



*Laporan Penelitian*

# **Evaluasi Dampak Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Melalui PAP**

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Untuk informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-336336; Faks: 62-21-330850; E-mail: [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id); Web: [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)

Tim Peneliti SMERU

Final, 30 Juni 2002

## **Tim Peneliti**

*Pemimpin Tim:*  
Sudarno Sumarto

*Penasehat:*  
Joan Hardjono

*Tim Peneliti Lapangan:*  
Sri Kusumastuti Rahayu  
Bambang Sulaksono  
Nina Toyamah  
Hastuti  
Sri Budiyati  
Akhmadi  
Wawan Munawar  
Ismah Afwan  
Musriyadi Nabiu  
Nadrattuzaman Hosen

*Tim Analisa Data:*  
Asep Suryahadi  
Wenefrida Widyanti  
Daniel Perwira

*Penerjemah:*  
Nuning Akhmadi  
Rahmat Herutomo

*Tim Pendukung:*  
Bambang C. Hadi  
Mona Sintia  
Hesti Marsono  
Supriyadi

# PRAKATA

Kami mengucapkan terima kasih kepada William H.Cuddihy, Menno Pradhan, Guo Li, dan Sulistiowati Nainggolan dari Bank Dunia yang telah memfasilitasi proyek penelitian dan memberikan arahan teknis selama pelaksanaan penelitian ini.

Kami berterimakasih kepada semua responden yang terlihat dalam penelitian dan telah memberikan informasi berharga sehingga penelitian ini dapat terlaksana. Kami menghargai bantuan yang diberikan oleh para kepala desa dan camat beserta stafnya, para pegawai dinas administrasi kabupaten/kota dan Kantor Pertanahan di tingkat propinsi dan kabupaten di wilayah penelitian, serta bantuan dari informan kunci lainnya yang telah meluangkan waktu mereka yang berharga untuk penelitian ini. Kami berterimakasih kepada para staff Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Bappenas di Jakarta yang telah memberikan data dan informasi mengenai PAP dan kebijakan pertanahan nasional yang lebih luas, juga kepada teman-teman LSM yang telah bersedia membagi pengalamannya mengenai isu-isu pertanahan kepada kami. Kami berterimakasih kepada para enumerator dari wilayah-wilayah penelitian yang telah membantu Tim Peneliti SMERU mengumpulkan informasi lapangan, juga kepada mereka yang memasukkan data ke komputer sehingga memungkinkan kami melakukan analisa data. Akhirnya, ucapan terimakasih kami tujukan kepada Stephan Mink, Stephen Dice dan semua peserta lokakarya yang diadakan oleh Bappenas atas saran-saran membangun yang kami terima.

## RINGKASAN EKSEKUTIF

1. Penelitian dengan judul “Evaluasi Dampak Pendaftaran Tanah Sistematis “ atau “*An Impact Evaluation of Systematic Land Titling*” melalui PAP (IE-SLT) dilaksanakan antara Januari – Mei 2002 atas permintaan Bank Dunia. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk: (i) mengevaluasi dampak ekonomi dan sosial pendaftaran tanah sistematis melalui PAP; (ii) mengevaluasi proses pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis yang mempengaruhi pencapaian hasil; dan (iii) merumuskan kebijakan dan implikasinya untuk pengembangan kebijakan selanjutnya.
2. Survei kuantitatif dengan menggunakan kuisioner dan didukung dengan wawancara mendalam terhadap informan kunci digunakan dalam pengumpulan data. Sebanyak 14 kabupaten/kota dipilih secara *purposive*. Di wilayah ini kemudian dipilih kecamatan dan desa/kelurahan secara *purposive* berdasarkan karakteristik perkotaan, perdesaan atau semi-perkotaan. Secara keseluruhan, 1.596 responden dipilih secara acak dari desa/kelurahan tersebut. Dari jumlah ini, 1.004 rumah tangga menerima sertipikat tanah melalui PAP, 84 rumah tangga yang tinggal di wilayah PAP tetapi tidak berpartisipasi dalam PAP sekalipun layak mendapat sertipikat PAP, dan 508 rumah tangga yang tidak dapat mengajukan sertipikat PAP karena PAP tidak menjangkau wilayah mereka. Kelompok ketiga ini dimaksudkan sebagai Kelompok Kontrol.
3. Sekitar 15% dari 84 responden non peserta PAP mengatakan bahwa mereka tidak memiliki kesempatan untuk ikut serta dalam PAP karena mereka tidak dapat melengkapi persyaratan bukti kepemilikan tanah. Meskipun demikian alasan paling umum yang dikemukakan kelompok non-peserta adalah karena pada saat itu tidak memiliki cukup uang. Alasan lainnya adalah adanya konflik batas tanah, tidak ada pembagian tanah warisan diantara ahli waris, kurangnya informasi, tidak ada manfaat dengan memiliki sertipikat, pada saat itu sedang tidak ada di rumah, atau terlambat mengajukan permohonan.
4. Biaya resmi sertipikat PAP per bidang tanah adalah Rp11.500 di wilayah perkotaan dan semi perkotaan dan Rp2.500 di wilayah perdesaan. Namun, informasi dari responden menunjukkan bahwa biaya rata-rata untuk sertipikat itu Rp13.204 dan biaya sertipikat yang kenyataannya dikeluarkan responden berkisar antara nol hingga Rp100.000 karena adanya biaya-biaya lainnya. Total rata-rata biaya sebesar Rp36.449 termasuk biaya lain-lain, lebih tinggi di wilayah perkotaan dan semi perkotaan daripada di wilayah perdesaan.
5. Mayoritas (94,7%) responden Peserta PAP mengatakan bahwa curahan waktu, tenaga, dan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan sertipikat melalui PAP adalah kecil dibandingkan dengan kegunaan dari sertipikat tersebut. Lebih dari separuh responden merasa bahwa sertipikat tersebut akan sangat bermanfaat, sementara 39% menyatakan bahwa biaya murah dan proses yang mudah merupakan manfaat. Sekitar 70% responden percaya bahwa mereka sekarang memiliki kepastian kepemilikan yang lebih besar dengan memegang sebuah sertipikat tanah yang mengakui hak kepemilikan mereka.
6. Mayoritas responden (89,7%) menyatakan tidak ada diskriminasi terhadap pemilik tanah perempuan selama proses PAP berlangsung. Meskipun demikian data survei menunjukkan kecenderungan yang kuat untuk mencantumkan nama suami pada tanah yang dibeli bersama oleh suami istri setelah menikah. Nama suami dicantumkan sebanyak 70,9% kasus, sementara nama istri hanya 16,9%, dan 3% nama suami dan istri. Kecenderungan ini semakin besar di wilayah perkotaan dibandingkan di wilayah

perdesaan. Alasan yang diberikan oleh mayoritas (86%) responden tentang kecenderungan ini adalah karena nama yang ditulis dalam sertipikat merupakan keputusan bersama antara suami dan istri. Akan tetapi para petugas BPN menyatakan bahwa mereka menggunakan nama yang tercantum dalam akte jual beli atau akte waris dalam menyiapkan sertipikat PAP untuk tanah yang dibeli.

7. Informasi dari informan kunci mengindikasikan bahwa terdapat WNI asal Tionghoa di wilayah survei PAP dan mereka diminta melengkapi syarat tambahan berupa surat bukti kewarganegaraan ketika menyerahkan aplikasi PAP.
8. Proporsi rata-rata jumlah persil tanah yang disertipikatkan melalui PAP pada semua kuintil pengeluaran rata-rata rumah tangga per kapita adalah lebih besar dari 90%. Hal ini mengindikasikan bahwa pendaftaran tanah sistematis menyentuh semua lapisan masyarakat.
9. Dengan perluasan pendaftaran tanah melalui PAP, terjadi peningkatan kredit rata-rata 12,8% dengan agunan sertipikat PAP. Peningkatan tertinggi terjadi di wilayah perdesaan (28,4%), diikuti wilayah semi-perkotaan (13,4%) dan perkotaan (2,5%). Analisis berdasarkan pengeluaran bulanan per kapita per rumah tangga menunjukkan pola kurva U dalam penggunaan sertipikat PAP untuk mendapatkan kredit. Dampak tertinggi ditemui diantara responden dalam Kuintil 1<sup>1</sup> (15,2%) dan tertinggi kedua pada Kuintil 5 (14,7%), sedangkan yang terendah pada Kuintil 3 (9%).
10. Dampak sertipikasi PAP terhadap peningkatan/perbaikan tanah diperkirakan mencapai sekitar 5,3%. Dampak tertinggi (12,3%) ditemui di wilayah perdesaan. Sebagai perbandingan, peningkatan/perbaikan tanah baik di wilayah perkotaan maupun semi perkotaan sekitar 3,5%. Kebanyakan peningkatan/perbaikan tanah tersebut berupa pembangunan dan perbaikan rumah, namun dalam beberapa kasus juga terjadi perubahan dalam pemanfaatan tanah, misalnya dari areal sawah menjadi rumah.
11. Sertipikasi tanah secara sistematis melalui PAP telah berdampak pada kenaikan 1,7% jumlah transaksi tanah di lokasi penelitian. Jenis tanah yang paling sering dijual adalah pekarangan/rumah diikuti oleh tanah non-irigasi.
12. Menurut persepsi responden, dampak sertipikat PAP terhadap nilai/harga tanah rata-rata mencapai 64,5%. Kenaikan tertinggi (133,2%) terjadi di wilayah perkotaan. Sementara itu di wilayah semi perkotaan 32,8% dan di perdesaan 64,6%.
13. Data survei memperlihatkan bahwa PAP menyebabkan PBB naik rata-rata 33,2%. Kenaikan tertinggi terjadi di wilayah perkotaan dan terendah di wilayah semi perkotaan. Di desa tidak ada peningkatan retribusi dan tidak ada pungutan baru karena adanya sertipikat PAP.
14. Ada dua aspek tambahan dari dampak lebih luas sertipikasi PAP menurut beberapa informan kunci. Pertama, pendirian kantor-kantor notaris PPAT baru di kota kecamatan-kecamatan dimana sertipikasi PAP dilaksanakan yang memberikan gambaran bahwa kini kebutuhan adanya jasa pelayanan notarial semakin meningkat. Kedua, terjadi penurunan pemasukan pendapatan kecamatan dan desa sejak transaksi tanah yang ditangani kepala desa/lurah dan camat semakin sedikit.
15. Salah satu dampak dari pelaksanaan PAP terhadap desa-desa dan kelurahan di sekitar wilayah pelaksanaan PAP adalah timbulnya kesadaran masyarakat yang lebih tinggi

---

<sup>1</sup> Kuintil 1= pengeluaran per kapita rumah tangga per bulan terendah dan Kuintil 5 = tertinggi.

mengenai manfaat sertipikasi. Namun, tidak ada indikasi bahwa PAP telah mendorong peningkatan pendaftaran tanah secara sporadic yang biayanya selalu sangat tinggi. Karena alasan tersebut banyak anggota masyarakat berusaha untuk membuat sistem pendaftaran tanah secara swadaya yang biayanya sedikit agak lebih mahal daripada jika melalui PAP, namun masih jauh lebih murah daripada jika melalui pendaftaran secara sporadis.

16. Sekitar 94% responden menyatakan bahwa biaya sertipikasi melalui PAP tidak membebani keuangan rumah tangga mereka. Sebagian besar (78,9%) merasa bahwa jika biaya sertipikasi harus dinaikkan, sebaiknya tidak lebih dari Rp50.000 atau total Rp90.000 bila telah termasuk biaya-biaya lainnya. Jumlah ini jauh lebih rendah daripada jumlah yang disebutkan oleh peserta kelompok kontrol yang akan melakukan sertipikasi swadaya dengan usulan biaya dari Rp150.000 sampai Rp350.000. Banyak yang merasa bahwa biaya sertipikasi seharusnya dikaitkan dengan luasnya persil tanah, sementara yang lain mengusulkan agar menetapkan biaya berdasarkan ukuran dan lokasi tanah, kedekatan dengan sarana transportasi, dan faktor-faktor lainnya.

# DAFTAR ISI

	Halaman
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Penelitian	1
1.3 Metodologi	2
II. KARAKTERISTIK SAMPEL	4
2.1 Karakteristik responden	4
2.1.1 Kategori responden	4
2.1.2 Pemilihan responden rumah tangga	4
2.1.3 Definisi responden	6
2.1.4 Lokasi responden rumah tangga	6
2.1.5 Karakteristik rumah tangga sampel	7
2.2 Karakteristik bidang tanah	9
2.2.1 Wilayah dan penggunaan tanah	9
2.2.2 Bidang tanah dengan sertipikat PAP	10
III. PROSES SERTIPIKASI PAP	13
3.1 Pemilihan lokasi PAP	13
3.2 Sosialisasi PAP	14
3.3 Pengelolaan proses PAP	17
3.4 Persyaratan dalam sertipikat PAP	17
3.5 Penanganan perselisihan	18
3.6 Biaya sertipikasi PAP	19
3.7 Waktu yang dibutuhkan dan kesalahan dalam sertipikat	21
3.8 Alasan tidak berpartisipasi dalam PAP	22
IV. DAMPAK SOSIAL DAN EKONOMI PAP	25
4.1 Manfaat Menurut Responden	25
4.1.1 Manfaat sertipikat PAP dibandingkan dengan biaya	26
4.1.2 Keamanan kepemilikan	26
4.1.3 Akses terhadap kredit	27
4.1.4 Peningkatan pajak dan iuran	31
4.2 Dampak sosial lainnya	32
4.2.1 Jender	32
4.2.2 Perbedaan antara kaya dan miskin	37
4.2.3 Partisipasi kelompok keturunan	38
V. DAMPAK SOSIAL EKONOMI YANG LEBIH LUAS DARI PAP	39
5.1 Investasi pada tanah	39
5.1.1 Peningkatan tanah	39
5.1.2 Perbaikan perumahan	40
5.1.3 Perbaikan tanah pertanian	40

5.2	Perubahan dalam pasar tanah	41
5.2.1	Dampak terhadap nilai tanah	41
5.2.2	Jual beli tanah	42
5.2.3	Minat menjual dan membeli tanah	43
5.2.4	Dampak terhadap tanah sekitar	45
5.2.5	Dampak lain	45
5.3	Peningkatan pendaftaran tanah sporadis	46
VI.	KESIMPULAN DAN IMPLIKASI PADA KEBIJAKAN LEBIH LANJUT	48
Annex 1.1	Pemilihan wilayah penelitian	50
Annex 1.2	Lokasi penelitian	51
Annex 1.3	Deskripsi wilayah penelitian	53
Annex 2.1	Satu contoh pemilihan responden rumah tangga	67

# 1 PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang

Proyek Administrasi Pertanahan Indonesia (PAP) dimaksudkan untuk mendukung program percepatan registrasi hak kepemilikan tanah, memberikan bantuan teknis serta bantuan lain bagi Badan Pertanahan Nasional (BPN). PAP juga merupakan suatu tinjauan administrasi tanah dalam konteks hukum dan kebijakan. Program pendaftaran tanah ini mencatat bidang tanah dan hak kepemilikan dalam Buku Tanah Nasional yang disimpan BPN serta Sertipikat Tanah bagi pemilik yang telah terdaftar.

Program ini melibatkan sertipikasi tanah secara sistematis dan dirancang untuk memberikan pelayanan yang lebih murah, lebih cepat, dan lebih sederhana dibandingkan program pendaftaran tanah sporadis yang dilakukan oleh BPN. Tujuan dari program ini adalah meningkatkan kepastian kepemilikan tanah, mengurangi konflik tanah, mendorong efisiensi pasar tanah, mempermudah akses ke kredit (sebagai kolateral), dan menyediakan insentif bagi investasi tanah jangka panjang dan tata guna tanah yang berkelanjutan. Produk utama dari PAP adalah sebuah buku daftar kepemilikan tanah dari kantor pertanahan pemerintah daerah (sebagai bagian dari Pendaftaran Tanah Nasional) dan sertipikat tanah yang diberikan kepada pemiliknya. Pada kebanyakan kasus, sertipikat ini merupakan hak milik, tetapi di Daerah Khusus Ibukota Jakarta sertipikat tersebut hanya berupa hak guna bangunan.

Saat ini, PAP telah berjalan selama enam tahun. Setelah proyek perintis dikerjakan dengan skala terbatas selama dua tahun, pada tahun 1996/1997 mulai dilaksanakan sertipikasi tanah secara sistematis dalam skala besar, dengan Jawa Barat sebagai fokusnya. Pada tahun-tahun berikutnya, pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan di Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, Daerah Istimewa (DI) Yogyakarta, dan Propinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, serta Jawa Timur. Pada tahun 1999 sertipikasi PAP diperluas ke wilayah-wilayah luar Jawa dengan proyek percontohan di wilayah perkotaan Palembang (Sumatra Selatan) dan Medan (Sumatra Utara).

Pada bulan September dan Oktober 1999, Bank Dunia melakukan *Social Assesment* terhadap program pendaftaran tanah PAP untuk memberi masukan penting bagi evaluasi jangka menengah dari proyek tersebut. *Social Assesment* menggunakan metodologi penelitian lapangan partisipatoris dengan menggali pendapat para penerima program sertipikasi tanah tentang pelaksanaan PAP dan dampak dari sertipikasi tersebut.<sup>2</sup>

Untuk memberikan masukan yang lebih banyak bagi Bank Dunia dan Pemerintah Indonesia, antara bulan Januari dan Mei 2002 dilakukan Evaluasi Dampak Sertipikasi Tanah secara Sistematis dalam kerangka PAP (IE-SLT) atas permintaan Kantor Bank Dunia, Jakarta. Laporan penelitian ini mendokumentasikan hasil-hasil temuan penelitian IE-SLT tersebut.

## 1.2 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian IE-SLT adalah untuk mengumpulkan dan menganalisa bukti lapangan dari dampak program pendaftaran tanah terhadap mereka yang menerima manfaat program ini, dengan mengukur perubahan-perubahan dari indikator-indikator tertentu. Tujuan umum dari IE-SLT adalah untuk (i) mengetahui dampak sosial dan ekonomi dari program sertipikasi tanah secara sistematis dalam kerangka PAP; (ii) menilai bagaimana proses pelaksanaan sertipikasi tanah sistematis telah mempengaruhi hasil; serta (iii) mempertimbangkan berbagai kesimpulan kebijakan dan implikasinya bagi pengembangan kebijakan selanjutnya.

---

<sup>2</sup> Hardjono, Joan (1999): *A Social Assessment of the Land Certificate Program, Indonesian Land Administration Project*, Kantor Bank Dunia, Jakarta.

IE-SLT memfokuskan pada pertanyaan-pertanyaan berikut:

- Di wilayah-wilayah dimana IE-SLT dilaksanakan, kelompok mana yang telah memperoleh manfaat dari program sertipikasi tanah dan kelompok mana yang tidak memperoleh manfaat? Bagaimana pemilihan wilayah mempengaruhi target program?
- Apa manfaat dan kerugian program sertipikasi tanah bagi mereka yang ikut serta dalam program? Apakah sertipikasi tanah secara sistematis telah meningkatkan kepastian kepemilikan tanah? Apakah program ini telah mengembangkan pasar tanah? Apakah program ini telah memberikan insentif bagi investasi tanah? Apakah program ini telah meningkatkan akses kepada kredit? Apakah program ini menyebabkan kenaikan biaya bagi pemilik tanah, seperti kenaikan biaya karena berbagai pajak dan pungutan?
- Apakah program ini memiliki dampak terhadap nilai tanah? Apa perbedaan menurut penerima manfaat, dengan membandingkan antara pemilik tanah yang miskin dan yang lebih kaya, antara pria dan perempuan?
- Apa dampak sosial dan ekonomi yang lebih besar dari PAP menurut *stakeholders* (pihak yang berkepentingan) yang tercakup dalam survei?
- Apa dampak PAP yang berbeda menurut gender, misalnya, bagaimana perempuan memperoleh manfaat dari program ini atau apakah mereka justru mengalami dampak negatif? Sejauh mana nama perempuan secara formal dimasukkan dalam sertipikat PAP? Apa yang terjadi dengan tanah yang diwarisi perempuan secara perorangan dari keluarga mereka? Apakah tanah tersebut tetap atas nama si perempuan ataukah dipindahkan ke nama suaminya?

### 1.3 Metodologi

Penelitian ini menggunakan survei kuantitatif disertai dengan wawancara mendalam. Dalam survei kuantitatif, kuisisioner digunakan dalam pengumpulan data, sementara wawancara mendalam menggunakan sebuah pedoman wawancara.

Tahap persiapan dari penelitian yang dimulai pada awal Januari 2002 membutuhkan waktu satu bulan. Persiapan ini mencakup pengujian data sekunder, diskusi, pembuatan kuisisioner dan pedoman wawancara, pemilihan kabupaten dan kota di mana penelitian akan dilakukan, perekrutan dan pelatihan peneliti lokal, dan pengujian metodologi di lapangan di sebuah wilayah perkotaan (Jakarta) dan sebuah wilayah perdesaan di Tangerang. Sebagai kegiatan pendahuluan sebelum survei dimulai, diadakan sebuah lokakarya yang melibatkan lembaga-lembaga terkait, yaitu BPN dan Bappenas maupun berbagai Ornop, untuk mendapatkan masukan yang lebih banyak.

Dengan menggunakan data dari BPN di Jakarta, tim peneliti IE-SLT memilih 14 kabupaten dan kota secara proporsional, didasarkan pada jumlah sertipikat PAP yang telah dikeluarkan dan tahun sertipikasi (lihat Annex 1.1). Kemudian kecamatan-kecamatan yang akan diteliti dipilih secara *purposive*. Dalam mengidentifikasi kecamatan-kecamatan tersebut, dibedakan atas wilayah perkotaan, perdesaan, dan wilayah yang dianggap semi perkotaan, yaitu wilayah yang dekat dengan batas area perkotaan tetapi masih mempertahankan banyak karakteristik wilayah perdesaan. Di wilayah kecamatan yang terpilih, dipilih secara *purposive* kelurahan dan desa<sup>3</sup> tertentu sebagai lokasi penelitian dengan menggunakan kriteria yang sama, yaitu kondisi perdesaan, semi perkotaan, dan perkotaan. Desa-desa yang tercakup dalam Social

---

<sup>3</sup> Kelurahan adalah unit pemerintahan di bawah suatu kecamatan di wilayah perkotaan, sementara desa adalah unit pemerintahan di bawah kecamatan di wilayah perdesaan.

Assessment 1999 sengaja tidak dipilih. Annex 1.2 menggambarkan lokasi penelitian secara rinci, sementara penjelasan dari tiap-tiap lokasi penelitian disajikan pada Annex 1.3.

Sekitar 1.596 KK responden rumah tangga, dimana 508 diantaranya merupakan kelompok kontrol, dipilih secara acak. Pada setiap wilayah dari 14 lokasi survei, masing-masing diwawancarai sekitar 112 rumah tangga. Responden yang diteliti adalah mereka yang memiliki tanah dan menerima sertipikat tanah dari PAP. Kelompok kontrol terdiri dari pemilik tanah yang sebenarnya layak untuk mendapatkan sertipikat tetapi tidak bisa mendapatkannya karena PAP tidak dilaksanakan di wilayah tersebut. Kelompok kontrol diambil dari wilayah permukiman tetangga yang, berdasarkan penilaian para pewawancara memiliki karakteristik yang mirip dengan karakteristik kelompok yang diteliti, dari segi demografi, ekonomi dan tata guna tanah. Tujuan dari kelompok kontrol adalah agar perubahan-perubahan karena PAP dalam hal-hal seperti nilai tanah bisa ditentukan dengan tepat.

Beberapa informan kunci juga diwawancarai di masing-masing wilayah. Para informan ini meliputi Kepala BPN tingkat kabupaten dan stafnya, pejabat setempat (bupati dan camat). Di tingkat masyarakat wawancara dilakukan terhadap lurah atau kepala desa dan stafnya, para kepala dusun, ketua RW dan RT (yang lama dan yang baru). Yang juga dimasukkan sebagai informan adalah para tokoh masyarakat, staf Ornop, pihak bank dan lembaga pemberi kredit lainnya.

SMERU membentuk 8 tim lapangan, masing-masing terdiri dari empat empat anggota dan satu supervisor yang terjun langsung ke lapangan melakukan pengumpulan data. Jumlah laki-laki dan perempuan pada setiap tim sama untuk memastikan mereka dapat mewawancarai responden, baik laki-laki maupun perempuan. Sekitar 32 enumerator setempat terlibat selama tiga minggu kerja lapangan.

## II. KARAKTERISTIK SAMPEL SURVEI

### 2.1 Karakteristik Responden

#### 2.1.1 Kategori responden

Survei ini mencakup 1.596 responden rumah tangga (pada laporan ini akan disebut sebagai “responden”), yang dibagi menjadi tiga kategori, yaitu:

1. Peserta PAP;
2. Bukan Peserta PAP, yaitu rumah tangga yang layak memperoleh kesempatan menerima PAP tetapi tidak ikut serta dalam PAP; dan
3. Kelompok Kontrol, yaitu rumah tangga yang tidak mempunyai kesempatan ikut serta dalam PAP.

Kategori pertama (1.004 responden) adalah rumah tangga yang tinggal di desa/kelurahan penelitian dimana paling tidak satu anggota rumah tangga mengajukan sertipikat PAP untuk sebuah bidang tanah di desa/kelurahan tersebut, baik yang masih dimiliki atau yang sudah dijual. Dalam laporan ini mereka disebut sebagai “Peserta PAP”.

Kategori kedua terdiri dari 84 rumah tangga yang tidak mengambil kesempatan mengajukan sertipikat tanah atau karena beberapa alasan gagal memperoleh sertipikat, meskipun program PAP dilaksanakan di wilayah mereka tinggal. Rumah tangga ini tidak mempunyai sertipikat tanah di desa/kelurahan penelitian, baik secara sporadis maupun melalui pendaftaran tanah lainnya seperti Prona. Mereka diwawancarai agar dapat diketahui alasan sebenarnya mengapa mereka yang dianggap patut mendapat sertipikat tanah tetapi tidak berpartisipasi dalam PAP. Pada laporan ini mereka disebut sebagai “Bukan Peserta PAP”.

Kategori ketiga, adalah “Kelompok Kontrol”, terdiri dari 508 rumah tangga yang tinggal di wilayah penelitian dan memiliki tanah (tanpa sertipikat apapun) tetapi tidak mempunyai kesempatan mengikuti program PAP karena desa/kelurahan (atau bagian tempat mereka tinggal) tidak diikutsertakan dalam rencana pelaksanaan PAP. Tujuan mengikutsertakan mereka adalah untuk dapat dibandingkan dengan Peserta PAP sehingga diperoleh dampak bersih sertipikat PAP terhadap berbagai indikator sosial ekonomi.

#### 2.1.2 Pemilihan responden rumah tangga

Setelah pemilihan wilayah penelitian selesai, kampung/dusun atau RW (sama statusnya dengan kampung/dusun) dan kemudian RT dimana rumah tangga akan dipilih ditentukan secara *purposive*. Di setiap wilayah penelitian (desa atau kelurahan) ditentukan paling tidak tiga dan tidak lebih dari lima kampung/dusun atau RW yang tersebar (lihat Annex 2.1). Kemudian dari masing-masing kampung/dusun atau RW dipilih dua atau tiga RT yang tidak berdekatan (lihat Annex 2.1).

Secara keseluruhan sebanyak 75 rumah tangga harus dipilih di setiap wilayah. Daftar Luas Ajudikasi, yaitu daftar bidang tanah yang telah diukur dan dicatat oleh kontraktor pengukur swasta, digunakan sebagai acuan pemilihan rumah tangga. Nama rumah tangga dipilih secara acak dari daftar tersebut, ditambah lima nama tambahan sebagai cadangan apabila rumah tangga terpilih tidak berada ditempat pada saat penelitian berlangsung.

Daftar ini semestinya tersedia di setiap desa, tetapi di beberapa wilayah tidak tersedia. Pada situasi seperti ini, sistem interval antar rumah diberlakukan (*systematic random sampling*). Sebagai contoh, bila enam responden rumah tangga harus dipilih dari 30 rumah tangga, maka

interval yang digunakan adalah lima, artinya setiap rumah yang terpaut lima hitungan (rumah) akan dipilih. Pada saat yang sama dipilih sebagian kecil rumah tangga yang tidak ikut serta dalam PAP, meskipun mereka telah ditawarkan kesempatan untuk berpartisipasi dalam PAP. Keberadaan rumah tangga ini dapat diketahui dengan bantuan ketua RT setempat.

Pada kasus responden rumah tangga yang masuk kategori kelompok kontrol, tidak ada daftar yang dapat digunakan dalam pemilihan karena menurut definisi, desa atau kelurahan kontrol berada di wilayah dimana program PAP tidak pernah dilaksanakan. Karena daftar dari penghuni tidak disediakan oleh aparat setempat, maka pemilihan rumah tangga pada kelompok kontrol dilakukan dengan *systematic random sampling* berdasarkan jarak rumah seperti yang dilakukan diatas. Rumah tangga yang tinggal di tanah negara tidak dimasukkan dalam pemilihan.

### 2.1.3 Definisi responden

Pada studi ini, responden didefinisikan sebagai rumah tangga yang dapat memberikan informasi tentang pelaksanaan PAP. Sementara itu anggota rumah tangga yang memberikan informasi untuk melengkapi kuisioner tidak selalu orang yang memiliki tanah. Ia merupakan anggota keluarga yang tinggal di rumah yang sama dengan kepala keluarga dan hampir di semua kasus (97,7%) mempunyai hubungan yang sangat dekat dengan kepala rumah tangga. Sebagian besar kasus (93,1%), anggota rumah tangga yang diwawancarai adalah kepala keluarga sendiri atau pasangannya (suami/istri). Secara rinci ditunjukkan dalam Tabel 2.1.

**Tabel 2.1 Mereka yang Diwawancara pada Survei**

Hubungan keluarga	Peserta PAP		Bukan Peserta		Kelompok Kontrol	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Kepala Keluarga (KK)	752	74,9	58	69,0	352	69,3
Pasangan KK	183	18,2	21	25,0	108	21,2
Anak laki-laki/perempuan	46	4,6	1	1,2	33	6,5
Menantu laki-laki/perempuan	6	0,6	2	2,4	4	0,8
Cucu laki-laki/perempuan	1	0,1	0	0	1	0,2
Orang tua/Mertua	7	0,7	2	2,4	7	1,4
Anggota keluarga lain	4	0,4	0	0	2	0,4
Orang lain	5	0,5	0	0	1	0,2
Jumlah Responden	1.004	100,0	84	100,0	508	100,0

Pada sebagian besar kasus, kepala keluarga adalah laki-laki. Meskipun demikian, terdapat beberapa kepala keluarga perempuan dimana suaminya telah meninggal atau tidak tinggal serumah karena bercerai atau berpisah (lihat Tabel 2.2). Tidak dijumpai kasus dimana kepala keluarga adalah perempuan yang memiliki suami.

