Sulaiman Daud (2012), *Pemetaan Partisipatif*, <http://www.academia.edu/3647639/pemetaan-partisipatif>

⁵Joyo Winoto, (2008), *Land for Justice, Welfare, Sustainability and Social Harmony*, BPN RI.

⁶Bambang S. Widjarnako 2006, *Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat*, Kanwil BPN Jawa Tengah.

F. Pentingnya Peta Desa

Beberapa hal yang dipaparkan di atas meliputi: Reforma Agraria, Peta Batas Wilayah Desa, kegiatan inventarisasi P4T dan pemetaan partisipatif dapat ditarik hubungan 'benang merahnya' dalam kerangka pentingnya peta desa. Kegiatan inventarisasi P4T merupakan kegiatan pertanahan yang salah satu hasilnya adalah Peta Desa. Mengapa demikian, karena prinsip pelaksanaan kegiatan inventarisasi P4T adalah desa lengkap. Pelaksanaan kegiatan IP4T disarankan diubah dengan menerapkan Model Pemetaan Partisipatif (MPP). Kegiatan inventarisasi P4T dengan MPP menjadi alternatif solusi terbatasnya sumberdaya manusia, anggaran dan peralatan yang selalu menjadi kendala di BPN.

Kegiatan inventarisasi P4T dengan MPP seperti apa yang akan diterapkan Kementerian ATR/BPN perlu dikaji lebih mendalam. Sebagai contoh MPP yang pernah digagas dan diujicobakan serta berhasil yaitu Manajemen Pertanahan Berbasis Masyarakat (MPBM).

Kegiatan inventarisasi P4T dengan MPP disarankan bersinergi dengan pembuatan Peta Batas Wilayah Desa yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah. Partisipasi masyarakat, Pemerintah Daerah bersama Kementerian ATR/BPN nantinya tidak saja menghasilkan Peta Batas Wilayah Desa, tetapi menghasilkan Peta Desa yang komprehensif dan berdayaguna karena menyajikan batas wilayah desa plus data dan informasi P4T setiap bidang tanah serta kondisi, potensi dan permasalahan yang ada dalam desa tersebut.

Bagi Kementerian ATR/BPN, model kegiatan seperti ini mempunyai banyak keuntungan. Peta Desa yang dihasilkan dapat dimanfaatkan untuk perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi tugas dan fungsi BPN. Misalnya menyediakan potensi obyek Reforma Agraria sebanyak 9 juta hektar sesuai dengan RPJMN Bidang Pertanahan 2015-2019, input bagi sistem informasi pertanahan, evaluasi tanah terlantar serta penyelesaian konflik dan sengketa pertanahan dan lain sebagainya.

G. Daftar Pustaka

- Bambang S. Widjarnako 2006, *Manajemen pertanahan berbasis masyarakat*, Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah.
- Direktorat Landreform 2014, *Petunjuk pelaksanaan kegiatan landreform*, BPN RI.
- Direktorat Tata Ruang dan Pertanahan 2015, *Presentasi kerangka RPJMN 2015-2019 bidang pertanahan*, Kementerian PPN/Bappenas.
- Joyo Winoto 2008, *Land for justice, welfare, sustainability and social harmony*, BPN RI.
- Silalahi, S.B. 2004, *Peta perjalanan UUPA*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Tanah, Ilmu Sumber Daya Fisik Wilayah dan Tata Guna Tanah, Manajemen Pertanahan, UNB, Bogor.
- Sulaiman Daud 2012, *Pemetaan partisipatif*, <http://www.academia.edu/3647639/> Pemetaan-Partisipatif.
- Peraturan Perundang-undangan
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.