

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### 1. Pelaksanaan PRONA Di Kabupaten Gunungkidul

Secara geografis<sup>1</sup> Kabupaten Gunungkidul terletak antara 7° 46' - 8° 09' lintang selatan dan 110° 21' - 110° 50' bujur timur, sedangkan ketinggiannya bervariasi antara 0-700 meter di atas permukaan laut. Kabupaten Gunungkidul dibatasi:

Utara : Kabupaten Klaten, Kabupaten Sukoharjo, Provinsi Jawa Tengah

Timur : Kabupaten Wonogiri, Provinsi Jawa Tengah

Selatan : Samudera Hindia

Barat : Kabupaten Bantul, Kabupaten Sleman, Provinsi D.I. Yogyakarta

Secara administrasi Kabupaten Gunungkidul mempunyai luas 1.485,36 km<sup>2</sup>. Keadaan tanah di daerah Gunungkidul lebih banyak berupa dataran tinggi dibagian pedalaman disekitar lereng-lereng bukit. Luas tanah Kabupaten Gunungkidul totalnya mencapai 576.548 bidang tanah. Kabupaten Gunungkidul terdiri dari 18 Kecamatan yaitu:

Tabel 1

---

<sup>1</sup><http://www.bpkp.go.id/diy/konten/835/Profil-Kabupaten-Gunungkidul>, diakses pada tanggal 14 Mei 2017, pukul 18.22

## Rincian Luas<sup>2</sup> Wilayah Kecamatan di Kabupaten Gunungkidul

No	Kecamatan	Luas (Km <sup>2</sup> )
1	Wonosari	75,51
2	Patuk	72,04
3	Saptosari	87,83
4	Gedangsari	68,14
5	Panggung	99,80
6	Ponjong	104,49
7	Paliyan	58,07
8	Semanu	108,39
9	Tanjungsari	71,63
10	Karangmojo	80,12
11	Purwosari	71,76
12	Rongkop	83,46
13	Ngawen	46,59
14	Girisubo	94,57

<sup>2</sup><http://rumahbacagunungkidul.blogspot.co.id/2012/04/pembagian-administrasi-dan-luas-wilayah.html>, diakses pada tanggal 14 Mei 2017, pukul 18.34

15	Semin	78,92
16	Tepus	104,91
17	Nglipar	73,87
18	Playen	105,26

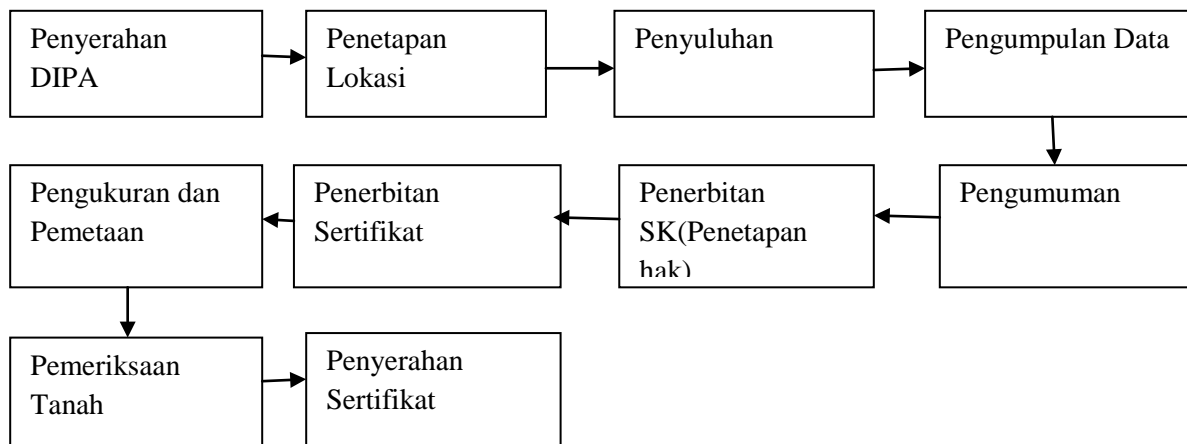
PRONA merupakan kegiatan pensertifikatan tanah secara massal yang diadakan oleh pemerintah, dimana sebagian dananya ditanggung oleh pemerintah, namun ada beberapa hal yang menjadi tanggungjawab pribadi para peserta PRONA. Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN ) ialah badan yang berwenang dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan PRONA.

