



REPUBLIK INDONESIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

# SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00202011635, 1 April 2020

## Pencipta

Nama : **Nirwan Junus, SH., MH**  
Alamat : Jl. Pangeran Hidayat, RT 002/RW 006, Kel. Dulalowo Timur Kec. Kota Tengah, Kota Gorontalo, Gorontalo, 96128  
Kewarganegaraan : Indonesia

## Pemegang Hak Cipta

Nama : **Nirwan Junus, SH., MH**  
Alamat : Jl. Pangeran Hidayat, RT 002/RW 006, Kel. Dulalowo Timur Kec. Kota Tengah, Kota Gorontalo, Gorontalo, 96128  
Kewarganegaraan : Indonesia

Jenis Ciptaan : **Buku**  
Judul Ciptaan : **Administrasi Proyek Nasional Agraria (PRONA)**

Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 1 Januari 2020, di Gorontalo

Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama hidup Pencipta dan terus berlangsung selama 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta meninggal dunia, terhitung mulai tanggal 1 Januari tahun berikutnya.

Nomor pencatatan : 000184297

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.

Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.



a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL

Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., ACCS.  
NIP. 196611181994031001

**ADMINISTRASI PROYEK  
NASIONAL OPERASI AGRARIA  
(PRONA)**

**NIRWAN JUNUS, SH.,MH.**



# **ADMINISTRASI PROYEK NASIONAL OPERASI AGRARIA (PRONA)**

cetakan 1, Januari 2020

**ISBN:**

Penulis : Nirwan Junus, SH.,MH  
Tata letak : Darisman  
Design cover : Arypena

Diterbitkan oleh:

**ZAHIR PUBLISHING**

Kadisoka RT. 05 RW. 02, Purwomartani,  
Kalasan, Sleman, Yogyakarta 55571

E: [zahirpublishing@gmail.com](mailto:zahirpublishing@gmail.com)

**Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.**

Dilarang mengutip atau memperbanyak  
sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari penerbit.

# KATA PENGANTAR

---

Target khusus yang ingin dicapai dalam buku ini adalah menganalisis implementasi penetapan biaya administrasi yang diterapkan oleh pemerintah serta faktor yang menjadi alasan kelurahan menetapkan biaya administrasi. Sehingga diharapkan akan tercapai target berupa alas hak (Sertifikat) dan pengawasan yang dilakukan terhadap pungutan liar. Buku ini menggunakan jenis buku yuridis sosiologis. Metode yang akan dipakai dalam pencapaian tujuan tersebut yakni melalui pengumpulan data sekunder serta melakukan wawancara, kemudian akan dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Adapun implementasi penetapan biaya administrasi PRONA oleh lurah di Kota Gorontalo sudah terlaksana dengan baik dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun terkait penetapan biaya administrasi yang ditanggung oleh peserta PRONA pada dasarnya ada dua kategori biaya dalam pelaksanaan PRONA, yaitu biaya yang ditanggung oleh negara atau yang diistilahkan dengan sebutan biaya proses, dan biaya yang ditanggung oleh masyarakat atau disebut dengan istilah biaya pengurusan. Dan faktor-faktor yang menjadi alasan, dimana setiap Kelurahan menetapkan biaya administrasi Proyek Nasional Operasi Agraria (Prona) kepada setiap pemohon adalah : biaya materai, foto copy

berkas, biaya patok/besi, saksi 2 orang, biaya pengukuran, serta konsumsi petugas lapangan.

# DAFTAR ISI

|  |            |
|--|------------|
| <b>Kata Pengantar .....</b>  | <b>iii</b> |
| <b>Daftar Isi .....</b>  | <b>v</b>   |
| <b>BAB I Pendahuluan .....</b>   | <b>1</b>   |
| <b>BAB II Proyek Operasi Nasional Agraria .....</b>  | <b>4</b>   |
| A. Pengertian Implementasi .....   | 4          |
| B. Pengertian PRONA.....   | 5          |
| <b>BAB III Dasar Hukum Prona .....</b>   | <b>7</b>   |
| <b>BAB IV Tujuan Prona .....</b>   | <b>9</b>   |
| <b>BAB V Biaya Prona .....</b>   | <b>16</b>  |
| <b>BAB VI Lokasi Buku Di Kantor Pertanahan Kota<br/>Gorontalo .....</b>  | <b>19</b>  |
| A. Letak Luas Wilayah Administratif.....   | 19         |
| B. Sejarah Berdirinya Kantor Pertanahan Kota<br>Gorontalo .....  | 19         |
| C. Visi Misi.....  | 22         |
| D. Lokasi Buku di Kelurahan Dembe I .....  | 23         |
| E. Tahapan Pelaksanaan Kegiatan PRONA .....  | 24         |
| F. Proses Penerbitan Sertifikat Melalui Proyek<br>Nasional Agraria (PRONA).....                                      | 38         |
| G. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Kantor<br>Pertanahan Kota Gorontalo dalam menerbitkan<br>sertipikat PRONA..... | 45         |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>BAB VI Implementasi Penetapan Biaya<br/>Administrasi PRONA Oleh Lurah di<br/>Kota Gorontalo.....</b>   | <b>48</b> |
| <b>BAB VII Faktor-Faktor yang Menjadi Alasan<br/>Setiap Kelurahan Menetapkan Biaya<br/>Administrasi Proyek Nasional Operasi<br/>Agraria (PRONA) .....</b> | <b>63</b> |
| <b>BAB VIII Pendaftaran Tanah.....</b>  | <b>66</b> |
| A. Pengertian Pendaftaran Tanah, Asas, Tujuan,<br>dan Manfaat Pendaftaran Tanah. ....   | 67        |
| B. Penyelenggaraan dan Kegiatan Pendaftaran<br>Tanah.....   | 72        |
| C. Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak.....  | 76        |
| D. Peran Badan Pertanahan Nasional (Pemerintah)<br>dalam mengurus bidang Pertanahan. ....   | 79        |
| <b>BAB X Pensertifikatan Tanah Melalui Program<br/>Operasi Nasional Agraria.....</b>  | <b>81</b> |
| A. Sejarah PRONA.....   | 82        |
| B. Pengertian PRONA.....  | 84        |
| C. Tinjauan Yuridis PRONA .....   | 86        |
| D. Tujuan PRONA.....  | 87        |
| E. Tata Kerja Kegiatan PRONA.....   | 88        |
| F. Pelaksanaan PRONA .....  | 89        |
| <b>BAB XI Penutup .....</b>   | <b>92</b> |
| A. Kesimpulan.....  | 92        |
| B. Saran .....  | 93        |
| <b>Daftar Pustaka .....</b>   | <b>94</b> |
| <b>Biografi Penulis .....</b>   | <b>96</b> |

# BAB I

## PENDAHULUAN

---

Proyek Nasional Operasi Agraria (PRONA) merupakan pensertifikatan tanah yang dilakukan secara masal dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat golongan ekonomi lemah. Penyelenggaraan PRONA ini merupakan implementasi dari Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan UUPA Pokok Agraria, yang menyebutkan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Dalam hal ini pemerintah melalui Direktorat Jenderal Agraria menetapkan suatu langkah kebijaksanaan baru, yaitu memberikan pelayanan yang cepat, mudah dan biaya relatif murah, agar dapat terjangkau oleh segenap lapisan masyarakat khususnya bagi golongan ekonomi lemah.<sup>1</sup> Mengingat sebagian besar tanah yang dimiliki oleh masyarakat belum bersertifikat dan umumnya tanah tersebut berada atau terletak di daerah-daerah terpencil dimana masyarakat tersebut belum paham dan mengetahui

---

<sup>1</sup> Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*. Cet ke-4, (Jakarta : Universitas Terbuka, 2001), hlm 39 - 41

hukum pertanahan sehingga kerap kali terjadi sengketa atas tanah tersebut.

Pemerintah berupaya menanggulangi permasalahan-permasalahan tersebut dengan melakukan upaya hukum untuk menjamin kepastian hukum dengan mewajibkan setiap pemilik tanah untuk mendaftarkan tanahnya, salah satunya dengan adanya program Prona. Pada dasarnya PRONA merupakan proyek pensertifikatan hak atas tanah secara massal dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis, kelancaran pelaksanaan PRONA itu sendiri didukung oleh dana atau subsidi pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dibebankan kepada Badan Pertanahan Nasional. Pelaksanaan PRONA dilakukan secara terpadu dan diperuntukkan bagi seluruh lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah yang berada di wilayah desa dan kecamatan yang telah ditunjuk. Dalam Keputusan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1995 tentang Perubahan Besarnya Pungutan Biaya Dalam Rangka Pemberian Sertifikat Hak Tanah yang Berasal dari Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Penegasan Hak Tanah Adat dan Konversi Bekas Hak Tanah Adat yang Menjadi Objek Proyek Operasi Nasional Agraria, dalam Pasal 1 ayat (1) berbunyi “pemberian hak-hak atas tanah Negara kepada masyarakat, penegasan/pengakuan atas tanah-tanah hak adat dan tanah-tanah lainnya yang ditentukan sebagai lokasi Proyek Operasi Nasional Agraria dalam rangka persertifikatan tanah secara massal, dibebaskan dari kewajiban membayar uang pemasukan kepada Negara seperti yang telah ditentukan dalam

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1975, dan kepada penerima hak-haknya dikenakan kewajiban membayar biaya administrasi.

Namun, dalam proses pendaftaran tanah hingga sampai dengan penerbitan sertifikat tanah sering kali muncul berbagai masalah misalnya dalam pembuatan dan penerbitan sertifikat hak atas tanah terdapat pungutan liar yang dilakukan oleh oknum tertentu. Di Kabupaten Gorontalo banyak masyarakat yang mengeluh terkait pungutan liar dalam pengurusan PRONA, begitupun di beberapa Kelurahan yang ada di Kota Gorontalo. Berdasarkan fakta yang ada bahwa, terdapat penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Kepala Desa/ pihak Kelurahan dengan membebankan kepada setiap masyarakat pemohon PRONA dengan membayar Rp. 250.000 hingga Rp.800.000,00 untuk setiap penerbitan sertifikat.<sup>2</sup> Sehingga hal ini tidak sesuai dengan aturan yang ada. Oleh karena itu diperlukan pengawasan dan evaluasi dari instansi terkait, yang tujuannya adalah untuk mengurangi kesalahan-kesalahan prosedur didalam pelaksanaan kegiatan PRONA itu sendiri dan dapat mengurangi kecurangan-kecurangan yang dapat merugikan masyarakat.

---

<sup>2</sup> <http://degorontalo.co/ombudsman-kades-wajib-kembalikan-pungutan-liar-sertifikat-prona/> di akses tanggal 28 April 2016

# **BAB II**

## **PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA**

---

### **A. Pengertian Implementasi**

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Mengimplementasikan kebijakan dalam bentuk program salah satunya adalah melakukan kegiatan terkait penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah sesuai dengan amanat Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA, terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah melalui kegiatan PRONA.

## **B. Pengertian PRONA**

Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) adalah salah satu bentuk kegiatan legalisasi asset dan pada hakikatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi; adjudikasi, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertifikat/tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal.<sup>3</sup> Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA) dinyatakan bahwa Program Nasional Agraria yang selanjutnya disebut PRONA adalah rangkaian kegiatan pensertifikatan tanah, pada suatu wilayah administrasi desa/kelurahan atau sebutan lain atau bagian-bagiannya.<sup>4</sup> Selain itu 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>5</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) yang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, ditugaskan untuk melaksanakan urusan

---

<sup>3</sup> <http://www.bpn.go.id/Program/Legalisasi-Aset/Program-Program/Sertifikasi-PRONA>, diakses tanggal 2 Mei 2016.

<sup>4</sup> Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA).

<sup>5</sup> AP.Parlindungan, Pendaftaran Tanah di Indonesia, MandarMaju, Bandung, 1990, hal 38

pemerintahan di bidang pertanahan, antara lain melanjutkan penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah sesuai dengan amanat Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang UUPA, terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah melalui kegiatan PRONA yang sudah dilaksanakan sejak Tahun 1981.

Percepatan pendaftaran tanah diselenggarakan hendaknya memperhatikan prinsip bahwa tanah secara nyata dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, berperan secara jelas untuk terciptanya tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara untuk meminimalkan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan. Selain dari pada itu percepatan pendaftaran tanah juga merupakan pelaksanaan dari 11 Agenda BPN-RI, khususnya untuk meningkatkan pelayanan pelaksanaan pendaftaran tanah secara menyeluruh, dan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.

## **BAB III**

# **DASAR HUKUM PRONA**

---

Dasar hukum yang digunakan dengan diadakannya Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria *jo* Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA). Sebenarnya penyelenggaraan PRONA ini merupakan tindak lanjut dan implementasi dari Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

PRONA mulai berlaku pada tanggal 15 agustus 1981, dilaksanakan sebagai tindak lanjut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, dalam rangka pelaksanaan catur tata tertib di bidang pertanahan, sehingga program pensertifikatan tanah,

merupakan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat.<sup>6</sup>

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981, Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria *jo* Permen Agraria dan Tata Ruang / Kepala BPN RI No. 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria disebutkan bahwa PRONA ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah. Namun secara umum, golongan ekonomi lemah adalah warga negara Indonesia asli, baik asli maupun keturunan yang karena keadaan perekonomian tidak mungkin untuk bisa membiayai semua pungutan biaya yang diperlukan untuk memperoleh sertifikat, sehingga perlu mendapat perhatian dari pemerintah.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Dalammenimbanghuruf a KeputusanMenteriDalamNegeriNomor 189 Tahun 1981 TentangProyekOperasiNasionalAgraria.

