

# STRATEGI PENYELESAIAN PENDAFTARAN TANAH DI INDONESIA DENGAN MENGGUNAKAN PENDEKATAN *FIT-FOR PURPOSE LAND ADMINISTRATION*

## *THE STRATEGY OF COMPLETION OF LAND REGISTRATION IN INDONESIA USING FIT FOR-PURPOSE LAND ADMINISTRATION APPROACH*

**Andri Hernandi<sup>1</sup>, Indra Gumilar**

KK Surveying dan Kadaster, Fakultas Ilmu dan Teknologi Kebumian,  
Institut Teknologi Bandung<sup>1</sup>

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional<sup>2</sup>

*andri@gd.itb.ac.id*

### ABSTRAK

Pelaksanaan pendaftaran tanah yang berlaku masih belum efektif untuk menyelesaikan pendaftaran tanah di Indonesia. Untuk itu, diperlukan terobosan baru untuk mempercepat penyelesaian pendaftaran tanah. Metode *Fit-For-Purpose Land Administration* (FFP-LA) sebagai suatu pendekatan pelaksanaan pendaftaran tanah, memberikan terobosan baru pada penyelesaian pendaftaran tanah dengan waktu yang cepat dan biaya yang murah. Adanya prosedur pelaksanaan pendaftaran tanah yang lebih sederhana, fleksibel, tidak mengandalkan akurasi, dan pengumpulan data fisik dengan metode pemetaan partisipatif menggunakan foto udara/citra satelit, membuat pelaksanaan pendaftaran tanah dengan pendekatan FFP-LA menjadi lebih cepat dan murah. Melalui pengembangan matriks analisis SWOT berdasarkan pendekatan FFP-LA tersebut menghasilkan dua belas strategi. Kedua belas strategi tersebut memiliki empat poin penting, antara lain terkait dengan (1) peningkatan kualitas sumber daya manusia; (2) peningkatan kerja sama dan koordinasi eksternal dengan instansi/lembaga pemerintah lainnya, swasta, institusi akademik, dan masyarakat; (3) optimalisasi pemanfaatan teknologi; dan (4) penataan peraturan dan tata kerja pendaftaran tanah.

**Kata kunci:** pendaftaran tanah, *fit-for-purpose*, administrasi pertanahan, analisis SWOT, strategi

### ABSTRACT

*The implementation of land registration that has been done is still not effective in the completion of land registration in Indonesia, so new breakthroughs needed to accelerate the accomplishment of land registration. Fit-For-Purpose Land Administration (FFP-LA) as an approach to the implementation of land registration, provides a new breakthrough in the accomplishment of land registration quickly and with low cost. The simplified, flexible, unreliable and accurate application of land registration by participatory mapping method using aerial photography/satellite imagery, makes land registration with the FFP-LA approach quicker and cheaper. Through SWOT analysis matrix development based on the FFP-LA approach, 12 (twelve) strategies were produced, consisting of 4 (four) important points related to: (1) improvement of the human resources quality; (2) enhancement of cooperation and external coordination with other government agencies, private agencies, academic institutions, and community; (3) optimization of technology utilization; and (4) arrangement of land registration regulations and procedures.*

**keywords:** land registration, *fit-for-purpose*, land administration, SWOT analysis, strategy

### PENDAHULUAN

Selama 56 tahun, sejak diterbitkannya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) hingga tahun 2016, dari ±125 juta bidang tanah, baru sebanyak ±44 juta bidang tanah yang terdaftar. Kondisi ini menunjukkan

pendaftaran tanah belum mencapai 50%, padahal berbagai program dalam rangka pendaftaran tanah telah diselenggarakan seperti PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria), redistribusi tanah, konsolidasi tanah, legalisasi tanah UKM (Usaha Kecil Menengah), legalisasi P4T (penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah),

legalisasi transmigrasi, LMPDP (*Land Management and Program Development Project*), RALAS (*Reconstruction of Aceh Land Administration System*), redistribusi swadaya, konsolidasi swadaya, legalisasi swadaya, dan program lainnya (Luthfi, 2013).

Pencapaian pendaftaran tanah di Indonesia masih tergolong rendah jika dibandingkan negara berkembang lainnya di ASEAN seperti yang diberitakan pada *The Association of Southeast Asian Nations*. Berdasarkan data dari PCGIAP (Permanent Committee on GIS Infrastructure for Asia and the Pacific) dan FIG (2008) (dalam (Jones, 2010)) pencapaian pendaftaran tanah di Filipina dan Thailand, program sertifikasi tanah telah dilaksanakan selama lebih dari 20 tahun dan telah mencapai 60% hingga 75%, sedangkan pencapaian 100% pendaftaran tanah telah dilaksanakan oleh Malaysia.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, dibutuhkan kebijakan pendaftaran tanah yang tepat dalam menyelesaikan pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu kebijakan yang mempertimbangkan kondisi yang ada dalam mendukung penyelesaian pendaftaran tanah. Beberapa kondisi penting yang dapat memengaruhi dalam penyelesaian pendaftaran tanah di Indonesia antara lain:

Pertama, Indonesia merupakan negara dengan kondisi masyarakat multikultural yang terdiri atas masyarakat modern dan masyarakat tradisional (adat). Dari 210 juta penduduk Indonesia, sekitar 50 - 70 juta di antaranya adalah masyarakat adat (BPHN, 2013). Selain itu, tahun 2013 terdapat 538 komunitas masyarakat hukum adat yang telah ditetapkan melalui produk hukum daerah. Penetapan ini dilakukan melalui 7 SK Bupati dan 6 peraturan daerah di tingkat kabupaten. Hingga tahun 2016, terdapat 133 desa adat yang telah

ditetapkan melalui produk hukum daerah sebagai tindak lanjut dari penetapan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Arizona, Malik; and Lucy Ishimora, 2017).

