

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Tanah merupakan salah satu faktor penting dalam kehidupan manusia yang telah dikaruniakan dan dianugerahi dari Tuhan Yang Maha Esa. Tanah ditempatkan sebagai suatu bagaian penting bagi kehidupan manusia. Seiring dengan berkembangnya jumlah penduduk dan berkembangnya pembangunan, kebutuhan akan tanah terus meningkat, sementara itu tanah relatif tetap dan tidak bertambah.

Oleh karena itu jumlah tanah yang dapat dikuasai oleh manusia sangat terbatas sekali karena semua manusia membutuhkan tanah menimbulkan dampak nilai jual tanah dari tahun ke tahun semakin meningkat.

Selain itu, kepemilikan akan tanah juga harus dapat dibuktikan secara sah supaya bernilai dimata hukum. Maka melakukan pendaftaran tanah sebagai bukti kepemilikan seseorang akan tanah yang dikuasai menjadi hal yang wajib dilakukan. Akan tetapi, selama ini banyak pendapat dari masyarakat yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah di Indonesia adalah suatu kegiatan yang terkesan lama, prosesnya berbelit-belit dan mahal. Maka, asas sederhana dan terjangkau didalam pendaftaran tanah belum terpenuhi. Adanya stigma negatif tersebut dari masyarakat dampaknya yaitu berkurangnya kepercayaan masyarakat dan muncul keengganan masyarakat untuk melakukan pendaftaran terhadap

bidang tanah yang dikuasai atau dimiliki. Untuk itu perlu adanya informasi yang benar tentang pendaftaran tanah.

Jika ketidakpastian dalam pendafrtan tanah tersebut dibiarkan terus-menerus tanpa adanya upaya perbaikan, maka cita-cita nasionjal terwujudnya tertib administrasi pertanahan yang berpengaruh terhadap kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia tidak akan bisa tercapai. Sehingga sudah saatnya dilakukan perubahan dan perbaikan pelayan, kualitas, maupun kuantitas didalam pelaksanaan pelayanan pendaftaran tanah supaya masyarakat banyak yang antuias untuk mendaftarkan tanahnya.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kantor Pertanahan yang tersebar di seluruh wilayah Kabupaten/Kota di Indonesia dituntut untuk bisa memaksimalkan pelayanan di bidang pertanahan khususnya pendaftaran tanah. Berdasarkan Seminar Hukum Pertanahan pada tahun 1978 dikemukakan bahwa untuk memperoleh sertifikat diperlukan waktu lama, dan biaya yang relatif tinggi dan belum adanya sinkronisasi antarinstansi pemerintah yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah, serta adanya peraturan daerah yang menyimpang dari peraturan yang lebih tinggi.¹Oleh karena itu, diperlukan terobosan di dalam melakukan pendafrtan tanah yang bukan lagi sebagai pembuat hukum yang rumit, lama, mahal, dan berbelit-belit tersebut menjadi hal yang sangat mudah untuk di lakukan, batas waktunya dapat diketahui, alurnya dapat dipahami dengan mudah jelas serta biaya prosedurnya disajikan secara transparan dengan kerjasama yang baik antara pihak masyarakat dan Kantor Pertanahan setempat. Maka pemerintah

¹Adrian Sutedi,SH. *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Sinar Grafika.Jakarta.2011. Hal 65

mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Operasi Nasional Agraria yang di singkat PRONA. Pelaksanaannya 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 sistematis, 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 pemimpin daerah masing-masing yang nantinya akan dipertanggung jawabkan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang. Pada dasarnya kegiatan dalam proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) terdiri dari pendaftaran hak atas dan penyelesaian sengketa yang bersifat strategis. Program tersebut juga berkaitan dan sesuai dengan undang-undang Nomor 3 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dalam hal pendaftaran tanah. Dengan demikian, kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan pertanahan dalam hal pendaftaran tanah akan semakin meningkat dan diharapkan tanah berfungsi sesuai dengan fungsi aslinya yaitu sesuai dengan Pasal 33 Ayat

(3) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa “bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

