

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG SERTIFIKASI PRONA TANAH

A. Tinjauan Tentang Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadaster* yaitu istilah untuk rekaman, menunjukkan tentang luas, nilai kepemilikan atau lain-lain atas hak terhadap suatu bidang tanah¹. Selain itu, pendaftaran berasal dari bahasa latin "*Capilastrum*" yang berarti suatu register atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. Dalam artian yang tegas, *Cadaster* adalah *record* yaitu rekaman daripada lahan-lahan nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan hukum lainnya.

Menurut pengertian yuridis, tanah merupakan permukaan bumi, sedangkan yang dimaksud hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dengan dua ukuran panjang dan lebar². Tanah yang dimaksudkan disini adalah hanya mengatur tentang haknya saja, yaitu hak atas tanah tersebut yang sesuai dengan Pasal 4 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria, dimana hak atas permukaan bumi/hak-hak atas tanah terdiri dari beberapa macam, yaitu dapat dimiliki dan dikuasai oleh seseorang atau lebih dan badan-badan hukum.

¹ AP Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju 2002), hlm.11.

² Urip Santoro, *Hukum Agraria*, (Jakarta : Kencana, 2013), hlm. 9-10.

Menurut Boedi Harsono³ pendaftaran tanah merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu, yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya, dan pemeliharannya.

Pendaftaran tanah telah diatur oleh peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diatur lebih lanjut oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 3 Tahun 1997 yang berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997.

Dalam melaksanakan proses penyelenggaraan tertib hukum pertanahan tersebut dilakukan oleh organisasi pelaksana lembaga pemerintah non departemen yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional⁴. BPN dibentuk karena kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah pada umumnya termasuk kepentingan pembangunan yang dirasakan semakin tinggi sehingga dikhawatirkan akan

³ Boedi Harono, *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 – Hukum Tanah Nasional*, (Jakarta: Djambatan 2003), hlm. 72.

⁴ Sekarang dirubah menjadi peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional

menimbulkan peningkatan permasalahan yang timbul dibidang pertanahan.

Berdasarkan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988, tugas BPN adalah untuk mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan yang meliputi:

- a. Pengaturan penggunaan, pengurusan dan pemilikan tanah
- b. Pengurusan hak-hak tanah
- c. Pengukuran dan pendaftaran tanah
- d. Dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai tanda bukti hak bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Kegiatan pendaftaran atas tanah dalam lima dekade yang dilaksanakan melalui berbagai program kegiatan baik yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) maupun bersumber dari dana masyarakat (Penerima Negara Bukan Pajak) dari tahun 1961 sampai

saat ini telah mencapai kurang lebih 54 juta bidang dari kurang lebih 85 juta bidang tanah di seluruh wilayah Indonesia⁵.

Pendaftaran atas tanah merupakan persyaratan dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Tujuan dari pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan alat bukti sertifikat tanah, sebagai instrumen untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrument pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pendaftaran hak-hak atas tanah merupakan jaminan dari Negara dan instrument penting untuk perlindungan pemilik tanah. Pendaftaran tanah bersifat rechtekaster yang meliputi kegiatan pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak tersebut, pemberian sertifikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat⁶.

2. Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah menurut pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dilaksanakan berdasarkan asas-asas:

a. Sederhana

Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah

⁵ Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus, *Juknis PRONA*, (Badan Pertanahan Nasional, 2016), hlm. 1.

⁶ J.B. Daliyo dkk, *Hukum Agraria I, Cetakan 5*, (Jakarta: Prehallindo: 2001), hlm. 80.

dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

b. Aman

Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara cermat dan teliti sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

c. Terjangkau

Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa dijangkau oleh para pihak yang memerlukan.

d. Mutakhir

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang baru (mutakhir).

e. Terbuka

Asas terbuka dimaksudkan bahwa masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

Tujuan pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 adalah sebagai berikut:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun, dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar
- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Tujuan utama dalam pendaftaran hak atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA. Memperoleh sertifikasi tujuannya bukan sekedar mendapatkan fasilitas, melainkan merupakan hak bagi pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh Undang-Undang⁷. Jaminan Kepastian Hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah meliputi :

- a. Kepastian status hak yang didaftar : Pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar
- b. Kepastian subyek hak : Dengan pendaftaran tanah akan diketahui dengan pasti pemegang haknya.

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1997), hlm. 473.

- c. Kepastian obyek hak : Dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah dan ukuran (luas) tanah.
- d. Untuk terselenggaranya catur tertib pertanahan : Pendaftaran tanah dalam rangka mewujudkan Catur Tertib Pertanahan yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Kelestarian Lingkungan Hidup.

3. Subyek Pendaftaran Tanah

Setiap subyek hukum yang mempunyai obyek pendaftaran tanah harus mendaftarkan hak atas tanahnya kepada pihak berwenang dalam menangani pendaftaran tanah yaitu pejabat yang berwenang diantaranya BPN, Kepala Kantor Pertanahan, PPAT, atau Panitia Ajudikasi.

4. Obyek Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Obyek pendaftaran tanah menurut

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai
- b. Tanah hak pengelolaan
- c. Tanah wakaf
- d. Hak milik atas satuan rumah susun
- e. Hak tanggungan
- f. Tanah Negara

5. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Pasal 11 PP No. 24 Tahun 1997 kegiatan pendaftaran tanah ada dua, yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

a. Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

1) Pendaftaran tanah secara sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

2) Pendaftaran tanah secara sporadis

Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

b. Pemeliharaan data pendaftaran tanah

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat

dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hari⁸. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan kepada Kantor Pertanahan.

6. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan⁹: apa yang didaftar, bentuk penyimpanan data penyajian data yuridisnya serta tanda bukti haknya. Dikenal ada dua macam sistem pendaftaran tanah¹⁰ yaitu:

a. Sistem Pendaftaran Akta (*Registration of Deeds*)

Akta merupakan sumber data yuridis, karena akta didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT), pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif karena ia tidak melakukan pengujian atas kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftarkan.

b. Sistem Pendaftaran Hak (*Registration of Titles*)

Sistem pendaftaran hak adalah hak yang diciptakan serta perubahan-perubahan yang terjadi kemudian dan pejabat pendaftaran tanah bersifat aktif karena harus melakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang didaftarkan.

Sistem publikasi diperlukan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, dimana sistem publikasi dipergunakan untuk menjawab

⁸ Florianus Sp Sangsun, , *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, (Visimedia: Jakarta, 2007) hlm. 56.

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I*, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm. 72.

¹⁰ Ibid, hlm 76

permasalahan sejauh manakah orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan tersebut, sejauh manakah hukum melindungi kepentingan-kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar.

Sistem pendaftaran yang dipergunakan dalam Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Hal tersebut jelas terlihat dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar¹¹

Sistem publikasi diperlukan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, dimana sistem publikasi dipergunakan untuk menjawab permasalahan sejauh manakah orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan tersebut, sejauh manakah hukum melindungi kepentingan-kepentingan orang yang melakukan perbuatan tanah yang haknya sudah di daftar.