**Tabel 2.2 Responden Survei Menurut Jender**

Kesertaan	Jumlah	Kepala Keluarga (%)		
		Laki-laki	Perempuan	Total
Peserta LAP	1.004	92,2	7,8	100,0
Bukan Peserta	84	86,9	13,1	100,0
Kelompok Kontrol	508	93,1	6,9	100,0
Total	1.596	92,2	7,8	100,0

**Table 2.3 Responden Survei Menurut Kabupaten dan Propinsi**

Kabupaten/Propinsi	Peserta PAP		Bukan Peserta		Kelompok Kontrol	
	No.	%	No.	%	No.	%
Jakarta Selatan	76	7,6	0	0	35	6,9
<b>Jakarta</b>	<b>76</b>	<b>7,6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>35</b>	<b>6,9</b>
Karawang	75	7,5	2	2,4	37	7,3
Bekasi	71	7,1	7	8,4	37	7,3
Tangerang	68	6,8	7	8,4	36	7,1
Bandung	75	7,5	0	0	35	6,9
Depok	76	7,6	0	0	35	6,9
<b>Jawa Barat</b>	<b>365</b>	<b>36,3</b>	<b>16</b>	<b>19,3</b>	<b>180</b>	<b>35,5</b>
Karanganyar	76	7,6	3	3,6	35	6,9
Pekalongan	60	6,0	14	16,9	36	7,1
Semarang	74	7,4	0	0	35	6,9
<b>Jawa Tengah</b>	<b>210</b>	<b>20,9</b>	<b>16</b>	<b>19,3</b>	<b>106</b>	<b>20,9</b>
Sleman	74	7,4	2	2,4	37	7,3
<b>Yogyakarta</b>	<b>74</b>	<b>7,4</b>	<b>2</b>	<b>2,4</b>	<b>37</b>	<b>7,3</b>
Malang	67	6,7	11	13,3	40	7,9
Gresik	75	7,5	2	2,4	37	7,3
<b>Jawa Timur</b>	<b>142</b>	<b>14,1</b>	<b>13</b>	<b>15,7</b>	<b>77</b>	<b>15,2</b>
Palembang	81	8,1	18	21,7	36	7,1
<b>Sumatra Selatan</b>	<b>81</b>	<b>8,1</b>	<b>18</b>	<b>21,7</b>	<b>36</b>	<b>7,1</b>
Medan	56	5,6	17	20,5	36	7,1
<b>Sumatra Utara</b>	<b>56</b>	<b>5,6</b>	<b>17</b>	<b>20,5</b>	<b>36</b>	<b>7,1</b>
<b>Total</b>	<b>1004</b>	<b>100</b>	<b>84</b>	<b>100</b>	<b>508</b>	<b>100</b>

#### 2.1.4 Lokasi responden rumah tangga

Table 2.3 menunjukkan distribusi 1,596 responden rumah tangga menurut kabupaten atau propinsi. Jawa Barat memiliki wilayah penelitian terbanyak (lima wilayah) dan responden rumah tangga (36,4%) karena seperti telah disebutkan sebelumnya, jumlah wilayah penelitian per propinsi yang terpilih adalah proporsional terhadap jumlah sertipikat PAP yang telah diterbitkan selama ini.

Tabel 2.4 menunjukkan distribusi responden rumah tangga menurut jenis wilayah dimana mereka tinggal. Pada studi ini, pembedaan wilayah juga dilakukan antara wilayah perkotaan, semi perkotaan, dan perdesaan, meskipun pemerintah dan Badan Pusat Statistik hanya membedakan antara perkotaan dan perdesaan. Sebagaimana dijelaskan pada Bab 1.3, semi perkotaan adalah wilayah yang dekat dengan batas administrasi kota tetapi masih memiliki karakteristik wilayah perdesaan. Karena pemilihan wilayah semi perkotaan didasarkan pada informasi yang diperoleh dari aparat kabupaten dan kecamatan, maka pemilihan wilayah ini dapat dikatakan agak subyektif. Meskipun demikian, penting untuk memasukkan wilayah semi perkotaan karena berdasarkan data BPN Jakarta jelas terlihat adanya kecenderungan pemilihan kegiatan PAP dikonsentrasikan di kecamatan dan desa pinggiran wilayah perkotaan. Hal ini sesuai dengan kriteria umum yang ditetapkan BPN sendiri dalam pemilihan wilayah pelaksanaan PAP, seperti didiskusikan dalam Bab 3.1 berikut ini.

**Tabel 2.4 Distribusi Responden Menurut Wilayah**

Tipe Wilayah	Peserta PAP		Bukan Peserta		Kelompok Kontrol		Rasio Kelompok Kontrol dengan Peserta PAP
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	%
Perkotaan	362	36,1	35	42,2	177	34,9	48,9
Semi Perkotaan	424	42,2	32	38,5	218	43,0	51,6
Perdesaan	218	21,7	16	19,3	112	22,1	51,8
Total	1004	100,0	84	100,0	508	100,0	50,7

**2.1.5 Karakteristik rumah tangga sampel**

Tabel 2.5 menyajikan informasi tentang responden rumah tangga dan kepala keluarga pada setiap kategori responden dan menunjukkan keberadaan ketiga kelompok yang dapat diperbandingkan.

Rumah tangga dalam kategori bukan peserta, yang memiliki kesempatan berpartisipasi dalam PAP tetapi tidak ikut serta, kelihatannya lebih miskin dalam beberapa hal. Kelompok ini mempunyai pengeluaran rata-rata terendah dan memiliki ukuran rumah tangga yang terbesar. Pada saat yang sama, kepala keluarganya lebih banyak perempuan dibandingkan dua kelompok lainnya dan mengenyam pendidikan yang paling rendah. Sementara itu di semua kelompok, mereka yang bekerja di sektor pertanian tidak berbeda jumlahnya dengan mereka yang bekerja di sektor jasa, tetapi kelompok bukan peserta yang bekerja di sektor perdagangan jelas mempunyai porsi yang lebih besar.

**Tabel 2.5 Karakteristik Rumah Tangga Sampel**

	Peserta PAP	Bukan Peserta	Kelompok Kontrol
Rata-rata Besar Rumah Tangga (orang)	4,9	5,0	4,9
Pengeluaran rumah tangga per kapita rata-rata per bulan (Rp)	159.995 (116.194)	130.907 (96.104)	134.251 (89.929)
Umur rata-rata Kepala Keluarga (tahun)	49,3	49,3	48,9
<u>Informasi tentang Kepala Keluarga</u>	%	%	%
Proporsi Kepala Keluarga			
- perempuan	7,8	13,1	6,9
- dengan pendidikan SD atau kurang	54,6	67,9	61,8
- dengan pendidikan SLTP	14,4	9,5	15,9
- dengan pendidikan SMU	23,7	16,7	17,7
- dengan pendidikan sarjana	7,3	6,0	4,5
- bekerja di:			
pertanian	20,2	22,6	23,0
industri	8,7	3,6	7,5
perdagangan	19,0	28,6	19,5
jasa	39,3	35,7	38,6
sektor lain	12,8	9,5	11,4
Jumlah rumah tangga sampel	1.004	84	508

Catatan: Angka dalam kurung menunjukkan standar deviasi.

Tabel 2.6 dibawah menunjukkan keadaan perumahan, fasilitas, dan kepemilikan rumah tangga diantara ketiga kategori responden.

Meskipun rumah tangga bukan peserta memiliki luas lantai rumah yang paling besar, kelompok ini kualitas rumahnya jelas tergolong paling jelek apabila bahan untuk atap, tembok, dan lantainya digunakan sebagai indikator. Sementara listrik tersedia di semua responden rumah tangga, hanya sedikit di atas 25% dari rumah tangga bukan peserta yang tidak menggunakan gas dan minyak tanah sebagai bahan bakar untuk memasak. Hal ini mengindikasikan bahwa mereka menggunakan kayu, yang umumnya lebih murah. Kenyataan bahwa hanya 62% dari rumah tangga ini yang mempunyai akses terhadap air yang relatif memadai untuk mandi barangkali menjelaskan mengapa kelompok ini memiliki persentase yang tinggi dalam menggunakan air minum dari botol atau PAM. Apabila kita tertarik melihat kondisi mereka berdasarkan barang yang dimiliki oleh rumah tangga yang bersangkutan, rumah tangga dalam kelompok ini juga berada di bawah kelompok lain untuk setiap indikator tersebut. Pada saat yang sama, responden pada kategori ini mempunyai rata-rata jumlah tanah terkecil dengan luas total rata-rata juga terkecil.

Tidak ada alasan untuk mengatakan rumah tangga ini sebagai “miskin relatif” karena mereka tidak dipilih secara *purposive*. Mereka tinggal di wilayah dimana program PAP dilaksanakan. Hal ini berarti tidak ada pembedaan wilayah, tidak seperti pada kelompok rumah tangga kontrol yang tinggal di wilayah terpisah dari penerima manfaat PAP. Oleh karena itu ada kemungkinan indikator-indikator tersebut, yang mengarah pada ketidakberuntungan secara ekonomi, memberikan petunjuk tentang sesuatu hal pada rumah tangga yang tidak berpartisipasi dalam PAP.

**Tabel 2.6 Aset Perumahan dan Rumah Tangga**

	Peserta	Bukan Peserta	Kelompok Kontrol
Luas lantai rata-rata (m <sup>2</sup> )	104,0 (84,3)	107,2 (107,9)	93,5 (66,2)
Proporsi rumah dengan:	%	%	%
- atap rumah	85,6	72,6	82,7
- tembok	86,6	72,6	83,1
- lantai keramik	62,3	36,9	56,3
- listrik	99,3	100,0	99,4
- kompor gas atau minyak	80,0	73,8	78,7
- air minum dalam botol	32,8	41,7	20,5
- air sumur / PAM untuk mandi	75,4	61,9	62,8
Proporsi rumah tangga yang memiliki			
- radio dan/atau tape perekam	78,5	67,9	79,5
- video, CD, VCD dan/atau LCD	34,1	26,2	31,9
- telephone (termasuk HP))	27,2	13,1	23,0
- mesin pendingin	35,9	26,2	30,5
- sepeda motor	42,8	26,2	36,4
- mobil	7,9	4,8	6,1
Kepemilikan tanah:			
- Rata-rata jumlah bidang tanah	1,7	1,4	1,5
- Rata-rata luas tanah (m <sup>2</sup> )	1.381 (4.119)	1.255 (2.928)	1.525 (4.242)
<b>Jumlah Rumah Tangga Sampel</b>	<b>1,004</b>	<b>84</b>	<b>508</b>

Catatan: Data dalam kurung menunjukkan standar deviasi.

## 2.2 Karakteristik bidang tanah

### 2.2.1 Luas tanah dan penggunaannya

Pendaftaran tanah melalui PAP didasarkan pada bidang tanah yang dimiliki masing-masing orang. Hal ini dicerminkan pada Tabel 2.7 yang menunjukkan rata-rata jumlah dan ukuran semua bidang tanah yang dimiliki responden, termasuk bidang yang tidak bersertipikat. Data pada tabel tersebut termasuk tanah yang dimiliki responden yang berlokasi di wilayah lain dari tempat ia tinggal, baik wilayah yang mendapat program PAP ataupun tidak. Karena beberapa responden rumah tangga di ketiga kategori memiliki lebih dari satu bidang tanah, maka jumlah bidang tanah melebihi jumlah responden rumah tangga. Pada pelaksanaan pendaftaran tanah, bidang tanah yang tidak sehampanan tetapi dimiliki oleh pemilik yang sama diberlakukan sebagai bidang tanah yang berbeda, dan akan mendapat sertipikat yang terpisah. Perbedaan antar propinsi menunjukkan perbedaan antar wilayah (perkotaan, semi-perkotaan, dan perdesaan) dimana survei dilakukan.

**Tabel 2.7 Rata-rata Jumlah dan Ukuran Bidang Tanah Per Responden Menurut Propinsi**

Propinsi	Peserta PAP (n=1004)		Bukan Peserta (n=84)		Kelompok Kontrol (n=508)	
	Rata-rata Jumlah Bidang Tanah	Rata-rata Luas Bidang Tanah (m <sup>2</sup> )	Rata-rata Jumlah Bidang Tanah	Rata-rata Luas Bidang Tanah (m <sup>2</sup> )	Rata-rata Jumlah Bidang Tanah	Rata-rata Luas Bidang Tanah (m <sup>2</sup> )
Jakarta	1,4	365,0	-	-	1,4	513,1
Java Barat	1,7	1.332,1	1,6	1.810,1	1,8	2.184,8
Java Tengah	1,9	1.886,6	1,5	1.661,7	1,4	973,8
Yogyakarta	2,9	2.217,2	5,0	7.202,5	2,0	1.695,9
Java Timur	1,6	1.967,0	1,6	1.971,6	1,6	2.512,7
Sumatra Selatan	1,2	275,1	1,0	123,4	1,0	141,3
Sumatra Utara	1,3	218,5	1,1	236,0	1,0	211,8
<b>Total</b>	<b>1,7</b>	<b>1.382,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1.255,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1.520,0</b>

Rata-rata jumlah dan luas bidang tanah yang kecil yang dicatat dari seluruh kelompok di Sumatera Selatan dan Sumatera Utara menjelaskan kenyataan bahwa PAP telah dilaksanakan di wilayah perkotaan (kelurahan) yang relatif padat di ibukota propinsi. Ketiadaan rumah tangga bukan peserta di Jakarta pada Tabel 2.7 menunjukkan bahwa di kedua wilayah survei PAP di propinsi ini, semua yang diwawancarai mempunyai sertipikat PAP.

Tabel 2.8 menunjukkan rata-rata jumlah dan luas bidang tanah menurut wilayah dan penggunaannya. Seperti dapat diduga, hampir semua bidang tanah di perkotaan digunakan sebagai pekarangan, yaitu tanah yang di atasnya dibangun rumah. Sangat sedikit bidang tanah yang digunakan untuk pertanian atau lainnya. Apabila pada tabel tersebut terlihat ada "penggunaan lain", berarti digunakan untuk perikanan dalam bentuk tambak di daerah pantai atau di pekarangan. Responden di wilayah semi perkotaan mempunyai sedikit lebih banyak bidang tanah dalam bentuk pekarangan rumah dibandingkan di wilayah perkotaan dan perdesaan (1,4 dibandingkan 1,2 dan 1,23 secara berurutan). Sementara itu rata-rata luas tanah (975,2 m<sup>2</sup>) lebih luas dibandingkan luas tanah di wilayah perkotaan (229,1 m<sup>2</sup>) dan perdesaan (751,6 m<sup>2</sup>). Beberapa dari tanah pekarangan ini kemungkinan digunakan untuk usaha kecil-kecilan seperti bengkel sepeda atau bengkel sepeda motor.

Beberapa responden di wilayah semi perkotaan memiliki sawah dan tanah untuk pertanian, tetapi responden di wilayah perdesaan memiliki tanah pertanian yang paling banyak, meskipun jumlah bidang tanahnya (1,98 per responden) tidak lebih besar dari rata-rata di wilayah semi perkotaan (1,97). Walaupun demikian, jumlah total rata-rata tanah pertanian yang dimiliki responden di wilayah perdesaan lebih besar daripada responden di wilayah semi perkotaan. Angka ini mencerminkan kenyataan bahwa masih ada tanah pertanian, baik beririgasi ataupun tidak, di wilayah semi-perkotaan, sementara di wilayah perdesaan jumlah dan luas bidang tanah tidak begitu besar. Memperhatikan kepemilikan tanah di hampir semua wilayah perdesaan belakangan ini, luas setiap bidang tanah sepertinya relatif kecil.

**Tabel 2.8 Rata-rata Jumlah dan Luas Bidang Tanah per Responden Menurut Wilayah dan Penggunaannya**

Jenis Wilayah dan Penggunaan Tanah	Peserta PAP (n=1004)		Bukan Peserta (n=84)		Kelompok Kontrol (n=508)	
	Rata-rata Jumlah Bidang Tanah	Rata-rata Luas Bidang Tanah (m <sup>2</sup> )	Rata-rata Jumlah Bidang Tanah	Rata-rata Luas Bidang Tanah (m <sup>2</sup> )	Rata-rata Jumlah Bidang Tanah	Rata-rata Luas Bidang Tanah (m <sup>2</sup> )
<b>Perkotaan</b>						
- perumahan	1,20	229,1	1,06	178,1	1,05	197,1
- persawahan	0,01	8,6	-	-	0,01	1,1
- pertanian tanpa irigasi	0,03	12,2	-	-	0,02	9,6
- lain-lain	0,05	12,7	-	-	0,03	5,2
<b>Semi Perkotaan</b>						
- perumahan	1,40	975,2	1,31	1.013,3	1,20	688,3
- persawahan	0,38	626,1	0,28	532,9	0,35	612,9
- pertanian tanpa irigasi	0,13	100,3	0,03	15,6	0,13	221,4
- lain-lain	0,06	119,0	-	-	0,07	423,9
<b>Perdesaan</b>						
- perumahan	1,23	751,6	1,12	805,3	1,13	708,7
- persawahan	0,39	867,5	0,24	760,0	0,38	1.528,9
- pertanian tanpa irigasi	0,34	758,6	0,47	1.331,4	0,24	533,0
- lain-lain	0,02	6,3	-	-	0,01	1,7
Total	1,73	1.382,5	1,4	1.255,4	1,5	1.520,0

### 2.2.2 Bidang tanah dengan sertipikat PAP

Tabel 2.9 menyajikan secara rinci bidang tanah yang memiliki sertipikat PAP. Beberapa dari 1.004 responden mempunyai lebih dari satu bidang tanah, tetapi sebagian bidang tanah tersebut berada di wilayah pelaksanaan PAP sedangkan sebagian lain tidak tercatat dengan baik sehingga tidak mendapatkan sertipikat PAP. Hal ini menjelaskan mengapa angka bidang tanah yang bersertipikat lebih kecil daripada jumlah keseluruhan bidang tanah. Rata-rata tertinggi jumlah keseluruhan bidang tanah dan luas bidang tanah terdapat di DI Yogyakarta, begitu pula jumlah sertipikat PAP.

**Tabel 2.9 Rata-rata Jumlah dan Luas Bidang Tanah yang memiliki Sertipikat PAP  
(n = 1004)**

Propinsi	Jumlah Bidang Tanah		Bidang Tanah dengan Sertipikat PAP		Rasio Sertipikat terhadap Jumlah Bidang Tanah	
	Rata-rata Jumlah Bidang Tanah	Rata-rata Luas Bidang Tanah (m <sup>2</sup> )	Rata-rata Jumlah Bidang Tanah	Rata-rata Luas Bidang Tanah (m <sup>2</sup> )	Jumlah Bidang Tanah (%)	Rata-rata Luas Bidang Tanah (%)
Jakarta	1,41	365,0	1,33	343,9	94,4	94,2
Jawa Barat	1,66	1.332,1	1,49	1.092,6	89,8	82,0
Jawa Tengah	1,95	1.886,6	1,71	1.649,8	88,0	87,4
DI Yogyakarta	2,86	2.217,2	2,54	1.882,6	88,7	84,9
Jawa Timur	1,64	1.967,0	1,41	958,0	85,8	48,7
Sumatera Selatan	1,19	275,1	1,06	244,2	89,6	88,8
Sumatera Utara	1,27	218,5	1,14	193,7	90,1	88,7
<b>Total</b>	<b>1,73</b>	<b>1.382,5</b>	<b>1,63</b>	<b>1.233,6</b>	<b>94,4</b>	<b>89,2</b>

**Tabel 2.10 Rata-rata Jumlah dan Luas Bidang Tanah yang Memiliki Sertipikat PAP  
Menurut Wilayah dan Penggunaan Tanah (n = 1004)**

Jenis Wilayah dan Penggunaan Tanah	Jumlah Bidang Tanah		Bidang Tanah dengan Sertipikat PAP		Rasio Sertipikat terhadap Jumlah Bidang Tanah	
	Rata-rata Jumlah Bidang Tanah	Rata-rata Luas Bidang Tanah (m <sup>2</sup> )	Rata-rata Jumlah Bidang Tanah	Rata-rata Luas Bidang Tanah (m <sup>2</sup> )	Jumlah Bidang Tanah (%)	Rata-rata Luas Bidang Tanah (%)
<b>Perkotaan</b>						
- pekarangan/perumahan	1,20	229,1	1,14	217,8	95,2	95,1
- persawahan	0,01	8,6	0,00	0,0	00,0	00,0
- pertanian tanpa irigasi	0,03	12,2	0,02	8,6	63,6	70,6
- lain-lain	0,05	12,7	0,02	6,0	41,2	46,8
Subtotal	<b>1,28</b>	<b>262,6</b>	<b>1,18</b>	<b>232,4</b>	<b>91,8</b>	<b>88,5</b>
<b>Semi Perkotaan</b>						
- pekarangan/perumahan	1,40	975,2	1,30	855,2	92,6	87,7
- persawahan	0,38	626,1	0,25	355,1	66,9	56,7
- pertanian tanpa irigasi	0,13	100,3	0,09	79,7	75,5	79,5
- lain-lain	0,06	119,0	0,05	20,0	76,6	16,8
Subtotal	<b>1,96</b>	<b>1.820,6</b>	<b>1,69</b>	<b>1.310,0</b>	<b>86,1</b>	<b>71,9</b>
<b>Perdesaan</b>						
- pekarangan/perumahan	1,23	751,6	1,17	670,9	95,5	89,3
- persawahan	0,39	867,5	0,33	652,6	82,6	75,2
- pertanian tanpa irigasi	0,34	758,6	0,31	682,7	91,9	90,0
- lain-lain	0,02	6,3	0,01	2,1	40,0	33,7
Subtotal	<b>1,99</b>	<b>2.384,0</b>	<b>1,82</b>	<b>2.008,3</b>	<b>91,7</b>	<b>84,2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,73</b>	<b>1.382,5</b>	<b>1,63</b>	<b>1.233,6</b>	<b>94,5</b>	<b>89,2</b>

Data yang ditunjukkan pada Tabel 2.10 menyatakan bahwa ketika sertipikat PAP sedang dilaksanakan, perbedaan dilakukan menurut penggunaannya, dan lebih ditekankan pada tanah pekarangan/perumahan daripada tanah pertanian. Hal ini sesuai dengan pendapat beberapa informan kunci yang menyatakan bahwa pemilihan wilayah PAP cenderung berdasarkan tanah pekarangan/permukiman karena adanya batasan sekitar 5.000 sertipikat yang tersedia di setiap lokasi target (kelurahan atau desa).

### III. PROSES SERTIPIKASI PAP

#### 3.1 Pemilihan lokasi PAP

Menurut informasi kunci dari Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota dan propinsi, pemilihan kecamatan dan desa/kelurahan dimana program sertipikasi tanah dilaksanakan ditentukan oleh Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten dan kota. Daftar lokasi yang dipilih kemudian disampaikan kepada Kantor Pertanahan di tingkat propinsi yang selanjutnya akan mengirimkan daftar tersebut ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Jakarta. Surat Keputusan untuk memutuskan lokasi tersebut diterbitkan di Jakarta dan dikirim kembali ke tingkat propinsi.

Dalam memutuskan pilihan lokasi tersebut, Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota umumnya menggunakan kebijakan/petunjuk BPN. Petunjuk pelaksanaan yang disiapkan di tingkat nasional berisi daftar area yang menjadi prioritas. Area tersebut meliputi:

- jumlah bidang tanah yang telah bersertipikat melalui pendaftaran sporadis atau program pendaftaran tanah lainnya, seperti Prona, tidak melebihi 30% dari perkiraan jumlah bidang tanah yang ada;
- merupakan daerah pengembangan perkotaan yang tingkat pembangunannya tinggi;
- terjadi banyak jual-beli tanah melalui kepala desa/lurah atau notaris;
- letak tanah yang belum bersertipikat tidak terpencar-pencar;
- mayoritas penduduk adalah keluarga miskin;
- tersedia peta dasar desa/kelurahan; dan
- tersedia titik kontrol dalam sistem proyeksi nasional yang telah ada.

Persyaratan lokal kadang-kadang ditambahkan dalam pemilihan lokasi PAP. Terdapat variasi yang luas dalam kriteria lokal ini, tetapi biasanya wilayah yang tidak mempunyai masalah perselisihan (konflik) tanah yang menonjol di dalam masyarakat atau antara masyarakat dengan lembaga pemerintah lain. Secara khusus, wilayah dimana terdapat tanah negara dihindari untuk dipilih.

BPN Pusat di Jakarta biasanya menyetujui lokasi yang dipilih tingkat kabupaten/kota. Hanya sedikit kasus yang ditemui selama wawancara mendalam menunjukkan adanya perubahan lokasi yang telah disetujui di semua tingkat. Dalam jumlah terbatas terdapat kasus dimana Pemda di tingkat propinsi atau kabupaten/kota meminta kecamatan dan desa tertentu dimasukkan dalam program pendaftaran tanah dengan alasan tertentu. Hal ini terjadi, misalnya, di sejumlah tempat pada waktu menjelang pemilihan umum. Di tempat lain, lurah/kepala desa melakukan pendekatan terlebih dahulu kepada kantor pertanahan di tingkat kabupaten/kota agar desa/kelurahannya dimasukkan dalam program PAP. Meskipun demikian, hal sebaliknya terjadi di beberapa tempat. Di suatu desa yang terpilih sebagai wilayah kontrol pada survei ini, aparat setempat mempunyai permintaan khusus agar desa mereka tidak dimasukkan dalam program PAP karena akan berakibat negatif terhadap pemasukan desa yang diperoleh dari transaksi tanah.

Survei menemukan bahwa prioritas lokasi PAP yang ditentukan oleh BPN secara umum telah diikuti oleh semua wilayah yang menjadi lokasi penelitian. Secara keseluruhan, wilayah semi perkotaan lebih dipilih dengan alasan bahwa urbanisasi telah mengubah kebutuhan masyarakat setempat tentang keamanan kepemilikan tanah yang dapat disediakan oleh sertipikat tanah. Desa yang berdekatan dengan wilayah pariwisata juga merupakan wilayah yang terpilih untuk PAP karena kelihatannya jumlah penduduk dan kegiatan ekonominya berkembang.

Di wilayah tersebut diatas, sangat jelas terlihat bahwa lokasi PAP bias terhadap rumah tangga yang tidak beruntung (miskin). Pengambil keputusan di Kantor Pertanahan merasa bahwa mereka yang secara ekonomis lebih kuat posisinya dapat membiayai pendaftaran tanah melalui sistem sporadis. Sekalipun demikian, biasanya terdapat pemahaman yang sangat baik diantara pemilik tanah yang secara ekonomis lebih mampu mengenai pentingnya memiliki sertipikat. Sebaliknya, masyarakat dengan pendapatan rendah biasanya gamang terhadap biaya sertipikat melalui sistem sporadis, dan sering tidak mengetahui kemana harus mengurus pendaftaran tanah. Kebanyakan desa/kelurahan yang menjadi lokasi PAP, termasuk wilayah penelitian, di Kecamatan Karangpandan (Jawa Tengah), sebagai contoh, telah dimasukkan ke dalam program pemerintah IDT. Karena kondisi pemilik tanah yang miskin, tanah tersebut tidak pernah didaftarkan di Kantor Pertanahan. Pada saat yang sama, tingkat pendidikan di desa/kelurahan ini sangat rendah dan pemahaman tentang nilai tanah bersertipikat sangat terbatas.

### **3.2. Sosialisasi PAP**

Informasi dari responden menunjukkan bahwa sosialisasi PAP mengikuti pola yang sama di semua wilayah dan dilakukan dalam dua tingkat, yaitu di tingkat aparat desa/kelurahan dan di tingkat RT atau kampung. Di tingkat desa/kelurahan, Tim Ajudikasi biasanya menyelenggarakan paling tidak satu kali pertemuan, dimana aparat desa/kelurahan, kepala dusun, RW dan RT, anggota Lembaga Masyarakat Desa (LMD), tokoh masyarakat, dan pemuka agama diundang. Penyampaian informasi kepada penerima manfaat dilakukan di tingkat RT. Sebagai tambahan atas pertemuan formal tersebut, hampir semua ketua RT mengadakan sosialisasi khusus dengan cara melakukan kunjungan kepada calon peserta ke rumah masing-masing jika mereka tidak dapat hadir pada pertemuan tersebut. Pada saat yang sama, informasi tentang LAP disampaikan dari mulut ke mulut, dan diulangi pada setiap pertemuan warga, seperti pada waktu sholat Jum'at dan pengajian. Oleh karena itu, hampir semua anggota masyarakat telah mengetahui PAP sebelum pelaksanaannya dimulai.

Hasil survei merekam sumber-sumber informasi PAP bagi responden di wilayah perkotaan, semi-perkotaan, dan perdesaan. Peranan yang besar dalam sosialisasi dari aparat desa di tingkat masyarakat, yang justru tidak mendapat upah, khususnya ketua RT, ditunjukkan pada Tabel 3.1. Lebih dari 90% responden menyatakan bahwa mereka menerima informasi yang memadai tentang persyaratan yang harus dipenuhi. Meskipun demikian, hanya setengah dari responden mendapatkan informasi dari pertemuan formal (Tabel 3.2). Informasi juga disampaikan secara informal dari mulut ke mulut melalui percakapan dengan teman dan tetangga. Brosur, spanduk, dan pengumuman tercetak lain memainkan peran yang sangat kecil dalam menyampaikan informasi karena biasanya pengumuman ini dipasang di kantor kepala desa/kelurahan, sehingga hanya masyarakat yang mempunyai keperluan tertentu dan mendatangi kantor desa/kelurahan yang dapat melihat pengumuman tersebut. Ketika pertemuan diadakan, tampak jelas bahwa bahwa kepala rumah tangga (laki-laki, 93,4% kasus) yang diundang. Hanya dalam jumlah kecil pasangan (suami-istri) yang diundang, tetapi hanya sedikit yang hadir dibandingkan dengan yang diundang.

Meskipun banyak anggota masyarakat telah mengetahui PAP sebelum pelaksanaan dimulai, beberapa responden di Bandung, Bekasi, Tangerang, dan Malang menyatakan bahwa mereka baru mengetahui PAP ketika petugas pengukur datang untuk melakukan pengukuran terhadap tanah mereka. Alasan yang dikemukakan adalah mereka tidak berada ditempat ketika sosialisasi dilakukan atau mereka tinggal di daerah terpencil. Di Tangerang dan Palembang, beberapa anggota masyarakat menyatakan bahwa mereka tidak hadir pada pertemuan sosialisasi karena mereka ragu-ragu program sertifikasi akan dilaksanakan karena informasi mengenai program sangat tidak jelas. Meskipun demikian, diantara mereka yang bukan peserta di perkotaan yang memiliki kesempatan untuk menjadi peserta, dalam proporsi

yang tinggi (42,9%) mendengar PAP hanya dari saudara, teman, atau tetangga. Hal ini menunjukkan sangat lemahnya informasi sehingga mereka tidak menjadi peserta.

