

**ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN PROYEK OPERASI  
NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KABUPATEN BANTUL**



**SKRIPSI**

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA  
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT-SYARAT MEMPEROLEH  
GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM**

**OLEH:**

**RESTIKAYUNI RACHMAWATI**

**10340188**

**PEMBIMBING:**

- 1. ISWANTORO, S.H., M.H.**
- 2. Dr. SRI WAHYUNI, S.Ag., S.H., M.Ag., M.Hum.**

**ILMU HUKUM  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA  
2015**

## ABSTRAK

Luas wilayah Kabupaten Bantul yang mencapai 506, 85 Km<sup>2</sup> dengan total bidang tanah mencapai 566.541 bidang tanah. Dari jumlah tersebut berbagai program pendaftaran tanah yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Bantul melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul telah dilaksanakan dalam rangka memberikan kepastian hukum terhadap bidang tanah yang ada di Kabupaten Bantul. Salah satu program pendaftaran tanah yang sedang dilaksanakan di Kabupaten Bantul saat ini adalah kegiatan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Pada tahun 2013 tercatat jumlah bidang tanah di Kabupaten Bantul yang sudah disertifikasi yaitu 370.531 bidang tanah dan bidang tanah yang belum tersertifikasi sejumlah 196.010 bidang tanah. Dari berbagai peraturan-peraturan yang telah ditetapkan dalam pendaftaran tanah, masih menyisakan jumlah bidang tanah yang belum disertifikasi yang tidak sedikit. Penelitian ini membahas tentang pelaksanaan kegiatan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Bantul dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan serta norma-norma hukum yang mengaturnya.

Metode penelitian yang digunakan peneliti adalah penelitian lapangan (*field research*) dengan mengklasifikasikan lokasi penelitian berdasarkan *Stratified Sampling*, yaitu dimana pengklasifikasiannya berdasarkan tinggi, sedang, dan rendah. Pendekatan yang digunakan peneliti dalam penelitian ini adalah *yuridis empiris* yaitu dimana menekankan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta norma-norma hukum yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini adalah bahwa secara yuridis pelaksanaan PRONA di Kabupaten Bantul selama tiga tahun terakhir dari tahun 2012-2014 sudah terlaksana dengan berdasarkan peraturan yang berlaku yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Petunjuk Teknis Kegiatan PRONA. Namun pelaksanaan kegiatan PRONA di Kabupaten Bantul tersebut belum sepenuhnya memenuhi asas kepastian hukum, dimana dalam penentuan kepastian obyek hak terdapat ketidaksesuaian dengan ketentuan Petunjuk Teknis Kegiatan PRONA tepatnya yaitu di Desa Mangunan.



## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Restikayuni Rachmawati  
NIM : 10340188  
Jurusan : Ilmu Hukum  
Fakultas : Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN)  
Sunan Kalijaga

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi yang berjudul: **Analisis Yuridis Terhadap Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) Di Kabupaten Bantul**, dan seluruh isinya adalah benar-benar karya tulis saya sendiri, kecuali pada bagian tertentu yang telah saya ambil dari karya-karya orang lain dengan memperhatikan etika keilmuan dan penulisan, serta sudah saya cantumkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, 23 Desember 2014

Yang menyatakan,



**Restikayuni Rachmawati**  
NIM. 10340188





**SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI**

Hal : Surat Persetujuan Skripsi/Tugas Akhir

Kepada:  
Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Sunan Kalijaga  
di Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti dan memeriksa serta memberikan bimbingan dan mengadakan perbaikan maka kami berpendapat bahwa skripsi Saudari:

Nama : Restikayuni Rachmawati  
NIM : 10340188  
Judul Skripsi : **“Analisis Yuridis Terhadap Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Bantul”**

Sudah dapat diajukan kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Program Studi Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini mengharap skripsi atau tugas akhir tersebut di atas agar dapat segera diajukan kesidang munaqasyah. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 23 Desember 2014  
Pembimbing I

**Iswanto, S.H., M.H.**  
NIP. 19661010 199202 1 001



**SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI**

Hal : Surat Persetujuan Skripsi/Tugas Akhir

Kepada:

Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Sunan Kalijaga  
di Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah membaca, meneliti dan memeriksa serta memberikan bimbingan dan mengadakan perbaikan maka kami berpendapat bahwa skripsi Saudari:

Nama : Restikayuni Rachmawati

NIM : 10340188

Judul Skripsi : **“Analisis Yuridis Terhadap Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Bantul”**

Sudah dapat diajukan kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Program Studi Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum.

Dengan ini mengharap skripsi atau tugas akhir tersebut di atas agar dapat segera diajukan kesidang munaqasyah. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 23 Desember 2014  
Pembimbing II

**Dr. Sri Wahyuni, S.Ag., S.H., M.Ag., M.Hum**  
**NIP. 19770107 200604 2 002**



PENGESAHAN SKRIPSI  
NOMOR: UIN.02/K.IH-SKR/PP.00.9/207/2015

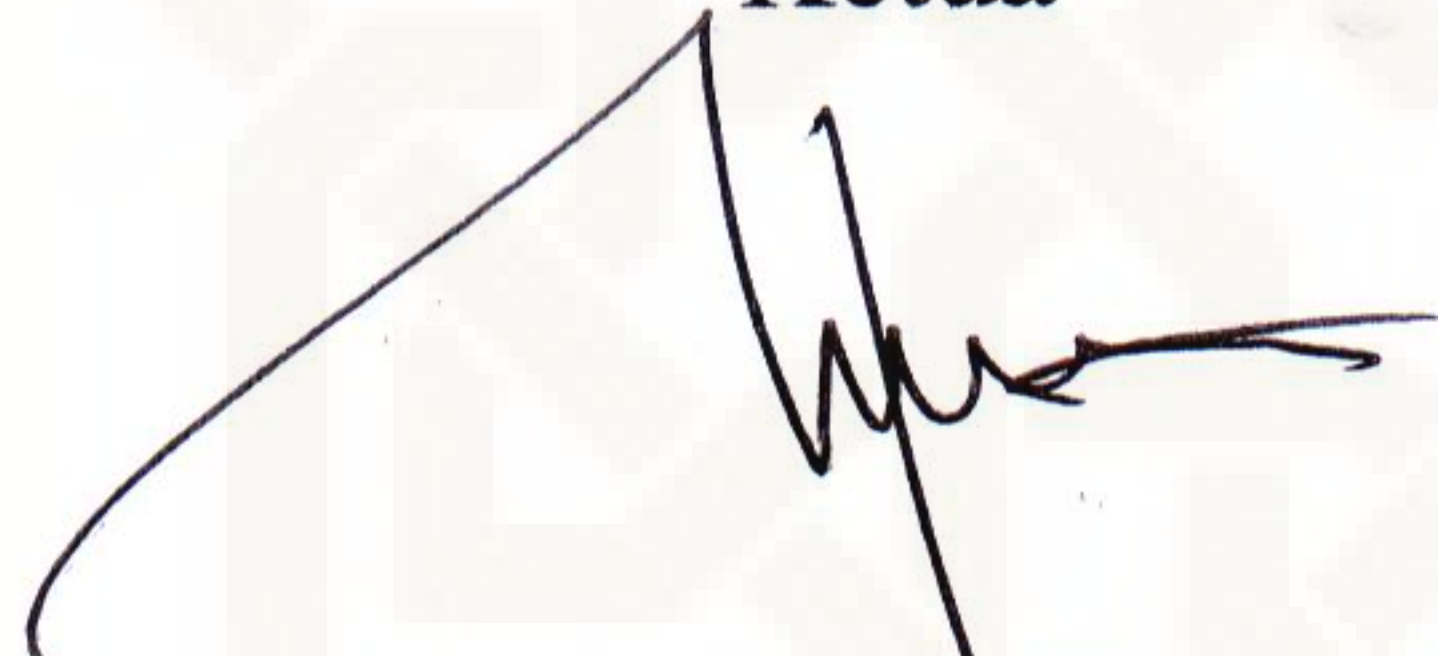
Skripsi dengan Judul : **“ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN  
PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA  
(PRONA) DI KABUPATEN BANTUL”**

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

Nama : Restikayuni Rachmawati  
NIM : 10340188  
Telah dimunaqasyahkan pada : 07 Januari 2015  
Nilai Munaqasyah : A/95

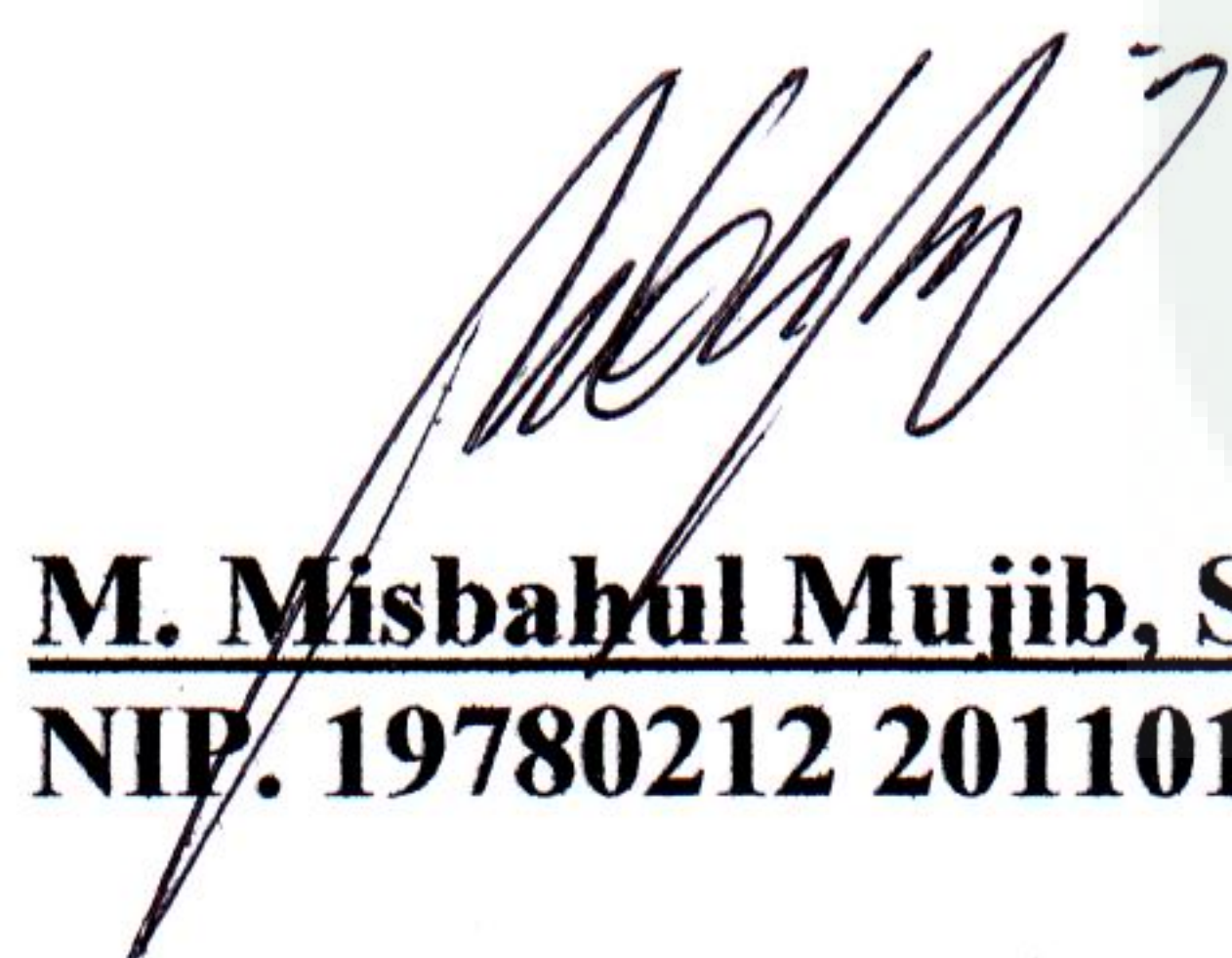
Dan dinyatakan telah diterima oleh Prodi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