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 rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.² Karena pendaftaran tanah hal yang sangat penting dan merupakan suatu keharusan untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum atas tanah dan memperkuat situs kepemilikan hak atas tanah didalam hukum. Selain itu juga demi terwujudnya pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, tepat, cepat, mudah, dan murah terutama bagi golongan ekonomi lemah sampai menengah sehingga tanah benar-benar dapat memberikan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal itu sebagaimana PRONA yang telah dicetuskan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, yang ditugaskan untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang pertanahan dalam penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah sesuai dengan amanat Pasal 19

²Adrian Sutedi, SH. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Sinar Grafika. Jakarta.2007.Hal 114

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) yang merupakan dasar dalam memberikan jaminan kepastian hukum dan jaminan hak atas tanah, maka masyarakat perlu mendaftarkan tanahnya dan memperoleh sertifikat hak atas tanah. Salah satunya dengan melalui program pendaftaran tanah secara massal yaitu PRONA. Provinsi Jawa Barat merupakan salah satu daerah yang telah menyelenggarakan PRONA di setiap Kabupaten/Kotanya. Salah satu Kota yang melaksanakan kegiatan PRONA ini adalah Kota Bekasi yang dalam proses dan tanggung jawabnya dilimpahkan kepada Kantor Pertanahan Kota Bekasi.

Pelaksanaan PRONA di Kota Bekasi pada tahun 2015 di ikuti oleh 250 peserta dengan 250 bidang tanah terbagi dalam empat kecamatan, yaitu Kecamatan Bantargebang Kelurahan Ciketing Udik sebanyak 49 peserta, Kecamatan Jatiasih Kelurahan Jatiluhur sebanyak 79 peserta, Kecamatan Medansatria Kelurahan Harapan Mulya sebanyak 60 peserta dan Kecamatan Mustikajaya Kelurahan Padurenan sebanyak 71 peserta.

Dalam tugas akhir ini penulis akan membahas prosedur PRONA di Kantor Pertanahan Kota Bekasi Khususnya untuk kelurahan Jatiasih, karena Kelurahan Jatiasih terbanyak peserta pronanya dibanding kelurahan lainnya.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian guna menyusun tugas akhir dengan judul **“PROSEDUR PENDAFTARAN TANAH UNTUK MASYARAKAT GOLONGAN**

EKONOMI MENENGAH KE BAWAH MELALUI PROYEK NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KELURAHAN JATILUHUR KOTA BEKASI TAHUN 2015”

1.2 IDENTIFIKASI DAN PERUMUSAN MASALAH

1.2.1 Identifikasi Masalah

Untuk menjamin kepastian hukum tentang tanah, maka pemerintah menerbitkan sertipikat yang merupakan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan yuridis yang termuat didalamnya. Dalam rangka penyajian data fisik dan yuridis Kantor Pertanahan Kota Bekasi menyelenggarakan tata usaha dalam daftar umum yang terdiri dari peta pendaftaran, surat ukur, buku tanah dan daftar nama.

Namun dalam kenyataannya masih banyak tanah yang belum dibuatkan sertipikat oleh yang mempunyai tanah, dengan diadakannya PRONA atau Proyek Operasi Nasional Agraria diharapkan agar masyarakat yang belum mensertipikatkan tanahnya dapat mendaftarkan diri untuk memperoleh sertipikat.

1.2.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan judul latar belakang masalah maka penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana tata cara atau prosedur yang harus di penuhi dalam Proyek Operasi Agraria Nasional PRONA di Kantor Pertanahan Kota Bekasi?
2. Bagaimana proses pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria atau PRONA di Kelurahan Jatiluhur Kota Bekasi Tahun 2015?

3. Apa permasalahan yang dihadapi dalam proses pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria atau PRONA baik di kantor maupun di lapangan?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tentang tata cara atau syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam PRONA.
2. Untuk mengetahui tentang pelaksanaan PRONA di Kota Bekasi khususnya di kelurahan Jatiluhur.
3. Untuk mengetahui masalah yang di hadapi dalam proses pelaksanaan PRONA di kantor maupun di lapangan.

1.4 KEGUNAAN PENELITIAN

1. Kegunaan secara praktis

Untuk memberikan masukan dan informasi mengenai pelaksanaan program PRONA di Kantor Pertanahan Kota Bekasi khususnya di Kelurahan Jatiluhur.

2. Kegunaan secara teoritis

Untuk memberi masukan dan sumbangan pemikiran dalam bidang ilmu hukum, khususnya hukum pertanahan yang berhubungan dengan pendaftaran secara massal sebagai pendaftaran tanah yang *rechts cadastre*.