<sup>7</sup> Adrian Sutedi, 2012,SertifikatHakAtas Tanah. Cet ke-1 :Jakarta, SinarGrafika, hlm. 71

## **BAB IV**

# **TUJUAN PRONA**

---

Adapun yang menjadi tujuan penyelenggaraan PRONA adalah untuk memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah.<sup>8</sup> Untuk dapat mencapai apa yang menjadi tujuan itu, maka kegiatan yang akan dilakukan dalam PRONA meliputi:

1. Pemberian hak dalam rangka redistribusi tanah negara yang menjadi objek landreform.
2. Pemberian hak atas tanah negara secara perorangan/kolektif.
3. Pengakuan/penegasan hak atas tanah adat secara perorangan kolektif.
4. Konversi atas tanah-tanah adat.

Mengenai jenis kegiatan penyelesaian persengketaan tanah dapat dibedakan :

1. Antara instansi pemerintah
2. Antara instansi pemerintah dan masyarakat.

---

<sup>8</sup> <http://www.bpn.go.id/Program/Legalisasi-Aset/Program-Program/Sertifikasi-PRONA>, diakses tanggal 2 Mei 2016.

### 3. Antara anggota masyarakat sendiri.

Semua kegiatan pekerjaan seperti diatas, diproses berdasarkan peraturan yang berlaku, maka semua kegiatan keagrariaan dalam proyek ini pada dasarnya juga diproses berdasarkan siklus agraria. Selain itu, tata kerja kegiatan PRONA maupun pelaksanaannya menggunakan petunjuk teknis kegiatan PRONA tahun 2013.

Dengan demikian diharapkan penanganan proyek ini sekaligus mewujudkan tercapainya catur tertib pertanahan. Peserta PRONA hanya dikenakan biaya administrasi saja, sedangkan untuk penerbitan sertifikatnya cukup dikenakan biaya/ongkos cetak blanko sertifikat hak atas tanah. Selebihnya biaya yang diperlukan untuk kegiatan Prona ditanggung oleh Pemerintah. Biaya PRONA tersebut diatur dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI tentang PRONA, yang menyebutkan sebagai berikut: “Ruang lingkup Prona meliputi kegiatan legalisasi aset yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).” Besarnya pungutan biaya dalam rangka pemberian sertifikat hak atas tanah yang berasal dari pemberian hak atas tanah negara, penegasan hak atas tanah adat dan konversi bekas hak tanah adat.

Tahap Pelaksanaan Kegiatan PRONA meliputi :

1. Usulan lokasi desa yang disesuaikan dengan kriteria;
2. Penetapan lokasi desa sebagai lokasi PRONA;
3. Penyuluhan oleh Tim Penyuluh Kantor Pertanahan;

4. Pembentukan Satuan Tugas Pengumpul Data Yuridis;
5. Pendataan oleh Satgas Pengumpul Data Yuridis untuk kelengkapan berkas permohonan dan penyerahan Surat Tanda Terima Dokumen (STTD);
6. Pemasangan Titik Dasar Teknis orde IV dan pengukuran kerangka dasar teknis;
7. Penetapan batas bidang tanah oleh pemilik tanah dengan persetujuan tetangga yang berbatasan di setiap sudut bidang tanah dan dilaksanakan pemasangan tanda batasnya;
8. Pengukuran bidang - bidang tanah berdasarkan tanda batas yang telah ditetapkan dan terpasang;
9. Sidang Panitia untuk meneliti subyek dan obyek tanah yang dimohon dengan memperhatikan persyaratan yang dilampirkan;
10. Pembuktian hak melalui PENGUMUMAN yang diumumkan selama 2 (dua) bulan, guna memberikan kesempatan para pihak untuk mengajukan sanggahan / keberatan (Untuk Tanah Milik Adat);
11. Pengesahan atas pengumuman (Untuk Tanah Milik Adat);
12. Pembukuan hak dan proses penerbitan sertipikat hak atas tanah;
13. Penyerahan sertipikat hak atas tanah di setiap Desa, peserta membawa KTP asli atau surat kuasa bila dikuasakan.

Sehubungan dengan hal tersebut dalam persyaratan yang harus dipenuhi oleh peserta dalam penerbitan sertifikat adalah sebagai berikut:

1. Pemilik Tanah sebelum Tahun 1997.
  - a. Surat Permohonan;
  - b. Surat Pernyataan penguasaan fisik sistimatis bermaterai Rp. 6.000,-
  - c. Identitas pemohon (KTP) yang dilegalisir oleh yang berwenang;
  - d. Surat Kuasa bermaterai Rp. 6.000,-bila dikuasakan kepada pihak lain;
  - e. Surat perwalian bila masih dibawah umur bermaterai Rp. 6.000 diketahui Kades;
  - f. Salinan Letter D / C yang dilegalisir oleh yang berwenang;
  - g. Bukti Perolehan tanahnya (segel jual beli, segel hibah, surat keterangan warisan dll);
  - h. Foto copy SPPT dilegalisir oleh yang berwenang;
  - i. Berita Acara kesaksian diketahui 2 orang saksi;
  - j. Surat pernyataan lain yang diperlukan bermeterai Rp. 6.000;
  - k. Memasang patok tanda batas. Permanen (menurut syarat sebagaimana PMNA/Ka BPN No. 3/1997).
2. Pemilikan Tanah sesudah Tahun 1997
  - a. Jual Beli / Hibah

- 1) Surat Permohonan
  - 2) Surat Pernyataan penguasaan fisik sistimatis bermeterai Rp. 6.000;
  - 3) Foto copy KTP para pihak dilegalisir oleh yang berwenang;
  - 4) Foto copy SPPT dilegalisir oleh yang berwenang;
  - 5) Akta jual beli / hibah meterai 2 buah Rp. 12.000;
  - 6) Salinan Letter C yang dilegalisir oleh yang berwenang;
  - 7) Bukti SSB BPHTB;
  - 8) Bukti SSP PPh kalau kena pajak PPh;
  - 9) Sketsa pemecahan bidang tanah;
  - 10) Surat pernyataan pemilikan tanah pertanian bermetersi Rp.6.000;
  - 11) Memasang patok tanda batas. Permanen (menurut syarat sebagaimana PMNA/Ka BPN No. 3/1997)
- b. Warisan
- 1) Foto copy KTP para ahli waris dilegalisir oleh yang berwenang;
  - 2) Surat Pernyataan penguasaan fisik sistimatis bermeterai Rp. 6.000;
  - 3) Surat kematian;
  - 4) Surat keterangan Warisan bermeterai Rp. 6.000;
  - 5) Surat Perwalian / surat pengampunan;

- 6) Salinan Letter C yang dilegalisir oleh yang berwenang;
  - 7) Foto copy SPPT dilegalisir oleh yang berwenang;
  - 8) Surat pernyataan lain bermeterai Rp. 6.000;
  - 9) Memasang patok tanda batas. Permanen (menurut syarat sebagaimana PMNA/Ka BPN No. 3/1997).
- c. Warisan dan pembagian milik bersama
- 1) Foto copy KTP para ahli waris dilegalisir oleh yang berwenang;
  - 2) Surat Pernyataan penguasaan fisik sistimatis bermeterai Rp. 6.000;
  - 3) Surat kematian;
  - 4) Surat keterangan Warisan bermetari Rp. 6.000;
  - 5) Foto copy SPPT dilegalisir oleh yang oleh yang berwenang;
  - 6) Salinan Letter C yang dilegalisir oleh yang berwenang;
  - 7) Akta Pembagian Hak bersama (APHB) materai 2 buah Rp. 12.000;
  - 8) Bukti SSB BPHTB;
  - 9) Surat pernyataan lain bermeterai Rp. 6.000;
  - 10) Memasang patok tanda batas. Permanen (menurut syarat sebagaimana PMNA/Ka BPN No. 3/1997).

Sehubungan dengan hal tersebut, maka setelah ditetapkan lokasi-lokasi PRONA oleh Kepala Direktorat Agraria dibentuk

satuan-satuan tugas dimulai dari satuan tugas penyuluhan, satuan tugas inventarisasi, satuan tugas pengukuran dilapangan, satuan tugas administrasi di pos-pos agraria dan tidak lupa satuan tugas logistik yang melayani kepentingan seluruh pekerjaan mulai dari urusan kertas sampai dengan urusan lainnya.

Petugas penyuluhan bergerak ke lokasi yang telah ditetapkan memberikan penyuluhan tentang tata cara pendaftaran tanah dan sekaligus memberikan formulir petunjuk tata cara mengajukan permohonan sertifikat hak atas tanah. Selesai penyuluhan disusul dengan bergeraknya satuan tugas inventarisasi. Mereka mendaftar calon-calon peserta PRONA, dan setelah ditetapkan permohonan yang sudah lengkap memenuhi syarat, kemudian dilakukan pengukuran oleh satgas pengukuran. Setelah selesai pengukuran langsung dibuatkan gambar tanahnya.

Apabila semua kegiatan pendahuluan itu telah selesai, disusul gerakan satgas administrasi, menyelesaikan segala macam administrasi baik untuk penerbitan surat keputusan maupun pengisian blanko-blanko sertifikat yang nantinya akan diserahkan kepada pemohon/pemilik tanah.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Sudikno Mertokusumo, 2001, Hukum Dan Politik Agraria. Cet ke-4: Jakarta, Universitas Terbuka, hlm 41-44.

## **BAB V**

### **BIAYA PRONA**

---

Besarnya biaya administrasi sebagaimana dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1995 Tentang Perubahan Besarnya Pungutan Biaya Dalam Rangka Pemberian Sertifikat Hak Atas Tanah Yang Berasal Dari Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Penegasan Hak Tanah Adat Dan Konversi Bekas Hak Tanah Adat, yang Menjadi Obyek Proyek Operasi Nasional Agraria yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Pemberian hak atas tanah Negara:
  - a. Di daerah pedesaan.  
Untuk luas tanah sampai dengan 2 Ha sebesar Rp 3.000,-
  - b. Di daerah perkotaan.
    - 1) Untuk jenis penggunaan pertanian yang luasnya kurang dari 2000 M<sup>2</sup> sebesar Rp 5.000,-
    - 2) Untuk jenis penggunaan bukan pertanian yang luasnya sampai 2.000 M<sup>2</sup> sebesar Rp 10.000,-
2. Asal tanah milik adat:
  - a. Daerah pedesaan.

Untuk luas tanah sampai 2 Ha sebesar Rp. 1.000,-

b. Di daerah perkotaan.

Untuk luas tanah sampai 2.000 M2 sebesar Rp 1.000,-

Di samping biaya administrasi, kepada setiap penerima hak atas tanah Negara dikenakan pula uang sumbangan untuk penyelenggaraan Landreform sebesar 50% dari biaya administrasi. Setiap pemohon dikenakan biaya Panitia A sebesar Rp. 1250,- untuk tiap bidang apabila lokasi tanah dalam proyek terdiri dari 10 bidang; sebesar Rp. 2.500,- apabila lokasi tanah dalam proyek terdiri dari 5 sampai 9 bidang.

Untuk biaya pendaftaran hak dikenakan pungutan sebesar:

- a. Untuk konversi hak adat.
  - a.1. Rp 10.000,- untuk daerah perkotaan;
  - a.2. Rp. 1.000,- untuk daerah pedesaan;
- b. Untuk penegasan hak.
  - b.1. Rp. 10.000,- untuk daerah perkotaan;
  - b.2. Rp. 1.000,- untuk daerah pedesaan;
- c. Untuk tanah negara.
  - c.1. Rp. 10.000; untuk daerah pedesaan;
  - c.2. Rp. 1.000,- untuk daerah pedesaan;

Untuk biaya formulir sertifikat, dikenakan pungutan sebesar Rp. 2.000, jadi, pengurusan sertipikat tanah PRONA pada dasarnya dikenakan biaya yaitu biaya administrasi yang perinciannya telah jelaskan di atas.

Dalam bidang pertanahan sesuai dengan amanat UUD 1945 khususnya Pasal 33, tanah dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat, namun masih banyak tanah masyarakat yang belum mempunyai sertifikat. Sehingga pemerintah melakukan kegiatan percepatan sertifikasi tanah yang merupakan langkah awal bagi masyarakat luas dalam meningkatkan akses terhadap sumber daya produktif. Sertifikat tanah yang dibiayai pemerintah tersebut dilakukan melalui Program Pertanahan Nasional atau yang dikenal dengan (Prona).

Bukukolaborasi antara dosen dan Mahasiswa dengan judul "***Implementasi Penetapan Biaya Administrasi Proyek Nasional Operasi Agraria (Prona) Oleh Lurah Di Kota Gorontalo***" ini akan mengkaji tentang implementasi dalam menetapkan biaya penerbitan sertifikat Prona dan faktor yang menyebabkan di setiap Kelurahan mengenakan biaya administrasi Prona sekaligus diharapkan dapat menghasilkan karya ilmiah mahasiswa. Sehingga dapat tercapai target berupa alas hak (Sertifikat) dan pengawasan yang dilakukan terhadap pungutan liar.

# **BAB VI**

## **LOKASI BUKU DI KANTOR PERTANAHAN KOTA GORONTALO**

---

### **A. Letak Luas Wilayah Administratif**

Pembagian luas wilayah menurut administrasi Pemerintah sebagaimana tertera dalam peta administrasi pada lampiran, wilayah Kota Gorontalo dibagi menjadi 6 Kecamatan, 49 Kelurahan yang menjadi satuan wilayah tata usaha pendaftaran tanah. Luas wilayah menurut administrasi Pemerintah total mencapai 6.479 Ha.