**Tim Munaqasyah**  
Ketua



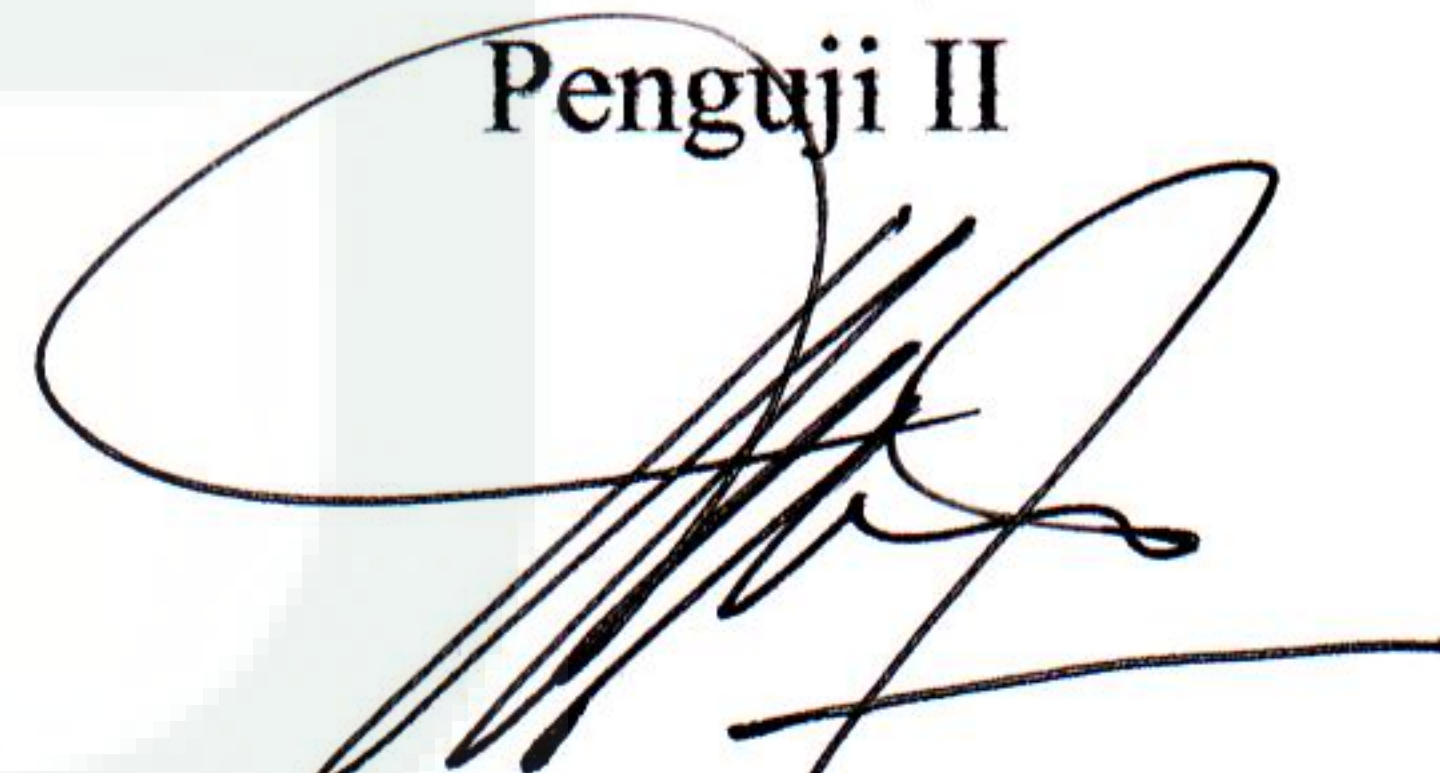
**Iswantoro, S.H., M.H.**  
NIP. 19661010 199202 1 001

Penguji I



**M. Misbahul Mujib, S.Ag., M.Hum.**  
NIP. 19780212 201101 1 002

Penguji II




**Udiyo Basuki, S.H., M.Hum.**  
NIP. 19730825 199903 1 004

Yogyakarta, 28 Januari 2015

UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Dekan



**Prof. Noorhaidi Hasan, M.A., M.Phil., Ph.D.**  
NIP. 19711207 199503 1 002



*MOTTO*

*“JEMPUT MIMPIMU DENGAN PERUBAHAN, KERJA KERAS,  
DAN DOA YANG SELALU DIPANJATKA KEPADA ALLAH SWT  
DAN ITULAH KEAJAIBAN”*



## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Dengan Ridho dan Rahmat yang diberikan oleh Allah SWT, Alhamdulillah skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Dengan penuh rasa syukur, skripsi ini kupersembahkan untuk:*

- ❖ *Kedua Orang Tua tercinta Ayahanda Sukarman dan Ibunda Sulimah yang tak henti mendoakan dan memberikan dukungan moril serta materiil. Adik-adiku tercinta Fuadin Nur Rohman dan Qori Hanifah yang selalu memberikan doa dan dukungan. Terimakasih karena kalian telah menjadi penyemangat dan inspirasi hidupku.*
- ❖ *Keluarga Besar Resimen Mahasiswa Satuan 03 UIN Sunan Kalijaga yang telah memberikan pengalaman luar biasa dalam perjalanan hidup penulis, seluruh senior dan teman-teman sepercamenan Yudha 34, serta adik-adik yudha 35, yudha 36, dan yudha 37. Terimakasih atas kebersamaan dan kerjasama dalam setiap kegiatan di Satuan, kalian adalah keluarga dan sahabat selama di kota pelajar.*
- ❖ *Sahabat-sahabat terbaik Devie Shofiana Hadi, SH., Putri Drestiyana Werdoyo, SH., Choirina Tien Rosyadi, SH., Novan Priambodo, SH., Ahmad Mustafad Vauzi, SH., dan Agus Muzaqi, SH. Terimakasih atas kebersamaan, dukungan, dan doanya selama ini.*
- ❖ *Teman-teman dan para sahabat Kos Putri Bimokurdo No. 7, Sapen (Mbk Ita, Mbk Lia, Mini, Ila, Hawa, Dian), Terimakasih atas kebersamaanya dan waktu untuk menampung keluh kesah selama ini.*
- ❖ *Teman-teman IH-D dan seluruh keluarga besar Ilmu Hukum angkatan 2010, terimakasih atas persahabatan, kebersamaan dan kerjasama yang baik selama menempuh bangku kuliah di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga.*
- ❖ *Sedulur KEMBARA (Keluarga Mahasiswa Banjarnegara) dan Teman-teman KPS (Komunitas Peradilan Semu) Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN-Suka angkatan pertama.*
- ❖ *Semua teman-teman, saudara, kerabat, dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terimakasih atas do'a dan dukungan dalam proses menuju kesuksesanku.*



## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين، أشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له و أشهد أن محمدا عبده و رسوله لا نبى بعده، اللهم صلّ و سلّم على سيّدنا محمّد و على آله و صحبه أجمعين، أمّا بعد.

Segala puji bagi Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya, shalawat dan salam kepada junjungan Nabi besar Muhammad SAW yang telah mengajarkan ketakwaan dan kesabaran dalam menempuh hidup sehingga penyusun dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul “Analisis Yuridis Terhadap Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) Di Kabupaten Bantul.” Skripsi ini ditulis guna mencapai gelar sarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Dengan selesainya skripsi ini penyusun sangat menyadari bahwa tanpa bantuan dan dukungan dari berbagai pihak tidak dapat membuahkan hasil yang maksimal. Sebab itu pada kesempatan ini sudah selayaknya perkenankan penyusun untuk menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Musa Asy’arie selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Prof. Noorhaidi Hasan, M.A., M.Phil., Ph.D., selaku dekan Fakultas Sya’riah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.



3. Bapak Udiyo Basuki, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum.
4. Bapak Ach. Tahir, S.H.I., LL.M., M.A. selaku Sekretaris Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri SunanKalijaga Yogyakarta.
5. Bapak Dr. Makhrus, M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Akademik.
6. Bapak Iswantoro, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing I yang dengan kesabarannya telah meluangkan banyak waktu untuk memberikan bimbingan, pengarahan dalam penyusunan skripsi ini.
7. Ibu Dr. Sri Wahyuni, S.Ag., S.H., M.Ag., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing II yang juga dengan kesabarannya telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, pengarahan dalam penyusunan skripsi ini.
8. Seluruh Bapak dan Ibu Staf Pengajar/Dosen yang telah tulus ikhlas membekali dan membimbing penyusun untuk memperoleh ilmu yang bermanfaat sehingga penyusun dapat menyelesaikan studi di Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Kalijaga Yogyakarta.
9. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul yang telah memberikan izin kepada penyusun untuk melakukan penelitian di Instansi tersebut.
10. Lurah Desa Srigading, Lurah Desa Mangunan, dan Lurah Desa Pendowoharjo yang telah memberikan izin dan kesempatan kepada penyusun melakukan penelitian di Kelurahan-kelurahan tersebut.



11. Bapak Purwadi, A.Ptnh., selaku Kepala Sub. Seksi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul yang telah meluangkan waktunya untuk beberapa kali wawancara dan memberikan informasi untuk skripsi ini.
12. Bapak Suharto selaku Kepala bagian pemerintahan desa Srigading dan Bapak Dalijo selaku kepala dukuh Ngepet, desa Srigading yang juga telah meluangkan waktunya untuk beberapa kali wawancara dan memberikan informasi untuk skripsi ini.
13. Bapak Widodo selaku Kepala bagian pemerintahan desa Mangunan yang juga telah meluangkan waktunya untuk beberapa kali wawancara dan memberikan informasi untuk skripsi ini.
14. Bapak Ngadimin selaku staf pemerintahan desa Pendowoharjo yang juga telah meluangkan waktunya untuk beberapa kali wawancara dan memberikan informasi untuk skripsi ini.
15. Semua teman-temanku seperjuangan Ilmu Hukum angkatan 2010, khusus teruntuk IH-D, dan sahabat-sahabatku Devi, Rina, Putri, Etis, Uda, Ana, Iis, Ina, Nuna, Ria, Fatim, Santi, Ilya, Salma, Silvi, Ulfa, Ismi, Rista, Yuanita, Diyah, Kiki, Bang Jack, Affa, Novan, Bilal, Jiwo, Afif, Rinto, Khamid, Zarfah, Fa'i, Ali, Topik, Erwin, Fajar, Ifan, Huda Acil, Agung, Fahmi, Wahyu, Bos Koentoet (Pak De), Sukron, Lutfi, Yudi dan teman-teman Ilmu Hukum lainnya yang aku banggakan dan selalu memberi semangat, motivasi, kegembiraan serta kenangan terindah.



16. Semua pihak yang telah membantu penyusun dalam menyelesaikan skripsi ini baik secara langsung maupun tidak langsung yang tidak dapat penyusun sebutkan satu persatu.

Semoga segala do'a, bantuan serta dukungan yang telah diberikan kepada penyusun mendapatkan pahala dari Allah SWT. Penyusun menyadari skripsi ini jauh dari sempurna oleh sebab itu kritik dan saran sangat diharapkan demi sempurnanya skripsi ini. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi setiap orang yang membacanya.

