

**PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL (PAN) DENGAN
PROGRAM SERTIPIKASI TANAH MELALUI PRONA GUNA
MENYUKSESKAN TERTIB ADMINISTRASI PERTANAHAN
DI KABUPATEN PEMALANG**



Tesis

**Untuk memenuhi sebagian persyaratan
mencapai derajat sarjana S2**

Magister Kenotariatan

FAIRUZ SYIFA ARIFIN, SH

B4B006120

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

2008

LEMBAR PENGESAHAN

**PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL (PAN) DENGAN PROGRAM
SERTIPIKASI TANAH MELALUI PRONA GUNA MENYUKSESKAN
TERTIB ADMINISTRASI PERTANAHAN DI KABUPATEN PEMALANG**

Disusun Oleh :

**FAIRUZ SYIFA ARIFIN, SH
B4B006120**

Telah dipertahankan di depan Dosen Penguji

Pada tanggal :.....

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
untuk memperoleh gelar Pascasarjana Strata 2
Magister Kenotariatan

Pembimbing Utama

Ketua Program

**ANA SILVIANA, SH.MHum
NIP. 132.046.692**

**MULYADI, SH.MS
NIP. 130.529.429**

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

JADIKANLAH SHOLAT DAN SABAR SEBAGAI PENOLONGMU

(QS.ALBAQARAH : 45)

SESUNGGUHNYA SESUDAH KESUKARAN PASTI ADA

KEMUDAHAN (QS. ALAM NASYRAH : 5-6)

Tesis ini kupersembahkan untuk:

Orangtuaku

Kakak dan Adik-adikku

Almamaterku

*Orang-orang yang kusayangi dan
menyayangiku*

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah S.W.T karena atas berkat dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul “PEMBARUAN AGRARIA NASIONAL (PAN) DENGAN PROGRAM SERTIPIKASI TANAH MELALUI PRONA GUNA MENYUKSESKAN PROGRAM TERTIB ADMINISTRASI PERTANAHAN DI KABUPATEN PEMALANG”.

Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari bahwa apa yang telah penulis susun dalam tesis ini masih sangat sederhana dan jauh dari sempurna, baik di dalam penyajian maupun pembahasannya, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran guna perbaikan kearah yang lebih baik.

Penulis sadar sepenuhnya bahwa Tesis ini dapat terselesaikan dengan bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan rasa hormat, penghargaan dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak H. Mulyadi,SH.MS, Ketua Program pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang dan selaku Reviewer Proposal Tesis yang telah banyak memberikan masukan, kritik dan saran dalam menyelesaikan tesis

2. Bapak Yunanto,SH,Mhum, selaku Sekertaris Bidang Akademik dan selaku Reviewer Tesis Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro semarang.
3. Bapak Budi Ispriyarso,SH,Mhum, selaku Sekertaris Bidang Administrasi Umum dan Keuangan dan selaku Reviewer Tesis Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro semarang yang memberikan masukan kritik dan saran dalm penulisan tesis ini.
4. Bapak H. Achmad Chulaemi,SH Selaku Reviewer Proposal Tesis yang telah banyak memberikan masukan, Kritik dan saran dalam menyelesaikan tesis ini
5. Ibu Ana Silviana, SH,Mhum selaku Dosen Pembimbing Utama tesis ini yang tidak bosan-bosanya selalu memberikan kritik dan saran serta dengan sabar membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini
6. Seluruh Dosen pengampu yang telah banyak membantu dan memberikan ilmunya kepada penulis selama penulis dalam menepuh pendidikan di Program Magister Kenotariatan
7. Para Staf Tata Usaha Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro yang telah membantu penulis selama penulis menepuh pendidikan di Program Magister Kenotariatan.
8. Pimpinan dan staf Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang yang telah membantu dalam memberikan data-data dan informasi.
9. Untuk Ayahanda Zainal Arifin, SH MM dan Bunda Sri Sustiti Arifin, SH serta kakak dan adik-adikku yang telah memberikan motivasi dan energi

yang maksimal bagi penulis untuk dapat menyelesaikan pendidikan dan penulisan tesis ini.

10. Buat 'om' dan keluarga yang telah banyak membantu penulis selama perkuliahan ini.
11. Sahabat-sahabatku Ina, Gita, Mbak Vivien, yang telah memberikan semangat, dukungan dalam penulis menyelesaikan Tesis ini.
12. Buat Irni "my sista" atas semua supportnya.
13. Untuk Fiona dan Husni yang telah memberikan support, semangat dan nasehat-nasehat kepada penulis selama ini.
14. Rekan-rekan mahasiswa Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang angkatan 2006, yang telah banyak membantu memberikan dukungan kepada penulis selama masa perkuliahan dan penyusunan Tesis ini.
15. Semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Harapan penulis semoga Tesis ini berguna dan bermanfaat bagi pembaca pada umumnya dan khususnya bagi Program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang.

Semarang, Juni 2008

Fairuz Syifa Arifin, SH

ABSTRAK

Dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan sebesar-besar kemakmuran rakyat Pemerintah mengatur struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah melalui Pembaruan Agraria Nasional atau Reforma Agraria (Agrarian Reform). Pembaruan Agraria Nasional ini bertumpu pada 2 hal yaitu penguatan hak-hak rakyat atas tanah dan akses tanah kepada masyarakat. Penguatan hak-hak rakyat atas tanah dilakukan melalui program sertipikasi tanah massal (PRONA).

Salah satu Kabupaten di Jawa Tengah yang melaksanakan program sertipikasi tanah melalui PRONA yaitu Kabupaten Pemalang yang menjadi obyek penelitian ini. Melihat fakta yang ada, penulis mencoba untuk mengkaji lebih dalam terhadap pelaksanaan sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang yaitu mengenai pelaksanaan PRONA di Kabupaten Pemalang, hambatan-hambatan yang timbul dan bagaimana cara mengatasi hambatan tersebut serta mengenai kesadaran hukum dan minat masyarakat Kabupaten Pemalang dalam penyertipikatan tanah.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis dengan spesifikasi deskriptif analitis, pengumpulan data primer dilakukan dengan wawancara kepada para responden sedangkan data sekunder diperoleh dari peraturan perundang-undangan dan literatur.

Berdasarkan hasil penelitian, bahwa dalam pelaksanaan PRONA di Kabupaten Pemalang sudah sesuai dengan aturan yang ada yaitu sesuai Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pelaksanaan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, walaupun demikian dalam pelaksanaannya tetap ditemukan adanya hambatan-hambatan. Dalam hal kesadaran hukum dan minat masyarakat tentang sertipikasi tanah di Kabupaten Pemalang menunjukkan bahwa kesadaran hukum Kabupaten Pemalang masih rendah.

Kesimpulan dalam pelaksanaan sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang yaitu bahwa pelaksanaan tersebut berjalan dengan lancar dan telah memenuhi target yang telah ditentukan, hal ini dikarenakan faktor-faktor antara lain adanya penyuluhan yang intensif yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan dan adanya keinginan dari masyarakat sendiri untuk mensertipikatkan tanahnya. Kesadaran hukum dan minat masyarakat tentang sertipikasi tanah di Kabupaten Pemalang menunjukkan bahwa kesadaran hukum untuk pendaftaran tanah di Kabupaten Pemalang masih rendah. Faktor yang turut berperan dalam rendahnya kesadaran hukum tersebut adalah keadaan sosial ekonomi masyarakat itu sendiri. Sebagai pemecahannya, perlu adanya transparansi biaya pelayanan yang harus dikeluarkan oleh masyarakat dan jangka waktu penyelesaian dalam penyertipikatan tanah.

Kata kunci : *Pembaruan Agraria Nasional, PRONA, Kesadaran Hukum dan Minat Masyarakat*

ABSTRACT

In order to realize social justice for all citizens of Indonesia and the whole public welfare, the Government regulates the structure of authorization, ownership, usage, and utilization of land through the National Agrarian Reform. The National Agrarian Reform stands on two matters, which are, the reinforcement of people's rights upon land and land access to public. One of some effort of reinforcing people's rights upon land is conducted through the program of mass land certification program (PRONA).

One of some regency in the Central Java executing the program of land certificated through PRONA is the Regency of Pemalang, which is the object of this research. Obseving the existing facts, the writer tries to study the execution of land certification through PRONA in the Regency of Pemalang further, which are, the execution of PRONA in the Regency of Pemalang, the emerging obstacles, and how to overcome those problems and also concerning the lawful awareness and public interest of the Regency of Pemalang in land certification.

The used method of approach in this research is the juridical-socioloical approach with the research specification of the descriptive-analytical research. Primary data collection is conducted through interviews with the respondents, meanwhile, the secondary data are collected from the law and order and some literatures.

Based on the research results, it is found that the execution of PRONA in the Regency of Pemalang is in accordance with the existing regulation, which is the Regulation of the Minister of Agrarian Affair / the Head of National Agrarian Agency Number 3 Year 1997, concerning the Terms of execution of Government Ordinance Number 24 Year 1997 concerning Land Registration. However, in its execution, some obstacles are still found. In the matter of lawful awareness and public interest concerning land certification in the Regency of Pemalang, its shows that the lawful awareness in the Regency of Pemalang is still low.

The conclusion of the execution of land certification through PRONA in the Regency of Pemalang is that, the execution can be done smoothly and it has reached the established target. This is because of some factors, such as, the intensive informing efforts conducted by the Land Affairs Office and the existence of public desire to obtain certificates for their land. About lawful awareness and public interest concerning land certification in the Regency of Pemalang is still low. The contributing factor in the low lawful awareness is the social economic situation of the community itself. As the solution, there should be transparancy of service fees that should be paid by people in the term of the completion of land certification.

Keywords : *National Agrarian Reform, PRONA, Lawful awareness and public interest*

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini adalah hasil pekerjaan saya sendiri dan di dalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi dan lembaga pendidikan lainnya. Pengetahuan yang diperoleh dari hasil penerbitan maupun yang belum/ tidak diterbitkan, sumbernya dijelaskan di dalam tulisan dan daftar pustaka.

Semarang, Juni 2008

FAIRUZ SYIFA ARIFIN, SH

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Motto dan Persembahan	iii
Kata Pengantar	iv
Abstrak	vii
Abstract	viii
Pernyataan	ix
Daftar Isi.....	x
Daftar Tabel	xiii
Daftar Lampiran	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
I. Latar Belakang	1
II. Rumusan Masalah	7
III. Tujuan Penelitian	7
IV. Manfaat Penelitian	8
V. Sistematika Penulisan	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
I. Tinjauan Umum Mengenai Pendaftaran Tanah	11
A. Pengertian Pendaftaran Tanah.....	11
B. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah	15
C. Tujuan Pendaftaran Tanah	18
D. Asas-Asas Pendaftaran Tanah.....	20
E. Sistem Pendaftaran Tanah.....	23
F. Sistem Publikasi dalam Pendaftaran Tanah	25
G. Tahap-Tahap Pendaftaran Tanah	28
II. Tinjauan Umum Tentang PRONA.....	32
A. Pengertian dan Dasar Hukum PRONA	32

B. Tujuan PRONA	35
C. Tahap-tahap Pelaksanaan PRONA	36
III. Tinjauan Tentang Program Pembaruan Agraria Nasional	43
A. Pengertian Tujuan Program Pembaruan Agraria Nasional	43
B. Dasar Hukum Program Pembaruan Agraria Nasional	47
C. Arah Kebijakan Pembaruan Agraria Nasional	48
IV. Tinjauan Tentang Kesadaran Hukum dan Minat Masyarakat	49
A. Pengertian Kesadaran Hukum	49
B. Indikator Kesadaran Hukum	51
C. Minat Masyarakat	53
BAB III METODE PENELITIAN	55
I. Metode Pendekatan	55
II. Spesifikasi Penelitian	55
III. Lokasi Penelitian	56
IV. Populasi dan Sample	56
V. Metode Pengumpulan Data	59
VI. Metode Analisis Data	62
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	64
I. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	64
A. Letak Geografis	64
B. Administratif dan Luas Wilayah	64
II. Gambaran Umum Lokasi Responden	67
III. Pelaksanaan Program Sertifikasi Tanah Melalui PRONA di Kabupaten Pematang	75
IV. Hambatan-Hambatan dalam Pelaksanaan PRONA	93
V. Tingkat Kesadaran Hukum dan Minat Masyarakat dalam Pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional dengan Program Sertifikasi Tanah melalui PRONA di Kabupaten Pematang	95

BAB V	PENUTUP	105
	I. Kesimpulan	105
	II. Saran.....	107

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Perincian Luas Wilayah Kecamatan Di Kabupaten Pemalang.....	65
Tabel 2	Penggunaan Tanah di Kecamatan Pemalang.....	66
Tabel 3	Penggunaan Tanah di Kecamatan Randudongkal	67
Tabel 4	Usia Responden	68
Tabel 5	Jenis Kelamin Responden	69
Tabel 6	Tingkat Pendidikan Responden	69
Tabel 7	Pekerjaan Responden	70
Tabel 8	Penghasilan Responden	71
Tabel 9	Asal Mula Kepemilikan Alat Bukti Responden	72
Tabel 10	Data Responden	72
Tabel 11	Pengetahuan Tentang Kewajiban Mendaftarkan Tanah	97
Tabel 12	Jenis Media penyampaian Informasi Pendaftaran Tanah.....	98
Tabel 13	Alasan Mendaftarkan Tanahnya.....	103

DAFTAR LAMPIRAN

1. Ijin Riset.
2. Surat Keterangan Telah Melaksanakan Riset.
3. Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah tentang Penetapan Lokasi Kecamatan Kegiatan PRONA Tahun 2007.
4. Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang tentang Penetapan Lokasi Desa / Kelurahan Kegiatan PRONA Tahun 2007.
5. Dokumentasi pelaksanaan penyuluhan PRONA.
6. Dokumentasi penyerahan sertipikat PRONA.

BAB I

PENDAHULUAN

I. Latar Belakang

Tanah mempunyai arti penting bagi kehidupan bangsa Indonesia. Hal ini dikarenakan bahwa Negara Indonesia merupakan negara agraris, sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat Indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan soal tanah. Bahkan pada sebagian masyarakat, tanah dianggap sebagai sesuatu yang sakral, karena di sana terdapat simbol status sosial yang dimilikinya.

Pembangunan yang dilaksanakan oleh Negara Indonesia saat ini dihadapkan pada masalah penyediaan tanah. Tanah dibutuhkan oleh banyak orang sedangkan jumlahnya tidak bertambah atau tetap, sehingga tanah yang tersedia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan yang terus meningkat terutama kebutuhan akan tanah untuk membangun perumahan sebagai tempat tinggal, untuk pertanian, serta untuk membangun berbagai fasilitas umum dalam rangka memenuhi tuntutan terhadap kemajuan di berbagai bidang kehidupan.

Mengingat arti pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat maka diperlukan pengaturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut. Semua ini bertujuan untuk menghindari terjadinya persengketaan tanah baik yang menyangkut pemilikan maupun perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemiliknya. Maka tanggal 24 September 1960 telah diterbitkan suatu kebijakan hukum yang mengatur bidang pertanahan sebagai landasan yuridis dalam menyelesaikan masalah-masalah bidang pertanahan, yaitu dikeluarkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian disebut dengan UUPA.

Untuk memperoleh kepastian hukum dan kepastian akan hak atas tanah UUPA telah meletakkan kewajiban kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang ada di seluruh Indonesia, disamping bagi para pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas

tanah yang ada padanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.¹

Jaminan kepastian hukum ini tercantum dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang berbunyi :

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

Ketetapan di atas mengandung pengertian bahwa hal-hal yang menyangkut kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah harus di ikuti dengan kegiatan pendaftaran tanah baik yang dimiliki oleh masyarakat maupun oleh Badan Hukum ke Kantor Pertanahan guna mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah yang dikuasainya atau yang dimilikinya.

Mengingat jumlah penduduk Indonesia yang saat ini mencapai sekitar 225 juta jiwa, namun jumlah rakyat miskin masih cukup besar. Sebagian besar diantaranya adalah pekerja atau petani rajin dan produktif namun tetap miskin karena mengolah tanah dengan luasan yang tidak mencapai skala ekonomis atau hanya menggarap tanah milik orang lain. Untuk itu pemerintah perlu mengatur struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) agar dapat mewujudkan “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” (sebagaimana diamanatkan pada Sila Kelima Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945) dan mewujudkan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” (seperti yang diamanatkan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945). Nilai-nilai dasar ini mensyaratkan dipenuhinya hak rakyat untuk dapat mengakses berbagai sumber kemakmuran, terutama tanah. Dengan terbukanya akses rakyat terhadap tanah dan dengan kuatnya hak rakyat atas tanah, maka kesempatan rakyat untuk memperbaiki sendiri kesejahteraan sosial-ekonominya akan semakin besar. Martabat sosialnya akan meningkat. Hak-hak dasarnya akan terpenuhi. Rasa keadilan rakyat sebagai warganegara akan tercukupi. Harmoni sosial akan tercipta. Kesemuanya ini akan menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia.

¹ Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hal 19.

Guna mewujudkan hal tersebut perlu adanya Reforma agraria (Agrarian Reform). Untuk itu Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY) mencanangkan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau program Reforma Agraria.