Kedua, Indonesia sebagai negara berkembang yang masih menghadapi permasalahan ekonomi terutama kemiskinan. Berdasarkan Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi BPS (Badan Pusat Statistik) pada Maret 2017, menunjukkan penduduk miskin di pedesaan sebanyak 17,10 juta, sedangkan jumlah penduduk miskin di perkotaan sebanyak 10,67 juta (BPS, 2017).

Ketiga, kondisi demografi dan geografis Indonesia. Menurut data BPS tahun 2016, penduduk Indonesia berjumlah 258,7 juta jiwa yang menempati wilayah kepulauan dengan pulau terpadat di Jawa dan banyak pulau tidak mempunyai akses transportasi memadai. Indonesia memiliki 73.709 desa, dengan 5.552 desa mempunyai kondisi jalan yang tidak dapat dilalui sepanjang tahun dan 2.321 desa memiliki jalan yang tidak dapat dilalui saat musim hujan (BPS, 2016).

Keempat, jika dilihat dari sisi ketersediaan sumber daya manusia yang ada saat ini, proporsi antara jumlah surveyor di Kementerian Agraria dan Tata Ruang (selanjutnya disebut Kementerian ATR/BPN) dengan jumlah bidang tanah yang belum terdaftar adalah 1:22.750 (Dzihrina, Murti and Syahid, 2017). Dalam mengatasi hal tersebut, Kementerian ATR/BPN mencoba mengikutsertakan peran surveyor berlisensi untuk turut berpartisipasi dalam menyelesaikan pendaftaran tanah. Namun, peran surveyor berlisensi belum cukup maksimal. Hal ini terjadi karena adanya pertimbangan faktor keuntungan dari biaya operasional Kantor Jasa Surveyor Kadaster Berlisensi (KSJKB) untuk membantu penyelesaian pendaftaran tanah tidak sebanding

dengan nilai pekerjaannya. Faktor lain yang berpengaruh dan menjadi permasalahan juga adalah faktor distribusi, sebaran surveyor berlisensi di Indonesia belum merata (Suhattanto, 2016).

Berdasarkan hal tersebut, terdapat sebuah pendekatan administrasi pertanahan yang ditawarkan untuk negara berkembang dan telah diterapkan di beberapa negara di Afrika, yaitu *Fit-For-Purpose Land Administration (FFP-LA)*. FFP-LA dinilai memberikan manfaat yang dapat memastikan bahwa sistem administrasi pertanahan yang tepat guna, dibangun di dalam kerangka waktu yang relatif singkat, dan dengan biaya terjangkau, serta dapat ditingkatkan kualitasnya secara bertahap dari waktu ke waktu (Enemark *et al.*, 2016)

Berdasarkan permasalahan yang terjadi pada pendaftaran tanah dan keinginan untuk membantu menyelesaikan pendaftaran tanah dengan pendekatan FFP-LA, penyelesaian pendaftaran tanah di Indonesia dengan menggunakan pendekatan FFP-LA memerlukan strategi. Strategi tersebut dimaksudkan agar pelaksanaannya sesuai dengan kondisi di Indonesia dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Selain itu, strategi diperlukan agar hasilnya dapat diterima oleh seluruh sektor terkait pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya sehingga target pemerintah dalam menyelesaikan pendaftaran tanah di Indonesia dapat tercapai.

## METODE

Metode penelitian yang digunakan untuk menyusun strategi pencapaian pendaftaran tanah di Indonesia adalah metode penyusunan pohon masalah dan pohon tujuan. Adapun metode penyusunan strategi menggunakan analisis SWOT dengan pendekatan FFP-LA. Pendekatan FFP-LA meliputi 3 kerangka yang didekati, yaitu kerangka

kelembagaan (*institution framework*), kerangka spasial (*spatial framework*), dan kerangka hukum (*legal framework*). Pengolahan data dilakukan dengan cara teknik pengambilan sampel dan metode perbandingan berpasangan (*pairwise comparison*). Penelitian ini diuraikan dengan metode deskriptif kualitatif yang dibantu dengan pendekatan kuantitatif. Penelitian deskriptif dilakukan untuk menggambarkan suatu gejala atau keadaan yang diteliti secara apa adanya serta diarahkan untuk memaparkan fakta-fakta, kejadian-kejadian secara sistematis dan akurat, sedangkan penelitian kualitatif dilakukan untuk menghasilkan sebagian besar data deskriptif berupa data-data tertulis atau lisan dari orang-orang dan pelaku yang diamati.

Pendekatan kuantitatif digunakan dalam penelitian ini, karena sebagian kecil dari penelitian ini dilakukan dengan mengolah data kuantitatif berdasarkan penilaian instrumen kuesioner. Dengan demikian, metode yang digunakan pada penelitian mengenai strategi pencapaian pendaftaran tanah dengan pendekatan FFP-LA bertujuan untuk mendeskripsikan, mencatat, menilai, menganalisis, dan menginterpretasikan suatu keadaan atau fakta mengenai pendaftaran tanah dalam rangka menghasilkan strategi dan program penyelesaian pendaftaran tanah dengan pendekatan FFP-LA.

Pada penelitian ini dilakukan beberapa tahapan penelitian dari mulai persiapan sampai dengan pengambilan kesimpulan. Adapun tahapan penelitian diuraikan sebagai berikut.

### Tahap Persiapan

Tahap persiapan dilakukan dengan kajian literatur yang berkaitan dengan penelitian untuk memperdalam dan memperluas wawasan serta menambah informasi yang berkaitan dengan topik penelitian. Berdasarkan ka-

jian literatur disimpulkan bahwa metode FFP-LA yang dipublikasikan pertama kali oleh International Federation of Surveyor (FIG) dapat digunakan sebagai solusi dalam menyelesaikan masalah pertanahan yang dihadapi negara-negara berkembang. (Enemark and McLaren, 2017) legal and institutional methodologies that are most fit for the purpose of providing secure tenure for all by addressing the current constraints and allowing for incremental improvement over time. This paper aims to present the first step of implementation by unfolding the contents of these kinds of country specific strategies. Arguably, their creation should include the following associated steps: 1, memaparkan pembentukan strategi untuk mengembangkan pendekatan FFP-LA di negara berkembang. Pengembangan strategi FFP-LA dan implementasi di suatu negara, memerlukan pemahaman yang mendalam tentang konsep FFP-LA. Konsep FFP-LA dilatarbelakangi oleh kondisi di negara-negara berkembang dalam banyak kasus, masyarakat tidak dapat mendaftarkan dan menjamin hak atas tanah yang dikuasainya, serta tidak adanya partisipasi masyarakat dalam sistem administrasi pertanahan yang telah ada.

