

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

##### 1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Menurut AP Parlindungan<sup>1</sup> pendaftaran berasal dari kata *Cadaster* (bahasa Belanda *kadaster*) yaitu istilah untuk 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).

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.<sup>2</sup> Tanah yang dimaksud disini adalah hanya mengatur tentang haknya saja, yaitu hak atas tanah tersebut yang sesuai dengan Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 4 ayat (1), dimana hak-hak atas tanah/hak atas permukaan bumi terdiri dari beberapa macam, yaitu dapat dimiliki dan dikuasai oleh seseorang atau lebih dan badan-badan hukum.

Pendaftaran tanah diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diatur lebih lanjut oleh Peraturan Menteri Negara

---

<sup>1</sup>AP Parlindungan, 2002, *Pendaftaran Tanah Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, hlm 11

<sup>2</sup>Urip Santoso, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm 9-10

Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 3 Tahun 1997, yang mulai berlaku tanggal 8 Oktober 1997.

Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 diberikan rumusan mengenai pengertian pendaftaran tanah. “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 sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI)<sup>3</sup> berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang jo Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional jo 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

---

<sup>3</sup>Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul, *Juknis PRONA*, Badan Pertanahan Nasional, 2016, hlm 1.

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.<sup>4</sup>

Kegiatan pendaftaran tanah dalam 5 (lima) dekade yang dilaksanakan melalui berbagai program kegiatan baik yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun yang bersumber dari dana masyarakat (Penerimaan Negara Bukan Pajak) dari tahun 1961 sampai saat ini telah mencapai ± 54 (lebih kurang lima puluh empat) juta bidang dari ± 85 (lebih kurang delapan puluh lima) juta bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (data dari Pusat Data dan Informasi Pertanahan tanggal 11 November 2015).<sup>5</sup>

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 sertifikat 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:

---

<sup>4</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Cetakan 3, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 59.

<sup>5</sup> Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul, *Juknis PRONA*, Badan Pertanahan Nasional, 2016, hlm 1.

pengukuran; pemetaan; dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak tersebut, pemberian sertifikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>6</sup>

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (initial registration) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (maintenance) (Pasal 11, PP 24/1997). Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara *sistematik* dan pendaftaran tanah secara *sporadik*. 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 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 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.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Agar data yang tersedia di kantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir, dalam pasal 36 ayat (2) PP 24/1997 ditentukan, bahwa para pemegang hak yang

---

<sup>6</sup> J.B. Daliyo dan kawan-kawan, *Hukum Agraria I*, Cetakan 5, (Jakarta: Prehallindo:2001), hlm 80.

bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksudkan kepada kantor pertanahan.

## 2. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Dasar hukum pendaftaran tanah di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ( UUPA ). Dalam Pasal 9 ayat (1) yang berbunyi “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Ketentuan hukum mengenai pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan peraturan pelaksanaannya dalam PMNA/KBPN.

## 3. Asas dan Tujuan Pendaftaran tanah

Diatur dalam Pasal 2 PP No 24 tahun 1997 yaitu pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Asas-asas pendaftaran tanah<sup>7</sup> diatur dalam Pasal 2 tersebut meliputi:

### a. Asas sederhana

Asas sederhana dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedur Pendaftaran Tanah dengan mudah dapat dipahami oleh pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak.

### b. Asas aman

Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa Pendaftaran Tanah perlu diselenggarakan dengan teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan Pendaftaran Tanah itu sendiri.

---

<sup>7</sup><http://topihukum.blogspot.co.id/2013/08/dasar-hukum-pendaftaran-tanah.html>, 5 Mei 2017, pukul 18.00

c. Asas terjangkau

Asas terjangkau dimaksudkan agar pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan Pendaftaran Tanah harus bisa terjangkau oleh pihak-pihak yang memerlukannya, terutama memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.

d. Asas mutakhir

Asas mutakhir dimaksudkan agar pemeliharaan data Pendaftaran Tanah secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tercatat atau tersedia di Kantor Pertanahan selalu *up to date* dan sesuai dengan kenyataan di lapangan.

e. Asas terbuka

Asas terbuka dimaksudkan agar masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan.