### **B. Sejarah Berdirinya Kantor Pertanahan Kota Gorontalo**

Kantor Pertanahan Kota Gorontalo dibentuk pada awal tahun 1958 di kantor daerah Sulawesi Utara yang pada waktu itu berstatus seksi agraria pada kantor daerah Sulawesi Selatan. Maka pada tahun 1960 dibentuklah kantor agraria daerah yang bernama Kantor Agraria Gorontalo, dimana pemimpin pertamanya adalah Bapak Ahmad Monoarfa, masa tugasnya dari tahun 1959 sampai dengan tahun 1961.

Pada tahun 1962 Kepala kantor agraria daerah gorontalo diserahkan kepada Bapak Ayuba R. Tangahu. Tahun 1967 diserahterimakan kepada Bapak John W. Londong sampai pada tahun 1970, dari John W. Londong kepada John H. simbar sampai tahun 1971 dan pada tahun itu juga diserahterimakan kepada Bapak Yusuf Abdul Razak BA, dimana tahun ini Kantor agraria daerah gorontalo berubah menjadi Kantor Agraria Kotamadya Gorontalo sampai dengan tahun 1972.

Pada tahun 1972 Kepala Kantor Agraria Kotamadya Gorontalo diserahterimakan kepada Bapak Arnold Mondong yang masa tugasnya sampai dengan tahun 1974 dan pada tahun itu juga Kantor agraria kotamadya gorontalo di ganti namanya menjadi Kantor Sub Direktorat Agraria Kotamadya Gorontalo perubahan nama ini sampai pada tahun 1983 dimana kepala kantornya dipimpin kembali oleh Bapak Jusuf Abdul Razak BA, yang masa tugasnya dari tahun 1974 sampai dengan tahun 1983.

Pada tahun 1983 sampai dengan tahun 1991 Kantor Sub Direktorat Agraria Kotamadya Gorontalo diubah namanya menjadi Kantor Agraria Kotamadya Gorontalo yang kepala kantornya dijabat oleh Bapak Jusuf Amu, pada tahun 1998 keluarlah Kepres No. 26 Tahun 1988 dimana Kantor Agraria Kotamadya Gorontalo menjadi Kantor Pertanahan Kotamadya Gorontalo.

Pada tahun 1991 sampai dengan tahun 1992 Kantor Pertanahan dipimpin oleh Ir. Robert J. Lumempouw, yang masa tugasnya tidak terlalu lama dimana pada tahun 1992

Ir. Robert J. Lumempouw mendapat tugas baru di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Utara dan untuk mengisi kekosongan jabatan pada waktu itu, maka Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Gorontalo dipimpin oleh Ir. Rony M. Eman hingga menunggu kepala kantor yang definitif.

Setelah beberapa bulan kemudian diserahkan kepada Drs. Tommy Tangkudung yang masa tugasnya dari tahun 1992 sampai dengan tahun 1997. Tepat bulan juni memasuki purna tugas dan Kepala Kantor Kotamadya Gorontalo diserahkan kepada Bapak Ir. Indrajaya Peranginangin sesuai Surat Keputusan tertanggal 26 Juni 1997. Masa pimpinan Bapak Ir. Indrajaya Peranginangin terhitung dari tahun 1997 sampai dengan tahun 2004. Kemudian pada tahun 2004 pimpinan Kantor Pertanahan diserahkan kepada Bapak Idris A. Mooduto SH, sampai pada tahun 2005. Dan pada tahun 2005 tersebut jabatan Bapak Idris A. Mooduto SH, diserahkan kepada Bapak Ir. Mohamad Iskandar, M.Eng.Sc sampai dengan tahun 2011 dan pada tahun 2011 tersebut jabatan Bapak Ir. Mohamad Iskandar, M.Eng.Sc diserahkan kepada Bapak Muchlis Setyo Margono, SH. sampai dengan desember tahun 2013, dan diserahkan kepada Bapak Henro Robertus Motulo, SH sampai dengan maret tahun 2014, dan pada bulan april 2014 diserahkan kepada Bapak Edwin Bernes Kamurahan,

A.Ptnh yang sampai sekarang ini masih menjabat sebagai pimpinan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.<sup>10</sup>

### **C. Visi Misi**

**Visi :** Menjadi satuan kerja yang mampu mengemban amanah tugas Pemerintah pusat dalam rangka pengelolaan pertanahan di daerah dalam membantu mewujudkan kesejahteraan masyarakat Gorontalo melalui pemberian kepastian hukum hak atas tanah bagi masyarakat, badan hukum maupun Instansi Pemerintah dengan berlandaskan Sapta Tertib Pertanahan.

#### **Misi :**

- a. Meningkatkan profesionalisme pegawai di lingkungan Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.
- b. Berkontribusi secara nyata dalam :
  - Menciptakan sumber – sumber baru kemakmuran masyarakat Kota Gorontalo;
  - Peningkatan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dan bermartabat dalam kaitannya dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah di Kota Gorontalo ;
  - Mengatasi berbagai sengketa, konflik dan perkara pertanahan di Kota Gorontalo.

---

<sup>10</sup> Hasil *Wawancara* dengan, Ibu Lusye Daliuwa, Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Pertanahan Kota Gorontalo. Tanggal 22 Februari 2016.

- c. Melaksanakan fungsi koordinasi dengan seluruh instansi terkait, baik secara sektoral maupun regional di Kota Gorontalo.

## **D. Lokasi Buku di Kelurahan Dembe I.**

### **1. Letak Geografis**

Kelurahan Dembe I sebelah utara berbatasan dengan danau limboto, sebelah selatan berbatasan dengan desa kayubulan, sebelah timur berbatasan dengan lekobalo, dan sebelah barat berbatasan dengan desa iluta. Kelurahan Dembe I memiliki luas wilayah 77 Ha / M2.

### **2. Visi Misi**

**Visi :** Mewujudkan Kelurahan Dembe I menjadi Kelurahan Mandiri dan bermartabat berdasarkan norma agama, adat istiadat, serta peraturan perundang – undangan yang berlaku.

**Misi :**

- a. Mendukung dan mensukseskan visi misi Pemerintah Kota Gorontalo.
- b. Melanjutkan program Kelurahan Dembe I sebagai kelurahan wisata budaya.
- c. Menjadikan Dembe I menjadi kelurahan berjiwa wirausaha yang tinggi.
- d. Mendorong kelurahan Dembe I menjadi kelurahan sehat berbasis swadaya masyarakat.

- e. Menjadikan Dembe I menjadi pusat pelatihan dan pendidikan berbasis karakter dan mempertahankan nilai-nilai kearifan lokal di Kota Gorontalo.
- f. Menjadikan Dembe I sebagai kelurahan religius.

### **E. Tahapan Pelaksanaan Kegiatan PRONA.**

Dalam kegiatan PRONA ini ada beberapa tahapan yang harus dilaksanakan yaitu :<sup>11</sup>

#### **1. Penyuluhan dari Kantor Pertanahan**

Penyuluhan dilakukan oleh satuan tugas yang khusus memberikan penyuluhan kepada masyarakat mengenai pentingnya sertifikat tanah. Penyuluhan hukum pertanahan sangat penting mengingat perkembangan dalam kehidupan masyarakat, dapat menunjukkan adanya dugaan bahwa pemahaman hukum dan kesadaran hukum khusus tentang sertifikat tanah sangat kurang, menjelaskan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pemohon.

Di Kota Gorontalo, penyuluhan dilakukan secara langsung atau bertahap di tiap-tiap desa yang akan diselenggarakan kegiatan PRONA. Seperti mendatangi kantor kelurahan, atau kantor kecamatan tersebut. Penyuluhan dengan tatap muka dilaksanakan tiga kali pertemuan dalam waktu tiga minggu, dengan penyuluhan

---

<sup>11</sup> Hasil Wawancara Pribadi, dengan Bapak. Elrianto Sara, SH. Kasubsi Penetapan Hak Tanah Sekaligus Anggota Satgas Prona. Tanggal 18 Februari 2016.

tersebut diharapkan warga masyarakat lebih mengerti dan memahami tentang program PRONA dan sertifikat.

## 2. Pengumpulan Data Lapangan

Pengumpulan data di lapangan berupa pengukuran tanah dan pemetaan, serta pemberian tanda batas ada masing – masing bidang tanah yang telah diukur. Pengukuran ini dilakukan oleh para satuan tugas ukur dari satuan tugas Prona yang ditetapkan. Pengukuran yang dilakukan dapat berupa : Pengukuran titik dasar teknik, pengukuran titik – titik detail, pengukuran detail – detail lain yang dianggap sangat penting, seperti sungai, jalan, pengaturan batas bidang tanah, dan beberapa bangunan utama yang dapat digunakan sebagai orientasi serta batas administrasi pemerintahan.

## 3. Buku data yuridis di lapangan

Buku data yuridis dapat berupa buku mengenai status tanah, asal tanah, pemilik tanah dan riwayat tanah. Buku data yuridis ini dilakukan oleh panitia A, yang terdiri atas aparat Kantor Pertanahan dan dibantu oleh Lurah setempat. Panitia A tersebut yaitu :

- a. Kepala Seksi Hak-Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah sebagai ketua;
- b. Kepala Seksi Pengukuran dan Pemetaan sebagai wakil ketua;
- c. Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan sebagai anggota;

- d. Kepala Sub Seksi Pemberian/Penetapan Hak Atas Tanah sebagai sekretaris;
- e. Kepala Kelurahan/Kepala Desa setempat.

Panitia A melaksanakan buku yuridis di lapangan yang merupakan suatu kesatuan yang saling membantu.

4. Identifikasi/Inventarisasi Subyek-Subyek hak.

Setelah dilakukan pendataan yuridis dari masing-masing bidang tanah tersebut, kemudian diidentifikasi subyek-subyek haknya juga diteliti mengenai kebenarannya. Identifikasi subyek ini yang menjadi bahan yang akan dimuat buku tanah dan sertifikat. Pengidentifikasian dari subjek-subjek atas masing-masing tanah, dimaksudkan untuk mempermudah pengolahan data untuk sertifikat tanah tersebut.

5. Pengisian Blanko Formulir Permohonan

Pengisian blanko formulir permohonan pemilikan tanah secara fisik serta pengisian mengenai risalah buku yuridis dan penetapan batas, dilakukan oleh petugas. Formulir diisi sesuai dengan data yang terdapat dari hasil buku di lapangan. Pengisiannya harus teliti, tepat dan harus dipertanggungjawabkan kebenarannya di hadapan hukum. Apabila ada kesalahan dalam pengisian, maka akan menimbulkan kerugian.

6. Buku Pengumuman

Bilamana formulir pengisian data tanah sudah diproses kebenarannya oleh Kantor Pertanahan Kota Gorontalo,

maka Kantor Pertanahan mengumumkan kepada masyarakat melalui Kantor Lurah/Kantor Desa atau Kantor Kecamatan. Apabila data tanah yang sudah diumumkan tidak disetujui oleh pemiliknya atau seseorang yang merasa dirugikan, maka boleh mengajukan keberatan dalam waktu tiga bulan. Apabila masyarakat tidak ada yang mengajukan keberatan, maka Kantor Pertanahan akan melaksanakan proses pensertifikatan tanah tersebut.

#### 7. Pengolahan Data

Dalam pengolahan data ini termasuk termasuk proses administrasinya di Kantor Pertanahan dan pembuatan sertifikat yaitu salinan dari buku tanah, serta proses dari penandatanganan sertifikat tersebut. Pengolahan data dilaksanakan sebaik-baiknya karena sertifikat merupakan sesuatu kekuatan hukum atas tanah yang terkuat. Pengolahan data subyek dan obyek hak di Kantor Pertanahan yaitu dimulai dari bagian Tata usaha kemudian ke seksi pengaturan untuk mendapatkan pengaturan mengenai penguasaannya, serta menatap pemilik tanah tersebut. Kemudian dilanjutkan dengan memproses di seksi hak-hak atas tanah dan pendaftaran tanah (HTPT). Pengolahan data termasuk pemeriksaan data dilakukan oleh seksi pengaturan dan penataan pertanahan.

#### 8. Penyelesaian Hak/Pembukuan/Penerbitan Sertifikat

Setelah data-data diperiksa oleh petugas dan telah diakui kebenarannya, dan dapat dipertanggungjawabkan, selanjutnya dilakukan pengetikan buku tanah dan proses

pembuatan sertifikat yaitu dengan dijilid dan penyalinan data dari buku tanah dan akan menjadi sertifikat.<sup>12</sup>

#### 9. Penyerahan Sertifikat

Dalam acara penyerahan sertifikat ini, dibuatkan dalam daftar yang diterima langsung oleh pemohon. Apabila pemohon itu tidak dapat hadir, dapat diwakilkan oleh orang lain dengan membuat surat kuasa diatas materai atau kertas segel yang diserahkan oleh kelurahan/desa tersebut. Sertifikat tanah sebagai tanda bukti pemilikan tanah yang kuat dan merupakan bukti bahwa kegiatan PRONA telah berhasil dilaksanakan.<sup>13</sup>

Berdasarkan hasil buku yang telah dilakukan, terkait dengan pelaksanaan PRONA hingga realisasi penerbitan sertifikatnya di Kantor Pertanahan Kota Gorontalo dari tahun ke tahun memperoleh hasil yang cukup memuaskan. Adapun hasil pelaksanaan PRONA untuk tahun 2013, dapat dilihat pada Tabel 1 dibawah ini :

---

<sup>12</sup> Rusmadi Murad, Administrasi Pertanahan “Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek”, *op. cit.* hlm. 642

<sup>13</sup> *Wawancara Pribadi dengan*, Bapak H. Robby R. Polii, A. Ptnh, MH., Selaku Kepala Seksi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah. Tanggal 18 Februari 2016.