PRONA mulai ada di Indonesia sejak tahun 1981 namun baru terselenggara di Kabupaten Gunungkidul mulai tahun 2000. PRONA diselenggarakan sebagai amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). Pendaftaran tanah merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh pemerintah (BPN) sebagai pejabat yang berwenang, namun dalam hal ini pemerintah terkendala dengan keterbatasan dana, sehingga tidak bisa secara serentak dalam penerbitan sertifikat tanah di Indonesia.

Kegiatan PRONA di Kabupaten Gunungkidul didasarkan pada target yang ditetapkan setiap tahun anggaran sesuai dengan jumlah alokasi anggaran yang diterima oleh Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Secara perlahan setiap tahun Pemerintah sedikit demi sedikit menggelontorkan dananya untuk pelaksanaan PRONA. Hal tersebut sebagai perwujudan

amanah Undang-Undang dimana Pemerintah (KATR/BPN) berkewajiban mendaftarkan bidang-bidang tanah di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Tujuannya adalah untuk memberikan kepastian hukum, kepastian hak dari bidang-bidang tanah yang didaftarkan. Luas tanah Kabupaten Gunungkidul totalnya mencapai 576.548 bidang tanah, sedangkan yang sudah bersertifikat 298.638 petak. Mekanisme pelaksanaan kegiatan PRONA dapat digambarkan sesuai dengan bagan berikut ini:

Mekanisme pelaksanaan kegiatan PRONA dapat digambarkan sesuai dengan bagan berikut ini:



**Bagan 1**

**Mekanisme Pelaksanaan PRONA**

Mekanisme Pelaksanaan PRONA

a. Penyerahan DIPA

DIPA (Daftar Isian Penggunaan Anggaran) disusun berdasarkan Peraturan Presiden mengenai rincian APBN. DIPA berfungsi sebagai dasar pelaksanaan anggaran setelah mendapat pengesahan dari menteri keuangan.

b. Penetapan Lokasi

Penetapan Lokasi PRONA berdasarkan:

- 1) Kesesuaian Rencana Umum Tata Ruang Wilayah
- 2) Di luar kawasan hutan
- 3) Tidak dalam obyek sengketa

c. Penyuluhan

Sebelum pelaksanaan kegiatan pengumpulan data yuridis dan fisik diadakan penyuluhan untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat mengenai program pensertifikatan tanah melalui PRONA mulai dari pengertian, 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 atas kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan, bahwa di desa/kelurahan tersebut akan diselenggarakan kegiatan PRONA.

d. Pengumpulan data

Pengumpulan dan pengolahan data yuridis dilakukan oleh petugas yang ditetapkan oleh Kantor Pertanahan dan petugas desa/kelurahan setempat. Data fisik yaitu mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftarkan Pasal 1 ayat (7) PP No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran

Tanah, sedangkan data yuridis yaitu keterangan mengenai status hukum pemindahan hak, pemegang haknya dan hak pilih lain serta beban-beban lain yang membebaninya Pasal 1 ayat (6) PP No 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.

e. Pengukuran dan Pemetaan

Proses pengukuran dan pemetaan bidang tanah adalah proses memastikan letak, batas, dan luas bidang tanah yang memenuhi persyaratan teknis untuk ditetapkan dan/atau diberikan hak atas tanah kepada pemiliknya sebagai subyek hak.

f. Pemeriksaan Tanah

Pemeriksaan tanah untuk memastikan keterangan yang tertuang dalam data yuridis sesuai dengan keadaan di lapangan.

g. Pengumuman

Pengesahan hasil pengumuman disahkan dalam berita acara hasil pengumuman kepada Kantor Pertanahan.

h. Penetapan SK (Penetapan Hak)

i. Penerbitan Sertifikat

j. Penyerahan Sertifikat

Penyerahan sertifikat dapat dilakukan secara bertahap, tidak harus menunggu seluruh target kegiatan selesai, dan dilaksanakan oleh petugas Kantor Pertanahan, dibukukan dan dibuatkan tanda terima.

PRONA merupakan kegiatan pensertifikatan tanah massal yang sebagian biayanya didanai oleh Pemerintah, namun ada item-item tertentu yang biayanya menjadi

tanggungjawab para peserta PRONA. Kegiatan PRONA yang dibiayai oleh Pemerintah melalui APBN, meliputi :

- a. Penyuluhan;
- b. Pengumpulan data (alat bukti/alas hak);
- c. Pengukuran bidang tanah;
- d. Pemeriksaan tanah;
- e. Penerbitan surat keputusan hak/pengesahan data fisik dan data yuridis);
- f. Penerbitan sertifikat;
- g. Penyerahan sertifikat.