Pelaksanaan sosialisasi juga dipengaruhi oleh target jumlah sertipikat yang akan diterbitkan dan ditetapkan oleh BPN di tingkat pusat dan kabupaten/kota. Beberapa responden di Pekalongan menyatakan bahwa sosialisasi oleh aparat desa/kelurahan sangat terbatas karena jumlah sertipikat yang tersedia lebih sedikit dari jumlah kebutuhan sertipikat dalam satu desa/kelurahan. Hal ini dilakukan untuk menghindari ketidakpuasan atau “serbuan” masyarakat. Di sisi lain, jika jumlah sertipikat melebihi permintaan/kebutuhan maka sosialisasi ditekankan pada pencapaian target yang telah ditetapkan, dan penyampaian informasi lebih luas bahkan membantu calon peserta untuk menyediakan dokumen yang disyaratkan.

Di beberapa desa di kabupaten tertentu, khususnya Karanganyar dan Sleman, panitia khusus dibentuk di tingkat dusun/kampung, terdiri dari kepala dusun/kampung, ketua RW/RT, dan beberapa anggota masyarakat. Tugas setiap panitia adalah menyediakan informasi, mengumpulkan dokumen yang diserahkan calon peserta dan mengecek apakah dokumen persyaratan tersebut lengkap. Panitia kemudian menyerahkan dokumen kepada “*base camp*” Tim Ajudikasi. Di banyak tempat dimana terdapat panitia khusus, anggota panitia juga mengawasi pelaksanaan pemberian tanda batas pada setiap bidang tanah calon peserta dengan tujuan untuk mencegah adanya salah pengertian atau perselisihan selama pemetaan. Hal ini berarti bahwa sebelumnya mereka telah meratifikasi batas. Meskipun demikian informasi survei pada tahap ini tidak sepenuhnya jelas karena responden sangat sulit membedakan antara panitia khusus dan RW, RT, atau staf dusun/kampung yang biasanya.

**Tabel 3.1 Sumber Informasi tentang PAP berdasarkan Wilayah**

Sumber informasi*	Perkotaan		Perdesaan		Semi Perkotaan	
	Peserta PAP	Bukan Peserta	Peserta PAP	Bukan Peserta	Peserta PAP	Bukan Peserta
	%		%		%	
Pengurus RT	72,7	37,1	55,9	40,6	43,6	41,2
Pengurus RW	29,8	14,3	12,0	6,3	13,3	0,0
Kepala dusun/kampung	0,6	0,0	23,3	37,5	47,7	35,3
Kepala desa/lurah	11,3	11,4	21,0	3,1	21,6	5,9
Saudara/teman/tetangga	8,3	42,9	9,7	25,0	14,2	23,5
Orang lain	8,8	11,4	11,8	3,1	5,5	5,9
Jumlah responden	362	35	424	32	218	17

\* Catatan: Jawaban ganda diperbolehkan.

**Tabel 3.2 Sarana Memperoleh Informasi tentang PAP Berdasarkan Wilayah**

Means of Information*	Perkotaan		Perdesaan		Semi Perkotaan		Total	
	Peserta PAP	Bukan Peserta	Peserta PAP	Bukan Peserta	Peserta PAP	Bukan Peserta	Peserta PAP	Bukan Peserta
	%		%		%		%	
Pertemuan formal	59,7	8,6	58,5	25,0	48,2	35,3	56,7	20,3
Informal: melalui masyarakat	47,5	82,9	42,7	53,1	42,2	64,7	44,3	67,9
Pengumuman tertulis	9,4	2,9	12,0	9,4	5,5	5,9	9,7	6,0
Sumber lain	12,4	0,0	17,5	18,8	22,0	5,9	16,6	8,4
Jumlah responden	362	35	424	32	218	17	1004	84

\* Catatan: Jawaban ganda diperbolehkan.

### 3.3. Pengelolaan Proses PAP

Seperti halnya dalam pelaksanaan sosialisasi PAP, ketua RT adalah tokoh yang sangat berperan dalam pengorganisasian pelaksanaan PAP di lapangan, khususnya di wilayah perkotaan dan semi perkotaan (lihat Tabel 3.3). Sebagai konsekuensinya, masyarakat cenderung menilai ketua RT di lingkungan masing-masing sebagai “perantara” dalam berkomunikasi dengan Tim Ajudikasi. Penanganan aplikasi biasanya dilakukan secara kolektif, artinya masyarakat menyerahkan dokumen persyaratan kepada ketua RT. Setelah ketua RT melakukan pengecekan terhadap dokumen tersebut dan mengurus persyaratan pendukung yang disediakan desa/kelurahan serta yakin telah sesuai dengan permintaan, maka ketua RT menyerahkan dokumen tersebut kepada Tim Adjudikasi. Bagi mereka yang tidak menyerahkan dokumen kepada ketua RT dapat langsung menyerahkan dokumennya kepada Tim Ajudikasi. Responden umumnya harus berulang kali datang ke rumah ketua RT hingga persyaratan dokumen lengkap. Sementara itu, peran dari aparat desa biasanya berkaitan dengan penyediaan pernyataan tertulis apabila ada dokumen (yang merupakan persyaratan) hilang atau tidak ditemukan, memverifikasi salinan (foto copy) dokumen dan menerbitkan kartu identifikasi (kartu penduduk) apabila diperlukan.

**Tabel 3.3 Koordinator Pengurusan Sertipikat PAP Secara Kolektif**

Koordinator	Wilayah		
	Perkotaan	Semi perkotaan	Perdesaan
<b>Ketua RT</b>	<b>76,3%</b>	<b>72,4%</b>	<b>35,2%</b>
Ketua RW	19,8%	8,3%	4,4%
Kepala Dusun*	1,9%	10,9%	56,0%
Kep. Desa/Lurah	-	4,7%	-
Lainnya	1,9%	3,6%	4,4%

Catatan: Di kelurahan di wilayah perkotaan tidak terdapat dusun, sebagai penggantinya adalah RW.

### 3.4 Persyaratan untuk memperoleh PAP

Secara umum, temuan survei menunjukkan tidak ada bukti bahwa persyaratan aplikasi PAP lebih memilih atau tidak menguntungkan kelompok tertentu di masyarakat. Dokumen utama yang diperlukan calon peserta terdiri dari bukti kepemilikan tanah dalam bentuk surat tanah tradisional (Letter C atau *Girik*) atau surat jual beli dan dokumen lain seperti foto copy KTP dan KK, surat tanda lunas PBB sebagaimana tertulis dalam petunjuk pelaksanaan dari BPN. Masyarakat di perdesaan dan semi perkotaan lebih mudah memenuhi persyaratan utama, yaitu surat bukti kepemilikan tanah, dibandingkan masyarakat di perkotaan karena aparat desa masih dapat menelusuri silsilah kepemilikan tanah melalui sistem pencatatan tradisional dan dapat menyediakan salinan surat-surat yang hilang tersebut. Sebagai contoh, di Sidoluhur (Kabupaten Sleman), sekitar 30% pemilik tanah tidak memiliki surat tanah asli tetapi dapat diganti dengan mudah. Di wilayah perkotaan dimana tanah biasanya diperoleh dari membeli daripada sebagai warisan dan surat buktinya berupa akte jual beli atau kuitansi, biasanya lebih sulit untuk melakukan pengecekan klaim atas kepemilikan tanah yang tidak cukup didukung dengan dokumen pendukung.

Pejabat yang berwenang di tingkat desa/kelurahan, dengan persetujuan Tim Ajudikasi, sedapat mungkin memberikan kemudahan bagi calon peserta dalam memenuhi dokumen persyaratan. Pada tingkat desa, penguasa setempat dengan persetujuan Tim Ajudikasi akan memberikan kemudahan sedapat mungkin kepada calon peserta agar dapat memenuhi persyaratan PAP mengenai dokumen yang dibutuhkan. Sebagai contoh, bila KTP atau KK telah kadaluwarsa, dengan mudah dapat diperpanjang dengan tanda tangan dan stempel kepala desa. Jika

seseorang sudah cukup lama tinggal di desa/kelurahan tersebut tetapi tidak memiliki KTP, ia dapat memperolehnya secara khusus atau dalam bentuk surat pernyataan yang telah disiapkan kepala desa. Bahkan di Malang, kepala desa mendatangi rumah warganya dengan membawa stempel, berjaga-jaga apabila diperlukan. Jika perlu, surat kematian dan surat warisan yang menunjukkan pembagian tanah kepada ahli warisnya disiapkan termasuk pernyataan nama-nama ahli waris yang telah didaftarkan di desa. Persyaratan ini lebih sulit dipenuhi oleh mereka yang tinggal di wilayah perdesaan dan semi perkotaan karena hanya sangat sedikit warga masyarakat yang membuat surat waris secara tertulis atau mengajukan surat kematian bagi orangtuanya yang telah meninggal dunia. Artinya, surat seperti ini harus dibuat, atau paling tidak surat pernyataan kebenaran informasi dari calon peserta harus ditandatangani kepala desa. Di beberapa wilayah, surat pernyataan tertulis dari lurah bahwa tanah tersebut tidak sedang dalam sengketa juga diminta. Namun dokumen pendukung seperti ini beresiko pada tambahan biaya yang harus dikeluarkan banyak responden yang pada akhirnya meningkatkan biaya total sertipikasi tanah.

### **Box 3.1**

#### **Pembagian Tanah Warisan dari Orangtua Yang Telah Meninggal**

Di Gerdu, Kabupaten Karanganyar, aparat desa setempat menyiapkan surat kematian bagi pemilik tanah yang telah meninggal dunia dalam rangka proses adjudikasi jika tidak ada surat warisan atas tanah warisan tersebut. Pertemuan (biasanya di rumah kepala kampung) diselenggarakan oleh Tim Adjudikasi dengan saksi Ketua RT untuk melegalisasi pemecahan tanah warisan tersebut. Ahli waris harus hadir untuk mendengarkan keputusan hukum yang dilakukan Tim. Ahli waris yang tidak hadir harus menyerahkan surat pernyataan bahwa mereka tidak akan menuntut atas keputusan yang dibuat dikemudian hari. Pada akhir pertemuan, ahli waris yang hadir menandatangani atau mencantumkan cap ibu jari mereka pada dokumen keputusan sebagai tanda bahwa mereka setuju dengan keputusan tersebut. Dengan cara ini, Tim Adjudikasi menjaga kemungkinan tuntutan dari anggota keluarga lainnya.

Di Burangkeng, sebuah desa di Bekasi, untuk membantu calon peserta dari beban biaya dan kesulitan memperoleh salinan KTP dan KK, kepala desa memutuskan cukup hanya memunjukkan KTP dan KK asli atau menyertakannya dalam aplikasi yang dapat diambil kembali ketika peserta mengambil sertipikat. Karena adanya kelonggaran seperti ini dan kesediaan kepala desa membantu calon peserta dengan dokumen pendukung, 97% responden, baik di perkotaan, semi perkotaan, maupun perdesaan, menyatakan tidak mengalami kendala dalam memenuhi persyaratan selama pelaksanaan PAP.

### **3.5 Penanganan Perselisihan**

Informasi yang diperoleh dari responden selama survei menunjukkan bahwa perselisihan yang dapat diselesaikan dan akhirnya memperoleh sertipikat PAP hanya terjadi pada sekitar 30 kasus (yaitu hanya sekitar 2% dari 1.542 bidang tanah yang bersertipikat PAP yang diinformasikan responden). Setengah dari 30 bidang tanah tersebut berada di wilayah semi perkotaan. Alasan mengenai kasus sengketa hanya diberikan oleh pemilik 18 bidang tanah dari 30 bidang tanah yang mengalami sengketa tersebut, yaitu 12 diantaranya karena tidak ada kesepakatan tentang batas tanah. Ada sejumlah kecil kasus karena sengketa warisan dan sebab lainnya adalah tanah tersebut telah didaftarkan atas nama orang lain atau diklaim oleh lebih dari satu nama. Perselisihan biasanya dapat diselesaikan di tingkat masyarakat atau keluarga, sering dengan bantuan ketua RT atau aparat desa lain karena calon peserta menyadari bahwa sertipikat tidak akan diterbitkan apabila perselisihan tidak diselesaikan. Dengan menggunakan metodologi yang digunakan dalam survei, para peneliti

tidak mungkin mengetahui seberapa besar perselisihan yang tidak diselesaikan yang telah menghalangi masyarakat untuk berpartisipasi (lihat Tabel 3.8).

Menurut informan kunci, mereka mengharapkan masalah yang terjadi pada kepemilikan tanah dapat diselesaikan melalui PAP. Harapan ini terjadi tetapi hanya pada kasus dimana batas antar bidang tanah sudah lama tidak jelas sebelum adanya PAP. Perselisihan yang tidak dapat diselesaikan biasanya berkaitan dengan warisan dan Tim Ajudikasi tidak berusaha menyelesaikannya karena mereka takut waktu untuk menyelesaikan hal ini akan mempengaruhi pelaksanaan program. Dalam hal ini Tim Ajudikasi menyarankan kepada masyarakat untuk menyelesaikannya sendiri atau kalau perlu diajukan ke pengadilan. Sementara itu, mereka yang tanahnya berselisih tidak dapat diikutsertakan sebagai peserta PAP.

### 3.6 Biaya Sertipikasi

Biaya dibagi menjadi 3 kategori, yaitu: (1) biaya sertipikat; (2) biaya total selama proses sertipikasi berlangsung (termasuk biaya dokumen pendukung); dan (3) biaya tambahan setelah sertipikat selesai.

Sebagian besar responden sulit mengingat secara rinci berapa tepatnya jumlah uang yang telah dikeluarkan untuk mendapatkan sertipikat PAP. Akibatnya, informasi tentang biaya sertipikat hanya dapat digali dari 521 bidang tanah. Responden tersebut yakin bahwa biaya resmi sertipikat berkisar antara Rp10.000 dan Rp13.500 per bidang. Survei menunjukkan rata-rata biaya sertipikat Rp13.204 atau hanya 53% dari biaya total sertipikasi (lihat Tabel 3.4). Informasi tentang biaya total digali dari 1.513 bidang. Biaya berkisar antara Rp0 sampai Rp100.000 dan lebih tinggi di wilayah perkotaan dan semi-perkotaan daripada di perdesaan. Biaya tertinggi di Medan (Sumatra Utara) dan terendah di Jawa Tengah. Menurut responden, terdapat kasus dimana aparat desa mengajukan sertipikat untuk mereka sendiri tanpa biaya karena biaya tambahan dari peserta lain dapat menutup biaya sertipikat mereka. Sementara itu, hal seperti ini juga terjadi di Sumatra Selatan dan Jawa Tengah dimana beberapa masyarakat yang sangat miskin, biasanya janda, tidak membayar apapun karena adanya "subsidi silang" seperti diatas. Terjadi variasi biaya tidak hanya ditemui di tingkat propinsi dan kabupaten/kota tetapi juga di RT dan RW dalam satu desa/kelurahan yang sama karena tambahan biaya biasanya disetujui diantara masyarakat di tingkat RT/RW melalui diskusi langsung dengan masyarakat. Hal ini khususnya terjadi di Jawa Barat dan Jakarta.

**Tabel 3.4 Biaya Rata-rata Pembuatan Sertipikat PAP untuk Setiap Bidang Tanah Menurut Jenis Wilayah dan Propinsi Sampel**

Jenis Wilayah/ Propinsi	Biaya Sertipikat (Rp) (A)		Biaya Total (Rp) (B)		% (A) terhadap (B)	
	N	Rata-rata (Rp)	N	Rata-rata (Rp)	N	Rata-rata (%)
<b>Jenis Wilayah</b>						
Perkotaan	85	16.706	414	40.978	85	49,2
Semi-Perkotaan	256	15.316	706	36.712	256	66,4
Perdesaan	180	8.547	393	25.885	177	34,4
<b>Propinsi</b>						
DKI Jakarta	43	14.605	98	37.100	43	46,8
Jawa Barat	209	14.022	531	41.283	209	58,5
Jawa Tengah	148	9.895	356	29.923	145	36,9
DI Yogyakarta	75	11.613	186	17.280	75	66,4
Jawa Timur	16	23.594	199	37.654	16	59,8
Sumatera Utara	3	43.333	59	62.619	3	49,7
Sumatera Selatan	27	17.704	84	29.107	27	59,2
Total Observasi	521	13.204	1.513	35.067	518	52,7

Tidak ada bukti bahwa biaya resmi sertipikat PAP sebesar Rp2.500 per bidang di wilayah perdesaan yang ditetapkan BPN diberlakukan. Sebagaimana terlihat pada Tabel 3.5, biaya sertipikat sendiri 3,4 kali dari biaya resmi. Sebagian besar responden dan bahkan informan kunci tidak mengetahui adanya perbedaan ini, bahwa biaya resmi wilayah perdesaan seharusnya lebih rendah daripada biaya sertipikat PAP yang ditetapkan untuk wilayah perkotaan yang sebesar Rp11.500. Hal yang sama terjadi dimana sebagian besar responden tidak mengetahui bahwa sejak 1999/2000 tidak dikenakan biaya lagi untuk sertifikasi PAP kecuali pembayaran untuk BPHTB (Bea Perolehan Atas Hak Tanah dan Bangunan).

**Tabel 3.5 Perbedaan Biaya Sertipikat Rata-rata dan Biaya Total Rata-rata dengan Tarif Resmi Menurut Jenis Wilayah**

Jenis Wilayah	Tarif Resmi (Rp) <sup>a)</sup>	Biaya Sertipikat Rata-rata <sup>b)</sup>		Biaya Total Rata-rata <sup>b)</sup>	
		Rp	Rasio terhadap tarif resmi	Rp	Rasio terhadap tarif resmi
Perkotaan	11.500	16.706	1,5 kali	40.978	3,6 kali
Semi Perkotaan	11.500	15.316	1,3 kali	36.712	3,2 kali
Perdesaan	2.500	8.547	3,4 kali	25.885	10,4 kali

Catatan: a) Tarif resmi di wilayah semi-perkotaan dianggap sama dengan wilayah perkotaan.

b) Lihat Tabel 3.4.

Biaya untuk dokumen pendukung sebagaimana diuraikan pada sub Bab 3.4 relatif tinggi di semua wilayah. Alasan yang dikemukakan informan kunci untuk menarik biaya diluar biaya resmi adalah untuk menutup biaya lain-lain pada saat pelaksanaan PAP. Biaya ini terdiri dari antara lain biaya administrasi (berkaitan dengan pengadaan dokumen tambahan) dan biaya operasional, termasuk konsumsi dan akomodasi aparat pemerintah yang bertugas ketika di lapangan. Meskipun demikian, di beberapa lokasi, biaya tambahan tersebut digunakan untuk tujuan lain yang tidak ada hubungannya dengan PAP, misalnya perbaikan jalan di tengah pemukiman (di Depok) dan pembangunan pendopo kecamatan (di Gresik). Oleh karena itu biaya rata-rata Rp13.204 per sertipikat membengkak menjadi Rp35.067 jika biaya lain-lain dimasukkan.

Sekitar 10% responden menyatakan bahwa mereka juga membayar uang tambahan ketika sertipikat selesai tetapi pembayaran ini bersifat sukarela. Banyak penerima manfaat memberikan uang sekedarnya kepada ketua RT sebagai tanda terima kasih atas bantuannya (lihat Tabel 3.6). Beberapa responden juga mengatakan bahwa mereka juga memberikan uang tambahan kepada pegawai BPN dan anggota Tim Adjudikasi. Walaupun demikian, sulit untuk merinci jumlah uang yang telah dibayarkan responden kepada petugas tersebut.

**Tabel 3.6 Penerima Biaya Lain dari Responden Setelah Sertipikat Selesai (n=159)**

Penerima/Lembaga	Jenis Wilayah			Total
	Perkotaan	Semi Perkotaan	Perdesaan	
1. BPN/Tim Ajudikasi	23 (54,8%)	36 (69,2%)	17 (26,2%)	76 (47,8%)
2. Kepala desa/lurah	6 (14,3%)	7 (13,5%)	25 (38,5%)	38 (23,9 %)
3. Ketua RT/RW	10 (23,8%)	5 (9,6%)	16 (24,6%)	31 ( 19,5%)
4. Lainnya	3 (7,1%)	4 (7,7%)	7 (10,8%)	14 ( 8,8%)
Total Responden	42 (100,0%)	52 (100,0%)	65 (100,0%)	159 (100,0%)

Catatan: Angka dalam kurung dalam persen.

Di Jakarta Selatan dan Depok, penerima program dikenai biaya tambahan yang tidak dapat dielakkan, yaitu untuk membayar biaya map karena sertipikat diberikan di dalam map khusus. Biaya map dari kepala desa/lurah antara Rp10.000 sampai Rp12.500 dikenakan pada saat sertipikat sudah siap untuk diberikan kepada yang berhak. Biaya setelah sertifikasi ini telah meningkatkan biaya PAP menjadi Rp36.449 per sertipikat (lihat Tabel 3.7).

**Tabel 3.7 Rata-rata Jumlah Biaya Sertifikasi per Bidang Tanah yang Dibayarkan Peserta PAP**

Jenis Wilayah	N	Rata-rata Biaya selama sertifikasi (Rp)	Rata-rata Biaya tambahan setelah sertipikat selesai (Rp)	Rata-rata Jumlah Biaya (Rp)
Perkotaan	414	40.978	2.263	43.241
Semi Perkotaan	706	36.713	1.079	37.792
Perdesaan	393	25.885	998	26.883
Total	1.513	35.067	1.382	36.449

Terdapat sekitar 94,2% kasus dimana peserta PAP membayar keseluruhan biaya sertipikat dengan menggunakan tabungan mereka sendiri. Hanya sekitar 0,7% responden yang harus menjual aset mereka untuk dapat menutup biaya. Aset yang dijual terutama dalam bentuk perhiasan dan sedikit dari mereka yang harus menjual unggas atau ternak. Lainnya memperoleh uang dari anak mereka yang sudah dewasa atau saudara dekat. Dalam hal ini tidak ada perbedaan yang nyata antar propinsi. Sebagian besar responden tidak merasa keberatan dengan biaya resmi dan bahkan tambahan biaya yang diberlakukan kepada mereka karena jika dibandingkan dengan besarnya biaya dan rumitnya proses pembuatan sertipikat secara sporadis, sertifikasi melalui PAP dinilai murah dan proses pembuatannya tidak sulit. Namun demikian sebagian responden merasa bahwa telah terjadi penyalahgunaan dana oleh aparat desa dan mestinya tujuan dan penggunaan biaya tambahan harus lebih transparan.

### 3.7 Waktu yang dibutuhkan dalam proses sertifikasi dan kesalahan dalam sertipikat

Sebagaimana dijelaskan oleh responden waktu rata-rata yang dibutuhkan dalam proses pembuatan sertipikat PAP untuk 1.542 bidang tanah, sejak penyerahan persyaratan/dokumen hingga sertipikat diterima pemiliknya, adalah 2,2 bulan. Umumnya waktu yang dibutuhkan adalah satu bulan (30% dari bidang tanah), 2 bulan (28%), dan 3 bulan (36%); terdapat sekitar 6% kasus dimana waktu yang dibutuhkan sampai 4 bulan. Berdasarkan wilayah, proses pembuatan sertipikat rata-rata tercepat terjadi di wilayah perdesaan selama 1,9 bulan dan terlama 2,3 bulan di wilayah semi perkotaan. Responden di Kabupaten Kerawang menerima sertipikatnya hanya dalam waktu 1,2 bulan.

Hanya 8% dari 1.535 bidang tanah bersertipikat yang pemiliknya memberikan jawaban mengalami kekeliruan. Sebagian besar (64,2%) kekeliruan disebabkan kesalahan ukuran tanah menurut persepsi responden yang menemukan ukuran tanah yang tercantum dalam sertipikat tidak sama dengan ukuran yang tercantum dalam surat PBB atau pada akte jual beli. Sekitar 17,9% kasus lokasinya salah (yaitu salah nama jalan atau letak RT/RW). Sekitar 12,2% salah nama pemilik dan 5,7% mengalami kesalahan lainnya, seperti kesalahan stempel (yaitu tidak menggunakan stempel Tim Ajudikasi tetapi menggunakan stempel Kantor Pertanahan setempat).

**Kotak 3.2**  
**Sertipikat yang Telah Diperbaiki Disimpan di Kantor Pertanahan**

Pak Andin mengajar agama di sekolah menengah umum di sebuah kota kabupaten. Ia juga mengembangkan industri rumah tangga yang memproduksi makanan ringan dari jagung dan gula merah. Ia sangat ingin menggunakan sertipikat PAP sebagai jaminan/kolateral kredit ke bank untuk keperluan bisnisnya. Namun, hingga kini ia belum mendapat sertipikat tanahnya. Pada saat sertipikat diterbitkan, terdapat kesalahan ukuran tanah. Ia kemudian pergi ke Kantor Pertanahan setempat untuk memperbaiki kesalahan tersebut. Tetapi setiap kali ia ke kantor tersebut untuk mendapatkan sertipikatnya, selalu ada tambahan persyaratan yang harus dipenuhi. Pejabat Kantor Pertanahan setempat telah menunjukkan kepadanya sertipikat yang telah diperbaiki tetapi kelihatannya pejabat tersebut mengharapkan imbalan atas jasa yang telah diberikan. Agar dapat memperoleh sertipikatnya kembali, Pak Andin mengatakan kepada pejabat tersebut bahwa segera setelah mempunyai cukup dana ia akan memberi imbalan kepada yang bersangkutan.

Dua per tiga responden yang tanahnya mengalami kekeliruan pada sertipikatnya justru memilih menerima kekeliruan tersebut tanpa melakukan upaya untuk memperbaiki dengan alasan tidak terlalu penting. Lainnya (33,6%) melaporkan kekeliruan tersebut kepada aparat desa/kelurahan atau kepada Tim Ajudikasi, atau kepada Kantor BPN tingkat kabupaten/kota. Waktu yang diperlukan untuk memperbaiki kekeliruan berkisar dari 1 hari hingga 6 bulan, atau rata-rata 26 hari.

**3.8 Alasan tidak berpartisipasi dalam PAP**

Pada lokasi yang melaksanakan PAP, hanya sebagian kecil rumah tangga yang tidak berpartisipasi dalam PAP dan tidak menerima sertipikat apapun. Dari 1.088 responden sampel yang mendapat kesempatan menjadi peserta PAP karena lokasi tempat tinggal responden menjadi target PAP, 84 responden (7,7%) diantaranya tidak menjadi peserta PAP dan tidak mempunyai sertipikat. Dari responden yang tidak menjadi peserta PAP tersebut, 69 responden menyatakan mereka mendapat kesempatan, dan 15 responden menyatakan tidak mendapat kesempatan.

**Tabel 3.8 Alasan Tidak Menjadi Peserta PAP**

Alasan	Jumlah responden	%
Konflik dengan keluarga atau petugas ukur/BPN	6	11,3
Kurang persyaratan	8	15,1
Kurang/tidak ada informasi	2	3,8
Menganggap tidak bermanfaat	3	5,7
Sudah merasa cukup	1	1,9
Tanah belum dibagikan	7	13,2
Terlambat mendaftar	2	3,8
Tidak ada biaya	12	22,6
Tidak ada di tempat	7	13,2
Lain-lain	5	9,4
<b>Total Responden</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 3.8 berikut, alasan untuk tidak berpartisipasi cukup beragam. Dua alasan yang menonjol yang dikemukakan 53 responden yang menjawab adalah tidak mempunyai cukup uang dan dokumentasi yang lengkap. Alasan lain termasuk kasus di Sleman dan Karanganyar dimana masyarakat hanya memiliki tanah yang sangat sempit dan mereka merasa bahwa nilai tanah tersebut tidak sesuai dengan biaya sertipikat, meskipun ongkosnya sangat murah. Di beberapa tempat, misalnya Tangerang dan Palembang, masyarakat tidak percaya terhadap PAP sehingga mereka tidak mengajukan permohonan untuk sertipikat.

Alasan lain untuk tidak berpartisipasi dalam PAP adalah sebagai berikut. Pada saat sertifikasi PAP dilaksanakan, satu responden sedang dalam proses menjual tanahnya dan belum memecah *girik* dan surat PBB. Responden lain memiliki alasan serupa, yaitu ia sedang memproses akan membeli tanah tetapi belum dapat menyelesaikan dokumentasi tanah tersebut dengan pemilik lama. Di Tangerang, dimana alokasi PAP tidak mencukupi kebutuhan, beberapa responden tidak berpartisipasi karena aparat desa mengatakan bahwa biaya sertipikat PAP akan lebih dari Rp100.000 per bidang tanah, jumlah biaya yang diatas kemampuan mereka. Di tempat lain, masyarakat memilih untuk tidak berpartisipasi dalam PAP karena telah mengalami pengalaman buruk dengan Prona di masa lalu. Misalnya di Medan, responden mengatakan bahwa proses Prona mahal dan lama serta beberapa sertipikat tidak terbit, meskipun mereka telah membayar sebagian biaya.

Menurut informan kunci, beberapa dari tanah yang patut mendapat sertipikat PAP tetapi tidak berpartisipasi tidak diketahui pemiliknya karena pemilik tanah tidak tinggal di wilayah tersebut dan tidak dapat dihubungi aparat desa/kelurahan ketika PAP dilaksanakan. Mereka biasanya, tetapi tidak selalu, orang kota yang memiliki tanah di wilayah semi perkotaan dan perdesaan. Sebagai contoh, di wilayah penelitian di Kota Bandung, ditemui pemilik tanah yang tinggal di kota besar seperti di Tasikmalaya yang jaraknya lebih dari 100 km dari kota Bandung, tetapi mereka mempunyai tanah di Kota Bandung. Beberapa orang yang tidak menjadi responden menyatakan bahwa karena alasan tertentu mereka tinggal di luar wilayah penelitian meskipun tanahnya berada di wilayah tersebut. Meskipun jumlah mereka tidak dapat diperkirakan, data pada Kotak 3.4 yang diberikan oleh aparat desa di Bunut Wetan menunjukkan bahwa kemungkinan adanya tanah tidak bertuan dan dampaknya terhadap program pendaftaran tanah.

### **Kotal 3.3**

#### **Masalah Keluarga: Pengalaman Tidak menjadi Peserta PAP**

Pak Padmono seorang petani di Sleman tidak bisa ikut PAP karena pada saat pelaksanaan PAP ia tidak berada di rumah. Selain sebagai petani, ia mencari kerja tambahan sebagai buruh bangunan di Jogja untuk menambah penghasilan bagi keluarga dan kebutuhan sehari-hari. Istrinya tidak berani mengurus karena menghormati ibu tiri (mertua) yang tidak menginginkan tanah tersebut dimiliki Pak Padmono seorang diri. Pada tahun 2001, Pak Padmono dan istrinya mencoba mencari pinjaman ke bank untuk berdagang sapi dan kambing. Tetapi upaya mereka tidak berhasil karena surat bukti kepemilikan tanahnya masih berupa "letter D". Karena tidak mempunyai sertipikat, maka bank menolak permohonan kredit Pak Padmono.

Penjelasan lain dari ketidakikutsertaan dalam PAP dijelaskan oleh aparat desa di wilayah semi perkotaan di Bekasi. Pemilik tanah tertentu yang memiliki tanah yang sangat luas merasa bahwa mereka akan kesulitan apabila harus memecah sertipikat kalau seandainya di waktu yang akan datang mereka akan menjual sebagian dari tanah miliknya. Sertipikat PAP tersebut kemudian harus dipecah menjadi dua sertipikat melalui pendaftaran sporadik di Kantor Pertanahan Kabupaten yang membutuhkan biaya mahal, waktu lama, apalagi kalau masuk pada kategori pendaftaran kedua. Dalam persepsi mereka, menjual sebagian tanah dan

mendaftarkan sebagian tanah lain yang masih menjadi miliknya akan lebih mudah dan murah jika sebelumnya tidak ada sertipikat.