1.5 LANDASAN TEORI

1.5.1 Pengertian Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

PRONA adalah suatu kegiatan yang di selenggarakan oleh pemerintah di bidang pertanahan pada umumnya dan di bidang pendaftaran tanah pada

khususnya, yang berupa pensertifikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.³

Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) yang berlaku mulai tanggal 15 Agustus 1981 yang di keluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 dengan sebagian penjelasan sebagai berikut : Pembentukan Proyek Operasi Nasional Agraria adalah merupakan salah satu upaya dalam melaksanakan Garis – Garis Besar Haluan Negara (Tap MPR No. VI/MPR/ 1978 dan Catur Tertib di bidang pertanahan sebagaimana digariskan Repelita III).

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Dalam pasal 19 UUPA yang berbunyi “Diatur pendaftaran tanah bagi orang yang tidak mampu, dapat dilakukan dengan dibebaskan dari biaya pendaftaran tanah ataupun dengan subsidi dari pemerintah agar melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum bersifat recht kadaster artinya menjamin kepastian hukum.

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasional Agraria (PRONA), cara mendapatkan sertipikat tanah secara massal (PRONA) hampir sama dengan pendaftaran hak lainnya, hanya berbeda pada pendaftaran di desa yaitu penduduk datang pada Kantor Desa atau Lurah untuk mendaftarkan tanahnya dan selanjutnya pemerintah yang akan mengurusnya.

³Mudjiono, SH. *Hukum Agraria*.Liberty Yogyakarta.Yogyakarta.1992.Hal 65

Kemudian edaran dari Departemen Dalam Negeri Nomor 5943 / 3642 / A95
maka diperjelas bahwa pensertipikatan tanah diatur dengan dua cara yaitu :

1. Untuk golongan ekonomi lemah yang diatur dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 220 Tahun 1981 dimana biaya operasionalnya diberi subsidi dengan anggaran pemerintah pusat melalui APBN dan APBD yaitu Pemda.
2. Golongan mampu yang diatur dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 266 Tahun 1982, dimana biaya operasionalnya dibebankan kepada swadaya para anggota masyarakat yang akan menerima sertipikat.

1.5.2 Dasar Hukum Proyek Operasional Agraria (PRONA)

- a. Undang – undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas tanah
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional
- e. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional

- f. Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- g. Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.
- h. Peraturan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
- i. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional
- j. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota.
- k. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2006 tentang Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2007 – 2009.
- l. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2007 tentang Panitia Pemeriksaan Tanah

m. Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota.

1.5.3 Tujuan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)

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

1.5.4 Susunan Pelaksanaan Kegiatan PRONA

Kegiatan PRONA ini ada beberapa susunan atau tahapan yang harus diperhatikan, yaitu :

- a. Usulan lokasi desa sebagai yang disesuaikan dengan kriteria

- b. Penetapan lokasi desa sebagai lokasi PRONA oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
- c. Penyuluhan oleh Tim Penyuluh Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota setempat
- d. Pembentukan Satuan Tugas Pengumpulan Data Yuridis oleh Kepala Wilayah Badan Pertanahan Provinsi setempat.
- e. Pendataan oleh Satgas Pengumpulan Data Yuridis untuk kelengkapan berkas permohonan dan penyerahan Surat Tanda Terima Dokumen (STTD).
- f. Pemasangan Titik Dasar Teknis orde IV dan pengukuran kerangka dasar teknis.
- g. Penetapan batas bidang tanah oleh pemilik tanah dengan persetujuan tetangga yang berbatasan disetiap sudut bidang tanah dan dilaksanakan pemasangan tanda batasnya.
- h. Pengukuran bidang – bidang tanah berdasarkan tanda batas yang telah ditetapkan dan terpasang.
- i. Sidang panitia untuk meneliti subyek dan obyek tanah yang dimohon dengan memperhatikan persyaratan yang dilampirkan.
- j. Pembuktian hak melalui pengumuman yang umumkan selama 1 bulan, guna memberikan kesempatan para pihak untuk mengajukan sanggahan atau keberatan.
- k. Pengesahan atas pengumuman.