Yogyakarta, 07 Januari 2015

Penyusun

**Restikayuni Rachmawati**

**NIM. 10340188**



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>i</b>
<b>SURAT PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI</b> .....	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>v</b>
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	<b>vii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xv</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xvi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	8
D. Telaah Pustaka .....	9
E. Kerangka Teoritik .....	14
F. Metode Penelitian .....	30
G. Sistematika Pembahasan .....	35
<b>BAB II TINJAUAN UMUM PENDAFTARAN TANAH DAN PRONA..</b>	<b>37</b>
A. Pendaftaran Tanah .....	37
1. Definisi Pendaftaran Tanah .....	37



2. Landasan Yuridis Pendaftaran Tanah .....	43
3. Tujuan Pendaftaran Tanah .....	44
4. Asas-asas Pendaftaran Tanah .....	46
5. Sistem Pendaftaran Tanah .....	50
<b>B. PRONA .....</b>	<b>55</b>
1. Definisi PRONA .....	55
2. Latar Belakang PRONA .....	56
3. Landasan Yuridis PRONA .....	57
4. Pelaksanaan PRONA .....	59
5. Tahap Pelaksanaan PRONA .....	60
6. Sasaran PRONA .....	62
7. Obyek PRONA .....	63
8. Lokasi PRONA .....	64
9. Biaya PRONA .....	67

**BAB III GAMBARAN UMUM KABUPATEN BANTUL, PROFIL KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN BANTUL DAN LOKASI PENELITIAN..... 69**

<b>A. Gambaran Umum Kabupaten Bantul .....</b>	<b>69</b>
1. Sejarah Kabupaten Bantul .....	69
2. Letak Geografis .....	72
3. Pembagian Adminsitratif .....	74
4. Jenis Tanah .....	75
5. Penggunaan Lahan .....	76
<b>B. Profil Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul .....</b>	<b>78</b>
1. Kondisi Wilayah .....	78
2. Struktur Organisasi Dan Tatat Kerja .....	79
<b>C. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....</b>	<b>85</b>
1. Desa Srigading .....	85
2. Desa Mangunan .....	87
3. Desa Pendowoharjo .....	88



<b>BAB IV ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN PROYEK OPERASI NASIONA AGRARIA (PRONA) DI KABUPATEN BANTUL .....</b>	<b>90</b>
A. Pelaksanaan Proyek Operasi Nasiona Agraria (Prona) di Kabupaten Bantul.....	90
B. Kendala-Kendala dalam Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Bantul .....	111
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>117</b>
A. Kesimpulan .....	117
B. Saran .....	119
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>120</b>



## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar 1.1</b> Peta Batas Wilayah Kabupaten Bantul .....	73
<b>Gambar 1.2</b> Jenis Tanah dan Penyebarannya .....	76
<b>Gambar 1.3</b> Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul .....	79
<b>Gambar 1.4</b> Struktur Kepengurusan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul ...	80



## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Tabel Pembagian Adminsitratif Kabupaten Bantul .....	74
Tabel 2	Tabel Klasifikasi Penggunaan Lahan .....	76
Tabel 3	Tabel Jumlah Pegawai Berdasarkan Golongan .....	82
Tabel 4	Tabel Jumlah Pegawai Berdasarkan Pendidikan .....	83
Tabel 5	Tabel Jumlah Pegawai Berdasarkan Status Kepegawaian .....	83
Tabel 6	Tabel Jumlah Petugas Pelaksana PRONA Tahun 2012-2014 .....	84
Tabel 7	Tabel Luas Penggunaan Wilayah Desa Srigading .....	86
Tabel 8	Tabel Jumlah Penduduk Desa Mnagunan Berdasarkan Usia .....	87
Tabel 9	Tabel Daftar Desa Penerima PRONA Kabupaten Bantul Tahun 2012-2014 .....	96
Tabel 10	Tabel Luas Tanah Obyek PRONA .....	98
Tabel 11	Tabel Data Pengukuran Ulang Bidang Tanah PRONA di Desa Srigading .....	113
Tabel 12	Tabel Data Pengganti Tanah OO di Desa Mangunan .....	115



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pada hakekatnya manusia memiliki kebutuhan primer yang terdiri dari sandang, pangan, dan papan. Tanah merupakan salah satu komponen yang penting dalam kehidupan masyarakat tersebut yaitu masuk dalam golongan papan atau tempat tinggal manusia itu sendiri. Selain itu tanah juga menjadi faktor pendukung utama dalam kehidupan dan kesejahteraan masyarakat di manapun tidak lain Negara Indonesia.<sup>1</sup> Karena tanah tidak hanya difungsikan sebagai kebutuhan tempat tinggal saja, akan tetapi tanah juga digunakan oleh sebagian masyarakat Indonesia sebagai tempat untuk mata pencaharian seseorang karena Indonesia merupakan negara agraris yang sebagian besar mata pencaharian penduduknya adalah bertani. Selain hal tersebut, tanah juga berfungsi sebagai tumbuh kembang sosial masyarakat, politik, dan berkembangnya suatu budaya dalam suatu komunitas masyarakat untuk mencapai kesejahteraan bangsa, sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

---

<sup>1</sup>Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1998), hlm. 1

Karena tanah merupakan salah satu perekat kesatuan negara, untuk itu tanah perlu dikelola dan diatur secara nasional, dan dilaksanakan dalam tingkat regional dan sektoral untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara yang didukung keberhasilan tanah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, berkeadilan sosial, dan pemerataan hasil pembangunan. Pengertian tanah menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) merupakan permukaan bumi atau lapisan bumi yang di atas sekali.<sup>2</sup> Di Indonesia tanah sering kali menjadi objek sengketa dan perselisihan masyarakat. Salah satu contoh kegiatan masyarakat yang menyebabkan konflik berkaitan dengan tanah yaitu jual beli tanah ataupun tanah yang dijadikan sebagai jaminan di lembaga keuangan berupa bank. Hingga pada akhirnya ahli waris menjadi terlibat dalam permasalahan yang terjadi. Sehingga banyak pihak akan saling membuktikan hak-hak terhadap tanah tersebut. Dengan demikian maka perlu adanya kepastian hak atas kepemilikan suatu tanah. Dasar hukum hak atas tanah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria, berbunyi:

”Atas dasar hak menguasai dari negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”.

Hadirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, atau sering disebut dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan dasar dalam memberikan jaminan hukum mengenai hak-hak

---

<sup>2</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, (Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama, 2012), hlm. 1390.



atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, maka masyarakat perlu untuk mendaftarkan tanah tersebut dan memperoleh sertifikat hak atas tanah. Salah satu fungsi sertifikat hak atas tanah adalah sebagai alat pembuktian yang kuat<sup>3</sup> atas kepemilikan hak atas tanah. Dalam UUPA diatur bahwa hak-hak atas tanah yang dapat didaftarkan yaitu berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, serta Hak Sewa untuk bangunan yang tidak wajib untuk didaftarkan. Dalam perkembangannya sebagai wujud amanat dari pelaksanaan ketentuan pasal 19 UUPA maka dibentuklah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 atas perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, dan dalam peraturan pemerintah tentang pendaftaran tanah tersebut mengatur tentang objek pendaftaran tanah yaitu berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Tanah Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah Negara. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 atas perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah tersebut mempunyai kedudukan yang sangat strategis dan menentukan, bukan hanya sekedar sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 19 UUPA, akan tetapi juga menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan Dan Hukum Pertanahan Indonesia.<sup>4</sup> Catur Tata Tertib Pertanahan sendiri terdiri dari tertib hukum pertanahan, tertib administrasi

---

<sup>3</sup> Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 5.

pertanahan, tertib penggunaan pertanahan, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran *sistematik* dan pendaftaran tanah secara *sporadik*. Pendaftaran tanah secara *sistematik* dilaksanakan atas ide Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan yang berkesinambungan. Dalam pelaksanaannya pendaftaran tanah secara *sistematik* dilakukan di wilayah-wilayah yang ditunjuk oleh Menteri. Sedangkan pendaftaran tanah secara *sporadik* dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan.<sup>5</sup> Kegiatan pendaftaran tanah menghasilkan dua macam data yaitu data fisik dan data yuridis. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang tanah satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Sedangkan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan ruang rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain lain yang membebaninya.<sup>6</sup> Dalam rangka mewujudkan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah dan sebagai tindak lanjut serta pelaksanaan dari amanat Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria yang menyebutkan:

---

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia "Sejarah Pembentukan Undang-undang pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya"*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 487

<sup>6</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan...*, hlm. 24



“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan pemerintah.”

Maka pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Penyelenggaraan Proyek Operasi Nasional Agraria atau yang sering disingkat dengan PRONA, yaitu berupa pensertifikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis. Program pendaftaran tanah melalui PRONA ini ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah. PRONA merupakan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara *sistematik*, dimana pendaftaran untuk kepastian hak atas bidang tanah dilakukan secara massal dan merupakan salah satu contoh pendaftaran tanah yang mendapatkan subsidi dari pemerintah. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, pemerintah tidak mampu membebaskan seluruh biaya pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban pemohon pendaftaran tanah, disebabkan karena keterbatasan dana yang dimiliki oleh pemerintah. Penyelenggaraan program PRONA ini dilaksanakan di semua Kabupaten/kotamadya di seluruh Indonesia dan ditetapkan secara berkelompok. Tanggung jawab PRONA diserahkan oleh pimpinan daerah masing-masing yang akan nantinya akan dipertanggung jawabkan kepada Direktur Jenderal Agraria. Pada dasarnya kegiatan dalam Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) terdiri dari pendaftaran hak atas tanah dan penyelesaian sengketa yang bersifat strategis.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang melaksanakan PRONA dengan memiliki luas wilayah paling sedikit setelah daerah Ibukota Jakarta yaitu 3.133,15 km<sup>2</sup>. Dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang telah menyelenggarakan PRONA disetiap Kabupaten/kotanya. Salah satu Kabupaten yang tengah melaksanakan kegiatan PRONA ini adalah Kabupaten Bantul yang dalam proses dan tanggungjawabnya dilimpahkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul.

Terkait dengan adanya Keputusan Menteri Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Kabupaten Bantul dengan luas wilayah yang mencapai 506, 85 Km<sup>2</sup>, yang terdiri dari 17 Kecamatan dan 75 Kelurahan merupakan salah satu wilayah yang bersifat strategis karena dilewati jalan nasional dengan mayoritas penduduknya bermata pencaharian sebagai petani dengan jumlah penduduknya mencapai 930.276 jiwa.<sup>7</sup> Berdasarkan hasil wawancara dengan informan dari Kantor Pertanahan menyebutkan bahwa pelaksanaan PRONA di Kabupaten Bantul selama tahun 2012-2014 ada 24 Desa yang menjadi target dari PRONA.<sup>8</sup> Kabupaten Bantul sendiri memiliki jumlah total bidang tanah mencapai 566.541 bidang tanah dengan rincian pada tahun 2013 bidang tanah tersertifikat sejumlah 370.531 bidang tanah dan bidang tanah yang belum tersertifikat sejumlah 196.010 bidang

---

<sup>7</sup> [http://www.bantulkab.go.id/datapokok/0501\\_kepadatan\\_penduduk\\_geografis.html](http://www.bantulkab.go.id/datapokok/0501_kepadatan_penduduk_geografis.html) diakses tanggal 10 Juli 2014 pukul 15.00 wib

<sup>8</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Purwadi, A.Ptnh, selaku Kasubsi Pendaftaran Hak Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, pada tanggal 01 September 2014



tanah.<sup>9</sup> Dengan banyaknya jumlah bidang tanah yang belum tersertifikat tersebut dari beberapa program pemerintah Kabupaten Bantul yang dicanangkan sebagai wujud kepastian hak atas kepemilikan tanah tersebut salah satunya yaitu Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Untuk itu melalui penyelenggara PRONA Kabupaten Bantul melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul sangatlah berperan penting dalam pelaksanaan program tersebut dan berkewajiban untuk menjalankan tugasnya dalam pensertifikatan tanah serta mengidentifikasi terhadap sengketa tanah yang bersifat strategis bagi masyarakat Kabupaten Bantul, terutama bagi golongan ekonomi lemah.