Dalam Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) ini lebih ditumpukan kepada dua hal yaitu : (1) redistribusi lahan secara terbatas, dan (2) sertipikasi tanah. Langkah itu dilakukan dengan mengalokasikan tanah bagi rakyat termiskin yang berasal dari hutan konversi, dan tanah lain yang menurut hukum pertanahan kita boleh diperuntukkan bagi kepentingan rakyat.²

Dalam konteks program sertipikasi tanah, menurut Lutfi Nasution, Kepala BPN periode yang lalu, “dari sekitar 85 juta bidang tanah di seluruh Indonesia, baru 25 juta bidang yang sudah disertipikasi atau sekitar 32%-nya”. Hal ini menjadi suatu pekerjaan rumah bagi Badan Pertanahan Nasional sebagai penanggungjawab pelaksanaan program tersebut. Oleh karena itu program sertipikasi tanah dijadikan sebagai salah satu agenda kebijakan oleh Badan Pertanahan Nasional yaitu berupa peningkatan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah serta sertipikasi tanah secara menyeluruh diseluruh Indonesia dan penyelenggaraan penguatan hak, mencakup berbagai kegiatan yang dibutuhkan untuk penguatan hak atas tanah sampai dengan diterbitkannya sertipikat tanah.

Agar agenda kebijakan dapat diwujudkan dan dapat mencapai sasaran maka Badan Pertanahan Nasional melaksanakan percepatan pendaftaran tanah dan penguatan hak atas tanah melalui program sertipikasi tanah dengan biaya murah, bebas pajak/ BPHTB serta melalui program Proyek Nasional Agraria (yang selanjutnya disebut PRONA), dengan tetap mendorong, menyediakan fasilitas serta infrastruktur bagi inisiatif, swadaya dan partisipasi masyarakat.

Di Kabupaten Pematang masih banyak terdapat tanah-tanah yang belum didaftarkan dan belum bersertipikat, maka Pemerintah melakukan kebijakan dengan memberikan fasilitas dan kemudahan kepada pemegang hak atas tanah berupa keringanan dalam pembiayaan dan mempercepat proses penyelesaian sertipikat dengan pendaftaran

² Susilo Bambang Yudoyono, Pidato Kenegaraan, 31 Januari 2007

tanah melalui PRONA.

Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional melalui PRONA disamping untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemiliknya dan membantu masyarakat golongan ekonomi lemah untuk mensertipikatkan tanahnya juga untuk mencegah dan menyelesaikan masalah kasus-kasus tanah yang berupa sengketa yang bersifat strategis. Adapun tujuan PRONA adalah untuk menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan sebagai usaha untuk berpartisipasi dalam menciptakan stabilitas sosial-politik serta pembangunan di bidang ekonomi. Melalui PRONA inilah diharapkan masyarakat golongan ekonomi lemah ini dapat mensertipikatkan tanah yang dimilikinya dengan biaya murah diperoleh dari subsidi pemerintah.

Pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang dilaksanakan pada tahun 2007 dan pelaksanaan tersebut bertujuan untuk Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup, dengan alasan bahwa :

1. Banyaknya masyarakat yang belum mempunyai sertipikat tanah.
2. Banyak masyarakat yang keadaan ekonominya lemah, sehingga tidak mampu untuk mensertipikatkan tanahnya secara perorangan yang relatif mahal.
3. Untuk menyukseskan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN).

Kabupaten Pemalang sebagai salah satu kabupaten di Jawa Tengah yang sedang melaksanakan PPAN dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA, dikarenakan masih banyaknya tanah yang belum bersertipikat dan masyarakatnya masih termasuk masyarakat golongan ekonomi lemah. Selain itu juga untuk menyukseskan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) yang diselenggarakan oleh Pemerintah.

Dari data yang ada di Kantor Pertanahan Pemalang tanah yang menjadi obyek Program Pembaruan Agraria Nasional dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA pada tahun anggaran 2007 dilaksanakan PRONA dengan target kurang lebih 1000 sertipikat.

Untuk mengetahui lebih lanjut tentang pelaksanaan PPAN di Kabupaten Pemalang

dengan program percepatan sertipikasi melalui PRONA, bagaimana hasilnya, kendala-kendala apa yang terjadi, bagaimana keberhasilan yang dicapai, akan penulis angkat sebagai penelitian dalam rangka penyusunan tesis yang berjudul : Pembaruan Agraria Nasional (PAN) Dengan Program Sertipikasi Tanah Melalui PRONA Guna Menyukkseskan Tertib Administrasi Pertanahan Di Kabupaten Pemalang”.

II. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan PPAN dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang ?
2. Hambatan-hambatan apa sajakah yang timbul dalam pelaksanaan program sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang ?
3. Bagaimana kesadaran dan minat masyarakat dalam hal adanya PPAN dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang?

III. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) dengan sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang.
2. Untuk mengetahui lebih lanjut tentang hambatan – hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan PPAN dengan program sertipikasi tanah serta usaha-usaha yang telah dilakukan untuk mengatasi hambatan yang timbul di Kabupaten Pemalang.
3. Untuk mengetahui tanggapan masyarakat terhadap pelaksanaan PPAN dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang.

IV. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum agraria pada khususnya tentang pelaksanaan PPAN dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA untuk mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan

2. Manfaat Praktis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan pengaruh yang baik bagi Badan Pertanahan Nasional dalam meningkatkan pelayanan dalam pelaksanaan program pembaruan agraria nasional dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan wawasan yang luas bagi masyarakat tentang pelaksanaan PPAN dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA.

V. Sistematika Penulisan

Guna memberikan gambaran yang jelas dan terarah serta lebih memudahkan pemahaman terhadap penelitian ini, maka digunakan sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I berisi pendahuluan yang terdiri dari 4 sub Bab yaitu latar belakang yang merupakan penghantar menuju pokok permasalahan yang akan dibahas pada penelitian tesis ini. Perumusan masalah berisi beberapa permasalahan yang penulis kemukakan agar memudahkan penulis dalam membahas permasalahan yang diteliti. Tujuan dan manfaat penelitian berisi tujuan-tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini beserta manfaatnya.

Sistematika penulisan hukum berisi gambaran untuk memudahkan dalam menangkap keseluruhan tesis ini.

Bab II berisi Tinjauan Pustaka terdiri dari sub Bab yaitu Tinjauan mengenai Pendaftaran tanah yang terdiri dari Pengertian dari pendaftaran tanah beserta uraiannya, Tujuan, Dasar hukum, Sistem dan Asas-Asas, Tahap-Tahap pendaftaran tanah, dan Tinjauan mengenai Prona serta Tinjauan mengenai Program Pembaruan agraria Nasional.

Bab III berisi Metode Penelitian yang terdiri dari 5 sub bab yaitu Metode Pendekatan yang berisi metode yang dipergunakan dalam penelitian yaitu pendekatan yuridis Sosiologis, Spesifikasi Penelitian berisi spesifikasi penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum itu yaitu deskriptif analisis, Teknik Populasi/sampling berisi cara pengambilan sampel berdasarkan non random purposive sampling, Teknik Pengumpulan data berisi teknik yang penulis lakukan dalam mengumpulkan data primer dan data sekunder dan Metode analisis data berisi cara penulis di dalam menganalisis data yaitu secara kualitatif.

Bab IV berisi hasil penelitian dan pembahasan yang terdiri dari 4 sub Bab yaitu daerah penelitian tentang keadaan dan situasi yang menjadi objek penelitian, Pelaksanaan program pembaruan agraria nasional dengan program sertifikasi tanah melalui Prona, berdasarkan data-data yang penulis peroleh dalam penelitian, dan hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan tersebut, bagaimana keberhasilan dari pelaksanaan pelaksanaan program

pembaruan agraria nasional dengan program sertifikasi tanah melalui Prona di Kabupaten Pematang.

Bab V berisi Penutup yang terdiri dari 2 Sub Bab yaitu Kesimpulan penulis berdasarkan hasil penelitian Baik dari kepustakaan maupun lapangan dan Saran-saran penulis ajukan dengan harapan dapat menjadi bahan pemikiran bagi semua pihak.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

I. Tinjauan Umum Mengenai Pendaftaran Tanah

A. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, meliputi pengumpulan, pengolahan,

pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada hak tertentu yang membebaninya.

Menurut AP Parlindungan³, Pendaftaran berasal dari kata *Cadaster* (bahasa Belanda *kadaster*) yaitu istilah untuk record (rekaman), menunjukkan tentang luas, nilai dan kepemilikan atau lain – lain alas hak terhadap suatu bidang tanah.

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 (rekaman daripada lahan – lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan hukum lainnya).

UUPA memberi pengertian pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 ayat (2) yaitu rangkaian kegiatan yang meliputi :

1. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah.
2. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut.
3. Pembuktian surat – surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktiaan yang kuat.

Kegiatan yang berupa pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah akan menghasilkan pula peta-peta pendaftaran tanah dan surat ukur. Di dalam peta pendaftaran tanah dan surat ukur akan diperoleh keterangan tentang letak, luas, dan batas-batas tanah yang bersangkutan, sedangkan kegiatan yang berupa pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut akan diperoleh keterangan-keterangan tentang status tanahnya, beban-beban apa yang ada di atasnya, dan subyek dari haknya. Kegiatan terakhir dari

³ AP Parlindungan, Pendaftaran Tanah di Indonesia, (Bandung, Mandar Maju, 2002), hal 11

pendaftaran tanah adalah pemberian surat bukti atas tanah yang lazim disebut dengan sertipikat.

Sedangkan pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 1997 adalah :

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus – menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang – bidang tanah dan satuan – satuan rumah susun termasuk pemberian surat bukti haknya bagi bidang – bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak – hak tertentu yang membebani. ”

Kegiatan yang berupa pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan serta penyajian akan menghasilkan peta – peta pendaftaran tanah yang berguna untuk memastikan berapa luas, letak, batas tanah yang dikehendaki sehingga di sini akan diperoleh data fisik dan data yuridis dari tanah yang didaftarkan tersebut.

Boedi Harsono memberikan definisi pendaftaran tanah sebagai :

Serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara atau Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu yang ada di wilayah – wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharaannya.⁴

Dari definisi – definisi yang dikemukakan di atas, apabila diperinci maka pendaftaran tanah itu mengandung unsur – unsur sebagai berikut :

1. Dilakukan secara terus – menerus

Terus – menerus dimaksudkan apabila sekali tanah itu didaftarkan maka setiap terjadi perubahan atas tanah maupun subyeknya harus diikuti dengan pendaftaran tanah.

Boedi Harsono berpendapat bahwa kata “ terus – menerus ” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia selalu harus disesuaikan dengan perubahan – perubahan yang

⁴ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya, (Jakarta : Djambatan, 1999), Hal. 62

kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir.⁵

2. Pengumpulan Data Tanah

Data yang dikumpulkan pada dasarnya meliputi 2 macam, yaitu :

- a. Data fisik, yaitu data mengenai letak tanahnya, batas – batas tanahnya dan luasnya berapa serta, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya.
- b. Data yuridis, yaitu mengenai nama hak atas tanah, siapa pemegang hak tersebut, serta peralihan dan pembebanannya jika ada.

3. Tujuan Tertentu

Pendaftaran tanah diadakan untuk menjamin kepastian hukum (*legal cadastre*) dan kepastian hak atas sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 19 UUPA. Hal tersebut berbeda dengan pendaftaran tanah sebelum UUPA, yang bertujuan untuk dasar penarikan pajak (*fiskal cadastre*).

4. Penerbitan alat bukti hak / sertipikat

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah di daftar dalam buku tanah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 sertipikat terdiri atas salinan buku tanah yang memuat data yuridis dan surat ukur yang memuat data fisik hak yang bersangkutan, yang dijilid menjadi satu dalam suatu sampul dokumen. Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau pihak lain yang dikuasakan olehnya.

B. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Membicarakan pendaftaran tanah tidak bisa dilepaskan dari sudut pandang hukum, mengingat bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum. Oleh sebab itu semua kebijakan Pemerintah harus ada dasar hukumnya. Maka kebijaksanaan Pemerintah di bidang pertanahan khususnya tentang pendaftaran tanah diatur pula dalam peraturan

⁵ Ibid, Hal. 63

perundang – undangan.

Undang – Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria merupakan landasan bagi pembaharuan hukum agraria guna memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat, sehingga dapat dicegah sengketa tanah.

Dasar hukum pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 UUPA yang menyebutkan :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran 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 termasuk dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Pasal 19 UUPA ditujukan kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dan pendaftaran tanah ini bersifat *Recht Kadaster* yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah yang pelaksanaannya di tuangkan dalam PP No. 24 Tahun 1997 yang mulai berlaku efektif tanggal 8 Oktober 1997.

Selanjutnya dalam UUPA ada ketentuan yang ditujukan kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk mendaftarkan hak-hak atas tanahnya. Adapun ketentuan-ketentuan tersebut adalah :

1. Pasal 23 ayat (2) UUPA yang menentukan bahwa hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak – hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan – ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.
2. Pasal 32 ayat (2) UUPA menentukan bahwa hak guna usaha termasuk syarat – syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan – ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.
3. Pasal 38 ayat (2) UUPA menentukan bahwa hak guna bangunan, termasuk syarat – syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan – ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA.

Penjelasan Umum UUPA bab IV menegaskan bahwa pendaftaran itu diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan, jika tidak diwajibkan bagi para pemegang hak yang bersangkutan, maka diadakannya pendaftaran tanah, yang terang akan memerlukan banyak tenaga, alat dan biaya itu, tidak akan ada artinya sama sekali.

PP No. 24 Tahun 1997 mengatur secara teknis penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia. Ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 yang mengatur tentang pelaksanaan dari PP No. 24 Tahun 1997.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia oleh Pemerintah dilakukan secara bertahap. Dalam hal ini perlu ketekunan dan ketelitian dari Pemerintah yang didukung oleh masyarakat agar tercapai apa yang menjadi tujuan dari pendaftaran tanah dimaksud.

C. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan pendaftaran tanah berdasarkan UUPA adalah untuk mendapatkan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah (*recht kadaster / legal cadastre*).

Berkenaan dengan tujuan pendaftaran tanah, diharapkan agar kegiatan pendaftaran itu dapat diciptakan suatu keadaan dimana :⁶

- a. Orang – orang dan badan – badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan, bahwa merekalah yang berhak atas tanah itu, hak apa yang dipunyai dan tanah yang manakah yang dihaki. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti kepada pemegang hak yang bersangkutan;
- b. Siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang bersangkutan mengenai tanah – tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan (baik ia calon pembeli atau calon kreditor) yang ingin memperoleh kepastian apakah keterangan yang diberikan kepadanya oleh calon penjual atau kreditor itu benar. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.

Kemudian Djoko Prokoso dan Budiman Adi Purwanto mengemukakan adanya tiga tujuan pokok pendaftaran yaitu :⁷

- a. Memberikan kepastian obyek
Kepastian mengenai bidang teknis (yaitu kepastian mengenai letak, luas, dan batas – batas tanah yang bersangkutan). Hal ini diperlukan untuk menghindarkan sengketa di kemudian hari baik dengan pihak yang menyerahkan maupun pihak – pihak yang mempunyai tanah yang berbatasan
- b. Memberikan kepastian hak
Ditinjau dari segi yuridis mengenai status haknya, siapa yang berhak atasnya (siapa yang mempunyai) dan ada atau tidaknya hak – hak dan kepentingan pihak lain (pihak ke tiga). Kepastian mengenai status hukumnya dari tanah yang bersangkutan diperlukan, karena dikenal tanah – tanah dengan berbagai macam status hukum, yang masing – masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban – kewajiban yang berlainan kepada pihak yang mempunyai, hal mana akan berpengaruh pada harga tanah.
- c. Memberikan kepastian subyek
Kepastian mengenai siapa yang mempunyai diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita, harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan – perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidak adanya hak – hak dan kepentingan pihak ke tiga diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan – tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.

Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah maka pihak – pihak yang bersangkutan dengan mudah pula akan dapat mengetahui status dan kedudukan hukum daripada tanah –

⁶ Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I*, (Jakarta : PT. Gramedia Utama, 1995), Hal. 80-81

⁷ Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Op.Cit*, Hal. 21

tanah yang dihadapi, letak, luas, batas – batas, siapa yang empunya dan beban – beban apa yang ada di atasnya.⁸

Tujuan pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 dirinci dalam Pasal 3 yang memuat sebagai berikut :

1. 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.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak – pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dapat mengadakan hukum mengenai bidang – bidang tanah dan satuan – satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik, merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi di bidang pertanahan. Untuk mencapai tertib perwujudan tertib administrasi tersebut setiap tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan pembebanan dan hapusnya wajib didaftar. Demikian ditentukan dalam Pasal 4 ayat (3) PP No. 24 Tahun 1997, yaitu :

“ Untuk mencapai tertib administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c, setiap bidang tanah dan satuan tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.”

D. Asas – Asas Pendaftaran Tanah

Asas diperlukan yakni untuk melahirkan pemikiran dasar dalam pembuatan hukum (*law making*), juga diperlukan ketika untuk menghadapi konflik sebagai tuntutan kebutuhan dan keinginan dalam masyarakat yang saling bertentangan satu sama lain, saat ini tercermin dalam asas-asas

⁸ Notonegoro, Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia, (Jakarta : CV. Pancuran Tujuh, 1974), Hal 5.

pendaftaran tanah. Asas-asas pendaftaran tanah menurut Pasal 2 PP Nomor 24 tahun 1997 adalah sebagai berikut :

1. Asas Sederhana

Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

2. Asas Aman

Asas aman mengisyaratkan agar penelitian data fisik dan data yuridis dalam prosedur perolehan pemilikan hak atas tanah dilaksanakan dengan teliti dan cermat yang di mungkinakan menggunakan peralatan komputerisasi teknologi modern sehingga tercapai tujuan pendaftaran tanah yaitu kepastian hukum pemilikan hak atas tanah.