Sistem publikasi tanah yang dianut oleh beberapa Negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah yaitu:

a. Sistem Publikasi Positif

Menurut sistem ini, sertifikat tanah yang diberikan itu adalah berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Sehingga pendaftaran tanah adalah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, kendatipun ternyata ia ternyata

¹¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, (Jakarta: Djambatan, 2003), hlm 480

bukanlah pemilik yang berhak atas tanah tersebut. Ciri pokok sistem positif adalah bahwa pendaftar tanah/pendaftar hak atas tanah adalah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, walaupun ia ternyata bukanlah pemilik yang berhak atas tanah yang bersangkutan.

b. Sistem Publikasi Negatif

Menurut sistem ini bahwa segala apa yang tercantum dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai tidak dapat dibuktikan suatu keadaan sebaliknya di muka sidang pengadilan. Ciri pokok sistem publikasi negatif adalah bahwa pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat untuk dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik sebenarnya. Hak dari nama yang terdaftar ditentukan oleh hak dari pemberi hak sebelumnya. Ciri lainnya adalah bahwa pejabat balik nama tanah berperan pasif, artinya pejabat yang bersangkutan tidak berkewajiban untuk menyelidiki kebenaran dari surat yang diserahkan kepadanya.

Sistem publikasi yang digunakan dalam Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) adalah sistem negatif yang mengandung unsure positif. UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif yang murni karena menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan tidak menggunakan sistem publikasi negatif yang murni karena kegiatan pemeliharaan dan penerbitan sertifikat hak

dilakukan secara seksama agar data yang disajikan sejauh mungkin dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya¹². Sistem publikasi yang dipergunakan oleh UUPA disebut dengan sistem negative yang bertendens positif. Pengertian betendens positif adalah adanya peran aktif pelaksanaan pendaftaran, antara laian :

- 1) Adanya penyelidikan bidang tanah secara teliti
- 2) Pengumuman selama tiga bulan untuk pendaftar tanah tersebut. Pengumuman ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada pihak lain untuk mengajukan keberatan, jika merasa hak tersebut merugikan dirinya.

B. Tinjauan Umum tentang PRONA

1. Pengertian PRONA

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya, maka pemerintah telah membuat suatu kebijaksanaan untuk meningkatkan pelayanan bidang pertanahan yaitu pemberian sertifikat secara massal melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).

Pengertian PRONA adalah: "Semua kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah dibidang pertanahan dengan suatu subsidi dibidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa pensertifikatan tanah secara missal dalam rangka membantu masyarakat ekonomi golongan

¹² Ibid, hlm. 481

lemah¹³.” Menurut Efendi¹⁴, PRONA merupakan suatu kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah dibidang pendaftaran tanah khususnya berupa pensertifikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang sifatnya strategis.

PRONA merupakan kebijakan nasional dibidang pertanahan yang bermaksud untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi para pemegang hak atas tanah dalam rangka menunjang maupun meningkatkan pelaksanaan *land reform* dan menyelesaikan sengketa-sengketa secara tuntas dengan biaya yang murah. Kebijakan ini dimaksudkan agar masyarakat golongan ekonomi lemah dapat memiliki sertipikat hak atas tanah dengan biaya yang lebih rendah, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah. Program pelaksanaan pendaftaran tanah oleh pemerintah bertujuan agar pemerintah dengan mudah dapat melakukan pengawasan terhadap pendaftaran tanah. Dengan adanya pendaftaran tanah tersebut diharapkan dapat mengurangi sengketa tanah, misalnya sengketa status dan sengketa perbatasan.

Pada dasarnya PRONA merupakan proyek pensertifikatan tanah secara massal yang memperoleh dukungan dana atau subsidi dari pemerintah melalui Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dibebankan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Pensertifikatan tanah melalui PRONA

¹³ AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1990), hlm. 38.

¹⁴ Efendi Perangin-angin, *Hukum Agraria Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 36.

ini memberikan banyak keuntungan dibanding dengan pensertifikatan yang dilakukan atas keinginan sendiri. Keuntungan yang didapatkan yang didapatkan jika mengikuti kegiatan PRONA antara lain adalah mendapat subsidi dari pemerintah sehingga pemohon sertipikant mendapat keringanan biaya, mudah dan cepatnya proses penerbitan sertipikat sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

Proses penerbitan sertifikat melalui PRONA pada dasarnya sama dengan penerbitan sertifikat atas kehendak sendiri. Perbedaannya, jika permohonan sertifikat melalui PRONA, pemohon datang ke kantor kepala desa yang mengkoordinir untuk menyerahkan data-data fisik tanahnya sehingga tidak harus datang ke kantor Pertanahan. Permohonan sertifikat atas kehendak sendiri, selain harus datang langsung ke kantor pertanahan, pemohon juga harus membayar biaya yang lebih mahal. PRONA adalah Kebijakan Nasional dibidang pertanahan yang bermaksud untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam rangka meningkatkan maupun menunjang pelaksanaan landreform dan menyelesaikan sengketa-sengketa secara tuntas dengan biaya yang murah, selain itu untuk memberdayakan organisasi dan SDM.

Kegiatan PRONA telah dilaksanakan mulai tahun 1981 sampai dengan sekarang sebagai salah satu Program Prioritas Nasional Legalitas Asset yang diterapkan dalam Rencana Strategis BPN RI Tahun 2010-2014 dengan Peraturan Kepala Badan Pertanangan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2010. Program PRONA pada prinsipnya merupakan

kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanah terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah hingga menengah. Sejalan dengan perkembangan yang terjadi di tengah masyarakat sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA), pelaksanaan PRONA tidak hanya ditujukan bagi masyarakat golongan ekonomi lemah hingga menengah saja, tetapi lebih pada menuju desa lengkap sebagai integrasi tata ruang dan pertanahan guna mewujudkan: “Tanah untuk ruang hidup yang memakmurkan dan menentramkan.”

Semua menuju tercapainya Catur tertib Pertanahan, yang meliputi:

a. Tertib Hukum Pertanahan

Hal tersebut bertujuan agar setiap tanah memiliki sertifikat, sehingga tanah tersebut memiliki kepastian hukum. Hal ini merupakan salah satu bukti bahwa peraturan hukum sudah terlaksana dengan baik. Dengan adanya sertifikat tanah, diharapkan sengketa-sengketa pertanahan dapat dihindari.

b. Tertib Administrasi Pertanahan

Bertujuan untuk meningkatkan mutu pelayanan BPN kepada masyarakat dengan cara yang mudah, cepat dan biaya yang murah bagi permohonan hak atas tanah.

c. **Tertib Penggunaan Tanah**

Bertujuan untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat akan arti pentingnya penggunaan tanah secara berencana, sehingga dapat diperoleh pemanfaatan tanah secara optimal, keseimbangan antara berbagai keperluan dan bersifat selamanya. Dengan begitu, penggunaan tanah dapat mewujudkan kesejahteraan banyak rakyat.

d. **Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup**

Banyak terjadi badan hukum maupun perorangan yang menguasai tanah tanpa berusaha untuk meminimalisir terjadinya kerusakan. Sedangkan dalam pasal 15 Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sudah dijelaskan bahwa memelihara kesuburan, mencegah kerusakan merupakan kewajiban setiap orang atau badan hukum, instansi yang memiliki hubungan dengan tanah itu, serta memperhatikan pihak ekonomi lemah. Tujuan dari hal tersebut adalah untuk mencegah agar tidak terjadi kerusakan tanah dan lingkungan hidup.