Dengan adanya penyelenggaraan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Bantul yang memiliki tujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap tanah-tanah serta menyelesaikan sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis kepada masyarakat Bantul dengan menghususkan golongan ekonomi lemah, seperti yang telah dikemukakan di atas. Oleh karena itu, penyusun tertarik untuk mengetahui dan mendalami lebih jauh tentang pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Bantul. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis memiliki keinginan untuk membuat penulisan hukum yang berjudul: “ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KABUPATEN BANTUL”.

---

<sup>9</sup> <http://portaldaerah.bpn.go.id/profilkantor.aspx> diakses tanggal 10 Juli 2014 pukul 15.45 wib.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan oleh penyusun di atas, maka selanjutnya penyusun mencoba merumuskan beberapa persoalan dalam bentuk pertanyaan, antara lain:

1. Bagaimana pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Bantul?
2. Apa kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria di Kabupaten Bantul?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:
  - a. Untuk mengetahui secara yuridis pelaksanaan pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria di Kabupaten Bantul.
  - b. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi baik dari pemerintah Kabupaten Bantul yang dilimpahkan kepada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bantul maupun masyarakat.
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara:
  - a. Manfaat Teoretis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangan dalam memperbanyak referensi ilmu di bidang hukum agraria, khususnya diharapkan akan menimbulkan pemahaman dan



pengertian bagi pembaca mengenai bagaimana pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Bantul.

b. Manfaat Praktis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi semua orang, dalam melaksanakan pendaftaran sertifikat tanah maupun penyelesaian sengketa dalam penyelenggaraan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Bantul.

#### **D. Telaah Pustaka**

Berdasarkan rumusan masalah yang menjadi dasar dalam penelitian skripsi dengan tema judul Analisis Yuridis terhadap Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Bantul, terdapat beberapa penelitian yang pernah dilakukan terkait dengan tema judul tersebut, antara lain:

Skripsi yang telah ditulis oleh Sokhib Setiyono dengan judul “Pendaftaran Tanah secara Sporadik di Kabupaten Pati (Studi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah)”, penelitian tersebut telah dilakukan pada tahun 2014. Di dalam penulisan tersebut meneliti tentang implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 terkait dengan pendaftaran tanah secara sporadik serta kendala yang dihadapi di Kabupaten Pati.<sup>10</sup> Dalam penelitian tersebut hanya meneliti terkait dengan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Secara Sporadik di Kabupaten Pati.

---

<sup>10</sup> Skripsi Sokhib Setiyono, Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Di Kabupaten Pati (Studi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah), Yogyakarta: Fakultas Syaria'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Yogyakarta, 2014.

Selanjutnya yaitu Skripsi yang telah ditulis oleh Yunita Nurchasanah dengan judul “Pembatasan Kepemilikan Tanah dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Ditinjau dari Maqasid Asy-Syari’ah”, penelitian tersebut dilakukan pada Tahun 2013. Di dalam penulisan tersebut penulis telah meneliti tentang konsep kepemilikan tanah dalam hukum Islam dan UUPA serta batasan kepemilikan tanah dalam UUPA yang ditinjau dari Maqasid Asy-Syari’ah.<sup>11</sup> Penelitian tersebut hanya terkait dengan batasan kepemilikan tanah dari sudut pandang hukum islam dan UUPA.

Penelitian lain yaitu Tesis yang ditulis oleh Dian Retno Wulan dengan judul “Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Karanganyar”, penelitian telah dilakukan pada tahun 2006. Di dalam penulisan tersebut telah dipaparkan terkait dengan masalah yang dihadapi yaitu suatu solusi yang harus dimiliki oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam menentukan kelanjutan pelaksanaan PRONA di Kabupaten Karanganyar tersebut.<sup>12</sup> Penelitian tersebut hanya terkait dengan keberlanjutan pelaksanaan PRONA yang dilakukan di Kabupaten Karanganyar. Dengan menekankan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai dasarnya, yang menunjukkan hanya fokus pada pelaksanaan pendaftaran tanahnya saja.

---

<sup>11</sup> Skripsi Yunita Nurchasanah, “Pembatasan Kepemilikan Tanah Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria Ditinjau Dari Maqasid Asy-Syari’ah”, Yogyakarta: Fakultas Syari’ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Yogyakarta, 2013.

<sup>12</sup> Tesis Dian Retno Wulan, “Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) Di Kabupaten Karanganyar”, Semarang: Magister Konotariatan Universitas Diponegoro, 2006.

Penelitian selanjutnya yaitu Tesis yang ditulis oleh Edi Nuryanto dengan judul “Pendaftaran Tanah secara Massal Swadaya (SMS) Sebagai Upaya Memperoleh Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Desa Mulyodadi Kecamatan Bambanglipuro Kabupaten Bantul”. Tesis ini ditulis pada tahun 2006 dengan tujuan untuk menjelaskan tentang tahapan pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah tersebut dalam praktek secara massal swadaya, khususnya mengenai prosedur dalam penerbitan sertifikatnya, peran kepala desa serta efektifitas pelaksanaan pendaftaran tanah secara massal swadaya dan hambatan-hambatan yang timbul dalam proses pendaftarannya.<sup>13</sup> Penelitian tersebut hanya terbatas pada Pendaftaran tanah Secara Massal Swadaya (SMS) di dalam satu desa yang telah ditentukan yaitu Desa Mulyodadi Kecamatan Bambanglipuro Kabupaten Bantul dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Penelitian lain yang telah dilakukan sebelumnya terkait dengan judul penyusunan skripsi ini adalah skripsi yang telah dituliskan oleh Syarie Tri Anggraeni yang telah melakukan penelitian skripsi berjudul “Pelaksanaan Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah Untuk Kepastian Hukum Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (Studi di Kelurahan Bandungrejosari, Kecamatan Sukun Kota Malang)”. Skripsi ini telah ditulis pada tahun 2008 yang membahas tentang pelaksanaan pendaftaran tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria di Kota Malang dengan meninjau pelaksanaan hukum dengan mengkhususkan

---

<sup>13</sup> Tesis Edi Nuryanto, “Pendaftaran Tanah Secara Massal Swadaya (SMS) Sebagai Upaya Memperoleh Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Desa Mulyodadi Kecamatan Bambanglipuro Kabupaten Bantul”, Semarang: Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, 2006.



pendaftaran hak atas tanah melalui PRONA pada masyarakat di kelurahan Bandungrejosari, Kecamatan Sukun Kota Malang.<sup>14</sup> Penelitian tersebut hanya sebatas pelaksanaan pendaftaran tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria.

Selanjutnya yaitu skripsi yang telah ditulis oleh Satya Haprabu yang berjudul “Proses Pendaftaran Tanah Melalui PRONA di Desa Hargowillis Kecamatan Kokap Kabupaten Kulon Progo”. Dalam skripsi ini memaparkan tujuan dari penulisan skripsi tersebut yaitu untuk mengetahui tentang tata cara Pendaftaran tanah melalui PRONA yang dilaksanakan di Kabupaten Kulon Progo pada tahun 2010, sebagai implementasi dari pasal 19 UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah di Desa Hargowillis Kecamatan Kokap Kabupaten Kulon Progo.<sup>15</sup> Penelitian tersebut hanya sebatas pada proses dan tata cara pendaftaran tanahnya saja melalui PRONA.

Selanjutnya terdapat skripsi yang ditulis oleh Ananta Budhi Bakhtiar dengan judul “Kualitas Pelayanan Sertifikasi Tanah Melalui Program LARASITA di Kabupaten Karanganyar”. Skripsi ini telah ditulis pada tahun 2009 dan memaparkan mengenai kualitas pelayanan sertifikasi tanah dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif dan melalui analisis data yang dilakukan menggunakan teknik *purposive sampling*. Penelitian tersebut lebih menekankan pada kualitas Pelayanan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam melayani masyarakat untuk melakukan proses sertifikasi tanah melalui program

---

<sup>14</sup> Skripsi Syarie Tri Anggraeni, “Pelaksanaan Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah Untuk Kepastian Hukum Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (Studi Di Kelurahan Bandungrejosari, Kecamatan Sukun Kota Malang)”, Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2008.

<sup>15</sup> Skripsi Satya Haprabu, “Proses Pendaftaran Tanah Melalui PRONA Di Desa Hargowillis Kecamatan Kokap Kabupaten Kulon Progo”, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010.

LARASITA di Kabupaten Karanganyar.<sup>16</sup> Penelitian tersebut menerangkan sebatas kualitas pelayanan yang diberikan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar melalui program LARASITA.

Skripsi ini merupakan tindak lanjut dari beberapa telaah pustaka yang telah dianalisis dengan perbedaan yaitu dalam metode yang digunakan dalam menentukan lokasi penelitian berdasarkan *Stratified Sampling* yaitu dengan mengklasifikasikan lokasi penelitian berdasarkan tinggi, sedang, dan rendahnya jumlah bidang tanah yang menjadi obyek PRONA di Kabupaten Bantul. Selain itu, dalam skripsi yang peneliti susun, membahas tentang pelaksanaan PRONA secara luas, tidak hanya terbatas dengan pendaftaran tanahnya saja melainkan juga mengenai aturan-aturan yang digunakan oleh Kantor Pertanahan di wilayah Kabupaten Bantul dalam menjalankan fungsinya di bidang pendaftaran tanah melalui PRONA. Sebagaimana didasarkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria serta peraturan-peraturan lain yang terkait dengan PRONA yang lebih bersifat khusus mengatur tentang PRONA yaitu Petunjuk Teknis (JUKNIS) Kegiatan PRONA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

---

<sup>16</sup> Skripsi Ananta Budhi Baktiar, "Kualitas Pelayanan Sertifikasi Tanah Melalui Program LARASITA DI Kabupaten Karanganyar". Surakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret, 2009.

## **E. Kerangka Teoretik**

### **1. Hak Menguasai Negara Atas Tanah**

Hakikat hukum bangsa Indonesia tercermin dalam UUD 1945 didalam penjelasan umum bagian IV yang berbunyi :“....Undang-undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara Negara untuk menyelenggarakan kehidupan Negara dan kesejahteraan sosial.”Dari rumusan tersebut, terutama dari akhir kalimat dapat ditarik kesimpulan bahwa undang-undang dasar atau hukum tertinggi adalah alat untuk mencari ketertiban (kehidupan Negara) dan untuk mencapai kesejahteraan sosial.<sup>17</sup>

Negara kesejahteraan seperti yang dimaksud pada penjelasan diatas adalah adanya peran serta yang aktif dari pemerintah dalam kehidupan sosial dan kehidupan ekonomi. Salah satu penerapan prinsip tersebut adalah adanya peran aktif Negara dalam penguasaan atas tanah. Hal tersebut merupakan aplikasi dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945 sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu: “Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.” Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bagi pembentukan politik dan Hukum Agraria nasional yang berisi perintah kepada Negara agar bumi, air, dan

---

<sup>17</sup>Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta : UI-Press, 1995), hlm. 117-118.



kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang diletakkan dalam penguasaan Negara itu digunakan untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.<sup>18</sup> Penguasaan oleh Negara atas tanah merupakan bentuk dari konsep Negara kesejahteraan (*welfare state*), dan bukan berarti penguasaan dalam arti kekuasaan mutlak yang tidak diperuntukkan untuk kemakmuran rakyat.

Menurut aturan perundang-undangan yang menyatakan “dikuasai” oleh Negara bukanlah berarti “dimiliki”, akan tetapi adalah pengertian yang memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan dari Bangsa Indonesia pada tingkatan tertinggi untuk :<sup>19</sup>

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaannya.
- b. Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Adapun kekuasaan Negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, baik yang di haki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak tersebut, artinya sampai seberapa

---

<sup>18</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*, (Jakarta : Kencana, 2008), hlm. 50.

