

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadaster*, dalam bahasa Belanda disebut *Kadaster*. *Cadaster* merupakan suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah.¹ Pelaksanaannya diatur pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Kemudian diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah yang kemudian diperbaharui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, tercantum dalam Pasal 1 angka (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, sebagai berikut:

“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

¹ Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas tanah*, Jakarta, Kencana, hlm.12

daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti hak dan kepemilikan atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Sedangkan Pendaftaran Tanah menurut Boedi Harsono adalah sebagai berikut:

“Suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara / Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu, yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya, dan pemeliharannya”.²

2. Asas-asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran Tanah menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dilaksanakan berdasarkan asas-asas:

a) Asas Sederhana

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

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksananya, Jilid 1 – Hukum Tanah Nasional*, Jakarta-Djambatan 2003, hal 72.

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

b) Asas Aman

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

c) 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 dijangkau oleh para pihak yang memerlukan.

d) Asas Mutakhir

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

e) Asas Terbuka

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

3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan dari pendaftaran tanah diuraikan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

- (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 pemilik hak yang bersangkutan dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah tersebut.
- (2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- (3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Kegiatan pendaftaran tanah dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu:

1. Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya

Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya adalah kegiatan yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali meliputi:

- a. Pengumpulan dan Pengolahan data fisik

Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan. Kegiatan pengukuran dan pemetaan antara lain:

- 1) Pembuatan peta dasar pendaftaran
 - 2) Penetapan batas bidang tanah
 - 3) Pengukuran dan pemetaan bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
 - 4) Pembuatan daftar tanah
 - 5) Pembuatan surat ukur
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya meliputi:
- 1) Pembuktian hak baru
 - 2) Pembuktian hak lama
 - 3) Pembukuan hak
 - 4) Penertiban sertipikat
 - 5) Penyajian data fisik dan yuridis
 - 6) Penyimpanan daftar umum dan dokumen

2. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar.

Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan data fisik dan data yuridis kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah dibagi menjadi:

- a. Pendaftaran pemeliharaan dan pembebanan hak, yakni:
 - 1) Pemindahan hak
 - 2) Pemindahan hak dengan lelang
 - 3) Peralihan hak karena pewarisan
 - 4) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi
 - 5) Pembebanan hak
 - 6) Penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah meliputi:
 - 1) Perpanjangan jangka waktu hak atas tanah
 - 2) Pemecahan dan pemisahan serta penggabungan bidang tanah
 - 3) Hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun
 - 4) Peralihan dan hapusnya hak tanggungan
 - 5) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan
 - 6) Perubahan nama atau balik nama³

³ Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas tanah*, Jakarta, Kencana hlm 159

4. Sistem Publikasi Dalam Pendaftaran Tanah

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memberikan jaminan kepastian hukum (*recht cadastre*), kepada para pemegang hak atas tanah diberikan surat tanda bukti hak yang disebut dengan sertipikat hak atas tanah. Dengan sertipikat tersebut, pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan, bahwa dialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Data tanah yang tersimpan di Kantor Pertanahan bersifat “terbuka untuk umum” yang membutuhkan informasi yang akan melakukan perbuatan hukum terhadap tanah tersebut sehingga mereka dapat dengan mudah untuk memperoleh keterangan yang diperlukannya agar perbuatan hukum yang akan dilakukan terhadap tanah tersebut.

Menurut Adrian Sutedi ada 2 sistem publikasi yang disebut dengan sistem positif dan sistem negatif:⁴

- a. Sistem Positif adalah segala yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah dan surat-surat tanda bukti hak yang dikeluarkan adalah merupakan suatu hal yang bersifat mutlak dan merupakan alat bukti yang mutlak.
- b. Sistem Negatif adalah Surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Berarti, keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, selama dan

⁴ Adrian Sutedi, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Cipta Jaya, 2005), hlm. 71.

sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.