Pendekatan FFP-LA dapat diterapkan dalam menyelesaikan pendaftaran tanah di Indonesia, dengan syarat perlu penyesuaian pada kerangka spasial, hukum, dan kelembagaan yang ada di Indonesia sesuai dengan konsep FFP-LA. Selain itu, melalui karakteristik dan kerangka yang ada pada pendekatan FFP-LA, permasalahan-permasalahan terkait pendaftaran tanah dapat diselesaikan. Dengan demikian, penyelesaian pendaftaran tanah dapat berlangsung dengan biaya yang murah, waktu yang efektif, dan prosedur yang lebih sederhana.

## Tahap Pengumpulan Data

Kegiatan pada tahap ini yaitu berupa pengumpulan data primer dan sekunder adalah

### a. Pengumpulan Data Primer

Data primer dikumpulkan melalui penyebaran kuesioner kepada responden terpilih untuk melihat bobot dan rating pada setiap faktor strategis. Penentuan responden untuk mengisi kuesioner dilakukan dengan cara *purposive sampling*, yaitu responden yang sengaja ditetapkan dengan alasan responden tersebut memiliki pengetahuan, pengertian, dan pengalaman mereka terhadap permasalahan penelitian. Responden berjumlah 10 orang yang memenuhi kriteria sampel dalam *purposive sampling* yaitu berasal dari kalangan pegawai Kementerian ATR/BPN, baik pusat maupun daerah.

Isi dari kuesioner dalam rangka penilaian bobot merupakan pernyataan setiap faktor strategis (kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman) yang disusun menggunakan metode *pairwise comparisons* (perbandingan berpasangan). Tujuan dari pembobotan yaitu untuk mengetahui tingkat kepentingan antarfaktor strategis dalam penyelesaian pendaftaran tanah. Pembobotan menggunakan metode *pairwise comparisons* (perbandingan berpasangan) dengan penetapan skala nilai penting antar-parameter menurut cara (Saaty, 2008), yaitu menggunakan skala 1-9.

Isi dari kuesioner dalam rangka penilaian rating merupakan pernyataan setiap faktor strategis (kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman) yang disusun dapat diberikan rating sesuai dengan nilai yang ditentukan. Tujuan dari penilaian rating yaitu untuk mengetahui tingkat pengaruh yang diberikan pada setiap faktor strategis terhadap penyelesaian pendaftaran

**TABEL 1 SKALA ANGKA PERBANDINGAN BERPASANGAN (SAATY, 2008).**

Nilai Bobot	Definisi	Penjelasan
1	Sama penting	Kedua elemen yang diperbandingkan memberikan kontribusi yang sama besar untuk mencapai tujuan.
3	Sedikit lebih penting	Pengalaman dan penilaian agak sedikit menyukai sebuah elemen daripada elemen lainnya.
5	Jelas lebih penting	Pengalaman dan penilaian lebih kuat menyukai sebuah elemen daripada elemen lainnya.
7	Sangat jelas lebih penting	Sebuah elemen sangat lebih disukai daripada elemen yang lainnya, dominasinya terlihat nyata dalam keadaan yang sebenarnya.
9	Mutlak lebih penting	Sebuah elemen mutlak lebih kuat disukai dari yang lainnya dan berada pada tingkat tertinggi.
2,4,6,8	Nilai – nilai diantara dua pertimbangan yang berdekatan	Bila kompromi diperlukan diantara dua pertimbangan/ penilaian.

**TABEL II SKALA PENILAIAN RATING.**

Nilai Rating	Definisi	Penjelasan
1	Tidak ada pengaruhnya	Faktor strategis tidak berpengaruh terhadap kegiatan pendaftaran tanah
2	Kurang kuat pengaruhnya	Faktor strategis kurang kuat pengaruhnya terhadap kegiatan pendaftaran tanah
3	Kuat pengaruhnya	Faktor strategis kuat pengaruhnya terhadap kegiatan pendaftaran tanah
4	Sangat kuat pengaruhnya	Faktor strategis sangat kuat pengaruhnya terhadap kegiatan pendaftaran tanah

tanah. Penentuan rating dilakukan terhadap setiap faktor strategis dengan menggunakan skala 1-4 (tabel I)

#### b. Pengumpulan Data Sekunder

Data sekunder dikumpulkan melalui studi dokumenter. Studi dokumenter adalah teknik pengumpulan data berdasarkan dokumen-dokumen

yang ada dari berbagai sumber baik secara langsung diperoleh dari subjek penelitian maupun tidak langsung yang mempunyai relevansi dengan penelitian. Dokumen ini terbagi menjadi 2 jenis, yaitu dokumen kajian pustaka berupa buku, paper, jurnal, serta dokumen hasil penelitian lainnya yang terkait dengan permasalahan penelitian dan dokumen

yang diperoleh dari Kementerian ATR/BPN berupa rencana strategi kegiatan, informasi permasalahan pertanahan khususnya pendaftaran tanah, capaian kegiatan pendaftaran tanah, serta dokumen lain yang berkaitan dengan topik penelitian (tabel II)

