

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Bumi, air dan ruang angkasa, serta segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah merupakan karunia yang diberikan Tuhan kepada umat manusia. Tanah merupakan penunjang kesejahteraan dan kemakmuran diseluruh masyarakat Indonesia, karena tanah mempunyai peran yang besar baik dalam sektor industri maupun sektor pertanian. Oleh karena itu manusia berkewajiban untuk mempergunakan dan memeliharanya guna mencapai kemakmuran seluruh hidupnya.

Hubungan antara manusia dengan bumi sangat erat kaitannya dengan hak dan kewajiban manusia dalam memanfaatkan penguasaannya. Hubungan itu tercermin dalam penguasaan, kepemilikan hak atas tanah. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ( UUD NRI 1945) menggariskan bahwa :“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”<sup>1</sup>

Pasal 33 ayat (3) tersebut telah mengatribusikan kewenangan kepada subjek hukum, dalam hal ini Negara untuk melakukan perbuatan hukum terhadap sumber daya alam (bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya).

Implementasi dari Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, kemudian lahir Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Salah Satu tujuan diundangkannya UUPA adalah menjamin kepastian hukum kepada seluruh pemegang hak atas tanah. Oleh karena itu, dalam Pasal 19 UUPA menentukan bahwa :

---

<sup>1</sup>Muhammad Ilham Arisaputra, *Reforma Agraria Di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
  - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Tugas pokok pemerintah adalah menciptakan sistem manajemen pemerintahan yang dapat mengelola dengan baik sumber daya Nasional demi tercapainya kemakmuran dan kesejahteraan serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah harus mampu mewujudkan reformasi hukum pertanahan khususnya pelayanan publik dibidang pertanahan pada birokrasi pemerintahan, telah dibentuk Komite Reformasi Birokrasi Nasional dalam upaya melanjutkan rencana pemerintah yang belum efektif, yaitu terciptanya birokrasi yang akuntabel, produktif, professional, dan bebas korupsi.

Upaya perbaikan yang terpenting pada reformasi hukum pertanahan<sup>2</sup> adalah melakukan rekonstruksi pilihan penggunaan stelsel publisitas negative (berunsur positif) sebagai bagian dari sistem birokrasi dan pelayanan publik Badan Pertanahan Nasional

---

<sup>2</sup>Barda Nawawi Arif, *Masalah Penegakan Hukum & Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2001, hlm. 1.

(BPN), serta membenahan sistem manajemen kebijakan publik, atau disebut dengan sistem pendaftaran tanah yang memungkinkan kreativitas dan inovasi tumbuh serta berkembang membentuk budaya organisasi yang kokoh.

Pemerintah telah melakukan upaya hukum guna menjamin kepastian hukum dengan mewajibkan setiap pemilik tanah untuk mendaftarkan tanahnya sebagaimana diamanatkan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1960, sebagai berikut :“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruhIndonesia menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah.” Pendaftaran tanah tersebut meliputi : pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah; pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Ketentuan yang diatur mengenai pendaftaran tanah dalam UUPA, pada tanggal 8 Juli 1997 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah untuk mengatur lebih lanjut mengenai pendaftaran tanah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tujuan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditentukan bahwa :

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 dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Untuk memperoleh sertifikat tanah diperlukan waktu lama dan biaya yang relatif tinggi, hal itu menjadi faktor masyarakat Indonesia enggan untuk mendaftarkan tanahnya guna memperoleh sertifikat tanah. Selain itu, terdapat faktor-faktor lain yang bersifat nonteknis, yakni adanya sikap instansi agrarian yang bersifat pasif, menunggu kehadiran anggota masyarakat (pemegang hak atas tanah) yang berkeinginan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya. Berdasarkan cara kerja demikian, maka pekerjaan itu menjadi berjalan sangat lambat. Siklus agrarian pada waktu itu kurang terpadu, artinya tugas dan fungsi keagrariaan dengan segala seginya belum berjalan sebagaimana mestinya. Masing-masing fungsi berjalan sendiri-sendiri dan terkotak-kotak.<sup>3</sup>