<sup>19</sup> Sudikno Mertokusumo, *Perundang-undangan Agraria Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, 2009), hlm.160-161

Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya, sampai disitulah kekuasaan Negara tersebut.<sup>20</sup>

Sejalan dengan hal di atas, kemunculan UUPA setelah Indonesia merdeka merupakan wujud untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat. UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) sendiri terdiri dari lima bagian, yaitu *pertama* mengenai Undang-undang tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria, *kedua* tentang ketentuan konversi, *ketiga* tentang perubahan susunan pemerintah desa untuk menyelenggarakan perombakan hukum agraria menurut UUPA akan diatur tersendiri, *keempat* tentang hak-hak dan wewenang Swapraja hapus dan beralih kepada Negara dan *kelima* tentang sebutan Undang-undang Pokok Agraria.

## 2. Otonomi Daerah

Dalam mekanisme pelaksanaan UUPA, pemerintah telah memberikan pengaturan pelaksanaan. Terkait dengan peraturan pelaksanaan tersebut tidak terlepas dari Negara Indonesia yang plural dan heterogen. Indonesia yang berdasarkan atas demokrasi ditandai dengan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya di berbagai daerah. Daerah menginginkan agar Pemerintah Pusat menyerahkan sebesar-besarnya urusan yang selama ini ditangani oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang oleh Undang-undang ditetapkan sebagai daerah otonom.<sup>21</sup> Selain itu, undang-undang No. 22 tahun

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, hlm. 162-163

<sup>21</sup> Suriansyah Murhaini, *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanian*, (Surabaya : LaksBang Justitia, 2009), hlm. 1.

1999 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan salah satu pokok pikirannya bahwa kotamadya/kabupaten dan kota administratif yang dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 5 tahun 1974 dan telah berkembang dijadikan daerah otonom yaitu daerah yang memenuhi syarat pembentukan daerah otonom.<sup>22</sup>

Salah satu urusan yang diminta dari pusat agar diserahkan kepada daerah adalah urusan di bidang pertanahan. Sejak tahun 2001 ketika untuk pertama kali urusan di bidang pertanahan didesentralisasikan kepada daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, beberapa provinsi maupun kabupaten di Indonesia telah mengambil alih urusan pertanahan sebagai urusan daerah, salah satunya adalah membentuk dinas pertanahan yang sebelumnya ditangani Pemerintah Pusat melalui Badan Pertanahan Nasional yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kantor Wilayah di tingkat provinsi, dan kantor pertanahan kabupaten/kota selaku unit dibawah kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Pengambilalihan urusan di bidang pertanahan tersebut didasarkan pada prinsip otonomi daerah secara luas yang diatur dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pembentukan dinas pertanahan oleh Provinsi dan Kabupaten/Kota di samping didasarkan pada UU Pemerintahan Daerah juga mendasarkan pada Pasal 2

---

<sup>22</sup> Winarna Surya Adisubrata, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, (Jakarta : Unit Penerbit dan Percetakan (UPP)), 1999), hlm. 11-12.



UUPA (UU No. 5 Tahun 1986) yang menyatakan bahwa masalah pertanahan merupakan sumber keuangan bagi daerah yang dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah otonom. Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota meliputi pelayanan pertanahan. Ketentuan tersebut isinya hampir sama dengan Pasal 11 ayat (2) Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang menyatakan bahwa salah satu urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah (kabupaten/kota) adalah bidang pertanahan. Berdasarkan kewenangan yang ditafsirkan dari kedua undang-undang tersebut maka daerah menganggap bahwa bidang pertanahan merupakan lahan basah bagi pengisian kas daerah (Pendapatan Asli Daerah) dengan membentuk dinas pertanahan untuk mengurus bidang pertanahan yang sebelumnya diurus oleh pemerintah pusat.<sup>23</sup>

Kemudian terdapat perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 yaitu Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah. Dimana di dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah berisi tentang tugas dan wewenang serta kewajiban Wakil Kepala Daerah, tugas dan wewenang DPRD, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Kampanye, Penetapan Calon terpilih dan pelantikan, Ketentuan Pidana pemilihan Kepala Daerah dan Wakil

---

<sup>23</sup> Suriansyah Murhaini, *Kewenangan Pemerintah Daerah...*, hlm. 1-3.

Kepala Daerah. Sedangkan pengaturan bidang pertanahan masih diatur dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Ditegaskan dalam pasal 13 ayat (1) huruf k dan pasal 14 ayat (1) huruf k Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagai wujud dari peraturan yang telah dibuat tersebut maka pembentukan PRONA merupakan tujuan dari kekuasaan negara atas tanah dalam mensejahterakan masyarakat Indonesia, untuk itu PRONA dilaksanakanlah disetiap kabupaten/kotamadya masing-masing melalui Kantor Pertanahan daerah masing-masing yang nantinya akan dipertanggungjawabkan kepada Direktur Jendral Agraria.

### **3. Asas Kepastian Hukum**

Terkait dengan kepastian hukum itu sendiri dinamakan sebagai adanya kejelasan aturan perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi-konsekuensi hukumnya. Kepastian hukum dalam pengertian yang demikian dapat diciptakan baik dalam hukum kebiasaan maupun hukum perundang-undangan negara. Penciptaan kepastian hukum terutama dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan unsur internal dari norma hukum itu sendiri, antara lain yaitu:

- a. Kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku yang kemudian disatukan dalam konsep tertentu pula.

- b. Kejelasan hirarkhi kewenangan dari lembaga pembentukn peraturan perundang-undangan.
- c. Adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan. Artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak salaing bertentangan antar satu dengan yang lain.<sup>24</sup>

Pendaftaran tanah itu sendiri terdapat payung hukum yang mengaturnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Untuk dapat mencapai sistem pendaftaran yang baik, maka perlu adanya beberapa serangkaian kegiatan berupa menghimpun, menginventarisasi, dan sekaligus melakukan pengawasan lalu lintas dari terbitkanya sertifikat hak atas tanah. Dengan adanya sistem pendafataran yang baik tersebut maka salah satu tujuan pendaftaran tanah yang dimuat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yaitu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan sampai dengan diterbitkanya sertifikat hak atas tanahnya oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) di

---

<sup>24</sup> Nurhasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan pendekatan ekonomi politik*, (Yogyakarta: Perkumpulan untuk pembaharuan hukum berbasis masyarakat ekologis –Huma, 2007), hlm. 232.



Negara Indonesia ini. Jaminan kepastian hukum sebagai tujuan dari pendaftaran tanah, meliputi:<sup>25</sup>

- a. Kepastian status hak yang didaftar, artinya dengan dilakukannya pendaftaran tanah akan dapat diketahui status hak yang didaftar tersebut berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak pengelolaan, hak tanggungan, hak milik atas satuan rumah susun atau tanah wakaf.
- b. Kepastian subjek hak, artinya bahwa dengan dilakukannya pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya.
- c. Kepastian objek hak, artinya bahwa dengan dilakukannya pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah.

Untuk dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum dalam proses pendaftaran tanah diberikannya data fisik berupa luas tanah, letak, dan batas-batas tanah tersebut, maka diberikan sertifikat sebagai tanda bukti haknya kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Namun sebelum diberikannya sertifikat hak atas tanah tersebut kepada pemegang hak maka untuk memenuhi asas publisitas dalam pendaftaran tanah maka setiap orang berhak mengetahui data yuridis berupa subjek hak, nama hak atas tanah, proses terjadinya suatu peralihan dan pembebanannya yang ada di

---

<sup>25</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan ...*, hlm. 19.

Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Termasuk dalam hal tersebut seseorang dapat mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan.<sup>26</sup>

#### 4. Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari Bahasa Belanda yaitu *Cadstre* merupakan suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah.<sup>27</sup> Undang-undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, keduanya tidak memberikan pengertian pendaftaran tanah itu sendiri. Pengertian pendaftaran tanah baru dimuat setelah dibentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997. Pengertian pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 29.

<sup>27</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian ...*, hlm. 286.

<sup>28</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah itu sendiri sangat bergantung pada sistem yang dipergunakan. Adapun sistem-sistem pendaftaran tanah yang digunakan di beberapa negara, yaitu:

a. Sistem *Torrens*

Indonesia merupakan salah satu negara yang menggunakan sistem *Torrens*. Sistem ini pertama kali diciptakan oleh Sir Robert Torrens di Australia Selatan. Sistem *Torrens* ini lebih dikenal dengan nama asli *The Real Property Act* atau *Torrens Act* yang mulai berlaku di Australia Selatan sejak 1 Juli 1858.<sup>29</sup>

Hal-hal yang harus diselidiki dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dari sistem *Torrens*, adalah sebagai berikut:

- 1) Lahan yang akan didaftarkan jelas
- 2) Atas objek yang dimohonkan tidak ada sengketa kepemilikan
- 3) Atas permohonannya secara meyakinkan dapat diberikan
- 4) Atas bukti dari alas hak tidak ada yang berprasangka dan keberatan terhadap kepemilikan pemohon.

Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak bukan sistem pendaftaran akta, sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.<sup>30</sup> Hal tersebut tampak dengan adanya buku tanah

---

<sup>29</sup> H.S. Muh. Ikhsan Saleh dan Hamzah Halim, *Politik Hukum Pertanahan Konsep Teoretik Menuju Artikulasi Empirik*, (Makassar: PUKAP, 2009), hlm. 62.

<sup>30</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftaranannya*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 119.

sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar, selama ada surat ukurnya dan dicatat dalam surat ukur tersebut. Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada surat ukur tersebut merupakan bukti bahwa hak yang bersangkutan serta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar menurut peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Dalam sistem *Torrens* dikenal adanya *Examiner of Title* yang memberikan kesempatan kepada orang atau pihak yang merasa haknya benar/kuat dan yang terdapat dalam sertifikat hak atas tanah dan dapat melakukan klaim dengan mengajukan gugatan melalui pengadilan.<sup>31</sup> Dalam sistem ini sertifikat tanah merupakan alat bukti yang paling lengkap tentang hak dan pemilik tersebut, dan sertifikat disini sangat berperan penting terutama untuk beban pembuktian. Oleh karenanya dalam pelaksanaan pendaftaran dengan sistem tersebut, pemerintah sebagai tugas pendaftaran tanah sangat berperan penting serta dibutuhkan kualitas dan kapasitas aparat yang profesional dan tangguh untuk melakukan pekerjaannya dalam mendukung sistem pendaftaran tanah yang efektif dan efisien.

---

<sup>31</sup> H.S. Muh. Ikhsan Saleh dan Hamzah Halim, *Politik Hukum Pertanahan...*, hlm. 64.



#### b. Sistem Positif

Sistem positif dalam pendaftaran tanah menunjukkan bahwa sertifikat tanah yang diberikan adalah berlaku sebagai tanda bukti hak yang bersifat mutlak (*absolut*) serta sertifikat merupakan bentuk satu-satunya tanda bukti hak atas tanah yang dimiliki seseorang.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, sistem positif memiliki karakteristik utama yaitu bahwa pendaftaran tanah yang dilakukan menjamin dengan sempurna nama yang didaftarkan dalam buku tanah dan orang lain tidak dapat membantahnya, walaupun demikian nama yang ada dalam sertifikat bukan pemilik sebenarnya.<sup>32</sup> Sistem ini memberikan kepercayaan penuh terhadap buku tanah, sehingga pejabat balik nama memiliki peranan sangat penting untuk menyelidiki identitas para pihak, wewenang-wewenang serta syarat formal yang harus dipenuhi. Jika sistem positif ini dikaitkan dengan Pasal 19 UUPA dan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagai peraturan pelaksanaannya, maka sistem positif ini tidak diterapkan secara eksplisit dalam sistem pendaftaran Indonesia.

