

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penulisan

Tanah adalah salah satu anugerah dari Tuhan Yang Maha Esa yang sangat dibutuhkan oleh umat manusia dan sifatnya terbatas. Segala aktivitas yang dilakukan manusia selalu berhubungan dengan tanah. Hubungan antara manusia dengan tanah tidak hanya sekedar memberikan tempat hidup, tetapi juga memberikan sumberdaya untuk kelangsungan hidup manusia. Intensitas pembangunan yang menuntut penyediaan tanah yang relatif luas untuk berbagai keperluan (permukiman, industri, berbagai prasarana) memaksa alih fungsi tanah pertanian, terutama didaerah pinggiran, menjadi tanah nonpertanian dengan segala konsekuensinya.¹

Negara Republik Indonesia merupakan negara berkembang yang memiliki jumlah penduduk lebih dari 200 juta jiwa dan di imbangi luas wilayahnya yang cukup besar. Namun seiring dengan melonjaknya jumlah penduduk dari tahun ke tahun, berakibat pada makin terbatasnya luas tanah yang ada, padahal fungsi tanah kian waktu kian bertambah dikarenakan laju pertumbuhan yang tinggi dan pertumbuhan ekonomi yang pesat. Orang-orang berlomba untuk menguasai tanah sebanyak-banyaknya dengan berbagai alasan, hal ini terjadi karena tanah mengandung nilai ekonomis dan dianggap

¹ Maria Sumardjono. Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya, Kompas, 2008, hlm 28

sebagai investasi yang menjanjikan di masa depan. Namun realitanya untuk menguasai tanah sebanyak-banyaknya tidaklah mudah, karena mereka harus berebut dengan manusia-manusia lain yang tak jarang menyebabkan terjadinya sengketa atau bahkan bisa menjadi konflik . Oleh karena itu, Pemerintah selaku pihak yang berwenang membuat kebijakan mengeluarkan aturan-aturan yang mengikat terkait kepemilikan, penggunaan dan penguasaan tanah yang tertuang dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu :

“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan rakyat”

Sebagai realisasi dari Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tersebut, pada tanggal 24 September 1960 dikeluarkan Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disingkat UUPA. UUPA hadir sebagai pedoman pokok untuk mengatur masalah tentang pertanahan dan meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, dalam pasal 19 UUPA menyatakan bahwa :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah.

- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut.
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
 4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) adalah rangkaian kegiatan pensertipikatan tanah secara masal, pada suatu wilayah administrasi desa/kelurahan atau sebutan lain atau bagian-bagiannya.² Prona dimulai sejak tahun 1981 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Berdasarkan keputusan tersebut, Penyelenggara Prona bertugas memproses pensertipikatan tanah secara masal sebagai perwujudan daripada program Catur Tertib di Bidang Pertanahan. Selain itu juga ditujukan untuk menyelesaikan sengketa tanah yang bersifat strategis yang gunanya membuat tentram pemilik tanah dari tuntutan pihak ketiga.

² PERMEN ATR/KBPN Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

Program Badan Pertanahan Nasional (BPN) yakni Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas merespon untuk mengadakan upaya penyelesaian pensertipikatan Hak Milik atas tanah di Desa Tinggarjaya Kabupaten Banyumas sebagai bentuk pelaksanaan tugas dan tanggung jawab negara. Proses pelaksanaan Prona di Desa Tinggarjaya, Kecamatan Jatilawang Kabupaten Banyumas menarik untuk diteliti karena masih banyaknya tanah yang belum terdaftar status haknya dan tingginya minat masyarakat desa tersebut untuk mendaftarkan tanahnya.

Berdasarkan deskripsi diatas, maka penulis ,mengambil judul **“PELAKSANAAN PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI DESA TINGGARJAYA KECAMATAN JATILAWANG KABUPATEN BANYUMAS TAHUN 2016”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Desa Tinggarjaya Kecamatan Jatilawang Kabupaten Banyumas tahun 2016?
2. Hambatan apa saja yang timbul dalam proses pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) tersebut serta bagaimana solusinya?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian diatas, tujuan yang penulis harapkan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Desa Tinggarjaya Kecamatan Jatilawang Kabupaten Banyumas tahun 2016.
2. Untuk memahami hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Desa Tinggarjaya Kecamatan Jatilawang Kabupaten Banyumas tahun 2016.