3. Asas 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 terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

4. Asas Mutakhir

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan asas terbuka.

5. Asas Terbuka

Asas terbuka mengisyaratkan agar data pendaftaran tanah yang tersedia dapat diinformasikan kepada pemegangnya atau kepada pihak lain yang membutuhkan untuk digunakan sesuai prosedur yang berlaku.

Selain asas di atas, S. Chandra menyimpulkan PP Nomor 24 Tahun 1997 mengandung asas pendaftaran tanah sebagai berikut :⁹

1. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum mengisyaratkan agar sertipikat kepemilikan hak atas tanah yang sudah diterbitkan Badan Pertanahan Nasional dapat dijadikan alat bukti pemilikan hak atas tanah yang kuat sepanjang tidak terbukti sebaliknya.

2. Asas Publisitas

Asas publisitas yang digunakan adalah asas negatif yang mengandung unsur positif, yaitu mengisyaratkan keterbukaan bagi pihak yang merasa keberatan terhadap suatu pembuktian hak atas tanah terdaftar untuk memperkarakannya di pengadilan selama 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan dan setelah itu tidak dapat diganggu gugat lagi

3. Asas Spesialitas

Asas spesialitas mengisyaratkan bahwa hanya daftar tanah saja yang terbuka untuk umum, sedangkan daftar nama hanya diperuntukkan khusus untuk yang bersangkutan atau untuk instansi yang memerlukan karena fungsi dan tugasnya.

4. Asas *Rechtverwerking*

Asas *rechtverwerking* mengisyaratkan agar pengusaha sebidang tanah tidak menuntut kembali tanah yang ditinggalkannya dalam jangka waktu tertentu yang telah diusahakan pihak lain dengan itikad baik.

5. Asas *Contradictoir delimitatie*

⁹ S. Chandra, Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah, (Jakarta : Grasindo, 2005), hal 119

Asas *contradictoir delimitatie* mengisyaratkan agar penentuan bidang batas tanah yang sedang didaftar dalam penelitian data fisik di lapangan harus disaksikan kebenarannya oleh pemilik hak atas tanah yang bersebelahan melalui pemasangan tanda batas bersama.

6. Asas Musyawarah

Asas musyawarah mengisyaratkan agar setiap sengketa atau perselisihan yang berhubungan dengan pemilikan hak atas tanah dianjurkan lebih dahulu melalui jalur perdamaian sehingga para pihak yang bersengketa mau menerima hasilnya.

E. Sistem Pendaftaran Tanah

Ada dua macam sistem pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) dan sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Lebih jauh Boedi Harsono merumuskan sebagai berikut :¹⁰

1. Sistem Pendaftaran Akta

Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang di daftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT). Dalam sistem pendaftaran akta PPT bersifat pasif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang di sebut dalam akta yang di daftar. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai bukti. Maka dalam sistem ini data yuridis yang diperlukan harus di cari dalam akta-akta yang bersangkutan. Untuk mencari data yuridis harus dilakukan apa yang disebut “*title search*” yang bisa memakan waktu dan biaya, karena untuk *title search* diperlukan bantuan ahli.

¹⁰ Boedi Harsono, Op.cit, hal 76

2. Sistem Pendaftaran Hak

Berbeda dengan sistem pendaftaran akta, dalam *sistem pendaftaran hak* setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus di buktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan akta yang didaftar, melainkan haknya yang di ciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya. Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah.

Akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftarkan perubahan-perubahan pada haknya dalam buku tanah hak yang bersangkutan. Jika terjadi perubahan, tidak di buat buku baru, melainkan dilakukan pencatatannya pada ruang mutasi yang disediakan pada buku tanah yang bersangkutan. Berbeda dengan Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) dalam sistem pendaftaran akta, dalam sistem pendaftaran hak ia bersifat aktif. Sebelum dilakukan pendaftaran haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahannya kemudian, oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) dilakukan pengujian kebenaran data yang termuat dalam akta yang bersangkutan.

Sistem yang dianut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem pendaftaran hak (*registration of title*). Hal ini dapat dilihat dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data

yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.¹¹

F. Sistem Publikasi dalam Pendaftaran Tanah

Dalam pendaftaran tanah dikenal adanya dua sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif, keduanya mempunyai implementasi yang berbeda ditinjau dari segi akibat hukumnya.

1. Sistem Publikasi Positif

Dalam sistem positif orang atau badan hukum yang terdapat dalam daftar umum yang mempunyai kekuatan bukti merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum, sehingga apa yang terdaftar dalam daftar umum dan surat-surat bukti yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak. Pada sistem ini jaminan lebih kuat diberikan kepada yang memperoleh hak, orang lain harus percaya bahwa pemegang hak yang terdaftar dalam daftar umum adalah pemegang hak yang sebenarnya, meskipun dikemudian hari ternyata keterangan-keterangan yang terdaftar di dalamnya adalah tidak benar.

Apabila dikemudian hari ternyata diketahui bahwa keterangan-keterangan yang di cantumkan dalam daftar umum tidak benar, maka kepada yang dirugikan mendapat ganti rugi dalam bentuk lain. Demikian pula terhadap batas-batas yang sudah diatur secara kadaster dan terdaftar dalam daftar umum adalah batas-batas yang benar.

¹¹ Boedi Harsono, Ibid, hal 480

Pendaftaran dengan menggunakan sistem publikasi positif ini penyelenggaraannya dilaksanakan secara aktif dengan mengadakan pemeriksaan lebih dahulu seteliti mungkin, oleh sebab itu memerlukan waktu yang lama dan biaya yang tidak sedikit serta tenaga yang banyak.

2. Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem ini orang atau badan hukum yang terdaftar dalam daftar umum dan surat-surat tanda bukti hak yang diterbitkan tidak membuktikan orang atau badan hukum sebagai pemegang hak yang sebenarnya yang sah menurut hukum. Dalam sistem publikasi negatif ini pejabat pendaftaran tanah mendaftarkan tanah hak-hak dalam daftar umum secara prinsip, yang berhak atau tidak. Oleh sebab itu pendaftaran dengan sistem publikasi negatif dapat dilaksanakan dengan cepat dan lancar.

Pada sistem publikasi negatif ini jaminan perlindungan diberikan kepada "*pemegang hak yang sebenarnya*", yang berarti pemegang hak yang sebenarnya dapat menuntut haknya kembali meskipun hak tersebut sudah terdaftar dalam daftar umum atas nama orang lain.

UUPA jo PP No. 24 Tahun 1997 tidak menganut sistem pendaftaran tanah yang positif. Meskipun menurut ketentuan yang berlaku yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA pendaftaran tanah diadakan bertujuan untuk menjamin kepastian hukum. Ketentuan Pasal 19 ayat (2) UUPA huruf c menyatakan bahwa tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Pengertian kata kuat tersebut jelas tidak sama dengan mutlak, dan kata kuat berarti apa yang tercantum di dalam

sertipikat dianggap benar selama tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.

Dengan demikian jelaslah bahwa sertipikat hak atas tanah yang memuat pemilik, letak/lokasi tanah, luas bidang tanah dan tanda-tanda batasnya masih bisa digugat melalui Pengadilan oleh seseorang yang dapat membuktikan sebaliknya atas sertipikat itu.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tidak memilih sistem positif, karena dalam penyelenggaraannya memerlukan banyak waktu, tenaga dan biaya. Ini tidak berarti bahwa Pendaftaran tanah dengan sistem negatif yang diperintah UUPA itu tidak akan dilaksanakan dengan teliti. Sesuai *rechtkadaster* selalu menghendaki ketelitian dalam penyelenggaraannya, tetapi perlu secermat sistem Positif.

Menurut Boedi Harsono¹², sistem publikasi yang digunakan oleh UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah *sistem negatif yang mengandung unsur positif*. Sistemnya bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Demikian juga dalam Pasal 23 ayat (2), Pasal 32 ayat (2), dan Pasal 38 ayat (2). Dalam sistem negatif murni tidak akan ada pernyataan demikian.

¹² Ibid, hal 82

Dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Penggunaan sistem pendaftaran hak tidak selalu menunjukkan sistem publikasi yang positif. Sebaliknya sistem publikasi positif selalu memerlukan sistem pendaftaran hak. Dalam sistem pendaftaran hak Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) mengadakan pengujian kebenaran data sebelum membuat buku tanah serta melakukan pengukuran dan pembuatan peta.

G. Tahap – Tahap Pendaftaran Tanah

UUPA dan PP No.24 Tahun 1997 telah meletakkan dua kewajiban pokok pendaftaran tanah yaitu :

1. Kewajiban bagi pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia. Kewajiban itu meliputi :
 - a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak atas tanah dan peralihannya
 - c. Pemberian surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pendaftaran yang menjadi kewajiban pemerintah ini disebut dengan pendaftaran tanah.

2. Kewajiban bagi pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan hak atas tanahnya. Hak-hak tersebut adalah : Hak Milik (Pasal 23), Hak Guna Bangunan (Pasal 32), Hak Guna Usaha (Pasal 38), Hak Pakai dan Hak Pengelolaan (Pasal 1 PMA No. 1 Tahun 1961)

Pendaftaran tanah di Indonesia menurut ketentuan PP No. 24 Tahun 1997 diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Indonesia, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional disebut Badan Pertanahan, adalah lembaga Pemerintahan Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Dalam rangka penyelenggaraan tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh PP ini atau

perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan pada pejabat lain.

Pendaftaran tanah menurut PP 24 Tahun 1997 sendiri dibagi dalam 2 (dua) macam kegiatan, yaitu :

1. Pendaftaran untuk pertama kali.

I.1. Kejadiannya diperinci dalam hal :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya
- c. Penerbitan sertipikat
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis
- e. Penyimpanan data umum dokumen

I.2. Pendaftaran untuk pertama kali dibagi dalam 2 macam :

a. Pendaftaran tanah secara sistematis

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran untuk pertama kali dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran ini ditetapkan dengan ketetapan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN yang selama ini juga telah dijalankan melalui program adjudikasi. Adjudikasi sendiri berdasarkan Pasal 1 angka 8 PP No. 24 Tahun 1997 adalah :

“Kegiatan yang dilakukan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya”.

Pendaftaran tanah sistematis menurut Pasal 1 angka 10 PP No. 24 Tahun 1997 yaitu :

“Pendaftaran tanah secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah desa atau kelurahan.”

Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan atas

prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan.

b. Pendaftaran tanah secara sporadik

Berbeda dengan pendaftaran sistematik, pada pendaftaran tanah secara sporadik ini inisiatif berasal dari masing-masing pemilik tanah. Mereka pemilik tanah sebagai pemohon dituntut untuk lebih aktif mengurus permohonan sertifikat tanahnya karena segala sesuatunya harus diusahakan sendiri. Pemohon harus melengkapi syarat-syarat guna keperluan permohonan sertifikat hak atas tanahnya. Pendaftaran tanah yang demikian disebut dengan pendaftaran tanah individual.

2. Pemeliharaan data pendaftaran tanah

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilaksanakan dengan pendaftaran perubahan data fisik / data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar dengan mencatatnya di dalam daftar umum.

Kegiatan pemeliharaan data tanah pendaftaran tanah meliputi :

- a) Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak
- b) Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya

II. Tinjauan Umum Tentang PRONA (Proyek Operasi Nasional Agraria)

A. Pengertian dan Dasar Hukum PRONA

Dalam meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan dalam rangka pemberian kepastian hak, Pemerintah telah membuat kebijakan percepatan pensertipikatan tanah melalui kegiatan sertifikasi massal secara PRONA.

Kebijaksanaan ini dimaksudkan agar setiap masyarakat golongan ekonomi lemah dapat memiliki sertifikat hak atas tanah dengan biaya lebih murah, dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah.

PRONA merupakan kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah dibidang pertanahan dengan suatu subsidi di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa

pensertipikatan massal dalam rangka membantu golongan ekonomi lemah.

PRONA adalah kebijakan nasional di bidang 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 sumber daya manusia.

Pelaksanaan PRONA ini, merupakan usaha dari pemerintah untuk memberikan rangsangan dan partisipasi kepada pemegang hak atas tanah agar mau melaksanakan sertipikat hak atas tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis dengan jalan memberikan kepada masyarakat tersebut fasilitasi dan kemudahan serta pemberdayaan organisasi dan sumber daya manusia.

PRONA merupakan salah satu usaha untuk tercapainya Catur Tertib Pertanahan yang meliputi :

1. Tertib Hukum Pertanahan

Tertib Hukum Pertanahan bertujuan agar setiap tanah mempunyai sertipikat, sehingga tanah tersebut mempunyai kepastian hukum maupun hak yang kuat. Hal ini merupakan salah satu bukti bahwa peraturan hukum pertanahan sudah dilaksanakan dengan baik. Dengan adanya sertipikat tanah, diharapkan sengketa-sengketa tanah dapat dihindari.

2. Tertib Administrasi Pertanahan

Tertib Administrasi Pertanahan bertujuan untuk peningkatan mutu pelayanan kantor pertanahan kepada masyarakat dengan cara cepat, mudah dan biaya yang murah, yang diharapkan membawa manfaat bagi masyarakat khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah.

3. Tertib Penggunaan Tanah

Tertib Penggunaan Tanah dimaksudkan perlu ditumbuhkan adanya pemahaman tentang arti pentingnya penggunaan tanah secara terencana agar diperoleh manfaat yang optimal, seimbang dan lestari, sebagaimana diatur dalam

Undang-Undang tentang Penataan Ruang (UU No 24 Tahun 1992), karena masih banyak tanah-tanah yang belum diusahakan atau dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya, dan sebaliknya banyak terjadi penggunaan tanah tidak sesuai dengan perencanaan tata ruangnya.

4. Tertib Pemeliharaan tanah dan Lingkungan Hidup

Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup dimaksudkan sebagai upaya untuk mencegah kerusakan tanah dan pemeliharaan kesuburan tanah serta menjaga kelestarian sumber daya alam yang terkandung di atasnya dan di dalamnya. Dalam hubungan ini faktor pertumbuhan penduduk dan penyebarannya yang tidak merata, seringkali menyebabkan terjadinya pemusatan penduduk atau berlangsungnya urbanisasi yang melampaui batas kemampuan daya tampung satu wilayah dan mendorong terjadinya penggunaan tanah tanpa memperhatikan kondisi tanah dan kelestarian lingkungan hidup.

Adapun dasar hukum PRONA adalah :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria;
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, yang berlaku mulai tanggal 15 Agustus 1981;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
4. Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pelaksanaan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

B. Tujuan PRONA

Dalam petunjuk pelaksanaan PRONA, dijelaskan tujuan PRONA adalah

1. Memberikan rangsangan kepada masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah, untuk bersedia membuatkan sertifikat atas hak yang dimilikinya tersebut.
2. Menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan

3. Membantu pemerintah dalam hal menciptakan suatu suasana kehidupan masyarakat yang aman dan tenteram
4. Menumbuhkan partisipasi masyarakat, khususnya pemilik tanah dalam menciptakan stabilitas politik serta pembangunan dibidang ekonomi
5. Menumbuhkan rasa kebersamaan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan
6. Memberikan kepastian hukum pada pemegang hak atas tanah
7. Membiasakan masyarakat pemegang hak atas tanah untuk memiliki alat bukti yang otentik atas haknya tersebut.

Dengan usaha-usaha yang pasti dari Pemerintah dan dukungan masyarakat luas untuk menyukseskan PRONA di seluruh Indonesia, maka program PRONA benar-benar dapat membantu masyarakat untuk dapat memiliki alat bukti hak kepemilikan atas tanah.

Proses untuk mendapatkan sertipikat tersebut tidak mengalami kesulitan dengan biaya murah.

Biaya PRONA ditetapkan dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 594 Tahun 1982 tanggal 26 November adalah sebagai berikut :

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

Pada dasarnya PRONA merupakan proyek pensertipikatan tanah secara massal yang memperoleh dukungan dana atau subsidi dari Pemerintah melalui anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dibebankan kepada Badan Pertanahan Nasional.

Pensertipikatan tanah melalui PRONA ini memberikan banyak keuntungan dibanding dengan pensertipikatan yang diadakan atas keinginan sendiri. Keuntungan tersebut, antara lain, adanya subsidi dari Pemerintah, sehingga pemohon sertipikat mendapatkan keringanan biaya dan cepatnya proses penerbitan sertipikat sesuai dengan

waktu yang telah ditetapkan.