#### c. Sistem Negatif

Dalam sistem pendaftaran tanah yang negatif menerangkan bahwa apa yang tercantum di dalam sertifikat tanah adalah dianggap benar sampai dapat dibuktikan suatu pengadilan yang sebaliknya (tidak benar) di muka pengadilan. Ciri khusus dari sistem pendaftaran tanah ini adalah

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 65.

bahwa pendaftaran tanah tidaklah merupakan jaminan orang yang terdaftar dalam buku tanah merupakan pemegang hak atas tanah tersebut.<sup>33</sup>

Dalam sistem negatif dikenal asas peralihan hak yaitu istilah “*nemo plus iuris*” adalah perlindungan diberikan kepada pemegang hak yang sebenarnya, maka dengan adanya asas ini akan selalu adanya kemungkinan gugatan kepada pemilik terdaftar dari orang yang merasa sebagai pemilik sebenarnya.<sup>34</sup> Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) pada dasarnya menganut sistem pendaftaran tanah dengan menggunakan sistem negatif.

Sistem pendaftaran tanah yang terkandung didalam substansi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria adalah sistem negatif yang bertendensi positif. Hal ini dapat dilihat di dalam substansi dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah. Sistem yang dianut oleh UUPA sebenarnya adalah sistem campuran anatar sistem positif dan sistem negatif.<sup>35</sup> Meskipun pendaftaran tanah menurut Pasal 19 ayat (1) UUPA bertujuan untuk menjamin perlindungan dan kepastian hukum, maka sistem yang digunakan adalah sitem negatif yang bertendensi positif atau sistem campuran yang artinya bahwa masih diberikan kemungkinan dilakukanya perubahan dan pembatalan sertifikat, ini merupakan

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 67.

<sup>34</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas...*, hlm. 122.

<sup>35</sup> H.S. Muh. Ikhsan Saleh dan Hamzah Halim, *Politik Hukum Pertanahan...*, hlm. 69-70.

karakteristik dari sistem negatif dan adanya peranan aktif dari petugas pelaksana pendaftaran tanah dalam hal ini adalah kantor pertanahan untuk melakukan penelitian hak atas tanah yang didaftarkan tersebut, ini merupakan karakteristik dari sistem positifnya.

## **5. Tinjauan Yuridis PRONA**

Dasar hukum yang digunakan dengan diadakanya Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Sebenarnya penyelenggaraan PRONA ini merupakan tindak lanjut dan implementasi dari Pasal 19 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria, yang menyebutkan sebagai berikut:

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”

PRONA mulai berlaku pada tanggal 15 Agustus 1981, dilaksanakan sebagai tindak lanjut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, dalam rangka pelaksanaan catur tata tertib di bidang pertanahan, sehingga program pensertifikatan tanah secara massal, merupakan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat.<sup>36</sup> Adapun dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, belum diatur mengenai ketentuan pelaksanaan

---

<sup>36</sup> Dalam Menimbang huruf a Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria.

pelaksanaan pendaftaran tanah dan penyelesaian sengketa yang bersifat strategis. Untuk itu terkait dengan adanya pelaksanaan pendaftaran tanah masih mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, sedangkan untuk penyelesaian sengketa yang dimaksud dalam PRONA dapat dilakukan dengan menggunakan Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan sebagai dasar hukum pelaksanaan tersebut.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan penyelesaian sengketa yang telah disebutkan diatas dalam penyelenggaraan PRONA tidak lepas dari penggolongan peserta PRONA itu sendiri. Berdasarkan diktum KEDUA angka a Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria disebutkan bahwa PRONA ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah. Dalam peraturan yang mengatur PRONA tersebut tidak memberikan penjelasan yang konkret mengenai golongan ekonomi lemah tersebut, mulai dari kriteria, cirri-ciri, dan syarat-syarat hingga seseorang dapat dikatakan sebagai golongan ekonomi lemah.

Namun secara umum, golongan ekonomi lemah adalah warga negara Indonesia asli, baik asli maupun keturunan yang karena keadaan perekonomian tidak mungkin untuk bisa membiayai semua pungutan biaya yang diperlukan untuk memperoleh sertifikat, sehingga perlu mendapat



perhatian dari pemerintah.<sup>37</sup> Terkait dengan pengaturan biaya, bahwa semua biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan proyek ini dibebankan kepada anggaran belanja Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dan Yayasan Dana *Landeform*,<sup>38</sup> yang diatur khusus dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1995 Tentang Perubahan Besarnya Pungutan Biaya Dalam Rangka Pemberian Sertipikat Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Penegasan Hak Tanah Adat Dan Konversi Bekas Hak Tanah.

Untuk penentuan lokasi PRONA diadakan di semua Kabupaten/Kotamadya seluruh Indonesia, dan ditetapkan secara berkelompok. Dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten/Kotamadya merupakan instansi Pemerintah yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan PRONA ini. Dalam penentuan lokasi PRONA ini harus dikaitkan dengan pelaksanaannya, pembagian kerja tetap dilakukan secara fungsional sesuai dengan bidang tugas masing-masing, supaya tetap terjamin adanya kebenaran formal dan materiil dan/atau pelaksanaan proyek ini sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 71.

<sup>38</sup> Diktum KETUJUH Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria.

<sup>39</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas...*, hlm. 74.

## F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian skripsi ini yaitu:

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah dengan metode *field research*. Dimana data yang diperoleh melalui wawancara dan pengkajian dokumen dari instansi terkait yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul. Data akan dikomparasikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria dan Petunjuk Teknis Kegiatan PRONA.

### 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini mengambil metode *deskriptif-analitik*. Penelitian *deskriptif-analitik* tertuju pada pemecahan masalah dengan fakta-fakta yang ada saat ini, kemudian menganalisisnya untuk menemukan jawaban dari permasalahan yang ada. Maksudnya adalah penelitian yang tidak terbatas hanya sampai pada pengumpulan dan penyusunan data dari Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul, tetapi meliputi analisis dan interpretasi tentang data di 3 (tiga) Desa yaitu Desa Srigading, Kecamatan Sanden, Desa Mangunan, Kecamatan Imogiri, dan Desa Pendowoharjo, Kecamatan Sewon yang semuanya berada di wilayah Kabupaten Bantul. Dilakukan penelitian di 3 (tiga) desa tersebut dengan masing-masing pada Kecamatan yang berbeda diharapkan mendapatkan beberapa masalah yang berbeda-beda,

dalam hal ini terhadap pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Bantul.

### 3. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan metode *juridis-empiris* yaitu dengan menekankan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku serta norma-norma hukum yang relevan yaitu Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria dan Petunjuk Teknis Kegiatan PRONA dengan permasalahan dalam penelitian ini. Kemudian dengan tidak lupa menggunakan pengertian empirisnya bahwa dalam melakukan penelitian ini tetap melihat kenyataan dan realita yang ada didalam kondisi sosial di masyarakat atau lapangan nantinya.

### 4. Teknik Pengambilan Sampel

Teknik pengambilan sampel yang digunakan yaitu *Stratified Sampling* adalah pengambilan sampel berdasarkan stratanya.<sup>40</sup> Peneliti berpendapat bahwa populasi terbagi atas tingkatan-tingkatan, wilayah yang telah menjadi target pelaksanaan PRONA di Kabupaten Bantul. Dari hasil analisis data yang didapatkan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul kemudian diambil tiga wilayah yang dijadikan sebagai sampel yaitu Desa Srigading mewakili wilayah yang mendapatkan PRONA paling tinggi, Desa Mangunan mewakili wilayah yang mendapatkan PRONA sedang, dan Desa

---

<sup>40</sup> Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), hlm. 111.

Pendowoharjo mewakili wilayah yang mendapatkan PRONA paling rendah dari Tahun 2012-2014 di Kabupaten Bantul.<sup>41</sup>

## 5. Sumber Data

### a. Sumber data primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari Kantor Pertanahan Bantul dan tokoh masyarakat di 3 (tiga) Desa yaitu Desa Srigading, Kecamatan Sanden, Desa Mangunan, Kecamatan Imogiri, dan Desa Pendowoharjo, Kecamatan Sewon yang semuanya berada di wilayah Kabupaten Bantul yang menjadi target PRONA yaitu melalui metode pengumpulan dokumen serta wawancara/*interview*. Data yang menjadi sasaran dari dinas-dinas tersebut yaitu data tentang pelaksanaan PRONA yang terjadi di Kabupaten Bantul.

### b. Sumber data sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari literatur-literatur dan bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian skripsi ini. Data sekunder digunakan untuk melengkapi data primer apabila membutuhkan sumber data dari literatur dan bahan hukum yang berlaku / Undang-undang. Sedangkan bahan hukum sendiri terdiri dari 3 bahan hukum antara lain :

#### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik

---

<sup>41</sup> Data Sampling diambil dari data pelaksanaan PRONA dari Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul pada Tahun 2012-2014, diklasifikasikan berdasarkan Tinggi, Sedang, dan Rendah.



Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Perundang-undangan yang masih terkait yang masih berlaku di Indonesia serta Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria serta Petunjuk Teknis Pelaksanaan PRONA.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu buku-buku, jurnal-jurnal, makalah-makalah ataupun penelitian-penelitian yang dapat membantu analisis dari bahan hukum primer.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan informasi terhadap kata-kata yang membutuhkan penjelasan lebih lanjut yaitu Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, ensiklopedi dan beberapa artikel dari media internet.

6. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

a. Observasi

Adapun yang dimaksud dengan observasi adalah proses pengambilan data yang dilaksanakan dengan cara pengamatan secara pengamatan sistematis terhadap objek yang perlu diteliti, artinya disengaja dan terencana bukan hanya kebetulan melihat secara

sepintas.<sup>42</sup> Dalam hal ini observasi terhadap pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Bantul.

b. Wawancara

Wawancara adalah Tanya jawab lesan antara dua orang atau lebih secara langsung terhadap informan.<sup>43</sup> Dalam hal ini wawancara dilakukan di lingkungan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dan tokoh masyarakat di 3 (tiga) yaitu Desa Srigading, Kecamatan Sanden, Desa Mangunan, Kecamatan Imogiri, dan Desa Pendowoharjo, Kecamatan Sewon di Kabupaten Bantul yang menjadi target PRONA.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah mencari data mengenai hal-hal atau variable yang berupa catatan buku, arsip-arsip atau dokumen-dokumen,<sup>44</sup> khususnya yang berhubungan dengan pelaksanaan PRONA di Kabupaten Bantul.

7. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini adalah dengan cara mendeskripsikan dan memberikan interpretasi untuk memperoleh jawaban dari rumusan permasalahan. Analisis data akan dilakukan dengan pengorganisasian data untuk dapat dirumuskan dalam suatu deskripsi.

---

<sup>42</sup> Winarno Surahmat, *Pengantar Metodologi Ilmiah*, (Bandung: CV. Tarsito, 1982), hlm. 132.

<sup>43</sup> Masri Singaribun dan Sofian Efendi, *Metode Penelitian Surve*, (Jakarta: LP3ES, 1989), hlm. 192.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hlm. 193.

## **G. Sistematika Pembahasan**

Untuk membahas rumusan masalah yang menjadi pokok penelitian dalam skripsi ini akan disusun kedalam lima Bab, yaitu:

Bab *pertama* adalah pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, tujuan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoretik, metode penelitian dan sistematika pembahasan. Hal ini perlu diuraikan karena dijadikan sebagai pendahuluan untuk menjelaskan gambaran umum penelitian yang penyusun teliti.