Sedangkan biaya Pelaksanaan PRONA oleh Pemerintah Daerah melalui APBD mengacu pada Pasal 19 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.

Kewajiban peserta PRONA dalam pembiayaan meliputi :

- a. Menyelesaikan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan (PPH) sesuai ketentuan yang berlaku;
- b. Materai sesuai dengan kebutuhan;
- c. Memasang patok tanda batas;
- d. Kelengkapan berkas yang berkaitan dengan alas hak.

Sehubungan dalam rangka perencanaan penetapan Subyek dan Obyek Kegiatan PRONA agar dapat memenuhi target penyelesaian yang tepat waktu dan tepat sasaran, maka

Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional/Kepala Kantor Pertanahan membuat perencanaan secara sistematis. Perencanaan secara sistematis dengan melakukan pra inventarisasi calon lokasi dan calon peserta sebelum tahun berjalan pelaksanaan kegiatan (T-2), membentuk Tim Koordinator Kegiatan PRONA dan membuat jadwal pelaksanaan kegiatan pada tahun berjalan (T 0).

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

a. Perorangan (individu)

Perorangan individu yang dapat menjadi peserta kegiatan PRONA adalah Warga Negara Indonesia;

b. Lintas sektoral

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

c. Nazhir

Nazhir tanah wakaf baik perorangan, organisasi ndan badan hukum.

d. Badan hukum

Badan hukum yang dapat menjadi peserta kegiatan PRONA adalah badan hukum/lembaga yang bergerak dibidang sosial dan keagamaan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah pertama kali melalui kegiatan PRONA, dilaksanakan melalui pendekatan pendaftaran tanah secara sistematis, yaitu dilaksanakan



dalam satu wilayah desa/kelurahan dalam lokasi yang ditetapkan sebagai lokasi PRONA, sehingga terselenggara pendaftaran tanah secara lengkap di suatu wilayah desa/kelurahan dan pelaksanaannya tidak menggunakan sistem *ajudikasi*.

Penentuan dan penunjukkan penetapan lokasi pelaksanaan PRONA perlu memperhatikan persyaratan, antara lain :

- a. Rencana Umum Tata Ruang Wilayah;
- b. Di luar Kawasan Hutan;
- c. Tidak Dalam Objek Sengketa

Penentuan penunjukkan dan penetapan lokasi PRONA berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Pertanahan, sesuai dengan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Perundangan yang berlaku. Bidang tanah yang dapat ditetapkan menjadi objek kegiatan PRONA, seluruh atau sebagian bidang tanah di dalam 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 sebagai berikut :

- a. Tanah yang dapat menjadi objek PRONA adalah :
  - (1) Tanah bekas tanah milik adat;
  - (2) Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara; atau
  - (3) Tanah terletak dalam satu hamparan desa/kelurahan
- b. Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa tanah non pertanian, tanah pertanian, tanah perkebunan, dan tanah milik badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan

- c. Untuk tanah non pertanian di ibu kota Kabupaten/Kota/Kota Administratif di Pulau Jawa dan/atau Ibu Kota Provinsi, dapat menjadi objek PRONA dengan ketentuan luas tanah paling luas 200m<sup>2</sup>
- d. Untuk tanah pertanian yang dapat menjadi objek PRONA dengan ketentuan :
  - (1) Di Pulau Jawa, paling luas 1ha (1 hektar)
  - (2) Di luar Pulau Jawa paling luas 2ha (2 hektar)
- e. Untuk tanah perkebunan beserta bangunan atau rumah yang dapat menjadi objek PRONA dengan ketentuan :
  - (1) Di Pulau Jawa, paling luas 1ha (1 hektar)
  - (2) Di luar Pulau Jawa paling luas 2ha (2 hektar)
- f. Luas tanah milik badan/lembaga sosial dan keagamaan yang dapat menjadi objek PRONA paling luas 500 m<sup>2</sup> (lima ratus meter persegi)

Berkaitan dengan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang PRONA, dijelaskan sebagai berikut :

- a. Ibukota Kabupaten/Kota di Pulau Jawa yaitu meliputi Provinsi Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur
- b. Kota administratif adalah seluruh wilayah DKI Jakarta Ibu Kota Provinsi adalah ibu kota Provinsi di luar Jawa
- c. Ibu kota kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada angka 1 adalah Kecamatan tempat kedudukan Bupati/WaliKota dalam menyelenggarakan Pemerintahan.