**Tabel 1**

| No | Kecamatan               | Kelurahan      | Target | Realisasi | (%)     | Ket. |
|----|-------------------------|----------------|--------|-----------|---------|------|
| 1. | Kecamatan Kota Timur    | Tamalate       | 15     | 0         | 0       |      |
| 2. | Kecamatan Dumbo Raya    | Leato Utara    | 46     | 46        | 100     |      |
| 3. | Kecamatan Dumbo Raya    | Leato Selatan  | 49     | 48        | 97,96   |      |
| 4. | Kecamatan Dumbo Raya    | Talumolo       | 30     | 0         | 0       |      |
| 5. | Kecamatan Hulonthalangi | Tanjung Kramat | 30     | 30        | 100     |      |
| 6. | Kecamatan Hulonthalangi | Pohe           | 25     | 24        | 96,00   |      |
|    | Jumlah                  |                | 195    | 148       | 75,89 % |      |

*Sumber : Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, Tanggal 19 Februari 2016.*

Berdasarkan data tabel di atas, menunjukkan bahwa kecamatan dumbo raya di kelurahan leato utara dari target 46 bidang tersebut semuanya bisa direalisasikan sesuai target hingga mencapai (100 %), leato selatan dari target 49 bidang yang direalisasikan 48 bidang atau (97,96 %), kecamatan hulonthalangi kelurahan tanjung kramat target 30 bidang realisasinya 30 bidang, kelurahan pohe target 25 bidang realisasinya 24 bidang atau 96 (%). Hingga jumlah hasil capaian bila di presentasikan mencapai 75,89 (%).

Demikian juga hasil pelaksanaan PRONA untuk tahun 2014, dapat dilihat pada tabel 2 di bawah ini :

**Tabel 2**

| No     | Kecamatan             | Kelurahan        | Target | Realisasi | (%)   | Ket. |
|--------|-----------------------|------------------|--------|-----------|-------|------|
| 1.     | Kecamatan Kota Barat  | Bulide           | 10     | 9         | 90    |      |
| 2.     | Kecamatan Kota Barat  | Buladu           | 10     | 10        | 100   |      |
| 3.     | Kecamatan Kota Utara  | Wongkaditi Barat | 20     | 12        | 60    |      |
| 4.     | Kecamatan Duingingi   | Libuo            | 30     | 27        | 90    |      |
| 5.     | Kecamatan Kota Timur  | Tamalate         | 15     | 15        | 100   |      |
| 6.     | Kecamatan Kota Tengah | Liluwo           | 10     | 6         | 60    |      |
| 7.     | Kecamatan Sipatana    | Tanggikiki       | 15     | 15        | 100   |      |
| 8.     | Kecamatan Sipatana    | Tapa             | 15     | 13        | 86.66 |      |
| 9.     | Kecamatan Sipatana    | Bulotadaa Barat  | 20     | 19        | 95    |      |
| 10.    | Kecamatan Sipatana    | Bulotadaa Timur  | 26     | 23        | 88.46 |      |
| 11.    | Kecamatan Dumbo Raya  | Talumolo         | 29     | 23        | 79.31 |      |
| Jumlah |                       |                  | 200    | 172       | 86 %  |      |

*Sumber : Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, Pada Tanggal 19 Februari 2016*

Berdasarkan data PRONA untuk tahun 2014, untuk Kecamatan Kota Barat yaitu Kelurahan Bulide mendapatkan persentase 90 %, Kelurahan Buladu 100 %, Kecamatan Kota Utara yaitu Kelurahan Wongkaditi Barat 60 %, Kecamatan Duingingi untuk Kelurahan Libuo 90 %, Kecamatan Kota

Timur untuk Kelurahan Tamalate 100 %, Kecamatan Kota Tengah untuk Kelurahan Liluwo 60 %, Kecamatan Sipatana untuk Kelurahan Tanggikiki 100 %, Kelurahan Tapa 86,66 %, Kelurahan Bulotadaa Barat 95 %, dan Kelurahan Bulotadaa Timur 88,46 %, dan untuk Kecamatan Dumbo Raya untuk Kelurahan Talumolo 79,31 %. Sehingga bila di presentasikan pelaksanaan PRONA untuk tahun 2014 mencapai 86 % yang tergolong memuaskan.

Selanjutnya, untuk penyertifikatan tanah PRONA untuk tahun 2015 tidak jauh berbeda dengan tahun-tahun sebelumnya. Dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

**Tabel 3**

| No. | Kecamatan              | Kelurahan   | Target                              | Realisasi                           | (%)                  |
|-----|------------------------|---|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|
| 1.  | Kecamatan Kota Barat   | kelurahan Dembe I<br>Kelurahan Buladu                 | 44 Bidang<br>18 Bidang              | 25 Bidang<br>18 Bidang              | 56,81<br>100         |
| 2.  | Kecamatan Duingingi    | Kel. Huangobotu<br>Kel. Tuladenggi<br>Kelurahan Libuo | 35 Bidang<br>19 Bidang<br>24 Bidang | 32 Bidang<br>19 Bidang<br>21 Bidang | 91,42<br>100<br>87,5 |
| 3.  | Kecamatan Kota Selatan | Kelurahan Limba B<br>Kelurahan Biawu                  | 21 Bidang<br>12 Bidang              | 20 Bidang<br>12 Bidang              | 95,23<br>100         |
| 4.  | Kecamatan Kota Tengah  | Kelurahan Wumialo                                     | 15 Bidang                           | 9 Bidang                            | 60                   |

|    |                    |             |            |            |      |
|----|--------------------|-------------|------------|------------|------|
| 5. | Kecamatan Sipatana | Molosifat U | 12 Bidang  | 12 Bidang  | 100  |
|    | Jumlah             | 9 Kelurahan | 200 Bidang | 168 Bidang | 84 % |

*Sumber : Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, Pada Tanggal 19 Februari 2016.*

Berdasarkan data tabel diatas berkaitan dengan presentasi penerbitan sertipikat melalui PRONA, di mulai dari Kecamatan Kota Barat yaitu Kelurahan Dembe I 56,81 % dan Kelurahan Buladu 100 %, Kecamatan Dungingi yaitu Kelurahan Huangobotu 91,42 %, Kelurahan Tuladenggi 100 %, Kelurahan Libuo 87,5, Kecamatan Kota Selatan yaitu Kelurahan Limba B 95,23 %, Kelurahan Biawu 100 %, Kecamatan Kota Tengah yaitu Kelurahan Wumialo 60 %, dan untuk Kecamatan Sipatana yaitu Kelurahan Molosifat U 100 %.

Dari pengolahan data diatas, menunjukkan bahwa untuk penyertifikatan tanah PRONA untuk tahun 2015 dapat dikategorikan sangat memuaskan dengan jumlah presentase 84 %.<sup>14</sup>tetapi, dari beberapa Kelurahan yang sukses dengan program ini, ada satu Kelurahan yang presentasinya di bawah dari 60 %, yaitu Kelurahan Dembe 1 yang hanya memperoleh 56,81 %. Dari hasil wawancara yang penulis peroleh dari beberapa masyarakat, dimana mereka mengatakan bahwa yang

---

<sup>14</sup> Sumber Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, pada tanggal 19 Februari 2016.

menjadi persoalan salah satunya alas hak dan pembayaran BPHTB dan keterangan lainnya.<sup>15</sup>

Berkaitan dengan alas hak, ditemukan oleh panitia bahwa masyarakat yang terdaftar dalam kegiatan PRONA ada sekitar belasan lebih alas hak/surat-surat tanah yang tidak ditandatangani oleh ahli waris, saksi-saksi maupun pejabat yang terkait. Sehingga permasalahan semacam itu tidak bisa dipertanggung jawabkan walaupun masyarakat itu termasuk yang berekonomi lemah.<sup>16</sup>

Selanjutnya, berkaitan dengan BPHTB dimana dalam prosesnya, BPHTB merupakan pajak yang dibebankan bagi setiap masyarakat yang akan memperoleh hak atas tanah. Berdasarkan dengan data dilapangan dari hasil wawancara dengan masyarakat, mereka mengatakan bahwa terkait dengan pembayaran BPHTB itu sangat memberatkan bagi kami, mengingat sebagian masyarakat kami juga berpenghasilan rendah, kami hanya ingin mendapatkan sertipikat secara gratis. Selain itu, permasalahan lainnya bahwa kami tidak menguasai aturan.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Hasil Wawancara dengan, Bapak Adam Aliwu, selaku Koordinator PRONA di Kelurahan Dembe I. tanggal 23 Februari 2016

<sup>16</sup> Wawancara dengan Bapak Adam Aliwu, tanggal 23 Februari 2016

<sup>17</sup> Hasil Wawancara dengan, Ibu Isna Hadji. Masyarakat Kelurahan Dembe I Tanggal 23 Februari 2016

**Tabel 4**  
**Capaian Sertifikasi PRONA Tahun 2013 – 2015 di**  
**Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.**

| <b>PRONA</b> |               |                  |               |
|--------------|---------------|------------------|---------------|
| <b>TAHUN</b> | <b>TARGET</b> | <b>REALISASI</b> | <b>%</b>      |
| 2013         | 195           | 148              | 75,89         |
| 2014         | 200           | 172              | 86            |
| 2015         | 200           | 168              | 84            |
| <b>Total</b> | <b>595</b>    | <b>488</b>       | <b>82, 01</b> |

Dari hasil capaian pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) di Kota Gorontalo dari tahun 2013-2015 menunjukkan hasil yang maksimal dengan memperoleh presentase 82, 01 %. Ini menunjukkan pemerintah peduli terhadap persoalan pertanahan terutama penyertifikatan tanah yang dilakukan secara gratis.

Selanjutnya, data dari hasil kuesioner yang dilakukan oleh peneliti di Kelurahan Dembe I. sebagai berikut :

**Tabel 5**  
**Pengetahuan masyarakat di Kelurahan Dembe I**  
**Kecamatan Kota Barat terkait proses penyertifikatan**  
**tanah melalui PRONA.**

| <b>Responden</b> | <b>Frekuensi</b> | <b>Presentase (%)</b> |
|------------------|------------------|-----------------------|
| Tahu             | 31               | 70,45                 |
| Tidak Tahu       | 13               | 29,55                 |
| Jumlah           | 44               | 100 %                 |

*Sumber : Data Hasil Kuesioner Pada Tanggal 23 Februari 2016.*

Berdasarkan data dari tabel 5 diatas menunjukkan bahwa di Kelurahan Dembe I persentase pengetahuan masyarakat terhadap penyertifikatan tanah melalui PRONA sudah cukup baik dengan melihat pengetahuan masyarakat terhadap Program PRONA yang mencapai 70,45 %. Hal ini sangat berbeda dengan masyarakat yang kurang tahu terhadap Program PRONA dengan hasil kuesioner hanya 29,55 %. Ini setelah ditelusuri ternyata masyarakat tersebut ada beberapa tidak pernah mengikuti penyuluhan PRONA yang dilakukan oleh pihak Kantor Pertanahan, sehingga mereka juga tidak paham persyaratan dan tidak menguasai aturan, di tambahkan juga bahwa tanah mereka tidak memiliki alas hak yang jelas.<sup>18</sup>

**Persyaratan yang harus dipenuhi peserta diantaranya :**

10. Pemilik tanah sebelum tahun 1997.

- a. Surat permohonan
- b. Surat Pernyataan penguasaan fisik sistimatis bermeterai Rp. 6.000,-
- c. Foto copy KTP para pihak yang dilegalisir oleh yang berwenang
- d. Foto copy SPPT dilegalisir oleh yang berwenang
- e. Akta jual-beli hibah meterai 2 buah Rp. 12.000,--
- f. Salinan Letter C yang dilegalisir oleh yang berwenang
- g. Bukti SSB BPHTB
- h. Bukti SSP PPh kalau kena pajak PPh

---

<sup>18</sup> Hasil Wawancara Pribadi dengan, Bapak Adam Aliwu Koordinator PRONA di Kelurahan Dembe I.

- i. Sketsa pemecahan bidang tanah
  - j. Surat pernyataan pemilikan tanah pertanian bermetersi Rp.6.000,--
  - k. Memasang patok tanda batas. Permanen (menurut syarat sebagaimana PMNA/Ka BPN No. 3/1997)
11. Pemilikan tanah sesudah tahun 1997, misalnya: Jual beli, warisan, dan warisan pembagian milik bersama.

**Jual Beli / Hibah**

- a. Surat Permohonan
- b. Surat Pernyataan penguasaan fisik sistimatis bermeterai Rp. 6.000,-
- c. Foto copy KTP para pihak dilegalisir oleh yang berwenang
- d. Foto copy SPPT dilegalisir oleh yang berwenang.
- e. Akta jual beli / hibah meterai 2 buah Rp. 12.000,--
- f. Salinan Letter C yang dilegalisir oleh yang berwenang
- g. Bukti SSB BPHTB
- h. Bukti SSP PPh kalau kena pajak PPh
- i. Sketsa pemecahan bidang tanah
- j. Surat pernyataan pemilikan tanah pertanian bermetersi Rp.6.000,--
- k. Memasang patok tanda batas. Permanen (menurut syarat sebagaimana PMNA/Ka BPN No. 3/1997).