5. Prosedur Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali

a. Prosedur pendaftaran tanah secara sistematis

- 1) Pemerintah daerah tingkat I bersama Badan Pertanahan Nasional menunjuk desa yang akan didaftar.
- 2) Mengadakan penyuluhan tentang pentingnya pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi.
- 3) Mengumpulkan data tanah yaitu data fisik (letak, batas, luas dan ada tidaknya bangunan diatas tanah) dan data yuridis (status hak, pemilik, beban).
- 4) Melakukan pengukuran yang hasilnya adalah peta pendaftaran tanah.
- 5) Mengadakan pengumuman atas peta pendaftaran selama satu bulan di kantor pertanahan yang maksudnya adalah untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan atas hasil pengukuran tersebut.
- 6) Jika tidak ada yang keberatan dari pihak manapun maka tanah akan disahkan sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 28 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan diproses di Kantor Pertanahan.

b. Prosedur pendaftaran tanah secara sporadik

- 1) Pemilik tanah mengajukan permohonan tertulis kepada kantor pertanahan yang disertai dengan syarat-syarat.
- 2) Setelah permohonan diterima oleh kantor pertanahan, kemudian diteliti kelengkapan dari syarat-syarat tersebut.
- 3) Apabila syarat-syarat sudah lengkap maka dilanjutkan dengan mengadakan pengumuman tentang data fisik dan data yuridis selama dua bulan.
- 4) Apabila selama pengumuman berlangsung tidak ada keberatan dari pihak manapun maka dilakukan pengukuran dengan menentukan batas-batas tanah yang tidak hanya melibatkan pemilik tanah tetapi juga para tetangga yang berdekatan dengan tanah tersebut untuk dimintai persetujuannya sehubungan dengan penentuan batas-batas tanah.
- 5) Dari pengukuran menghasilkan gambar situasi yang dibuat rangkap kemudian dibuat buku tanah yang berisi data tanah, kemudian disalin, diberi nama untuk kemudian dijilid lalu diberi sampul dan menjadi sertipikat yang diberikan pada pemilik tanah.⁵

⁵ http://eprints.undip.ac.id/16720/1/Bayu_Sugara.pdf , diakses pada tanggal 8 Maret 2018, pukul 13.00 WIB

6. Obyek Pendaftaran Tanah

Menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, obyek pendaftaran tanah meliputi :

1. Bidang-bidang tanah yang memiliki dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai
2. Tanah Hak Pengelolaan
3. Tanah Wakaf
4. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun
5. Hak Tanggungan
6. Tanah Negara

7. Pengertian Sertipikat

Pendaftaran tanah guna memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, telah ditegaskan bahwa sertipikat merupakan alat bukti yang kuat.

a. Pengertian Sertipikat

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah, suatu pengakuan dan penegasan dari negara terhadap penguasaan tanah secara perorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya ditulis di dalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran dan batas-batas bidang tanah tersebut. Pengertian “sertipikat” adalah salinan buku tanah dan surat ukur yang telah dijilid menjadi satu bersama-sama

dengan suatu kertas bersampul yang telah ditetapkan dengan peraturan menteri”⁶

- b. Bagian sertipikat meliputi surat ukur dan buku tanah, yakni:
 - 1) Surat ukur yaitu dokumen yang memuat data fisik atas tanah yang meliputi letak tanah, luas tanah, lebar tanah, panjang tanah, bentuk tanah, batas-batas dan keadaan suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian.
 - 2) Buku tanah yaitu dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data fisik dan data yuridis yang meliputi keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebani suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya.
- c. Daya Pembuktian Sertipikat
 - 1) Daya pembuktian mutlak artinya data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur itulah yang merupakan surat tanda bukti hak yang mutlak, berdasarkan data yang disajikan dan diikuti dengan pendaftaran mendapat perlindungan hukum yang mutlak walaupun dikemudian hari ternyata keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya tidak benar.
 - 2) Daya pembuktian yang kuat artinya keterangan-keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus

⁶ K. Wantjik Saleh, 1984, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm 64.

diterima sebagai keterangan yang benar selama tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya.

d. Fungsi Sertipikat⁷

1) Alat bukti hak kepemilikan tanah

Sertipikat dimaksudkan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya kepada pihak ketiga. Hal ini sesuai dengan asas publisitas terbuka untuk umum, maksudnya setelah sertipikat terbit atas nama pembeli setiap orang dengan mudah memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat, sehingga jika ada yang mengklaim dan membuktikan hal tersebut maka data tersebut dimungkinkan untuk dilakukan perubahan. Oleh karena itu sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA.

2) Sebagai alat bukti yang kuat

Sertipikat merupakan tanda bukti yang kuat, dalam bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar. Sudah barang tentu data fisik maupun data yuridis yang tercantum dalam sertipikat harus sesuai dengan data yang tercantum dalam buku tanah dan surat ukur yang bersangkutan, karena data itu diambil dari buku tanah dan surat ukur tersebut.