Faktor-faktor non teknis adalah dengan meningkatkan jumlah penduduk dan meningkatkan volume pembangunan, baik kualitas maupun kuantitas menuntut persediaan tanah yang cukup luas. Padahal tanah yang tersedia itu sangat terbatas terutama sekali di kota-kota besar. Oleh karena itu, tuntutan pembangunan ini menimbulkan permasalahan. Akibat kepekaan masalah tanah turut meningkat pula.<sup>4</sup>

Berdasarkan kompleksnya masalah pendaftaran tanah tersebut, pada tahun 1981 berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Agraria Nomor 189 Tahun 1981 tanggal 15 Agustus 1981, disusunlah Program tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Kegiatan PRONA pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali. PRONA dilaksanakan secara terpadu dan ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah dan menyelesaikan secara tuntas terhadap sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis. Tujuan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah,

---

<sup>3</sup>Sudjito, *Prona Pensertifikatan Tanah secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Liberty, 1987), hlm.6 dan hlm.14.

<sup>4</sup>Henny Saida Flora, PRONA Sebagai Usaha Mempercepat Pensertifikatan Tanah dan Menciptakan Tata Tertib Pertanahan, *Jurnal Hukum Pro Justitia*

cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah diseluruh indonesia dengan mengutamakan desa miskin/tertinggal, daerah pertanian subur atau berkembang, daerah penyangga kota, pinggiran kota atau daerah miskin kota, daerah pengembangan ekonomi rakyat.

Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu daerah yang menyelenggarakan PRONA, karena masih terdapat beberapa masyarakat yang belum memiliki sertifikat tanah. Sertifikasi PRONA bagi tanah asset merupakan upaya pemerintah meningkatkan pelayanan kepada publik melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam memberikan kepastian hukum dan hak atas tanah bagi masyarakat umum, instansi.

Salah satu langkah untuk mewujudkannya yakni dengan memberikan pelayanan legalisasi aset melalui sertifikasi PRONA. Tanah memerlukan penanganan serius dan menyeluruh agar penggunaannya sesuai dengan Undang-Undang, yakni dimanfaatkan sebesar-besarnya demi kemakmuran rakyat. Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis mengambil judul “Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria ( PRONA) Sebagai Upaya Tertib Hukum Pertanahan Di Kabupaten Gunungkidul”

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Pelaksanaan PRONA Di Kabupaten Gunungkidul?
2. Bagaimana Upaya dan Hambatan BPN Dalam Pelaksanaan PRONA Sebagai Tertib Hukum Pertanahan Di Kabupaten Gunungkidul?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui Pelaksanaan PRONA dalam rangka mewujudkan Tertib Hukum Pertanahan di Kabupaten Gunungkidul
2. Untuk mengetahui upaya Badan Pertanahan Nasional Dalam Pelaksanaan PRONA di Kabupaten Gunungkidul

## **D. Manfaat Penelitian**

Tujuan Penelitian dan manfaat penelitian merupakan satu rangkaian yang hendak dicapai bersama, dengan demikian dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu hukum khususnya dalam bidang Administrasi Negara, dalam hal ini untuk mengetahui pelaksanaan PRONA Sebagai Upaya Tertib Hukum Pertanahan di Kabupaten Gunungkidul.

## 2. Manfaat Praktis

### a. Bagi Badan Pertanahan Nasional

Hasil penelitian ini dapat membantu Badan Pertanahan Nasional dalam memberikan informasi mengenai pelaksanaan PRONA sebagai Upaya Tertib Hukum di Kabupaten Gunungkidul, sehingga masyarakat khususnya kalangan menengah kebawah mengetahui bahwa melalui PRONA dapat membantu mereka dalam Pendaftaran Tanah.

### b. Bagi Peneliti

Penelitian ini dapat digunakan untuk menerapkan ilmu yang diperoleh dibangku kuliah untuk diterapkan dimasyarakat serta menambah pengetahuan penulis mengenai berbagai permasalahan dalam Hukum Administrasi yang ada.