Menurut Soedikno Mertokusumo dalam pendaftaran tanah dikenal dua asas<sup>8</sup> yaitu:

- a. Asas *Specialiteit* artinya pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya.
- b. Asas *Openbaarheid* (asas publisitas), berarti setiap orang berhak untuk mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan, termasuk mengajukan keberatan sebelum diterbitkannya sertifikat, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.

Tujuan dari pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 3 PP No. 24 tahun 1997 yang menentukan bahwa:

---

<sup>8</sup>Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan 2, Jakarta Kencana, 2010, hlm. 16-17

- a. 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 (lihat pasal 19 UUPA).
- b. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam rangka perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

- c. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Maksud dari terselenggaranya tertib administrasi pertanahan itu ialah pemeliharaan data fisik, data yuridis dan data-data lain yang berhubungan dengan kegiatan pendaftaran tanah tersebut.

Tujuan utama dalam pendaftaran hak atas tanah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA. Memperoleh sertifikat tujuannya bukan sekedar mendapatkan fasilitas, melainkan merupakan hak bagi pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh Undang-Undang.<sup>9</sup> Jaminan Kepastian hukum sebagai tujuan pendaftaran tanah meliputi:

- a. Kepastian status hak yang didaftar

Pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti status hak yang didaftar.

- b. Kepastian subyek hak

---

<sup>9</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 1997, hlm 473.

Dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti pemegang haknya.

c. Kepastian obyek hak

Dengan pendaftaran tanah akan dapat diketahui dengan pasti letak tanah, batas-batas tanah, dan ukuran (luas) tanah.

d. Untuk terselenggaranya Catur Tertib Pertanahan

Pendaftaran tanah dalam rangka mewujudkan Catur Tertib Pertanahan yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Kelestarian Lingkungan Hidup.

4. Subyek Pendaftaran Tanah

Setiap subyek hukum yang mempunyai obyek pendaftaran tanah harus mendaftarkan hak atas tanahnya kepada pihak berwenang dalam menangani pendaftaran tanah yaitu pejabat yang berwenang diantaranya BPN, Kepala Kantor Pertanahan, PPAT, atau Panitia Ajudikasi.

5. Obyek Pendaftaran Tanah

Obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun;



- e. Hak tanggungan;
- f. Tanah Negara

## 6. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Pasal 11 PP No. 24 Tahun 1997 Kegiatan pendaftaran tanah ada dua, yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.

- a. Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

- (1) Pendaftaran tanah secara sistematis

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.

- (2) Pendaftaran tanah secara sporadis

Pendaftaran tanah secara sporadis 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.

- b. Pemeliharaan data pendaftaran tanah

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi

kemudian hari.<sup>10</sup> Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan kepada Kantor Pertanahan.

## 7. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan<sup>11</sup> : apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta tanda bukti haknya. Dikenal ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah<sup>12</sup> yaitu:

### a. Sistem Pendaftaran Akta

Akta merupakan sumber data yuridis, karena akta didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT), pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif karena ia tidak melakukan pengujian atas kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftarkan.

### b. Sistem Pendaftaran Hak

Sistem pendaftaran hak adalah hak yang diciptakan serta perubahan-perubahan yang terjadi kemudian dan pejabat pendaftaran tanah bersifat aktif karena harus melakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang didaftarkan.

Sistem publikasi diperlukan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, dimana sistem publikasi dipergunakan untuk menjawab permasalahan sejauh manakah orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan tersebut, sejauh manakah hukum melindungi

---

<sup>10</sup> Florianus Sp Sangsun, 2007, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Visimedia, Jakarta, hlm. 56

<sup>11</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya*, jilid I, 2003, *Hukum Tanah Nasional*, Jakarta, Djambatan, hlm 72

<sup>12</sup> Ibid, hlm 76

kepentingan-kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar.