1. Pembukuan hak dan proses penerbitan sertipikat hak atas tanah, penyerahan sertipikat hak atas tanah disetiap desa, serta membawa KTP asli atau surat kuasa bila dikuasakan.

1.6 METODE PENELITIAN

1.6.1 Ruang Lingkup Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan judul penulisan Tugas Akhir maka lokasi penelitian ini adalah di Kantor Pertanahan Kota Bekasi.

2. Fokus Penelitian

Banyak sekali masyarakat yang tidak mengetahui pentingnya kepemilikan sertipikat, karena itu mereka enggan untuk mensertipikatkan tanahnya karena untuk membuat sertipikat membutuhkan biaya yang cukup banyak disamping itu prosesnya lama dan berbelit – belit.

3. Modus Penelitian

Dalam pembuatan Tugas Akhir ini intensitas yang di bicarakan kegiatan PRONA mulai dari pendaftaran, proses dan biaya yang ada dalam PRONA.

1.6.2 Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu suatu penelitian yang bersifat menggambarkan fenomena yang ada dengan penjelasan yang terperinci.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah :

1. Studi Pustaka

Digunakan untuk mengumpulkan data dengan cara mencari sumber dari buku dan data yang berkaitan dengan materi penelitian.

2. Dokumentasi

Yaitu mengungkapkan data dengan mempelajari dan memanfaatkan dokumen atau catatan berupa laporan maupun dari arsip – arsip yang berhubungan dengan penilaian.

3. Wawancara

Yaitu melakukan data dengan melakukan wawancara secara langsung dengan informan yang berhubungan dengan masalah penelitian ini.

1.6.4 Jenis Data

1) Data Primer

Data yang diperoleh secara langsung di lapangan. Data primer yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini diperoleh dari keterangan beberapa pihak :

- a. Kepala Sub Bagian Tata Usaha
- b. Kepala Seksi Hak – hak Atas Tanah
- c. Kepala Subseksi Pemberdayaan Masyarakat
- d. Para pelaksana yang mempunyai tugas dalam rangka pelaksanaan proses pendaftaran.

2) Data Sekunder

Data yang diperoleh secara tidak langsung di lapangan (sumber).

Data yang dimaksud diperoleh melalui studi kepustakaan doumen, arsip, media massa serta tulisan yang akan diteliti.

1.6.5 Analisis Data

Analisis data adalah membahas dan menjabarkan data yang diperoleh kemudian disimpulkan agar diperoleh jawaban dari permasalahan yang ada.

Adapun teknik analisis data yang digunakan adalah :

a. Analisis Deskriptif

Adalah cara pemecahan masalah yang akan diteliti dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta yang ada.

b. Analisis Kualitatif

Adalah analisis yang berdasarkan data yang dinyatakan dalam bentuk uraian atau kalimat yang memuat kategori yang diperoleh sehingga akan diketahui kendala – kendala yang ada dalam pelaksanaan PRONA di Kelurahan Jatiluhur Kota Bekasi.

1.7 SISTEMATIKA PENULISAN TUGAS AKHIR

Agar mempermudah dalam memberikan gambaran yang jelas mengenai Tugas Akhir ini maka penulis menggunakan sistematika sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab I berisi mengenai latar belakang masalah, tujuan dan manfaat penulisan, landasan teori, metode penelitian yang digunakan dalam penelitian, serta sistematika penulisan Tugas Akhir.

BAB II GAMBARAN UMUM OBYEK PENELITIAN

Merupakan gambaran umum dari obyek penelitian dimana penelitian ini dilakukan. Berisi tentang data – data instansi terkait, sehubungan dengan informasi dan data yang dibutuhkan penulis. Antara lain profil wilayah kota, profil kantor pertanahan setempat, dan profil daerah objek penelitian (desa atau tempat yang berkaitan dengan lokasi penelitian).

BAB III ANALISIS HASI PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Merupakan analisis penulis terhadap judul yang diangkat mengenai pelaksanaan PRONA di Kota Bekasi khususnya di Kelurahan Jatiluhur.

BAB IV PENUTUP

Merupakan kesimpulan dari penulisan Tugas Akhir, yang akan memberikan deskripsi secara singkat dan menyeluruh agar memudahkan dan memahami, disertai saran – saran yang bersifat mendukung, diakhiri dengan penutup, dan daftar pustaka sebagai tanggung jawab akademik.