2. Dasar Hukum PRONA

Dasar hukum yang melandasi pelaksanaan kegiatan PRONA yang meliputi kegiatan fisik, keuangan, dan administrasi antara lain sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)

- b. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional
- f. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang
- g. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- h. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- i. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA).

3. Tujuan dan Latar Belakang PRONA

Tujuan penyelenggaraan kegiatan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana,

mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Dalam petunjuk pelaksanaan PRONA, dijelaskan tujuan PRONA adalah sebagai berikut:

- a. Memberikan rangsangan kepada masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah, untuk bersedia membuat sertifikat atas hak yang dimilikinya tersebut.
- b. Menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan.
- c. Membantu pemerintah dalam hal menciptakan suatu suasana kehidupan masyarakat yang aman dan tenteram
- d. Menumbuhkan partisipasi masyarakat, khususnya pemilik tanah dalam menciptakan stabilitas politik serta pembangunan di bidang ekonomi.
- e. Menumbuhkan rasa kebersamaan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.
- f. Memberikan kepastian hukum pada pemegang hak atas tanah.
- g. Membiasakan masyarakat pemegang hak atas tanah untuk memiliki alat bukti yang otentik atas haknya tersebut.

Berdasarkan usaha-usaha yang pasti dari pemerintah dan dukungan masyarakat luas untuk mensukseskan PRONA di seluruh Indonesia, maka pemerintah dianggap benar-benar telah membantu masyarakat. Proses untuk mendapatkan sertifikat tersebut tidak mengalami kesulitan dengan biaya murah. Mengenai biaya PRONA ditetapkan dalam Surat Keputusan Menteri

Dalam Negeri Nomor 594 Tahun 1982 tanggal 26 November 1982 sebagai berikut:

- a. Untuk golongan ekonomi lemah, biaya operasionalnya diberi subsidi dengan anggaran Pemerintah Pusat melalui APBN dan Pemerintah Daerah melalui APBD.
- b. Untuk golongan mampu, biaya operasionalnya dibebankan kepada swadaya para anggota masyarakat yang akan menerima sertifikat.

Latar belakang yang mendasari pelaksanaan kegiatan PRONA ini berkaitan dengan bidang pertanahan baik dari arti pentingnya tanah, pemegang hak atas tanah serta perlindungan terhadap kepastian hukumnya yang disebut dengan sertifikat. Dengan diberlakukannya program pendaftaran tanah oleh pemerintah ini bermaksud agar pemerintah dengan mudah dapat melaksanakan pengawasan terhadap pendaftaran tanah. Dengan adanya pendaftaran tanah diharapkan tidak ada lagi atau meminimalisir sengketa-sengketa tanah, misalnya sengketa status dan sengketa perbatasan.

4. Ruang Lingkup PRONA

Kegiatan PRONA pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanah yang diperuntukkan untuk Warga Negara Indonesia atau badan hukum/lembaga social dan keagamaan meliputi ruang lingkup sebagai berikut :

- a. Penetapan lokasi
- b. Penyuluhan

- c. Pengumpulan data/alat bukti/alas hak
- d. Pengukuran bidang tanah
- e. Pemeriksaan tanah
- f. Pengumuman, dalam hal bekas tanah milik adat
- g. Penerbitan SK Hak/Pengesahan data fisik dan data yuridis
- h. Penerbitan Sertipikat
- i. Penyerahan Sertipikat

Tahapan kegiatan tersebut merupakan prosedur standar operasi pelaksanaan kegiatan PRONA. Persyaratan dan prosedur pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali melalui pengawasan konvensi/pengakuan hak, pemberian hak dan pendaftaran tanah wakaf yang dilaksanakan melalui kegiatan PRONA berpedoman juga kepada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.

5. Sasaran Pelaksanaan PRONA

Sasaran dari pelaksanaan program PRONA adalah:

- a. Sasaran PRONA adalah bidang tanah yang belum bersertipikat yang dikuasai dan atau dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum/lembaga social dan keagamaan
- b. Subyek yang dapat menjadi peserta PRONA adalah Warga Negara Indonesia atau badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan
- c. Tanah yang dapat menjadi obyek PRONA adalah
 - 1) Tanah bekas tanah milik adat

- 2) Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara
- 3) Tanah yang terletak dalam satu hamparan desa/kelurahan

6. Pungutan Biaya PRONA

Kegiatan PRONA merupakan kegiatan pensertifikatan tanah massal dimana sebagian biaya penyelenggarannya dibiayai oleh pemerintah. Namun ada beberapa item tertentu yang biayanya menjadi tanggungjawab peserta PRONA. Kegiatan PRONA yang dibiayai oleh Pemerintah melalui APBN meliputi :

- a) Penyuluhan
- b) Pengumpulan data (alat bukti/alas hak)
- c) Pengukuran bidang tanah
- d) Pemeriksaan tanah
- e) Penerbitan surat keputusan hak/pengesahan data fisik dan data yuridis
- f) Penerbitan sertifikat
- g) Penyerahan sertifikat

Sedangkan biaya Pelaksanaan PRONA oleh Pemerintah Daerah melalui APBD mengacu pada Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kewajiban pembiayaan peserta PRONA meliputi :

- a. Menyelesaikan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan (PPH) sesuai ketentuan yang berlaku
- b. Materai sesuai kebutuhan
- c. Memasang patok tanda batas
- d. Kelengkapan berkas yang berkaitan dengan alas hak