⁷ http://eprints.undip.ac.id/16720/1/Bayu_Sugara.pdf , diakses pada tanggal 8 Maret 2018, pukul 13.00 WIB

Seseorang tidak menuntut tanah yang sudah bersertipikat atas nama orang atau badan hukum jika selama 5 tahun sejak diterbitkannya sertipikat dan tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan atau tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan sedangkan tanah tersebut diperoleh dengan itikad baik dan secara fisik nyata menguasainya. Selama belum dibuktikan sebaliknya, data fisik dan yuridis yang dicantumkan dalam sertipikat harus diterima sebagai data yang benar baik dalam perbuatan hukum sehari-hari maupun sesuai dalam sengketa di Pengadilan, sepanjang data tersebut sesuai dengan apa yang tercantum dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Dengan demikian jelas sertipikat merupakan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan. Kepemilikan sertipikat tanah diperoleh melalui proses pendaftaran haknya kepada Kantor Pertanahan, karena dengan didaftarkannya tanah, maka akan diketahui status tanah tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, merupakan jalan untuk mengurangi adanya sengketa-sengketa tanah adalah dengan melakukan pendaftaran tanah, sebagaimana dalam kenyataan bahwa pendaftaran tanah telah dirasakan oleh masyarakat akan manfaat dan kepastian hukum serta kepastian hak atas tanahnya. Kenyataan dalam prakteknya bahwa bahan pendaftaran tanah sebagai tugas dari keagrariaan (terutama bidang pendaftaran hak-hak atas tanah) merupakan tugas yang memerlukan ketekunan, ketelitian dalam pelaksanaannya, hal ini sudah terbukti dengan

banyaknya sertipikat yang telah diselesaikan dalam kenyataannya masih saja dijumpai adanya sengketa-sengketa bahwa pemilikan hak itu dinyatakan tidak benar oleh penggugat.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional Keputusan Presiden Nomor 121/P/2014 tentang Pembentukan Kementerian dan Pengangkatan Menteri Kabinet Kerja Periode Tahun 2014 – 2019. Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (KATR/BPN) ditugaskan untuk melaksanakan urusan pemerintahan dibidang pertanahan bertanggungjawab kepada Kementerian Koordinator Bidang Ekonomi.

Prinsip utama pendaftaran hak atas tanah adalah untuk memfasilitasi jaminan keamanan atas pemilikan tanah dan pemindahan haknya. Selain itu, pendaftaran tanah dibuat untuk menemukan apakah ada hak-hak pihak ketiga. Pokok gagasan dalam sistem pendaftaran adalah mencatat hak-hak atas tanah, kemudian menggantikan bukti kepemilikan atas pemberian hak atas tanahnya. Prinsip pendaftaran tanah harus mencerminkan suatu ketelitian mengenai kepemilikan dari tanah dan hak-hak pihak ketiga yang mempengaruhinya. Prinsip jaminan pendaftaran adalah status hak memberikan jaminan dari ketelitian suatu daftar, bahkan seharusnya memberikan ganti kerugian kepada siapapun yang menderita kerugian.

Pendaftaran tanah merupakan persyaratan dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertipikat tanah, sebagai instrumen untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrumen pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pendaftaran hak-hak atas tanah merupakan jaminan dari Negara, dan merupakan suatu instrumen penting untuk perlindungan pemilik tanah. Pendaftaran tanah bersifat *rechtkadaster* yang meliputi kegiatan: pengukuran pemetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak tersebut, pemberian sertipikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.⁸

Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik

⁸ J.B. Daliyo dan kawan-kawan, *Hukum Agraria I*, Cetakan 5, (Jakarta: Prehallindo:2001), hlm 80.

Indonesia. Dalam hal suatu desa/kelurahan yang belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis maka pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sporadik.

Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan oleh Kepala Badan Pertanahan Kabupaten/Kota. Pendaftaran tanah secara sporadik dilakukan atas permintaan pihak yang berkepentingan.⁹

Pendaftaran tanah secara sistematis diutamakan, karena melalui cara ini akan dipercepat perolehan data mengenai bidang-bidang tanah yang akan didaftar daripada melalui pendaftaran tanah secara sporadik. Disamping pendaftaran tanah secara sistematis, pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan pelaksanaannya, karena dalam kenyataannya akan bertambah banyak permintaan untuk mendaftar secara individual dan massal yang diperlukan dalam pelaksanaan pembangunan, yang akan makin meningkat kegiatannya.