- d. Ibu Kota Provinsi sebagaimana dimaksud pada angka 3 adalah Kecamatan tempat Gubernur dalam menyelenggarakan Pemerintahan

Berkaitan dengan pendaftaran tanah secara sistematis tidak terpenuhi dan letak tanah obyek PRONA tersebar dalam lokasi desa/kelurahan yang ditetapkan, maka dapat menggunakan pendekatan pendaftaran tanah secara sporadik. Proses pendaftaran tanah Kegiatan PRONA dilakukan sebagai berikut :

- a. Pembuktian hak lama yang alat bukti tertulisnya lengkap, tidak lengkap atau tidak ada sama sekali berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, pendaftaran lainnya dilakukan melalui proses penegasan konversi atau pengakuan hak;
- b. Pembuktian hak baru atas Tanah Negara, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, pendaftaran tanahnya dilakukan melalui proses surat keputusan pemberian hak atas tanah.

Di Kabupaten Gunungkidul terdapat 18 Kecamatan, namun ada sekitar 14 Kecamatan saja yang melaksanakan PRONA dengan jatah rata-rata per desa sekitar 100-150 bidang tanah, yaitu: Wonosari, Playen, Nglipar, Paliyan, Tepus, Karangmojo, Ponjong, Panggang, Rongkop, Pathuk, Semanu, Girisubo, Purwosari, Gedangsari.

Animo masyarakat Kabupaten Gunungkidul dalam menyikapi PRONA sangat beragam, ada yang mengapresiasi dengan kurang baik, baik, hingga sangat baik. Hal tersebut

sesuai dengan pendapat Bowo Hadi selaku staff bagian Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, yang mengemukakan:<sup>3</sup>

“Antusias warga masyarakat dengan adanya kegiatan PRONA bisa dibilang cukup baik, walaupun ada beberapa yang kurang mengapresiasi. Hal tersebut menjadi tanggungjawab BPN untuk terus menggencarkan penyuluhan kepada masyarakat mengenai pentingnya pendaftaran tanah terutama bagi kehidupan mereka yang akan datang.”

Pernyataan tersebut dikuatkan dengan penuturan salah satu staff di Kantor Kepala Desa Kepek, Kecamatan Wonosari, kabupaten Gunungkidul:

“bahwa di Desa Kepek yang notabene berada di perkotaan, kegiatan PRONA sudah lama tidak diadakan karena kurangnya antusias warga dalam hal pensertifikatan tanah.”

Didalam pelaksanaan operasional di lapangan masih sering dijumpai Peserta Kegiatan PRONA menghadapi kendala dan masalah dalam hal pemenuhan kelengkapan dokumen pembuktian penguasaan dan kepemilikan tanah sehingga memperlambat pencapaian target tepat waktu. Terhadap dokumen pembuktian penguasaan dan kepemilikan tanah diminta kepada Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Pertanahan dan para Koordinator serta para Pelaksana Kegiatan PRONA untuk berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 serta ketentuan peraturan lainnya yang terkait.

Kendala lain dalam pelaksanaan kegiatan PRONA di Kabupaten Gunungkidul adalah pemilik tanah tidak berada di tempat, hal seperti itu banyak dijumpai karena banyak dari

pemilik tanah yang tinggal di luar kota, sehingga menyulitkan petugas dalam pendataan. Keberadaan pemilik tanah sangat penting karena dalam pedataan peserta kegiatan PRONA ini banyak syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh peserta. Hal tersebut dikuatkan dengan pernyataan Bapak Bowo pegawai KATR/BPN Gunungkidul:

“Curamnya topografi di wilayah Kabupaten Gunungkidul merupakan salah satu kendala yang cukup berat bagi petugas khususnya dalam proses pengukuran tanah karena tanahnya berada di lereng-lereng pegunungan.”