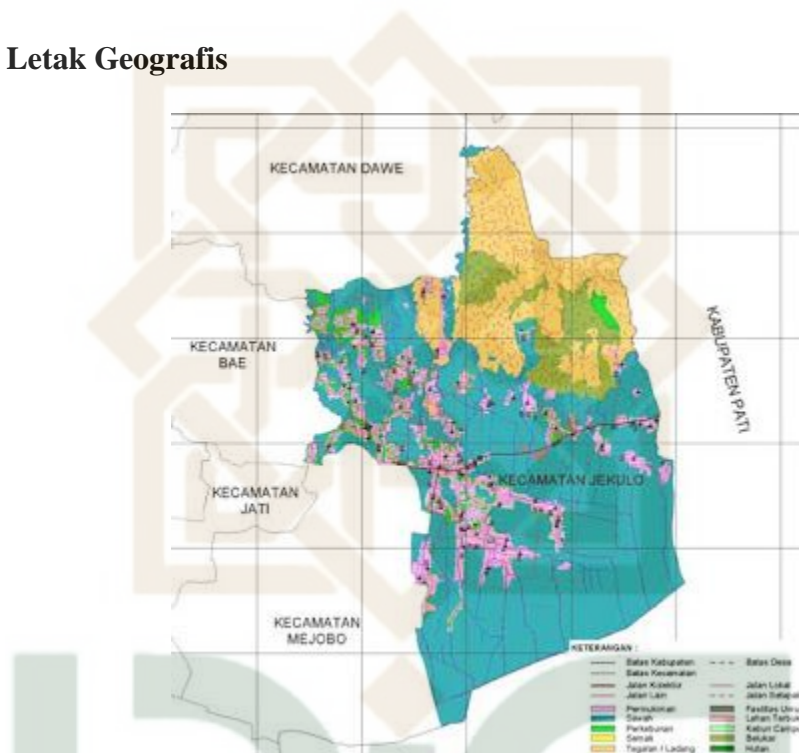


BAB III

TINJAUAN UMUM PELAKSANAAN PRONA DI DESA HADIPOLO, KECAMATAN JEKULO

A. Kecamatan Jekulo

1. Letak Geografis



Gambar 3.1 Peta Wilayah Kecamatan Jekulo

Kecamatan Jekulo terletak diantara 110°50 BT (Bujur Timur) serta 6°52 dan 7°16 LS (Lintang Selatan). Kecamatan Jekulo berada pada jalur strategis karena dilewati jalur pantura yang merupakan jalur utama bagi transportasi: industri, perdagangan, pariwisata, barang dan jasa serta produk pertanian dari kota-kota besar di Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat. Sehingga berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 8 Tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RT/RW),

Kecamatan Jekulo ditetapkan sebagai Kawasan Industri. Jumlah penduduk di Kecamatan Jekulo berjumlah 94.356.

Kecamatan Jekulo beriklim tropis dan bertemperatur sedang dengan ketinggian dari permukaan laut ± 12 m dan suhu udara rata-rata 32° C. Jarak dari Kantor Kecamatan Jekulo ke Ibu kota Kabupaten Kudus sejauh $\pm 9,8$ km

2. Batas Wilayah

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Dawe
- b. Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Margorejo Kabupaten Pati
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Sukolilo Kabupaten Pati
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Mejobo dan Kecamatan Bae

3. Luas Wilayah

- a. Luas Wilayah se Kecamatan Jekulo 8.291,67 Ha.
- b. Jumlah desa 12 Desa
- c. Jumlah Dusun 45 Dusun
- d. Jumlah Rukun Warga (RW) 85 RW
- e. Jumlah Rukun Tetangga (RT) 443 RT

Luas wilayah Kecamatan Jekulo pada tahun 2016 tercatat 8.291,67 ha atau sekitar 19,50% dari luas Kabupaten Kudus. Terdapat 12 Desa di Kecamatan Jekulo, Desa Mbulung Kulon merupakan desa yang terluas

wilayahnya yaitu sebesar 17,9% dari luas Kecamatan Jekulo atau sekitar 1.485,9 ha. sedangkan Desa Jekulo merupakan desa yang memiliki luas terkecil di Kecamatan Jekulo dengan luas 2,7% dari luas Kecamatan Jekulo atau sebesar 227,3 ha.

Tabel 3.1 Luas dan Presentase Wilayah Kecamatan Jekulo dirinci Menurut Desa Tahun 2017

No.	Desa	Luas Wilayah (Ha)	Presentase (%)
1.	Sadang	358,31	4,32
2.	Bulungcangkring	1.024,00	12,35
3.	Bulung Kulon	1.485,98	17,92
4.	Sidomulyo	496,95	5,99
5.	Gondarum	1.169,36	14,10
6.	Terban	859,30	10,36
7.	Pladen	331,10	3,99
8.	Klaling	589,31	7,11
9.	Jekulo	223,70	2,70
10.	Hadipolo	516,50	6,23
11.	Tanjungrejo	734,33	8,86
12.	Honggosoco	502,83	6,06
Jumlah		8.291,67	100,00

Sumber : Kecamatan Jekulo Dalam Angka 2018

Luas Kecamatan Jekulo tersebut terdiri dari Lahan sawah seluas 4.302,4 ha atau sebesar 51,9% dan Bukan Lahan sawah 3.989,3 Ha atau sebesar 48,1%. Dari data tersebut dapat dilihat bahwa di Kecamatan Jekulo luas lahan sawahnya masih lebih besar bila dibandingkan dengan lahan bukan sawahnya. Penggunaan luas lahan bukan sawah/lahan kering

yang digunakan untuk pekarangan/bangunan adalah sebesar 41% sedangkan untuk tegal/kebun sebesar 27%.

Tabel 3.2 Luas Wilayah menurut Jenis Tanah dan Desa/Kelurahan di Kecamatan Jekulo Tahun 2016 (Ha)

No.	Desa	Lahan Sawah	Lahan Bukan Sawah	Jumlah
1.	Sadang	213,49	144,83	358,31
2.	Bulungcangkring	863,92	160,08	1.024,00
3.	Bulung Kulon	1.099,47	386,51	1.485,98
4.	Sidomulyo	421,51	75,45	496,95
5.	Gondarum	595,05	574,31	1.169,36
6.	Terban	252,80	606,50	859,30
7.	Pladen	252,84	78,27	331,10
8.	Klaling	88,69	500,62	589,31
9.	Jekulo	79,60	144,10	223,70
10.	Hadipolo	220,96	295,54	516,50
11.	Tanjungrejo	93,61	640,72	734,33
12.	Honggosoco	120,48	382,36	502,83
	Jumlah	4.302,40	3.989,27	8.291,67

Sumber : Kecamatan Jekulo Dalam Angka 2018

4. Luas Penggunaan Tanah

a. Tanah Sawah

Irigasi Teknis : 624.648 ha

Irigasi Setengah Teknis : 1.380.289 ha

Irigasi Sederhana : 232.265 ha

Tanah Hujan : 2.037.215 ha

b. Tanah Kering

Pekarangan/Bangunan : 1.565.737 ha

Tegal/Kebun : 919.647 ha

Ladang/Tanah Huma : 2.000 ha

Ladang Pengemblaan : 2.000 ha

c. Tanah Hutan

Hutan Produksi : 809.185 ha

d. Tanah Perkebunan

Perkebunan Negara : 1.000 ha

Perkebunan Swasta : 5.500 ha

e. Tanah Fasilitas Umum

Lapangan Olah Raga : 14.300 ha

Kuburan : 16.060 ha

f. Lain-lain : 621.228 ha.

B. Mekanisme Pelaksanaan PRONA

1. Prosedur Pelaksanaan PRONA

PRONA merupakan kegiatan pensertifikatan tanah secara massal yang diadakan oleh pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) selaku badan yang berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan PRONA. Dalam pelaksanaannya, sebagian dana ditanggung oleh pemerintah, namun ada beberapa hal yang menjadi tanggung jawab pribadi para peserta PRONA.