Sistem publikasi tanah<sup>13</sup> yang dianut oleh beberapa Negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah yaitu:

a. Sistem Publikasi Positif

Menurut sistem ini, sertifikat tanah yang diberikan itu adalah berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah. Sehingga pendaftaran tanah adalah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah, kendatipun ternyata ia ternyata bukanlah pemilik yang berhak atas tanah tersebut.

b. Sistem Publikasi Negatif

Menurut sistem ini bahwa segala apa yang tercantum dalam sertifikat tanah dianggap benar sampai tidak dapat dibuktikan suatu keadaan sebaliknya di muka sidang pengadilan

## **B. Tinjauan Umum Tentang Pelaksanaan PRONA**

### **1. Pengertian PRONA**

Nama kegiatan legalisasi asset yang umum dikenal dengan PRONA, adalah singkatan dari Proyek Operasi Nasional Agraria. PRONA adalah salah satu bentuk kegiatan legalisasi asset dan pada hakekatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi; adjudikasi, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertifikat/tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal. PRONA dimulai sejak tahun 1981 berdasarkan Keputusan

---

<sup>13</sup><http://tanahlaw.blogspot.co.id/2015/11/sistem-pendaftaran-tanah-sistem.html>, diakses pada tanggal 11 Mei 2017 pukul 19.48

Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Berdasarkan keputusan tersebut, Penyelenggara PRONA bertugas memproses pensertifikatan tanah secara massal sebagai perwujudan daripada program Catur Tertib di Bidang Pertanahan, sehingga program pensertifikatan tanah secara massal, merupakan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat.<sup>14</sup>

Kegiatan PRONA dilaksanakan mulai tahun 1981 dan sampai sekarang masih berjalan sebagai salah satu Program Prioritas Nasional legalisasi Aset yang ditetapkan didalam Rencana Strategis BPN-RI Tahun 2010-2014 dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2010. Kegiatan PRONA pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanah terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah. Sejalan dengan perkembangan yang terjadi di tengah masyarakat sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA) , pelaksanaan PRONA tidak lagi hanya ditujukan untuk masyarakat golongan ekonomi lemah hingga menengah saja, tetapi lebih kepada menuju desa lengkap sebagai integrasi tata ruang dan pertanahan guna mewujudkan: “Tanah untuk ruang hidup yang memakmurkan dan menenteramkan”.

Pengertian PRONA adalah : “Semua kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah di bidang pertanahan dengan suatu subsidi di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa pensertifikatan tanah secara massal dalam rangka membantu masyarakat golongan ekonomi lemah”<sup>15</sup> Beberapa pendapat para ahli mengenai pengertian PRONA antara lain yaitu: “PRONA adalah suatu kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah dibidang

---

<sup>14</sup> Dalam Menimbang huruf a Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tanggal 15 Agustus 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria

<sup>15</sup> AP.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1990, hal 38

pendaftaran tanah khususnya yang berupa pensertifikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang sifatnya strategis.<sup>16</sup>

Menurut Sudjito, bahwa “PRONA atau Proyek Nasional Agraria adalah merupakan salah satu usaha pemerintah dengan suatu subsidi untuk melakukan pendaftaran tanah secara massal.”<sup>17</sup> Pensertifikatan tanah melalui PRONA ini memberikan banyak keuntungan dibanding dengan pensertifikatan yang dilakukan atas keinginan sendiri. Keuntungan tersebut, antarlain, adanya subsidi dari pemerintah, sehingga pemohon sertifikat mendapatkan keringanan biaya dan cepatnya proses penerbitan sertifikat sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan.

Adanya program pendaftaran tanah oleh pemerintah ini, dimaksudkan agar pemerintah dengan mudah dapat melakukan pengawasan terhadap pendaftaran tanah, dengan diberikan tanda bukti hak (sertifikat) atas bidang tanah yang dimiliki/dikuasai, akan memberikan rasa ketenangan dan ketentraman dalam menjalankan kegiatan dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan. Sertifikat hak atas tanah memberikan jaminan kepastian hukum atas bidang tanah yang dimilikinya, meminimalisir terjadinya sengketa, konflik dan perkara pertanahan, meningkatkan nilai asetnya. Pensertifikatan tanah secara massal melalui kegiatan PRONA merupakan salah satu kegiatan pertanahan yang mendapat tanggapan positif dari masyarakat.