## **Warisan**

- a. Foto copy KTP para ahli waris dilegalisir oleh yang berwenang
- b. Surat Pernyataan penguasaan fisik sistimatis bermeterai Rp. 6.000,-
- c. Surat kematian
- d. Surat keterangan Warisan bermeterai Rp. 6.000,-
- e. Surat Perwalian / surat pengampuan
- f. Salinan Letter C yang dilegalisir oleh yang berwenang
- g. Foto copy SPPT dilegalisir oleh yang berwenang.
- h. Surat pernyataan lain bermeterai Rp. 6.000,--
- i. Memasang patok tanda batas. Permanen (menurut syarat sebagaimana PMNA/Ka BPN No. 3/1997)

## **Warisan dan pembagian milik bersama :**

- a. Foto copy KTP para ahli waris dilegalisir oleh yang berwenang
- b. Surat Pernyataan penguasaan fisik sistimatis bermeterai Rp. 6.000,--
- c. Surat kematian
- d. Surat keterangan Warisan bermeterai Rp. 6.000,-
- e. Foto copy SPPT dilegalisir oleh yang oleh yang berwenang
- f. Salinan Letter C yang dilegalisir oleh yang berwenang
- g. Akta Pembagian Hak bersama (APHB) materai 2 buah Rp. 12.000,-

- h. Bukti SSB BPHTB
- i. Surat pernyataan lain bermeterai Rp. 6.000,--
- j. Memasang patok tanda batas. Permanen (menurut syarat sebagaimana PMNA/Ka BPN No. 3/1997).<sup>19</sup>

## **F. Proses Penerbitan Sertifikat Melalui Proyek Nasional Agraria (PRONA).**

Terkait prosedur pengurusan dan penerbitan sertifikat sebetulnya sudah diatur dalam PP No. 10 Tahun 1961 beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya. Menurut ketentuan tersebut seseorang dalam mengurus sertifikatnya harus melewati 3 (tiga) tahap sebagai berikut:

### **Tahap 1 : Permohonan Hak**

Pemohon sertifikat hak atas tanah dibagi menjadi 4 (empat) golongan, dan masing-masing diharuskan memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut:

1. Penerima Hak, yaitu para penerima hak atas tanah negara berdasarkan Surat Keputusan pemberian hak yang dikeluarkan Pemerintah, yang dalam hal ini Direktur Jenderal Agraria atau Pejabat yang ditunjuk. Bagi pemohon ini diharuskan melengkapi syarat:
  - a. Asli Surat Keputusan pemberian hak atas tanah yang bersangkutan.

---

<sup>19</sup> <http://www.bpn.go.id/>. Di akses pada tanggal 22 Februari 2016 Pukul 15.42 wita



- h. Izin peralihan hak jika hal ini disyaratkan.<sup>20</sup>
3. Para Pemilik Tanah, yaitu mereka yang mempunyai tanah dari jual-beli, hibah, lelang, konversi hak, dan sebagainya. Bagi pemohon ini diharuskan memenuhi syarat:
- a. Bila tanahnya berasal dari jual-beli dan hibah:
- Akta jual beli atau hibah dari PPAT.
  - Sertifikat tanah yang bersangkutan.
  - Bila tanah tersebut sebelumnya belum ada sertifikatnya, maka harus disertakan surat tanda bukti tanah lainnya, seperti surat pajak hasil bumi atau petok D lama atau perponding lama Indonesia dan segel-segel lama, atau surat keputusan penegasan atau pemberian hak dari instansi yang berwenang.
  - Surat keterangan dari kepala desa yang dikuatkan oleh camat yang membenarkan surat tanda bukti hak tersebut.
  - Surat pernyataan tentang jumlah tanah yang telah dimiliki.
  - Turunan surat keterangan WNI yang telah disahkan oleh pejabat yang berwenang.
  - Izin peralihan hak jika hal ini disyaratkan.
- b. Bila tanahnya berasal dari lelang:

---

<sup>20</sup> Teguh Sutanto, Panduan Praktis Mengurus Sertifikat Tanah dan Perizinannya. Cet ke-1: Yogyakarta : Buku Pintar, 2014. hlm. 62-64

- Kutipan autentik berita acara lelang dari kantor lelang.
  - Sertifikat tanah yang bersangkutan atau tanda bukti hak atas tanah lainnya dan dikuatkan oleh camat.
  - Surat pernyataan tentang jumlah tanah yang telah dimiliki.
  - Keterangan pelunasan atau bukti lunas pajak tanah yang bersangkutan.
  - Turunan surat keterangan WNI yang telah disahkan oleh pejabat yang berwenang.
  - Surat keterangan pendaftaran tanah (SKPT) yang diminta sebelum lelang.
- a. Bila tanahnya berasal dari konversi tanah adat, maka syarat-syaratnya adalah:
- **Bila tanahnya berasal dari konversi tanah hak barat, misalnya eks tanah hak eigendom, syarat-syaratnya adalah :**
  - Grosse akta, artinya salah satu salinan akta untuk pengakuan utang yang mempunyai kekuatan eksekutorial.<sup>21</sup>
  - Surat ukur.
  - Turunan surat keterangan WNI yang disahkan oleh pejabat yang berwenang.

---

<sup>21</sup> Lihat *Kamus Hukum*, “Citra Umbara Bandung”. Cet ke-6 ; 2011. hlm 120

- Kuasa konversi, bila pengonversian itu dikuasakan.
  - Surat pernyataan pemilik yang berisi bahwa tanah tersebut tidak berada dalam sengketa, tidak dijadikan tanggungan hutang, sejak kapan dimiliki, dan belum pernah dialihkan atau diberikan dengan sesuatu hak kepada pihak lain.
- Pemilik sertifikat hak tanah yang hilang atau rusak, bagi pemohon diharuskan memenuhi syarat:**
- Surat Keterangan Kepolisian tentang hilangnya sertipikat tanah tersebut.
  - Mengumumkan tentang hilangnya sertipikat tanah tersebut dalam berita negara atau harian setempat.
  - Bagi pemohon yang sertipikatnya rusak, diharuskan menyerahkan kembali sertifikat hak atas tanah yang telah rusak tersebut. Bila keterangan-keterangan tersebut terpenuhi dan tidak ada keberatan-keberatan pihak lain, maka pengurusan sudah dapat dilanjutkan ketahap selanjutnya.<sup>22</sup>

## **Tahap II : Pengukuran dan Pendaftaran Hak**

Setelah seluruh berkas permohonan dilengkapi dan diserahkan ke Kantor Pertanahan setempat, maka proses

---

<sup>22</sup> Teguh Sutanto, *ibid.*, hlm. 65-68

selanjutnya di Kantor Pertanahan adalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran haknya. Bila pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran itu untuk pertama kalinya, maka ini disebut sebagai dasar permulaan atau *opzet*, dan bila kegiatan itu berupa perubahan-perubahan mengenai tanahnya karena penggabungan atau pemisahan, maka kegiatan itu disebut sebagai dasar pemeliharaan atau *bijhouding*.

### **Tahap III : Penerbitan Sertifikat**

Ini adalah tahap terakhir yang harus dilalui, dengan membuat salinan dari buku tanah atas hak-hak atas tanah yang telah dibukukan. Salinan buku tanah itu beserta dengan surat ukur dan gambar situasinya kemudian dijahit atau dikumpulkan menjadi satu dengan kertas sampul yang telah ditentukan pemerintah, dan hasil akhir itulah yang kemudian disebut dengan sertifikat. Dan sertifikat ini diserahkan kepada pemohonnya. Dengan selesainya proses ini, maka selesailah sertifikat bukti hak atas tanah yang kita mohonkan.<sup>23</sup>

Terkait prosedur pengurusan dan penerbitan sertifikat sebetulnya sudah diatur dalam PP No. 10 Tahun 1961 beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya. Namun, untuk menyesuaikan dengan perkembangan zaman khususnya mengenai pendaftaran tanah maka diterbitkan peraturan terbaru yakni Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan yang meliputi jenis pelayanan, persyaratan, biaya, waktu,

---

<sup>23</sup> Ibid, hlm. 68-70

prosedur, dan pelaporan. Khususnya kegiatan pendaftaran tanah yang meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut :<sup>24</sup>

1. Pengumpulan dan pengolahan data fisik;

Untuk pengumpulan dan pengolahan data fisik, pertamanya yang harus dilakukan adalah kegiatan pengukuran dan pemetaan. Kegiatan ini dilakukan dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanah.

2. Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya. Dalam kegiatan pengumpulan data dan pengolahan data yuridis dilakukan perbedaan antara pembuktian hak-hak baru dan hak-hak lama. Hak-hak baru adalah yang diberikan atau yang diciptakan sejak mulai berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan hak-hak lama adalah hak-hak tanah yang berasal dari konversi hak-hak yang dimulai berlakunya UUPA dan hak-hak yang belum didaftar menurut PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

3. Penerbitan Sertifikat

Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

4. Penyajian data fisik dan data yuridis

Dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan agar dengan mudah

---

<sup>24</sup> *Sumber*, Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.

memperoleh keterangan yang diperlukan setelah mendapat persetujuan dari Kepala Kantor Pertanahan.

5. Penyimpanan daftar umum dan dokumen

Dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran dan daftar umum disimpan di Kantor Pertanahan.<sup>25</sup>

**G. Kendala – kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kota Gorontalo dalam menerbitkan sertipikat PRONA.**

1. Daftar nama calon peserta yang diusulkan ternyata subyek dan obyeknya bermasalah/sengketa. Sehingga dengan pengeluaran suatu sertipikat ini, menandakan telah ada pendaftaran tanah yang dilakukan. Hanya saja, dalam praktek, penerbitan sertipikat tanah masih dapat dipertanyakan keefektifannya dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum, apakah sertipikat benar-benar melindungi hak (subyek) atau tanahnya (obyek) atau hanya bukti fisik sertipikatnya saja, karena sering terjadi ketika dibawa ke pengadilan, dapat saja diakui secara formal sertipikatnya, tetapi tidak melindungi subyek dan obyeknya. tetapi peradilan umum menyatakan orang yang terdaftar namanya dalam sertipikat tidak berhak atas tanah yang disengketakan.
2. Sertifikat tanah belum dapat diserahkan kepada peserta, karena masih terdapat peserta kegiatan yang

---

<sup>25</sup> Hasil Wawancara Pribadi dengan, Bapak Elrianto Sara, .SH.

terhutang BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan). Sistem pemungutan BPHTB pada prinsipnya menganut sistem “*self assessment*”. Artinya Wajib Pajak Wajib Pajak diberi kepercayaan untuk menghitung dan membayar sendiri pajak yang terutang dengan tidak mendasarkan pada adanya surat ketetapan pajak. Pajak yang terutang dibayarkan ke kas Negara melalui Kantor Pos dan atau Bank Badan Usaha Milik Negara atau Bank Badan Usaha Milik Daerah atau tempat pembayaran lain yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan dengan menggunakan Surat Setoran Bea (SSB).

3. Masih terdapat peserta yang alas haknya (data yuridisnya) belum lengkap. Alas hak atas tanah merupakan persoalan yang sangat penting bagi masyarakat, dimana alas hak merupakan dasar bagi seseorang untuk dapat memiliki hak atas tanah. Keberadaan surat dibawah tangan, sebagai salah satu pembuktian hak dalam penerbitan sertifikat pada Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, dapat menimbulkan ketidakpastian bagi pemegang hak. Akibatnya, meskipun sertifikat merupakan alat bukti yang kuat bagi pemegangnya, namun hal tersebut belum bisa memberikan jaminan adanya kepastian hukum bagi mereka. Untuk itu dalam proses pembuatan surat tanah yang berdasarkan alas hak dibawah tangan, maka seluruh pihak yang terkait mengutamakan ketelitian serta kehati

– hatian agar tidak menyebabkan ketidakpastian hukum bagi para pemilik sertipikat yang sebenarnya.<sup>26</sup>

Kendala – kendala yang dihadapi oleh masyarakat Kelurahan Dembe I dalam proses penyertipikatan tanah melalui PRONA sebagai berikut :<sup>27</sup>

1. Berkaitan dengan alas hak, dimana dalam prosesnya masyarakat yang terdaftar dalam PRONA di temukan oleh panitia ada sekitar belasan alas haknya atau surat – surat tanah tidak ditandatangani oleh waris, saksi-saksi maupun pejabat yang berwenang.
2. Dari segi pembayaran BPHTB, masih dianggap oleh masyarakat sangat memberatkan mengingat masyarakat Kelurahan Dembe I sebagian besar masih berpenghasilan rendah.
3. Dalam proses pengurusannya, masih banyak masyarakat tidak bisa melengkapi persyaratan dikarenakan sebagian masyarakat tidak menguasai aturan.

---

<sup>26</sup> *Wawancara Pribadi*, dengan Bapak Elrianto Sara, SH. Kepala Sub Seksi Penetapan Hak Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, Tanggal 18 Februari 2016.

<sup>27</sup> *Hasil Wawancara dengan*, Bapak Adam Aliwu, *Narasumber* juga selaku Koordinator PRONA di Kelurahan Dembe I, tanggal 23 Februari 2016.

# **BAB VI**

## **IMPLEMENTASI PENETAPAN BIAYA ADMINISTRASI PRONA OLEH LURAH DI KOTA GORONTALO**

---

Dalam meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan dalam rangka pemberian kepastian hak, Pemerintah telah membuat kebijakan percepatan pensertifikatan tanah melalui kegiatan sertifikasi massal secara PRONA. Kebijaksanaan ini dimaksudkan agar setiap masyarakat golongan ekonomi lemah dapat memiliki sertifikat hak atas tanah dengan biaya lebih murah, dalam rangka untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah. PRONA merupakan kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah dibidang pertanahan dengan suatu subsidi di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa pensertifikatan massal dalam rangka membantu golongan ekonomi lemah.