Bab *kedua* merupakan teori yang menjelaskan tinjauan umum Pendaftaran Tanah dan Proyek Operasi Nasional Agraria. Dalam hal ini membahas mengenai definisi pendaftaran tanah, landasan yuridis pendaftaran tanah, tujuan pendaftaran tanah, asas-asas pendafataran tanah, dan sistem pendaftaran tanah. Yang kemudian dilanjutkan pada sub bab berikutnya membahas mengenai definisi PRONA, latar belakang PRONA, Landasan Yuridis PRONA, pelaksanaan PRONA, tahap kegiatan pelaksanaan PRONA, sasaran PRONA, obyek PRONA, lokasi PRONA, dan biaya PRONA.

Bab *ketiga* dijelaskan mengenai Gambaran Umum Kabupaten Bantul, Profil Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul Dan Gambaran Umum Obyek Penelitian terkait dengan pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria.

Bab *keempat* dijelaskan mengenai analisis data dan pembahasan. Berisi tentang pengolahan data dan analisis terhadap pelaksanaan PRONA di Kabupaten Bantul, Upaya yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul sebagai penyelenggara PRONA dalam pelaksanaanya di Kabupaten Bantul, dan

Hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan PRONA di Kabupaten Bantul.

Bab *kelima* penutup berisi tentang kesimpulan dan saran dari penelitian skripsi ini sebagai masukan bagi semua pihak yang terkait dengan proses penelitian, disertai daftar pustaka serta lampiran-lampiran.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penyusunan dan analisa penulis pada bab-bab sebelumnya terhadap analisis yuridis terhadap pelaksanaan PRONA di Kabupaten Bantul, maka dapat disimpulkan antara lain:

1. Secara Yuridis pelaksanaan PRONA di Kabupaten Bantul adalah sebagai berikut:

Selama tiga tahun terakhir pelaksanaan PRONA di Kabupaten Bantul yaitu tahun 2012-2014 sudah terlaksana dengan berdasarkan peraturan yang mengaturnya yaitu Petunjuk Teknis (JUKNIS) Kegiatan PRONA Tahun 2008 yang digunakan untuk pelaksanaan PRONA pada tahun 2012 dan Petunjuk Teknis Kegiatan PRONA Tahun 2013 yang digunakan untuk pelaksanaan PRONA pada tahun 2013 dan 2014 dan peraturan lain yang mengatur tentang prona yaitu berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Walaupun demikian pelaksanaan kegiatan PRONA belum sepenuhnya memenuhi asas kepastian hukum, di mana dalam penentuan kepastian obyek hak terdapat ketidaksesuaian dengan ketentuan yang sudah mengaturnya yaitu ada 6 bidang tanah dalam penentuan obyek PRONA di Desa Mangunan yang tidak sesuai dengan ketentuan Petunjuk Teknis Kegiatan PRONA sebagai dasar pelaksanaan kegiatan PRONA di



Kabupaten Bantul, namun kegiatan pendaftaran tanah melalui PRONA di Desa Mangunan masih tetap dijalankan.

2. Kendala-kendala yang terjadi di beberapa Desa target PRONA dari tahun 2012-2014, antara lain:

Disetiap desa memiliki kendala yang berbeda-beda. Desa Pendowoharjo yang paling sedikit mendapatkan target PRONA dengan jumlah 75 bidang tanah memiliki kendala yang lebih ringan yaitu berupa kendala yang bersifat administratif dibandingkan Desa Srigading dan Desa Mangunan yang mendapat target lebih banyak. Di mana Desa Srigading ada 18 bidang tanah yang masih harus dilakukan pengukuran ulang karena ketidak sesuaian data dengan yang tercantum di dalam Letter C. Sedangkan kendala di Desa Mangunan terdapat 20 bidang tanah OO akibat masyarakat yang tidak paham dengan obyek yang dapat di daftarkan di PRONA itu sendiri harus mencari pengganti tanah dan melakukan pengukuran ulang.

Upaya yang telah dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul dalam menyelesaikannya yaitu dengan cara setiap masyarakat yang identitas Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih bermasalah untuk dapat mengisi Surat Pernyataan Kepemilikan. Serta melakukan pengukuran ulang untuk bidang tanah-bidang tanah di Desa Srigading dan Desa Mangunan.

## **B. SARAN**

1. Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul
  - a. Kantor Pertanahan sebagai lembaga yang bertugas dalam pelayanan bidang pertanahan yang telah diamanatkan dalam peraturan untuk membantu masyarakat yang kurang paham dengan masalah pertanahan yang mengalami sengketa waris yang menjadi target PRONA supaya dapat memperlancar proses pensertifikatan melalui PRONA ini.
  - b. Perlunya Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul untuk melakukan sosialisasi terkait dengan tanah-tanah yang tidak diperbolehkan dalam PRONA kepada masyarakat di desa-desa yang telah menjadi target PRONA. Hal ini diharapkan agar menimbulkan kesadaran hukum bagi masyarakat sehingga paham dengan obyek-obyek PRONA untuk dilakukannya pendaftaran tanah.
2. Pihak Desa yang menjadi target PRONA
  - a. Pihak desa harusnya dapat mengikutsertakan seluruh masyarakat pemilik tanah dalam penyuluhan PRONA oleh Kantor Pertanahan atau membuat penjelasan kepada masyarakat supaya lebih paham.
  - b. Perlu adanya kesadaran yang lebih untuk masyarakat tentang pendaftaran tanah dan mengetahui tentang pendaftaran dan permasalahan pendaftaran tanah supaya meminimalisir kesalahan-kesalahan yang berhubungan dengan administrasi

## DAFTAR PUSTAKA

### Sumber Perundang-undangan:

Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria

Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1995 Tentang Perubahan Besarnya Pungutan Biaya Dalam Rangka Pemberian Sertipikat Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Penegasan Hak Tanah Adat Dan Konversi Bekas Hak Tanah

Keputusan Kepala BPN RI Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan

Petunjuk Teknis (JUKNIS) Kegiatan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

### Sumber Buku:

Adisubrata, Winarna Surya. *Otonomi Daerah di Era Reformasi*. Jakarta : Unit Penerbit dan Percetakan (UPP), 1999.

Azhary. *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. Jakarta : UI-Press, 1995.

Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia “Sejarah Pembentukan Undang-undang pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya”*. Jakarta: Djambatan, 2008.

- Hermit, Herman. *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah “Tanah Hak Milik, Tanah Negara, tanah Pemda, dan Balik Nama”*. Bandung: Mandar Maju, 2009.
- Ismail, Nurhasan. *Perkembangan Hukum Pertanahan pendekatan ekonomi politik*. Yogyakarta: Perkumpulan untuk pembaharuan hukum berbasis masyarakat ekologis –Huma. 2007.
- Mertokusumo, Sudikno. *Perundang-undangan Agraria Indonesia*. Yogyakarta : Liberty, 2009.
- Murhaini, SURIANSYAH, *Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan*. Surabaya : LaksBang Justitia, 2009.
- Nawawi, Hadari. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Saleh, H.S. Muh. Ikhsan dan Hamzah Halim, *Politik Hukum Pertanahan Konsepsi Teoretik Menuju Artikulasi Empirik*. Makassar: PUKAP, 2009.
- Santoso, Urip. *Hukum Agraria dan Hak-hak Atas Tanah*. Jakarta : Kencana, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*. Jakarta: Kencana, 2012.
- Singaribun, Masri dan Sofian Efendi. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES, 1989.
- Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang Hak Milik Sewa Guna dan Hak Guna Bangunan*. Jakarta: Rineka Cipta, 1998.
- Soerodjo, Irawan. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*. Surabaya: Arloka, 2003.

Sudjito. *PRONA "Pensertifikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa tanah yang bersifat strategis"*. Yogyakarta: Liberty, 1987.

Sumardjono, Maria S.W. *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Pertanahan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, 2009

Surahmat, Winarno. *Pengantar Metodologi Ilmiah*. Bandung: CV. Tarsito. 1982.

Sutedi, Adrian. *Tinjauan Hukum Pertanahan*, Jakarta: Pradnya Paramita, 2009

\_\_\_\_\_. *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

\_\_\_\_\_. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

#### **Sumber lain :**

Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2012.

Anggraeni, Syarie Tri. *Pelaksanaan Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah Untuk Kepastian Hukum Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (Studi Di Kelurahan Bandungrejosari, Kecamatan Sukun Kota Malang)*. Skripsi. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2008.

Baktiar, Ananta Budhi. *Kualitas Pelayanan Sertifikasi Tanah Melalui Program LARASITA DI Kabupaten Karanganyar*. Skripsi. Surakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret, 2009.

Haprabu, Satya. *Proses Pendaftaran Tanah Melalui PRONA Di Desa Hargowillis Kecamatan Kokap Kabupaten Kulon Progo*. Skripsi. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010.

Nurchasanah, Yunita. *"Pembatasan Kepemilikan Tanah Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*



*Ditinjau Dari Maqasid Asy-Syari'ah". Skripsi. Yogyakarta: Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Yogyakarta, 2013.*

Nuryanto, Edi. *Pendaftaran Tanah Secara Massal Swadaya (SMS) Sebagai Upaya Memperoleh Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Desa Mulyodadi Kecamatan Bambanglipuro Kabupaten Bantul. Skripsi. Semarang: Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, 2006.*

Setiyono, Sokhib. *Pendaftaran Tanah Secara Sporadik Di Kabupaten Pati (Studi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah). Skripsi. Yogyakarta: Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Yogyakarta, 2014.*

Wulan, Dian Retno. *Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria ( PRONA ) Di Kabupaten Karanganyar. Skripsi. Semarang: Magister Konotariatan Universitas Dipenogero, 2006.*

<http://www.bantulkab.go.id>

<http://portaldaerah.bpn.go.id/profilkantor.aspx>

**SURAT PERNYATAAN**  
**MELAKUKAN WAWANCARA**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : *Ngadinin*  
Jabatan : *Staf Pem*  
Instansi : *Katerahan pendowoharjo*

Dalam hal ini menyatakan bahwa telah menjadi objek pencarian informasi melalui wawancara dalam penelitian pada penulisan skripsi yang dilakukan oleh:

Nama : Restikayuni Rachmawati  
NIM : 10340188  
Fak/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Terhadap Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) Di Kabupaten Bantul.

Dengan ini saya menyatakan bahwa informasi yang saya berikan adalah informasi yang sebenar-benarnya dan informasi yang saya berikan diperbolehkan untuk dipublikasikan dalam tujuan akademis. Pemberian informasi berdasarkan atas surat keterangan izin untuk melakukan penelitian yang diberikan kepada mahasiswa tersebut yaitu surat izin melakukan penelitian Nomor: 070/Reg/2920/S1/2014.

Bantul, 07 September 2014



*Ngadinin* )

**SURAT PERNYATAAN**  
**MELAKUKAN WAWANCARA**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : *Suharto*  
Jabatan : *Ko bog pem*  
Instansi : *pem Desa Srigading*

Dalam hal ini menyatakan bahwa telah menjadi objek pencarian informasi melalui wawancara dalam penelitian pada penulisan skripsi yang dilakukan oleh:

Nama : Restikayuni Rachmawati  
NIM : 10340188  
Fak/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Ilmu Hukum

Judul Skripsi : Analisis Yuridis Terhadap Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) Di  
Kabupaten Bantul.

Dengan ini saya menyatakan bahwa informasi yang saya berikan adalah informasi yang sebenar-benarnya dan informasi yang saya berikan diperbolehkan untuk dipublikasikan dalam tujuan akademis. Pemberian informasi berdasarkan atas surat keterangan ijin untuk melakukan penelitian yang diberikan kepada mahasiswa tersebut yaitu surat ijin melakukan penelitian Nomor: 070/Reg/2920/S1/2014.