Awal tahun mendapat jatah PRONA, KATR/BPN Kabupaten Gunungkidul memberi kesempatan kepada warga masyarakat Gunungkidul untuk mendaftarkan tanahnya. Namun, pada waktu itu kegiatan PRONA hanya ditunjukkan kepada warga masyarakat golongan menengah kebawah. Untuk sekarang kegiatan PRONA dapat diikuti oleh seluruh kalangan masyarakat tanpa terkecuali.

Jumlah peserta PRONA disesuaikan anggaran dari Pusat. Menurut penuturan Bapak Bowo selaku pegawai KATR/BPN Kabupaten Gunungkidul:

“bahwa sampai tahun 2000 hanya tersedia ratusan bidang tanah untuk setiap tahunnya, setelah tahun 2000 mencapai ribuan bidang tanah. Pada tahun 2016 tersedia sejumlah 7000 bidang tanah di Kabupaten Gunungkidul dan sudah tersertifikat seluruhnya. Pada tahun 2017 ini tersedia sejumlah 7600 bidang tanah yang harus tersertifikat yang mana hal ini menjadi fokus tersendiri bagi BPN, bahwa PRONA menjadi sesuatu yang paling besar di Kantor Pertanahan Kabupaten Gunungkidul.”

Berikut adalah daftar peserta program pensertifikatan tanah massal melalui PRONA di Kabupaten Gunungkidul:

Tabel 2. Tabel Peserta Program PRONA

JENIS KEGIATAN	JUMLAH TANAH TERDAFTAR DALAM PROGRAM TAHUN												JUMLAH
	s/d 2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
<b>PRONA</b>	380	-	7.510	9.516	9.545	5.079	7.081	10.092	9.570	6.000	6.000	7.000	77.773

Pada tahun 2017 ini kuota PRONA Di Kabupaten Gunungkidul sejumlah 7600 bidang, namun antusias warga masyarakat Gunungkidul sangat tinggi terbukti ada lebih dari 11.000 bidang yang terdaftar yangmana itu melampaui kuota yang ada. Untuk mengatasi sisa kuota, maka kebijakan dari BPN adalah memasukkan sisa kuota untuk tahun berikutnya.

Jumlah peserta PRONA disesuaikan anggaran dari pusat. Hal tersebut berdasarkan penuturan Bapak Bowo Hadi staff HTPT KATR/BPN Kabupaten Gunungkidul:

“Pensertifikatan tanah melalui PRONA menjadi focus tersendiri bagi BPN, karena PRONA menjadi sesuatu hal yang paling besar di Kantor Pertanahan Nasional”

Kuota PRONA sangat terbatas, maka secara otomatis jumlah bidang yang diusulkan oleh desa-desa sasaran tidak bisa terpenuhi. Perbedaan jumlah kuota yang didapat masing-masing desa disesuaikan dengan beberapa aspek, diantaranya luas wilayah, jumlah penduduk, serta besar kecilnya prosentase tanah yang belum bersertifikat.

Pelaksanaan kegiatan PRONA didukung dengan Sumber Daya Manusia serta prasarana pada Kantor Pertanahan, untuk menjamin ketepatan waktu penyelesaian kegiatan PRONA, setiap tahapan kegiatan dapat dilaksanakan oleh tim mobilisasi yang dibentuk oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Tim pelaksana kegiatan PRONA dapat melaksanakan kegiatan sebagai berikut :

- a. Pengumpulan data administrasi atau pemberkasan;
- b. Pengumpulan data fisik dan yuridis;
- c. Pengukuran dan pemetaan bidang tanah;
- d. Pemeriksaan tanah.

## **2. Upaya BPN dalam Pelaksanaan PRONA Sebagai Tertib Hukum Pertanahan Di Kabupaten Gunungkidul.**

Penyelenggaraan kegiatan PRONA yang diselenggarakan oleh Pemerintah dalam hal ini Kantor Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Gunungkidul melakukan upaya pelaksanaan PRONA sebagai upaya tertib hukum pendaftaran tanah. Kegiatan PRONA ini memberikan pelayanan pendaftaran tanah dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah.