**Kotak 3.4**  
**Pemilik Tanah Tidak Diketahui Keberadaannya**

Desa Bunut Wetan di Kabupaten Malang menurut batas wilayah yang ada memiliki 3.508 bidang tanah. Dari jumlah ini, sekitar 2.921 (83%) menerima sertipikat, sementara 7 bidang tanah tidak dapat menerima sertipikat walaupun sudah diikutsertakan dalam program PAP karena mengalami sengketa yang tidak dapat diselesaikan. Sisanya sebanyak 580 bidang tanah, yang mewakili 13% dari semua bidang tanah yang ada di desa tersebut, tidak dapat diikutsertakan dalam proses adjudikasi. Alasannya, 77% dari 580 kasus, pemiliknya tidak dapat ditemukan keberadaannya.

Sebagaimana penjelasan diatas, 15 dari 84 responden bukan peserta menyatakan bahwa mereka tidak memiliki kesempatan mendaftar untuk ikut dalam sertipikat PAP, meskipun program tersebut dilaksanakan di kelurahan dimana mereka tinggal. Di Palembang, dimana tanah *budel*, yaitu tanah warisan pada jaman pemerintahan kolonial lebih dari setengah abad yang lalu, diikutsertakan dalam PAP, persetujuan tidak dapat diberikan antara mereka yang menempati tanah tersebut dan pemilik tanah yang sebenarnya yang menyewakan tanah berstatus khusus ini kepada mereka yang menempati. Juga ada masalah dengan bukti tanah usaha, yaitu tanah yang aslinya berasal dari pembebasan hutan yang diusahakan secara pribadi.

Hal yang sama terjadi di Medan dimana beberapa orang menyewa tanah pada ahli waris yang menerima tanah dari Sultan beberapa generasi yang lalu. Beberapa responden menyatakan bahwa mereka menyewa tanah secara tahunan, dan sudah berjalan antara 30 sampai 60 tahun. Bahkan mereka telah membangun rumah di tanah tersebut, tetapi mereka bersedia merenovasi atau melakukan penambahan ruangan karena khawatir jika pada akhirnya mereka akan diusir dari tanah tersebut (lihat uraian tentang wilayah penelitian nomor 13 dan 14 di Annex 1.3).

## IV. DAMPAK SOSIAL EKONOMI PAP

### 4.1 Manfaat PAP menurut responden

Hampir semua responden menyatakan bahwa PAP bermanfaat bagi mereka yang memperolehnya. Sekitar 98,4% peserta PAP yang menyatakan PAP bermanfaat memberikan berbagai alasan seperti ditunjukkan dalam Tabel 4.1 di bawah ini. Sementara itu, responden yang memperoleh sertipikat PAP tetapi menyatakan bahwa program tersebut tidak bermanfaat, umumnya adalah mereka yang belum pernah menggunakan sertipikatnya untuk keperluan apapun, misalnya untuk agunan bank, sehingga belum merasakan manfaatnya secara nyata.

**Tabel 4.1. Alasan Responden Peserta bahwa PAP Bermanfaat (n = 986)**

Jenis Alasan	Persentase (%)
Kepemilikan kuat secara hukum	47,2
Sertipikat memberi rasa aman	24,9
Sertipikat dapat dijamin	19,9
Tanah bersertipikat mudah dijual	2,3
Harga tanah meningkat	1,8
Lainnya	3,9

Dengan memiliki sertipikat, masyarakat merasa bahwa hak milik tanahnya menjadi lebih diakui secara hukum oleh negara melalui Kantor Pertanahan Kabupaten. Sebelum adanya program PAP sebagian besar tanah di wilayah sampel masih berupa *girik*, akta jual beli, atau bahkan hanya berupa selembar kuitansi jual beli, yang sangat rentan terhadap kemungkinan gugatan pihak lain.

Rasa aman, selain dipengaruhi oleh kuatnya kepemilikan secara hukum, juga karena batas tanah dengan tanah yang bersebelahan menjadi jelas akibat adanya pengukuran kembali oleh tim pengukur PAP yang disaksikan oleh aparat desa (ketua RT/RW) dan oleh pemilik tanah yang berbatasan. Dengan demikian kemungkinan konflik batas dengan tetangga dapat lebih dihindari. Disamping itu, khusus untuk tanah warisan, adanya PAP membuat pemilik merasa aman dari kemungkinan gugatan sesama ahli waris karena sertipikat tanah tidak atas nama orang tua lagi melainkan atas nama pemilik saat ini (responden sebagai ahli waris).

Di semua wilayah sampel, banyak masyarakat yang memanfaatkan pelaksanaan PAP sebagai wadah untuk pemecahan tanah warisan. Bidang tanah yang sebelumnya masih atas nama orang tua dapat langsung dipecah menjadi atas nama beberapa ahli warisnya (anak-anak). Untuk keperluan pemecahan tanah ini ahli waris hanya perlu melengkapi foto copy KTP masing-masing. Bagi ahli waris yang orang tuanya masih hidup, umumnya diuruskan oleh orangtuanya, sedangkan bagi yang orang tuanya sudah meninggal diurus oleh beberapa ahli waris secara bersamaan, dan pada saat pengukuran tanah disaksikan oleh beberapa ahli waris.

Banyak responden menyatakan bahwa sertipikat bisa dijamin ke bank untuk memperoleh kredit, meskipun sebagian besar diantara mereka belum pernah memanfaatkannya. Kondisi ini antara lain dipengaruhi oleh informasi dari Tim Ajudikasi saat melakukan sosialisasi PAP dan pengalaman orang lain yang pernah mengajukan kredit. Meskipun sebelum bersertipikat ada beberapa bank, seperti BRI, yang menerima jaminan surat tanah berupa akta jual beli atau *girik*, namun jumlahnya sangat terbatas. Setelah bersertipikat, semua bank bisa menerima jaminan surat kepemilikan tanah tersebut selama persyaratan lainnya bisa dipenuhi.

Uraian berikut ini memperlihatkan dampak PAP secara rinci dari aspek sosial dan ekonomi yang meliputi manfaat sertipikat, kemungkinan pembebasan tanah, akses terhadap kredit, nilai tanah, dan besarnya pajak tanah (PBB) serta iuran desa. Dalam beberapa analisis, dampak PAP didekati dengan melihat perbedaan perubahan suatu variabel setelah dan sebelum PAP di lokasi PAP, dibandingkan dengan keadaan di lokasi kontrol. Pendekatan dalam menganalisa ini dimaksudkan untuk memperkecil kemungkinan pengaruh faktor lain. Khusus untuk analisa dampak, hanya digunakan satu bidang tanah untuk setiap rumah tangga responden. Di lokasi PAP dipilih bidang tanah yang bersertipikat PAP sedangkan di lokasi kontrol dipilih bidang tanah yang belum bersertipikat. Apabila responden mempunyai lebih dari satu bidang tanah maka dipilih bidang yang mendapat perlakuan tertentu, seperti diagunkan untuk kredit, digadaikan, atau dijual. Apabila semua bidang yang dimiliki responden tidak mendapat perlakuan (mempunyai sertipikat) maka dipilih bidang tanah yang paling bernilai menurut pendapat responden.

#### **4.1.1 Manfaat sertipikat PAP dibandingkan dengan pengeluaran**

Sekitar 94,7% responden menyatakan bahwa biaya, curahan waktu dan tenaga yang harus dikeluarkan untuk memperoleh sertipikat PAP termasuk kecil dibandingkan dengan manfaat memiliki PAP. Hanya sedikit lebih tinggi dari setengah responden (50,1%) merasa sertipikat PAP itu sendiri sangat bermanfaat bagi mereka. Manfaat yang dirasakan termasuk bukti kepemilikan tanah, perasaan aman dan akses terhadap kredit. Sekitar 39% responden mengatakan bahwa biaya yang murah dan proses sertipikat yang mudah adalah manfaat dari PAP. Hal ini berbeda dengan kesulitan, biaya dan waktu yang dibutuhkan untuk membuat sertipikat secara sporadis.

Seperti diuraikan pada Bab III, rata-rata biaya total pembuatan sertipikat melalui PAP adalah Rp36.449 per bidang dengan rata-rata waktu pembuatan 2,2 bulan. Persyaratan PAP tidak sulit dipenuhi bahkan di beberapa lokasi lebih mudah dari ketentuan. Masyarakat juga hanya perlu berurusan dengan satu tim yang ada di tingkat desa. Sementara itu, apabila membuat sertipikat secara sporadis perlu ditangani sendiri, membutuhkan biaya yang lebih besar, persyaratan dan proses yang lebih sulit, memakan waktu yang lama, dan harus bolak balik ke Kantor Pertanahan kabupaten/kota.

Meskipun Kantor Pertanahan tingkat propinsi (Kanwil) di semua wilayah mempunyai daftar tarif pembuatan sertipikat secara sporadis berdasarkan kelompok luas tanah dan kondisi tanah, namun dalam pelaksanaannya biaya yang dibutuhkan bisa membengkak hingga beberapa kali lipat dan prosesnya memakan waktu lebih dari satu tahun. Sebagai gambaran, berikut ini pengalaman beberapa responden dan informan dalam membuat sertipikat tanah secara sporadis di berbagai lokasi: (1) di Jakarta, terdapat warga yang sudah mengurus selama dua tahun tetapi sertipikat belum diterbitkan; (2) di Bekasi, seorang informan mensertipikatkan tanahnya seluas 400 m<sup>2</sup> dengan biaya Rp1,4 juta selama 1,5 tahun; (3) di Bandung, untuk sertipikasi tanah di bawah 500 m<sup>2</sup> harus mengeluarkan biaya Rp2 – Rp3 juta dan memakan waktu bertahun-tahun; (4) di Depok, dibutuhkan biaya Rp2 – Rp3 juta untuk tanah seluas 100 m<sup>2</sup>; (5) di Sleman, seorang responden pernah mencoba mensertipikatkan tanahnya sebelum PAP dan sudah membayar Rp340.000, tetapi akhirnya dibatalkan karena setelah satu tahun belum ada penyelesaian dan uangnya hanya dikembalikan Rp1.000.

#### **4.1.2 Keamanan tanah**

Sekitar 70% responden peserta yakin bahwa hak milik tanahnya sekarang lebih aman karena sertipikat tanah mengakui hak mereka secara hukum terhadap kepemilikan tanah. Meskipun demikian sulit untuk mengaitkan antara keyakinan mereka dengan kemungkinan pembebasan tanah oleh pemerintah atau proyek lain yang memerlukan tanah, mengingat

survei menemukan tingkat pembebasan tanah sangat kecil sejak PAP dilaksanakan di seluruh lokasi sampel, termasuk di wilayah kontrol. Hal ini menunjukkan kondisi ekonomi Indonesia yang dalam beberapa tahun terakhir tidak mempunyai proyek investasi konstruksi dalam skala besar. Hasil survei hanya mencatat enam bidang tanah bersertipikat dan satu bidang tanah tidak bersertipikat yang terkena pengurusan. Pembebasan tanah tersebut digunakan untuk pembangunan jalan dan perluasan sebuah BUMN pabrik gula.

Sementara itu, informasi kualitatif di beberapa lokasi penelitian menunjukkan bahwa sebelum dilaksanakan PAP sering terjadi pembebasan tanah, baik untuk konstruksi dan pelebaran jalan maupun untuk pengembangan perumahan. Sebagai contoh, di salah satu wilayah penelitian, terdapat satu areal tanah seluas 30 ha yang sebelum PAP sudah dibebaskan untuk perumahan, tetapi sampai saat ini masih terbengkalai. Perbedaan yang ditemukan selama penelitian tidak dapat dijadikan sebagai indikator bahwa sertipikat PAP membuat pemilik tanah menjadi aman dari kemungkinan pengurusan. Responden yang tinggal di salah satu lokasi sampel kontrol yang terletak di dekat kawasan industri, sangat berharap dapat memperoleh sertipikat PAP supaya mempunyai posisi tawar menawar yang lebih tinggi bila wilayahnya terkena perluasan kawasan industri atau jika pemerintah memutuskan untuk membangun proyek pengembangan baru.

#### **4.1.3 Akses terhadap kredit**

Tabel 4.2 menyajikan persentase jumlah rumah tangga Peserta PAP dan Kelompok Kontrol yang mengagunkan bidang tanahnya sebelum dan setelah PAP. Berdasarkan tabel tersebut dapat dilihat bahwa setelah ada PAP penggunaan surat tanah sebagai agunan pinjaman di lokasi PAP mengalami peningkatan, sedangkan di lokasi kontrol justru cenderung menurun. Perbedaan selisih antara persentase agunan di lokasi PAP dengan di lokasi kontrol ternyata cukup besar. Diperkirakan sertipikat PAP telah meningkatkan penggunaan surat tanah sebagai agunan kredit sebesar 12,8%.

Persentase responden peserta PAP yang mengagunkan surat tanahnya sebelum ada program PAP, paling tinggi terjadi di wilayah semi perkotaan, sedangkan wilayah perkotaan dan perdesaan sebanding. Setelah PAP dilaksanakan, kondisinya berubah, yaitu wilayah perdesaan menjadi yang tertinggi, disusul oleh semi perkotaan dan perkotaan. Secara keseluruhan, di ketiga jenis wilayah tersebut terjadi peningkatan jumlah responden yang mengagunkan tanahnya setelah adanya PAP, dimana wilayah perdesaan mengalami lonjakan paling tinggi, yaitu dari 4,1% menjadi 30,7% atau meningkat sekitar tujuh kali lipat. Kondisi sebaliknya terjadi di lokasi kontrol dimana, baik sebelum maupun setelah ada PAP di wilayah sekitarnya, persentase mengagunkan surat tanah tertinggi terjadi di wilayah perdesaan, disusul semi perkotaan kemudian perkotaan. Di wilayah semi perkotaan dan perdesaan di lokasi kontrol, penggunaan surat tanah sebagai agunan mengalami penurunan 1,8%, sedangkan di perkotaan sedikit meningkat, yaitu 0,6%.

Tidak dapat disimpulkan bahwa peningkatan penggunaan surat tanah sebagai agunan di lokasi PAP merupakan akibat dari adanya sertipikasi PAP saja karena dapat pula dipengaruhi oleh berbagai faktor lain, misalnya peningkatan iklim usaha secara umum. Untuk melihat pengaruh adanya PAP saja dapat didekati dengan membandingkan perubahan di lokasi PAP dengan di lokasi kontrol. Dari kolom terakhir pada Tabel 4.2 tersebut tampak adanya perbedaan nyata sebesar 12,8% dalam penggunaan surat tanah atau sertipikat sebagai agunan antara lokasi PAP dan kontrol. Angka tersebut menunjukkan persentase peningkatan jumlah agunan sebagai akibat adanya PAP. Peningkatan tertinggi terjadi di wilayah perdesaan (28,4%), diikuti wilayah semi perkotaan (13,4%) dan perkotaan (2,4%).

**Tabel 4.2. Rumah Tangga yang Menggunakan Sertipikat/Surat Tanahnya sebagai Agunan untuk Mendapatkan Kredit**

Jenis Wilayah/ Kuintil Pengeluaran Per Kapita	Peserta PAP				Kelompok Kontrol				Selisih PAP dan Kontrol
	Jumlah RT	Sebelum PAP (%)	Sesudah PAP (%)	Selisih (%)	Jumlah RT	Sebelum PAP (%)	Sesudah PAP (%)	Selisih (%)	
Berdasarkan Jenis Wilayah:									
Perkotaan	362	4,1	7,2	3,0	177	2,8	3,4	0,6	2,5
Semi Perkotaan	422	7,1	18,7	11,6	219	6,4	4,6	-1,8	13,4
Perdesaan	218	4,1	30,7	26,6	112	12,5	10,7	-1,8	28,4
Berdasarkan Kuintil Pengeluaran Rumah tangga per Kapita <sup>d)</sup> :									
Q1	192	2,1	14,1	12,0	92	6,5	3,3	-3,3	15,2
Q2	198	3,0	13,6	10,6	100	6,0	3,0	-3,0	13,6
Q3	200	7,0	18,0	11,0	102	3,9	5,9	2,0	9,0
Q4	200	6,0	17,5	11,5	100	8,0	8,0	0,0	11,5
Q5	210	8,6	22,4	13,8	113	8,0	7,1	-0,9	14,7
Total	1,002	5,4	17,2	11,8	508	6,5	5,5	-1,0	12,8

Catatan:

- Total rumah tangga PAP = 1,002 karena ada dua rumahtangga yang tidak menjawab dampak PAP (Total rumahtangga peserta PAP = 1,004).
- Dua rumahtangga peserta PAP (dari 1,002<sup>a)</sup>) tidak memberi informasi pengeluaran rumahtangga per bulan.
- Satu rumahtangga Kontrol tidak memberikan informasi pengeluaran rumahtangga per bulan.
- Kuintil pengeluaran rumahtangga per kapita dihitung di tingkat kecamatan.

**Tabel 4.3. Mata Pencaharian Kepala Keluarga Berdasarkan Lapangan Pekerjaan**

Lapangan Pekerjaan	Peserta PAP (%)			Kelompok Kontrol (%)		
	Perkotaan	Semi Perkotaan	Perdesaan	Perkotaan	Semi Perkotaan	Perdesaan
Pertanian	3,0	22,9	43,6	2,3	24,2	53,6
Industri	2,5	13,7	9,2	2,8	11,0	8,0
Perdagangan	18,5	20,5	17,0	25,4	16,9	15,2
Jasa	54,1	33,0	27,1	50,9	37,9	20,6
Lainnya <sup>e)</sup>	21,8	9,9	3,0	18,6	10,1	2,7

Keterangan: Lainnya adalah pensiunan, tidak bekerja, atau penerima tunjangan dari anak/ saudara.

Kondisi jumlah dan peningkatan agunan di ketiga jenis wilayah tersebut antara lain dapat dijelaskan dengan melihat mata pencaharian kepala keluarga. Dari Tabel 4.3 dapat diketahui bahwa di wilayah perkotaan dan semi perkotaan, lapangan pekerjaan kepala keluarga paling banyak bergerak di bidang jasa, yaitu sebagai pengemudi mobil, perahu kecil, ojek dan becak, serta buruh harian. Sedangkan di wilayah perdesaan sebagian besar bekerja di bidang

pertanian. Pekerjaan di bidang jasa tersebut biasanya tidak membutuhkan modal sendiri. Hal sebaliknya terjadi pada bidang pertanian yang harus menyediakan modal untuk membeli sarana produksi pertanian. Data untuk bidang perdagangan yang juga membutuhkan modal, meskipun bervariasi antar wilayah menunjukkan kecenderungan yang sama. Bidang pekerjaan tersebut terkait langsung dengan akses terhadap kredit bank, karena bank umumnya mempersyaratkan calon peminjam memiliki usaha yang layak.

Baik di lokasi PAP maupun kontrol, lebih dari 90% rumah tangga memilih lembaga perbankan sebagai tempat pengajuan kredit dengan menggunakan surat tanah sebagai agunan. BRI menjadi bank yang paling dimanfaatkan, antara lain karena BRI merupakan satu-satunya bank yang mempunyai ujung tombak di setiap kota kecamatan sejak tahun 1980-an sehingga masyarakat telah mengenalnya. Suatu hal yang menarik untuk dicatat bahwa tingkat pinjaman dengan menggunakan jaminan seperti ini tertinggi di wilayah perdesaan dan juga mengalami peningkatan tertinggi sebagai akibat PAP. Keadaan sebaliknya terjadi di wilayah perkotaan. Fenomena ini dapat menepis sekaligus menjawab anggapan berbagai kalangan yang menilai bahwa masyarakat desa enggan berhubungan dengan dunia perbankan.

Dilihat dari pengeluaran rumah tangga per kapita, baik di lokasi PAP maupun lokasi kontrol, baik sebelum maupun setelah PAP, persentase masyarakat yang menggunakan surat tanah sebagai agunan cenderung meningkat dengan semakin tingginya pengeluaran (lihat Tabel 4.2). Di lokasi PAP, selisih antara sebelum dan setelah PAP paling tinggi terjadi di kuintil pengeluaran tertinggi (13,8%), kemudian di kuintil terendah (12,0%). Sedangkan di lokasi kontrol, selisihnya justru negatif pada kuintil pengeluaran terendah dan tertinggi, yang berarti penurunan terjadi dalam penggunaan surat tanah sebagai agunan. Pengaruh adanya PAP terhadap peningkatan sertipikat sebagai agunan seperti ditunjukkan pada perbedaan selisih antara lokasi PAP dengan kontrol, dapat membentuk kurva U. Paling tinggi terjadi pada responden di kelompok pengeluaran terendah (15,2%), diikuti kelompok pengeluaran tertinggi (14,7%) dan terendah pada kelompok pengeluaran menengah. Fenomena ini juga dapat dijelaskan dengan melihat mata pencaharian kepala keluarga berdasarkan jenis wilayah (lihat Tabel 4.3). Sebagian besar kelompok pengeluaran terendah adalah mereka yang bekerja di bidang pertanian, sedangkan kelompok pengeluaran tertinggi terdiri dari para pedagang, dan pengeluaran menengah adalah mereka yang bekerja di bidang jasa, industri, dan lainnya.

Tanah pekarangan/pemukiman dan rumah merupakan jenis tanah yang paling banyak digunakan sebagai agunan. Hal ini dapat dijelaskan dengan kenyataan bahwa banyak responden yang memiliki hanya satu bidang tanah yang mereka tempati dan kenyataan bahwa tanah jenis ini yang biasanya mempunyai nilai yang lebih tinggi dibanding tanah persawahan. Oleh karena itu tanah pemukiman mempunyai nilai lebih tinggi bila digunakan sebagai agunan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa PAP memberikan pengaruh yang cukup signifikan (12,8%) dalam peningkatan penggunaan sertipikat sebagai agunan untuk memperoleh pinjaman. Kesimpulan ini sejalan dengan informasi kualitatif dari berbagai sumber, termasuk tokoh masyarakat, aparat desa/kelurahan, kantor pertanahan, maupun BRI Cabang di semua wilayah penelitian. Sebagian besar menyatakan bahwa setelah sertifikasi tanah PAP diperkenalkan, pinjaman masyarakat ke lembaga perbankan mengalami peningkatan yang cukup tinggi, baik dilihat dari jumlah nasabah maupun jumlah pinjamannya.

Di tingkat desa/kelurahan, indikasi peningkatan pinjaman dapat dilihat dari banyaknya permintaan surat rekomendasi lura dari calon peminjam. Sedangkan di Kantor Pertanahan

dapat diketahui dari peningkatan pengajuan hak tanggungan<sup>4</sup> dari masyarakat. Survei menemukan hanya delapan kasus di lokasi PAP dan satu kasus di lokasi kontrol responden mengajukan hak tanggungan atas pinjaman mereka setelah PAP. Dari semua kasus itu 60% terkait dengan penggunaan sertipikat PAP.

Di semua BRI Unit yang dikunjungi terjadi peningkatan jumlah pinjaman dan jumlah peminjam setelah adanya PAP. Menurut staf BRI, adanya sertipikasi PAP ini memberi keuntungan bagi bank. Kekuatan hukum dari pinjaman lebih kuat kalau sertipikat digunakan sebagai jaminan. Juga sebagai jaminan untuk jumlah pinjaman yang besar akan lebih aman karena dilaporkan terlebih dahulu ke Kantor Pertanahan. Jumlah nasabah dan jumlah pinjaman juga mengalami peningkatan, dan pengembalian pinjaman dari nasabah menjadi lebih lancar karena nasabah menjadi lebih bertanggung jawab.

Menurut staf BRI Unit sebenarnya dalam kenyataannya BRI dapat menerima agunan berupa surat jual beli tanah bahkan *girik* selama nasabah mempunyai usaha yang layak. Namun, adanya sertipikat telah membuat masyarakat merasa lebih percaya diri untuk mengajukan pinjaman, karena mereka merasa yakin bahwa dengan agunan sertipikat pinjamannya akan disetujui. Meskipun demikian, hampir semua BRI Unit membedakan besarnya plafon pinjaman untuk agunan dengan sertipikat atau surat tanah lainnya. Variasi plafon pinjaman terjadi antar unit bank. Sementara itu, setelah adanya sertipikasi PAP, empat dari 13 BRI Unit yang dikunjungi mengakui telah membuat kebijakan baru berkaitan dengan agunan meskipun tidak diumumkan secara terbuka, yaitu hanya menerima agunan tanah berupa sertipikat. Kebijakan ini dapat menjelaskan penyebab menurunnya persentase pinjaman dengan menggunakan surat tanah bukan sertipikat sebagai jaminan di lokasi kontrol sebagaimana diuraikan diatas.

Sebagian besar pinjaman dari bank digunakan untuk kegiatan usaha. Di lokasi PAP, pinjaman yang digunakan untuk kegiatan usaha mencapai sekitar 84,2%, terdiri dari 77,5% untuk usaha non pertanian dan 6,7% untuk usaha pertanian. Di lokasi kontrol, pinjaman untuk usaha mencapai 78,6% (53,6% untuk usaha non pertanian dan 25,0% untuk usaha pertanian). Selebihnya untuk tujuan konsumsi, membuat/memperbaiki rumah, biaya sekolah anak, dan biaya berobat. Berdasarkan kenyataan tersebut, PAP yang berpengaruh terhadap peningkatan kredit, dapat diperkirakan juga akan berpengaruh pada kegiatan usaha, sehingga selanjutnya akan mampu meningkatkan kondisi perekonomian masyarakat setempat, khususnya yang menjadi peserta PAP.

Jumlah transaksi gadai tanah baik di lokasi PAP maupun di lokasi kontrol sangat kecil. Diantara 1.002 responden peserta PAP, hanya terdapat dua transaksi sebelum ada PAP dan tujuh transaksi setelah PAP. Di lokasi kontrol hanya terdapat empat transaksi sebelum PAP dan dua transaksi setelah PAP. Temuan ini diperkuat oleh pengakuan dari para informan yang menyebutkan bahwa transaksi gadai di wilayah mereka sangat jarang. Kecilnya transaksi gadai ini dipengaruhi oleh ketersediaan dana penerima gadai, tingkat manfaat tanah yang akan digadaikan, dan minat pemilik tanah. Karena lembaga gadai formal seperti Perum Pegadaian tidak menerima gadai dalam bentuk sertipikat tanah, transaksi gadai selalu terjadi secara informal antara pemilik tanah dengan anggota masyarakat lain, misalnya tetangga.

---

<sup>4</sup> Hak Tanggungan yang sebelumnya dikenal sebagai hipotik, biasanya dipersyaratkan oleh bank untuk jumlah pinjaman tertentu. Dengan Hak Tanggungan, perbankan menjadi mempunyai hak untuk melelang jaminan nasabah yang tidak lancar mengembalikan pinjaman. Sedangkan bila tidak ada Hak Tanggungan, jaminan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum sehingga apabila ada masalah harus diproses melalui jalur pengadilan terlebih dahulu. Di Kabupaten Karawang, hak tanggungan biasanya diajukan untuk pinjaman  $\geq$  Rp 30 juta. Dari total pengajuan hak tanggungan yang ada 60% diantaranya berupa sertipikat dari hasil PAP.

Peningkatan jumlah transaksi gadai di lokasi PAP dari dua menjadi tujuh transaksi bukan disebabkan oleh adanya PAP, karena gadai tidak berkaitan dengan surat kepemilikan tanah (sertipikat), melainkan langsung dengan tanahnya itu sendiri. Pada transaksi gadai, pemilik tanah menyerahkan tanahnya untuk dimanfaatkan oleh penerima gadai yang sudah meminjamkan sejumlah uang. Setelah jangka waktu yang disepakati berakhir, pemilik tanah akan mengembalikan pinjamannya sekaligus menerima kembali tanahnya. Apabila setelah waktu yang disepakati pemilik tanah tidak dapat mengembalikan uang pinjamannya, maka waktu gadai akan diperpanjang, atau tanah tersebut disita oleh penerima gadai. Karena tanah yang digadaikan dengan cara ini harus dimanfaatkan agar produktif, maka biasanya yang digadaikan adalah tanah yang dapat digarap, tanah untuk lokasi dagang, atau kegiatan usaha lainnya. Uang hasil gadai digunakan responden untuk modal usaha non pertanian, perbaikan rumah, investasi, dan sekolah anak. Ada juga responden yang “menggadaikan” sertipikat tanahnya ke rumah sakit karena tidak mampu membayar biaya pengobatan di rumah sakit tersebut.

#### **4.1.4 Peningkatan pajak dan iuran desa**

##### Pajak Tanah dan Bangunan (PBB)

Responden yang mengakui terjadinya peningkatan PBB yang menyolok setelah adanya PAP mencapai sekitar 28,3% di lokasi PAP dan 22,3% di lokasi kontrol. Rata-rata peningkatan nilai PBB di lokasi PAP adalah 93,5%, sedangkan di lokasi kontrol lebih kecil, yaitu rata-rata 60,3%. Secara keseluruhan, peningkatan PBB yang dipengaruhi oleh adanya PAP rata-rata mencapai 33,2% (Tabel 4.4). Peningkatan tertinggi di wilayah perkotaan (55,8%) dan terendah di wilayah semi perkotaan (13,3%).

**Tabel 4.4. Peningkatan Rata-rata Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Sesudah Sertifikasi PAP Menurut Jenis Wilayah**

Jenis Wilayah	Peserta PAP		Kelompok Kontrol		Selisih %
	Jumlah responden	Peningkatan rata-rata (%)	Jumlah responden	Peningkatan rata-rata (%)	
Perkotaan	70	118,3	14	62,5	55,8
Semi Perkotaan	112	83,1	56	69,8	13,3
Perdesaan	29	73,8	21	33,6	40,2
Jumlah	211	93,5	91	60,3	33,2

##### Iuran Desa

Tidak seperti di wilayah kelurahan, di wilayah perdesaan umumnya terdapat iuran desa yang dipungut oleh kantor desa setahun sekali bersamaan dengan penagihan/pembayaran PBB. Meskipun demikian, iuran desa ini tidak dapat dianalisis secara statistik karena sedikitnya data yang diperoleh dalam survei. Hanya 13 dari 1.002 responden PAP dan 8 dari 508 responden kontrol yang menjawab pertanyaan tentang iuran desa. Mereka yang menjawab berasal dari wilayah perdesaan dan semi perkotaan.

Hasil diskusi dengan informan menunjukkan iuran desa hanya ditemukan di empat desa PAP dan tiga desa kontrol yang terdapat di Kabupaten Karawang, Bekasi, Karanganyar, dan Sleman. Besarnya iuran yang dibayarkan tetap berdasarkan ukuran bidang tanah. Sertipikat PAP tidak mempengaruhi besarnya iuran. Di desa yang sebelumnya tidak menetapkan iuran desa, setelah PAP tetap tidak ada iuran, sedangkan di dua desa yang sebelumnya memberlakukan iuran hanya terjadi peningkatan di satu desa PAP. Kebijakan peningkatan

iuran desa tersebut bukan karena adanya PAP, melainkan karena adanya peningkatan kebutuhan desa sejalan dengan adanya inflasi. Tidak ada desa/kelurahan sampel yang menerapkan jenis iuran baru, karena hanya empat dari total responden di lokasi PAP dan kontrol yang menyatakan adanya iuran baru setelah PAP.