Sistem pendaftaran yang dipergunakan dalam Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*). Hal tersebut jelas terlihat dengan adanya buku

⁹ Urip Santoso, 2015, *Perolehan Hak Atas Tanah*, Surabaya, Kencana, hlm 158

tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang di daftar.¹⁰

B. PRONA (Program Operasi Nasional Agraria)

1. Pengertian PRONA

PRONA adalah singkatan dari Program Operasi Nasional Agraria. PRONA merupakan salah satu bentuk kegiatan legalisasi asset yang pada hakekatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi adjudikasi. Dimana kegiatan tersebut mencakup pengumpulan dan pemeriksaan data, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertipikat yang merupakan tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara sporadik. Dalam pengertian menurut A.P Parlindungan PRONA adalah semua kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah di bidang pertanahan dengan suatu subsidi di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa pensertipikatan tanah secara massal dalam rangka membantu masyarakat golongan ekonomi lemah.¹¹

PRONA sebenarnya telah dimulai sejak tahun 1981 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Berdasarkan keputusan tersebut, penyelenggara PRONA bertugas memproses pensertipikatan tanah secara masal sebagai perwujudan program Catur Tertib di Bidang Pertanahan. Dalam

¹⁰ Boedi Harsono, *Ibid*, hlm 480.

¹¹ AP.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 1990, hlm 38

perjalanannya sampai dengan Pemerintahan Kabinet Kerja saat ini dibawah Kementerian ATR/BPN, maka PRONA bertransformasi menjadi istilah Program Nasional Agraria berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015.

Dimana PRONA merupakan salah satu Program Strategis Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kegiatan PRONA pada prinsipnya merupakan kegiatan Pendaftaran Tanah pertama kali. PRONA dilaksanakan secara terpadu bagi segenap lapisan masyarakat dan menyelesaikan secara tuntas terhadap sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis serta menuju desa lengkap sebagai intregasi tata ruang dan pertanahan guna mewujudkan tanah untuk ruang hidup yang memakmurkan dan mententramkan. Tujuan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

PRONA merupakan salah satu wujud upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, biaya pengelolaan penyelenggaraan PRONA dibebankan dalam APBN pada alokasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan biaya-biaya yang berkaitan dengan alas hak / alat bukti perolehan/penguasaan tanah, patok batas, materai dan BPHTB / PPh menjadi tanggung jawab peserta PRONA.

2. Subyek / Peserta PRONA

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

1) Perorangan (individu)

Perorangan (individu) yang dapat menjadi peserta PRONA adalah Warga Negara Indonesia.

2) Lintas Sektoral

Peserta PRONA dalam sertifikasi lintas sektoral adalah masyarakat yang kriterianya diusulkan oleh Kementerian/ Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

3) Nazhir

Nazhir tanah wakaf baik perorangan, organisasi dan Badan Hukum

4) Badan Hukum

Badan Hukum yang dapat menjadi peserta PRONA adalah badan hukum/ lembaga yang bergerak di bidang sosial dan keagamaan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963.¹²

Peserta (Subyek) Prona mempunyai suatu kewajiban yang harus dipenuhi oleh peserta Prona, antara lain :

1. Menyediakan/menyiapkan kelengkapan berkas yang berkaitan dengan alas hak/alat bukti perolehan/penguasaan tanah yang akan dijadikan dasar pendaftaran tanah sesuai ketentuan yang berlaku;

¹² Petunjuk Teknis Kegiatan Prona Tahun 2013 Kantor Pertanahan Kabupaten Klaten

2. Materai sesuai dengan kebutuhan;
3. Menyelesaikan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Bukti Setor Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan (PPH) sesuai ketentuan yang berlaku;
4. Memasang patok tanda batas.