C. Tahap-tahap Pelaksanaan PRONA

Pada prinsipnya tahap-tahap pelaksanaan PRONA adalah sama dengan tahap-tahap pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis. Prosedur / tahapan pendaftaran sistematis diatur dalam Pasal 46 sampai dengan Pasal 72 Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang berlaku juga dalam tahapan-tahapan Pelaksanaan PRONA. Secara garis besar tahap-tahap pelaksanaan PRONA adalah sebagai berikut :

a. Penetapan lokasi

Penetapan lokasi adalah sebagai berikut :

- a) Menteri menetapkan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis atas usul Kepala Kantor Wilayah.
- b) Satuan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis adalah seluruh atau sebagian wilayah satu desa / kelurahan.
- c) Usul penetapan lokasi pendaftaran tanah secara sistematis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan atas rencana kerja Kantor Pertanahan dengan mengutamakan wilayah desa / kelurahan yang :
 - 1) Sebagian wilayahnya sudah didaftar secara sistematis
 - 2) Jumlah bidang tanah yang terdaftar relatif kecil, yaitu berkisar sampai dengan 30 % (tiga puluh persen) dari perkiraan jumlah bidang tanah yang ada.
 - 3) Merupakan daerah pengembangan perkantoran yang tingkat pembangunannya tinggi.
 - 4) Merupakan daerah pertanian yang produktif
 - 5) Tersedia titik-titik berangka dasar teknik nasional.
- d) Pendaftaran tanah secara sistematis dibiayai dengan anggaran pemerintah pusat atau daerah atau secara swadaya oleh masyarakat dengan persetujuan Menteri.

b. Pembentukan Panitia PRONA dan Satuan Tugas (Satgas)

Pembentukan panitia Prona dan satuan tugas, dalam pelaksanaan PRONA menggunakan ketentuan-ketentuan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis sehingga menggunakan istilah yang sama yaitu panitia adjudikasi yang diuraikan sebagai berikut :

- (1) Panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis yang dilaksanakan dalam rangka program pemerintah dan satuan tugas yang membantunya dibentuk oleh Menteri untuk setiap desa / kelurahan yang sudah ditetapkan sebagai lokasi pendaftaran tanah secara sistematis.
- (2) Panitia adjudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis yang dilaksanakan dengan swadaya masyarakat dan satgas yang membantunya dibentuk oleh Kepala kantor wilayah.

c. Penyuluhan

Penyuluhan, adalah sebagai berikut :

- (1) Sebelum dimulai pelaksanaan PRONA, diadakan penyuluhan di wilayah atau bagian wilayah desa / kelurahan yang bersangkutan mengenai pendaftaran tanah secara sistematis oleh kantor pertanahan dibantu panitia adjudikasi berkoordinasi dengan instansi yang terkait, yaitu :
 - a. Pemerintah Kabupaten / Kota
 - b. Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan
 - c. Kantor Kecamatan
- (2) Penyuluhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertujuan memberitahukan kepada pemegang hak atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan bahwa di desa / kelurahan tersebut akan diselenggarakan pendaftaran tanah secara sistematis dan tujuan serta manfaat yang akan diperoleh dari hasil pendaftaran tanah tersebut.

d. Pengumpulan data fisik

Pengumpulan data fisik, adalah sebagai berikut :

- (1) Sebelum pelaksanaan pengukuran bidang-bidang tanah, terlebih dahulu dilakukan penetapan batas-batas bidang tanah dan pemasangan tanda-tanda batas sesuai dengan Pasal 19, 20, 21, 22, dan 23.
 - (2) Apabila pengukuran bidang-bidang tanah dilaksanakan oleh pegawai Badan Pertanahan Nasional, penetapan batas dilakukan oleh satgas pengukuran dan pemetaan atas nama ketua panitia adjudikasi.
 - (3) Apabila pengukuran bidang-bidang tanah dilaksanakan oleh pihak ketiga, penetapan batas bidang tanah dilaksanakan oleh satgas pengumpul data yuridis atas nama panitia adjudikasi.
 - (4) Penetapan batas bidang tanah dilakukan setelah dilakukan sesuai dengan jadwal yang disampaikan kepada masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (4)
- e. Pengumpulan dan penelitian data yuridis

Pengumpulan dan penelitian data yuridis, adalah sebagai berikut :

Untuk keperluan penelitian data yuridis bidang-bidang tanah dikumpulkan alat-alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun bukti tidak tertulis berupa keterangan saksi dan atau keterangan yang bersabgkutan, yang ditunjukkan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan kepada panitia adjudikasi.

- f. Pengumpulan data fisik dan pengesahan

Pengumpulan data fisik dan pengesahan, adalah sebagai berikut :

- (1) Rekapitulasi data yuridis yang sudah dituangkan di dalam risalah penelitian data yuridis dan penetapan batas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62 yang mengenai bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan dalam peta bidang-bidang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 jo Pasal 31 dimasukkan di dalam daftar data yuridis dan data fisik bidang tanah (daftar isian 201C), yang merupakan daftar isian yang dimaksud dalam Pasal 25 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997.

(2) Untuk memberi kesempatan bagi yang berkepentingan mengajukan keberatan mengenai data fisik dan data data yuridis yang sudah dikumpulkan oleh Panitia adjudikasi, maka daftar data yuridis dan data fisik bidang tanah (daftar isian 201C) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan peta bidang-bidang tanah diumumkan dengan menggunakan daftar isian 201B selama 30 (tiga puluh) hari di kantor Panitia Adjudikasi dan kantor Kepala Desa / Kelurahan.

g. Penegasan konversi

Penegasan konversi, adalah sebagai berikut :

Berdasarkan berita acara pengesahan data fisik dan data yuridis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) dilaksanakan kegiatan yaitu hak atas bidang tanah yang alat bukti tertulisnya lengkap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (2) dan yang alat bukti tertulisnya tidak lengkap.

h. Pembukuan hak

Pembukuan hak, adalah sebagai berikut :

Berdasarkan alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 penegasan konversi dan pengakuan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 dan penetapan pemberian hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 hak-hak atas tanah, hak pengelolaan dan tanah wakaf yang bersangkutan dibukukan dalam buku tanah.

i. Penerbitan sertipikat

Penerbitan sertipikat, adalah sebagai berikut :

(1) Untuk hak-hak atas tanah, hak pengelolaan dan tanah wakaf yang sudah didaftar dalam buku tanah dan memenuhi syarat untuk diberikan tanda buktinya menurut ketentuan dalam Pasal 31 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 diterbitkan sertipikat.

(2) Data yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat meliputi juga pembatasan-pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 ayat (2)

(3) Dokumen alat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (2) yang

menjadi dasar pembukuan dicoret silang dengan tinta dengan tidak menyebabkan tidak terbacanya tulisan / tanda yang ada atau diberi teraan berupa cap atau tulisan yang menyatakan bahwa dokumen itu sudah dipergunakan untuk pembukuan hak, sebelum disimpan sebagai warkah.

j. Penyerahan hasil kegiatan

Penyerahan hasil kegiatan, adalah sebagai berikut :

(1) Setelah berakhirnya penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis, Ketua

Panitia Ajudikasi menyerahkan hasil kegiatannya kepada kepala kantor pertanahan yang berupa semua dokumen mengenai bidang-bidang tanah dilokasi pendaftaran tanah secara sistematis meliputi :

- a. Peta pendaftaran
- b. Daftar tanah
- c. Surat ukur
- d. Buku tanah
- e. Daftar tanah
- f. Sertipikat hak atas tanah yang belum diserahkan kepada pemegang hak
- g. Daftar hak atas tanah
- h. Warkah-warkah
- i. Daftar isian lainnya

(2) Penyerahan hasil kegiatan sebagaimana pada ayat (1) dilaksanakan dengan berita acara serah terima.

k. Laporan

Setelah tahap-tahap yang telah ditentukan oleh Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 tahun 1997 tersebut, maka tahap selanjutnya adalah penyusunan laporan.

III. Tinjauan Tentang Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)

A. Pengertian dan Tujuan Program Pembaruan Agraria Nasional

Dalam rangka mewujudkan tanah untuk keadilan dan kesejahteraan politik, arah dan kebijakan pertanahan didasarkan pada empat prinsip :

- 1) Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat
- 2) Pertanahan harus berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan pemanfaatan, penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah
- 3) Pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat-tanah
- 4) Pertanahan harus berkontribusi secara nyata dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari.

Berlandaskan empat prinsip pengelolaan pertanahan tersebut, Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia telah merumuskan 11 Agenda Prioritas yaitu

- 1) Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional RI
- 2) Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia
- 3) Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah
- 4) Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik di seluruh tanah air
- 5) Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara sistematis
- 6) Membangun sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia
- 7) Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat

- 8) Membangun basis data penguasaan dan kepemilikan tanah berskala besar
- 9) Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan
- 10) Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional RI
- 11) Mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum dan kebijakan pertanahan (Reforma Agraria).

Pembaruan Agraria atau adakalanya disebut dengan “reforma agraria” diartikan secara beragam oleh beragam orang, profesi atau kelompok dan dipahami secara berbeda-beda pula. Tetapi, dari semua ragam pemahaman ini, ada benang merah yang dapat menghubungkan semuanya yaitu bahwa reforma agraria dimaknai sebagai penataan atas penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T) atau sumber-sumber agraria menuju suatu struktur P4T yang berkeadilan dengan langsung mengatasi pokok persoalannya.¹³

Untuk lebih mempermudah pemahaman reforma agraria, Joyo Winoto mendefinisikan reforma agraria sebagai Land Reform plus, artinya reforma agraria adalah landreform dalam rangka mandat konstitusi, politik dan Undang-undang untuk mewujudkan keadilan dalam P4T ditambah dengan Access Reform.¹⁴

Salah satu agenda dalam reforma agraria adalah penguatan hak kepada rakyat. Penguatan hak dapat dilakukan dengan kemudahan untuk memperoleh sertipikat bagi rakyat melalui program sertifikasi massal (PRONA, SMS, Ajudikasi).

Pengertian pembaruan agraria juga dapat dilihat dalam ketetapan MPR No. IX tahun 2001 Pasal 2, disebutkan bahwa : “Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agrarian, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian

¹³ Joyo Winoto, Reforma Agraria dan Keadilan Sosial, (Jakarta : Badan Pertanahan Nasional, 2007), hal 21

¹⁴ Joyo Winoto, “Reforma Agraria” Tanah Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Rakyat, Makalah Seminar Nasional, Penguatan Hak Kepada Rakyat Dalam Reforma Agraria Melalui Persamaan Hak Memperoleh Hak Atas Tanah, (Magister Kenotariatan Undip, Kanwil BPN Propinsi Jateng, KAPTI & IMMK, Semarang, 15 Mei 2008).

dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dengan demikian Reforma Agraria ditujukan untuk :

1. Menata kembali ketimpangan struktur penguasaan dan penggunaan tanah ke arah yang lebih adil.
2. Mengurangi kemiskinan.
3. Menciptakan lapangan kerja.
4. Memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah
5. Mengurangi sengketa dan konflik pertanahan
6. Memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup, serta
7. Meningkatkan ketahanan pangan rakyat Indonesia dan ketahanan energi nasional.

Sehingga apabila dicermati, keseluruhan tujuan reforma agraria / pembaruan agraria adalah ditujukan pada peningkatan kesejahteraan rakyat dan penyelesaian berbagai permasalahan bangsa.

B. Dasar Hukum Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)

Sumber hukum yang merupakan landasan utama yang mendasari Program Pembaruan Agraria Nasional adalah UUD 1945, adapun peraturan perundangan yang mengatur tentang pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional adalah :

1. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. Ketetapan MPR No. IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam.

C. Arah Kebijakan Pembaruan Agraria Nasional

Menurut Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 2001 Pasal 6, arah kebijakan dari pembaruan agraria :

- 1) Melakukan pengkajian ulang terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan agraria dalam rangka sinkronisasi kebijakan antarsektor demi terwujudnya peraturan**

perundang-undangan yang didasarkan pada prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.

- 2) Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat, baik tanah pertanian maupun tanah perkotaan.
- 3) Menyelenggarakan pendataan pertanahan melalui inventarisasi dan registrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara komprehensif dan sistematis dalam rangka pelaksanaan landreform.
- 4) Menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum dengan didasarkan atas prinsip-prinsip sebagaimana dimaksud Pasal 5 Ketetapan ini.
- 5) Memperkuat kelembagaan dan kewenangannya dalam rangka mengemban pelaksanaan pembaruan agraria dan menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang terjadi.
- 6) Mengupayakan pembiayaan dalam melaksanakan program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik sumberdaya agraria yang terjadi.

IV. Tinjauan Tentang Kesadaran Hukum dan Minat Masyarakat

A. Pengertian Kesadaran Hukum

Kesadaran hukum memiliki arti penting dalam pelaksanaan hukum pertanahan. Adanya kesadaran hukum akan sangat mendukung keberhasilan suatu aturan hukum itu diterapkan ditengah masyarakat. Keberhasilan penerapan aturan-aturan hukum ini dipengaruhi oleh derajat kesadaran hukum yang ada. Makin tinggi derajat kesadaran hukum maka makin tinggi tingkat keberhasilan penerapan hukum itu di masyarakat.

Asumsi awal tentang kesadaran hukum ini perlu diperjelas dengan teori-teori mengenai kesadaran hukum itu sendiri. Untuk memahami lebih lanjut tentang kesadaran hukum dapat ditinjau terlebih dahulu arti dari kesadaran hukum itu sendiri. Kesadaran (awareness) mengandung pengertian mengetahui sesuatu atau tahu bersikap yang seharusnya, yang didukung oleh persepsi atau informasi. Kesadaran individu timbul karena ia memiliki persepsi atau informasi yang mendukungnya sehingga ia tahu bagaimana seharusnya bersikap¹⁵.

Berkaitan dengan kesadaran hukum, Soerjono Soekanto memberi pengertian bahwa kesadaran hukum adalah konsep-konsep abstrak dalam diri manusia tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang dikehendaki dengan ketertiban dan ketentraman yang sepantasnya.¹⁶ Dalam pandangan yang lain Esmi Warassih mengungkapkan bahwa kesadaran hukum adalah kesadaran untuk bertindak sesuai dengan ketentuan hukum. Kesadaran hukum masyarakat merupakan semacam jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum anggota masyarakat. Lawrence Friedman menyebutnya sebagai kultur hukum, yaitu nilai-nilai, sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum.¹⁷

Kesadaran hukum bukanlah semata-mata suatu yang tumbuh secara spontan dalam hati sanubari rakyat tetapi merupakan sesuatu yang harus dipupuk secara sadar agar tumbuh dalam hati sanubari rakyat. Dengan begitu, ada perbedaan antara kesadaran hukum dengan

¹⁵ Febri Hirnawan, Kesadaran Hukum Lingkungan dalam Pembangunan, dalam : Kusdiwirarti Setiono, Johan S, Masjur, Anna Alisyahbana (Ed) Manusia Kesehatan dan Lingkungan (Bandung : Alumni, 1998), Hal 97

¹⁶ Soerjono Soekanto, Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum, (Jakarta : Rajawali, 1982), Hal 129

¹⁷ Esmi Warassih, Pembinaan Kesadaran Hukum, (Semarang : Majalah Masalah-masalah Hukum Nomor 5 Tahun XIII (Undip, Semarang tahun 1983), Hal 9

perasaan hukum. Melihat pendapat dari Sunaryati Hartono, dapat diungkapkan bahwa perasaan hukum merupakan sesuatu yang murni abstrak dalam hati sanubari rakyat, sedangkan kesadaran hukum merupakan abstraksi yang rasional dari perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Lebih lanjut Satjipto Raharjo menambahkan bahwa dalam kesadaran hukum terdapat beberapa komponen penting, yakni ¹⁸:

1. Peraturan hukumnya sendiri yang kemudian dikomunikasikan dalam masyarakat.
2. Aktivitas para pelaksana
3. Proses pelembagaan (Institusionalization) dan internalisasi hukumnya.

Tiga komponen yang dikemukakan oleh Satjipto Raharjo mempunyai arti penting dalam membentuk kesadaran hukum. Dalam menumbuhkan kesadaran hukum tentang Pembaruan Agraria Nasional dengan Program Sertifikasi Tanah melalui Prona, aspek sosialisasi terhadap ketentuan hukum Pembaruan Agraria Nasional dengan Program Sertifikasi Tanah melalui Prona memiliki arti penting. Sosialisasi ini tidak mutlak tertuju kepada masyarakat Kabupaten Pematang Jaya, tetapi juga kepada aparat penegak hukum yang akan melakukan *enforcement* terhadap aturan-aturan hukum Pembaruan Agraria Nasional dengan Program Sertifikasi Tanah melalui Prona itu di lapangan. Selain itu, adanya internalisasi aturan tersebut secara konsisten dalam penerapan terhadap semua ketentuan yang digariskan oleh aturan tersebut juga memberikan pengaruh terhadap tumbuhnya kesadaran hukum tentang Pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional dengan Program Sertifikasi Tanah melalui Prona.

B. Indikator Kesadaran Hukum

Selain tiga komponen dalam kesadaran hukum yang dikemukakan oleh Satjipto Raharjo tersebut, B Kutschinsky juga mengemukakan empat indikator untuk derajat kesadaran hukum masyarakat, yakni¹⁹ :

1. Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum (Law Awareness)

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, Hal 135

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Op.Cit*, Hal 160

2. Pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum (Law Acquaintances)
3. Sikap hukum (Legal Attitude)
4. Pola-pola perilaku hukum (Legal Behavior)

Setiap indikator di atas menunjukkan tingkat kesadaran hukum tertentu dari yang terendah sampai tingkat yang tertinggi. Orang dikatakan mempunyai kesadaran hukum yang masih rendah apabila dia hanya mengetahui hukum. Namun, apabila ia tidak hanya mengetahuinya melainkan sudah berperilaku sesuai dengan hukum, ia dikatakan telah mempunyai kesadaran hukum yang tinggi.

Pemahaman dari indikator yang diungkapkan oleh B. Kutshinsky ini menimbulkan pemikiran lebih lanjut tentang kesadaran hukum. Seseorang yang bertindak sesuai dengan aturan hukum dianggap memiliki tingkat kepatuhan hukum yang baik. Maka, di sini perlu juga diperjelas perbedaan antara kesadaran hukum dan kepatuhan hukum.