Pelaksanaan PRONA ini, merupakan usaha dari pemerintah untuk memberikan rangsangan dan partisipasi kepada pemegang hak atas tanah agar mau melaksanakan sertifikat hak atas tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan

sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis dengan jalan memberikan kepada masyarakat tersebut fasilitasi dan kemudahan serta pemberdayaan organisasi dan sumber daya manusia.

Salah satu tujuan pelaksanaan PRONA adalah memproses sertifikat tanah secara masal sebagai perwujudan dari pada program pemerintah di bidang pertanahan yang pelaksanaannya dilakukan secara efisien dan mudah yang ditujukan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah dan memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum kepada masyarakat mengenai hak atas tanah yang dikuasainya.

Melalui Program PRONA yang ditujukan oleh pemerintah untuk membantu masyarakat yang kurang mampu dalam memperoleh kepastian hak atas yang dimiliki dengan pemberian sertifikat dengan tidak dipungut biaya atau gratis, akan tetapi program tersebut dalam pelaksanaannya terdapat penetapan biaya administrasi yang ditentukan oleh setiap Kelurahan, khususnya dalam pelaksanaan PRONA di Kota Gorontalo.

Terkait dengan hal tersebut, Lawrence M. Friedman mengungkapkan dalam setiap sistem hukum terdapat tiga unsur. Ketiga komponen dimaksud adalah:

1. Subtansi;
2. Struktur;
3. Kultur atau budaya.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> SiswantoroSunarso, *Penegakan Hukum Psicotoprika dalam Kajian Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 88.

Ketiga komponen hukum tersebut apabila ditarik ke dalam pelaksanaan PRONA di Kota Gorontalo menunjukkan bahwa ketiga komponen tersebut bekerja secara bersama-sama dan saling mempengaruhi satu dengan lainnya.

Kota Gorontalo, pelaksanaan Prona telah dilaksanakan dengan sangat lancar dan sesuai yang direncanakan, banyak masyarakat yang sangat terbantu dengan adanya program ini. Masyarakat juga berharap Prona terus berlanjut karena masih banyak masyarakat dengan ekonomi lemah yang belum memiliki sertifikat. Terkait dengan kegiatan-kegiatan dalam tahap persiapan Prona, umumnya diawali dengan inventaris dan pengidentifikasian lokasi dan calon peserta PRONA yang melibatkan aparatur Kelurahan bahkan kecamatan dalam mencari dan mendata calon peserta PRONA. Selanjutnya, calon peserta PRONA yang telah dihimpun oleh aparatur kelurahan diusulkan oleh Lurah ke kantor pertanahan setempat untuk kemudian akan melalui proses uji kelayakan oleh aparatur BPN melalui buku, verifikasi dan validasi serta kepatutan persyaratan untuk dijadikan peserta PRONA.<sup>29</sup>

Ketika kriteria calon peserta PRONA dinilai layak oleh aparatur BPN, maka akan diberikan legalitas terhadap calon peserta PRONA dimaksud dengan diterbitkannya Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota setempat tentang Penetapan Calon Peserta PRONA. Selanjutnya barulah dilakukan tahapan kegiatan PRONA

---

<sup>29</sup> Wawancara dengan Bapak Yusuf Sabah, Kasie Pemerintahan Kelurahan Wonggaditi Barat

berupa penyuluhan, pengumpulan data yuridis, pengukuran bidang, dan seterusnya sampai dengan penerbitan dan penyerahan sertipikat hak atas tanah kepada para peserta PRONA. Yang kemudian menarik untuk di perhatikan dalam proses buku, verifikasi dan validasi atas pengusulan calon peserta PRONA sebelum diterbitkannya keputusan kepala kantor pertanahan tentang penetapan calon peserta PRONA adalah terkait dengan kriteria calon peserta PRONA tersebut yang menitik beratkan bahwa kegiatan PRONA diarahkan pada pensertipikatan tanah-tanah bagi masyarakat ekonomi menengah ke bawah, sehingga calon peserta benar-benar memiliki batas kemampuan ekonomi sebagaimana yang telah distandarkan oleh petunjuk teknis PRONA sebagaimana di tetapkan oleh Menteri.

Hal tersebut tidak terlepas dengan anggaran biaya yang memang telah disediakan untuk membantu masyarakat yang memiliki ekonomi menengah ke bawah untuk mendapatkan legalitas terhadap hak atas tanah yang dikuasainya dengan harapan sertifikat hak atas tanah yang nantinya akan diperoleh masyarakat tersebut dapat membawa efek positif dalam meningkatkan taraf ekonomi yang bersangkutan.

Dalam hal pelaksanaan PRONA ini memang berbeda dengan pelaksanaan pendaftaran tanah pada umumnya. Perbedaan yang paling utama adalah terletak pada biayanya yang gratis karena sudah ditanggung oleh APBN. Selain itu waktu penyelesaian yang lebih lama dibandingkan dengan pendaftaran tanah biasa yang hanya memakan waktu beberapa bulan saja.

Adapun kriteria yang ditetapkan untuk masyarakat penerima PRONA yaitu sebagai berikut :

1. Pemilik tanah golongan ekonomi lemah sampai menengah;
2. Berdomisili di lokasi kegiatan PRONA;
3. Pemilik tanah korban bencana alam dan konflik sosial;
4. Pemilik tanah bertempat tinggal di Kecamatan letak tanah objek PRONA untuk tanah pertanian;
5. Nadzir yang mengelola tanah wakaf untuk kepentingan keagamaan/sosial.<sup>30</sup>

Selain itu, kriteria objek (tanah) yang dapat ditetapkan sebagai objek penerima PRONA adalah :

1. Tanahnya dikuasai secara fisik;
2. Mempunyai alas hak (bukti kepemilikan);
3. Bukan tanah warisan yang belum di bagi;
4. Tanah tidak dalam keadaan sengketa;
5. Lokasi tanah berada dalam wilayah program PRONA yang dibuktikan dengan memberikan KTP.

Di Kota Gorontalo, pelaksanaan kegiatan PRONA yang dilakukan oleh BPN Kota Gorontalo dapat dilihat pada tabel di bawah ini :

---

<sup>30</sup> Ibid

**Tabel 1**  
**Pelaksanaan Sertifikasi PRONA di Kota Gorontalo**  
**Tahun 2014**

| No     | Kecamatan             | Kelurahan        | Target | Realisasi | (%)   | Ket. |
|--------|-----------------------|------------------|--------|-----------|-------|------|
| 1.     | Kecamatan Kota Barat  | Bulide           | 10     | 9         | 90    |      |
| 2.     | Kecamatan Kota Barat  | Buladu           | 10     | 10        | 100   |      |
| 3.     | Kecamatan Kota Utara  | Wongkaditi Barat | 20     | 12        | 60    |      |
| 4.     | Kecamatan Duingingi   | Libuo            | 30     | 27        | 90    |      |
| 5.     | Kecamatan Kota Timur  | Tamalate         | 15     | 15        | 100   |      |
| 6.     | Kecamatan Kota Tengah | Liluwo           | 10     | 6         | 60    |      |
| 7.     | Kecamatan Sipatana    | Tanggikiki       | 15     | 15        | 100   |      |
| 8.     | Kecamatan Sipatana    | Tapa             | 15     | 13        | 86.66 |      |
| 9.     | Kecamatan Sipatana    | Bulotadaa Barat  | 20     | 19        | 95    |      |
| 10.    | Kecamatan Sipatana    | Bulotadaa Timur  | 26     | 23        | 88.46 |      |
| 11.    | Kecamatan Dumbo Raya  | Talumolo         | 29     | 23        | 79.31 |      |
| Jumlah |                       |                  | 200    | 172       | 86 %  |      |

*Sumber : Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, Pada Tanggal 23 Agustus 2016*

Berdasarkan data PRONA untuk tahun 2014, untuk Kecamatan Kota Barat yaitu Kelurahan Buliide mendapatkan persentase 90%, Kelurahan Buladu 100%, Kecamatan Kota Utara yaitu Kelurahan Wongkaditi Barat 60%, Kecamatan Duingingi untuk Kelurahan Libuo 90%, Kecamatan Kota Timur untuk Kelurahan Tamalate 100%, Kecamatan Kota Tengah untuk Kelurahan Liluwo 60%, Kecamatan Sibatana untuk Kelurahan Tanggikiki 100%, Kelurahan Tapa 86,66%, Kelurahan Bulotadaa Barat 95%, dan Kelurahan Bulotadaa Timur 88,46%, dan untuk Kecamatan Dumbo Raya untuk Kelurahan Talumolo 79,31%. Sehingga bila di presentasikan pelaksanaan PRONA untuk tahun 2014 mencapai 86% yang tergolong memuaskan.

Begitupun, pelaksanaan sertifikat tanah PRONA untuk tahun 2015 tidak jauh berbeda dengan tahun sebelumnya. Hal ini dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

**Tabel 2**  
**Pelaksanaan Sertifikasi PRONA di Kota Gorontalo**  
**Tahun 2015**

| No. | Kecamatan            | Kelurahan                             | Target                 | Realisasi              | (%)          |
|-----|----------------------|---------------------------------------|------------------------|------------------------|--------------|
| 1.  | Kecamatan Kota Barat | kelurahan Dembe I<br>Kelurahan Buladu | 44 Bidang<br>18 Bidang | 25 Bidang<br>18 Bidang | 56,81<br>100 |

|    |                        |   |                                     |                                     |                      |
|----|------------------------|---|-------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|
| 2. | Kecamatan Duingingi    | Kel. Huangobotu<br>Kel. Tuladenggi<br>Kelurahan Libuo | 35 Bidang<br>19 Bidang<br>24 Bidang | 32 Bidang<br>19 Bidang<br>21 Bidang | 91,42<br>100<br>87,5 |
| 3. | Kecamatan Kota Selatan | Kelurahan Limba B<br>Kelurahan Biawu                  | 21 Bidang<br>12 Bidang              | 20 Bidang<br>12 Bidang              | 95,23<br>100         |
| 4. | Kecamatan Kota Tengah  | Kelurahan Wumialo                                     | 15 Bidang                           | 9 Bidang                            | 60                   |
| 5. | Kecamatan Sipatana     | Molosifat U   | 12 Bidang                           | 12 Bidang                           | 100                  |
|    | Jumlah                 | 9 Kelurahan   | 200 Bidang                          | 168 Bidang                          | 84 %                 |

*Sumber : Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, pada tanggal 23 Agustus 2016.*

Berdasarkan data tabel diatas berkaitan dengan presentasi penerbitan sertipikat melalui PRONA, di mulai dari Kecamatan Kota Barat yaitu Kelurahan Dembe I 56,81% dan Kelurahan Buladu 100%, Kecamatan Duingingi yaitu Kelurahan Huangobotu 91,42%, Kelurahan Tuladenggi 100%, Kelurahan Libuo 87,5, Kecamatan Kota Selatan yaitu Kelurahan Limba B 95,23%, Kelurahan Biawu 100%, Kecamatan Kota Tengah yaitu Kelurahan Wumialo 60%, dan untuk Kecamatan Sipatana yaitu Kelurahan Molosifat U 100 %.

Dari analisis data diatas, menunjukkan bahwa untuk pensertifikatan tanah PRONA untuk tahun 2015 dapat dikategorikan sangat memuaskan dengan jumlah persentase

84 %.<sup>31</sup>tetapi, dari beberapa Kelurahan yang sukses dengan program ini, ada satu Kelurahan yang persentasinya di bawah dari 60%, yaitu Kelurahan Dembe 1 yang hanya memperoleh 56,81 %. Dari hasil wawancara dengan beberapa masyarakat, dimana mereka mengatakan bahwa yang menjadi persoalan salah satunya alas hak dan pembayaran BPHTB dan keterangan lainnya.<sup>32</sup>

Berdasarkan tabel 1 dan tabel 2 diatas, maka total capaian pengurusan sertifikat PRONA di Kantor Badan Pertanahan Kota Gorontalo sebagaimana tabel berikut.

**Tabel 3**  
**Capaian Sertifikasi PRONA di Kantor Pertanahan Kota Gorontalo Tahun 2014 – 2015.**

| <b>PRONA</b> |               |                  |                       |
|--------------|---------------|------------------|-----------------------|
| <b>TAHUN</b> | <b>TARGET</b> | <b>REALISASI</b> | <b>(Persentase) %</b> |
| 2014         | 200           | 172              | 86                    |
| 2015         | 200           | 168              | 84                    |
| <b>Total</b> | 595           | 488              | <b>82, 01</b>         |

Dari hasil capaian pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) di Kota Gorontalo dari tahun 2014-2015 menunjukkan hasil yang maksimal dengan memperoleh

---

<sup>31</sup> Sumber Kantor Badan Pertanahan Kota Gorontalo, padatanggal23 Agustus 2016.

<sup>32</sup> Hasil Wawancara dengan, Bapak Adam Aliwu, selaku Koordinator PRONA di Kelurahan Dembe I. tanggal 25Agustus2016

presentase 82,01%. Ini menunjukkan pemerintah peduli terhadap persoalan pertanahan.