Mekanisme pelaksanaan kegiatan PRONA dapat digambarkan sebagai berikut:

- a) Penyerahan DIPA
- b) Penetapan Lokasi
- c) Penyuluhan
- d) Pengumpulan Data
- e) Pengukuran dan Pemetaan
- f) Pemeriksaan Tanah
- g) Pengumuman
- h) Penetapan SK (Penetapan Hak)
- i) Penerbitan Sertifikat
- j) Penyerahan Sertifikat

2. Biaya PRONA

Kegiatan PRONA merupakan kegiatan pensertifikatan tanah massal dimana sebagian biaya penyelenggarannya dibiayai oleh pemerintah. Namun ada beberapa item tertentu yang biayanya menjadi tanggung jawab peserta PRONA. Kegiatan PRONA yang dibiayai oleh Pemerintah melalui APBN meliputi:

- a) Penyuluhan
- b) Pengumpulan data (alat bukti/alas hak)
- c) Pengukuran bidang tanah
- d) Pemeriksaan tanah
- e) Penerbitan surat keputusan hak/pengesahan data fisik dan data yuridis

- f) Penerbitan sertifikat
- g) Penyerahan sertifikat

Sedangkan biaya Pelaksanaan PRONA oleh Pemerintah Daerah melalui APBD mengacu pada Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kewajiban pembiayaan peserta PRONA meliputi:

- a) Menyelesaikan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan (PPh) sesuai ketentuan yang berlaku
- b) Materai sesuai kebutuhan
- c) Memasang patok tanda batas
- d) Kelengkapan berkas yang berkaitan dengan alas hak

3. Peserta PRONA

Peserta Kegiatan PRONA adalah orang (individu) atau Badan Hukum/Lembaga yang dapat mempunyai hak atas tanah, sebagai berikut:

- a) Individu (perorangan) : Individu atau perorangan yang dapat menjadi peserta PRONA adalah Warga Negara Indonesia
- b) Lintas Sektoral : Peserta PRONA dalam sertifikasi lintas sektoral adalah masyarakat yang kriterianya diusulkan oleh Kementerian/Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)
- c) Nazhir : Nazhir tanah wakaf baik perorangan, organisasi dan badan hukum

- d) Badan Hukum : Badan hukum yang dapat menjadi peserta kegiatan PRONA adalah badan hukum/lembaga yang bergerak dibidang sosial dan keagamaan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963.

4. Penentuan Objek PRONA

Penentuan dan penunjukkan penetapan lokasi pelaksanaan PRONA perlu memperhatikan persyaratan, antara lain :

1. Rencana Umum Tata Ruang Wilayah
2. Di Luar Kawasan Hukum
3. Tidak dalam objek Sengketa

Penentuan penunjukkan dan penetapan lokasi PRONA berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan, sesuai dengan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Perundangan yang berlaku. Bidang tanah yang dapat ditetapkan menjadi objek kegiatan PRONA, seluruh atau sebagian bidang tanah di dalam satu desa/kelurahan adalah sesuai dengan Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang PRONA yaitu sebagai berikut:

1. Tanah yang dapat menjadi objek PRONA:
 - a. Tanah bekas milik adat
 - b. Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara
 - c. Tanah terletak dalam satu hamparan desa/kelurahan

2. Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa tanah non pertanian, tanah pertanian, tanah perkebunan dan tanah milik badan hukum/lembaga social dan keagamaan
3. Untuk tanah non pertanian di ibu kota Kabupaten/Kota/Kota Administratif di Pulau Jawa dan/atau Ibu Kota Provinsi, dapat menjadi objek PRONA dengan ketentuan luas tanah paling luas 200m².
4. Untuk tanah pertanian yang dapat menjadi objek PRONA dengan ketentuan:
 - a. Di Pulau Jawa, paling luas 1 Ha
 - b. Di luar Pulau Jawa paling luas 2 Ha
5. Untuk tanah perkebunan beserta bangunan atau rumah yang dapat menjadi objek PRONA dengan ketentuan :
 - a. Di Pulau Jawa, paling luas 1 Ha
 - b. Di luar Pulau Jawa paling luas 2 Ha
6. Luas tanah milik badan/lembaga sosial dan keagamaan yang dapat menjadi objek PRONA paling luas 500m².

Berkaitan dengan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang PRONA, dijelaskan sebagai berikut :

1. Ibu Kota Kabupaten/Kota di Pulau Jawa yaitu meliputi Provinsi Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur
2. Kota administratif adalah seluruh wilayah DKI Jakarta Ibu Kota Provinsi adalah kota Provinsi di luar Jawa

3. Ibu Kota Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada angka 1 adalah kecamatan tempat kedudukan Bupati/Wali Kota dalam menyelenggarakan Pemerintahan.
4. Ibu Kota Provinsi sebagaimana dimaksud pada angka 3 adalah kecamatan tempat Gubernur dalam menyelenggarakan Pemerintahan.

Berkaitan dengan pendaftaran tanah secara sistematis tidak terpenuhi dan letak tanah obyek PRONA tersebar dalam lokasi desa/kelurahan yang ditetapkan, maka dapat menggunakan pendekatan pendaftaran tanah secara sporadik. Proses pendaftaran tanah Kegiatan PRONA dilakukan sebagai berikut :

- a. Pembuktian hak lama yang alat bukti tertulisnya lengkap, tidak lengkap atau tidak ada sama sekali berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, pendaftaran lainnya dilakukan melalui proses penegasan konversi atau pengakuan hak
- b. Pembuktian hak baru atas Tanah Negara, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, pendaftaran tanahnya dilakukan melalui proses surat keputusan pemberian hak atas tanah.

BAB IV

ANALISIS YURIDIS PELAKSANAAN PRONA DI DESA HADIPOLO, KECAMATAN JEKULO

A. Pelaksanaan PRONA di Desa Hadipolo, Kecamatan Jekulo

PRONA merupakan kegiatan pensertifikatan tanah secara massal yang diadakan oleh pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) selaku badan yang berwenang dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan PRONA. Kegiatan PRONA di Kecamatan Jekulo didasarkan pada target yang ditetapkan setiap tahun sesuai dengan jumlah alokasi anggaran yang diterima oleh Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Setiap tahun Pemerintah telah berhasil mengalokasikan dananya untuk pelaksanaan kegiatan PRONA.

Hal tersebut dilakukan sebagai perwujudan amanah Undang-Undang dimana Pemerintah (KATR/BPN) berkewajiban mendaftarkan bidang-bidang tanah di seluruh wilayah Negara Indonesia. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum, kepastian hak dari bidang-bidang tanah yang didaftarkan. Total luas wilayah Kecamatan Jekulo mencapai 8.291,67 Ha.

Di Kecamatan Jekulo terdapat 8 desa yang menjadi objek pelaksanaan program PRONA pada tahun 2017, desa tersebut adalah Tanjungrejo, Honggosoco, Sidomulyo, Sadang, Bulung Kulon, Hadipolo, Pladen dan Klaling. Di Desa Hadipolo sendiri ditargetkan 700 bidang tanah, namun pada

pelaksanaannya terdapat 691 bidang tanah yang ikut dalam pelaksanaan kegiatan PRONA.