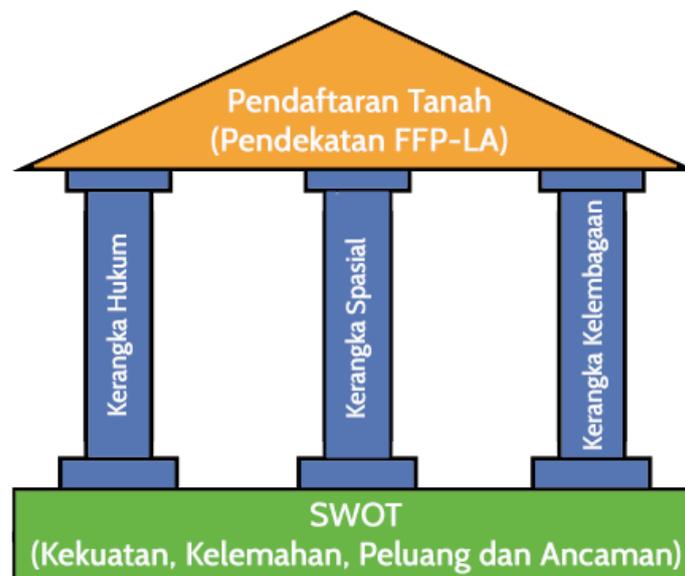
### Tahap Pengolahan Data

Berdasarkan hasil pengumpulan data, situasi permasalahan pendaftaran tanah dapat digambarkan sebagai hubungan sebab akibat dengan membuat diagram pohon masalah dan pohon tujuan. Pohon masalah dapat membantu untuk memahami dan memvisualisasikan kompleksitas masalah dengan mengidentifikasi beberapa penyebab. Selanjutnya, pohon masalah yang rampung akan memberikan titik awal untuk mendefinisikan garis besar solusi melalui penggunaan pohon tujuan, termasuk kegiatan yang perlu dilakukan, tujuan atau hasil diinginkan, sehingga ke depannya dapat dirumuskan strategi yang tepat dari masalah dan tujuan yang ada. Hasil penyusunan pohon masalah dan pohon tujuan dapat membantu dalam penyusunan faktor strategis.

Langkah selanjutnya adalah menyusun faktor strategis berdasarkan identifikasi data hasil pengumpulan data dengan menggambarkan pohon masalah. Faktor strategis terdiri atas faktor internal lembaga berupa kekuatan dan kelemahan; dan faktor eksternal lembaga berupa peluang dan ancaman. Berdasarkan paparan di atas, kekuatan adalah unsur-unsur yang dapat diunggulkan oleh Kementerian ATR/BPN untuk mendukung penyelesaian pendaftaran tanah di Indonesia. Kelemahan adalah kekurangan atau keterbatasan pada Kementerian ATR/BPN yang dapat menjadi penghalang dalam penyelesaian pendaftaran tanah di Indonesia. Peluang adalah berbagai hal dan situasi menguntungkan bagi penyelesaian pendaftaran tanah yang berasal dari luar Kementerian ATR/BPN. Ancaman adalah faktor yang berasal dari luar Kementerian ATR/BPN yang tidak menguntungkan dan akan menjadi hambatan bagi penyelesaian pendaftaran tanah.

### Tahap Analisis SWOT

Penyusunan strategi pencapaian



Gambar 1 Satu metode dan tiga pilar/kerangka dalam penyelesaian pendaftaran tanah dengan pendekatan FFP-LA.

pendaftaran tanah melalui analisis SWOT pada penelitian ini dengan mempertimbangkan konsep pada pendekatan FFP-LA. Penyusunan strategi ini dapat digambarkan sebagai suatu bangunan yang memiliki 3 pilar/kerangka yaitu spasial, hukum, dan kelembagaan. Metode analisis SWOT digunakan sebagai dasar dalam penyusunan strategi. Ketiga pilar/kerangka (spasial, hukum, dan kelembagaan) dan dasar bangunan (metode analisis SWOT) tersebut digunakan untuk menopang atau menyusun strategi pencapaian pendaftaran tanah dengan pendekatan FFP-LA.

Tahapan yang dilakukan pada analisis SWOT, yaitu

1. Menganalisis faktor strategis yang telah diidentifikasi sebelumnya melalui penyusunan faktor strategis. Analisis dilakukan dengan pembobotan dan rating berdasarkan hasil penilaian responden terhadap kuesioner. Perhitungan pembobotan dilakukan dengan menggunakan *software expert choice*, sedangkan perhitungan hasil rating dilakukan dengan metode *modus* atau berdasarkan angka yang sering muncul. Perhitungan skor dilakukan berdasarkan hasil perkalian antara bobot dan rating. Pada tahap ini, urutan prioritas faktor strategis dapat terlihat berdasarkan nilai skor pada setiap faktor.
2. Menentukan posisi kuadran dengan cara menghitung jumlah skor pada masing-masing faktor internal dan faktor eksternal, serta selisih dari masing-masing faktor tersebut, kemudian menggambarkan posisinya melalui kuadran SWOT.
3. Menginteraksikan faktor strategis internal dan eksternal. Matriks ini dapat menggambarkan secara jelas bagaimana peluang dan ancaman yang dihadapi dapat disesuaikan

dengan kekuatan dan kelemahan yang dimiliki. Interaksi faktor strategis internal dengan eksternal menghasilkan empat bentuk strategi yang terdiri atas

- a. Strategi SO: Strategi ini dibuat berdasarkan jalan pikiran menggunakan seluruh kekuatan untuk merebut dan memanfaatkan peluang sebesar-besarnya.
  - b. Strategi ST: Strategi ini adalah strategi dalam menggunakan kekuatan yang dimiliki untuk menghadapi dan mengatasi ancaman.
  - c. Strategi WO: Strategi ini didasarkan pada upaya meminimalkan kelemahan yang ada dengan memanfaatkan peluang sebesar-besarnya.
  - d. Strategi WT: Strategi ini didasarkan pada kegiatan usaha meminimalkan kelemahan yang ada sekaligus menghindari ancaman yang menghadang. Strategi yang disusun pada matriks ini merupakan strategi yang telah mempertimbangkan konsep pada pendekatan FFP-LA.
4. Menyusun strategi, skenario, dan program berdasarkan pada kerangka pendekatan FFP-LA. Strategi yang telah disusun berdasarkan hasil analisis SWOT, kemudian dipilah menurut kerangka pendekatan FFP-LA yang terdiri atas kerangka spasial, hukum, dan kelembagaan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil analisis pohon masalah dapat dilakukan dengan membentuk pola pikir yang lebih terstruktur mengenai komponen sebab akibat yang berkaitan dengan masalah yang telah diprioritaskan. Dengan cara mengidentifikasi permasalahan dari hasil kajian literatur, penyebab terhambatnya

penyelesaian pendaftaran tanah di Indonesia akibat dari rendahnya capaian pendaftaran tanah dapat digambarkan dalam bentuk pohon masalah (dapat dilihat pada Gambar 2.)