## **4.2 Pengaruh perbedaan sosial**

### **4.2.1 Jender**

Berkaitan dengan aspek jender pada sertipikasi tanah, analisis akan didasarkan pada perlakuan terhadap laki-laki dan perempuan dalam proses pelaksanaannya, dan nama yang tercantum dalam sertipikat dikaitkan dengan asal-usul tanah.

#### Perlakuan terhadap laki-laki dan perempuan

Ketika ditanyakan apakah pemilik tanah perempuan memperoleh perlakuan yang berbeda dengan laki-laki selama pelaksanaan PAP, sebagian besar responden (89,7%) menyatakan bahwa tidak ada diskriminasi. Kenyataan bahwa undangan untuk menghadiri pertemuan sosialisasi selama pelaksanaan program ditujukan kepada kepala keluarga (93,4% kasus dalam survei adalah laki-laki) merupakan hal yang lazim terjadi di Indonesia dan menurut persepsi responden bukan merupakan diskriminasi. Perempuan yang menjadi kepala keluarga juga diundang dalam pertemuan, namun umumnya mewakili kepada anak laki-lakinya atau anggota keluarga laki-laki.

Hanya sekitar 10,5% perempuan menangani langsung proses pendaftaran dan penyerahan berkas persyaratan untuk pembuatan sertipikat tanah atas namanya sendiri. Perempuan lain meminta suami, anak/menantu laki-laki atau orangtua/mertuanya untuk mengurus atas namanya. Pada waktu pengambilan sertipikat, hampir semua perempuan mengambil sendiri sertipikatnya, karena Tim Ajudikasi menekankan bahwa pengambilan sertipikat harus dilakukan oleh orang yang namanya tercatat dalam sertipikat.

#### Nama dalam sertipikat

Kesimpulan tentang dampak PAP terhadap tanah yang dimiliki perempuan tidak dapat diambil semata-mata berdasarkan apakah lebih banyak nama laki-laki atau perempuan yang dicantumkan dalam sertipikat. Dalam hal ini, penting untuk melihat hubungan antara asal tanah dengan perubahan kepemilikan yang diwujudkan dengan nama dalam surat tanah, sebelum dan sesudah sertipikasi.

Tabel 4.5 menunjukkan bahwa jumlah bidang tanah dari garis suami (baik warisan maupun yang dibeli suami sebelum menikah) adalah 730 bidang, lebih banyak dibandingkan dengan 294 bidang tanah yang diwarisi dan dibeli istri sebelum menikah. Perbandingannya adalah 5:2. Oleh karena itu tidak mengherankan jika jumlah nama perempuan dalam sertipikat jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah nama laki-laki. Sekitar 26,1% bidang tanah didaftarkan atas nama perempuan, baik istri (21,7%) maupun anak perempuan (4,2%), dan dalam jumlah sangat sedikit atas nama cucu perempuan dan mereka yang tidak menikah (termasuk janda). Sekitar 66,4% bidang tanah bersertipikat PAP atas nama laki-laki, terdiri dari 60,6% nama suami, 4,7% nama anak laki-laki, dan 1,1% nama laki-laki lainnya (menantu, cucu, dan mereka yang tidak menikah, termasuk duda). Sertipikat yang menggunakan baik nama suami maupun istri jumlahnya sangat kecil.

Menurut pejabat BPN, Kantor Pertanahan menggunakan nama yang tertulis dalam akte jual beli atau kuitansi pembelian tanah dalam menyiapkan sertipikat. Berdasarkan informasi kualitatif yang diperoleh dari sejumlah informan di lapangan termasuk kepala desa/lurah dan pengurus RT, nama yang tercatat di sertipikat umumnya mengikuti atau tergantung dari siapa

pemilik tanahnya. Jika tanah tersebut hibah atau warisan dari keluarga isteri, maka nama yang tercatat pada sertifikat adalah nama isteri. Begitu juga berlaku pada suami.

Penjelasan tersebut didukung oleh data kuantitatif yang menunjukkan bahwa 697 bidang tanah yang diperoleh dari warisan orangtua suami, sebagian besar (74,5%) sertifikat diterbitkan atas nama suami, 2,9% atas nama isteri, 7% atas nama anak laki-laki, dan 5,2% atas nama anak perempuan. Pada tanah warisan orangtua isteri, 78,2% sertifikat mencantumkan atas nama isteri, 5,9% atas nama suami, 4,6% atas nama anak perempuan, dan 1,8% mencantumkan atas nama anak laki-laki.

Tanah yang dibeli oleh suami baik sebelum menikah maupun sesudah menikah, sebagian besar (77,6%) menggunakan nama suami. Demikian juga tanah yang dibeli isteri sebelum dan sesudah menikah, sebagian besar (74%) menggunakan nama isteri. Meskipun demikian, sebagian kecil tanah yang dibeli suami atau isteri, baik sebelum atau sesudah menikah, dialihkan kepada pasangannya (9,8% dan 18,5% secara berurutan).

Menurut informan kunci dari Desa Wiroditan, di Pekalongan, dari 335 bidang yang disertipikatkan melalui PAP, 149 sertifikat (45%) diantaranya diterbitkan atas nama perempuan. Hal ini terjadi karena di wilayah ini pembagian waris dan hibah dari orang tua banyak diberikan kepada anak perempuan.

**Tabel 4.5 Nama pada Sertipikat PAP Menurut Asal Tanah**

Asal tanah	Jumlah Sertipikat	Nama pada sertipikat (%) **										
		Suami	Istri	Suami + Istri	Lainnya							
					LTM*	PTM*	Anak laki-laki	Anak Perempuan	Menantu laki-laki	Cucu laki-laki	Cucu perempuan	Tdk ada jawaban
Warisan dari orangtua suami	697,0	74,5	2,9	0,0	0,6	0,0	7,0	5,2	0,1	0,4	0,0	9,2
Warisan dari orangtua istri	289,0	5,9	78,2	0,0	0,0	0,4	1,8	4,6	0,0	0,0	0,0	9,0
Dibeli suami sebelum menikah	33,0	69,7	9,1	0,0	6,1	0,0	6,1	6,1	3,0	0,0	0,0	0,0
Dibeli istri sebelum menikah	5,0	20,0	80,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dibeli suami setelah menikah	253,0	78,7	9,9	1,2	0,0	0,0	4,4	2,8	0,0	0,4	2,7	2,8
Dibeli istri setelah menikah	22,0	18,2	72,7	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5	0,0	0,0	0,0	4,5
<b>Dibeli bersama suami istri setelah menikah</b>	<b>237,0</b>	<b>70,9</b>	<b>16,9</b>	<b>3,0</b>	<b>1,7</b>	<b>0,0</b>	<b>1,7</b>	<b>1,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,8</b>	<b>3,4</b>
Lainnya	6,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,7	16,7	16,7	0,0	0,0	0,0
<b>Jumlah</b>	<b>1,542</b>	<b>60,6</b>	<b>21,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>4,7</b>	<b>4,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>6,8</b>

Keterangan: \* LTM = Laki-laki tidak menikah (bujangan atau duda).  
 PTM = Perempuan tidak menikah (gadis atau janda).  
 \*\* Persentase dari jumlah sertifikat berdasarkan asal tanah.

### Tanah yang dibeli bersama oleh suami istri

Menurut sejumlah informan, umumnya tanah yang dibeli bersama oleh suami dan istri sesudah menikah dalam sertipikat PAP mencantumkan nama suami karena sebagai kepala rumah tangga. Data dari responden menunjukkan sedikit sertipikat yang mencantumkan nama isteri (16,9%), atau nama bersama suami-isteri (3%), sebagian besar menggunakan nama suami (70,9%). Data survei mengindikasikan bahwa pencantuman nama suami pada sebagian besar tanah yang dibeli bersama sesudah menikah merupakan hasil keputusan suami-istri.

Pada tanah yang dibeli bersama setelah menikah, persentase pencantuman nama suami di wilayah perkotaan lebih tinggi dibandingkan di wilayah perdesaan (Tabel 4.6). Di wilayah perkotaan, 76,9% bidang tanah mencantumkan nama suami dan 14,3% nama istri. Di wilayah perdesaan, 20,4% tanah yang dibeli secara bersama mencantumkan nama istri dan 66,7% dengan nama suami. Di wilayah semi perkotaan, sekitar 17,4% bidang tanah disertipikatkan dengan nama istri dan 67,4% nama suami.

Secara keseluruhan responden menyatakan bahwa alasan pencantuman nama dalam sertipikat tergantung pada sumber waris (51,9%) atau keputusan bersama suami istri (38,3%). Dalam jumlah kecil, responden memberi alasan karena belum balik nama (4,9%) dan lainnya karena saran orangtua agar tanah mudah diwariskan dan tidak dijual kepada orang lain. Informasi kualitatif memperlihatkan beberapa pengecualian di beberapa wilayah. Di Jagakarsa, terdapat kasus tanah warisan suaminya yang telah meninggal dunia, dalam sertipikat dicantumkan nama anak laki-laki tertua. Di Saga ditemui kasus tanah hibah dari mertua responden atas nama suami (responden) sebagai kepala keluarga. Pihak isteri tidak keberatan karena percaya bahwa tanah tersebut adalah milik rumah tangga.

Tabel 4.6 Nama pada Sertifikat PAP Menurut Asal Tanah dan Jenis Wilayah

Asal tanah	Jumlah Sertipikat	Atas Nama dalam Sertipikat PAP (%)			
		Suami	Istri	Suami + istri	Lainnya
<b>Perkotaan</b>					
Warisan dari orangtua suami	107	66,4	7,5	0,0	26,2
Warisan dari orangtua istri	61	6,6	63,9	0,0	29,5
Dibeli suami sebelum menikah	17	58,8	0,0	0,0	41,2
Dibeli istri sebelum menikah	3	33,3	66,7	0,0	0,0
Dibeli suami setelah menikah	131	81,7	13,0	0,8	4,6
Dibeli istri setelah menikah	12	0,0	83,3	0,0	16,7
<b>Dibeli bersama suami istri setelah menikah</b>	<b>91</b>	<b>76,9</b>	<b>14,3</b>	<b>3,3</b>	<b>5,5</b>
<i>Subtotal</i>	<i>234</i>	<i>75,6</i>	<i>17,1</i>	<i>1,7</i>	<i>5,6</i>
Lainnya	4	75,0	0,0	0,0	25,0
<b>Jumlah</b>	<b>426</b>	<b>62,4</b>	<b>20,9</b>	<b>0,9</b>	<b>15,7</b>
<b>Semi Perkotaan</b>					
Warisan dari orangtua suami	371	77,1	1,4	0,0	21,6
Warisan dari orangtua istri	157	5,1	82,8	0,0	12,1
Dibeli suami sebelum menikah	11	81,8	18,2	0,0	0,0
Dibeli istri sebelum menikah	2	0,0	100,0	0,0	0,0
Dibeli suami setelah menikah	80	72,5	6,3	1,3	20,0
Dibeli istri setelah menikah	4	0,0	100,0	0,0	0,0
<b>Dibeli bersama suami istri setelah menikah</b>	<b>92</b>	<b>67,4</b>	<b>17,4</b>	<b>4,4</b>	<b>10,9</b>
<i>Subtotal</i>	<i>176</i>	<i>68,2</i>	<i>14,2</i>	<i>2,8</i>	<i>14,8</i>
Lainnya	2	0,0	0,0	0,0	100,0
<b>Jumlah</b>	<b>719</b>	<b>58,8</b>	<b>22,8</b>	<b>0,7</b>	<b>17,7</b>
<b>Perdesaan</b>					
Warisan dari orangtua suami	219	74,0	3,2	0,0	22,8
Warisan dari orangtua istri	71	7,0	80,3	0,0	12,7
Dibeli suami sebelum menikah	5	80,0	20,0	0,0	0,0
Dibeli istri sebelum menikah	-	-	-	-	-
Dibeli suami setelah menikah	42	81,0	7,1	2,4	9,5
Dibeli istri setelah menikah	6	66,7	33,3	0,0	0,0
<b>Dibeli bersama suami istri setelah menikah</b>	<b>54</b>	<b>66,7</b>	<b>20,4</b>	<b>0,0</b>	<b>13,0</b>
<i>Subtotal</i>	<i>102</i>	<i>72,6</i>	<i>15,7</i>	<i>1,0</i>	<i>10,8</i>
Lainnya	-	-	-	-	-
<b>Jumlah</b>	<b>397</b>	<b>61,7</b>	<b>20,4</b>	<b>0,3</b>	<b>17,6</b>

**Kotak 4.1**  
**Pembagian Kepemilikan Menurut Jenis Tanah**

Di Kabupaten Sleman pembagian tanah antara anak laki-laki dan perempuan rata-rata hampir sama luasnya. Namun dalam beberapa kasus, pembagian tanah tidak berdasarkan luas, akan tetapi berdasarkan jenis tanah. Misalnya anak laki-laki diberi tanah sawah, sementara anak perempuan tanah mendapat pekarangan/pemukiman. Pembagian tanah diputuskan oleh orang tua bersama keluarga; pihak luar dalam hal ini ketua RT/RW atau anggota Tim Ajudikasi tidak ikut campur dalam penentuan keputusan. Ada pula pembagian tanah yang ditentukan berdasarkan letak tanah; tanah yang letaknya jauh diperuntukan bagi anak laki-laki, dan tanah yang letaknya dekat untuk anak perempuan.

**Kotak 4.2**  
**Perbedaan Pencantuman Nama Pada Sertipikat**

Di Palembang, menurut informasi kualitatif, ada empat faktor yang mempengaruhi pencantuman nama dalam sertipikat. Bagi banyak orang, faktor utama adalah asal tanah. Misalnya, apabila tanah berasal dari warisan orangtua isteri atau dibeli istri, maka istri mengakui tanah tersebut sebagai miliknya dan mencantumkan namanya dalam sertipikat, tetapi apabila tanah berasal dari suami atau keluarganya, maka nama suami yang akan dicantumkan. Faktor kedua adalah posisi dalam keluarga. Beberapa keluarga mencantumkan nama suami sebagai penghormatan pada kepala keluarga dan pencari nafkah keluarga, tanpa memandang dari mana sumber tanah tersebut. Faktor ketiga adalah perhatian sebagian orang tua pada masa depan anak-anaknya, sehingga mencantumkan seluruh nama anak-anak mereka. Faktor keempat adalah keinginan untuk menghindari pemecahan tanah warisan, sehingga tanah jenis ini kadang-kadang mencantumkan seluruh nama ahli waris.

**4.2.2 Perbedaan antara yang kaya dengan yang miskin**

Dalam upaya mengidentifikasi perbedaan antara kelompok kaya dan miskin dalam memperoleh sertipikat PAP, survei ini mengumpulkan data pengeluaran rumah tangga responden per bulan sebagai pendekatan status ekonomi. Data tersebut dikelompokkan dalam proporsi jumlah sertipikat yang diikutsertakan dalam PAP. Kuintil 1 adalah kelompok dengan pengeluaran terendah, Kuintil 3 kelompok dengan pengeluaran sedang, dan Kuintil 5 adalah kelompok dengan pengeluaran relatif tertinggi.

Tabel 4.7 memperlihatkan bahwa proporsi rata-rata jumlah bidang tanah yang disertipikatkan melalui PAP berdasarkan Kuintil adalah lebih dari 90%. Proporsi ini meningkat dari Kuintil 1 sampai dengan Kuintil 3, kemudian menurun kembali. Hal ini mengindikasikan bahwa pendaftaran tanah sistematis menyentuh semua lapisan masyarakat dari yang pengeluarannya terendah hingga yang relatif lebih baik, dan terbanyak pada golongan menengah

Tabel tersebut juga memperlihatkan bahwa rata-rata jumlah bidang tanah total yang dimiliki responden semakin banyak pada kelompok yang pengeluaran semakin besar (dari Kuintil 1 ke Kuintil 5). Namun, luasan tanahnya tidak selalu berbanding lurus dan tidak terpola berdasarkan kaya dan miskin. Mereka yang berada pada kelompok lebih kaya tidak selalu memiliki luasan tanah yang lebih besar. Sebagai contoh, responden yang berada di

kelompok Kuintil 2 memiliki luas tanah rata-rata 591 m<sup>2</sup>, sedangkan mereka yang berada di kelompok Kuintil 4 memiliki luas tanah rata-rata 509 m<sup>2</sup>.

**Tabel 4.7 Jumlah Bidang Tanah Rata-rata yang Disertipikatkan melalui PAP Menurut Kuintil Pengeluaran**

Kuintil	Total Bidang Tanah (n=1002)		Sertifikat PAP (n=1002)		Proporsi (%)	
	Jumlah Bidang	Luas Tanah (m <sup>2</sup> )	Jumlah Bidang	Luas Tanah (m <sup>2</sup> )	Jumlah Bidang	Luas Tanah (m <sup>2</sup> )
Kuintil 1	1,5	478,1	1,4	478,9	94,5	100,0
Kuintil 2	1,6	590,8	1,6	555,6	98,2	94,0
Kuintil 3	1,7	517,7	1,7	505,6	99,4	97,7
Kuintil 4	1,7	509,6	1,6	437,8	92,9	85,9
Kuintil 5	1,7	713,9	1,9	534,2	91,3	74,8

Pola yang sama berlaku pada rata-rata jumlah bidang tanah bersertipikat yang dimiliki responden, yaitu semakin meningkat dari Kuintil 1 ke Kuintil 5, kecuali Kuintil 4 yang lebih kecil dari Kuintil 3. Sekali lagi, mereka yang berada pada kelompok lebih kaya tidak selalu memiliki luas tanah bersertipikat yang lebih besar. Rata-rata luas tanah bersertipikat pada kelompok Kuintil 5 ternyata lebih kecil dari responden Kuintil 2, dan rata-rata luas tanah mereka yang berada di Kuintil 4 lebih kecil dari Kuintil 1.<sup>5</sup>

#### **4.2.3 Partisipasi Kelompok Etnik**

Berdasarkan informasi kualitatif diketahui bahwa terdapat WNI keturunan Cina di beberapa lokasi penelitian di Kerawang, Bekasi, Depok, Palembang, dan Medan. Mereka diminta melengkapi syarat tambahan berupa surat keterangan kewarganegaraan (SBKRI) ketika mengajukan pendaftaran PAP.

Meskipun hal itu terjadi, hanya ditemukan sedikit WNI keturunan di wilayah penelitian tersebut. Dari 899 responden yang menjawab, 50,7% menyatakan tidak tahu ketika ditanyakan apakah ada perbedaan perlakuan terhadap WNI keturunan, dan sekitar 47,6% responden menyatakan tidak ada diskriminasi. Hanya 1,7% responden yang menyatakan adanya diskriminasi.

<sup>5</sup> Hal ini karena tabel ini tidak dibedakan menurut jenis wilayah (perkotaan, semi perkotaan, dan perdesaan).

## V. DAMPAK SOSIAL-EKONOMI PAP

### 5.1 Investasi pada tanah

Investasi pada tanah dalam hal ini diartikan sebagai perubahan yang dilakukan pada kondisi tanah sehingga manfaat dan keuntungan dari tanah tersebut meningkat. Salah satu manfaat yang diperoleh dari PAP adalah pemilik tanah sekarang mempunyai bukti hukum yang sah atas kepemilikan tanahnya, sehingga memberikan rasa aman dalam menggunakan tanah tersebut untuk kegiatan yang sesuai. Para pemilik merasa bahwa mereka dapat berupaya meningkatkan kondisi tanahnya atau mendirikan rumah diatas tanahnya tanpa takut ada gangguan atau gugatan pihak lain. Meskipun diketahui ada faktor lain yang berpengaruh dalam peningkatan atau perbaikan kondisi tanah atau bangunan, misalnya ketersediaan uang, analisis dalam laporan ini hanya menekankan hanya pada dampak sertipikat PAP terhadap tingkat investasi pada tanah.

Analisis dalam laporan ini akan dibedakan berdasarkan jenis wilayah (perkotaan, semi perkotaan dan perdesaan), kuintil pengeluaran per kapita rumah tangga pemilik tanah (dibagi atas 5 kuintil, dimana Q1 adalah pengeluaran terendah) dan jenis penggunaan tanah (perumahan/pemukiman, tanah pertanian, dan lainnya).

#### 5.1.1 Perbaikan kondisi tanah

Di lokasi PAP dan sekitar kontrol tanpa mempertimbangkan jenis wilayah, telah dilakukan berbagai peningkatan atau perbaikan kondisi tanah. Namun, proporsi peningkatan atau perbaikan tanah di lokasi kontrol lebih rendah daripada di lokasi PAP (Tabel 5.1). Jika semua wilayah dipertimbangkan, selisih antara keduanya (5,3%) adalah dampak murni dari sertipikat PAP. Dampak tertinggi terjadi di perdesaan (12,3%), sementara untuk perkotaan dan semi perkotaan secara berurutan adalah 3,5% dan 3,4%.

**Tabel 5.1 Perbaikan Kondisi Tanah Setelah Sertipikat PAP Menurut Jenis Wilayah**

Jenis Wilayah	Peserta PAP			Kelompok Kontrol			Perbedaan (%) antara PAP dan Kontrol
	Jumlah bidang tanah	Perbaikan yang dilakukan	Proporsi (%)	Jumlah bidang tanah	Perbaikan yang dilakukan	Proporsi (%)	
Perkotaan	362	76	21,0	177	31	17,5	3,5
Semi Perkotaan	422	97	23,0	219	43	19,6	3,4
Perdesaan	218	60	27,5	112	17	15,2	12,3
Total	1.002 <sup>a)</sup>	233	23,3	508	91	17,9	5,3

Catatan: <sup>a)</sup> Lihat catatan pada Tabel 4.2.

Berdasarkan kuintil, terdapat peningkatan kondisi tanah dengan meningkatnya pengeluaran per kapita baik pada kelompok Peserta PAP maupun Kelompok Kontrol (Tabel 5.2). Dampak murni dari PAP atas perbaikan kondisi tanah berbentuk U terbalik, dimana dampak terbesar terjadi pada kelompok kuintil tengah. Bagi responden yang tergolong pada kuintil terendah, dampak dari sertipikat PAP adalah negatif, walaupun kecil.

Jenis tanah yang paling banyak diperbaiki adalah tanah untuk perumahan (yaitu tanah pemukiman). Diantara Peserta PAP, proporsi perbaikan kondisi tanah untuk tanah pemukiman adalah 23,9%, sementara untuk tanah sawah beririgasi 17,6% dan untuk tanah pertanian lain 59%. Di lokasi kontrol, proporsi perbaikan kondisi tanah lebih banyak

ditemui pada tanah ladang atau tegalan untuk pertanian (20%), daripada sawah beririgasi. Tanah untuk perumahan (18,1%) dan tanah sawah (13,6%).

**Tabel 5.2 Perbaikan Kondisi Tanah Setelah Sertipikat PAP Menurut Pengeluaran Rumah tangga per Kapita**

Kuintil Pengeluaran	Peserta PAP			Kelompok Kontrol			Perbedaan (%) antara PAP dan Kontrol
	Jumlah bidang tanah	Perbaikan yang dilakukan	Proporsi (%)	Jumlah bidang tanah	Perbaikan yang dilakukan	Proporsi (%)	
Q1	192	30	15,6	92	17	18,5	-2,9
Q2	198	33	16,7	100	10	10,0	6,7
Q3	200	56	28,0	102	19	18,6	9,4
Q4	200	54	27,0	100	19	19,0	8,0
Q5	210	60	28,6	113	25	22,1	6,4
Total	1.000 <sup>a)</sup>	233	23,3	507 <sup>b)</sup>	90	17,8	5,5

Note: a) Lihat catatan b) pada Tabel 4.2.

b) Lihat cararan c) pada Tabel 4.2.

### 5.1.2 Perbaikan rumah

Tabel 5.3 menunjukkan bahwa di kedua lokasi PAP dan kontrol lebih dari 75% perbaikan kondisi rumah dalam bentuk membangun dan memperbaiki rumah. Dalam beberapa kasus mereka menambah kamar dan memperbaiki lantai maupun mendirikan pagar baru atau memperbaiki pagar lama.

**Tabel 5.3 Perbaikan Rumah Setelah Sertipikat PAP**

Jenis Perbaikan	Bidang tanah PAP		Bidang tanah Kontrol	
	Jumlah	%	Jumlah	%
Konstruksi/perbaikan rumah	170	75,2	67	79,7
Menambah kamar/perbaikan lantai	20	8,9	12	14,3
Konstruksi/perbaikan pagar	7	3,1	3	3,6
Lain-lain	29	12,8	2	2,4
Total	226	100,0	84	100,0

### 5.1.3 Perbaikan tanah pertanian

Dari 34 bidang tanah sawah yang disertipatkan melalui PAP ternyata 17,6% mengalami perbaikan atau perubahan dalam penggunaan tanah, sementara di lokasi kontrol, 13,6% dari 22 bidang. Secara keseluruhan dampak sertifikasi PAP terhadap perubahan tanah sawah sebesar 4%. Perbaikan tanah sawah termasuk dua kasus perbaikan saluran irigasi. Di lokasi kontrol, perbaikan tanah sawah dilakukan terhadap 3 dari 22 bidang tanah, 2 kasus diantaranya berkaitan dengan pembangunan rumah.

## 5.2 Perubahan dalam pasar tanah

### 5.2.1 Dampak terhadap nilai pasar

Terbukti sulit untuk menggali informasi tentang nilai tanah, khususnya ketika responden ditanya tentang harga tanah sebelum dan sesudah melaksanakan PAP. Banyak responden tidak pernah tahu dan tidak ingat berapa nilai pasar tanah beberapa tahun yang lalu. Hanya beberapa responden yang pernah menjual atau menggadaikan tanahnya atau berencana akan melakukannya yang mempunyai pengetahuan tentang kecenderungan harga tanah. Karena alasan ini, harga tanah yang disebut atau dinyatakan dalam bagian ini mungkin bukan harga pasar yang sebenarnya berlaku tetapi merupakan harga yang dirasakan dan berdasarkan persepsi responden. Kesulitan ini terlihat pada saat tim peneliti mengumpulkan informasi. Hanya 634 responden (63,3%) di wilayah PAP dan 216 responden (42,5%) di lokasi kontrol memberikan jawaban tentang nilai tanah (Tabel 5.4).

Dalam menganalisis dampak dari sertipikat tanah terhadap nilai tanah dilakukan suatu perbandingan antara kenaikan rata-rata harga tanah di lokasi PAP dan lokasi kontrol. Secara keseluruhan, kenaikan harga di lokasi PAP sebesar 203,4% dan di wilayah kontrol 138,9%. Selisih antara keduanya sekitar 65% merupakan nilai dampak dari adanya sertipikat PAP atas rata-rata harga tanah. Di wilayah PAP, kenaikan terbesar terjadi di wilayah perkotaan (228,6%), sementara kenaikan terbesar di lokasi kontrol terjadi di wilayah semi perkotaan (149,1%).

**Tabel 5.4 Rata-rata Kenaikan Harga Tanah Setelah Sertipikat PAP Menurut Jenis Wilayah**

Jenis Wilayah	Tanah dengan Sertipikat PAP		Kelompok Kontrol		Perbedaan (%)
	Jumlah observasi	Kenaikan harga (%)	Jumlah observasi	Kenaikan harga (%)	
Perkotaan	213	228,6	36	95,4	133,2
Semi Perkotaan	282	181,9	133	149,1	32,8
Perdesaan	139	208,2	47	143,6	64,6
Total	634	203,4	216	138,9	64,5

Dampak bersih terbesar dari PAP dirasakan di wilayah perkotaan (sedikit diatas 133%) dibandingkan 64,6% di wilayah perdesaan dan 32,8% di wilayah semi perkotaan. Hal ini berarti tanah bersertipikat di perkotaan mengalami kenaikan nilai relatif jauh lebih tinggi dibandingkan tanah tidak bersertipikat. Kondisi ini dapat dimengerti mengingat semua orang di kota besar maupun kecil memberikan perhatian yang lebih pada status tanah karena mereka lebih sadar atas status hukum tanah. Lebih jauh, bidang tanah berukuran sangat kecil sehingga batas antara satu dengan yang lain harus jelas, sekaligus untuk menghindari kemungkinan timbulnya masalah tanah dikemudian hari.

Hasil wawancara dengan informan dari masyarakat di tingkat desa dan kecamatan menunjukkan hasil yang sama, yaitu ada kecenderungan nilai tanah meningkat sejak adanya sertipikat PAP, kecuali di wilayah Bekasi. Meskipun demikian tidak semua informan yakin bahwa kenaikan tersebut disebabkan semata-mata oleh sertipikat PAP, karena faktor inflasi, pengembangan wilayah dan tekanan jumlah penduduk juga berpengaruh terhadap harga tanah. Di wilayah Bekasi harga tanah jatuh bukan disebabkan oleh PAP, tetapi oleh krisis

ekonomi yang terjadi pada saat itu yang bersamaan dengan pelaksanaan PAP. Akibat krisis banyak penduduk Jakarta kurang berminat untuk membeli tanah di wilayah Bekasi.

**Kotak 5.1**  
**Variasi Nilai Tanah pada Area yang Sama**

Di Tangerang, aparat desa di wilayah penelitian mengambil kebijakan bahwa hanya perumahan/pekarangan dan tegalan/ladang yang dapat diikutsertakan dalam PAP. Informasi kualitatif menunjukkan bahwa pendekatan ini menyebabkan perbedaan yang sangat tajam antara harga tanah persawahan dengan dan harga tanah jenis lainnya sejak pelaksanaan PAP. Nilai tanah sawah antara Rp10.000 hingga Rp20.000 per m<sup>2</sup>, sedangkan tanah lain dapat bernilai Rp300.000 per m<sup>2</sup>. Alasan perbedaan ini adalah tanah yang disebut terakhir ini dikembangkan menjadi wilayah perumahan karena berdekatan dengan area industri dan perumahan.

**5.2.2 Penjualan dan pembelian tanah**

Dampak kegiatan pendaftaran tanah melalui proyek PAP terhadap pasar tanah dapat dilihat pada Tabel 5.5 hingga Tabel 5.9. Tabel-tabel tersebut menerangkan bahwa PAP telah meningkatkan hanya 1,7% transaksi penjualan tanah di lokasi survei (Tabel 5.5). Transaksi tanah terjadi paling banyak di wilayah semi perkotaan, baik di lokasi PAP (5%) dan di lokasi kontrol (3,2%), sementara transaksi tanah yang paling sedikit di wilayah perkotaan. Meskipun demikian, di wilayah perdesaan ada perbedaan yang besar antara lokasi PAP dengan lokasi kontrol. Perbedaan tersebut sebesar empat kalinya, menunjukkan bahwa keberadaan sertifikat tanah sangat berarti di perdesaan. Namun, perbedaan antar wilayah tidak terlalu besar.