Langkah yang diambil masing-masing organisasi/instansi terkait dalam pelaksanaan PRONA sebagai berikut:

1. Di tingkat Desa

Setelah menerima surat penunjukkan dari Kecamatan Jekulo, maka Kepala Desa Hadipolo dibantu aparat desa memberikan sosialisasi kepada masyarakat mengenai akan dilaksanakannya program PRONA di Desa Hadipolo.

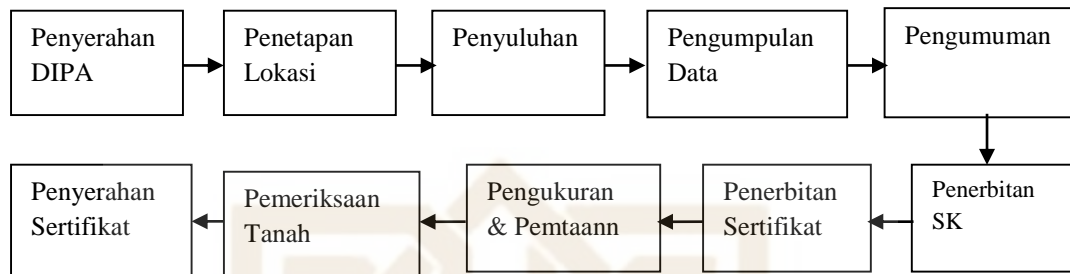
2. Di tingkat Kecamatan

Camat selaku Kepala Wilayah Kecamatan, setelah menerima instruksi dari Bupati Kudus tentang penunjukkan Kecamatan Jekulo sebagai lokasi PRONA, segera mengadakan pemilihan desa yang memenuhi syarat untuk diusulkan sebagai lokasi PRONA sesuai dengan petunjuk pelaksanaan PRONA.

3. Di tingkat Kantor Pertanahan

Kegiatan yang dilakukan staff Kantor Pertanahan Nasional dalam pelaksanaan kegiatan PRONA sesuai dengan tugas, pook dan fungsi kerjanya.

Bagan mekanisme pelaksanaan kegiatan PRONA di Desa Hadipolo dapat digambarkan sebagai berikut:



Bagan Mekanisme Pelaksanaan PRONA di Kecamatan Jekulo

Mekanisme Pelaksanaan PRONA

1. Penyerahan DIPA

DIPA (Daftar Isian Penggunaan Anggaran) disusun berdasarkan Peraturan Presiden mengenai rincian APBN. DIPA berfungsi sebagai dasar pelaksanaan anggaran setelah mendapat pengesahan dari menteri keuangan.

2. Penetapan Lokasi

Penetapan Lokasi PRONA berdasarkan:

- a. Kesesuaian Rencana Umum Tata Ruang Wilayah
- b. Di luar kawasan hutan
- c. Tidak dalam obyek sengketa

Dalam hal ini, Desa Hadipolo, Kecamatan Jekulo memenuhi persyaratan sebagaimana peraturan yang mengatur tentang penetapan lokasi sebagai obyek PRONA.

3. Penyuluhan

Sebelum dilakukannya penyuluhan kepada masyarakat, penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) terlebih dulu membentuk panitia adjudikasi yang dibentuk oleh PPAT. Susunan panitia adjudikasi terdiri dari:

- a. Ketua panitia merangkap anggota yang di jabat oleh seorang pegawai BPN Kabupaten Kudus
- b. Dua orang pegawai BPN Kabupaten Kudus
- c. Camat Kecamatan Jekulo
- d. Seorang perangkat desa
- e. Petugas pengukur tanah yang ditunjuk BPN Kabupaten Kudus

Setelah panitia adjudikasi terbentuk maka dilaksanakan penyuluhan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat Desa Hadipolo mengenai program pensertifikatan tanah melalui PRONA mulai dari pengertian, tujuan serta manfaat, persyaratan permohonan hak, obyek, subyek kegiatan PRONA, hak dan kewajiban peserta PRONA sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Penyuluhan bertujuan untuk memberitahukan kepada pemilik tanah atas kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan, bahwa di Desa Hadipolo akan diselenggarakan kegiatan PRONA.

4. Pengumpulan Data

Pengumpulan dan pengolahan data yuridis dilakukan oleh panitia adjudikasi yang telah dibentuk oleh Kantor BPN dan petugas Kecamatan

Jekulo setempat. Data fisik yaitu mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftarkan Pasal 1 ayat (7) PP No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sedangkan data yuridis yaitu keterangan mengenai status hukum pemindahan hak, pemegang haknya dan hak pilih lain serta beban-beban lain yang membebaninya Pasal 1 ayat (6) PP No 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.

5. Pengukuran dan Pemetaan

Proses pengukuran dan pemetaan bidang tanah adalah proses memastikan letak, batas, dan luas bidang tanah yang memenuhi persyaratan teknis untuk ditetapkan dan/atau diberikan hak atas tanah kepada pemiliknya sebagai subyek hak. Kegiatan pengukuran dan pemetaan meliputi:

- a. Pembuatan peta dasar pendaftaran
- b. Penetapan batas bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
- c. Pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
- d. Pembuatan daftar tanah
- e. Pembuatan surat ukur

6. Pemeriksaan Tanah

Pemeriksaan tanah untuk memastikan keterangan yang tertuang dalam data yuridis sesuai dengan keadaan di lapangan.

7. Pengumuman

Pengesahan hasil pengumuman disahkan dalam berita acara hasil pengumuman kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus.

8. Penetapan SK (Penetapan Hak)

9. Penerbitan Sertifikat

10. Penyerahan Sertifikat

Penyerahan sertifikat dapat dilakukan secara bertahap, tidak harus menunggu seluruh target kegiatan selesai dan dilaksanakan oleh petugas Kantor Pertanahan, Kabupaten Kudus dengan dibukukan dan dibuatkan tanda terima.

B. Permasalahan yang Dihadapi dalam Pelaksanaan PRONA di Desa Hadipolo, Kecamatan Jekulo

Dalam pelaksanaan kegiatan PRONA di Desa Hadipolo Kecamatan Jeluko terdapat permasalahan/kendala sebagai berikut :

1. Aspek Masyarakat

- a) Tidak seluruh lapisan masyarakat menerima dengan baik kegiatan PRONA, hal tersebut dikarenakan masyarakat beranggapan bahwa proses pengurusan sertifikat selalu sulit, dan membutuhkan biaya yang mahal.
- b) Obyek/tanah yang sudah bersertifikat didaftarkan lagi dikarenakan sertifikat hilang atau pemecahan sertifikat.
- c) Pemilik tidak bersedia menunjukkan data tanahnya atau tidak siap di tempat lokasi tanahnya waktu diukur

- d) Pemilik tanah tidak tahu atau belum memasang tanda/patok batas tanahnya.
 - e) Pemohon/peserta PRONA tidak proaktif terhadap kelengkapan berkas atau persyaratan yang kurang karena merasa semua urusan sudah diserahkan kepada pihak perangkat desa.
2. Aspek Petugas
- a) Keterbatasan SDM yang ada pada kantor BPN Kabupaten Kudus, baik tenaga administrasi maupun tenaga pengukuran.
 - b) Banyaknya volume pekerjaan di kantor BPN Kabupaten Kudus yang menyebabkan kurang maksimal dalam pelaksanaannya.
 - c) Keterbatasan sarana dan prasarana.