Berdasarkan perbedaan pendapat yang dikemukakan di atas oleh Esmi Warassih, kesadaran hukum dimasuki oleh aspek perasaan hukum. Dengan demikian, dalam kesadaran hukum itu terkandung nilai-nilai yang sudah melembaga di dalam masyarakat. Nilai-nilai tersebut bias berupa nilai terhadap sesuatu yang benar dan sesuatu yang salah, dan hal itu pada dasarnya sudah melembaga dalam kehidupan sosial masyarakat serta dikenal dengan baik oleh masyarakatnya. Pengamalan atas nilai-nilai tersebutlah yang nantinya terwujud dalam norma-norma hukum yang ada. Hal itu juga menjelaskan bahwa dalam kesadaran hukum tersebut terkandung sikap moral masyarakat. Dengan begitu, masyarakat yang memiliki kesadaran hukum adalah masyarakat yang memmanifestasikan perasaannya dalam tindakan yang lebih rasional dengan berperilaku sesuai yang digariskan oleh aturan hukum.²⁰

C. Minat Masyarakat

Pada prinsipnya minat masyarakat untuk menyertipikatkan tanahnya merupakan suatu tindakan untuk melakukan suatu pilihan (*choice*) atau suatu tindakan pengambilan

²⁰ Esmi Warassih, Op.Cit, Hal 9-12

keputusan.²¹

Minat (*interest*) adalah suatu kecenderungan bertingkah laku yang terarah terhadap obyek, kegiatan atau pengalaman tertentu; kecenderungan ini berbeda dalam intensitasnya pada setiap individu.²²

Tindakan pengambilan keputusan itu, secara umum diartikan sebagai pemilihan antara berbagai alternatif, yang dalam prosesnya mencakup tiga tahap yakni :

- 1) Menemukan lingkungan di mana permasalahan itu timbul
- 2) Menemukan dan menganalisis berbagai alternatif, dan
- 3) Melakukan pilihan di antara berbagai alternatif yang ada.

Secara singkat, tindakan pengambilan keputusan adalah proses yang dinamis, yang menyangkut waktu yang lampau, sekarang, dan yang akan datang.

Dengan demikian jelaslah bahwa minat untuk menyertipikatkan tanah adalah suatu tindakan pengambilan keputusan untuk melakukan perbuatan hukum tertentu, dalam hal ini sertipikasi tanah.

Minat seseorang / masyarakat untuk menyertipikatkan tanah bisa didasarkan pada informasi tertentu yang didapatkannya yang dapat mendorongnya untuk melakukan sertipikasi tanah. Informasi tersebut bisa mengenai manfaat sertipikat tanah, tujuan dari sertipikasi tanah, tentang biaya, dan jangka waktu pendaftaran sampai dikeluarkannya sertipikat tanah. Sehingga dengan penelitian ini akan dilihat, apakah ada hubungan antara tingkat pengetahuan masyarakat tentang manfaat sertipikat tanah, tujuan sertipikasi tanah, persepsinya tentang biaya, dan tentang jangka waktu pendaftaran sampai dikeluarkannya sertipikat tanah, atau apakah ada faktor kebutuhan yang lebih menentukan pilihan seseorang untuk melakukan sertipikasi tanah.

²¹ Kerjasama Badan Pertanahan Nasional dan Fakultas Hukum UGM, Hasil Seminar Nasional Kegunaan Setipikat dan Permasalahannya, (Yogyakarta : 1992), Hal 54

²² Ensiklopedia Indonesia, (Jakarta : 1984), Hal 2684

BAB III

METODE PENELITIAN

I. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *yuridis sosiologis*²³, yuridis artinya dalam menganalisa permasalahan kita berpedoman pada norma-norma dan ketentuan-ketentuan perundangan yang berlaku. Sedangkan secara sosiologis karena penelitian ini bertujuan untuk memperoleh pengetahuan empiris mengenai pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pematang.

II. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *deskriptif analitis*²⁴. Deskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan pembaruan agraria nasional dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pematang.

Sedangkan analitis berarti mengelompokkan, menghubungkan dan memberi tanda pada pembaruan agraria nasional dengan program sertipikasi tanah melalui Prona dalam rangka menyukseskan administrasi pertanahan dan memberikan kepastian hukum Hak atas

²³ Bambang Sunggono, Metodologi Penelitian Hukum, Jakarta : Rajawali Pres, 2002), hal 76

²⁴ Ibid., hal 38 - 39

tanah di Kabupaten Pemalang.

Penelitian ini tidak hanya bertujuan memberikan gambaran tentang fakta – fakta yang ada yang diperoleh di lapangan maupun dari studi kepustakaan. Tetapi setelah dipelajari ketentuan hukumnya dan diteliti di lapangan, diadakan analisa untuk memperoleh faktor pendukung dan hambatannya.

III. Lokasi Penelitian

Daerah yang dijadikan sebagai lokasi penelitian adalah Kabupaten Pemalang. Pada tahun 2007 di Kabupaten Pemalang terdapat 5 Kecamatan yang melaksanakan Pembaruan Agraria dengan program sertifikasi tanah melalui PRONA yaitu Kecamatan Pemalang, Kecamatan Petarukan, Kecamatan Randudongkal, Kecamatan Ampelgading, dan Kecamatan Ulujami. Penulis memilih 2 Kecamatan yaitu Kecamatan Pemalang dan Kecamatan Randudongkal sebagai lokasi penelitian karena 2 Kecamatan tersebut memiliki peserta PRONA terbanyak.

IV. Populasi dan Sample

1. Populasi

Menurut pendapat Ronny Hanitijo Soemitro²⁵ populasi berarti seluruh obyek atau individu, gejala atau kejadian-kejadian yang akan diteliti. Sedangkan menurut Sutrisno Hadi²⁶ populasi adalah keseluruhan wilayah individu atau obyek, gejala atau peristiwa untuk generalisasi suatu kesimpulan akan di kenakan.

Populasi dalam penelitian ini adalah para pemilik tanah yang melaksanakan pendaftaran tanah melalui PRONA dan instansi yang terkait dalam pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional. .

2. Sample

Mengingat besarnya populasi maka dalam penelitian dilakukan dengan mengambil sample. Cara pengambilan sampel dilakukan berdasarkan *non random*

²⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum, (Semarang : Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Unissula, 1983), hal 34.

²⁶ Sutrisno Hadi, Metodologi Research, (Yogyakarta : Yayasan penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1973), hal 3 - 4

dengan cara *purposive sampling* yang artinya penarikan sample dengan cara mengambil subyek yang didasarkan pada tujuan tertentu.²⁷

Penelitian dengan meneliti sampel – sampel saja dari populasi yang dipilih berdasarkan alasan – alasan sebagai berikut :

- 1) Penelitian sampel dapat dilakukan lebih cepat dan lebih murah, karena sampel lebih kecil dari populasi, maka pengumpulan dan pengolahan data dapat dilakukan lebih cepat.
- 2) Penelitian sampel dapat menghasilkan informasi yang lebih komprehensif.
- 3) Penelitian sampel lebih akurat.
- 4) Penghematan waktu dan biaya, maka dengan penelitian sampel dimungkinkan untuk menyelidiki populasi yang lebih besar dan lebih bervariasi daripada yang dapat dilakukan dengan waktu dan biaya yang sama apabila penelitian dilakukan dengan cara meneliti semua populasi.²⁸

Sample yang dipilih dalam penelitian ini yang kemudian dijadikan responden dapat dirinci sebagai berikut :

1. Kecamatan Pematang
a. Desa Kramat : 10 orang
b. Desa Surajaya : 10 orang
20 orang
2. Kecamatan Randudongkal
a. Desa Gembyang : 10 orang
b. Desa Rembul : 10 orang
20 orang

Jadi sampel yang diambil adalah 40 orang peserta PRONA yang kemudian dijadikan responden.

Untuk melengkapi data yang diperoleh dari responden dihimpun juga

²⁷ Ronny Hanitjo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), hal 51

²⁸ Ibid, hal 4

informasi dari para narasumber dalam penelitian ini, yaitu :

1. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang
2. Kasi Tata Usaha Kabupaten Pemalang
3. Panitia PRONA

V. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang cukup lengkap dan relevan dengan pokok masalah yang dibahas, maka cara yang dipakai untuk mengumpulkan data tersebut adalah :

1. Data Primer

Data primer adalah data yang di peroleh setelah mengadakan suatu penelitian lapangan yaitu langsung ke obyek yang menjadi pokok permasalahan. Untuk mendapatkan data primer ini, penulis menggunakan metode :

a. Kuesioner (Angket)

Metode kuesioner adalah suatu daftar yang berisikan rangkaian pertanyaan mengenai sesuatu masalah atau bidang yang akan diteliti. Untuk memperoleh data, angket disebarakan kepada responden. Dalam penelitian ini penulis menyebarkan kepada 40 (empat puluh) orang peserta Prona yang dijadikan sampel.

b. Interview

Dalam metode ini, menurut pendapat Winarno Surachmad²⁹ mengatakan bahwa interview adalah sebuah tehnik komunikasi antara penyelidik dan subyek. Apabila ditinjau dari macamnya interview, maka menurut pendapat Marzuki³⁰ interview di bagi 3 (tiga) macam :

1) Interview tak terpimpin

Interview ini disebut juga unguided interview yaitu pertanyaan yang diajukan tidak menentu arahnya.

²⁹ Winarno Surachmad, Pengantar Penelitian Dasar Metode Teknik, (Bandung : Tarsito, 1982), hal 46

³⁰ Marzuki, Metodologi Riset Dan Aplikasinya Di Dalam Riset Pemasaran, (Jakarta : Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1978), hal 56

2) Interview terpimpin

Interview ini disebut juga sebagai *guided interview* yaitu menggunakan pedoman untuk memimpin jalannya tanya jawab kearah yang telah ditentukan sebelumnya, jadi dapat mengikuti daftar pertanyaan yang sudah jadi dan tinggal menyajikan hingga interview ini berlangsung terlalu formal dan kaku.

3) Interview bebas terpimpin

Interview ini disebut juga *interview terkontrol*. Ini merupakan penggabungan antara kedua bentuk interview di atas. Dalam interview ini cara mengajukan pertanyaan tersebut kepada interviewer, sehingga diharapkan interview lebih luwes dan data yang diungkap dapat lebih mendalam. Dalam penelitian tesis ini, penulis menggunakan metode ini sehingga dapat di peroleh data yang semaksimal mungkin dari subjek.

Interview ini dilaksanakan secara langsung dengan :

- a. Kepala kantor Pertanahan Kabupaten Pematang
- b. Kasi Tata Usaha kantor Pertanahan Kabupaten Pematang

2. Data Sekunder

Data sekunder dalam penulisan ini diartikan sebagai data yang diperoleh dari data yang tidak diamati langsung oleh penulis di lapangan. Untuk memperoleh data sekunder ini, penulis menggunakan penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan adalah penelitian yang dilakukan dengan mengambil pendapat-pendapat atau tulisan-tulisan para ahli atau pihak-pihak yang berwenang dan juga memperoleh informasi baik dalam bentuk data-data, atau naskah-naskah resmi yang ada. Penelitian kepustakaan dimaksudkan untuk mendukung data yang diperoleh dari data primer, dan dimaksudkan sebagai landasan teoritisnya.

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diambil dari bahan hukum yaitu :

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat, terdiri dari :
 - a) Undang-Undang Dasar 1945

- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Agraria
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
 - d) Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tentang Pendaftaran Tanah.
- b. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu :
- 1) Buku-buku dan literatur lain mengenai PPAN dan pendaftaran tanah melalui PRONA
 - 2) Hasil penelitian mengenai PPAN dan pendaftaran tanah melalui PRONA
 - 3) Hasil karya ilmiah dari kalangan hukum dan sebagainya.

VI. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif yaitu data yang diperoleh disusun secara sistematis kemudian dianalisa secara kualitatif agar dapat kejelasan masalah yang akan dibahas.

Analisis data kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.³¹

Pengertian dianalisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis, sistematis. Logis sistematis menunjukkan cara berpikir deduktif – induktif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan-laporan penelitian ilmiah.

Setelah analisis data selesai maka hasilnya akan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa adanya sesuai dengan permasalahan yang

³¹ Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, (Jakarta : Raja Grasindo,), Hal 12

diteliti³².

Kemudian untuk menarik kesimpulan dapat menggunakan metode deduktif dan metode induktif, penarikan kesimpulan secara deduktif yakni penarikan kesimpulan dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus. Secara induktif adalah menarik kesimpulan dengan cara yang berangkat dari pengetahuan yang khusus kemudian menilai suatu kejadian yang umum.

Penelitian ini menggunakan metode penarikan kesimpulan yang *induktif*, yaitu menilai suatu kejadian yang bersifat khusus menuju ke sifat umum.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

I. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

A. Letak Geografis

Letak geografis Kabupaten Pemalang berada di antara 100 derajat 17 menit Bujur Timur (BT) sampai dengan 100 derajat 40 menit Bujur Timur (BT) dan 8 derajat 52 menit Lintang Selatan (LS) sampai dengan 7 derajat 20 menit Lintang Selatan (LS).

Batas-batas wilayah Kabupaten Pemalang sebagai berikut :³³

- Sebelah Utara : Laut Jawa

³² H.B. Sutopo, Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II, (Surakarta :UNS Press, 1988), Hal 37

³³ Kabupaten Pemalang Dalam Angka Tahun 2007

- Sebelah Selatan : Kabupaten Purbalingga
- Sebelah Barat : Kabupaten Tegal
- Sebelah Timur : Kabupaten Pekalongan

B. Administratif dan Luas Wilayah

Kabupaten Pemalang memiliki luas wilayah 111.530 Ha, yang terdiri dari tanah persawahan seluas 38.694 Ha atau 34 % dari luas wilayah serta tanah kering seluas 72.836 Ha atau 66 % dari luas wilayah yang dipergunakan untuk pemukiman, perkantoran, perkebunan, industri, sarana transportasi dan lain-lain.

Secara administratif Kabupaten Pemalang terdiri dari 14 (empatbelas) Kecamatan yaitu :

Tabel 1
Perincian Luas Wilayah Kecamatan Di Kabupaten Pemalang

No	Kecamatan	Luas (Ha)
1.	Moga	4.303,678
2.	Warungpring	2.631,358
3.	Pulosari	8.752,159
4.	Belik	12.454,232
5.	Watukumpul	12.901,771
6.	Bodeh	8.595,162
7.	Bantarbolang	13.918,555
8.	Randudongkal	9.031,930
9.	Pemalang	10.193,472
10.	Taman	6.741,143
11.	Petarukan	8.128,962
12.	Ampelgading	5.329,578
13.	Comal	2.653,879
14.	Ulujami	6.054,698

Sumber : Data Sekunder Kabupaten Pemalang Tahun 2007

Di wilayah Kabupaten Pemalang yang mendapat PRONA untuk tahun anggaran 2007 sebanyak 5 Kecamatan, yaitu :

1. Kecamatan Petarukan
2. Kecamatan Pemalang
3. Kecamatan Randudongkal
4. Kecamatan Ampelgading
5. Kecamatan Ulujami

Lokasi penelitian yang dipilih adalah Kecamatan Pemalang dan Kecamatan Randudongkal, dengan pertimbangan bahwa di 2 kecamatan tersebut memiliki peserta PRONA terbanyak.

Adapun gambaran umum Kecamatan Pemalang dan Kecamatan Randudongkal adalah sebagai berikut :

Kecamatan Pemalang mempunyai luas wilayah 10.193 Ha, dengan penggunaan tanahnya sebagai berikut :

Tabel 2
Penggunaan Tanah di Kecamatan Pemalang

No.	Penggunaan Tanah	Luas (Ha)
1.	Sawah	4.162
2.	Tanah kering	
	- Bangunan dan sekitarnya	1.207
	- Tegalan / kebun	127
	- Tambak / kolam	85
	- Kehutanan	1.156
	- Perkebunan	-
3.	Lain-lain	779

Sumber : Data Sekunder Kabupaten Pemalang Tahun 2007

Kecamatan Randudongkal mempunyai luas wilayah 9.032 Ha, dengan penggunaan tanah sebagai berikut :

Tabel 3
Penggunaan Tanah di Kecamatan Randudongkal

No.	Penggunaan Tanah	Luas (Ha)
1.	Sawah	4.568

2.	Tanah kering	
	- Bangunan dan sekitarnya	1.450
	- Tegalan / kebun	700
	- Tambak / kolam	35
	- Kehutanan	2.262
	- Perkebunan	-
3.	Lain-lain	220

Sumber : Data Sekunder Kabupaten Pemalang Tahun 2007

Jumlah bidang tanah yang ada di Kabupaten Pemalang sampai dengan tahun 2006 adalah sebanyak 611.025 bidang yang terbagi :

1. Jumlah bidang yang sudah terdaftar / bersertipikat sebanyak 144.807 bidang, yang dilakukan melalui pendaftaran Sporadik dan PRONA.
2. Jumlah bidang tanah yang belum terdaftar sebanyak 466.218 bidang

II. Gambaran Umum Responden

Berdasarkan data dari 40 sampel yang diteliti melalui daftar pertanyaan didapat kondisi responden tentang usia, jenis kelamin, pendidikan, pekerjaan dan asal mula kepemilikan alat bukti. Penggolongan yang dilakukan terhadap responden dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui secara jelas mengenai gambaran responden sebagai objek penelitian.