PRONA merupakan salah satu usaha untuk tercapainya Catur Tertib Pertanahan<sup>4</sup> yang meliputi :

### a. Tertib Hukum Pertanahan

Menurut Keputusan Presiden No. 7 Tahun 1979 ditegaskan<sup>5</sup>, bahwa yang dimaksud dengan tertib hukum pertanahan adalah dengan tertib hukum pertanahan dimaksudkan bahwa setiap bidang tanah penguasaan, pemilikan dan penggunaannya baik oleh pribadi maupun Badan Hukum mempunyai hubungan hukum yang sah menurut Peraturan Perundangan yang berlaku. Adanya hubungan hukum yang sah tersebut ditunjukkan antara lain oleh surat tanda hak atas tanah serta bukti kepemilikan yang sah yakni sertifikat. Tertib Hukum Pertanahan diarahkan pada program:

- (1) Meningkatkan tingkat kesadaran hukum masyarakat;
- (2) Melengkapi peraturan perundangan dibidang pertanahan;
- (3) Menjatuhkan sanksi tegas terhadap pelanggaran yang terjadi;

---

<sup>4</sup><http://alyaza26.blogspot.co.id/2011/08/tinjauan-umum-mengenai-badan-pertanahan.html>, diakses pada tanggal 12 Mei 2017, pukul 12.05

<sup>5</sup>Samun Ismaya, *Hukum Administrasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm.22-24.

- (4) Meningkatkan pengawasan dan koordinasi dalam pelaksanaan hukum agraria.

#### b. Tertib Administrasi Pertanahan

Dewasa ini, masih terasa adanya keluhan-keluhan dari masyarakat, tentang hal berurusan dengan aparat pertanahan, khususnya dalam hal:

- (1) Pelayanan urusan yang menyangkut tanah masih berbelit-belit dan biaya relatif mahal.
- (2) Masih terjadi adanya pungutan-pungutan tambahan.  
Sehingga dengan demikian yang disebut tertib administrasi pertanahan adalah merupakan keadaan dimana :
- (3) Untuk setiap bidang telah tersedia mengenai aspek-aspek ukuran fisik, penguasaan penggunaan, jenis hak dan kepastian hukumnya yang dikelola dalam sistem Informasi Pertanahan yang lengkap.
- (4) Terdapat mekanisme prosedur, tata kerja pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan massal tetapi menjamin kepastian hukum yang dilaksanakan secara tertib dan konsisten.
- (5) Penyimpanan warkah-warkah yang berkaitan dengan pemberian hak dan pemanfaatan tanah dilaksanakan secara tertib, beraturan dan terjamin keamanannya.

#### c. Tertib Penggunaan Tanah

Sampai sekarang masih banyak tanah-tanah yang belum diusahakan/dipergunakan sesuai dengan kemampuan dan peruntukannya,



sehingga bertentangan dengan fungsi sosial dari tanah itu sendiri. Demikian yang disebut tertib penggunaan tanah adalah merupakan keadaan dimana:

- (1) Tanah telah digunakan secara lestari, serasi dan seimbang. Sesuai dengan potensi guna berbagai kegiatan kehidupan dan pengharapan diperlukan untuk menunjang terwujudnya tujuan nasional
- (2) Penggunaan tanah di daerah perkotaan dapat menciptakan suasana aman, tertib, lancar dan sehat.
- (3) Tidak terdapat pembentukan kepentingan antara sektor dalam peruntukkan tanah.

#### d. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup

Dewasa ini, banyak sekali orang/badan-badan hukum yang mempunyai atau menguasai tanah yang tidak memperhatikan dan melakukan usaha-usaha untuk mencegah kerusakan-kerusakan dan kehilangan kesuburan tanah. Pada lain pihak, kepadatan penduduk yang melampaui batas tampung wilayah, telah mendorong untuk mempergunakan tanah tanpa mengindahkan batas kemampuan keadaan tanah dan faktor lingkungan hidup.

Unsur-unsur yang berhubungan dengan azas-azas tataguna tanah dan keselamatan hidup sudah benar-benar ditinggalkan guna mengejar kebutuhan hidup yang mendesak dan bersifat sementara. Oleh karena itu, maka yang disebut tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup adalah merupakan keadaan dimana:

- (1) Penanganan bidang pertanahan telah dapat menunjang kelestarian hidup.

- (2) Pemberian hak atas tanah dan pengarahan penggunaan telah dapat menunjang terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan dan bernuansa lingkungan.
- (3) Semua pihak yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah melaksanakan kewajiban sehubungan dengan pemeliharaan tanah tersebut.