Bantul, September 2014



*(Suharto)*

**SURAT PERNYATAAN**  
**MELAKUKAN WAWANCARA**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Purwadi, A.Pfuh.  
Jabatan : Kasubsi Pendaftaran Hake  
Instansi : Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul

Dalam hal ini menyatakan bahwa telah menjadi objek pencarian informasi melalui wawancara dalam penelitian pada penulisan skripsi yang dilakukan oleh:

Nama : Restikayuni Rachmawati  
NIM : 10340188  
Fak/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : Analisis Yuridis Terhadap Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) DI  
Kabupaten Bantul

Dengan ini saya menyatakan bahwa informasi yang saya berikan adalah informasi yang sebenar-benarnya dan informasi yang saya berikan diperbolehkan untuk dipublikasikan dalam tujuan akademis. Pemberian informasi berdasarkan atas surat keterangan izin untuk melakukan penelitian yang diberikan kepada mahasiswa tersebut yaitu surat izin melakukan penelitian Nomor: 070/Reg/2920/S1/2014.

Bantul, 22 September 2014





**SURAT PERNYATAAN**  
**MELAKUKAN WAWANCARA**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : *Wicandi*  
Jabatan : *Kebag. Pemerintahan*  
Instansi : *Desa Mangunan*

Dalam hal ini menyatakan bahwa telah menjadi objek pencarian informasi melalui wawancara dalam penelitian pada penulisan skripsi yang dilakukan oleh:

Nama : Restikayuni Rachmawati  
NIM : 10340188  
Fak/Prodi : Syari'ah dan Hukum/Ilmu Hukum

Judul Skripsi : Analisis Yuridis Terhadap Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) DI  
Kabupaten Bantul

Dengan ini saya menyatakan bahwa informasi yang saya berikan adalah informasi yang sebenar-benarnya dan informasi yang saya berikan diperbolehkan untuk dipublikasikan dalam tujuan akademis. Pemberian informasi berdasarkan atas surat keterangan ijin untuk melakukan penelitian yang diberikan kepada mahasiswa tersebut yaitu surat ijin melakukan penelitian Nomor: 070/Reg/2920/S1/2014.



Oktober 2014





PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
SEKRETARIAT DAERAH  
Kompleks Kepatihan, Danurejan, Telepon (0274) 562811 - 562814 (Hunting)  
YOGYAKARTA 55213

**SURAT KETERANGAN / IJIN**

070/REG/W/195/8/2014

Membaca Surat : **WAKIL DEKAN BIDANG AKADEMIK FAK. SYARIAH DAN HUKUM** Nomor : **UIN.02/DS.1/PP.00.9/2631/2014**  
Tanggal : **18 AGUSTUS 2014** Perihal : **IJIN PENELITIAN/RISET**

- Mengingat :
1. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2006, tentang Perizinan bagi Perguruan Tinggi Asing, Lembaga Penelitian dan Pengembangan Asing, Badan Usaha Asing dan Orang Asing dalam melakukan Kegiatan Penelitian dan Pengembangan di Indonesia;
  2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2011, tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah;
  3. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2008, tentang Rincian Tugas dan Fungsi Satuan Organisasi di Lingkungan Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  4. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Perizinan, Rekomendasi Pelaksanaan Survei, Penelitian, Pendataan, Pengembangan, Pengkajian, dan Studi Lapangan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

**DIJIKAN** untuk melakukan kegiatan survei/penelitian/pendataan/pengembangan/pengkajian/studi lapangan kepada:

Nama : **RESTIKAYUNI RACHMAWATI** NIP/NIM : **10340188**  
Alamat : **FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM, ILMU HUKUM, UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA**  
Judul : **ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KABUPATEN BANTUL**  
Lokasi :  
Waktu : **20 AGUSTUS 2014 s/d 20 NOVEMBER 2014**

**Dengan Ketentuan**

1. Menyerahkan surat keterangan/ijin survei/penelitian/pendataan/pengembangan/pengkajian/studi lapangan \*) dari Pemerintah Daerah DIY kepada Bupati/Walikota melalui institusi yang berwenang mengeluarkan ijin dimaksud;
2. Menyerahkan soft copy hasil penelitiannya baik kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melalui Biro Administrasi Pembangunan Setda DIY dalam compact disk (CD) maupun mengunggah (upload) melalui website [adbang.jogjaprov.go.id](http://adbang.jogjaprov.go.id) dan menunjukkan cetakan asli yang sudah disahkan dan dibubuhi cap institusi;
3. Ijin ini hanya dipergunakan untuk keperluan ilmiah, dan pemegang ijin wajib mentaati ketentuan yang berlaku di lokasi kegiatan;
4. Ijin penelitian dapat diperpanjang maksimal 2 (dua) kali dengan menunjukkan surat ini kembali sebelum berakhir waktunya setelah mengajukan perpanjangan melalui website [adbang.jogjaprov.go.id](http://adbang.jogjaprov.go.id);
5. Ijin yang diberikan dapat dibatalkan sewaktu-waktu apabila pemegang ijin ini tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Dikeluarkan di Yogyakarta  
Pada tanggal **20 AGUSTUS 2014**  
A.n Sekretaris Daerah  
Asisten Perekonomian dan Pembangunan  
Ub.  
Kepada Biro Administrasi Pembangunan



Hendar Rachawati, SH  
NIP. 195840201985032003

**Tembusan :**

1. GUBERNUR DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (SEBAGAI LAPORAN)
2. BUPATI BANTUL C.Q BAPPEDA BANTUL
3. WAKIL DEKAN BIDANG AKADEMIK FAK. SYARIAH DAN HUKUM, UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
4. YANG BERSANGKUTAN



PEMERINTAH KABUPATEN BANTUL  
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH  
( B A P P E D A )

Jln. Robert Wolter Monginsidi No. 1 Bantul 55711, Telp. 367533, Fax. (0274) 367796  
Website: bappeda.bantulkab.go.id Webmail: bappeda@bantulkab.go.id

SURAT KETERANGAN/IZIN

Nomor : 070 / Reg / 2920 / S1 / 2014

**Menunjuk Surat**

Dari : Sekretariat Daerah DIY Nomor : 070/Reg/V/190/8/2014

Tanggal : 20 Agustus 2014 Perihal : Ijin Penelitian

**Mengingat**

- Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul;
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2009 tentang Pedoman Pelayanan Perijinan, Rekomendasi Pelaksanaan Survei, Penelitian, Pengembangan, Pengkajian, dan Studi Lapangan di Daerah Istimewa Yogyakarta;
- Peraturan Bupati Bantul Nomor 17 Tahun 2011 tentang Ijin Kuliah Kerja Nyata (KKN) dan Praktek Lapangan (PL) Perguruan Tinggi di Kabupaten Bantul.

**Diizinkan kepada**

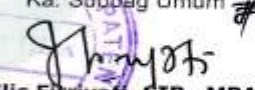
Nama : **RESTIKAYUNI RACHMAWATI**  
P. T / Alamat : **Fak Syari'ah dan Hukum Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga**  
NIP/NIM/No. KTP : **10340188**  
Tema/Judul : **ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KABUPATEN BANTUL**  
Kegiatan :  
Lokasi : **BPN Kab. Bantul**  
Waktu : **26 Agustus 2014 s.d 26 November 2014**  
No. Telp./HP : **082221192028**

**Dengan ketentuan sebagai berikut :**

- Dalam melaksanakan kegiatan tersebut harus selalu berkoordinasi (menyampaikan maksud dan tujuan) dengan institusi Pemerintah Desa setempat serta dinas atau instansi terkait untuk mendapatkan petunjuk seperlunya;
- Wajib menjaga ketertiban dan mematuhi peraturan perundangan yang berlaku;
- Izin hanya digunakan untuk kegiatan sesuai izin yang diberikan;
- Pemegang izin wajib melaporkan pelaksanaan kegiatan bentuk *softcopy* (CD) dan *hardcopy* kepada Pemerintah Kabupaten Bantul c.q Bappeda Kabupaten Bantul setelah selesai melaksanakan kegiatan;
- Izin dapat dibatalkan sewaktu-waktu apabila tidak memenuhi ketentuan tersebut di atas;
- Memenuhi ketentuan, etika dan norma yang berlaku di lokasi kegiatan; dan
- Izin ini tidak boleh disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu ketertiban umum dan kestabilan pemerintah.

Dikeluarkan di : Bantul  
Pada tanggal : 26 Agustus 2014

A.n. Kepala,  
Sekretaris,  
Ub,  
Ka. Subbag Umum

  
**Elis Fitriyati, SIP., MPA**  
NIP. 19690129 199503 2 003

**Tembusan disampaikan kepada Yth.**

- Bupati Bantul (sebagai laporan)
- Ka. Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kab. Bantul
- Ka Badan Pertanahan Nasional
- Camat Sanden
- Camat Srandakan
- Camat Sewon
- Lurah Desa Srigading Sanden
- Lurah Desa Trimurti Srandakan
- Lurah Desa Pendowoharjo Sewon
- Carnat Dlingo
- Lurah Desa Mangunan
- Dekan Fak Syari'ah dan Hukum Ilmu Hukum UIN Sunan Kalijaga
- Yang Bersangkutan (Mahasiswa)





No. : UIN.02/DS.1/PP.00.9/ 2631 / 2014  
Hal : Permohonan Izin Penelitian

Yogyakarta, 18 Agustus 2014

Kepada  
Yth. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta  
Cq. Kepala Biro Administrasi Pembangunan Setda DIY  
di. Yogyakarta

**Assalamu'alaikum wr.wb.**

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta memohon kepada Bapak/Ibu untuk memberikan izin kepada mahasiswa Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga sebagaimana yang tersebut di bawah ini :

No.	Nama	NIM	JURUSAN
1.	Restikayuni Rachmawati	10340188	IH

Untuk mengadakan penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul DIY guna mendapatkan pengetahuan dan informasi dalam rangka Penulisan Karya Tulis Ilmiah (Skripsi) yang berjudul ANALISIS YURIDIS TERHADAP PELAKSANAAN PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KABUPATEN BANTUL

Demikian kami sampaikan, atas bantuan dan kerjasamanya kami ucapkan terima kasih

**Wassalamu'alaikum wr.wb.**

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik,  
  
**Dr. H. Kamsi, MA.**  
NIP. 19570207 198703 1 003

**Tembusan :**

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.



## **CURRICULUM VITAE**

### **A. Identitas Diri**

Nama : Restikayuni Rachmawati  
Tempat/tanggal lahir : Banjarnegara, 29 Juni 1992  
Nama Ayah : Sukarman  
Nama Ibu : Sulimah  
Alamat Asal : Pagerpelah Rt. 02/ Rw. 01, Karangkobor,  
Banjarnegara, Jawa Tengah.  
Agama : Islam  
Jenis Kelamin : Perempuan  
E-mail : restikarachma\_92@ymail.co.id  
No. Hp : 082221192028

### **B. Riwayat Pendidikan**

1. SD Negeri 1 Pagerpelah, Karangkobor, Banjarnegara, Jawa Tengah, lulus tahun 2004.
2. SMP Negeri 1 Karangkobor, Banjarnegara, Jawa Tengah, lulus tahun 2007.
3. SMK Negeri 1 Bawang, Banjarnegara, Jawa Tengah, lulus tahun 2010.
4. Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, lulus tahun 2015.



### C. Pengalaman Organisasi

1. Harwatlogbenkes, UKM Resimen Mahasiswa Satuan 03 UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta periode 2011
2. Ass. Sekretaris, UKM Resimen Mahasiswa Satuan 03 uin Sunan Kalijaga Yogyakarta periode 2012
3. Sekretaris, UKM Resimen Mahasiswa Satuan 03 uin Sunan Kalijaga Yogyakarta periode 2013
4. Kepala Staf II Urusan Administrasi, UKM Resimen Mahasiswa Satuan 03 UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta periode 2014
5. Anggota Komunitas Peradilan Semu (KPS) Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Tahun 2012
6. Ketua Devisi Humas dan Penjaringan Komunitas Peradilan Semu (KPS) Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Tahun 2013
7. Sekretaris Keluarga Mahasiswa Banjarnegara (KEMBARA) UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Tahun 2012-2013