Syarat berkas permohonan yang harus dilampirkan oleh peserta PRONA, antara lain:

a. Tanah Negara

Akan diproses melalui Pemberian Hak Atas Tanah, syarat-syarat yang harus dilampirkan:

- 1) Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya di atas materai cukup;
- 2) Surat Kuasa apabila dikuasakan;
- 3) Fotocopy identitas (KTP, KK) pemohon dan kuasanya apabila dikuasakan, yang telah dilegalisir
- 4) Asli Bukti perolehan tanah/Alas Hak
- 5) Asli Surat-surat bukti pelepasan hak
- 6) Foto copy SPPT PBB Tahun berjalan
- 7) penyerahan bukti SSB-BPHTB dan melampirkan bukti SSP/PPH sesuai dengan ketentuan yang berlaku.¹³

b. Tanah Bekas Milik Adat

¹³ <http://seksiskpkantahkotatomohon.blogspot.co.id/2013/11/sejarah-prona-di-indonesia.html>
diakses pada 11 Maret 2018 pukul 21.46 WIB

Akan diproses melalui Penegasan/Pengakuan Hak, syarat-syarat yang harus dilampirkan:

- 1) Formulir permohonan yang sudah diisi dan ditandatangani pemohon atau kuasanya di atas materai cukup;
- 2) Surat Kuasa apabila dikuasakan;
- 3) Fotocopy identitas (KTP, KK) pemohon dan kuasa apabila dikuasakan, yang telah dilegalisir
- 4) Bukti pemilikan tanah/ alas hak milik adat/bekas milik adat;
- 5) Surat Keterangan Warisan dan Pernyataan Pembagian Warisan (jika diperoleh dari Peristiwa Hukum) atau Akta PPAT (jika diperoleh dari proses Perbuatan Hukum)
- 6) Foto copy SPPT-PBB tahun berjalan
- 7) Menyerahkan bukti SSB-BPHTB dan melampirkan bukti SSP/PPH sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

3. Obyek PRONA

Bidang tanah yang dapat ditetapkan menjadi obyek kegiatan PRONA, seluruh atau sebagian bidang tanah didalam satu desa / kelurahan adalah sesuai dengan pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Prona, yaitu:

- a) Tanah bekas tanah milik adat
- b) Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara
- c) Tanah terletak dalam satu hamparan desa / keluarahan

Tanah-tanah tersebut dapat berupa non pertanian, tanah pertanian, tanah perkebunan dan tanah milik badan hukum / lembaga sosial keagamaan. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 pasal 4, sebagai berikut :

- 1) Untuk tanah non pertanian di ibukota kabupaten/kota administratif di Pulau Jawa dan/atau Ibukota Provinsi, dapat menjadi obyek PRONA dengan ketentuan luas tanah paling luas 200 m² (dua ratus meter persegi).
- 2) Untuk tanah pertanian yang dapat menjadi obyek PRONA dengan ketentuan:
 - a. Di pulau Jawa, paling luas 1ha (satu hektar)
 - b. Di luar pulau Jawa paling luas 2ha(dua hektar)
- 3) Untuk tanah perkebunan beserta bangunan atau rumah yang dapat menjadi obyek PRONA dengan ketentuan :
 - a. Dipulau Jawa paling luas 2ha (dua hektar)
 - b. Diluar pulau Jawa paling luas 4ha (empat hektar)
- 4) Luasan tanah milik badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan yang dapat menajdi obyek PRONA paling luas 500m² (lima ratus meter persegi).

Penjelasan sesuai Pasal 4 ayat (3), sebagai berikut :

1. Ibu kota kabupaten/kota di Pulau Jawa yaitu meliputi : Provinsi Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI. Yogyakarta, Jawa Timur

2. Kota Administratif adalah seluruh Wilayah DKI Jakarta
3. Ibu kota Provinsi adalah Ibukota Provinsi di luar Jawa

Dengan ketentuan (sesuai peraturan mengatur sebelumnya) bahwa bidang tanah yang dapat didaftarkan atas nama seseorang atau 1 (satu) peserta dalam kegiatan PRONA paling banyak 2 (dua) bidang.

Dengan berlakunya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya, maka pemerintah telah membuat suatu kebijaksanaan untuk meningkatkan pelayanan bidang pertanahan yaitu pemberian sertifikat secara massal melalui PRONA. Kebijakan ini dimaksudkan agar setiap masyarakat golongan ekonomi lemah dengan memperhatikan aspek keberpihakan dapat memiliki sertifikat hak milik atas tanah dengan biaya yang lebih murah. Program ini diadakan dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah. Pelaksanaan PRONA ini, merupakan usaha dari pemerintah untuk memberikan rangsangan dan partisipasi kepada pemegang hak atas tanah agar mau melakukan sertifikat 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 SDM. Semua menuju tercapainya Catur Tertib Pertanahan yang meliputi :

1. Tertib Hukum Pertanahan

Bertujuan agar setiap tanah mempunyai sertifikat, 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 sertifikat tanah, diharapkan sengketa-sengketa pertanahan dapat dihindari. Menurut Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 ditegaskan ¹⁴, bahwa yang dimaksud dengan tertib hukum pertanahan adalah dengan tertib hukum pertanahan dimaksudkan bahwa setiap bidang tanah penguasaa, pemilikan dan penggunaannya baik oleh pribadi maupun Badan Hukum mempunyai hubungan hukum yang sah ditunjukkan antara lain dengan surat tanda hak atas tanah serta bukti kepemilikan yang sah yakni sertipikat.