Gambaran umum objek penelitian tersebut satu persatu dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Usia Responden

Usia responden berdasarkan hasil penelitian ditunjukkan pada tabel 4 sebagai berikut :

Tabel 4
Usia Responden
N = 40

Umur	Jumlah	Persentase
31 - 40	10	25 %
41 - 50	24	60 %
51 - 60	6	15 %
Jumlah	40	100 %

Sumber : Data Primer hasil penyebaran kuesioner kepada Responden Tahun 2008

Dari tabel di atas terlihat bahwa dari hasil penelitian terhadap responden melalui kuesioner, diketahui bahwa paling banyak berumur 41 sampai 50 tahun berjumlah 24 orang atau 60 % kemudian umur 31 sampai 40 tahun berjumlah 10 orang atau 25 % dan umur 51 sampai 60 tahun berjumlah 6 orang atau 15 %.

b. Jenis Kelamin

Jenis kelamin responden berdasarkan hasil penelitian dapat dilihat pada tabel 5 sebagai berikut :

Tabel 5
Jenis Kelamin
N = 40

Jenis Kelamin	Jumlah	Persentase
Pria	30	75 %
Wanita	10	25 %
Jumlah	40	100 %

Sumber : Data Primer hasil penyebaran kuesioner kepada Responden, Tahun 2008

Dari tabel di atas terlihat bahwa dari hasil penelitian terhadap responden melalui kuesioner, diketahui bahwa paling banyak berjenis kelamin laki-laki yaitu sebanyak 30 orang atau 75 % dan wanita sebanyak 10 orang atau 25 %.

c. Tingkat Pendidikan Responden

Tingkat pendidikan responden berdasarkan hasil penelitian dapat ditunjukkan pada tabel 6 sebagai berikut :

Tabel 6
Tingkat Pendidikan Responden

N = 40

Tingkat Pendidikan	Jumlah	Persentase
SD	36	90 %
SLTP	2	5 %
SLTA	2	5 %
Jumlah	40	100 %

Sumber : Data Primer hasil penyebaran kuesioner kepada Responden Tahun 2008

Dari tabel di atas, diketahui bahwa masyarakat yang mempunyai pendidikan paling tinggi yaitu lulusan SLTA sebanyak 2 orang atau 5 %, disusul dengan lulusan SLTP sebanyak 2 orang atau 5% dan lulusan SD sebanyak 36 orang atau 90 %.

d. Pekerjaan Responden

Berdasarkan survei pekerjaan responden ditunjukkan pada tabel 7 sebagai berikut :

Tabel 7
Pekerjaan Responden

N = 40

Pekerjaan	Jumlah	Persentase
Petani	22	55 %
Buruh	6	15 %
Swasta	4	10 %
Ibu RT	8	20 %
Jumlah	40	100 %

Sumber : Data Primer hasil penyebaran kuesioner kepada Responden Tahun 2008

Dari tabel di atas terlihat bahwa dari hasil penelitian terhadap responden melalui kuesioner, diketahui bahwa mayoritas masyarakat bekerja sebagai petani berjumlah 22 orang atau 55 %, kemudian disusul dengan pekerjaan sebagai ibu rumah tangga sebanyak 8 orang atau 20 %, buruh sebanyak 6 orang atau 15 % dan swasta sebanyak 4 orang atau 10 %.

e. Penghasilan Responden

Tabel 8
Penghasilan Responden

N = 40

Penghasilan per bulan	Jumlah	Persentase
Kurang dari 1 juta	27	67,5 %
1 juta – 1,5 juta	11	27,5 %
Lebih dari 1,5 juta	2	5 %
Jumlah	40	100 %

Sumber : Data Primer hasil penyebaran kuesioner kepada Responden Tahun 2008

Dari tabel di atas terlihat bahwa dari hasil penelitian terhadap responden melalui kuesioner, diketahui bahwa mayoritas masyarakat berpenghasilan kurang dari 1 juta yaitu sebanyak 27 orang atau 67,5 %, kemudian 11 orang atau 27,5 % berpenghasilan antara 1 juta sampai dengan 1,5 juta serta 2 orang atau 5 % yang berpenghasilan lebih dari 1,5 juta rupiah. Hal ini sesuai dengan jenis pekerjaan masyarakat yang mayoritas sebagai petani sebagaimana terlihat pada tabel 4 di atas.

f. Asal mula kepemilikan alat bukti yang dimiliki Responden

Tabel 9

Asal Mula Kepemilikan Alat Bukti Responden

N = 40

Asal mula kepemilikan alat bukti	Jumlah	Persentase
Leter C / Pethok	36	90 %
Akta jual beli	2	5 %
Tidak ada alat bukti	2	5 %
Jumlah	40	100 %

Sumber : Data Primer hasil penyebaran kuesioner kepada Responden Tahun 2008

Dari tabel di atas terlihat bahwa dari hasil penelitian terhadap responden melalui kuesioner, diketahui bahwa alat bukti yang dimiliki oleh responden paling banyak adalah leter c berjumlah 36 orang atau 90 % kemudian akta jual beli sebanyak 2 orang atau 5 % dan tidak ada alat bukti sebanyak 2 orang atau 5 %.

Tabel 10
Data Responden
N = 40

No	Nama	Alamat
1.	Kastori	Desa Surajaya
2.	Taryumi	-sda-
3.	Tawad	-sda-
4.	Rokhaeni	-sda-
5.	Supardo	-sda-
6.	Dasuki	-sda-
7.	Ridin	-sda-
8.	Basuki	-sda-
9.	Suharti	-sda-
10.	Kustiyati	-sda-
11.	Waryo	Desa Kramat
12.	Siti Roheni	-sda-
13.	Siswoyo	-sda-
14.	Warijan	-sda-
15.	Raenah	-sda-
16.	Sarnadi	-sda-
17.	Sutarjo	-sda-
18.	Rasto	-sda-
19.	Slamet	-sda-
20.	Tarip	-sda-

21.	Ahmad Subkhan	Desa Rembul
22.	Suimah	-sda-
23.	Taruno	-sda-
24.	Karsum	-sda-
25.	Karwiyah	-sda-
26.	Daid	-sda-
27.	Rochyati	-sda-
28.	Warso	-sda-
29.	Suritno	-sda-
30.	Sudarso	-sda-
31.	Kasno	Desa Gembyang
32.	Rohmanto	-sda-
33.	Warji	-sda-
34.	Kusno	-sda-
35.	Tohir	-sda-
36.	Sunoto	-sda-
37.	Taryo	-sda-
38.	Warniti	-sda-
39.	Jamhuri	-sda-
40.	Sukri	-sda-

Sumber : Data Primer hasil penyebaran kuesioner kepada Responden Tahun 2008

Berdasarkan data hasil penelitian terhadap responden melalui kuesioner yang dibagikan kepada 40 orang masyarakat Kecamatan Pemalang yaitu desa Surajaya dan desa Kramat serta masyarakat Kecamatan Randudongkal yaitu desa Gembyang dan desa Rembul, diketahui bahwa masyarakat Kecamatan Pemalang dan Kecamatan Randudongkal lebih banyak bekerja sebagai petani berjumlah 22 orang atau 55 %, kemudian disusul dengan pekerjaan sebagai ibu rumah tangga sebanyak 8 orang atau 20 %, buruh sebanyak 6 orang atau 15 % dan swasta sebanyak 4 orang atau 10 %. Hal tersebut dikarenakan tingkat

pendidikan yang relatif rendah, serta antusias masyarakat yang kurang terhadap dunia pendidikan, yang terlihat dari data di atas, bahwa masyarakat yang mempunyai pendidikan paling tinggi yaitu lulusan SLTA sebanyak 2 orang atau 5 %, disusul dengan lulusan SLTP sebanyak 2 orang atau 5% dan lulusan SD sebanyak 36 orang atau 90 %.

III. Pelaksanaan Program Sertifikasi Tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang

Pensertipikatan tanah melalui PRONA merupakan salah satu kegiatan pembangunan pertanahan yang mendapat tanggapan positif dari masyarakat. Pasal 19 UUPA menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut BPN-RI yang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, ditugaskan untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan, antara lain melanjutkan penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah sesuai dengan amanat Pasal 19 tersebut, terutama bagi golongan ekonomi lemah sampai menengah melalui kegiatan PRONA yang sudah dilaksanakan sejak tahun 1981.

Pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui PRONA dengan syarat-syarat permohonan sebagai berikut :

1. Permohonan konversi / pengakuan hak
2. Kutipan / fotokopi C desa yang bersangkutan
3. Bukti pemilikan / perolehan hak atas tanah yang bersangkutan
4. Keterangan Lurah tentang riwayat kepemilikan tanah dan tidak sengketa
5. Pernyataan diri dari pemohon
6. Identitas pemohon / KTP atau KK
7. Bukti pelunasan pembayaran SPPT
8. Keterangan ahli waris apabila pemohon adalah ahli waris

Tahapan pelaksanaan PRONA di Kabupaten Pemalang dapat diuraikan sebagai

berikut :³⁴

A. Penetapan lokasi

Lokasi yang ditetapkan sebagai pelaksanaan PRONA diarahkan pada Desa / Kelurahan yang memenuhi kriteria sebagai berikut :

1. Kondisi daerah :

- a. daerah miskin / tertinggal
- b. daerah pertanian subur atau berkembang
- c. daerah penyangga kota, pinggiran kota atau daerah miskin kota
- d. daerah pengembangan ekonomi kota

2. Fasilitas yang tersedia

Untuk ditetapkan sebagai lokasi kegiatan PRONA dapat diarahkan pada Desa / Kelurahan dengan fasilitas sebagai berikut :

- a. telah tersedia infrastruktur pendaftaran tanah, titik dasar teknik dan peta dasar pendaftaran.
- b. telah terdapat SK Redistribusi.
- c. telah tersedia Peta Penatagunaan Tanah.
- d. telah tersedia Peta Pengukuran dan Pendaftaran Tanah / Peta Garis hasil fotogrametri.
- e. telah tersedia SK Hak Tanah, maupun
- f. belum tersedia sarana pertanahan (belum ada peta pendaftaran tanah, SK Redistribusi, SK Hak).

Berdasarkan kondisi daerah dan ketersediaan fasilitasnya, lokasi kegiatan PRONA di Kabupaten Pemalang ditetapkan atas seluruh atau sebagian bidang tanah di dalam lokasi desa / kelurahan, baik yang merupakan tanah non pertanian dengan luas

³⁴ Agus Susanto, Wawancara Pribadi, Koordinator Pelaksanaan Kegiatan Pengelolaan Tata Laksana Pertanahan, (Pemalang, 6 Mei 2008).

sampai dengan 1000 m², dan tanah pertanian dengan luas sampai 2 Ha, yang dimiliki oleh masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah, meliputi : tanah bekas milik adat yang dimiliki / dikuasai oleh perorangan yang lokasi tanahnya berada dalam lokasi yang telah ditetapkan.

Mekanisme penetapan lokasi PRONA di Kabupaten Pemalang dilaksanakan pada tanggal 10 April sampai dengan 28 April tahun 2007, yang dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- a. Kepala Kantor Pertanahan mengusulkan Kecamatan calon lokasi PRONA kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi
- b. Kemudian Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi menerbitkan Surat Keputusan Kecamatan Lokasi PRONA, dan menyampaikan surat keputusan tersebut kepada Kepala Kantor Pertanahan dengan tembusan kepada Kepala BPN-RI c.q. Sekretaris Utama dan Deputi Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.
- c. Kemudian Kepala Kantor Pertanahan menetapkan lokasi desa / kelurahan di dalam wilayah kecamatan lokasi PRONA sebagaimana dimaksud dalam Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dengan menerbitkan Surat Keputusan.

Untuk lokasi pelaksanaan PRONA di Kabupaten Pemalang tahun anggaran 2007 dilaksanakan sebanyak 1000 sertipikat yang tersebar di 5 Kecamatan yaitu : Kecamatan Petarukan, Kecamatan Randudongkal, Kecamatan Ampelgading, dan Kecamatan Ulujami.

Mekanisme penetapan calon peserta / subyek PRONA dilaksanakan pada bulan Mei adalah sebagai berikut :

1. Kepala Desa / Lurah yang diketahui Camat mengusulkan calon Peserta PRONA sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan, kepada Kepala Kantor Pertanahan.
2. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota memeriksa dan mengkaji usulan tersebut.

3. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota menerbitkan Surat Keputusan tentang calon peserta PRONA dengan memperhatikan usulan Kepala Desa / Lurah yang diketahui Camat.

B. Penyuluhan

Sebelum pelaksanaan kegiatan pengumpulan data yuridis dan fisik, diadakan penyuluhan untuk memberikan penjelasan program, 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 atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan bahwa di desa / kelurahan tersebut akan diselenggarakan kegiatan PRONA. Diharapkan dengan penyuluhan tersebut dapat meningkatkan partisipasi, antusiasme dan kepedulian masyarakat khususnya pemilik tanah untuk ikut serta sebagai peserta PRONA, dan membantu kelancaran pelaksanaan kegiatan tersebut.

Pelaksana Penyuluhan adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota bertanggungjawab atas terselenggaranya penyuluhan sedangkan pelaksanaan dapat dibantu oleh suatu Tim Penyuluh / Tim CRS (*Customer Relation Services*) yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota lokasi PRONA.

Kegiatan penyuluhan dapat dilaksanakan secara berjenjang dari tingkat aparat pemerintah desa / kelurahan sampai masyarakat pemilik tanah. Maksud penyuluhan kepada aparat tersebut untuk memberikan informasi dan pengetahuan mengenai kegiatan PRONA dan manfaatnya. Setelah itu dilakukan penyuluhan kepada masyarakat dengan bantuan aparat desa / kelurahan. Tahap Pertama : penyuluhan kepada pemuka masyarakat, lurah / kepala desa, ketua LKMD/K, ketua LMD/K, ketua lingkungan, ketua RW dan ketua RT atau pemimpin informal (tokoh masyarakat, pemuka agama, dan ketua organisasi sosial lainnya) dan calon peserta PRONA yang dilaksanakan di Pendopo kecamatan masing-masing. Tahap Kedua : penyuluhan kepada

kelompok masyarakat pemilik tanah atau peserta PRONA yang dilaksanakan di balai desa masing-masing.

Kegiatan penyuluhan dilakukan secara langsung melalui ceramah dan dilanjutkan dengan diskusi dan tanya jawab.

C. Pengukuran dan Pemetaan

Kegiatan pengukuran dan pemetaan dalam pelaksanaan PRONA meliputi :

1. Pemasangan KDKN Orde 3

KDKN atau Kerangka Dasar Kadastral Nasional yaitu titik pengikat dalam sistem pengukuran sebagai dasar pembuatan kerangka pemasangan patok. Dalam bidang Pendaftaran Tanah, titik dasar teknik yang didefinisikan sebagai titik tetap yang memiliki koordinat yang diperoleh dari suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu pengukuran dan perhitungan dalam suatu sistem tertentu.

2. Pengukuran Bidang

a) Penetapan Batas Bidang Tanah

Sebelum dilaksanakan pengukuran atas suatu bidang tanah, pemegang hak atas tanah harus memasang tanda batas pada titik-titik sudut batas serta harus ada penetapan batasnya terlebih dahulu. Satuan Tugas (SATGAS) Fisik adalah Petugas Ukur yang bekerja atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota. Penetapan batas tanah dibedakan atas Tanah Hak dan Tanah Negara.

b) Penetapan Batas Tanah Hak

1) Prinsip dasar penunjukan batas-batas bidang tanah dan pemasangan tanda batasnya dilakukan oleh pemegang hak atas tanah atau kuasanya, dan berdasarkan kesepakatan dengan pemegang hak atas tanah atau kuasanya, dan berdasarkan kesepakatan dengan pemegang hak atas tanah atau kuasanya dari bidang tanah yang berbatasan.

- 2) Berdasarkan penunjukan batas sebagaimana dijelaskan di atas, Satuan Tugas (SATGAS) Fisik menetapkan batas tersebut yang dituangkan dalam DI.201.
- 3) Dalam hal pemegang hak atas tanah yang berbatasan tidak hadir dalam waktu yang ditentukan, Satuan Tugas (SATGAS) Fisik berdasarkan penunjukan pemegang hak atas tanah menetapkan batas sementara dan dicatat dalam DI. 201 ruang I.3. (ruang sketsa bidang tanah) dan pada Gambar Ukurnya.
- 4) Dalam hal pemegang hak atas tanah dan pemegang hak atas tanah yang berbatasan tidak bersedia menunjukkan batas atau tidak hadir pada waktu yang telah ditentukan, penetapan batas sementara dilakukan oleh Satuan Tugas (SATGAS) Fisik berdasarkan batas fisik yang kelihatan, misalnya pagar, pematang dan lain-lain serta penetapan batas sementara tersebut dicatat pada DI. 201 ruang I.3. (ruang sketsa bidang tanah) serta Gambar Ukurnya.

3. Tanda Batas

Tanda-tanda batas dipasang pada setiap sudut batas tanah dan apabila dianggap perlu oleh petugas yang melaksanakan pengukuran juga pada titik-titik tertentu sepanjang garis batas bidang tanah tersebut.

Untuk sudut-sudut batas yang sudah jelas letaknya karena ditandai oleh benda-benda yang terpasang secara tetap seperti pagar beton, pagar tembok atau tugu patok penguat pagar kawat, tidak harus dipasang tanda batas.