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan dilaksanakannya penulisan Tugas Akhir ini maka diharapkan memiliki manfaat yang nyata didalam penulisan Tugas Akhir ini dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga), yaitu manfaat bagi penulis, manfaat bagi masyarakat dan manfaat bagi instansi dalam hal ini Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas.

Manfaat tersebut adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Bagi Penulis :

- a) Sebagai syarat untuk mendapatkan gelar Ahli Madya Program Studi DIII Pertanahan.
- b) Menambah wawasan dan pengetahuan tentang pelaksanaan Prona di Desa Tinggarjaya Kecamatan Jatilawang Kabupaten Banyumas tahun 2016.

2. Manfaat Bagi Masyarakat :

- a) Menyadarkan tentang arti pentingnya hukum pertanahan.
- b) Dapat dijadikan bahan referensi masyarakat untuk mengetahui pelaksanaan Prona di Desa Tinggarjaya Kecamatan Jatilawang Kabupaten Banyumas tahun 2016.

3. Manfaat Bagi Instansi

- a) Realisasi adanya misi tertib administrasi pertanahan
- b) Dapat menjalin kerjasama antara instansi dan perguruan tinggi

1.5 Dasar Teori

1.5.1 Hak Milik Atas Tanah

Tanah mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia karena fungsi tanah bagi kehidupan manusia sangatlah banyak yaitu sebagai tempat tinggal, bercocok tanam, hingga menjadi tempat peristirahatan terakhir bagi manusia. Dari tahun ke tahun nilai ekonomis tanah semakin meningkat karena semakin tingginya kebutuhan manusia akan tanah. Namun untuk dapat menguasai tanah sangatlah tidak mudah karena banyaknya manusia yang menginginkannya yang tak jarang dapat menimbulkan permasalahan sengketa tanah atau bahkan berujung konflik yang dapat mengorbankan nyawa manusia.

Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) adalah pedoman pokok untuk mengatur masalah pertanahan dan meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasal 16 UUPA menyatakan bahwa hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai dan diberikan kepada setiap orang dan atau badan hukum adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan lain-lain sebagainya.

Pasal 19 UUPA menjelaskan untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah. Pendaftaran tersebut meliputi pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan haknya,

serta pemberian surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Menurut Prof. Boedi Harsono, Hak Milik adalah hak yang turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberikan kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu.³ Menurut ahli perdata Mr. A Pitlo, Hak Milik (eigendom) adalah hak terkuat (volstrekste) yang memberikan sejumlah wewenang menguasai (beschikking) yang maksimal untuk menikmati dan melakukan perbuatan-perbuatan hukum atas benda (feitelijke rechthandelingen). Terkuat diartikan dalam kaitannya dengan hak-hak lain seperti hak pakai, hak sewa, hak memungut hasil hutan dan sebagainya. Sedangkan menurut Adrian Sutedi, Hak Milik merupakan hak yang turun-menurun karena hak milik dapat diwariskan oleh pemegang hak kepada ahli warisnya. Hak Milik sebagai hak yang terkuat berarti hak tersebut tidak mudah hapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan dari pihak lain. Terpenuh berarti hak milik memberikan kewenangan yang begitu luas dibandingkan dengan hak-hak yang lain. Ini berarti Hak Milik dapat menjadi induk dari hak-hak lainnya, misal pemegang hak milik dapat menyewakannya kepada orang lain. Selama tidak dibatasi oleh

³ Prof. Boedi Harsono. Hukum Agraria Indonesia, DJAMBATAN, Jakarta, 2008, hlm 286.