Sementara itu biaya penyelenggaraan PRONA, seluruhnya dibebankan kepada APBN RI. Biaya PRONA diatur dalam Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA) menyatakan sebagai berikut:

1. PRONA pembiayaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara
2. Kegiatan PRONA sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) pembiayaannya dibebankan kepada masing-masing daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) Kantor Kabupaten/Kota Yang bersangkutan
3. Selain pembiayaannya bersumber dari APBN, PRONA dapat di biayai oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/Kota dengan pendanaan APBD.

Berdasarkan bunyi pasal di atas, pensertifikatan tanah melalui PRONA dibebaskan membayar kepada negara, akan tetapi dalam prakteknya terdapat beberapa Kelurahan yang menetapkan biaya administrasi dalam pendaftaran tanah melalui PRONA, sehingga tidak sesuai dengan tujuan PRONA dan Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA).

Berdasarkan data yang diperoleh bahwa implementasi penetapan biaya administrasi, disetiap Kelurahan sangat bervariasi sebagaimana di gambarkan dalam tabel berikut :

**Tabel 4**  
**Implementasi Penetapan Biaya Administrasi Di**  
**Kota Gorontalo**

| No. | Kecamatan             | Kelurahan        | 3 Tahun Terakhir | Biaya Administrasi |
|-----|-----------------------|------------------|------------------|--------------------|
| 1.  | Kecamatan Kota Timur  | Tamalate         | 27 Pemohon       | Rp.250.000         |
| 2.  | Kecamatan Kota Tengah | Dulalowo         | 20 Pemohon       | Rp.300.000         |
| 3.  | Kecamatan Kota Utara  | Wonggaditi Barat | 15 Pemohon       | Rp.350.000         |
| 4.  | Kecamatan Kota Tengah | Heledulaa        | 14 Pemohon       | Rp.250.000         |

*Data sekunder: di olah*

Dari tabel diatas, selama tiga tahu terakhir pelaksanaan PRONADI Kota Gorontalo sudah terlaksana dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun di Kecamatan Kota Timur, khususnya Kelurahan Tamalate dari tahun 2011 terdapat 12 pemohon, tahun 2013 terdapat 15 pemohon, dan biaya administrasi yang dikenakan kepada setiap masyarakat yang melakukan pengurusan Prona sebesar Rp. 250.000/orang.<sup>33</sup> Sama halnya yang dilakukan oleh petugas yang ada di Kelurahan Dulalowo Kecamatan

---

<sup>33</sup> Wawancara dengan Bapak, Mohamad Rasindrang selaku tenaga Penunjang di Kelurahan Tamalate.

Kota Tengah, dalam kurun 3 tahun terdapat 20 pemohon namun yang keluar hanya 17 orang, dan 3 orang tidak keluar, dengan alasan bahwa mereka sudah memiliki sertifikat dari awal. sehingga masyarakat yang berjumlah 17 orang tersebut dikenakan biaya administrasi sebesar Rp. 300.000/orang.<sup>34</sup> Serta di Kecamatan Kota Utara khususna di Kelurahan Wonggaditi Barat pada tahun 2014 terdapat 15 pemohon, dan untuk setiap masyarakat dikenakan biaya administrasi sebesar Rp.350.000/orang.<sup>35</sup>

Selain fasilitas (bantuan biaya persertifikatan tanah dan pengurangan BPHTB), peserta program PRONA juga memiliki kewajiban yang harus dilakukan agar proses PRONA dapat berjalan dengan lancar. Kewajiban-kewajiban tersebut antara lain:

1. Melengkapi surat dan/atau dokumen asli tanah yang diperlukan dalam proses sertifikasi tanah;
2. Sanggup membayar BPHTB, uang pemasukan kepada Negara dan biaya-biaya lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
3. Dapat menunjukkan letak dan batas bidang tanah serta memasang tanda batas.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Wawancara dengan Ibu Iyam Karim selaku Sekretaris Kelurahan Dulalowo.

<sup>35</sup> Wawancara dengan Bapak Raden Tahir selaku Kepala Lingkungan Kelurahan Wonggaditi.

<sup>36</sup> Wawancara dengan Bapak Yusuf Sabah selaku Kasie PemerintahanKec. Kota Utara

Umumnya pelaksanaan Program PRONA Kota Gorontalo ini ditujukan terhadap masyarakat golongan bawah. Karena program PRONA ini sudah sangatlah jelas dalam menitik beratkan kepada masyarakat golongan rendah. Maka penekanan kriteria peserta PRONA sebagaimana disebutkan di atas menimbulkan adagium di tengah masyarakat bahwa kegiatan PRONA sebenarnya kegiatan sertifikat tanah yang ditujukan untuk masyarakat susah. Hal ini memosisikan sertifikat PRONA sebagai sebuah kegiatan pensertifikatan tanah secara gratis sehingga ketika muncul kabar bahwa dalam pelaksanaannya masyarakat sebagai peserta PRONA dikenakan biaya administrasi yang besarnya berpariatif antara 250 ribu sampai dengan 350 ribu per-bidang bahkan lebih dari itu, menimbulkan kontroversi tersendiri yang merupakan efek negatif dari sebuah pemahaman yang keliru bahwa PRONA merupakan proyek sertipikat tanah untuk 'orang susah', akan tetapi masih ada saja oknum-oknum tertentu yang melakukan penetapan biaya administrasi terhadap masyarakat sebagai peserta PRONA.

Meyinggung soal biaya yang ditanggung oleh peserta PRONA (nilainya berpariatif), berdasarkan beberapa petunjuk teknis yang pernah berlaku di lingkungan institusi Badan Pertanahan Nasional (tahun 2011, sampai Tahun 2015) dalam pelaksanaan PRONA diketahui bahwa pada dasarnya ada dua kategori biaya dalam pelaksanaan PRONA, yaitu :

1. Biaya yang ditanggung oleh negara atau yang kerap diistilahkan dengan sebutan biaya proses,

2. Biaya yang ditanggung oleh masyarakat atau disebut dengan istilah biaya pengurusan.<sup>37</sup>

Biaya Proses adalah biaya-biaya yang telah dianggarkan oleh negara bagi masing-masing peserta prona yang telah dianggarkan oleh negara melalui institusi BPN berupa; kegiatan penyuluhan, pengumpulan dan pendataan data yuridis (alas hak), pengukuran bidang tanah & penerbitan gambar ukur, buku data yuridis (buku alas hak oleh panitia A), penerbitan SK Pemberian Hak/Penetapan Hak, Pengarsipan Warkah (dokumen alas hak) dan Buku Tanah, Penerbitan Sertipikat dan Pembagian Sertifikat Hak Atas tanah kepada yang berhak menerimanya.

Selanjutnya yang termasuk dalam biaya pengurusan adalah biaya-biaya yang timbul dalam mengurus kelengkapan persyaratan dan dokumen bagi masing-masing calon peserta prona yang keseluruhan biayanya di luar biaya-biaya yang telah dianggarkan oleh negara melalui institusi BPN dan/ atau yang ditanggung oleh masing-masing masyarakat peserta prona. Wujudnya berupa biaya yang timbul karena mengadakan satu set komplit permohonan hak atas tanah yang telah dipasang materai dan dibubuhi tanda tangantandatangan pihak-pihak yang berkepentingan berikut alas hak/surat bukti penguasaan atas tanah, Patok Tanda Batas, kemudian biaya BPHTB dan PPh Final bagi yang terkena sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>37</sup> Wawancara dengan, Bapak H. Robby R. Polii, A. Ptnh, MH., Selaku Kepala Seksi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran BPN Tanah Kota Gorontalo

Karena karakter kegiatan prona yang bersifat kolektif, aparat desa/kelurahan kerap menginterpretasikan pemungutan biaya-biaya prona secara kolektif. Bahkan besarnya nilai biaya yang dibebankan kepada masing-masing peserta prona terkadang tidak didasarkan kepada asas kesepakatan dan keseragaman. Sehingga kondisi faktual tersebut mengarahkan adanya tudingun pungli yang dilakukan dalam kegiatan PRONA.<sup>38</sup>

Terkait dengan penetapan biaya administrasi dalam pengurusan PRONA, maka untuk mencegah hal-hal yang tidak diinginkan, sudah selayaknya di buat kesepakatan soal besaran biaya administrasi PRONA. Hal dimaksudkan agar dituangkan secara tertulis dalam bentuk Berita Acara kesepakatan yang ditandatangani oleh masing-masing pihak yang menyepakatinya dan berlaku sebagai acuan hukum bagi yang menyepakatinya.

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

---

<sup>38</sup> *ibid*

# **BAB VII**

## **FAKTOR-FAKTOR YANG MENJADI ALASAN SETIAP KELURAHAN MENETAPKAN BIAYA ADMINISTRASI PROYEK NASIONAL OPERASI AGRARIA (PRONA)**

---

Umumnya kegiatan Proyek Operasional Nasional Agraria (PRONA) telah dimasukkan dalam satu tahun anggaran. Biasanya ada awal tahun anggaran aparatur Badan Pertanahan Nasional telah menyiapkan rancangan kegiatan Proyek Operasional Nasional Agraria (PRONA) untuk dilaksanakan sampai tersebut untuk dilaksanakan sampai dengan akhir tahun 2016 nanti, karena anggaran kegiatan telah tersedia dalam Daftar Isian Anggaran (DIPA) KEMEN-ATR/BPN sehingga mutlak harus dilaksanakan sebagaimana mestinya guna terserapnya anggaran dimaksud di samping capaian target terdaftarnya bidang-bidang tanah sebagaimana amanah dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam pelaksanaan PRONA yang baik memang harus dilakukan demi tercapainya tujuan PRONA yaitu memberikan pelayanan pendaftaran

pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia. Seluruh anggota pelaksana haruslah disiplin dengan apa yang telah diamanatkan oleh BPN Provinsi dan juga Kepala Kantor Pertanahan Kota Gorontalo. Dalam hal ini, instansi terkait harus bertanggungjawab agar pelaksanaan PRONA bisa berjalan lancar sehingga dapat terselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan. Oleh karena itu seluruh anggota lainnya sebisa mungkin mengerahkan segala kemampuan untuk melaksanakan kegiatan PRONA, sehingga kegiatan PRONA ini sesuai dengan target yang diinginkan.

Berdasarkan penjelasan diatas, dimana seluruh target bidang tanah telah terselesaikan, namun dalam pelaksanaan sertifikat tanah tersebut terdapat faktor-faktor yang menjadi alasan, dimana setiap Kelurahan menetapkan biaya administrasi Proyek Nasional Operasi Agraria (Prona) kepada setiap pemohon adalah :

1. Biaya Materai;
2. Foto copy berkas;
3. Biaya Patok/besi;
4. Saksi 2 orang;
5. Biaya Pengukuran, serta
6. Konsumsi petugas lapangan.

Faktor-faktor inilah yang menjadi alasan setiap kelurahan dalam menetapkan biaya administrasi kepada masyarakat yang melakukan pengurusan sertifikat PRONA. Karena

tidak terdapatnya ketentuan yang mengatur persoalan biaya administrasi menyebabkan penetapan biaya disetiap kelurana sangat bervariasi. Oleh karena menurut penulis, sebaiknya besaran biaya PRONA dimaksud dituangkan secara tertulis dalam bentuk Berita Acara Kesepakatan yang ditandatangani oleh masing-masing pihak. Hal ini untuk mengantisipasi terjadinya pungutan liar pada kegiatan PRONA. Dan penentuan besarnya biaya PRONA yang akan dibebankan kepada masing-masing peserta PRONA harus didasarkan pada pertimbangan kebutuhan real dan asas kelayakan yaitu besaran biaya yang tidak memberatkan masyarakat.

## **BAB VIII**

# **PENDAFTARAN TANAH**

---

Pada tanggal 24 September 1960 disahkan Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LNRI Tahun 1960 No. 104-TLN RI No. 2043. Undang-undang ini lebih dikenal dengan sebutan Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA). Sejak diundangkan UUPA, berlakulah Hukum Agraria Nasional yang mencabut peraturan dan keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, antara lain Agrarische wet stb. 1870 No. 55 dan Agrarische Besluit Stb. 1870 No. 118.

Pemberian jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu tujuan diundangkan UUPA dapat terwujud melalui dua upaya, yaitu :

1. Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli

dan calon kreditor, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi objek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaan pertanahan.

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal sebutan *Rechts Cadaster/Legal Cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam bentuk pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan **Sertifikat** sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *Rechts Cadaster*, adalah *Fiscaal Cadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan **Surat Pemberitahuan Pajak Terutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB)**.

#### **A. Pengertian Pendaftaran Tanah, Asas, Tujuan, dan Manfaat Pendaftaran Tanah.**

Meskipun UUPA mengatur pendaftaran tanah, namun tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah. Begitu pula dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, juga tidak memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah.

Menurut A.P Parlindungan, pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu *record* (Rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain atas hak) terhadap suatu bidang tanah. Kata ini berasal dari bahasa latin ‘*Capistratum*’ yang berarti suatu *register* atau *capita* atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (*Capotatio Terrens*). Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* pada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan. Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari tersebut dan juga sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah.<sup>39</sup>

Soedikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 macam asas, yaitu :

1. Asas Specialiteit

Artinya pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah. Penyelesaian tanpa ada pertanggung jawaban dari instansi

---

<sup>39</sup> Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah. Cet ke-4 ;(Jakarta : Kencana Prenadamedia Group, 2010), hlm. 12

yang menetapkan pemberian hak, akan mengurangi kadar kepastian hukum yang diwujudkan oleh UUPA.<sup>40</sup>

## 2. Asas Openbaarheid (Asas Publisitas)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanah, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.

Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang, atau sertifikat yang rusak.