4. Pelaksanaan Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah

Pengukuran dan pemetaan bidang tanah dilaksanakan untuk menentukan letak geografis, bentuk geometris, luas, situasi bidang tanah untuk lampiran sertipikat,

pembuatan peta pendaftaran dan terutama untuk mendapatkan data ukuran bidang tanah sebagai unsur pengembalian batas-batas apabila karena sesuatu hal batas-batas bidang tanah tersebut hilang.

a) Pengukuran Bidang Tanah

Pengukuran bidang tanah hanya dilakukan pada bidang tanah yang telah dilakukan pemasangan tanda batas yang dipasang oleh pemilik tanah. Bidang tanah yang belum dipasang tanda batasnya belum boleh dilakukan pengukuran.

Penunjukan batas bidang tanah dan pemasangan tanda batasnya dilakukan oleh pemilik tanah atau kuasanya berdasarkan kesepakatan para pihak yang berbatasan. Pemilik tanah wajib bertanggung jawab atas kebenaran penunjukkan batas bidang tanah dan pemasangan tanda batasnya.

Tanda-tanda batas dipasang pada setiap sudut batas tanah. Apabila dianggap perlu petugas yang melaksanakan pengukuran juga dapat memasang titik-titik tertentu sepanjang garis batas bidang tanah tersebut. Untuk sudut-sudut batas yang sudah jelas letaknya karena ditandai oleh benda-benda yang terpasang secara tetap seperti pagar beton, pagar tembok atau tugu patok penguat pagar kawat, tidak harus dipasang tanda batas.

b) Pembuatan Gambar Ukur (DI. 107)

- Gambar Ukur (DI. 107) pada prinsipnya adalah dokumen yang memuat data hasil pengukuran bidang tanah yang berupa jarak, sudut, azimuth, nilai koordinat maupun gambar bidang tanah dan situasi sekitarnya. Selain data-data tersebut di atas juga dicantumkan keterangan-keterangan lain yang mendukung untuk memudahkan dalam penatausahaan gambar ukur. Catatan-catatan pada gambar ukur harus dapat digunakan sebagai data rekonstruksi batas bidang tanah apabila karena sesuatu hal titik-titik batas yang ada di lapangan hilang. Penggunaan gambar ukur tidak terbatas pada

satu bidang tanah saja, tetapi dapat sekaligus beberapa bidang tanah dalam satu formulir gambar ukur.

- Batas-batas bidang tanah harus dipetakan / digambarkan pada gambar ukur.

c) Pemetaan Bidang-bidang Tanah

Pemetaan bidang tanah merupakan proses plotting hasil pengukuran. Proses pemetaan bidang tanah dilakukan secara digital menggunakan Software Pengukuran dan Pemetaan yang telah ditetapkan.

d) Pembuatan Peta Pendaftaran

Peta Pendaftaran adalah peta yang menggambarkan bidang atau bidang-bidang tanah untuk keperluan pembukuan tanah.

Pembuatan Peta Pendaftaran dilakukan secara digital dengan menggunakan software pengukuran dan pemetaan yang telah ditetapkan.

e) Pembuatan Surat Ukur (DI. 207)

Surat Ukur yang dimaksud menyajikan informasi tekstual tentang lokasi bidang tanah dan informasi grafis tentang bidang tanah tersebut. Surat Ukur dibuat 2 (dua) eksemplar.

f) Pembuatan Daftar Tanah (DI. 203)

1. Semua bidang tanah, baik yang dikuasai oleh perorangan, badan hukum maupun pemerintah dengan sesuatu hak, yang terletak di desa / kelurahan yang bersangkutan harus dibukukan dalam Daftar Tanah.

2. Daftar Tanah dibuat per desa / kelurahan

3. Daftar Tanah dibuat dengan menggunakan Daftar Isian 203.

g) Pembuatan Daftar Surat Ukur (DI. 311 B)

1. Setiap Surat Ukur yang telah diterbitkan dicatat dalam Daftar Surat Ukur / DI. 311 B dan dijilid dalam bentuk buku.

2. Daftar Surat Ukur memuat data mengenai nomor Surat Ukur, tanggal penerbitan, luas bidang, NIB, nomor Peta Pendaftaran dan nomor kotaknya, letak tanah dan nomor gambar ukur serta keterangan.

D. Pengumpulan Data Yuridis

Pengumpulan data yuridis dilakukan oleh Satuan Tugas (SATGAS) Yuridis yang telah ditetapkan dalam Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pematang Jaya.

1. Mekanisme Pengumpulan Data

- a. Persiapan : Perencanaan, Koordinasi dengan Pemerintah Desa / Kelurahan.
- b. Petugas di Kantor Pertanahan Kabupaten Pematang Jaya :
 - menerima permohonan hak yang dilampiri atas hak berupa : surat-surat tanah, bukti-bukti perolehan tanah, maupun ijin / rekomendasi berkaitan dengan tanahnya.
 - Meneliti kelengkapan berkas permohonan.
 - Mencatat dalam register permohonan (apabila berkas permohonan telah lengkap)
 - Membuat bukti penerimaan berkas dan diserahkan kepada pemohon.
 - Meneruskan berkas permohonan untuk keperluan Pemeriksaan Tanah oleh SATGAS Yuridis.

c. Pemeriksaan Tanah

Pemeriksaan tanah dilakukan oleh SATGAS Yuridis, dengan mempelajari data administrasi untuk dicocokkan dengan keadaan fisik tanah di lapangan dan adanya hubungan hukum antara pemohon dengan tanah yang dimohon. SATGAS Yuridis melakukan verifikasi data melalui konfirmasi dengan perangkat desa/kelurahan, investigasi melalui tetangga batas atau orang lain yang dapat memberikan keterangan dan atau verifikasi melalui bukti-bukti kepemilikan/penguasaan tanah. Hasil pemeriksaan tanah dituangkan dalam bentuk Risalah Pemeriksaan Tanah secara kolektif dalam satu

Desa/Kelurahan.

E. Pengumuman

Pengumuman dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan atau sanggahan terhadap data fisik dan data yuridis dalam rangka penetapan hak atas nama pemohon/peserta PRONA dan jangka waktu untuk mengajukan keberatan/sanggahan adalah 60 hari. Pengumuman meliputi peta bidang tanah dengan daftar luas masing-masing bidang dan data kepemilikan tanah. Pengumuman tersebut ditempel di Kantor Pertanahan Kabupaten Pematang Jaya, Kantor Kecamatan Pematang Jaya, Kecamatan Randudongkal dan Kantor Desa Surajaya, Kramat, Gembyang dan Rembul.

F. Penetapan Hak

Berkas permohonan yang telah dilengkapi dengan Surat Ukur dan daftar permohonan disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan. Kepala Kantor Pertanahan melakukan konversi langsung bagi tanah milik adat yang surat-surat bukti lengkap dan memenuhi persyaratan dan atau menerbitkan Surat Keputusan Pengakuan Hak bagi tanah milik adat yang surat-surat buktinya tidak ada, tidak lengkap atau meragukan.

G. Pembukuan Hak

Permohonan pendaftaran hak dicatat dalam daftar permohonan pendaftaran tanah. Sebelum dilakukan pendaftaran hak, pemohon diwajibkan menyerahkan bukti pelunasan BPHTB dan PPh bagi yang terkena, kemudian hak-hak yang sudah didaftarkan selanjutnya dibukukan dalam Buku Tanah. Kegiatan pembukuan hak ini diperiksa oleh Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak.

H. Penerbitan Sertipikat

Kepala Kantor Pertanahan dalam rangka pembuatan sertipikat membuat salinan surat ukur dan menandatangani sertipikat yang bersangkutan. Dalam hal Kepala Kantor Pertanahan berhalangan, kewenangan penandatanganan sertipikat dilimpahkan kepada Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah dengan surat pelimpahan kewenangan. Penerbitan sertipikat diperiksa oleh Kepala Seksi Hak Tanah dan

Pendaftaran Tanah. Sertipikat PRONA ini ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang.

I. Penyerahan Sertipikat

Penyerahan sertipikat PRONA, untuk seluruh kecamatan yang melaksanakan PRONA dilaksanakan di pendopo Kecamatan Randudongkal pada tanggal 24 September 2007 oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan berkoordinasi dengan pemerintah desa/kelurahan. Sertipikat diserahkan kepada pemegang hak atau kuasanya. Penyerahan sertipikat PRONA disaksikan oleh pemerintah desa/kelurahan dituangkan dalam berita acara serah terima sertipikat.

Berdasarkan hasil penelitian, bahwa dalam pelaksanaan PRONA di Kabupaten Pemalang sudah sesuai dengan aturan yang ada, dalam pelaksanaan PRONA lebih mengedepankan masyarakat kecil yang tidak mampu mensertipikatkan tanahnya dengan cara individu. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Kusno³⁵, beliau mengatakan bahwa pelaksanaan PRONA sangat membantu masyarakat miskin, karena dengan adanya pelaksanaan PRONA masyarakat dapat mensertipikatkan tanahnya dengan harga yang relatif murah, sehingga terjangkau oleh masyarakat banyak.

Dalam rangka mencapai tujuan Catur Tertib di Bidang Pertanahan, yang meliputi : Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup yang diusahakan dengan cara pensertipikatan massal bagi masyarakat terutama masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah yaitu PRONA dengan alokasi dana oleh Pemerintah.

Pelaksanaan PPAN dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang yang dilaksanakan pada Tahun Anggaran 2007 ini, dimaksudkan untuk memperoleh jaminan kepastian hukum Hak Atas Tanah berupa sertipikat tanah bagi masyarakat terutama masyarakat golongan ekonomi lemah sampai

³⁵ Kusno, Wawancara Pribadi, Warga desa Rembul Kecamatan Randudongkal, (Pemalang, 9 Mei 2008)

menengah.

Berdasarkan pelaksanaan PPAN dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA di Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang dapat terealisasi sebagai berikut :³⁶

1. Realisasi Keuangan

No	Jenis Kegiatan	Target (Rp)	Realisasi (Rp)	%
1.	ADMINISTRASI KEGIATAN			
	- Belanja Barang Operasional	3.560.000	3.560.000	100
	- Belanja Jasa pos dan giro	100.000	0	0
	- Belanja perjalanan lainnya	940.000	0	0
2.	PENYULUHAN DAN PENYEBARAN INFORMASI			
	Pokmasdartibnah	5.000.000	5.000.000	100
3.	PENGADAAN ALAT PENGOLAH DATA			
	Pengadaan Komputer	10.000.000	10.000.000	100
4.	PENGADAAN KENDARAAN BERMOTOR RODA 2			
	Pengadaan Kendaraan Roda 2	15.000.000	15.000.000	100
5.	PEMBUATAN SERIPIKAT TANAH			
	- Belanja Honor Tidak Tetap	5.400.000	5.400.000	100
	- Belanja Barang Operasional lainnya	30.000.000	30.000.000	100
6.	PENYELESAIAN PERKARA PERKARA PERTANAHAN			
	Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan	17.500.000	17.500.000	100
7.	MONITORING DAN EVALUASI			
	Monitoring dan Pengendalian tanah	5.000.000	5.000.000	100

³⁶ Joko Mardijanto, Wawancara Pribadi, Staf Administrasi Kantor Pertanahan KABUPATEN Pemalang, (Pemalang, 7 Mei 2008).

8.	KEGIATAN PENGUMPULAN BAHAN DAN KETERANGAN TAMBAHAN	50.000.000	50.000.000	100
9.	PENETAPAN HAK TANAH DAN PENDAFTARAN TANAH	30.000.000	30.000.000	100
10.	SURVEY, PENGUKURAN, DAN PEMETAAN	14.000.000	14.000.000	100
	JUMLAH	312.500.000	311.460.000	100

Berdasarkan realisasi keuangan tersebut diatas, maka penyerapan dana anggaran sebesar Rp. 311.460.000 (99,67 %) dan sisa anggaran yang tidak dapat terealisasi sebesar Rp. 1.040.000 (0,33 %).

2. Realisasi Fisik Bidang Tanah

No.	Kegiatan /Sub Kegiatan	Target (Bidang)	Realisasi (Bidang)	%
1.	Pembuatan Sertipikat Tanah	1000	1000	100
2.	Kegiatan Pengumpulan Bahan dan Keterangan Tambahan	1000	1000	100
3.	Penetapan Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah	1000	1000	100
4.	Survey, Pengukuran dan Pemetaan	1000	1000	100

Berdasarkan data realisasi fisik bidang tanah tersebut di atas, dari target pembuatan sertipikat tanah yang telah ditetapkan maka realisasi tersebut telah memenuhi target sebesar 1000 sertipikat atau 100 %.

Hasil pelaksanaan sertifikasi tanah melalui PRONA dilaksanakan pada Tahun Anggaran 2007 di Kabupaten Pematang Jaya dapat diketahui bahwa pelaksanaan tersebut telah memenuhi target yang telah ditentukan yaitu sebesar 1000 sertipikat., hal ini dikarenakan faktor-faktor sebagai berikut :

- 1) Adanya penyuluhan yang intensif yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan bantuan aparat desa / kelurahan dengan maksud untuk memberikan informasi dan pengetahuan tentang PRONA dan manfaatnya.

- 2) Adanya keinginan dari masyarakat sendiri untuk mensertipikatkan tanahnya, karena untuk pelaksanaan PRONA ini dibebaskan dari biaya untuk menyertipikatkan tanahnya oleh Kantor Pertanahan.

IV. Hambatan-hambatan dalam Pelaksanaan PRONA

Dalam pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang telah dilakukan upaya atau usaha-usaha agar dalam pelaksanaannya dapat berjalan lancar, namun masih dijumpai adanya beberapa hambatan, meskipun dapat diatasi. Hambatan tersebut antara lain :

- a. Hambatan dari masyarakat / peserta PRONA ³⁷
 1. Tanah tidak dipasang patok, sehingga batas tanahnya tidak jelas, hal ini di atasi dengan pemasangan patok disaksikan tetangga batasnya.
 2. Tidak bisa hadir pada waktu pengukuran bidang tanah, hal ini di atasi dengan diusahakan pengukuran lain waktu segera mungkin.
 3. Pemilik tanah sudah tidak mengetahui asal muasal atau riwayat tanah karena diperoleh melalui jual beli dibawah tangan, hal ini di atasi dengan kerjasama dengan sesepuh desa.
 4. Luas tanah tidak sesuai dengan luas yang tertera pada bukti-bukti kepemilikan Letter C, hal ini di atasi dengan dibuatkan surat pernyataan luas.
- b. Hambatan yang dirasakan Kantor Pertanahan ³⁸
 1. Bukti perolehan yang dimiliki pemohon tidak lengkap, bahkan tidak ada seperti kwitansi, dll.
 2. Kurang cepat melengkapi kekurangan berkasnya, misalnya surat keterangan waris, surat pernyataan menjual dari penjual.
 3. Masih banyak dijumpai surat pajak (SPPT – PBB) induk yang belum di pecah.

Hambatan-hambatan di atas diatasi dengan toleransi batas waktu pengumpulan

³⁷ Agus, Wawancara Pribadi, Sekdes Desa Kramat, (Pemalang, 8 Mei 2008)

³⁸ Agus Susanto, Op.Cit.

persyaratan yang diperpanjang melebihi ketentuan waktu yang telah ditentukan.

Hal ini tidak menyebabkan mundurnya jadwal pelaksanaan sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang.

4. Meskipun sudah dijadwalkan, pada saat pemeriksaan tanah oleh petugas pemohon tidak hadir, kemudian hadir pada hari berikutnya.

Kabupaten Pemalang telah melaksanakan PRONA sejak tahun 1981 sampai dengan tahun 2007 yaitu kira-kira 23 kali dengan jumlah rata-rata pertahun anggaran adalah 200 sertipikat dan untuk tahun anggaran terakhir (2007) adalah sebanyak 1000 sertipikat. Jumlah bidang tanah yang ada di Kabupaten Pemalang sampai dengan tahun 2007 adalah sebanyak 611.025 bidang. Jumlah bidang yang sudah terdaftar / bersertipikat sebanyak 145.807 bidang, yang dilakukan melalui pendaftaran Sporadik sebanyak 140.207 bidang dan yang dilakukan melalui PRONA sebanyak 5.400 bidang.

V. Tingkat Kesadaran Hukum dan Minat Masyarakat dalam Pelaksanaan Pembaruan Agraria Nasional dengan program Sertipikasi Tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang

Kesadaran hukum merupakan konsep abstrak dari diri manusia tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang sepatutnya. Dengan kata lain untuk mencapai sebuah keserasian antara ketertiban dan keserasian maka harus ada kesadaran untuk bertindak sesuai dengan aturan dan ketentuan yang dianggap benar menurut aturan Negara (hukum).

Kesadaran hukum bukanlah semata-mata sesuatu yang tumbuh secara spontan dalam hati sanubari masyarakat. Harus diakui bahwa peraturan hukum yang dikomunikasikan kepada masyarakat merupakan langkah awal dalam menumbuhkan kesadaran hukum.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa bagi masyarakat Kabupaten Pemalang, belum adanya penyelenggaraan sertipikasi tanah dalam kehidupan sehari-hari tidak menjadi suatu masalah. Dalam keseharian, warga mengetahui dengan baik tanah yang dimiliki sesama warga lainnya, yang pada umumnya merupakan tanah hak milik adat.

Ada beberapa indikator yang dapat dipergunakan untuk mengukur tingkat kesadaran hukum masyarakat dalam pelaksanaan sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang. Indikator yang dipakai untuk mengukur kesadaran hukum masyarakat, antara lain adalah :

1. Pengetahuan tentang kewajiban mendaftarkan tanah
 2. Persepsi masyarakat tentang kepemilikan tanah
 3. Keinginan responden untuk menyertipikatkan tanah
-
1. Pengetahuan tentang kewajiban mendaftarkan tanah dan persepsi masyarakat tentang kepemilikan tanah

Tabel berikut ini menyajikan gambaran responden mengenai pengetahuan masyarakat tentang kewajiban mendaftarkan tanah.