penguasa, maka wewenang dari seseorang pemegang hak milik tidak terbatas.⁴

Hak Milik hanya boleh dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak Milik dapat terhapus status haknya apabila ditelantarkan, tanahnya musnah, karena pencabutan hak berdasarkan pasal 18 UUPA, karena ketentuan pasal 21 ayat 3 dan 26 ayat 2 serta penyerahan sukarela oleh pemiliknya. Selain itu, Hak Milik dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

Adapun cara memperoleh Hak Milik atas Tanah yaitu :

1. Menurut Ketentuan Hukum Adat

Hak milik atas tanah terjadi dengan jalan pembukaan tanah (pembukaan hutan). Artinya, pembukaan tanah (hutan) tersebut dilakukan secara bersama-sama dengan masyarakat hukum adat yang dipimpin oleh ketua adat melalui sistem penggarapan, yaitu matok sirah, matok sirah gilir galeng, dan sistem bluburan atau terjadi karena timbulnya “lidah tanah” (aanslibbing). Lidah tanah adalah tanah yang timbul/muncul karena terbloknnya arus sungai atau tanah di pinggir pantai, biasanya terjadi dari lumpur yang makin lama makin tinggi dan mengeras. Dalam hukum adat, lidah tanah yang tidak begitu luas menjadi hak bagi pemilik tanah yang berbatas. Hak milik tersebut dapat didaftarkan pada kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk mendapatkan sertifikat hak miliknya.

⁴ Adrian Sutedi. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 60-61.

2. Penetapan Pemerintah

Hak milik atas tanah ini terjadi karena permohonan pemberian hak milik atas tanah (semula berasal dari tanah negara) oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Setelah semua terpenuhi, BPN menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak (SKPH). SKPH tersebut wajib didaftarkan oleh pemohon kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sebagai sertifikat hak milik atas tanah.

3. Ketentuan Undang-Undang

Terjadinya hak milik atas tanah ini didasarkan karena konversi (perubahan) menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA, semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.

Fungsi sertipikat Hak Milik atas tanah sendiri sama halnya seperti fungsi sertipikat Hak Atas Tanah yang lain, yaitu memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak baik oleh manusia secara perorangan maupun suatu badan hukum. Sertipikat Hak Milik merupakan alat bukti yang kuat bahwa subjek hukum yang tercantum dalam sertipikat tersebut adalah pemegang hak yang sesungguhnya.

Selain itu fungsi sertipikat Hak Milik adalah memberikan kepastian mengenai subjek dan objek hak atas tanah serta status hak atas tanah tersebut sehingga tidak terjadi sengketa atau konflik pada bidang tanah tersebut.

1.5.2 Sertipikat Tanah

Sertipikat tanah adalah surat tanda bukti hak yang dijilid dan diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan yuridis yang termuat didalamnya, dimana data tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.

Dari uraian diatas, Sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat, berarti bahwa selama tidak dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam buku sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

Dengan demikian sertipikat sebagai akte otentik, mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, dalam arti bahwa hakim harus terikat dengan data yang disebutkan dalam sertipikat itu selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya oleh pihak lain. Hal ini berkaitan dengan sistem publikasi yang dianut oleh hukum pertanahan Indonesia baik Peraturan Pemerintah

Nomor 10 tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yakni sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak (sertifikat) yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Jadi tidak sistem publikasi positif, karena menurut sistem publikasi positif adalah apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak Pihak ketiga yang bertindak atas dasar bukti-bukti tersebut tidak mendapat perlindungan, biarpun kemudian ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa sertipikat adalah pendaftaran tanah hak milik untuk ditindaklanjuti dalam rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terusmenerus, 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 rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

1.5.3 Pelayanan Publik

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna yaitu (1) perihal atau cara melayani; (2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan (uang); (3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 tahun 2003, mengenai pelayanan adalah sebagai berikut:

- a. Pelayanan Publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- b. Penyelenggaraan adalah pelayanan Publik adalah Instansi Pemerintah.
- c. Instansi Pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja satuan organisasi Kementrian, Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara, dan instansi Pemerintah lainnya, baik pusat maupun Daerah termasuk Badan Usaha Milik Daerah.
- d. Unit penyelenggara pelayanan publik adalah unit kerja pada instansi Pemerintah yang secara langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan publik.

e. Pemberi pelayanan publik adalah pejabat/ pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang- undangan.

f. Penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum yang menerima pelayanan dari instansi pemerintah.

Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standar pelayanan, sebagai jaminan adanya kepastian bagi pemberi didalam pelaksanaan tugas dan fungsinya dan bagi penerima pelayanan dalam proses pengajuan permohonannya.

Menurut Keputusan Menteri PAN nomor 63/KEP/M.PAN/2003, sekurang-kurangnya meliputi :

1. Prosedur Pelayanan;
2. Waktu Penyelesaian;
3. Biaya Penyelesaian;
4. Produk pelayanan;
5. Sarana dan Prasarana;
6. Kompetensi petugas pelayanan

1.6 Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan suatu metode penelitian yang mana maksud dan tujuan suatu metode penelitian ini adalah memberikan gambaran tentang realitas pada obyek yang diteliti secara obyektif. Adapun metode penelitian yang akan digunakan adalah metode Deskriptif Analitis.

Menurut Sugiono, Metode Deskriptif Analitis adalah suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum. Dengan kata lain penelitian deskriptif analitis mengambil masalah atau memusatkan perhatian kepada masalah-masalah sebagaimana adanya saat penelitian dilaksanakan, hasil penelitian yang kemudian diolah dan dianalisis untuk diambil kesimpulannya. Adapun Penulis mendeskripsikan atau memberikan gambaran tentang Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Desa Tinggarjaya Kecamatan Jatilawang Kabupaten Banyumas tahun 2016 yang diteliti melalui data yang telah terkumpul.

2. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang dikumpulkan secara langsung dari sumbernya yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas melalui wawancara.

b. Data Skunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung melalui Kepala Seksi Hak tanah dan Pendaftaran Tanah, Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan, dan Kepala Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan di Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas dan juga buku-buku pendukung, dokumen, dan referensi lain yang mendukung.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini bersifat deskriptif yang secara khusus berupaya menggambarkan dengan jelas dan rinci prosedur pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Desa Tinggarjaya Kecamatan Jatilawang Kabupaten Banyumas tahun 2016, kemudian data tersebut akan dianalisis dan disimpulkan.

Untuk memperoleh data yang dapat dipertanggung jawabkan serta mempunyai nilai kebenaran yang obyektif, maka digunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a. Wawancara

Merupakan metode untuk memperoleh data primer dengan mengadakan tanya jawab secara langsung dengan pihak yang terkait yaitu dengan pegawai Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Banyumas dan salah satu perangkat desa di Desa Tinggarjaya yang terlibat langsung dalam Prona tersebut.

b. Dokumentasi/Kepustakaan

Dokumentasi merupakan salah satu metode untuk mengumpulkan data skunder dengan cara membaca buku karangan ilmiah para sarjana, peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta buku-buku referensi mengenai pendaftaran tanah guna mendapatkan dasar-dasar teori yang kuat untuk menganalisa atau menilai serta menarik kesimpulan dari pokok permasalahan.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah dalam memberikan gambaran mengenai Tugas Akhir ini, maka penulis menggunakan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Berisi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, dan Manfaat penelitian, Dasar Teori, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II GAMBARAN UMUM

Berisi tentang Profil Wilayah Kabupaten Banyumas, Kecamatan Jatilawang, Desa Tinggarjaya, Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas, Tugas dan Fungsi Kantor Pertanahan Kabupaten Banyumas.

BAB III PEMBAHASAN

Berisi tentang pelaksanaan PRONA dan hambatan apa saja yang terjadi dalam proses pelaksanaan PRONA di Desa

Tinggarjaya Kecamatan Jatilawang Kabupaten Banyumas
tahun 2016.

BAB IV PENUTUP

Berisi Kesimpulan dan Saran dari Penulisan Tugas Akhir
ini.