Catur Tertib Pertanahan ini merupakan kebijakan bidang pertanahan yang dijadikan “landasan”, sekaligus “sasaran” untuk mengadakan penataan kembali penggunaan dan pemilikan tanah serta program-program khusus di bidang agraria untuk usaha meningkatkan kemampuan petani-petani yang tidak bertanah atau mempunyai tanah yang sangat sempit. Badan Pertanahan Nasional bertugas untuk mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan yang meliputi Pengaturan Penggunaan, Penguasaan, Pemilikan dan Pengelolaan Tanah (P4T), penguasaan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan, sehingga Badan Pertanahan Nasional sangat berperan aktif dalam mewujudkan penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan melaksanakan fungsinya di bidang pertanahan sebagai lembaga non Departemen pembantu Presiden.

Tanah merupakan sarana untuk melaksanakan pembangunan. Kedudukan tanah yang penting ini kadang tidak diimbangi dengan usaha untuk mengatasi berbagai permasalahan yang timbul dalam bidang pertanahan. Fakta memperlihatkan bahwa keresahan di bidang pertanahan mendatangkan dampak negatif di bidang sosial, politik dan ekonomi.

Perlu diketahui bahwa pendaftaran tanah sangat penting karena kegiatan PRONA dilaksanakan berdasarkan amanah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). Pendaftaran tanah merupakan kewajiban Pemerintah dalam hal ini KATR/BPN. Penyelenggaraan PRONA bertujuan untuk menjamin kepastian hukum dan hak atas tanah bagi masyarakat.

PRONA merupakan salah satu usaha tercapainya Catur Tertib Pertanahan. Diantara Catur Tertib Pertanahan yaitu PRONA sebagai upaya tertib hukum pertanahan. Dewasa ini banyak sekali terjadi penguasaan pemilikan dan penggunaan tanah oleh orang-orang/badan hukum yang melanggar ketentuan perundangan agraria yang berlaku, karenanya perlu diambil langkah-langkah:

- a. Mengadakan penyuluhan/penerangan kepada masyarakat mengenai tertib hukum pertanahan guna tercapainya kepastian hukum yang meliputi penertiban penguasaan dan pemilikan tanah berdasarkan peraturan perundangan Agraria yang berlaku.
- b. Dalam pengertian pelaksanaan tertib hukum pertanahan sudah tercakup pelaksanaan tertib dokumentasi dan administrasi tanah. Mengenai sanksi hukum atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi
- c. Melengkapi peraturan perundangan di bidang pertanahan
- d. Meningkatkan pengawasan intern di bidang pelaksanaan tugas keagrariaan.
- e. Mengambil tindakan tegas terhadap oknum yang sengaja melakukan penyelewengan.
- f. Kebersamaan mengadakan interopeksi.

Adanya usaha-usaha tersebut, maka akan terwujud adanya tertib hukum pertanahan yang menimbulkan kepastian hukum pertanahan dan hak-hak serta penggunaannya, yang kesemuanya itu akan menciptakan suasana ketentraman dalam masyarakat dan pengayoman masyarakat dari tindakan-tindakan semena-mena serta persengketaan-persengketaan, sehingga mendorong gairah kerja.

Berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional melaksanakan koordinasi, pembinaan, monitoring dan evaluasi secara menyeluruh pelaksanaan Kegiatan PRONA di wilayahnya. Dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi tersebut, Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dibantu oleh :

- a. Kepala Bagian Tata Usaha, yang bertugas memberikan pelayanan administrasi, penyusunan program, dan menyiapkan bahan evaluasi serta penyusunan laporan berkaitan dengan pelaksanaan Kegiatan PRONA;
- b. Kepala Bidang Survei, Pengukuran, dan Pemetaan yang bertugas melakukan koordinasi, bimbingan teknis dan pengawasan pelaksanaan pengukuran, pemetaan dalam rangka pelaksanaan Kegiatan PRONA;
- c. Kepala Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah yang bertugas melakukan koordinasi, bimbingan teknis dan pengawasan pelaksanaan penegasan konversi atau pengakuan hak, pemberian hak atas tanah, pembukuan dan penerbitan sertifikat dalam rangka pelaksanaan Kegiatan PRONA;
- d. Kepala Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan yang bertugas melakukan koordinasi, bimbingan teknis dan pengawasan berkaitan dengan pelaksanaan Kegiatan PRONA di atas Tanah Obyek Landreform (TOL) atau Obyek IP4T;

- e. Kepala Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan yang bertugas melakukan koordinasi, bimbingan teknis dan pengawasan dalam rangka penanganan dan penyelesaian sengketa, konflik dan perkara pertanahan pada lokasi Kegiatan PRONA;
- f. Kepala Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan masyarakat yang bertugas melakukan koordinasi, bimbingan teknis dan pengawasan pelaksanaan PRONA.