3. Aspek Keuangan

Pada dasarnya, penyelenggaraan program PRONA telah diatur oleh Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Bidang Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Prgram Nasional Agraria. Pasal tersebut berbunyi:

- a. Pembiayaan PRONA bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
- b. Kegiatan PRONA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pembiayaannya dibebankan kepa masing-masing Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Kantor Kabupaten/Kota yang bersangkutan
- c. Selain pembiayaan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), PRONA dapat juga dibiayai oleh Pemerintah

Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota dengan pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Kegiatan PRONA merupakan kegiatan pensertifikatan tanah massal dimana sebagian biaya penyelenggarannya dibiayai oleh pemerintah. Namun ada beberapa item tertentu yang biayanya menjadi tanggungjawab peserta PRONA. Kegiatan PRONA yang dibiayai oleh Pemerintah melalui APBN meliputi:

1. Penyuluhan
2. Pengumpulan data (alat bukti/alas hak)
3. Pengukuran bidang tanah
4. Pemeriksaan tanah
5. Penerbitan surat keputusan hak/pengesahan data fisik dan data yuridis
6. Penerbitan sertifikat
7. Penyerahan sertifikat

Sedangkan biaya Pelaksanaan PRONA oleh Pemerintah Daerah melalui APBD mengacu pada Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Kewajiban pembiayaan peserta PRONA meliputi:

1. Menyelesaikan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan (PPh) sesuai ketentuan yang berlaku

2. Materai sesuai kebutuhan
3. Memasang patok tanda batas
4. Kelengkapan berkas yang berkaitan dengan alas hak

Sebelum pelaksanaan PRONA dilakukan di Desa Hadipolodo, Perangkat Desa Hadipolo terlebih dahulu melaksanakan Musyawarah Desa (MUDES) dengan warga Desa Hadipolo untuk menginformasikan kepada warga mengenai pelaksanaan kegiatan PRONA. Dalam MUDES telah dijelaskan mengenai secara rinci mekanisme pelaksanaan PRONA, apa saja syarat-syarat mengikuti PRONA, kapan waktu pelaksanaannya, rincian pembiayaan, penerbitan sertifikat hingga siapa saja panitia yang ikut serta dalam pelaksanaan kegiataannya.

Desa Hadipolo merupakan desa di Kecamatan Jekulo yang terpilih sebagai obyek dilaksanakannya kegiatan PRONA. Setelah peneliti melakukan wawancara dengan salah satu warga yang menjadi peserta PRONA yaitu Pak Budi, yang mengungkapkan bahwa terjadi ketidaksesuaian dalam pembiayaan peyertipikatan tanah dengan kesepakatan yang telah disepakati bersama saat dilakukan MUDES. Dalam pelaksanaannya sudah tergolong bagus, namun ada beberapa oknum yang meminta supaya pembayaran penyertifikatan tanah tidak dilakukan di Kantor Desa melainkan langsung di rumah oknum tersebut, disitulah terjadi penambahan biaya/penarikan biaya lebih dari apa yang telah disepakati bersama dalam MUDES. Apabila biaya tidak dilunasi dengan nominal yang diminta oleh oknum yang bersangkutan maka

sertifikat tanah yang telah diajukan tidak dapat terbit Sedangkan pembengkakan biaya atau tambahan biaya yang dipungut oleh oknum perangkat desa tidak di jelaskan secara terperinci dan transparan untuk apa dana tersebut. Oleh karena itu masyarakat merasa keberatan dengan adanya pungutan biaya tambahan yang dilakukan oleh oknum perangkat Desa tersebut.¹.

Melihat dari permasalahan tersebut kepala desa sebagai bagian integral pokok pembangunan desa memegang penting tugas yang lebih besar termasuk tanggung jawab kepada masyarakat desa dibanding pemerintah atasan yang memberi tugas dan wewenang. Hal tersebut penting dilakukan untuk menjamin peran yang dilakukan oleh kepala desa tersebut terlaksana dengan baik dan sesuai dengan keinginan serta kebutuhan masyarakat di Desa Jekulo.

Dari wawancara dengan beberapa peserta kegiatan PRONA Desa Hadipolo yang telah peneliti lakukan terdapat ketidaksesuaian pemungutan biaya kegiatan PRONA di Desa Hadipolo dengan Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional. Pensertifikatan tanah yang seharusnya meringankan beban bagi pesertanya justru menambah beban karna oknum-oknum tertentu yang mengambil kesempatan dalam pelaksanaan kegiatan pensertifikatan tanah yang telah dilakukan.

¹ Wawancara dengan Bapak Budi, salah satu warga Desa Hadipolo yang mengikuti Sertifikasi PRONA, 1 Juli 2017

C.Upaya Penyelesaian yang Dilakukan untuk Mengatasi Permasalahan dalam Pelaksanaan PRONA di Desa Hadipolo

Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut, upaya-upaya yang dapat ditempuh antara lain adalah:

- 1) Aspek Masyarakat
 - a. Penyuluhan secara intensif bahwa pelaksanaan kegiatan PRONA disubsidi oleh pemerintah.
 - b. Pada waktu penyuluhan petugas menjelaskan secara lengkap materi yang bersifat teknis sehingga masalah-masalah yang bersifat teknis dapat diminimalkan.
- 2) Aspek Petugas
 - a. Mengadakan pendampingan/bimbingan kepada petugas yang terlibat dalam kegiatan PRONA.
 - b. Mengadakan rekrutmen pegawai kontrak untuk membantu mengatasi kekurangan tenaga administrasi
 - c. Mengadakan kerjasama dengan surveyer berlisensi melalui prosedur kontrak kerja.
 - d. Persiapan yang matang sebelum pelaksanaan kegiatan PRONA.
 - e. Menyusun jadwal pelaksanaan secara cermat dengan mempertimbangkan kemampuan dan ketersediaan SDM dengan banyaknya pekerjaan yang ada.

3) Aspek Keuangan

Setelah peneliti melakukan wawancara ke beberapa tempat antara lain di Kecamatan Jekulo dan di BPN (Badan Pertanahan nasional), peneliti mendapatkan jawaban dari salah satu perangkat Kecamatan Jekulo yang disampaikan oleh Bapak Budi Waluyo, beliau menjelaskan bahwa sebelum PRONA dilaksanakan di Desa terlebih dahulu dilakukan MUSDES (Musyawarah Desa). Pada pelaksanaan MUDES menginformasikan dan menyepakati pelaksanaan program PRONA karna PRONA ini bukan PRONA yang gratis tapi bisa dikatakan murah walaupun dari pemerintah diumumkan gratis tetapi ketika turun ke desa nanti ada biaya-biaya pelaksanaan seperti materai, patok, petugas ukur, apalagi ini sifatnya ada peralihan maka perlu adanya PPAT dan Notaris.