2. Tertib Administrasi Pertanahan

Adalah bertujuan untuk peningkatan mutu pelayanan Kantor Pertanahan kepada masyarakat dengan cara yang cepat, mudah dan biaya yang murah bagi permohonan hak atas tanah. Adapun maksud dari cepat, mudah dan biaya murah adalah:

- a) Cepat bahwa pelaksanaannya sudah diprogramkan dan harus selesai tepat pada waktunya, sesuai jadwal waktu yang telah ditetapkan.
- b) Mudah dimana petugas pelaksana aktif di lokasi yang telah ditentukan sehingga pemohon tidak harus datang ke Kantor

¹⁴ Samun Ismaya, *Hukum Administrasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm. 22-24

Pertanahan Kabupaten setempat, maka proses permohonan hak atas tanah itu dapat dilakukan dengan mudah oleh masyarakat.

- c) Murah dimana biaya yang dibebankan kepada pemohon hak atas tanah relatif murah dan dapat dijangkau oleh masyarakat. Dengan adanya Prona yang dilaksanakan dengan biaya yang murah, cepat dan mudah tersebut, diharapkan membawa manfaat bagi masyarakat, khususnya masyarakat golongan ekonomi lemah.

3. Tertib Penggunaan Tanah

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

4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup

Banyak terjadi orang atau badan hukum yang menguasai tanah tanpa berusaha untuk mencegah terjadinya kerusakan. Padahal dalam Pasal 15 Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA) sudah dinyatakan secara tegas bahwa memelihara kesuburan, mencegah kerusakan merupakan kewajiban setiap orang atau badan hukum, instansi, yang mempunyai hubungan dengan tanah itu, serta memperhatikan pihak ekonomi lemah.

Adapun dasar hukum PRONA adalah :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA).
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 Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.
5. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang PRONA

4. Tujuan dan Latar Belakang PRONA

Dalam petunjuk pelaksanaan Prona, dijelaskan tujuan Prona adalah sebagai berikut:

- a) Memberikan rangsangan kepada masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah, untuk bersedia membuat sertifikat atas hak yang dimilikinya tersebut.
- b) Menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan.
- c) Membantu pemerintah dalam hal menciptakan suatu suasana kehidupan masyarakat yang aman dan tenteram.

- d) Menumbuhkan partisipasi masyarakat, khususnya pemilik tanah dalam menciptakan stabilitas politik serta pembangunan di bidang ekonomi.
- e) Memberikan kepastian hukum pada pemegang hak atas tanah.
- f) 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 mensukseskan Prona di seluruh Indonesia, maka pemerintah dianggap benar-benar telah membantu masyarakat. Proses untuk mendapatkan sertipikat tersebut tidak mengalami kesulitan dengan biaya murah.

Diadakannya program pendaftaran tanah oleh pemerintah ini, dimaksudkan agar pemerintah dengan mudah dapat melakukan pengawasan terhadap pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah diharapkan tidak ada lagi, atau berkurangnya sengketa-sengketa tanah, misalnya sengketa status dan sengketa perbatasan. Pada dasarnya Prona merupakan proyek penyertipikatan tanah secara massal yang memperoleh dukungan dana atau subsidi dari pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dibebankan kepada Badan Pertanahan Nasional. Penyertipikatan tanah melalui Prona ini memberikan banyak keuntungan dibanding dengan penyertifikatan yang dilakukan atas keinginan sendiri. Keuntungan tersebut antara lain, adanya subsidi dari pemerintah, sehingga pemohon sertifikat mendapatkan keringanan biaya

dan cepatnya proses penerbitan sertifikat sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan.