## 2. Dasar Hukum PRONA

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan pelaksanaannya, maka pemerintah telah

---

<sup>16</sup> Efendi Perangin-angin, 1994, *Hukum Agraria Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 36.

<sup>17</sup> Sudjito, 1987, *Prona*, Liberty, Yogyakarta, hlm 11.

membuat suatu kebijaksanaan untuk meningkatkan pelayanan bidang pertanahan yaitu pemberian sertifikat secara massal melalui PRONA. Kebijaksanaan 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.

Pengertian PRONA adalah : “Semua kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah di bidang pertanahan dengan suatu subsidi di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa pensertifikatan tanah secara massal dalam rangka membantu masyarakat golongan ekonomi lemah” 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 fasilitas dan kemudahan, serta pemberdayaan organisasi dan SDM.

Dasar hukum yang melandasi pelaksanaan kegiatan PRONA yang meliputi kegiatan fisik, keuangan, dan administrasi antara lain sebagai berikut;

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria ( UUPA );
- b. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

- e. Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
- f. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- g. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- h. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- i. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA).

### 3. Tujuan PRONA

Tujuan penyelenggaraan kegiatan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. 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. Menumbuhkan rasa kebersamaan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.
- f. Memberikan kepastian hukum pada pemegang hak atas tanah.
- g. Membiasakan masyarakat pemegang hak atas tanah untuk memiliki alat bukti yang otentik atas haknya tersebut.

Berdasarkan 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 sertifikat tersebut tidak mengalami kesulitan dengan biaya murah. Mengenai biaya PRONA ditetapkan dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 594 Tahun 1982 tanggal 26 November 1982 sebagai berikut:

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

Adapun latar belakang pelaksanaan PRONA ini berkaitan langsung dengan bidang pertanahan, baik dari arti pentingnya tanah, pemegang hak atas tanah serta perlindungan terhadap kepastian hukumnya yang disebut dengan sertifikat. Sejalan dengan diadakannya program pendaftaran tanah oleh pemerintah ini, dimaksudkan agar pemerintah dengan mudah dapat melakukan pengawasan terhadap pendaftaran tanah. Dengan pendaftaran tanah diharapkan tidak ada lagi, atau berkurangnya sengketa-sengketa tanah, misalnya sengketa status dan sengketa perbatasan



Pada dasarnya PRONA merupakan proyek penyertifikatan tanah secara massal yang memperoleh dukungan dana atau subsidi dari pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dibebankan kepada Badan Pertanahan Nasional. Penyertifikatan 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. Permohonan sertifikat atas kehendak sendiri, selain harus datang langsung ke kantor pertanahan, pemohon juga harus membayar biaya yang lebih mahal. PRONA adalah Kebijakan Nasional dibidang 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 SDM.

#### 4. Ruang Lingkup PRONA

Kegiatan PRONA pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanah yang diperuntukkan untuk Warga Negara Indonesia atau badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan, meliputi ruang lingkup sebagai berikut :

- a. Penetapan lokasi;

- b. Penyuluhan;
- c. Pengumpulan data/alat bukti/alas hak;
- d. Pengukuran bidang tanah;
- e. Pemeriksaan tanah;
- f. Pengumuman, dalam hal bekas tanah milik adat;
- g. Penerbitan Surat Keputusan Hak/pengesahan data fisik dan data yuridis;
- h. Penerbitan sertifikat;
- i. Penyerahan sertifikat.

Tahapan-tahapan kegiatan tersebut di atas merupakan prosedur standar operasi pelaksanaan Kegiatan PRONA. Persyaratan dan prosedur pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali melalui penegasan konversi/pengakuan hak, pemberian hak dan pendaftaran tanah wakaf yang dilaksanakan melalui Kegiatan PRONA berpedoman juga kepada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan.