**Tabel 5.5 Tanah yang Dijual sejak Kegiatan PAP Menurut Jenis Wilayah**

Jenis Wilayah	Peserta PAP			Kelompok Kontrol			Perbedaan (%) antara PAP dan Kontrol
	Jumlah bidang tanah	Jumlah bidang tanah yang dijual	Proporsi (%)	Jumlah bidang tanah	Jumlah bidang tanah yang dijual	Proporsi (%)	
Perkotaan	362	8	2,2	177	1	0,6	1,6
Semi Perkotaan	422	21	5,0	219	7	3,2	1,8
Perdesaan	218	8	3,7	112	2	1,8	1,9
Total	1.002 <sup>a)</sup>	37	3,7	508	10	2,0	1,7

Catatan: <sup>a)</sup> Lihat catatan (a) pada Tabel 4.2.

Analisis kuintil pengeluaran per kapita (Tabel 5.6) menunjukkan bahwa di lokasi PAP, umumnya responden yang menjual tanah berasal dari kuintil 2 dan 3, sementara di lokasi kontrol pada umumnya responden yang menjual tanah berasal dari kuintil 4 dan 5. Secara keseluruhan, dampak terbesar dari pendaftaran tanah PAP terjadi pada responden yang berasal dari kuintil 2 (6,1%) dan 3 (5,0%), sementara dampak dari responden yang berasal dari kuintil terendah (Q1) dan kuintil tertinggi (Q5) negatif.

**Tabel 5.6 Tanah Yang Dijual Sejak Kegiatan PAP Menurut Pengeluaran Per Kapita Rumah Tangga**

Kuintil Pengeluaran	Peserta PAP			Kelompok Kontrol			Perbedaan (%) antara PAP dan Kontrol
	Jumlah bidang tanah	Jumlah bidang tanah yang dijual	Proporsi (%)	Jumlah bidang tanah	Jumlah bidang tanah yang dijual	Proporsi (%)	
Q1	192	2	1,0	92	2	2,2	-1,1
Q2	198	12	6,1	100	0	0,0	6,1
Q3	200	10	5,0	102	0	0,0	5,0
Q4	200	8	4,0	100	3	3,0	1,0
Q5	210	4	1,9	113	5	4,4	-2,5
Total	1.000*)	36**)	3,6	507**)	10	2,0	1,6

Catatan: Lihat catatan (d) pada Tabel 4.2.

\*) Lihat catatan (b) pada Tabel 4.2.

\*\*) Lihat catatan (c) pada Tabel 4.2.

Pada Tabel 5.7 terlihat bahwa tanah pekarangan rumah/diperjualbelikan di lokasi PAP sebanyak 3,4% dan 1,3% di lokasi kontrol. Dampak sertipikat PAP terhadap banyaknya jual-beli tanah pekarangan/rumah adalah selisih dari keduanya (2,1%). Selanjutnya, dampak sertipikat PAP terhadap jual-beli tanah ladang 1,8% dan tanah sawah -3.2%.

**Tabel 5.7 Tanah Yang Dijual Sejak Kegiatan PAP Menurut Penggunaan Tanah**

Land use	Peserta PAP			Kelompok Kontrol			Perbedaan (%) antara PAP dan Kontrol
	Jumlah bidang tanah	Jumlah bidang tanah yang dijual	Proporsi (%)	Jumlah bidang tanah	Jumlah bidang tanah yang dijual	Proporsi (%)	
Pekarangan/Rumah	947	32	3,4	465	6	1,3	2,1
Tanah sawah	34	2	5,9	22	2	9,1	-3,2
Tanah kering	17	2	11,8	10	1	10,0	1,8
Other uses	4	1	25,0	11	1	9,1	15,9
Total	1.002 <sup>a)</sup>	37	3,7	508	10	2,0	1,7

Catatan: Lihat catatan (a) pada Tabel 4.2.

### 5.2.3 Minat membeli dan menjual tanah

Tabel 5.8 menyajikan responden yang berminat untuk membeli dan menjual tanah di lokasi PAP dan di lokasi kontrol. Tampak bahwa tanah yang paling diminati calon pembeli baik di lokasi PAP maupun lokasi kontrol adalah tanah di wilayah perkotaan, diikuti tanah di wilayah semi perkotaan. Sementara itu tanah di wilayah perdesaan kurang diminati di kedua lokasi tersebut.

**Tabel 5.8 Minat Menjual dan Membeli Tanah di Wilayah Penelitian**

Jenis Wilayah	Bidang tanah PAP		Bidang tanah Kontrol		Perbedaan antara wilayah PAP dan Kontrol (%)
	Jumlah bidang tanah	% bidang tanah yang diminati pembeli	Jumlah bidang tanah	% bidang tanah yang diminati pembeli	
Perkotaan	362	16,3	176	11,9	4,4
Semi Perkotaan	415	9,2	216	9,3	-0,1
Perdesaan	215	7,9	110	3,6	4,3
Total	992	11,5	502	9,0	2,5

Berdasarkan informasi yang diberikan responden, tanah yang diminati di lokasi PAP mencapai 11,5% dari 992 bidang tanah, sementara di lokasi kontrol sekitar 9,0%. Hal ini menunjukkan bahwa pembeli memilih bidang tanah yang bersertipikat, dan PAP telah memberikan dampak pada minat pembeli sebesar 2,5%. Dilihat dari jenis wilayah, dampak adanya sertipikat PAP terhadap minat pembeli bernilai positif untuk wilayah perkotaan dan perdesaan, namun tidak nampak dampaknya di wilayah semi perkotaan. Tempat tinggal atau domisili mereka yang berminat membeli tanah bersertipikat bervariasi dari mereka yang tinggal di sekitar tanah yang akan dibeli atau dari desa/kelurahan lain, hingga mereka yang tinggal di kota, dengan proporsi jumlah yang hampir sama.

Kecenderungan yang sama ditemukan pada responden yang berkeinginan menjual tanah mereka. Tabel 5.9 menunjukkan bahwa keinginan menjual yang tertinggi di wilayah perkotaan dan semi perkotaan serta terendah di wilayah pedesaan. Secara keseluruhan, di lokasi PAP 5,7% responden berkeinginan menjual tanah dan 4,2% di wilayah kontrol. Dampak PAP sendiri ditunjukkan dengan perbedaan keduanya, yaitu 1,4%. Perbedaan terbesar ditemukan di wilayah perdesaan (3,3%), diikuti di wilayah semi perkotaan (1,1%) dan perkotaan (0,5%).

**Tabel 5.9 Minat Menjual Tanah di Wilayah Penelitian**

Jenis Wilayah	Bidang tanah PAP		Bidang tanah Kontrol		Perbedaan antara wilayah PAP dan Kontrol (%)
	Jumlah bidang tanah	% bidang tanah yang ingin dijual responden	Jumlah bidang tanah	% bidang tanah yang ingin dijual responden	
Perkotaan	361	6,9	173	6,4	0,5
Semi Perkotaan	414	5,3	214	4,2	1,1
Perdesaan	215	4,2	110	0,9	3,3
Total	990	5,7	497	4,2	1,4

Meskipun pelaksanaan PAP memberikan beberapa dampak seperti keinginan responden untuk menjual tanah bersertipikat, mereka hanya akan melakukan setelah mempertimbangkan beberapa aspek, khususnya aspek ekonomi. Beberapa alasan yang diberikan oleh mereka yang ingin menjual tanah antara lain: ingin untuk pindah tempat tinggal, butuh modal untuk bisnis, membeli tanah di tempat lain, dan membutuhkan uang untuk membangun rumah. Hampir mirip alasan yang diberikan oleh mereka yang telah

menjual tanahnya, yaitu bukan disebabkan oleh kebutuhan yang bersifat konsumtif. Mereka mengakui alasannya karena mereka membutuhkan uang banyak untuk menyekolahkan putra-putrinya, untuk modal bisnis, dan untuk membeli tanah di tempat lain.

#### 5.2.4 Dampak bagi wilayah sekitarnya

Telah diperkirakan bahwa pensertipikatan tanah di sejumlah kelurahan dan desa juga berdampak pada pasar tanah di wilayah sekitar desa dan kelurahan. Berdasarkan pandangan kurang dari 30% peserta PAP, pensertipikatan tanah benar-benar telah berdampak terhadap harga tanah sekitar lokasi pelaksanaan PAP (Tabel 5.10). Meskipun demikian hanya sedikit diatas 40% responden menyatakan tidak ada dampaknya, sementara sisanya (30%) tidak tahu secara pasti apakah memberikan dampak atau tidak. Sebanyak 70% responden dari kedua kategori kelompok diatas menyatakan bahwa banyak faktor lain disamping pensertipikatan tanah PAP yang telah mempengaruhi harga tanah.

**Tabel 5.10 Persepsi Responden tentang Dampak PAP terhadap Wilayah Sekitarnya**

Pendapat Responden	Dampak di Wilayah Sekitar	
	Responden	%
Ada dampak	298	29,7
Tidak ada dampak	407	40,6
Tidak tahu	298	29,7
Total	1.003	100,0

Para responden disekitar lokasi PAP yang belum mengikuti kegiatan PAP sangat berharap bahwa desa/kelurahannya dimasukkan dalam kegiatan PAP berikutnya. Meskipun tidak semuanya mengerti tentang betapa murah dan mudahnya proses sertipikasi tanah melalui PAP, mereka semua berharap di masa mendatang akan ada program pendaftaran tanah berskala luas yang akan menyediakan sertipikat untuk tanahnya.

#### 5.2.5 Dampak lainnya

Ada dua dampak tambahan dari sertipikat PAP yang disebut oleh para informan di tingkat RT dan RW, desa dan kecamatan. Dampak pertama, berdirinya kantor notaris baru di tingkat kecamatan dimana pendaftaran tanah melalui PAP dilaksanakan. Lima kantor notaris baru telah dibuka di Tangerang, satu di Bekasi dan satu di Sleman, yang menunjukkan bahwa sekarang permintaan masyarakat terhadap jasa notaries semakin tinggi.

Dampak kedua adalah terjadinya penurunan penerimaan/pemasukan kas kecamatan dan kelurahan/desa di lokasi kegiatan PAP. Adanya kantor notaris baru telah membuat para pemilik tanah menjadi mudah mendapatkan akta jual-beli tanah yang disahkan oleh notaris. Akibatnya, hal ini meningkatkan transaksi jual-beli yang ditangani oleh notaris, daripada yang ditangani lurah/kepala desa dan camat. Sebenarnya masih dimungkinkan memperoleh sertipikat tanah melalui camat, yang juga sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), tetapi masyarakat lebih menyukai notaris dengan alasan biayanya lebih murah. Biaya akta jual-beli melalui notaris berkisar antara 1,0% sampai 1,5% dari harga tanah (NJOP=Nilai Jual Kena Pajak), sedangkan melalui camat berkisar antara 5% sampai 15%, tergantung pada hasil negosiasi dan besarnya NJOP yang semakin murah jika harga tanah semakin mahal. Hal ini menyebabkan turunnya penerimaan desa dan kecamatan sebagai pemegang kewenangan administrasi pemerintahan. Dampak ini sangat dirasakan oleh desa-desa yang tidak mempunyai sumber penerimaan keuangan lain diluar penerimaan dari transaksi jual-beli tanah ini.

### 5.3 Dukungan pendaftaran tanah secara sporadik

Pendaftaran tanah secara sporadik adalah pendaftaran tanah yang dilakukan atas permintaan pemilik tanah yang biasanya berarti adalah pemilik atau pembeli bidang tanah. Pendaftaran tanah seperti ini dilakukan pada kasus pendaftaran untuk pertama kalinya, atau karena terjadi telah terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek tanah yang telah didaftarkan. Pendaftaran tanah sporadis juga untuk mengganti sertipikat yang hilang atau rusak. Salah satu dampak sertipikasi melalui PAP di desa/kelurahan sekitar adalah peningkatan kesadaran tentang manfaat sertipikasi tanah.

Biaya pendaftaran tanah sporadik, yang dalam penelitian ini didefinisikan sebagai melakukan pendaftaran tanah pertama kali atas inisiatif pemilik tanah sendiri, ditentukan oleh Kantor Pertanahan kabupaten/kota di setiap kabupaten/kota. Komponen biaya yang paling besar adalah untuk pengukuran dan pemetaan tanah. Sebagai contoh, responden dari Gresik menyatakan bahwa biaya pengukuran tanah untuk tanah dibawah 1 ha berkisar antara Rp103.000 sampai Rp951.000, sedangkan untuk luas 10 ha mencapai Rp7,35 juta. Namun, pada kenyataannya biaya total yang harus dikeluarkan adalah yang terbesar.

Karena alasan tersebut, banyak masyarakat mencoba untuk melaksanakan sistem pendaftaran tanah masal secara swadaya yang kemungkinan lebih mahal dari sertifikasi PAP tetapi lebih murah dari sertipikasi sporadik. Rencana mereka adalah dengan mencapai skala ekonomi luas tanah sehamparan yang dapat diukur secara bersamaan dan pengajuannya ditangani secara kolektif. Namun dibanyak tempat yang berdekatan dengan lokasi PAP, hal sebaliknya terjadi. Masyarakat menunggu putaran kedua kegiatan PAP sehingga kegiatan sertifikasi sporadik menjadi turun. Akibatnya, dampak dari sertifikasi PAP untuk mendukung kegiatan sertifikasi sporadik menjadi terkacaukan dengan adanya PAP.

Sekitar 94% responden menyatakan bahwa biaya sertipikasi PAP tidak terlalu berat dikaitkan dengan kemampuan pendapatan rumah tangga karena sangat murah. Mayoritas responden (78,9%) merasa jika biaya sertifikasi PAP harus ditingkatkan maka biaya yang mereka sanggup membayar tidak lebih dari Rp50.000 atau Rp90.000 jika biaya-biaya lainnya dimasukkan (Tabel 5.11).

Jumlah biaya ini secara substansial lebih rendah dari biaya yang sebenarnya dapat dikeluarkan melalui sistem swadaya. Sebagai contoh, di Kelurahan Ciganjur, Jakarta Selatan, saat ini masyarakat sedang memproses permohonan ke BPN untuk menempuh sistem swadaya; masyarakat menyediakan biaya Rp 350.000 per bidang tanah yaitu sama dengan biaya yang dipungut di wilayah lain yang menerapkan sistem swadaya. Keadaan yang sama juga ditemukan di Bandung. Sementara itu, di Baturaden, Jawa Tengah, para responden membuat rencana untuk sertipikasi tanah secara swadaya dengan biaya Rp150.000 per bidang.

Pada saat yang sama di lokasi kontrol, responden merasa bahwa biaya pembuatan sertipikat seharusnya dikaitkan dengan luas bidang tanah. Sebagai contoh di Ciganjur, mereka menyarankan pelaksanaan sertipikasi berdasarkan beberapa strata tanah dimana biaya dikaitkan dengan lokasi tanah tersebut berada, kemudahan transportasi dan faktor-faktor lain sebagaimana disebutkan diatas. Mereka mengusulkan tujuh strata dengan perbedaan biaya untuk setiap stratanya berkisar antara Rp.50.000 sampai Rp100.000. Klasifikasi penentuan strata ini belum final, walaupun begitu, hal ini terus menerus didiskusikan dengan anggota masyarakat. Dengan mengenalkan biaya skala bertingkat, rencana ajudikasi ini lebih mirip dengan sertipikasi secara sporadik dibandingkan dengan pendaftaran secara sistematis seperti yang telah diterapkan dalam program PAP.

**Tabel 5.11 Kesanggupan Responden Membayar Biaya Sertipikat Lebih Mahal**

Perilaku Responden	Biaya Sertipikat		Biaya Total		Perbedaan (Rp)
	Jumlah responden	Biaya yang diusulkan (Rp)	Jumlah responden	Biaya yang diusulkan (Rp)	
Ingin membayar lebih mahal	594 (78,9)	52.352	675 (75,6)	89.399	37.047
Tidak ingin membayar lebih mahal	159 (21,1)	24.589	218 (24,4)	41.468	16.879
Total	753		893		

Catatan: Angka dalam kurung adalah persen.

Sementara kenyataan menunjukkan keinginan yang besar dari masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya melalui sistem swadaya, pejabat BPN<sup>8</sup> menyatakan bahwa adjudikasi swadaya tidak dapat dilakukan karena belum ada peraturan sebagai dasar hukum untuk sertifikasi tanah dengan cara ini. Pada saat ini, sedang didiskusikan usulan peraturan yang akan diajukan ke Departemen Keuangan.

---

<sup>8</sup> Diskusi di Kantor Pusat BPN pada tanggal 10 Mei, 2002.

## VI. KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Jika PAP akan dilanjutkan dalam bentuk seperti saat ini, beberapa implikasi dari temuan studi perlu dipertimbangkan.

### Implikasi berdasarkan data survei:

1. Prioritas penerima manfaat tetap ditekankan pada pemilik tanah pada strata sosial ekonomi yang rendah di setiap wilayah. Subsidi yang disediakan dalam PAP untuk menutup biaya sertifikat sulit dipertanggungjawabkan apabila penerima manfaat PAP adalah pemilik tanah dari kelompok sosial-ekonomi tinggi. Meskipun demikian, dibutuhkan segera pendaftaran tanah secara sporadik yang mudah dan cepat seperti pada PAP.
2. Kebijakan tentang besarnya biaya sertifikat perlu dipertimbangkan kembali dan harus didasarkan pada:
  - Kenyataan bahwa banyak responden di wilayah perkotaan dan beberapa di wilayah semi perkotaan mampu membayar dan bersedia membayar lebih tinggi dari biaya sertipikasi tanah PAP, dengan syarat penyediaan proses sertipikasi tetap mudah dan cepat, serta biayanya tidak semakin mendekati biaya pendaftaran tanah sporadik;
  - Ukuran bidang tanah yang dimiliki setiap orang dan penggunaannya, meskipun untuk itu perlu dikembangkan skala biaya yang lebih rumit dibandingkan rumusan biaya yang saat ini berlaku yang hanya membedakan antara wilayah perkotaan dan perdesaan;
  - Kemungkinan sertipikasi tanah secara swadaya menurut keadaan setempat tanpa harus menyamaratakan peraturan untuk semua wilayah.
3. Berkaitan dengan proses pelaksanaan PAP, terdapat ruang untuk perbaikan pada beberapa aspek, yaitu:
  - Kegiatan sosialisasi harus menyediakan informasi secara lengkap dan transparan mengenai semua aspek pendaftaran tanah, khususnya biaya sertipikasi itu sendiri dan semua pungutan yang mungkin dilakukan di tingkat desa/kelurahan;
  - Sosialisasi harus dilakukan secara terencana dan menjangkau semua tempat yang akan menjadi sasaran program, termasuk wilayah yang relatif terpencil dari kantor desa/kelurahan;
  - Pengumuman data fisik dan data yuridis bidang tanah yang telah diajukan untuk mendapat sertipikat harus diumumkan secara luas di setiap tingkatan paling tidak satu bulan sebelum sertipikat diterbitkan, seperti dicantumkan dalam petunjuk pelaksanaan dari BPN, dan tidak hanya terbatas diumumkan di depan kantor kelurahan/desa;
  - Perlu peningkatan ketelitian dan ketepatan pengukuran tanah untuk mengurangi komplain karena kesalahan dalam sertipikat;
  - Setelah sertipikat selesai diterbitkan di setiap wilayah, data tentang kepemilikan tanah semestinya disampaikan kepada instansi pemerintah terkait, termasuk kantor

pajak, kantor kabupaten, kecamatan, dan kantor desa/kelurahan dalam rangka efisiensi dan perbaikan administrasi pertanahan; dalam pada itu masyarakat diberikan kemudahan mengakses informasi ini.

4. BPN Pusat dan Kantor Pertanahan tingkat propinsi dan kabupaten/kota harus bekerja lebih erat dengan instansi pemerintah yang bertanggungjawab dalam hal yang berkaitan dengan tanah, misalnya lembaga yang menangani PBB. Kerjasama yang erat ini akan memberikan beberapa keuntungan dalam hal:
  - Melakukan pembaharuan catatan data yang menjadi bagian instansi PBB sehingga ukuran bidang tanah dapat disesuaikan dengan ukuran yang tercantum dalam sertipikat; hal ini akan menambah keyakinan masyarakat terhadap kedua instansi, kantor pajak dan lembaga pertanahan;
  - Membangun sistem pencatatan yang baik; hal ini akan memberikan dasar bagi BPN untuk mengembangkan sistem biaya sertipikat baru yang memasukkan variabel lain karena kantor PBB telah beroperasi berdasarkan prinsip penggunaan dan lokasi tanah.
5. Perlu dipertimbangkan pemberian insentif bagi ketua RT sebagai penghargaan atas peran mereka yang sangat besar dalam pelaksanaan PAP. Petugas desa/kelurahan yang tidak digaji ini bukan anggota Tim Ajudikasi, tetapi mereka menangani bagian terbesar dalam hal sosialisasi dan urusan administrasi berkaitan dengan pelaksanaan PAP di tingkat masyarakat.

**Observasi umum dari survei:**

6. Program PAP tidak dapat diterapkan secara seragam di semua wilayah, terutama wilayah di luar Pulau Jawa, karena perbedaan yang nyata dalam sistem hak tanah yang berlaku di wilayah tersebut.
7. Bentuk PAP yang sekarang diterapkan tidak dapat diharapkan menjadi instrumen di wilayah yang masalahnya tidak dapat diselesaikan. Ini berlaku pada tanah negara dan juga tanah dimana hak adat masih kental, seperti di Medan dimana hak khusus dapat ditelusuri sebagai tanah Sultan.
8. Jika PAP ditujukan untuk memberikan sumbangan yang besar pada keamanan kepemilikan tanah, harus ada cara untuk menyediakan sertipikat pada tanah yang berstatus tanah negara; jika hak milik tidak dapat diberikan, paling tidak hak guna bangunan (atau hak pakai) dapat diberikan bagi mereka yang telah menempati tanah tersebut bertahun-tahun. Penerapan kebijakan seperti ini memerlukan dukungan yang luar biasa dari instansi pemerintah lainnya.

# ANNEX

## ANNEX 1.1

### Pemilihan Wilayah Penelitian

PROPINSI	Jumlah Sertipikat yang Diterbitkan 1996/97 - 2000		% sertipikat yang telah diterbitkan di propinsi	Jumlah Kabupaten/ Kota dimana PAP dilaksanakan*	Wilayah Penelitian (kabupaten/kota)	
	Target	Realisasi			SA tahun 1999**	IE-SLT** Tahun 2002
Jawa Barat	783.000	811.831	43,2	14	4	5
Jawa Tengah	457.000	465.321	24,8	15	2	3
Jawa Timur	252.000	258.083	13,7	10	1	2
DI Yogyakarta	162.000	170.580	9,1	3	1	1
DKI Jakarta	175.000	157.153	8,4	5	1	1
Sumatera Selatan ***	11.000	11.028	0,6	1	-	1
Sumatera Utara ***	16.000	4.934	0,2	1	-	1
Total	1.856.000	1.878.930	100,0	49	9	14
%	100,0	101,2				28,6

\* Jumlah kabupaten: 37.

Jumlah kota: 12.

\*\* SA = *Social Assessment* yang dilakukan pada 1999.

IE-SLT = *Impact Evaluation of Systematic Land Titling* dilakukan pada 2002.

\*\*\* Sumatera Selatan dan Sumatera Selatan diikutsertakan dalam penelitian meskipun sertipikasi PAP hanya mulai pada 1999/2000 untuk mengidentifikasi isu khusus yang ada di wilayah ini. Jumlah wilayah penelitian tidak seluruhnya proporsional terhadap jumlah sertipikat yang telah diterbitkan.

#### Kriteria pemilihan wilayah penelitian:

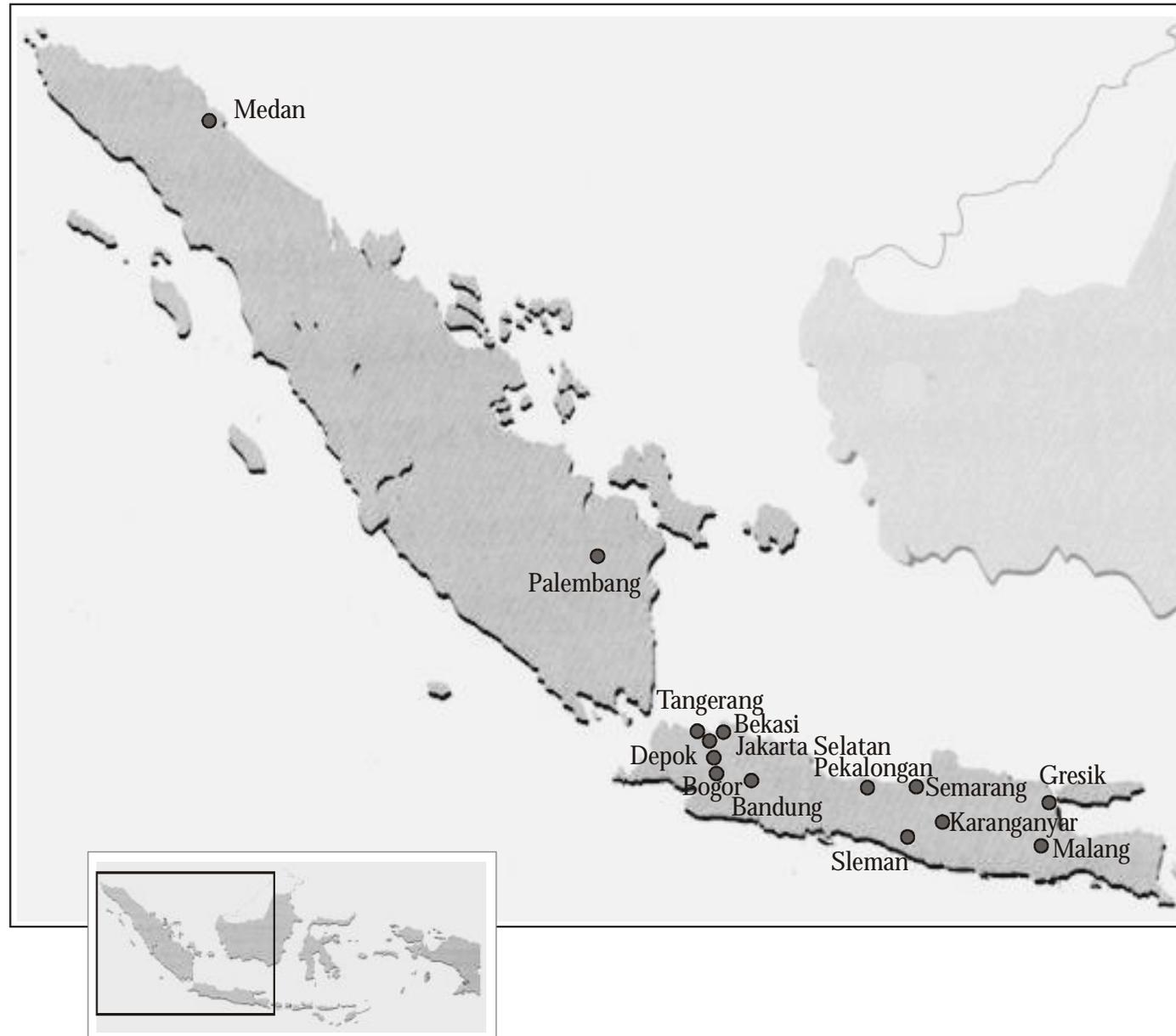
- Proporsi jumlah sertipikat yang telah diterbitkan dari 1996/97 sampai 2000.
- Tahun sertipikasi.
- Lokasi: wilayah perkotaan, semi perkotaan, dan perdesaan.
- Tidak termasuk desa/kelurahan yang ikut serta dalam *Social Assessment* tahun 1999.

## ANNEX 1.2

### Lokasi Penelitian

Propinsi	No	Kabupaten/Kota	Peserta PAP/ Kelompok Kontrol	Kecamatan	Desa/Kelurahan	Jenis	Tahun Sertifikasi
Jawa Barat	1	Kota Bandung	Peserta	Kiara Condong	Kelurahan Babakan Sari	Perkotaan	1997/1998
			Kontrol	Bandung Wetan	Kelurahan Taman Sari		
	2	Kabupaten Karawang	Peserta	Klari	Desa Margasari	Perdesaan	1996/1998
			Kontrol		Desa Darawolong		
	3	Kota Depok	Peserta	Sukmajaya	Kelurahan Sukamaju	Semi perkotaan	1997/1999
			Kontrol	Cimanggis	Kelurahan Jatijajar		
	4	Kabupaten Bekasi	Peserta	Setu	Desa Burangkeng	Semi perkotaan	1996/1997
			Kontrol	Cibitung	Desa Mekarwangi		
	5	Kabupaten Tangerang	Peserta	Balaraja	Desa Saga	Semi perkotaan	1997/1999
			Kontrol		Desa Tobat		
DKI Jakarta	6	Kota Jakarta Selatan	Peserta	Jagakarsa	Kelurahan Jagakarsa	Perkotaan	1997/1999
			Kontrol		Kelurahan Ciganjur		
Jawa Tengah	7	Kota Semarang	Peserta	Ngaliyan	Kelurahan Purwoyoso	Perkotaan	1997/1998
			Kontrol	Candi Sari	Kelurahan Candi		
	8	Kabupaten Pekalongan	Peserta	Bojong	Desa Wiroditan	Semi perkotaan	1999/2000
			Kontrol		Desa Bojong Minggir		
	9	Kabupaten Karanganyar	Peserta	Karangpandan	Desa Gerdu	Perdesaan	1998/1999
			Kontrol	Matesih	Desa Girilayu		
DI Yogyakarta	10	Kabupaten Sleman	Peserta	Godean	Desa Sidoluhur	Semi perkotaan	1997/1999
			Kontrol	Gamping	Desa Banyuraden		
Jawa Timur	11	Kabupaten Gresik	Peserta	Sidayu	Desa Mriyunan	Semi perkotaan	1998/1999
			Kontrol		Desa Purwodadi		
	12	Kabupaten Malang	Peserta	Pakis	Desa Bunut Wetan	Perdesaan	1998/1999
			Kontrol		Desa Sumber Kradenan		
Sumatera Selatan	13	Kota Palembang	Peserta	Seberang Ulu I	Kelurahan 5 Ulu	Perkotaan	2000
			Kontrol		Kelurahan 5 Ulu		
Sumatera Utara	14	Kota Medan	Peserta	Medan Area	Kelurahan Kota Matsum1	Perkotaan	1999/2000
			Kontrol		Kelurahan Pasar Merah Timur		

## Lokasi Penelitian



## ANNEX 1.3

### Gambaran Lokasi Penelitian

#### 1. Jakarta Selatan (perkotaan)

##### A. Kelurahan Jagakarsa, Kecamatan Jagakarsa

Kecamatan Jagakarsa terletak di Jakarta Selatan, dengan status administrasi sebagai kota. Kebanyakan kelurahan di mana PAP dilaksanakan terletak di daerah pinggiran kecamatan. Kelurahan Jagakarsa, yang merupakan pusat pemerintahan dari kecamatan dengan nama yang sama, terletak sekitar 12 km dari Kantor Pemda Jakarta Selatan. Kelurahan ini merupakan daerah yang paling bercirikan kota dan merupakan wilayah dengan tingkat sertifikasi PAP tertinggi.