Proses penerbitan sertifikat, melalui Prona pada dasarnya sama dengan penerbitan sertifikat atas kehendak sendiri. Perbedaannya jika permohonan sertifikat melalui Prona, pemohon datang ke kantor kepala desa yang mengkoordinir untuk menyerahkan data-data fisik tanahnya sehingga tidak harus datang ke kantor Pertanahan. Sedangkan permohonan sertifikat kehendak sendiri, selain harus datang langsung ke kantor pertanahan, pemohon juga harus membayar biaya yang lebih mahal.

5. Sasaran Pelaksanaan PRONA

- a. Subyek Prona merupakan pemilik tanah perseorangan yang termasuk golongan ekonomi lemah dan masih mampu membayar biaya administrasi.
- b. Obyek pronas merupakan adalah tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 ha, atau tanah non pertanian yang luasnya kurang dari 2000 meter persegi.

C. Tinjauan Umum Badan Pertanahan Nasional (BPN)

1. Sejarah Badan Pertanahan Nasional (BPN)

Badan Pertanahan Nasional dibentuk pada tanggal 19 Juli 1998 Keputusan Presiden RI Nomor 26 tahun 1998. Dahulu badan ini disebut sebagai Kantor Agraria. Perubahan nama ini didasarkan bahwa tanah sudah tidak lagi merupakan masalah agrarian yang selama ini sering

disebut sebagai pertanahan. Tanah telah berkembang menjadi masalah lintas sektoral yang mempunyai dimensi pertanahan dan keamanan.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Kepala (sesuai dengan Perpres No. 63 Tahun 2013) yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BPN dahulu dikenal dengan sebutan Kantor Agraria. BPN diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015.

Pada era 1960 sejak berlakunya Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA) Badan Pertanahan Nasional mengalami beberapa kali pergantian penguasaan dalam hal ini kelembagaan. Tentunya masalah tersebut berpengaruh pada proses pengambilan kebijakan. Ketika dalam naungan kementerian agraria sebuah kebijakan diproses dan ditindaklanjuti dari struktur Pimpinan Pusat sampai pada tingkat Kantah, namun ketika dalam naungan Departemen Dalam Negeri hanya melalui Dirjen Agraria sampai ketingkat Kantah. Disamping itu secara kelembagaan, Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan struktur kelembagaan yang rentan waktunya sangat pendek.¹⁵

Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang Kementerian Agraria dan

¹⁵ Jurnal Repository UMY, <http://repository.umy.ac.id/discover> diakses pada tanggal 13 Maret 2018 pukul 23.30

Tata Ruang (ATR) memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria atau pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara. Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian ATR menyelenggarakan fungsi:

1. Perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum keagrariaan/pertanahan, penataan agraria/pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah, serta penanganan masalah agraria/pertanahan, pemanfaatan ruang dan tanah;
2. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
3. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
4. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
5. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang di daerah;
6. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang terdiri atas:

1. Sekretariat Jenderal;

2. Direktorat Jenderal Tata Ruang;
3. Direktorat Jenderal Infrastruktur Keagrariaan;
4. Direktorat Jenderal Hubungan Hukum Keagrariaan;
5. Direktorat Jenderal Penataan Agraria;
6. Direktorat Jenderal Pengadaan Tanah;
7. Direktorat Jenderal Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah;
8. Direktorat Jenderal Penanganan Masalah Agraria, Pemanfaatan Ruang dan Tanah;
9. Inspektorat Jenderal;
10. Staf Ahli Bidang Landreform dan Hak Masyarakat atas Tanah;
11. Staf Ahli Bidang Masyarakat Adat dan Kemasyarakatan; dan
12. Staf Ahli Bidang Ekonomi Pertanahan.

Sedangkan sesuai Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugasnya, BPN menyelenggarakan fungsi:

1. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
2. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
3. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat:

4. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
5. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
6. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
7. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
8. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
9. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
10. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
11. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Adapun beberapa Agenda Kebijakan BPN RI adalah sebagai berikut:

1. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional
2. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran, 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
5. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis

6. Membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional (SIMTANAS) dan sistem pengamanan dokumen pertanahan diseluruh Indonesia.
7. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat
8. Membangun data base pemilikan dan penguasaan tanah skala besar
9. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan Pertanahan yang telah ditetapkan
10. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional
11. Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan Pertanahan.

Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota.¹⁶

¹⁶ <http://www.bpn.go.id/TENTANG-KAMI/Sekilas-ATR-BPN> diakses pada tanggal 12 Maret 2018 pukul 13.57 WIB.