Di dalam pelaksanaan operasional di lapangan masih sering dijumpai Peserta Kegiatan PRONA menghadapi kendala dan masalah dalam hal pemenuhan kelengkapan dokumen pembuktian penguasaan dan kepemilikan tanah sehingga memperlambat pencapaian target tepat waktu. Terhadap dokumen pembuktian penguasaan dan kepemilikan tanah diminta kepada Kepala Kantor Wilayah, Kepala Kantor Pertanahan dan para Koordinator serta para Pelaksana Kegiatan PRONA untuk berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 serta ketentuan peraturan lainnya yang terkait.

Kendala lain dalam pelaksanaan kegiatan PRONA di Kabupaten Gunungkidul adalah pemilik tanah tidak berada di tempat, hal seperti itu banyak dijumpai karena banyak dari pemilik tanah yang tinggal di luar kota, sehingga menyulitkan petugas dalam pendataan. Keberadaan pemilik tanah sangat penting karena dalam pendataan peserta kegiatan PRONA ini banyak syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh peserta.

Hal tersebut berdasarkan pernyataan Bapak Bowo Hadi selaku staff bagian HTPT di BPN Gunungkidul, yang mengemukakan<sup>6</sup>:

“Kabupaten Gunungkidul ini merupakan daerah yang sebagian wilayahnya berada di lereng- lereng pegunungan. Dengan keadaan yang seperti itu menjadi penghambat bagi petugas di lapangan dalam proses pengukuran tanah, sehingga memerlukan waktu yang agak lama dalam pekerjaannya.”

Kurangnya kesadaran hukum masyarakat di Kabupaten Gunungkidul mengenai pendaftaran tanah juga menjadi tugas tersendiri bagi BPN. Kurangnya kesadaran tentang pendaftaran tanah justru dijumpai di daerah perkotaan dibandingkan di pedesaan dimana masyarakatnya lebih antusias untuk berpartisipasi. Berdasarkan wawancara, Bapak Bowo mengemukakan:

“bahwa antusias warga masyarakat di Kabupaten Gunungkidul dengan adanya kegiatan PRONA sangat beragam, ada yang menerima dengan kurang baik, baik hingga sangat baik. Kebanyakan kita temui warga masyarakat yang tinggal di perkotaan justru antusiasnya sangat kurang, karena bagi mereka disertifikatkan atau tidak tanah tersebut tetap menjadi milik mereka. Hal tersebut menandakan bahwa kurangnya kesadaran hukum mereka terhadap pendaftaran tanah, mereka masih kurang paham betapa pentingnya pensertifikatan tanah bagi kehidupan mereka dimasa mendatang. Hal tersebut Nampak berbeda dengan warga masyarakat di pedesaan yang begitu antusias dengan adanya program PRONA karena bagi mereka tanah merupakan aset yang sangat penting untuk dijaga.”

Hambatan lain yang ditemui Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam pelaksanaan PRONA di Kabupaten Gunungkidul yaitu banyak pemilik tanah yang tidak berada ditempat pada saat dilakukan pendataan. Tidak sedikit warga masyarakat Gunungkidul yang tinggal di luar kota sehingga hal tersebut dapat menghambat petugas dalam mengumpulkan data-data guna memenuhi persyaratan pendaftaran tanah. Hal tersebut sesuai dengan penuturan Bapak Bowo Hadi di KATR/BPN:

---

<sup>6</sup>Wawancara dengan Bapak Bowo Hadi staff bagian Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah KATR/BPN Gunungkidul

“di Gunungkidul ini, banyak warga yang memiliki tanah namun mereka bertempat tinggal di luar Gunungkidul, hal tersebut juga menjadi hambatan tersendiri bagi petugas dalam pengumpulan bukti-bukti, seperti dokumen tanah, surat tanah, KTP, KK, dll.”

Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan PRONA menjadi tugas bagi BPN selaku penanggungjawab kegiatan. BPN senantiasa melakukan upaya-upaya guna melancarkan program PRONA. Penyuluhan mengenai PRONA terus digencarkan guna menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat tentang pentingnya pensertifikatan tanah yang bertujuan memberikan kepastian hukum dan hak atas tanah bagi masyarakat umum, instansi.