Pada tahun 2001 jumlah penduduk Kelurahan Jagakarsa tercatat 34.793 jiwa dengan kepadatan penduduk 7.174 jiwa per kilometer persegi. Hampir setengah dari 485 ha luas Kelurahan Jagakarsa hingga sekarang merupakan empang. Sekarang, sebagian dari tanah tersebut menjadi area permukiman. Terlepas dari adanya empang, mata pencaharian sebagian besar penduduk adalah sebagai pegawai negeri atau sebagai karyawan instansi dan pabrik.

Sebelum pelaksanaan PAP, kebanyakan dokumen tanah berupa *girik*, surat akta jual beli, atau sekadar kuitansi penjualan. Pada saat itu, bidang tanah yang memiliki sertifikat kurang dari 30%. Untuk kasus tanah warisan, kebanyakan masih atas nama orangtua dan dibagi di antara ahli waris tanpa sebuah surat wasiat. Jika ada surat wasiat, ini adalah sebuah dokumen yang statusnya lemah secara hukum. Pada tahun 1995 pendaftaran sekitar 10% dari bidang tanah yang belum bersertifikat dilakukan melalui program Pronada (Prona Daerah). Pada tahun 1996-97, Kelurahan Jagakarsa dipilih sebagai wilayah percontohan untuk sertifikasi tanah yang dibiayai oleh Pemerintah Jakarta (DKI). Akhirnya, PAP dilakukan dan sejumlah besar sertifikat diterbitkan melalui program ini. Sekarang ini, hampir 100% bidang tanah di Kelurahan Jagakarsa telah memiliki sertifikat.

##### B. Kelurahan Ciganjur, Kecamatan Jagakarsa

Kelurahan Ciganjur, yang dipilih sebagai lokasi kontrol bagi penelitian di Jagakarsa, terletak di selatan Jagakarsa. Di sebelah selatan Kelurahan Ciganjur berbatasan dengan kota Depok. Wilayah ini luasnya 338 ha, 30% diantaranya merupakan rumah dan tanah pekarangan/pemukiman, 31% berupa empang dan 14% merupakan tegalan dan tanah pertanian lainnya. Di wilayah ini juga terdapat sejumlah pesantren, yang merupakan basis organisasi NU.

Jumlah penduduk Kelurahan Ciganjur pada tahun 2001 adalah 20.784, dengan kepadatan 6.150 jiwa per kilometer. Karena masih terdapat tanah pertanian yang relatif luas di wilayah ini, penduduknya banyak yang mempunyai mata pencaharian sebagai petani ataupun buruh tani. Petani atau buruh tani mencapai 51% dari penduduk, sementara 19% yang lain adalah pengusaha kecil, dan 16% adalah pekerja kantor dan pabrik. Sisanya adalah pegawai negeri, anggota TNI, pensiunan, tukang kayu dan pedagang lainnya, atau para pekerja di sektor jasa. Kelurahan Ciganjur belum pernah dipilih untuk program pendaftaran tanah apapun, sebaliknya, Jagakarsa telah tiga kali ikut serta dalam program pendaftaran tanah. Wilayah ini telah terabaikan, bukan hanya dalam PAP tetapi juga dalam program pemerintah lainnya. Fakta ini terus-menerus mengecewakan penduduk di wilayah ini. Data yang ada menunjukkan bahwa sertifikat yang telah dikeluarkan hanya untuk 23 dari 4.224 bidang tanah yang secara tahunan tercatat dikenai Pajak Bumi dan Bangunan.

## 2. Kabupaten Tangerang (semi-perkotaan)

### A. Desa Saga, Kecamatan Balaraja

Desa Saga terletak sekitar 20 km dari kota Kabupaten Tangerang, dan hanya 2 km dari Balaraja, pintu masuk menuju jalan tol Jakarta-Merak. Luas wilayah ini adalah 477 ha, 83% merupakan lahan persawahan dan tanah pertanian tanpa irigasi. Akan tetapi, di desa ini terdapat beberapa kompleks perumahan.

Jumlah penduduk di desa ini 13.962 jiwa, dengan kepadatan penduduk 2.870 jiwa per kilometer persegi. Penduduknya terdiri dari pendatang dan penduduk asli. Mayoritas pendatang, yang kebanyakan tinggal di kompleks perumahan, bekerja di pabrik-pabrik yang terdapat di sekitar kota Balaraja. Sebagian besar penduduk asli memiliki mata pencaharian di bidang pertanian, sebagai petani, dan buruh tani, sementara sebagian yang lain bekerja di bidang perdagangan dan pabrik.

Pada akhir tahun 1980-an dan awal 1990-an, ketika terjadi pembelian tanah yang cukup besar di desa ini oleh para pengembang, banyak petani yang kehilangan hak kepemilikan atas tanah garapan mereka. Saat ini, pasar tanah di Saga masih tinggi, sebuah fakta yang menunjukkan nilai strategis dari lokasi desa ini. Akses ke jalan tol mudah dan desa ini dikelilingi oleh sejumlah pabrik besar. Saat ini terdapat rencana untuk membangun sebuah kompleks perumahan yang luas di dan bersebelahan dengan desa Saga, disamping terminal bis dan minibus serta pasar.

Pada tahun 1986, pendaftaran tanah telah dimulai melalui program PRONA, tetapi hanya 25 bidang tanah – semuanya milik sejumlah tokoh masyarakat – yang mendapat sertifikat. Pelaksanaan PAP terjadi di Saga pada tahun 1997-98 dan 1998-99, dengan prioritas diberikan untuk pendaftaran pekarangan rumah dan area terbangun. Sebelum PAP dilaksanakan, bidang tanah di luar bangunan rumah yang memiliki sertifikat kurang dari 5%, tetapi saat ini hampir 85% dari tanah non-irigasi telah didaftarkan.

### B. Desa Tobat, Kecamatan Balaraja

Desa Tobat, yang dipilih sebagai lokasi kontrol, juga terletak di Kecamatan Balaraja dan berada di sebelah selatan Desa Saga. Meskipun desa ini memiliki sejumlah pabrik, tidak terdapat kompleks perumahan di sana. Dari 555 ha luas wilayah desa, 50% merupakan persawahan. Kondisi ini menjelaskan mengapa kebanyakan rumah tangga, seperti kebanyakan di Desa Saga, masih tergantung hidupnya pada sektor pertanian dengan bekerja sebagai petani atau buruh tani. Sebagian penduduk bekerja sebagai karyawan di perusahaan swasta. Sementara itu, keberadaan pabrik-pabrik yang terdapat di Desa Tobat sekarang ini sepertinya tidak menyatu dengan kehidupan masyarakat, tampak dari fakta bahwa hanya sedikit penduduk lokal yang mendapatkan kesempatan untuk bekerja di salah satu perusahaan atau pabrik tersebut. Hal ini disebabkan oleh karena rendahnya tingkat pendidikan penduduk Desa Tobat.

Bentuk wilayah Desa Tobat agak memanjang, sehingga ada sejumlah RW (istilah lokalnya adalah *jaro*) yang terletak cukup jauh dari kantor kelurahan. Penduduk beberapa RW ini merasa bahwa karena kondisi geografis ini, mereka kurang mendapat perhatian kepala desa. Terjadi cukup banyak sengketa tanah di desa ini, khususnya dalam konteks pembelian tanah untuk pembangunan pabrik. Kecuali tanah yang telah dibeli oleh pengusaha, kebanyakan bidang tanah di Tobat belum memiliki sertifikat. Masyarakat setempat menganggap kondisi ini berpotensi menimbulkan konflik di waktu yang akan datang, dan karena alasan itulah mereka merasa sangat membutuhkan program pendaftaran tanah seperti PAP.

### 3. Kabupaten Bekasi (semi-perkotaan)

#### A. Desa Burangkeng, Kecamatan Setu

Desa Burangkeng terletak di jalan raya yang menghubungkan Bekasi dengan Kabupaten Bogor, dengan jarak 27 km dari kota Bekasi dan kurang dari 2 km dari pusat pemerintahan Kecamatan Setu. Transportasi umum menuju kedua tempat ini tersedia setiap saat dalam bentuk minibus.

Pada tahun 2000 jumlah penduduk Desa Burangkeng 7.936 jiwa atau 1.812 KK. Luas desa ini adalah 287 ha dan kebanyakan penduduknya bekerja di bidang pertanian, baik di sawah maupun kebun buah. Sebagian penduduk lainnya bekerja di bidang perdagangan atau usaha rumah tangga skala kecil. Sebagian besar tanah di Desa Burangkeng (224 ha) terdiri dari sawah tadah hujan, tetapi sebagian ditanami pohon buah-buahan, yang paling umum adalah rambutan. Secara umum, penduduk Burangkeng tidak tinggal dalam kelompok besar di sepanjang jalan raya tetapi tersebar dalam dusun-dusun kecil yang terletak agak ke dalam dari jalan. Pola permukiman sangat erat kaitannya dengan kondisi lahan setempat yang kebanyakan tidak mendapat irigasi.

Untuk beberapa waktu, tanah di desa ini telah diincar para pemodal, yang melihat potensi desa ini sebagai lokasi industri. Akan tetapi, sejauh ini keinginan mereka terhalang oleh kebijakan kabupaten yang menetapkan Kecamatan Setu sebagai wilayah permukiman. Sebelum krisis ekonomi, orang Jakarta sangat meminati tanah di dan di sekitar Desa Burangkeng, karena dengan ekspansi kota Bekasi yang berlangsung terus, kompleks perumahan dan pabrik-pabrik telah dibangun dalam suatu zona tidak jauh dari Desa Burangkeng. Diperkirakan sekitar 40 ha tanah di Desa Burangkeng dikuasai oleh orang Jakarta. Akan tetapi, sejak krisis, tepat ketika PAP dilaksanakan di desa ini, minat orang Jakarta untuk beli tanah di desa ini turun hingga ke titik di mana harga tanah turun hingga 50%. Pada periode 1983-85, program pendaftaran tanah PRONA dilakukan di Desa Burangkeng, kemudian pada tahun 1996-97 PAP dilaksanakan. Hasilnya adalah pendaftaran 3.508 bidang tanah, 3.500 diantaranya menerima sertifikat hak milik. Delapan persil tanah sisanya menerima hak guna.

#### B. Desa Mekarwangi, Kecamatan Cibitung

Desa Mekarwangi terletak di jalan raya utama Setu dan termasuk Kecamatan Cibitung, yang berbatasan dengan Kecamatan Setu. Desa ini sekitar 9 km dari pusat kecamatan, dan 18 km atau 45 menit dari kota Kabupaten Bekasi. Seperti halnya Desa Burangkeng, desa ini karakteristiknya termasuk semi-perkotaan. Luas Desa Mekarwangi adalah 602 ha, yang kebanyakan ditempati oleh sebuah kawasan industri yang dikenal sebagai MM2100. Area persawahan yang tersisa tinggal 10 ha. Meskipun demikian, terlepas dari fakta bahwa desa ini merupakan zona industri, permukiman penduduknya masih memiliki penampilan perdesaan yang kuat. Antar rumah relatif berjarak, dan lingkungannya masih relatif sederhana, khususnya yang berada di sepanjang jalan. Tampaknya hal ini karena lokasi zona industri berada di bagian belakang desa dan bukannya di dekat jalan raya. Pagar yang tinggi memisahkan zona industri dari permukiman setempat, dan terdapat akses langsung dari dan ke zona industri tersebut dari jalan tol Cikampek ketimbang melalui Desa Mekarwangi.

Pada tahun 2000 jumlah penduduk Desa Mekarwangi tercatat 55.745 jiwa atau 1.370 KK. Secara umum, penduduk desa ini terserap di sektor perdagangan, sebagai penyedia jasa (sopir kendaraan atau ojek), sebagai pekerja pabrik di zona industri (khususnya yang masih relatif muda) dan sebagian sebagai petani. Sejumlah orang menyewakan ruangan untuk pekerja pabrik yang berasal dari tempat lain. Kegiatan pertanian utama adalah menanam buah-buahan, baik di area yang masih termasuk wilayah desa maupun di luar desa, bahkan di luar kecamatan. Orang yang terusir dari tanah mereka karena pendirian zona industri umumnya telah membeli tanah pertanian di luar desa.

#### **4. Kabupaten Karawang (perdesaan)**

##### **A. Desa Margasari, Kecamatan Klari**

Desa Margasari terletak 14 km dari kota kecil Klari, yang merupakan kota kecamatan. Tidak seperti desa lainnya di Kecamatan Klari, Margasari tidak tertelak di jalan raya pesisir yang menghubungkan Karawang dengan Indramayu. Sebaliknya, desa ini agak jauh dari jalan raya dan hanya bisa dicapai melalui jalan desa yang sempit. Transportasi publik hanya melayani sampai sebuah dusun 2 km dari Desa Margasari, setelah itu orang harus bejalan kaki atau naik ojek sejauh 2 km lagi. Pada tahun 2001 jumlah penduduk Desa Margasari adalah 7.498 jiwa (1.933 KK). Dari populasi orang dewasanya, hanya 4% yang memiliki tanah pertanian. Sekitar 38% adalah buruh tani, 20% bekerja di sektor jasa (kebanyakan adalah sopir becak), 17% bekerja di kantor-kantor atau pabrik dan 14% bekerja di sektor perdagangan atau jenis usaha kecil lainnya. Sisanya adalah pegawai negeri, anggota TNI, para pensiunan dan tukang.

Desa Margasari terletak di area persawahan. Hampir 71% dari total wilayahnya yang seluas 283 ha terdiri dari persawahan dengan irigasi teknis; sisanya yang 29% dipakai untuk perumahan dan bangunan lainnya. Rumah-rumah penduduk terletak di sepanjang jalan desa, sementara area sawah terletak baik di sepanjang jalan desa maupun di belakang area terbangun. Sebagian besar area sawah ini bukan kepunyaan penduduk setempat, tetapi milik penduduk kota Kabupaten Karawang. Penjualan lahan persawahan terjadi dalam skala besar pada awal tahun 1990an ketika permintaan tanah dari orang kota cukup tinggi. Permintaan ini berasal dari rencana pembangunan jalan menuju jalan raya pesisir. Meskipun jalan yang diajukan memotong lahan persawahan, namun penduduk desa pada waktu itu tidak tahu apa-apa.

Kebanyakan tanah di Desa Margasari, baik tanah pekarangan maupun lahan persawahan telah didaftarkan. Saat ini, lebih dari 91% dari 2.639 bidang tanah di desa telah didaftarkan. Dari seluruh persil ini, 72 menerima sertifikat melalui Prona pada tahun 1995, sementara 2.335 persil lainnya mendapatkan sertifikat melalui PAP pada tahun 1996-97 (pekarangan) dan 1997-98 (lahan sawah).

##### **B. Desa Darawolong, Kecamatan Klari**

Desa Daralowong yang menjadi desa kontrol dari wilayah ini, berada di ujung timur Kecamatan Klari. Desa ini terletak 6 km dari kota Klari dan 17 km dari Kabupaten Karawang. Untuk mencapai desa ini, harus melalui Kecamatan Cikampek dan kemudian menyusuri jalan desa yang hanya bisa dilewati dengan menggunakan ojek. Desa Daralowong luasnya 603,7 ha, 520 ha diantaranya adalah lahan persawahan (427 ha beririgasi dan 93 ha tanpa irigasi). Tanah non-irigasi seluas 83,7 ha dipakai sebagai pekarangan dan bangunan lainnya. Pada tahun 2001 populasinya adalah 5.748 jiwa (1.772 KK). Mayoritas penduduk mendapatkan penghasilan dari menanam padi. Dari 632 orang yang bekerja di bidang pertanian, 347 petani memiliki tanah yang dibudidayakan, 55 orang adalah petani penyewa dan 230 adalah buruh tani. Sisanya mendapatkan penghasilan sebagai pemilik atau buruh dalam usaha kecil, pekerja pabrik, pegawai negeri, pensiunan serta pedagang.

Desa Daralowong adalah satu dari tiga desa di Kecamatan Klari yang belum berpartisipasi dalam PAP. Desa ini telah dimasukkan dalam sasaran tahun 2000-01 untuk Kabupaten Karawang dan sosialisasi program PAP telah dimulai. Tetapi pada tahun itu Karawang sendiri tidak dimasukkan dalam rencana PAP tingkat nasional. Minat terhadap pendaftaran tanah di antara aparat dan masyarakat desa sebenarnya sangat besar, akan tetapi BPN tidak berhasil mendapatkan dukungan dana untuk menyelenggarakan PAP dari anggaran Kabupaten Karawang. Beberapa orang yang mengatakan bahwa mereka dari sebuah yayasan tertentu menawarkan untuk mengusahakan agar sertifikat diterbitkan dengan biaya sekitar Rp300.000 per persil. Beberapa orang telah mengukur tanah mereka dan sebagian

bahkan sudah dibayar. Kemudian diketahui bahwa materai yang telah dijual ke Ketua RT untuk pendaftaran ternyata palsu, sementara pada saat yang sama orang-orang yang terlibat telah menghilang.

## 5. Kota Depok (semi-perkotaan)

### A. Kelurahan Sukamaju, Kecamatan Sukmajaya

Kelurahan Sukamaju terletak di jalan raya Jakarta-Bogor, kira-kira 10 km dari pusat Kota Depok. Wilayah ini memiliki akses yang mudah menuju kedua kota menggunakan jalan, kereta listrik, dan dengan menggunakan jalan tol Jagorawi. Lokasinya yang strategis dan hubungan jalan yang bagus telah lama menarik para pengembang tanah ke Kelurahan Sukamaju. Saat ini ada sepuluh kompleks perumahan, yang mencakup sekitar 75% dari bagian area terbangun Sukamaju. Juga terdapat beberapa perusahaan farmasi yang besar maupun pabrik pemrosesan makanan dan minuman serta sebuah bisnis vulkanisir ban.

Sekitar 90% dari 388 ha luas Kelurahan Sukamaju digunakan untuk perumahan. Lahan persawahan, lahan yang tidak mendapat irigasi serta empang tidak lebih dari 5%. Pada tahun 2000 Sukamaju memiliki hampir 35.000 penghuni dengan kepadatan 8.950 jiwa atau 2.200 KK per kilometer persegi. Banyak penduduk yang tinggal di sini adalah pendatang baru, tampak dari adanya kompleks perumahan. Rumah-rumah orang Betawi yang telah terdesak ke pinggiran Kelurahan Sukamaju atau ke tempat lain berada di perkampungan yang padat di belakang kompleks perumahan. Selain penduduk lokal dan pendatang, juga terdapat sejumlah penghuni keturunan Cina.

Kebanyakan penduduk Kelurahan Sukamaju kehidupannya tergantung pada sektor industri dan jasa. Mereka yang tinggal di kompleks perumahan umumnya bekerja di Jakarta di bidang bisnis swasta, perusahaan BUMN atau sebagai pegawai negeri. Sebaliknya, kebanyakan mereka yang hidup di kampung-kampung bekerja sebagai buruh kasar, tukang batu, pemasok makanan, penjual keliling, serta sopir taksi dan ojek. Para pendatang yang tinggal di kampung biasanya buruh kasar dan pekerja upah harian di usaha kecil, menengah dan besar, atau di pabrik-pabrik yang terdapat di sepanjang jalan.

PAP dilaksanakan di Kelurahan Sukamaju antara tahun 1997 hingga 1999. Hampir semua persil tanah yang menjadi area permukiman sekarang memiliki sertifikat. Pada tahun 2001 tanah tanpa sertifikat mencapai 3 ha, kebanyakan dimiliki oleh orang dari luar Kelurahan.

### B. Kelurahan Jatijajar, Kecamatan Cimanggis

Kelurahan Jatijajar terletak di jalan raya Jakarta-Bogor, berseberangan dengan Kelurahan Sukamaju, tetapi dalam kecamatan yang berbeda. Di dalam kelurahan ini terdapat dua pabrik besar, yaitu perusahaan pemintalan dan sebuah pabrik cat serta sebuah pabrik minuman skala menengah. Seperti halnya wilayah lainnya di dekat Depok, Kecamatan Cimanggis menjadi target para pengembang yang mencari lokasi untuk kompleks perumahan. Pada tahun 1991-1992 akuisisi tanah dimulai untuk Perumahan Jatijajar di area seluas 60 ha, yaitu sekitar 23% dari total tanah kelurahan (258,37 ha). Akan tetapi sejauh ini tanah yang dibeli hanya mencapai 40 ha.

Hampir 78% Kelurahan Jatijajar terdiri dari perkampungan, perumahan Jatijajar, serta kompleks perumahan militer, sementara 19% berupa sawah, ladang kering, empang, dan sebuah danau kecil. Pada tahun 2000, populasi kelurahan adalah 19.344 jiwa dengan tingkat kepadatan 77.470 jiwa atau 1.475 KK per kilometer persegi. Ojek adalah satu-satunya transportasi publik bagi mereka yang ingin mencapai jalan raya. Kampung-kampung yang terletak di sepanjang jalan raya ini memiliki karakteristik semi-perkotaan, dan semakin jauh dari jalan raya semakin berkarakteristik desa. Sebagaimana wilayah lainnya, penghuni

perumahan adalah pendatang baru yang umumnya berkantor di Jakarta. Kebanyakan penduduk asli bekerja sebagai buruh pabrik, tukang batu dan tukang kayu, buruh tani dan petani sewa, pemasok makanan serta pengemudi ojek. Di luar kompleks perumahan, penduduk Kelurahan Jatijajar yang mempunyai sertifikat tanah tidak lebih dari 70 orang. Mayoritas tidak memiliki sertifikat tanah. Kecuali mereka yang memiliki relasi atau teman di sebuah kelurahan di mana PAP dilaksanakan, kebanyakan penduduk Jatijajar tidak tahu apa-apa tentang proyek administrasi pertanahan.

## **6. Kota Bandung (perkotaan)**

### **A. Kelurahan Babakan, Kecamatan Kiara Condong**

Kelurahan Babakan Sari mencakup wilayah seluas 88.1 ha yang hampir 80% dari wilayahnya digunakan sebagai perumahan dan fasilitas umum seperti pusat-pusat perbelanjaan, toko serba ada, pasar tradisional serta tempat ibadah. Kelurahan ini dibatasi di satu sisi oleh jalan raya Bandung-Yogyakarta, dan di sisi lain dibatasi oleh jalan-jalan yang lalu-lintasnya selalu padat. Kantor Kecamatan Kiara Condong, puskesmas dan sebuah kantor militer terletak di Babakan Sari.

Kelurahan Babakan Sari pernah memiliki sawah irigasi, tetapi dengan adanya perluasan kota Bandung sejak tahun 1970-an, area permukiman telah menggantikan area persawahan. Pada bulan Desember 2001, jumlah penduduk kelurahan ini 29.036 jiwa atau 6.803 KK. Berarti tingkat kepadatannya adalah 33.000 jiwa atau lebih dari 7.700 KK per kilometer persegi. Di kelurahan ini tidak terdapat area terbuka, bahkan tanah milik negara di sepanjang rel kereta api digunakan untuk hunian. Perumahan di kelurahan ini sangat rapat dan dalam banyak kasus saling berhimpitan. Kondisinya sangat sesak sehingga kelurahan ini dapat dianggap sebagai kawasan kumuh.

Mayoritas penduduk kelurahan Babakan Sari adalah pendatang. Dari aspek sosial-ekonomi, kebanyakan termasuk kelompok kurang mampu dari komunitas Bandung yang lebih luas. Sebagian kecil merupakan etnis keturunan Cina. Sumber penghidupan tersedia dengan variasi yang luas. Sementara sebagian orang bekerja sebagai pegawai negeri atau anggota TNI dan di perusahaan swasta, usaha serta perdagangan kecil, sebagian yang lain bekerja sebagai buruh kasar (tukang kayu dan sebagainya), pengemudi kendaraan, taksi, dan ojek, atau sebagai pemulung. Beberapa penduduk adalah pensiunan. PAP dilaksanakan di Kelurahan Babakan Sari selama dua periode (1997-1998 dan 1998-1999). Hampir semua pemilik tanah sekarang ini telah memiliki sertifikat tanah mereka.

### **B. Kelurahan Taman Sari, Kecamatan Bandung Wetan**

Kelurahan Taman Sari terletak di jantung kota Bandung, di lembah Sungai Cikapundang. Wilayah ini memiliki luas 102 ha dengan jumlah penduduk 27.916 penghuni atau dengan tingkat kepadatan 27.370 jiwa per kilometer persegi. Hampir 32% dari tanah kelurahan merupakan area permukiman. Sisanya kebanyakan digunakan untuk universitas-universitas besar, seperti Institut Teknologi Bandung (ITB) dan Universitas Islam Bandung (Unisba). Kondisi kumuh dijumpai di banyak bagian, di mana rumah-rumah dibangun di dekat jalan-jalan kecil dan jalan setapak, kebanyakan hanya dapat dilalui oleh sepeda motor. Kondisi ini diperburuk oleh sungai Cikapundang yang sangat terpolusi dan berbau. Salah satu penyebab kepadatan lingkungan adalah banyak keluarga yang menambah ruangan di rumah mereka untuk disewakan bagi mahasiswa. Di sekitar lingkungan ini banyak dijumpai warung, kafe internet, serta tempat sewa komputer. Kebanyakan penduduk Taman Sari bekerja sebagai pegawai negeri, karyawan perusahaan swasta, pekerja pabrik dan penyedia jasa *catering* makanan. Sejumlah besar penduduk bekerja dalam berbagai usaha kecil.

Hampir setengah dari tanah di kelurahan ini adalah tanah negara dan berada di bawah wewenang pemda kota Bandung. Sisanya adalah tanah adat (tanah yang dimiliki berdasarkan hukum tradisional). Tanah negara terletak baik di tepi sungai maupun di sepanjang jalan utama yang membentuk batas kelurahan dalam tiga sisi. Awalnya tanah adat adalah milik sekelompok orang tetapi seiring dengan berjalannya waktu, tanah tersebut di jual atau disewakan. Mayoritas penduduk Taman Sari tidak memiliki sertifikat tanah. Kebanyakan pemilik tanah hanya memiliki akta jual beli. Prona dilaksanakan di wilayah ini pada tahun 1984 dan pada tahun 2000-2001, ketika staf RW diberi prioritas dalam pendaftaran untuk 11 sertifikat yang dikeluarkan. Hal ini menghasilkan total sertifikat Prona sebanyak 354 untuk wilayah seluas tiga hektar. Penduduk Taman Sari sangat berharap bahwa PAP akan dilaksanakan di wilayah mereka karena biayanya murah dan prosedurnya mudah.

## **7. Kabupaten Sleman (semi-perkotaan)**

### **A. Desa Sidoluhur, Kecamatan Godean**

Desa Sidoluhur terletak di dekat Pasar Godean, setengah kilometer dari pusat kegiatan kecamatan, dan 15 km dari pusat Kabupaten. Wilayah ini luasnya 488,6 ha, kebanyakan terdiri dari sawah (324,5 ha). Lebih dari setengah dari area sawah memiliki irigasi semi-teknis.

Pada tahun 1999 jumlah penduduknya 2.382 KK atau hampir 10.000 jiwa. Menanam padi merupakan sumber penghidupan utama dari mayoritas penduduk. Akan tetapi, selama beberapa tahun ini, hasil pertanian ini rendah karena sering terjadi kerusakan tanaman oleh hama tikus dan serangga. Oleh karena itu banyak penduduk lokal yang berganti pekerjaan, misalnya bekerja sebagai buruh bangunan dan tukang kayu. Beberapa pabrik mebel kecil, unit pemrosesan makanan serta kegiatan perdagangan telah didirikan. Disamping itu juga ada sejumlah usaha lainnya seperti usaha membuat genteng yang telah dimulai sejak tahun 1950an, dan kini telah dipasarkan produknya di kota-kota di luar Jawa.

Penduduk Sidoluhur dinamis dan memiliki semangat untuk maju secara ekonomi. Kebanyakan orang di desa ini telah lulus SD; hanya 12% yang pendidikannya kurang dari enam tahun. Beberapa tahun yang lalu, desa ini mendapat dana perawatan jalan sebesar Rp3,5 juta dari pemerintah; kegiatan masyarakat yang bersifat swadaya berhasil mengumpulkan dana dalam jumlah yang sama besar.

Kedekatan dengan Pasar Godean sangat menentukan ekonomi desa ini dan desa-desa di dekatnya karena pasar ini menawarkan berbagai fasilitas umum, termasuk jasa finansial berupa sebuah kantor cabang BRI, rumah gadai milik pemerintah, serta beberapa lembaga keuangan skala kecil lainnya. Di dekat pasar terdapat toko-toko ritel, restoran, warung-warung, kios telpon, usaha fotocopi serta bengkel kendaraan.

### **B. Desa Banyuraden, Kecamatan Gamping**

Desa Banyuraden terletak sekitar 3 km dari pusat kecamatan di jalan lingkar lokal, yang menjadikannya sebagai wilayah transit yang bersifat peri-perkotaan. Bentuk tata guna tanah yang dominan masih pertanian, tetapi pemindahan kepemilikan tanah meningkat karena tekanan urbanisasi. Tenaga kerja juga bergeser dari pertanian ke sektor lainnya seperti industri dan jasa. Meskipun demikian, menanam padi masih penting, juga berternak babi yang memanfaatkan adanya usaha produksi tahu lokal.

Pada tahun 2001 jumlah penduduk Banyuraden 10.724 jiwa atau 2.865 KK. Masyarakat sangat senang bahwa program PAP akan dilaksanakan di daerah mereka seperti di dua desa lainnya di Kecamatan Gamping pada tahun 1999/2000. Sangat menarik bahwa Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Sekolah Tinggi Maritim dan Sekolah Tinggi Kesehatan terletak di desa ini. Pada tahun 1998 kepala desa atas nama masyarakat, meminta STPN untuk bertindak sebagai wakil mereka untuk meminta BPN agar melakukan sertifikasi tanah di Banyuraden.

Pihak STPN bersedia membantu, dan pada tahun 2000, masyarakat menyiapkan dokumen yang dibutuhkan untuk pendaftaran PAP sekitar 700 persil tanah. STPN melakukan survei dan pemetaan persil, tetapi dokumen-dokumen ini masih disimpan di kantor kelurahan. Para pemilik tanah setuju untuk membayar Rp150.000 per sertifikat tetapi mereka belum membayar. Bahkan hingga saat ini tidak ada tindak lanjut, dan beberapa dokumen telah dikembalikan kepada pemohon dengan pernyataan bahwa dokumen tersebut tidak lengkap. Banyak orang merasa sangat kecewa dengan kurangnya kemajuan sertifikasi tersebut.