### **3. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN)**

#### **a. 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 ketinggian Kantah.Disamping itu secara kelembagaan, Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan struktur kelembagaan yang rentan waktunya sangat pendek. Perubahan kelembagaan Badan Pertanahan Nasional<sup>18</sup> :

### **1960–1970**

Pada awal berlakunya UUPA, semua bentuk peraturan tentang pertanahan termasuk Peraturan Pemerintah masih di keluarkan oleh Presiden dan Menteri Muda Kehakiman.Kebijakan itu ditempuh oleh pemerintah karena pada saat itu Indonesia masih mengalami masa transisi.

### **1965**

---

<sup>18</sup>[https://id.wikipedia.org/wiki/Badan\\_Pertanahan\\_Nasional](https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional), diakses pada tanggal 12 mei 2017, pukul 11.56

Pada tahun 1965 agraria dipisah dan dijadikan sebagai lembaga yang terpisah dari naungan menteri pertanian dan pada saat itu menteri agraria dipimpin oleh R.Hermanses. S.H

### **1968**

Pada tahun 1968 secara kelembagaan mengalami perubahan. Pada saat itu dimasukkan dalam bagian departemen dalam negeri dengan nama direktorat jenderal agraria. selama periode 1968 – 1990 tetap bertahan tanpa ada perubahan secara kelembagaan begitupula dengan peraturan yang diterbitkan.

### **1988–1990**

Pada periode ini kembali mengalami perubahan. Lembaga yang menangani urusan agraria dipisah dari departemen dalam negeri dan dibentuk menjadi lembaga non departemen dengan nama Badan Pertanahan Nasional yang kemudian dipimpin oleh Ir.Soni Harsono dengan catur tertib pertanahannya. pada saat itu terjadi perubahan yang signifikan karena merupakan awal terbentuknya Badan Pertanahan Nasional.

### **1990**

Pada periode ini kembali mengalami perubahan menjadi menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional yang masih dipimpin oleh Ir.Soni Harsono.Pada saat itu penambahan kewenangan dan tanggung jawab yang harus diemban oleh Badan Pertanahan Nasional.

### **1998**

Pada tahun ini masih menggunakan format yang sama dengan nama Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional. Perubahan yang terjadi hanya pada puncak pimpinan saja yakni Ir. Soni Harsono diganti dengan Hasan Basri Durin.

### **2002–2006**

Tahun 2002 kemudian mengalami perubahan yang sangat penting. Pada saat itu Badan Pertanahan Nasional dijadikan sebagai lembaga Negara. Kedudukannya sejajar dengan kementerian. Pada awal terbentuknya BPN RI dipimpin oleh Prof. Lutfi I. Nasoetion, MSc., Ph.D

### **2006–2012**

Pada tahun 2006 sampai 2012 BPN RI dipimpin oleh Joyo Winoto, Ph.D dengan 11 agenda kebijakannya dalam kurun waktu lima tahun tidak terjadi perubahan kelembagaan sehingga tetap pada format yang sebelumnya.

### **2012–2014**

Pada tanggal 14 Juni 2012 Hendarman Supandji dilantik sebagai Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI) menggantikan Joyo Winoto.

### **2014–sekarang**

Pada pemerintahan Presiden Joko Widodo dibuat Kementerian baru bernama Kementerian Agraria dan Tata Ruang Indonesia, sehingga sejak 27 Oktober 2014, Badan Pertanahan Nasional berada di bawah naungan Menteri Agraria

dan Tata Ruang. Jabatan Kepala BPN dijabat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang yang dijabat oleh Sofyan Djalil.

b. Tugas dan Fungsi BPN

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<sup>19</sup>:

- (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;

---

<sup>19</sup><http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas-ATR-BPN>, diakses pada tanggal 12 Mei 2017, pukul 11.45

- (10) pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- (11) pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

c. Organisasi BPN

- (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.