**Penyusunan Faktor Strategis**

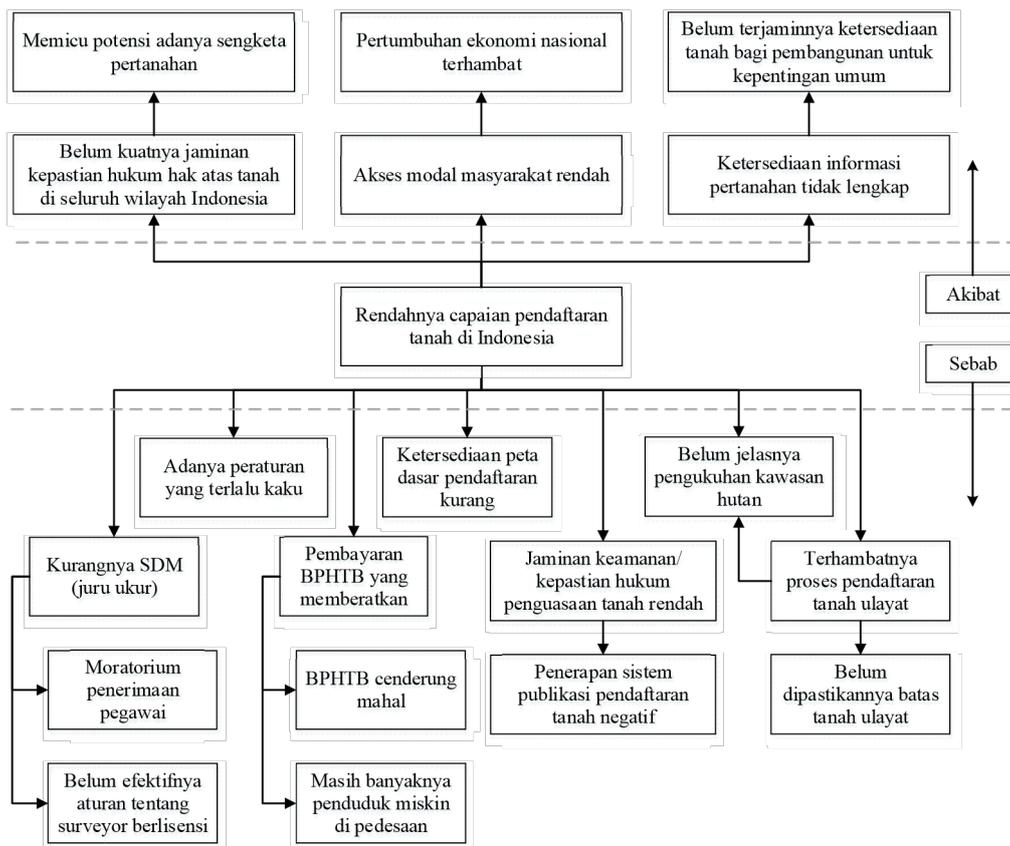
Pada tahap ini dilakukan penyusunan faktor strategis yang memengaruhi penyelesaian pendaftaran tanah dengan menggunakan metode analisis SWOT untuk menguraikan faktor internal (kekuatan dan kelemahan) dan faktor eksternal (peluang dan tantangan) yang diperoleh dari hasil identifikasi masalah pada tahap studi literatur.

Untuk mempermudah dalam membedakan faktor strategis dalam anal-

isis SWOT, dilakukan penulisan singkatan analisis SWOT yang disebut dengan kode faktor. Kode faktor S1, S2, S3...Sn (n: jumlah faktor strategis) untuk *Strengths*, kemudian analogi W untuk *Weakness*, O untuk *Opportunities*, dan T untuk *Thread*. Adapun faktor strategis yang memengaruhi penyelesaian pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu

**1. Faktor Internal Kekuatan (Strengths)**

- a. Adanya penambahan Sumber Daya Manusia (SDM) dengan pengukuran dari pihak swasta, yaitu Surveyor Kadaster Berlisensi (kode faktor: S1).
- b. Bentuk kelembagaan pertanahan saat ini yang berupa Kementerian (kode faktor: S2).



Gambar 2 Pohon Masalah

Berdasarkan pohon masalah, dapat disimpulkan penyebab dan akibat dari rendahnya capaian pendaftaran tanah di Indonesia.

- c. Adanya peningkatan kerja sama antara Kementerian ATR/BPN dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Badan Informasi Geospasial, dan lembaga lainnya (kode faktor: S3).
- d. Adanya aturan pendaftaran hak komunal bagi tanah ulayat (kode faktor: S4).
- e. Adanya penetapan tanah masyarakat hukum adat dan kawasan hutan sebagai objek pendaftaran tanah (kode faktor: S5).

## 2. Faktor Internal Kelemahan (*Weaknesses*)

- a. Rendahnya jumlah data Citra Satelit Resolusi Tinggi (CSRT) di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (kode faktor: W1).
- b. Terbatasnya kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) pengukuran untuk mencapai ketelitian yang tinggi sesuai standar peraturan dengan batas waktu yang diberikan untuk menyelesaikan pendaftaran tanah (kode faktor: W2).
- c. Kemampuan pendaftaran tanah sistematis dalam pencapaian *output* (luaran) pendaftaran tanah berupa sertifikat tanah kurang (kode faktor: W3)
- d. Tidak adanya jaminan keamanan/kepastian penguasaan tanah karena penggunaan sistem publikasi pendaftaran tanah negatif (kode faktor: W4).