Tabel 11

Pengetahuan tentang Kewajiban Mendaftarkan Tanah

No	Kategori	Jumlah	Persentase
1.	Tidak Mengerti	6	15 %
2.	Kurang Mengerti	4	10 %
3.	Mengerti	28	65 %

4.	Sangat mengerti	2	10%
	Jumlah	40	100 %

Sumber : Data Primer hasil penyebaran kuesioner kepada Responden Tahun 2008

Dari hasil penyebaran kuesioner seperti tersebut di atas di dapatkan bahwa sebagian besar responden (75 %) menyadari dan mengerti tentang kewajiban untuk mendaftarkan tanah yang mereka miliki dan hanya 25 % yang tidak mengetahui dan kurang mengetahui tentang adanya kewajiban pendaftaran tanah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sebagian besar masyarakat mengetahui tentang kewajiban mendaftarkan tanah.

Secara umum, masyarakat mengetahui adanya kewajiban untuk mendaftarkan tanah yang dimilikinya. Namun, kenyataannya pengetahuan mereka tentang adanya kewajiban pendaftaran tanah tersebut tidak menjadikan mereka mau melaksanakan pendaftaran hak atas tanah yang dimilikinya. Padahal menurut Pasal 19 UUPA dinyatakan bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan kewajiban bersama antara Pemerintah dengan pemegang hak atas tanah.

Kewajiban untuk mendaftarkan tanahnya, informasinya diperoleh melalui berbagai pihak, sebagaimana terlihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 12

Jenis Media penyampaian Informasi Pendaftaran Tanah

No	Jenis Media	Jumlah	Persentase
1.	Media Massa	4	10 %
2.	Undang-undang	1	2,5 %
3.	Penyuluhan	20	50 %
4.	Aparat Kelurahan	15	37,5 %
	Jumlah	40	100 %

Sumber : Data Primer hasil penyebaran kuesioner kepada Responden Tahun 2008

Dari tabel di atas, mayoritas responden mendapatkan informasi tentang

pendaftaran tanah melalui media massa sebanyak 10 %, Undang-undang 2,5 % dan penyuluhan 50 % serta dari aparat kelurahan sebanyak 37,5 %.

Masyarakat menyadari bahwa kepemilikan sertipikat adalah penting sebagai bukti kepemilikan tanah. Namun, kepemilikan sertipikat tersebut, dianggap perlu hanya pada saat tanah diperjualbelikan atau dipindah tangankan kepada pihak di luar garis keluarga atau pihak luar daerah setempat.

Dengan demikian seseorang tahu akan tujuan pendaftaran tanah, tidak melihat adanya manfaat yang kurang lebih seimbang dengan pelaksanaannya untuk memperoleh sertipikat tanah. Bagi seseorang yang tidak mempunyai kepentingan mendesak yang mengharuskannya untuk mendaftarkan tanah dan tahu bahwa walaupun tanahnya tidak didaftarkan tidak ada sanksinya, ditambah lagi dengan adanya biaya pendaftaran tanah yang relatif mahal maka akan cenderung untuk tidak melakukan pendaftaran tanah.

Pemahaman tentang pentingnya sertipikat sebagai bukti yang sah dan kuat menurut hukum agraria di Indonesia pada masyarakat Kabupaten Pematang Jaya dapat dikatakan sangat rendah. Merujuk pendapat Kutchinsky, masyarakat Kabupaten Pematang Jaya memiliki kesadaran hukum yang rendah karena pengetahuannya tentang hukum tidak sesuai dengan tindak dan perilakunya.

Mereka tidak memahami bahwa dengan adanya sertipikat maka hak dan kewajiban mereka sebagai pemilik tanah secara hukum dilindungi oleh Negara. Sebagai bukti kepemilikan tanah persepsi mereka bersandar kepada akta jual beli dan girik. Mereka mempunyai persepsi bahwa selama tanah tersebut secara fisik berada dalam penguasaan mereka, baik ditinggali, diwariskan atau dipergunakan oleh orang lain dengan sepengetahuan mereka, maka mereka memiliki hak penuh atas tanah tersebut. Persepsi inilah yang membuat masyarakat tidak termotivasi untuk menyertipikatkan tanahnya. Anggapan semacam ini dijumpai pada seluruh responden.

2. Keinginan Responden untuk menyertipikatkan tanahnya

Hasil wawancara dengan responden tentang keinginan mereka untuk melakukan

penyertipikatan tanahnya menjelaskan bahwa : semua responden yaitu sebanyak 40 orang atau 100 % mengaku berkeinginan untuk melakukan pendaftaran tanah dan menyatakan keinginannya untuk mendapatkan sertipikat tanah. Alasan yang menjadikan semua responden yang berkeinginan tetapi belum memiliki sertipikat tanah hingga saat ini alasannya adalah tentang biaya untuk menyertipikatkan tanah yang terlalu mahal. Sehingga masyarakat menunggu adanya program sertifikasi tanah dengan biaya murah (PRONA).

Kesadaran hukum dipersepsikan sebagai bentuk perilaku masyarakat terhadap aturan hukum, semakin tinggi tingkat kesadaran hukum masyarakat semakin baik pengetahuan mereka terhadap aturan hukum yang berlaku beserta isinya. Dari penelitian terdapat faktor yang mempengaruhi tingkat kesadaran hukum masyarakat yaitu :

a. Faktor pendidikan.

Pengetahuan yang baik berkorelasi dengan tingkat pendidikan yang diperoleh. Orang dengan pendidikan tinggi relatif dapat memperoleh pengetahuan lebih baik. Tingkat pendidikan responden yang mayoritas (90 %) berpendidikan dasar sebagaimana terlihat pada tabel 6 diperkirakan menjadi salah satu faktor yang berperan dalam rendahnya inisiatif responden untuk mendaftarkan tanahnya. Dengan latar belakang pendidikan yang rendah, tidak terdapat inisiatif dalam diri mereka untuk mencari pengetahuan tentang tata cara menyertipikatkan tanah, terlebih lagi memahami nilai penting atau urgensi pendaftaran tanah dan kepemilikan sertipikat tanah. Menurut tesis kesadaran hukum Kutschinsky responden baru memiliki pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum (law awareness), yang belum terwujud dalam perilaku hukum. Hasil kuesioner dan wawancara terhadap responden menggambarkan bahwa mereka tidak pernah mendapatkan pengetahuan yang memadai tentang aturan pendaftaran tanah maupun isi aturan tersebut. Latar belakang pendidikan mereka tidak membuat mereka terdorong untuk mencari tahu aturan tersebut. Dengan demikian mereka cenderung bersikap pasif terhadap adanya aturan pendaftaran tanah yang sebenarnya melindungi hak kepemilikan mereka.

b. Faktor penghasilan (ekonomi)

Sebanyak 67,5 % responden memiliki penghasilan kurang dari 1 juta rupiah dan 32,5 % responden berpenghasilan antara 1 juta hingga lebih dari 1,5 juta rupiah sebagaimana terlihat pada tabel 8. Dengan tanggungan anggota keluarga sebanyak 2-3 orang per responden, jumlah tersebut secara kalkulatif merupakan penghasilan minimal untuk kebutuhan hidup dasar keluarga di Kabupaten Pemalang. Jumlah penghasilan yang tidak mencukupi kebutuhan hidup akan memperkecil kemungkinan masyarakat dalam membiayai pendaftaran tanah mereka.

Biaya pendaftaran tanah di kantor pertanahan Kabupaten Pemalang adalah sekitar 1 juta rupiah. Biaya pendaftaran tanah ini akan semakin besar sesuai dengan luasan tanah yang dimiliki. Pada golongan penghasilan tersebut (kurang dari 1 juta rupiah) pengeluaran untuk kebutuhan hidup dapat dipastikan lebih diprioritaskan dibandingkan dengan pembuatan sertipikat.

Kendala yang tidak kalah penting dan berhubungan dengan kesadaran hukum adalah ketersediaan informasi yang mencukupi tentang aturan pendaftaran tanah. Penyediaan pusat informasi pertanahan semestinya dapat menjadi sarana yang tepat dalam mendorong masyarakat dalam mendaftarkan tanahnya. Pemberian informasi mengenai aturan hukum pertanahan dan isinya dapat mengatasi kendala tidak adanya pengetahuan masyarakat tentang peraturan hukum pertanahan yang berlaku. Tata cara pendaftaran tanah beserta prosedur teknisnya yang benar dapat menghilangkan persepsi buruk masyarakat.

Minat masyarakat dalam menyertipikatkan tanahnya dapat dilihat dari informasi yang didapat oleh masyarakat tersebut. Informasi yang dibutuhkan sebagai dasar pembuat keputusan mengharuskan adanya suatu penghitungan berkenaan dengan tindakan yang akan dilakukan, hasil yang akan dicapai dan kemungkinan-kemungkinan bahwa hasil yang akan dicapai akan terjadi. Disamping itu, pengambilan keputusan harus pula dilandasi dengan ditetapkannya nilai tertentu pada setiap tindakan dan hasila yang akan dicapai.

Dalam hal ini, perlu terlebih dahulu ditentukan tujuan, preferensi dan imbalan apabila sesuatu terjadi atau tidak terjadi. Aturan tentang keputusan dibedakan antara dimilikinya informasi yang sempurna dan tidak sempurna, oleh karena tidak mungkin bagi seseorang untuk mempunyai informasi yang sempurna, maka pengambilan keputusan itu pada umumnya didasari dengan adanya suatu resiko.

Tabel berikut ini menyajikan gambaran responden mengenai alasan mendaftarkan tanahnya.

Tabel 13
Alasan Mendaftarkan Tanahnya

Alasan	Jumlah	Persentase
Sebagai alat bukti	2	5 %
Untuk jaminan hutang	10	25 %
Ikut-ikutan karena ada program gratis	28	70 %
Jumlah	40	100 %

Sumber : Data Primer hasil penyebaran kuesioner kepada Responden Tahun 2008

Dari hasil kuesioner pada tabel di atas diketahui bahwa mayoritas masyarakat mendaftarkan tanahnya karena adanya program dari Pemerintah yang memberikan keringanan biaya yaitu sebanyak 28 orang atau 70 %, sebanyak 10 orang atau 25 % beralasan untuk jaminan utang dan sebanyak 2 orang atau 5 % beralasan sebagai alat bukti. Hal ini dapat dimengerti dengan melihat mayoritas masyarakat yang berpenghasilan kurang dari 1 juta rupiah sebanyak 67,5 % yang membuat mereka beralasan untuk mendaftarkan tanahnya menunggu sampai diadakannya program dari Pemerintah yang akan memberikan keringanan biaya.

Sehingga berdasarkan hasil penelitian di lapangan dapat diketahui bahwa minat masyarakat dalam melaksanakan sertipikasi tanah dipengaruhi oleh faktor ekonomi yaitu mahal biaya untuk menyertipikatkan tanah miliknya sehingga masyarakat memilih untuk bersikap menunggu adanya pelaksanaan program Pemerintah tentang pendaftaran tanah secara sistematis melalui PRONA untuk menyertipikatkan tanahnya.

BAB V

PENUTUP

I. Kesimpulan

1. Pelaksanaan PPAN dengan program sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang dilaksanakan melalui tahapan penetapan lokasi, penyuluhan, pengukuran dan pemetaan, pengumpulan data yuridis, pengumuman, penetapan hak, pembukuan hak, penerbitan sertipikat, dan penyerahan sertipikat.

Pelaksanaan sertipikasi tanah melalui PRONA dilaksanakan pada Tahun Anggaran 2007 di Kabupaten Pemalang telah memenuhi target yang telah ditentukan yaitu sebesar 1000 sertipikat., hal ini dikarenakan faktor-faktor sebagai berikut :

- a) Adanya penyuluhan yang intensif yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan bantuan aparat desa / kelurahan dengan maksud untuk memberikan informasi dan pengetahuan tentang PRONA dan manfaatnya.
 - b) Adanya keinginan dari masyarakat sendiri untuk mensertipikatkan tanahnya, karena untuk pelaksanaan PRONA ini dibebaskan dari biaya untuk menyertipikatkan tanahnya oleh Kantor Pertanahan.
2. Hambatan-hambatan yang timbul dalam pelaksanaan program sertipikasi tanah melalui PRONA di Kabupaten Pemalang antara lain :
- a. Pemohon kurang cepat melengkapi kekurangan berkas permohonan.
 - b. Pemohon tidak bisa hadir pada waktu pengukuran bidang tanah, hal ini di atasi dengan diusahakan pengukuran lain waktu segera mungkin.
 - c. Pemilik tanah sudah tidak mengetahui asal muasal atau riwayat tanah karena diperoleh melalui jual beli dibawah tangan, hal ini di atasi dengan kerjasama dengan sesepuh desa.
 - d. Luas tanah tidak sesuai dengan luas yang tertera pada bukti-bukti kepemilikan Letter C, hal ini di atasi dengan dibuatkan surat pernyataan luas.
3. Kesadaran hukum yang dimiliki masyarakat Kabupaten Pemalang rendah, walaupun masyarakat mengetahui adanya kewajiban untuk mendaftarkan tanah yang dimilikinya. Namun, kenyataannya pengetahuan mereka tentang adanya kewajiban pendaftaran tanah tersebut tidak menjadikan mereka mau melaksanakan pendaftaran hak atas tanah yang dimilikinya. Hal ini dipengaruhi oleh faktor pendidikan masyarakat yang bersangkutan yang mayoritas berpendidikan dasar dan faktor ekonomi masyarakat yang mayoritas berpenghasilan kurang dari 1 juta rupiah. Minat masyarakat dalam melaksanakan sertipikasi tanah dipengaruhi oleh faktor ekonomi yaitu bahwa biaya untuk menyertipikatkan tanah miliknya mahal, sehingga masyarakat memilih untuk bersikap menunggu adanya pelaksanaan

program Pemerintah tentang pendaftaran tanah secara sistematis melalui PRONA untuk menyertipikatkan tanahnya.

II. Saran

1. Perlu adanya transparansi biaya pelayanan yang harus dikeluarkan oleh masyarakat dan jangka waktu penyelesaian dalam penyertipikatan tanah, sehingga menumbuhkan minat masyarakat untuk melaksanakan pendaftaran tanah.
2. Untuk lebih memantapkan keberhasilan pelaksanaan PPAN dengan program sertifikasi tanah secara massal yang ditujukan bagi golongan ekonomi lemah sampai menengah, agar tetap diadakan penyuluhan-penyuluhan tentang akses tanah bagi masyarakat sehingga sertifikat tanah yang telah dimiliki masyarakat dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku - Buku

- A.P. Perlindungan, 1994, Pendaftaran Tanah di Indonesia, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Bachtiar Effendi, 1983, Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya, Alumni, Bandung.
- Bambang Sunggono, 2002, Metodologi Penelitian Hukum, Rajawali Pers, Jakarta.
- Boedi Harsono, 1999, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang -undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta.
- Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, 1985, Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agraria, Ghalia Indonesia, Jakarta.

- Eddy Ruchiyat, 1993, Sistem Pendaftaran Tanah Sesudah dan Sebelum Berlakunya UPPA, Arani, Bandung.
- Febri Hirnawan, 1998, Kesadaran Hukum Lingkungan dalam Pembangunan, dalam : Kusdiwirarti Setiono, Johan S, Masjur, Anna Alisyahbana (Ed) Manusia Kesehatan dan Lingkungan, Alumni, Bandung.
- H.B. Sutopo, 1988, Metodologi Penelitian Kualitatif Bagian II, UNS Press, Surakarta
- Hasan Wargakusumah, 1995, Hukum Agraria I, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Joyo Winoto, 2007, Reforma Agraria dan Keadilan Sosial, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta.
- Marzuki, 1978, Metodologi Riset Dan Aplikasinya Di Dalam Riset Pemasaran, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Notonegoro, 1974, Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia, CV. Pancuran Tujuh, Jakarta.
- Ronny Hanitijo Soemitro, 1983, Metodologi Penelitian Hukum, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Unissula, Semarang.
- , 1990, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- S. Candra, 2005, Sertipikat Kepemilikan Hak atas Tanah, Grasindo, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1982, Kesadaran Hukum dan Perubahan Hukum, Rajawali, Jakarta.
- , 1994, Pengertian Penelitian Hukum, UI, Jakarta
- , Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grasindo, Jakarta
- Sutrisno Hadi, 1973, Metodologi Research, Yayasan penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta.
- Winarno Surachmad, 1982, Pengantar Penelitian Dasar Metode Teknik, Tarsito, Bandung.

Majalah

- Esmi Warassih, 1983, Pembinaan Kesadaran Hukum, Majalah Masalah-masalah Hukum Nomor 5 Tahun XIII (Undip, Semarang), Semarang
- Joyo Winoto, “Reforma Agraria” Tanah Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan Rakyat, Makalah Seminar Nasional, Penguatan Hak Kepada Rakyat Dalam Reforma Agraria Melalui Persamaan Hak Memperoleh Hak Atas Tanah, (Magister Kenotariatan Undip, Kanwil BPN Propinsi Jateng, KAPTI & IMMK, Semarang, 15 Mei 2008).

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 100/1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, yang berlaku mulai tanggal 15 Agustus 1981

Undang-Undang nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 3 tahun 1997
tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pelaksanaan Pemerintah nomor 24 tahun
1997 tentang Pendaftaran Tanah

Ketetapan MPR Nomor IX Tahun 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya
Alam