Tujuan MUSDES disini untuk menginformasikan dan menyetujui tentang apa saja yang akan disiapkan termasuk biaya oleh calon peserta PRONA. Apabila di kemudian hari ada biaya yang melebihi apa yang telah disepakati di MUSDES maka itu bisa dikatakan pungli, tetapi dari pihak Kecamatan tidak langsung memfonis itu sebagai perbuatan pungli, jika ada yang melapor tentang biaya yang tidak sesuai atau membengkak maka pihak Kecamatan harus mengintrogasi dulu atau menanyakan kepada pihak-pihak yang bersangkutan mengapa dana bisa membengkak atau tidak sesuai dengan apa yang telah disepakati di MUSDES dan dana itu kemana saja.

Karena biaya tersebut tidak dikasihkan ke Desa melainkan langsung dikasihkan kepada Notaris dan Desa hanya menginformasikan dan membantu pelaksanaannya, jika ada dana-dana masuknya langsung ke Notaris, berarti secara tidak langsung apabila ada perangkat desa yang meminta dana untuk hal yang tidak jelas maka itu bisa dikatakan pungli.

Dari Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Kudus melalui Bapak Widi menyampaikan bahwa adanya pembengkakan biaya pada pelaksanaan kegiatan PRONA bukan merupakan tanggung jawab dari Kantor BPN. Di Kantor BPN telah melaksanakan tugas sesuai dengan mekanisme dan peraturan yang telah ditetapkan pelaksanaan kegiatan PRONA. Dari petugas BPN yang ditugaskan terjun ke wilayah desa yang menjadi obyek kegiatan PRONA tidak melakukan pengutan biaya untuk pelaksanaan kegiatan tersebut. Biaya untuk penyuluhan, pengumpulan data (alat bukti/ alas hak), pengukuran bidang tanah, pemeriksaan tanah, penerbitan surat keputusan hak/pengesahan data fisik dan data yuridis, penerbitan sertifikat dan penyerahan sertifikat merupakan biaya yang telah ditanggung oleh APBN/APBD Kabupaten Kudus².

Keterangan dari perangkat desa yang yang peneliti dapat melalui wawancara dengan kepala dukuh menjelaskan bahwa semua prosedur pelaksanaan PRONA yang dilakukan selama ini telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan kesepakatan antara peserta PRONA dan petugas pelaksanaan PRONA yang telah disepakati dalam MUDES.

² Wawancara dengan Bapak Widi, salah satu pegawai BPN Kabupaten Kudus yang menangani PRONA di Kecamatan Jekulo tahun 2017

Prosedur pelaksanaan kegiatan PRONA dan pungutan biaya yang telah berlangsung selama ini sudah sesuai dengan kesepakatan MUDES yang telah disepakati bersama. Perangkat desa tidak mengetahui apabila terjadi pungutan biaya lebih atau pembengkakan biaya yang terjadi dalam pelaksanaan PRONA. Apabila hal tersebut terjadi maka itu adalah perbuatan oknum yang tidak bertanggung jawab. Warga atau peserta PRONA yang merasa keberatan dengan pembengkakan biaya yang diminta oleh oknum tersebut dapat melaporkannya kepada pihak desa, sehingga desa dapat menindaklanjuti³.

Jadi apabila ada yang melapor mengenai hal tersebut maka penyelesaiannya yaitu dengan menanyakan kepada siapa saja yang bersangkutan apabila ada ketidaksesuaian, dari pihak kecamatan berusaha membantu menyelesaikan musyawarah dengan pihak-pihak yang bersangkutan, keberatankah pihak pertama jika ada dana yang tidak sesuai dengan apa yang telah ditentukan, maka jika keberatan pihak kedua harus bisa menjelaskan serincinya dana itu kemana saja dan apabila ada yang tidak sesuai maukah dana tersebut dikembalikan kepada pihak pertama sebagai permohonan damai. Jika pihak pertama tidak keberatan maka penyelesaiannya dengan damai, tetapi apabila pihak pertama keberatan maka mau tidak mau pihak kedua memang harus dikenai pasal tentang tindak pidana pemerasan yang dimuat dalam Pasal 368 KUHP yang berbunyi: Barangsiapa dengan maksud untuk menguntungkan diri sendiri

³ Wawancara dengan Kepala Dukuh Desa Hadipolo, Kecamatan Jekulo

atau orang lain secara tidak sah, memaksa orang lain dengan kekerasan dan ancaman kekerasan supaya orang itu menyerahkan sesuatu barang yang seluruhnya atau sebagian saja adalah kepunyaan orang itu atau orang ketiga, atau supaya orang itu membuat utang atau menghapuskan suatu piutang, ia pun bersalah melakukan tindak pidana seperti yang ada pada pasal 368 KUHP yang dikualifikasikan sebagai “*appersing*” atau “**pemerasan**”⁴.

Tindak pidana ini sangat mirip dengan pencurian dengan kekerasan dalam pasal 365 KUHP. Bedanya adalah bahwa dalam hal pencurian si pelaku sendiri mengambil barang yang dicuri, sedangkan dalam hal pemerasan si korban setelah dipaksa dengan kekerasan menyerahkan barangnya kepada si pemeras. **Pemerasan** yang dimaksud disini adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh orang atau lembaga dengan melakukan perbuatan yang menakut-nakuti dengan suatu harapan agar yang diperas menjadi takut dan menyerahkan sejumlah sesuatu yang diminta oleh yang melakukan pemerasan, jadi ada unsur takut dan terpaksa dari yang diperas⁵.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan didapatkan hasil bahwasanya terdapat unsur permasalahan yang bisa dikategorikan sebagai tindak unsur pemerasan dan pemaksaan yang telah dilakukan oleh beberapa oknum perangkat desa bahwa peserta prona diharuskan untuk

⁴ <https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-pemerasan/3515>

⁵ <https://parismanalush.blogspot.com/2014/08/pasal-368-kuhp-unsur-penafsiran-dan.html>

membayar beberapa biaya nominal untuk mengikuti program prona yang telah diadakan dari pemerintah yang mana pembayaran antara satu peserta dengan peserta yang lain tidak dipukul secara rata melainkan jumlah nominal setiap individu berbeda-beda. Sehingga berdasarkan pada permasalahan diatas para peserta prona bisa mengambil langkah yang pertama adalah bisa dirundingkan secara kekeluargaan atau dengan jalan damai dengan diadakan (Musyawarah perundingan jalan keluar untuk mencapai kesepakatan damai antara peserta prona dengan beberapa oknum perangkat desa) adapun ketika kesepakatan damai tidak tercapai maka langkah selanjutnya peserta PRONA bisa mengangkat atau melaporkan permasalahan kasus ters ebut keranah hukum untuk diproses lebih lanjut lagi.