## 3. Faktor Eksternal Peluang (*Opportunities*)

- a. Adanya Rencana Program Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) untuk menyediakan CSRST

lengkap di seluruh wilayah Indonesia hingga tahun 2019 (kode faktor: O1).

- b. Adanya dukungan dan bantuan dari pemerintah pusat dan daerah dalam menyelesaikan pendaftaran tanah (kode faktor: O2).
- c. Adanya kesempatan untuk membuat kebijakan baru terkait pendaftaran tanah melalui Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan yang saat ini sedang disusun (kode faktor: O3).
- d. Adanya kesempatan untuk penambahan Sumber Daya Manusia (SDM) melalui penerimaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) (kode faktor: O4).
- e. Adanya pengembangan teknologi *Big Data* di Indonesia (kode faktor: O5).

## 4. Faktor Eksternal Ancaman (*Threats*)

- a. Belum jelasnya pengukuhan kawasan hutan di seluruh Indonesia (sah menurut hukum formal (legal) namun belum diakui oleh para pihak di dalamnya (*legitimate*)) (kode faktor: T1).
- b. Belum jelasnya penetapan batas wilayah adat atau tanah ulayat di Indonesia (kode faktor: T2).
- c. Kurangnya alat bukti penguasaan tanah yang dimiliki oleh masyarakat (data yuridis) (kode faktor: T3).
- d. Pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) yang memberatkan masyarakat pada pendaftaran tanah pertama kali (kode faktor: T4).
- e. Tidak dikenakannya kewajiban bagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya (kode faktor: T5).

**TABEL III SKOR PADA ASPEK KEKUATAN**

<b>KEKUATAN (S)</b>	<b>Bobot</b>	<b>Rating</b>	<b>Skor</b>
Adanya penambahan SDM pengukuran dari pihak swasta yaitu Surveyor Kadaster Berlisensi	0,198	3	0,594
Bentuk kelembagaan pertanahan saat ini yang berupa Kementerian	0,173	4	0,692
Adanya peningkatan kerja sama antara Kementerian ATR/BPN dengan Kementerian Kehutanan, BIG, dan lembaga lainnya.	0,254	4	1,016
Adanya aturan pendaftaran hak komunal bagi tanah ulayat	0,156	2	0,312
Adanya penetapan tanah masyarakat hukum adat dan kawasan hutan sebagai obyek pendaftaran tanah	0,220	2	0,440
<b>JUMLAH</b>	<b>1</b>		<b>3,054</b>

**TABEL IV SKOR PADA ASPEK KELEMAHAN**

<b>KELEMAHAN (W)</b>	<b>Bobot</b>	<b>Rating</b>	<b>Skor</b>
Rendahnya jumlah data CSRT di lingkungan Kementerian ATR/BPN	0,116	3	0,348
Terbatasnya kemampuan SDM pengukuran untuk mencapai ketelitian yang tinggi sesuai standar peraturan dengan batas waktu yang diberikan untuk menyelesaikan pendaftaran tanah	0,316	4	1,264
Kemampuan pendaftaran tanah sistematis dalam pencapaian output pendaftaran tanah berupa sertifikat tanah kurang	0,257	2	0,514
Tidak adanya jaminan keamanan/kepastian penguasaan tanah karena penggunaan sistem publikasi pendaftaran tanah negatif	0,311	2	0,622
<b>JUMLAH</b>	<b>1</b>		<b>2,748</b>

**TABEL V SKOR PADA ASPEK PELUANG**

PELUANG (O)	Bobot	Rating	Skor
Adanya Rencana Program LAPAN untuk menyediakan CSRST lengkap seluruh wilayah Indonesia hingga tahun 2019	0,116	3	0,348
Adanya dukungan dan bantuan dari pemerintah pusat dan daerah dalam menyelesaikan pendaftaran tanah	0,255	4	1,020
Adanya kesempatan untuk membuat kebijakan baru terkait pendaftaran tanah melalui RUU Pertanahan yang saat ini sedang disusun	0,238	4	0,952
Adanya kesempatan untuk penambahan SDM melalui penerimaan PNS	0,241	3	0,723
Adanya pengembangan teknologi Big Data di Indonesia	0,150	2	0,300
<b>JUMLAH</b>	<b>1</b>		<b>3,343</b>

**TABEL VI SKOR PADA ASPEK ANCAMAN**

ANCAMAN (T)	Bobot	Rating	Skor
Belum jelasnya pengukuhan kawasan hutan di seluruh Indonesia (sah menurut hukum formal ( <i>legal</i> ) namun belum diakui oleh para pihak di dalamnya ( <i>legitimate</i> ))	0,287	4	1,148
Belum jelasnya penetapan batas wilayah adat atau tanah ulayat di Indonesia	0,164	4	0,656
Kurangnya alat bukti penguasaan tanah yang dimiliki oleh masyarakat (data yuridis)	0,279	4	1,116
Pembayaran BPHTB yang memberatkan masyarakat pada pendaftaran tanah pertama kali	0,117	3	0,351
Tidak dikenakannya kewajiban bagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya	0,153	3	0,459
<b>JUMLAH</b>	<b>1</b>		<b>3,730</b>

Setelah faktor-faktor strategis diidentifikasi dan disusun, langkah selanjutnya adalah melakukan analisis terhadap faktor-faktor strategis tersebut. Analisis dilakukan dengan cara pembobotan dan rating pada setiap faktor strategis berdasarkan pengolahan data hasil kuesioner. Pembobotan dilakukan dengan metode *pairwise comparisons* (perbandingan berpasangan) dengan kriteria yang telah ditetapkan berdasarkan Tabel I. terhadap faktor strategis antara lain kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman. Sementara itu, untuk rating ditetapkan beradasrkan Tabel II. Hasil perkalian antarbobot dan rating menghasilkan skor yang dapat dilihat pada Tabel III.