## **8. Kabupaten Karanganyar (perdesaan)**

### **A. Desa Gerdu, Kecamatan Karangpandan**

Desa Gerdu adalah salah satu desa yang beberapa tahun yang lalu dimasukkan dalam program pengentasan kemiskinan untuk desa tertinggal. Topografi desa ini curam dan rumah-rumah agak terpisah karena terletak di perbukitan. Jalan yang menghubungkan ke setiap dusun juga curam tetapi dapat dilalui kendaraan sekalipun permukaan jalannya hanya terdiri dari batu-batuan dan tanah yang dipasok oleh sebuah proyek pemerintah pada tahun 1997/98. Proyek yang sama juga telah memungkinkan air bersih tersedia di desa ini. Semua pemilik tanah telah menerima sertifikat melalui PAP, tetapi banyak yang kecewa sebab luas tanah yang tertulis dalam sertifikat lebih besar daripada luas tanah yang sebenarnya mereka miliki, karena para petugas survei kebanyakan hanya memperkirakan luas tanah, tidak mengukur dengan tepat tanah yang umumnya curam tersebut.

Desa Gerdu memiliki luas sekitar 372,9 ha dan pada tahun 2001 jumlah penduduknya mencapai 2.893 jiwa atau 654 KK. Tingkat pendidikan tidak sampai kelas akhir sekolah dasar. Kebanyakan keluarga memperoleh penghasilan dari pertanian, tetapi karena keterbatasan yang curam, pengolahannya menjadi sulit. Sebagian tanah ditanami cengkeh, tetapi tanaman tersebut kurang terawat. Karena panen padi hanya bisa satu kali dalam setahun, petani juga menanam tanaman sekunder seperti singkong dan jagung. Namun karena kurangnya pengairan, intensitas panen dan hasilnya kurang memuaskan. Oleh karena itu, banyak penduduk pria dari desa ini yang mencari pekerjaan sebagai pekerja konstruksi di luar desa, sementara yang lain memelihara kambing dan ternak atau berdagang ternak.

Aktivitas desa dikerjakan dengan baik, dengan beragam bentuk pelayanan masyarakat yang menjaga pemeliharaan lingkungan desa. Arisan lokal lebih banyak melibatkan kontribusi bahan bangunan ketimbang uang. Artinya kayu, semen, dan sejenisnya selalu tersedia untuk memperbaiki rumah dan pagar perseorangan. Meskipun masyarakat hidup sederhana dan dari segi sosial-ekonomi dapat dikategorikan miskin, namun upaya masyarakat tercermin dari penampilan desa yang bersih dan rapi.

### **B. Desa Girilayu, Kecamatan Metesih**

Desa Girilayu terletak di sebuah wilayah pertanian yang subur berbatasan dengan Desa Gerdu pada ketinggian 600 meter. Desa ini sekitar 3,5 km dari pusat kecamatan dan 17,5 km dari pusat kabupaten. Luas wilayahnya adalah 311,5 ha; 63,9 ha diantaranya adalah sawah dengan irigasi semi-teknis dan 98,8 ha berupa tanah non-irigasi yang ditanami buah-buahan dan sayur-sayuran. Sawah dapat ditanami dua kali setahun karena terdapat sumber air yang baik. Singkong, yang dipanen dua kali setahun, tumbuh di atas bagian tanah pertanian. Pada tahun 2001, populasi desa ini mencapai 3.959 jiwa dengan tingkat kepadatan 1.270 jiwa per kilometer persegi. Sekitar 90% dari penduduknya bekerja di sektor pertanian. Wanita muda biasanya mendapatkan penghasilan tambahan dengan bekerja di industri batik, sementara wanita yang lebih tua menganyam keset dari *mendong*.

Desa ini merupakan lokasi makam raja-raja Jawa dari garis Mangkunegoro di Solo. Makam tersebut luasnya 9,2 ha dan sangat sering dikunjungi oleh masyarakat, khususnya orang Jawa,

dengan alasan keagamaan. Selain itu, terdapat hutan seluas 11 ha yang berfungsi sebagai daerah serapan sehingga sangat bermanfaat bagi lingkungan desa.

Desa Girilayu belum pernah diikuti dalam program PAP. Sertifikat diberikan untuk 200 tanah melalui Prona pada tahun 1999/2000, tetapi angka ini mewakili kurang dari 10% dari jumlah persil desa secara keseluruhan. BPN tidak memilih desa ini untuk sertifikasi PAP karena masyarakatnya tidak dianggap miskin secara sosial-ekonomi.

## **9. Kota Semarang (perkotaan)**

### **A. Kelurahan Purwoyoso, Kecamatan Ngaliyan**

Kelurahan Purwoyoso berada di sebelah barat kota Semarang, di mana perkembangan yang pesat terjadi. Kelurahan ini terletak 7 km dari pusat kota dan 1 km dari pusat kecamatan. Dengan luas wilayah sebesar 135 ha, sebagian wilayah Kelurahan Purwoyoso berada di atas dataran rendah dan sebagian berada di dataran yang relatif tinggi. Pada tahun 2001, jumlah penduduknya mencapai 14.736 jiwa dengan tingkat kepadatan 10.915 jiwa per kilometer persegi. Bagian perumahan mencakup 3 ha dari tanah kelurahan. Pembangunan perumahan masih berlangsung di sini dan di kebanyakan wilayah kecamatan Ngaliyan. Sekarang ini hampir 85% dari persil tanah di Purwoyoso telah menerima sertifikat melalui Prona atau PAP.

Penyebaran kompleks perumahan di bagian selatan Kota Semarang dan operasi industri baja dan pabrik-pabrik yang memproduksi plastik di bagian utara memiliki konsekuensi dalam bentuk pergeseran sumber penghidupan dan di lokasi permukiman bagi penduduk kota secara keseluruhan. Faktor selanjutnya dalam pergeseran ini adalah ketidakmampuan kebanyakan penduduk yang tinggal di bagian pesisir kota untuk bersaing dengan para pendatang dalam pengelolaan tambak. Konsekuensinya, banyak orang pindah dari bagian utara Semarang ke bagian selatan, dan tinggal di Kecamatan Ngaliyan, khususnya di Purwoyoso. Dari segi pekerjaan, terjadi pergeseran dari sektor pertanian ke sektor industri dan ke sektor jasa. Di Purwoyoso, kebanyakan dari 5.970 penduduk yang bekerja, hidup sebagai pengusaha kecil (33%), sebagai pegawai negeri dan karyawan perusahaan swasta (26%), serta sebagai pekerja di sektor jasa (17%). Yang lainnya bekerja sebagai tukang kayu, tukang batu, dan semacamnya, sementara sebagian lainnya adalah para pensiunan, dan sebagian kecil bekerja sebagai buruh tani.

### **B. Kelurahan Candi, Kecamatan Candi Sari**

Candi adalah salah satu kelurahan di kota Semarang yang belum dilaksanakan pendaftaran tanah PAP. Kelurahan ini berada di sebelah Tenggara dari pusat kota. Terletak 4,2 km dari kota dan 2,6 km dari pusat kecamatan dan terletak di tanah perbukitan dengan sebuah lembah kecil. Luas wilayah ini adalah 68 ha dan terdiri dari area perumahan mewah serta kampung-kampung yang padat. Selain itu terdapat bangunan perbelanjaan dan perkantoran serta sejumlah fasilitas umum. Pada tahun 2001, populasi wilayah Candi mencapai 11.343 jiwa atau 2.364 KK. Dengan demikian tingkat kepadatan mendekati 16.700 jiwa per kilometer persegi.

Bagian terpadat dari kelurahan ini terdapat di lembah-lembah diantara bukit-bukit. Rute transportasi terdiri dari jalan-jalan sempit dan jalan yang hanya bisa dilalui oleh kendaraan roda dua. Keluarga yang tinggal di kampung-kampung ini adalah penduduk asli yang tanahnya telah diwarisi secara turun-temurun. Hanya sejumlah kecil pendatang baru yang memiliki tanah di kampung-kampung ini. Para penghuninya dari aspek sosial-ekonomi cenderung merupakan kelas bawah dari masyarakat. Untuk mayoritas yang lebih besar dari mereka yang memiliki pekerjaan (5.596 orang), sektor jasa dan bekerja sebagai buruh kasar merupakan sumber penghidupan kelompok ini (55%). Sebagian bekerja sebagai pedagang kecil di sektor industri, perdagangan, dan transportasi, sementara yang lain adalah pegawai negeri, dan kebanyakan adalah pensiunan.

Data yang diperoleh dari kantor kelurahan menunjukkan bahwa hanya sekitar 25% dari persil tanah di Kelurahan Candi, seluas 17 hektar, yang memiliki sertifikat. Hampir semua persil terletak di bagian kelurahan yang padat, termasuk 8,3 ha tanah yang dimiliki kelurahan sebagai sumber pendapatan, belum didaftarkan.

## 10. Kabupaten Pekalongan (semi-perkotaan)

### A. Desa Wiroditan, Kecamatan Bojong

Para pendiri industri batik di Kabupaten Pekalongan awalnya adalah pembuat batik di desa Wiroditan, yang mencapai puncak kejayaannya sebagai pusat produksi batik pada tahun 1966-1975. Akan tetapi pada tahun 1975 dengan perkembangan batik cetak dari pabrik-pabrik di Jakarta, batik tulis buatan Wiroditan tidak bisa lagi bersaing. Banyak usaha batik skala kecil yang mengalami kebangkrutan dan sejumlah besar penghuni Wiroditan pindah ke Jakarta untuk bekerja di pabrik-pabrik yang menghasilkan batik cetak. Saat ini hanya sekitar 25% penduduk Wiroditan yang bekerja sebagai pekerja di perusahaan batik tulis.

Desa Wiroditan berbatasan dengan pusat kecamatan Bojong. Sebagian besar wilayah yang luasnya 96,8 ha ini terletak lebih rendah dari permukaan laut. Sekitar 90% atau 86,3 ha tanahnya tidak mendapatkan irigasi. Sisanya yang 10,5 ha adalah areal sawah yang kebanyakan mendapat irigasi teknis penuh. Mayoritas (69%) dari tanah yang tidak beririgasi digunakan sebagai pekarangan dan rumah, sementara 28% merupakan ladang kering dan 3% sisanya digunakan untuk sarana publik seperti jalan dan makam.

Pada akhir tahun 2001, jumlah penduduk Desa Wiroditan 3.079 jiwa (725 KK). Desa ini memiliki karakteristik semi perkotaan karena mayoritas penduduknya sumber penghidupannya tidak lagi dari sektor pertanian. Kebanyakan hidup dari sektor perdagangan dan jasa. Sejumlah orang bekerja sebagai pekerja industri dan konstruksi, pegawai negeri dan menjadi staf di perusahaan-perusahaan swasta. Hanya sebagian kecil adalah petani dan buruh tani.

PAP dilaksanakan di desa ini pada tahun 2000, di mana 335 persil tanah didaftarkan dan mendapat sertifikat. Ini merupakan sisa dari sasaran Tim Ajudikasi untuk desa lain.

### B. Desa Bojong Minggir, Kecamatan Bojong

Desa Bojong Minggir adalah pusat pemerintahan Kecamatan Bojong dan berbatasan dengan Desa Wiroditan. Program pendaftaran tanah PAP belum pernah dilaksanakan di desa ini, terlepas dari fakta bahwa Tim Ajudikasi yang menangani pendaftaran PAP di wilayah ini telah menyewa sebuah kantor untuk dipakai sebagai *base camp* di dekat kantor kelurahan Bojong Minggir. Menyadari hal ini, penduduk setempat mempertanyakan mengapa desa mereka tidak dimasukkan dalam program PAP. Petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Pekalongan, maupun petugas kecamatan dan kelurahan menjelaskan bahwa pada tahun anggaran 1983/1984 Desa Bojong Minggir telah dimasukkan dalam program pendaftaran tanah Prona, yang telah menerbitkan sertifikat untuk sekitar 5000 persil tanah di desa ini.

Desa Bojong Minggir mencakup luas 112 ha, yang hampir setengahnya berupa sawah. Tanah yang digunakan untuk menanam padi (45,4 ha) mendapat irigasi teknis, sementara hanya 6 ha yang adalah sawah tadah hujan. Walaupun demikian, sektor pertanian tidak lagi menjadi basis ekonomi desa ini. Sekitar 54,4 ha dari sisa tanah desa digunakan untuk pekarangan dan rumah, sementara ladang kering luasnya mencapai 6 ha.

Pada akhir tahun 2001 jumlah penduduk desa ini adalah 3.312 jiwa atau 785 KK. Lebih dari separuh penduduknya (53%) bekerja di sektor industri dan konstruksi, sementara 29%

mendapatkan penghasilan dari beragam jenis usaha. Sisanya adalah petani, buruh tani, pedagang kecil, pegawai negeri, anggota dan pensiunan TNI, sisanya bekerja di sektor lainnya. Kebanyakan rumah-rumah di desa ini adalah bangunan permanen, yang menunjukkan bahwa Desa Bojong Minggir adalah desa yang secara ekonomi maju dan makmur.

## **11. Kabupaten Gresik (semi-perkotaan)**

### **A. Desa Mriyunan, Kecamatan Sidayu**

Desa Mriyunan terletak 0,2 km dari pusat Kecamatan Sidayu dan 24,2 km dari kota Gresik, yang merupakan pusat Kabupaten Gresik. Desa ini letaknya cukup dekat dengan jalan raya yang menjadi rute alternatif sepanjang pesisir utara Jawa Timur dari Surabaya melalui Gresik menuju Lamongan dan Tuban.

Budidaya perikanan memainkan peranan yang penting dalam ekonomi di Desa Mriyunan. Desa ini luasnya 152 ha, 90% dari luas wilayah berupa tanah non-irigasi dan tambak. Sisanya yang 10% digunakan sebagai pekarangan dan permukiman maupun fasilitas umum seperti pasar dan pegadaian. Pada tahun 2001, jumlah penduduk desa ini 1.956 jiwa atau 410 KK. Kebanyakan bekerja di sektor perdagangan dan jasa, atau di sub-sektor perikanan, sebagaimana yang bisa diduga dari luasnya area tambak di desa ini. Selain sumber penghidupan ini, terdapat 12 penduduk desa yang memperoleh penghasilan dari pembuatan sangkar burung.

Sebelum pendaftaran PAP banyak penduduk desa menggunakan dokumen Petok D mereka untuk memperoleh kredit dari BRI yang memiliki cabang di dekat kantor kecamatan, sekitar 0.2 km dari desa.

### **B. Desa Purwodadi, Kecamatan Sidayu**

Desa Purwodadi terletak cukup dekat dengan Desa Mriyunan; konsekuensinya kondisi sosial-ekonomi dari kedua desa hampir sama. Luas Purwodadi sekitar 125,6 ha, terletak 2 km dari pusat kecamatan, 36 km dari pusat kabupaten, dan 56 km dari kota Surabaya, ibukota propinsi. Sebelumnya, wilayah ini digunakan untuk penanaman padi dan panen dilakukan sekali atau dua kali setahun; akan tetapi biaya produksi mahal. Sejak tahun 1980, setelah sejumlah migran dari Lamongan pindah ke wilayah ini karena seringnya terjadi banjir di desa asal mereka, lahan persawahan secara bertahap diubah menjadi tambak. Di sebuah dusun di Purwodadi, ada sebuah danau kecil bernama Rambit seluas satu hektar. Danau ini digunakan sebagai sumber air untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari penduduk setempat.

Pada akhir tahun 2001, jumlah penduduk Desa Purwodadi sekitar 1.259 jiwa atau 250 KK. Sebagian besar mendapatkan penghasilan sebagai pemilik atau pekerja tambak, petani, buruh tani, atau tukang batu. Sebagian yang lain membuka toko dan warung, sementara yang lain bekerja sebagai pegawai negeri atau menjalankan usaha kecil. Selain itu juga terdapat sejumlah usaha pembuatan sangkar burung di desa ini. Usaha ini dimiliki baik oleh penduduk setempat maupun pendatang dari luar. Disamping migran dari Lamongan, terdapat pendatang lain dari berbagai desa di sekitar wilayah ini.

Kebanyakan pemilik tanah di Purwodadi memiliki dokumen tanah dalam bentuk *girik* atau sekadar bukti pembayaran PBB (Petok D). Hanya 11 persil tanah yang memiliki sertifikat. Di desa ini belum pernah dilakukan program pendaftaran Prona atau tipe pendaftaran tanah massal lainnya.

## 12. Kabupaten Malang (perdesaan)

### A. Desa Bunut Wetan, Kecamatan Pakis

Desa Bunut Wetan mencakup area seluas 325 ha dan terletak 1,5 km dari kota kecamatan. Sejumlah pabrik kecil dan industri telah didirikan di desa ini, mencakup usaha produksi *plasterboard* untuk langit-langit, saus tomat, kompor, kotak kardus, barang-barang sulaman, bakiak tradisional, dan batu bata. Desa Bunut Wetan terdiri dari dua dusun, yaitu Krajan dan Bora Bunut. Saat ini, hampir 80% tanah di Bora Bunut ditanami tebu.

Pada tahun 2001, jumlah penduduk Bunut Wetan 9.094 jiwa. Kebanyakan (sekitar 70%) bekerja sebagai buruh tani, pekerja konstruksi, dan buruh kasar di pabrik genteng dan *plasterboard*. Hampir 30% penduduk desa ini bekerja sebagai karyawan pabrik di pabrik rokok Sampoerna Malang, sementara beberapa orang adalah petani pemilik sawah, pegawai negeri atau anggota TNI.

Diperkirakan hampir 95% tanah di desa ini telah didaftarkan, kebanyakan melalui PAP. Sebelum pelaksanaan PAP hanya 5% tanah yang terdaftar. Persil tanah yang belum didaftarkan umumnya dimiliki oleh penduduk dari luar desa.

Hingga sekarang, terjadi sengketa yang berkelanjutan antara masyarakat dengan TNI AU (yaitu Pangkalan Udara Abdul Rahman Saleh) mengenai manajemen perkebunan tebu yang telah dikuasai oleh TNI AU sejak 1975. Awalnya, tanah ini "dipinjam" selama 14 bulan dari petani setempat (berdasarkan perjanjian kontrak) untuk penanaman kapas dan minyak jarak. Akan tetapi, sesudah masa kontrak habis tanah tersebut tidak dikembalikan ke masyarakat, sebaliknya sebagian dipindah-tanggalkan ke Pusat Penelitian dan Pengembangan Gula (P3G), dan didirikan sebuah perkebunan kapas oleh sebuah perusahaan yang bernama PT Kebon Agung. Sejak perubahan ini, telah terungkap bahwa tanah tersebut disewakan ke orang-orang kaya dari desa lain untuk penanaman tebu. Masyarakat desa menginginkan tanah mereka kembali, tetapi sejauh ini sengketa tersebut belum terselesaikan, sekalipun masyarakat telah melakukan demonstrasi ke Kantor Kabupaten dan gedung DPRD setempat.

### B. Desa Sumber Kradenan, Kecamatan Pakis

Di Desa Sumber Kradenan pendaftaran PAP belum dilaksanakan karena masyarakat belum tertarik untuk terlibat dalam program ini sekalipun banyak persil tanah setempat yang belum didaftarkan.

Lokasi Desa Sumber Kradenan dan Desa Bunut Wetan dipisahkan oleh Desa Ampeldento, yang telah melaksanakan PAP. Sumber Kradenan terletak dua kilometer dari kota kecamatan 7,5 km dari kota kabupaten. Luas desa ini sekitar 363,2 hektar dengan jumlah penduduk 5.381 atau 1.497 KK. Sektor pertanian masih menjadi tulang punggung ekonomi bagi kebanyakan anggota masyarakat yang biasanya bekerja sebagai petani, buruh tani dan pekerja pada perkebunan atau peternakan. Sejumlah kecil orang juga bekerja sebagai pegawai negeri atau pekerja kerah putih di perusahaan-perusahaan swasta.

## 13. Kota Palembang (perkotaan)

### A dan B Kelurahan 5 Ulu, Kecamatan Seberang Ulu I

Baik kelompok yang disurvei maupun kelompok kontrol dipilih dari Kelurahan Ulu 5, karena pendaftaran PAP di Sumatra Selatan dipusatkan di sini. Kelurahan ini sekitar satu kilometer dari pusat kecamatan dan tiga kilometer dari Palembang, ibukota propinsi. Kelurahan ini terletak di tepi Sungai Musi dan dipersilangan tiga anak sungai Musi. Karena Sungai Musi

mengalami pasang surut, maka 50% dari 284 hektar tanah di dalam kelurahan dipengaruhi oleh pergerakan air sungai.

Kelurahan ini dapat dicapai dari kota Palembang dengan dua cara. Yang pertama, dengan memakai kendaraan umum (baik kendaraan roda dua atau empat) yang melintasi Jembatan Ampera dan sepanjang jalan utama. Cara kedua, dengan melintasi sungai memakai *getek* (kapal motor). Transportasi beroperasi hampir sepanjang hari, sehingga memudahkan penduduk setempat untuk pergi ke berbagai tempat di luar kelurahan mereka. Akan tetapi, banyak penduduk yang tidak memiliki pilihan lain untuk sarana transportasi mereka karena tidak ada jalan yang bisa dilalui kendaraan atau sepeda motor. Beberapa bagian kelurahan hanya bisa dicapai dengan memakai *getek*.

Kebanyakan penduduk Kelurahan 5 Ulu adalah pendatang baru. Penduduk asli wilayah ini saat ini merupakan minoritas. Akan tetapi, kedua kelompok ini benar-benar menjadi sebuah komunitas karena para pendatang telah tinggal di situ sekitar 10 hingga 30 tahun. Sebagian dari pendatang yang telah lama ini mengatakan bahwa mereka telah tinggal di situ ketika tepian sungai Musi masih merupakan hutan. Beberapa rumah besar yang dibangun dengan gaya tradisional Palembang masih bisa dilihat di kelurahan ini, sementara beberapa bangunan lainnya, yang dibangun sekitar 1912, memiliki elemen arsitektur Cina.

Seperti halnya permukiman tepi sungai di sepanjang Sungai Musi, Kelurahan 5 Ulu sangat padat, dengan jumlah penduduk saat ini 23.917 jiwa. Mayoritas penduduk ini memperoleh penghasilan mereka sebagai buruh dengan upah harian di sektor transportasi, di pabrik-pabrik dan di pasar. Ketergantungan terhadap upah harian menjelaskan mengapa kebanyakan rumah tangga termasuk cukup miskin. Pola permukiman tidak terencana, dan kebanyakan area hunian sepanjang sungai dihubungkan dengan jalan beton atau kayu yang dibangun cukup tinggi agar tidak tertutup air ketika sungai sedang pasang. Sungai Musi, yang sangat berlumpur, dipakai untuk air minum, mandi, mencuci dan sanitasi bagi kebanyakan penduduk. Hanya sebagian kecil yang mendapatkan air dari sumur atau PAM.

Kepemilikan tanah, khususnya milik para pendatang baru, umumnya sangat kecil dan diperoleh dari *tanah usaha*, yaitu bekas tanah hutan yang telah dibersihkan seseorang. Hak perseorangan untuk membersihkan tanah kemudian disahkan oleh sebuah pernyataan ketua RT dan kelurahan. Sebaliknya, penduduk asli memiliki tanah yang luas dengan status *bundel* (yaitu hak kepemilikan tanah yang diwariskan turun-temurun). Status kepemilikan berasal dari masa penjajahan pemerintah Belanda.

Sebelum PAP dimulai, kebanyakan pemilik tanah di kelurahan ini tidak memiliki sertifikat. Hanya orang yang kaya yang mampu membayar biaya pendaftaran tanah melalui pendaftaran *spopradis*. Keberhasilan PAP tampak dari fakta bahwa kebanyakan penduduk Kelurahan 5 Ulu sekarang telah memiliki sertifikat tanah.

#### **14. Kota Medan (perkotaan)**

##### **A. Kelurahan Kota Matsum, Kecamatan Medan Area**

Kelurahan Kota Matsum I terletak di pusat kota Medan. Lokasinya 5 km dari ibukota propinsi dan dihubungkan dengan transportasi yang baik. Sementara sebagian kelurahan digunakan untuk pertokoan dan bisnis, kebanyakan tanah dipakai sebagai lokasi hunian. Selain lapangan bola yang luasnya 0,34 km<sup>2</sup> (8% dari luas kecamatan), tidak ada ruang terbuka atau tanah kosong di kelurahan ini. Jumlah penduduknya 12.461 jiwa (2.815 KK), dan kebanyakan sangat miskin. Sekitar 30% penduduk bekerja dalam usaha skala kecil dan membuka warung makan dan toko-toko yang menjual barang bekas, termasuk suku cadang dan kursi mobil.

Kota Matsum I adalah salah satu kelurahan di Medan yang kebanyakan status tanahnya adalah tanah pemberian Sultan. Tanah ini dikuasai oleh sekelompok orang yang menjadi ahli waris penerima tanah pemberian Sultan. Meskipun sebagian persil tanah ini telah dibeli oleh orang yang semula menyewanya, kebanyakan tanah masih dimiliki oleh para ahli warisnya yang menyewakan tanah tersebut kepada penduduk setempat. Secara keseluruhan, orang yang telah membeli tanah ini, misalnya mereka yang masih memiliki status penyewa, memiliki persil yang sangat kecil yang biasanya hanya cukup untuk sebuah rumah dan halaman. Para penyewa ini telah menyewa tanah lebih dari 60 tahun; sesungguhnya beberapa orang telah menyewa tanah ini selama ratusan tahun. Umumnya mereka membayar sewa tahunan sekitar Rp600.000 per persil kepada pemilik.

Pada saat PAP dilaksanakan, persil tanah yang telah dibeli dimasukkan dalam pendaftaran, sementara yang berstatus sewa dikecualikan. Ini adalah sebuah faktor yang menjelaskan mengapa di Kelurahan Kota Matsum I hasil PAP tidak begitu banyak dari segi jumlah persil yang didaftarkan. Kondisi status tanah yang sekarang menimbulkan banyak kesulitan bagi para penyewa, meskipun mereka menyewa tanah tersebut, mereka adalah pemilik yang sah dari rumah yang telah mereka bangun dengan biaya mereka sendiri di atas tanah sewa tersebut.

#### B. Kelurahan Pasar Merah Timur, Kecamatan Medan Area

Kelurahan Pasar Merah Timur yang menjadi lokasi kontrol ini terletak berseberangan dengan Kelurahan Kota Matsum I. Luasnya sekitar 0,75 km<sup>2</sup> serta terletak 5 km dari ibukota propinsi. Banyak penduduknya yang bekerja sebagai pegawai negeri atau di perusahaan-perusahaan swasta. Sebagian besar mendapatkan sumber penghasilan dari berdagang. Secara keseluruhan, kondisi di kelurahan ini lebih baik dibandingkan di Kota Matsum I, karena itu jumlah keluarga miskin relatif kecil.

Pasar Merah Timur berpenduduk 11.951 jiwa (2.697 KK), sehingga tingkat kepadatannya lebih rendah dari Kota Matsum I. Selain itu, kondisi ekonomi penduduknya agak lebih baik. Pada saat yang sama, tanah dengan status pemberian Sultan juga lebih sedikit. Karena alasan inilah sebagian penduduk telah memiliki sertifikat tanah yang diperoleh melalui Prona maupun pendaftaran sporadis. Mungkin hal ini yang menyebabkan PAP tidak dilaksanakan di kelurahan ini, sekalipun aparat setempat mengatakan bahwa masih banyak orang yang tidak memiliki sertifikat tanah. Mereka yang tidak memiliki sertifikat sangat berharap bahwa PAP akan dilaksanakan di daerah mereka.

Kelurahan ini hampir seluruhnya merupakan area terbangun, tetapi rumah-rumah dan bangunan lainnya mengikuti perencanaan yang teratur. Akses ke wilayah ini sangat mudah dengan beragam sarana transportasi yang tersedia. Meskipun demikian, ada bagian tertentu di kelurahan ini yang memiliki drainase yang buruk dan kondisinya kumuh. Fasilitas pendidikan dari sekolah dasar hingga sekolah menengah tersedia di kelurahan ini.

## ANNEX 2.1

### Contoh cara pemilihan responden rumah tangga

Tabel berikut menggambarkan proses pemilihan responden. Di wilayah penelitian, dipilih 75 rumah tangga yang memiliki paling tidak satu sertipikat PAP, 2 rumah tangga bukan peserta, dan 35 rumah tangga kelompok kontrol, sehingga seluruhnya 112 responden rumah tangga.

#### Satu contoh cara pemilihan responden rumah tangga

Kelurahan	RW	RT	Jumlah responden rumah tangga
1. Peserta PAP (Kelurahan Sukamaju, Kecamatan Sukmajaya, Kota Depok)	01	02	5
		04	5
		05	5
	04	03	5
		05	5
		06	5
	10	01	5
		03	5
		04	5
	21	02	5
		04	5
		05	5
	22	01	7
		02	5
		03	5
<i>C. Total</i>	<b>5 RW</b>	<b>15 RT</b>	<b>77 responden*</b>
2. Kelompok Kontrol (Kelurahan Jatijajar, Kecamatan Cimanggis, Kota Depok)	01	04	5
		06	6
	03	01	6
		03	6
	05	03	6
		06	6
<b>Total</b>	<b>3 RW</b>	<b>6 RT</b>	<b>35 responden</b>
<b>Total</b>	<b>8 RW</b>	<b>21 RT</b>	<b>112 responden</b>

\* Jumlah ini termasuk dua rumah tangga yang mempunyai kesempatan untuk mengajukan sertipikat melalui PAP tetapi tidak berpartisipasi.

---

<sup>1</sup> Lihat juga Aide Memoir World Bank, Desember 2000.

<sup>2</sup> Tanah *ulayat* adalah tanah yang dimiliki oleh komunal adat dimana *nagari* adalah wilayah yang dikuasai masyarakat hukum adat. Tanah *ulayat* Tigo Jangko dikuasai masyarakat matriakat, kenyataan yang tidak terjadi pada tanah *ulayat* di propinsi lain.

<sup>3</sup> Resume dari Penanggung Jawab Proyek PAP Ujicoba Identifikasi Tanah *Ulayat* Propinsi Sumatera Barat tanggal 9 Desember 2000 tentang Hasil dan Manfaat Pelaksanaan Identifikasi Tanah *Ulayat* dan Laporan Kepala Kanwil BPN Propinsi Sumatera Barat tanggal 4 Maret 2001 tentang Proyek PAP Tanah *Ulayat* Nagari Tigo Jangko.

<sup>4</sup> Berdasarkan Perda Propinsi Sumatera Barat No.9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari (Lembaran Daerah Tahun 2000 Nomor 13) maka Nagari Tigo Jangko yang pada masa Orde Baru dibagi menjadi 2 desa yaitu Desa Tigo Jangko dan Desa Abdurahman, kini telah dikembalikan menjadi Nagari Tigo Jangko.

<sup>5</sup> Di Nagari Tigo Jangko terdapat 3 suku, yaitu Suku Melayu, Suku Mandahiliang, dan Suku Paliang. Masing-masing dipimpin oleh Penghulu Suku.

<sup>6</sup> Penanggung jawab Kaum dan Tanah Kaum.

<sup>7</sup> Hal ini juga disampaikan oleh mantan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tanah Datar kepada Harian Haluan, tanggal 3 Januari 2000 yang menyatakan bahwa tidak kurang dari 5.000 bidang tanah masyarakat Kecamatan Lintau Buo dalam waktu dekat akan mendapat sertipikat tanah gratis yang pengurusannya dibiayai oleh Bank Dunia.