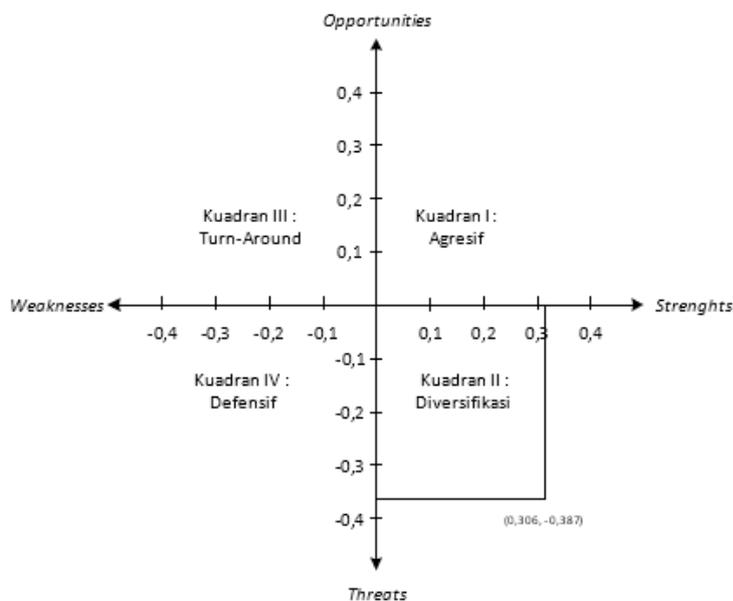
Berdasarkan hasil skor tertinggi dari masing-masing faktor strategis, dapat diketahui prioritas dari setiap faktor strategis, antara lain

1. Adanya peningkatan kerja sama antara Kementerian ATR/BPN dengan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, BIG, dan

lembaga lainnya menjadi kekuatan utama yang dapat mendukung dalam menyelesaikan pendaftaran tanah.

2. Terbatasnya kemampuan SDM pengukuran untuk mencapai ketelitian yang tinggi sesuai standar peraturan dengan batas waktu yang diberikan untuk menyelesaikan pendaftaran tanah merupakan kelemahan utama yang dapat menghambat kegiatan pendaftaran tanah.
3. Adanya dukungan dan bantuan dari pemerintah pusat dan daerah dalam menyelesaikan pendaftaran tanah merupakan peluang utama yang dapat dimanfaatkan dalam kegiatan pendaftaran tanah.
4. Belum jelasnya pengukuhan kawasan hutan di seluruh Indonesia merupakan ancaman utama yang dapat mengganggu kegiatan pendaftaran tanah.

Berdasarkan tabel skor di atas yang meliputi skor kekuatan, kelemahan, tantangan, dan ancaman, dapat diketahui posisi lembaga dalam hal ini



Gambar 3 Kuadran SWOT posisi potensi Kementerian ATR/BPN.

**TABEL VII URUTAN PRIORITAS DARI RAGAM STRATEGI**

No	Strategi	Kode Faktor Terkait	Jumlah Skor	Urutan Prioritas
<b>Strategi SO</b>				
1	Memanfaatkan SDM SKB untuk bekerja sama dengan pemda dalam pelaksanaan program pelatihan pendaftaran tanah metode pemetaan partisipatif dengan melibatkan masyarakat lokal.	S1, O2	1,614	9
2	Meningkatkan kerja sama dan koordinasi Kementerian ATR/BPN dengan Kementerian KLH dan pemda untuk terlibat dalam penyusunan Perda mengenai penetapan tanah ulayat.	S2, S3, S4, S5, O2	3,480	3
3	Meningkatkan kerja sama dan koordinasi Kementerian ATR/BPN dengan institusi akademik dalam bidang penelitian, pengembangan program-program inovasi dan teknologi pendukung pendaftaran tanah dan penyediaan SDM terampil.	S2, S3, O3, O4, O5	3,683	2
4	Meningkatkan kerja sama dan integrasi antar-kementerian terkait pengelolaan data pertanahan dalam rangka penerapan dan pembentukan teknologi Big Data.	S2, S3, O5	2,008	7
5	Merancang prosedur/tata cara pendaftaran tanah subjek masyarakat hukum adat, masyarakat dalam kawasan hutan, serta penetapan jenis objek haknya untuk dimasukkan dalam RUU  Pertanahan.	S2, S4, S5, O3	2,396	5
<b>Strategi ST</b>				
1	Meningkatkan kerja sama dan koordinasi antara Kementerian ATR/BPN, Kementerian LHK dan pemda dalam menyelesaikan dan memastikan kejelasan pengukuhan kawasan hutan, identifikasi, inventarisasi dan penetapan batas wilayah adat.	S2, S3, S4, S5, T1, T2	4,264	1
2	Meningkatkan kerja sama dan koordinasi dengan pihak ke-3 dalam kegiatan pengumpulan alat bukti penguasaan tanah  (data yuridis).	S2, S3, T3	2,824	4
3	Mengusulkan kepada pemerintah untuk memberikan kebijakan terkait keringanan nilai BPHTB kegiatan pendaftaran tanah pertama kali agar disesuaikan dengan tingkat kesejahteraan masyarakat di setiap daerah.	S2, T4	1,043	11

No	Strategi	Kode Faktor Terkait	Jumlah Skor	Urutan Prioritas
<b>Strategi WO</b>				
1	Meningkatkan kerja sama dan koordinasi Kementerian ATR/BPN dengan LAPAN dalam penyediaan CSRST.	W1, O1	0,696	12
2	Merancang persyaratan ketelitian yang lebih fleksibel disesuaikan dengan kebutuhan dan tujuan pendaftaran tanah untuk dimasukkan dalam RUU Pertanahan.	W2, O3	2,216	6
3	Menerapkan prinsip <i>incremental improvement</i> (peningkatan bertahap) dalam pencapaian sertifikat disesuaikan dengan kebutuhan dan tujuan pendaftaran tanah untuk dimasukkan dalam RUU Pertanahan.	W3, O3	1,466	10
<b>Strategi WT</b>				
1	Menerapkan metode pemetaan partisipatif dalam rangka pengumpulan data yuridis yang lebih fleksibel dan memastikan kebenaran data dengan adanya keterlibatan masyarakat, pemda, dan <i>stakeholder</i> lainnya yang terkait.	W4, T3	1,738	8

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional yang sesungguhnya. Berdasarkan tabel skor tersebut dapat diuraikan ke dalam posisi sumbu X yang menjelaskan faktor internal dengan rumus sebagai berikut.

$$\text{Sumbu X (S : W)} = \text{Total skor kekuatan} - \text{Total skor kelemahan} \dots\dots\dots(1)$$

$$\text{Sumbu X (S : W)} = 3,054 - 2,748 = 0,306$$

Kemudian, pada posisi sumbu Y yang menjelaskan faktor eksternal dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Sumbu Y (O : T)} = \text{Total skor peluang} - \text{Total skor ancaman} \dots\dots\dots (2)$$

$$\text{Sumbu Y (O : T)} = 3,343 - 3,730 = -0,387$$

Tahap selanjutnya adalah melihat posisi Kementerian ATR/BPN melalui penggambaran anatomi kuadran. Melalui kuadran ini dapat diketahui kondisi potensi Kementerian ATR/BPN dalam menyelesaikan pendaftaran tanah di Indonesia, dapat dilihat pada Gambar 3.

Berdasarkan kuadran SWOT,

posisi potensi Kementerian ATR/BPN berada pada kuadran II adalah mendukung strategi diversifikasi. Selanjutnya, strategi diversifikasi ini menjadi pertimbangan dalam menentukan urutan prioritas dari ragam strategi yang dihasilkan dari analisis SWOT. Untuk melihat prioritas dari ragam strategi dapat dilihat pada Tabel 7.

Berdasarkan Tabel 7. dapat diketahui jumlah skor pada setiap strategi yang menunjukkan urutan prioritas strategi. Setiap strategi dalam menyelesaikan pendaftaran tanah mempunyai dampak positif bagi pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.

**KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian mengenai strategi penyelesaian pendaftaran tanah di Indonesia dengan pendekatan *Fit-For-Purpose Land Administration* (FFP-LA) menggunakan Analisis SWOT dapat diperoleh bahwa

kebijakan pendaftaran tanah di Indonesia masih terfokus pada pencapaian akhir berupa penerbitan sertifikat tanah. Hal tersebut mengakibatkan capaian pendaftaran tanah dalam upaya penyelesaian pendaftaran tanah secara lengkap di seluruh wilayah Indonesia tergolong rendah. Selama lebih dari 56 tahun sejak diterbitkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada 1960, jumlah bidang tanah yang terdaftar hingga 2016 baru mencapai 33%, dari total bidang tanah sebanyak ±125 juta.

Berdasarkan kuadran SWOT, Kementerian ATR/BPN berada pada kuadran II yang mendukung strategi diversifikasi. Posisi ini menandakan Kementerian ATR/BPN adalah sebuah lembaga yang kuat namun menghadapi tantangan besar, artinya lembaga dalam kondisi tepat namun menghadapi sejumlah tantangan berat sehingga diperkirakan pelaksanaan pendaftaran tanah akan terus mengalami hambatan bila hanya bertumpu pada strategi sebelumnya. Oleh karena itu, berdasarkan analisis SWOT, diperoleh 12 strategi yang dihasilkan dengan urutan prioritas mempertimbangkan kode faktor strategi yang dibentuk dan jumlah skor yang diperoleh.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Arizona, Y., Malik; and Lucy Ishimora, I. (2017) 'Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat: Trend Produk Hukum Daerah dan Nasional Pasca putusan MK 35/PUU-X/2012', *Epistema Outlook*.
- BPHN (2013) *Penelitian hukum tentang peran masyarakat hukum adat dalam penanggulangan pembalakan liar*. Jakarta.
- BPS (2016) *Laporan bulanan data sosial ekonomi tahun 2016*. Jakarta.
- BPS (2017) *Laporan bulanan data sosial ekonomi tahun 2017*. Jakarta.
- Dzihrina, D., Murti, H. and Syahid, H. L. (2017) 'A Way to Accelerate Land Registration Programme through Participatory Mapping ( Case Study : Indonesia ) A Way to Accelerate Land Registration Programme through Participatory Mapping ( Case Study : Indonesia )', *Journal of FIG Working Week 2017*, (9106).
- Enemark, S. *et al.* (2016) 'Scaling up responsible land governance : a guide for building fit-for-purpose land administration systems in less developed countries', *2016 World Bank Conference on Land and Poverty*.
- Enemark, S. and McLaren, R. (2017) 'Fit-For-Purpose Land Administration: Developing Country Specific Strategies for Implementation', in *2017 World Bank Conference On Land And Poverty*. Washington DC: March 20-24. 2017.
- Jones, D. S. (2010) 'Land Registration and Administrative Reform in Southeast Asian States: Progress and', *International Public Management Review*, 11(1).
- Luthfi, A. N. (2013) 'Legalisasi aset dan dampaknya terhadap masyarakat sekitar', *Jurnal IPTEK Pertanian*, 3(1), pp. 15–31.
- Saaty, T. L. (2008) 'Decision making with the analytic hierarchy process - International Journal of Services Sciences - Volume 1, Number 1/2008 - Inderscience Publishers', *International Journal of Services Sciences*, 1(1), pp. 83–98.
- Suhattanto, M. A. (2016) 'Membangun pendaftaran tanah tepat guna untuk percepatan proses pendaftaran tanah di Indonesia', in *Prosiding Seminar Nasional 3rd CGISE dan FIT ISI 2016*. Yogyakarta, pp. 499–504.