Dalam Pasal 2 PP No. 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas :

## 3. Asas sederhana

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

## 4. Asas aman.

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan

---

<sup>40</sup> Soedjonodan Abdurahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah Tentang HakMilik, Hak sewa Guna, dan Hak Guna Bangunan.Cet ke-3* :Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2008. Hlm. 18

cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

5. Asas terjangkau.

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

6. Asas mutakhir.

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

Asas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus – menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaannya di lapangan.

7. Asas terbuka.

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota.

Tujuan pendaftaran tanah dimuat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 PP No. 24 Th 1997, adalah :

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 yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Program Pemerintah di bidang pertanahan dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan, yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah, dan kelestarian lingkungan hidup.

Pihak-pihak yang memperoleh manfaat dengan diselenggarakan pendaftaran tanah, adalah :

1. Manfaat bagi pemegang hak.
  - a. Memberikan rasa aman.
  - b. Dapat mengetahui dengan jelas data fisik dan data yuridisnya.
  - c. Memudahkan dalam pelaksanaan peralihan hak.
  - d. Harga tanah menjadi lebih tinggi.
  - e. Dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hak tanggungan.

- f. Penetapan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) tidak mudah keliru.<sup>41</sup>
2. Manfaat bagi Pemerintah
  - a. Akan terwujud tertib administrasi pertanahan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan.
  - b. Dapat memperlancar kegiatan Pemerintahan yang berkaitan dengan tanah dalam pembangunan.
  - c. Dapat mengurangi sengketa di bidang pertanahan, misalnya sengketa batas – batas tanah, pendudukan tanah secara liar.
3. Manfaat bagi calon pembeli atau kreditor.

Bagi calon pembeli atau calon kreditor dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang jelas mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang akan menjadi objek perbuatan hukum mengenai tanah.

## **B. Penyelenggaraan dan Kegiatan Pendaftaran Tanah**

### **1. Penyelenggaraan Pendaftaran tanah**

Dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa yang mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia adalah Pemerintah. Namun dalam pasal ini tidak menyebutkan instansi Pemerintah mana yang mengadakan pendaftaran tanah tersebut. Begitu pula dalam Pasal 1 PP No.10 Tahun 1961 hanya menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah.

---

<sup>41</sup> Urip Santoso. loc.cit. hlm 13-21

UUPA menetapkan bahwa bagi rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari biaya pendaftaran tanah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 19 Ayat (4) UUPA, yaitu “Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran yang termaksud dalam Ayat 1 diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.” Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, Pemerintah tidak mampu membebaskan seluruh biaya pendaftaran tanah yang menjadi kewajiban bagi pemohon pendaftaran tanah, disebabkan oleh keterbatasan dana yang dimiliki oleh Pemerintah. Pemerintah hanya dapat memberikan subsidi biaya pendaftaran tanah kepada pemohon. Contoh pendaftaran tanah yang biayanya disubsidi oleh Pemerintah adalah Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) berdasarkan surat keputusan Menteri Dalam Negeri No.189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria *jo* Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI No.4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA), dan pendaftaran tanah secara sistematis melalui adjudikasi. Berkaitan dengan biaya pendaftaran tanah, besarnya dan cara pembayaran diatur dengan PP tersendiri. PP yang dimaksud Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1997 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.<sup>42</sup>

Badan Pertanahan Nasional pada mulanya diatur dengan Keputusan Presiden No.26 Tahun 1988, kemudian ditambahkan dengan Keputusan Presiden No. 154 Tahun

---

<sup>42</sup> Jayadi Setiabudi, Pedoman Pengurusan Surat Tanah dan Rumah Beserta Perizinannya, Cet ke-1; Yogyakarta; Buku Pintar, 2015. hlm. 120

1999, diubah dengan Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000, dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden No.10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional.

Dalam struktur organisasi, Badan Pertanahan dibagi 3 berdasarkan wilayah, yaitu:

- a. Di Tingkat Pusat (Ibu Kota Republik Indonesia) dibentuk Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN RI).
- b. Di Tingkat Provinsi dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi (Kanwil BPN Provinsi).
- c. Di Tingkat Kabupaten/Kota dibentuk Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Kantah Kabupaten/Kota).

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pejabat-pejabat yang membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/kota dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, adalah:

- a. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)  
Peran PPAT dalam melaksanakan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan akta pemindahan hak dan akta pemberian Hak Tanggungan atas tanah atau

Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.<sup>43</sup> hak milik atas satuan rumah susun adalah hak pemilikan individual dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan hak bersama yang dilakukan berdasarkan akta pemisahan. Ciri-ciri hak milik salah satunya dapat dijadikan jaminan utang dengan dibebani hipotik.<sup>44</sup>

b. Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW)

Peran PPAIW dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Akta Ikrar Wakaf tanah Hak Milik. Wakaf terkait erat dengan tanah dan bangunan yang diserahkan oleh wakif kepada penggunaannya.<sup>45</sup>

c. Pejabat dari Kantor Lelang

Pejabat dari Kantor Lelang dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pembuatan Berita Acara Lelang atas hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

d. Panitia Ajudikasi

Peran Panitia Ajudikasi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam hal pendaftaran

---

<sup>43</sup> Umar said dan Suratman, Hukum Pengadaan Tanah “Pengadaan Hak Atas Tanah untuk Kepentingan Umum Pradan Pasca Reformasi”. Cet ke-2: (Malang; Setara Press, 2015). hlm. 238

<sup>44</sup> Samun Ismaya, Pengantar Hukum Agraria. Cet ke-1: (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011). hlm 62

<sup>45</sup> Ajub Ishak, Hukum Perdata Islam di Indonesia. Cet ke-1; (Gorontalo: Sultan Amai Press, 2014).

tanah secara sistematis. Semua kegiatan dalam pendaftaran tanah secara sistematis dari awal hingga penandatanganan sertifikat hak atas tanah dilaksanakan oleh Panitia Ajudikasi.

## **2. Kegiatan Pendaftaran Tanah**

Menurut Pasal 19 Ayat 2 UUPA, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Pemerintah, meliputi:

- a. Pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

### **C. Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak**

Salah satu tujuan pendaftaran tanah sebagai mana yang ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, adalah untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan 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. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. Di wilayah perdesaan, sengketa/konflik berkaitan dengan objeknya tanah

pertanian, sengketa konflik juga dapat terjadi karena ketiadaan bukti yuridis dalam pembuktian hak penguasaan tanahnya.<sup>46</sup>

Sertifikat tanah merupakan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah tanah yang bersangkutan.<sup>47</sup>

Penerbitan sertifikat sebagai tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan, sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.<sup>48</sup>

Sertifikat diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Sedangkan pejabat yang menandatangani sertifikat, adalah:

1. Dalam pendaftaran tanah secara sistematis, sertifikat ditandatangani oleh Ketua Panitia Ajudikasi atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
2. Dalam pendaftaran tanah secara sporadis yang bersifat individual (perorangan), sertifikat ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
3. Dalam pendaftaran tanah secara sporadis yang bersifat massal, sertifikat ditandatangani oleh Kepala Seksi

---

<sup>46</sup> Ida Nurlinda, Prinsip-Prinsip Pembaruan Agraria Perspektif Hukum. Cet ke-1: Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm. 169

<sup>47</sup> Irawan Soerodjo, Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia. Cet ke-1: (Surabaya: Arkola Surabaya), 2003. hlm. 110

<sup>48</sup> Budi Harsono, Hukum Agraria Indonesia. Cet ke- 10, (Jakarta : Djambatan, 2005), hlm 487

Pengukuran dan Pendaftaran Tanah atas nama Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Maksud diterbitkan sertifikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.

Pensertifikatan tanah itu sendiri merupakan realisasi dan konkretisasi dari catur tertib di bidang pertanahan sehingga pensertifikatan tanah merupakan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanda sebagai tanda bukti yang kuat. Pensertifikatan tanah juga dimaksudkan untuk mencegah dan menghindari perselisihan, segala kemungkinan keresahan, ketegangan, pertikaian, dan meletaknya pada hukum yang berlaku.<sup>49</sup>

Dokumen-dokumen yang merupakan alat pembuktian yang telah digunakan sebagai dasar pendaftaran (warkah), diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan yang bersangkutan atau ditempat lain yang ditetapkan oleh Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*. Cet ke-6: (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 180

<sup>50</sup> Arba, *Hukum Agraria Indonesia*. Cet ke-1: (Jakarta: Sinar Grafika, 2015). hlm. 165

#### **D. Peran Badan Pertanahan Nasional (Pemerintah) dalam mengurus bidang Pertanahan.**

Pasal 28 Perpres No. 10 Tahun 2006 disebutkan bahwa untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah dibentuk Kantor Wilayah BPN Provinsi di daerah Provinsi, dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di daerah Kabupaten/Kota. Organisasi dan tata kerja Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala BPN setelah mendapat persetujuan dari Menteri yang bertanggung jawab dibidang pendayagunaan aparatur negara.

Kantor Pertanahan bertanggung jawab kepada Kantor Wilayah BPN Provinsi yang mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dari fungsi BPN dalam lingkungan wilayah Kabupaten/Kota. Kantor Pertanahan mempunyai fungsi:

1. Menyiapkan kegiatan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penataan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah, serta pengukuran dan pendaftaran tanah.
2. Melaksanakan kegiatan pelayanan di bidang pengaturan penguasaan tanah, penatagunaan tanah, pengukuran, dan pendaftaran tanah.
3. Melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga.<sup>51</sup>

Tugas dan fungsi BPN sebagaimana ditetapkan dalam keputusan Presiden tersebut diatas tidak hanya meliputi fungsi administratif saja, melainkan juga mencakup fungsi perumusan

---

<sup>51</sup> Suriansyah Murhaini, Kewenangan Pemerintah Daerah Mengurus Bidang Pertanahan. (Surabaya: Laksbang Justitia, 2009), hlm. 192

kebijaksanaan yang berkaitan dengan pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain. Oleh karena itu, masalah pertanahan merupakan masalah kompleks dan menyangkut kepentingan banyak instansi, maka pada hakikatnya tugas dan fungsi BPN bersifat lintas sektoral. Dalam kaitan ini aspek koordinasi sangat penting dan sampai saat ini BPN telah melaksanakan koordinasi antar sektor sesuai dengan permasalahannya, misalnya dalam kegiatan operasional di daerah.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Ali Achmad Chomzah, Hukum Pertanahan. Cet I.( Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003), hlm. 9

# **BAB X**

## **PENSERTIFIKATAN TANAH MELALUI PROGRAM OPERASI NASIONAL AGRARIA**

---

Pensertifikatan tanah melalui Program Operasi Nasional Agraria atau yang lebih populer dengan singkatannya yaitu PRONA, pernah menjadi kebanggaan BPN (dahulu Ditjen Agraria Depdagri) pada awal dekade 1980-an. Proyek ini dianggap langkah terobosan kreatif pada zamannya yang diluncurkan dengan paket kebijakan berupa tiga Keputusan Menteri Dalam Negeri: No.189 Tahun 1981, No. 220 Tahun 1981 dan No. 266 Tahun 1982. Setelah lama hampir tenggelam, PRONA muncul lagi ke permukaan dengan diterbitkannya Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.2 -IV-2000 Tahun 2000 mengenai petunjuk operasional PRONA dan Permen Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI No. 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria PRONA.

Maksud dan tujuan PRONA dalam paket kebijakan lama maupun baru lebih kurang adalah sama yaitu: (a) Memberikan kepastian hukum bagi para pemegang hak atas tanah berupa sertifikat hak atas tanah, (b) mengurangi kerawanan/kepekaan sosial di bidang pertanahan, (c) Mengadakan pelaksanaan landreform, dan (d) Menumbuhkan kesadaran

hukum masyarakat dalam bidang pertanahan sebagai upaya partisipatif dalam Catur Tertib Pertanahan.<sup>53</sup>

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.

PRONA merupakan salah satu wujud upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan ekonomi lemah samapai dengan menengah. Biaya pengelolaan penyelenggaraan PRONA, seluruhnya dibebankan kepada rupiah murni didalam APBN pada alokasi DIPA BPN RI. Sedangkan biaya-biaya yang berkaitan dengan alas hak/ alat bukti perolehan/penguasaan tanah, patok batas, materai dan BPHTB/PPh menjadi tanggung jawab peserta PRONA.<sup>54</sup>

## **A. Sejarah PRONA**

Prona semula akronim dari Proyek Operasi Nasional Agraria semasa pelaksanaan awal dasawarsa 1980-an (tahun 1981) oleh Ditjen Agraria, Depdagri di bawah komando Mayjen (Purn) Daryono, SH lalu kemudian menjadi Program Nasional Agraria kala diselenggarakan oleh Badan Pertanahan

---

<sup>53</sup> Herman Hermit, Cara Memperoleh Sertifikat Tanah. Cet ke-2: (Bandung: CV. Mandar Maju, 2009). hlm. 145

<sup>54</sup> <http://www.bpn.go.id> di akses pada tanggal 18 Desember 2015 Pukul 21.11 Wita.

Nasional Republik Indonesia (BPN-RI)—khususnya saat BPN-RI dipimpin oleh Joyo Winoto, PhD. Sifat utama Prona pada mulanya merupakan upaya Pendaftaran Tanah (berdasar PP 10/1961: penerbitan sertifikat tanah, sebagai tanda bukti hak atas tanah), selanjutnya menjadi Program Pertanahan Nasional dalam percepatan Pendaftaran Hak atas Tanah yang dikenal sebagai Legalisasi Aset Tanah warga masyarakat (berdasar PP 24/1997: Pendaftaran Tanah Pertama Kali, juga sebagai tanda bukti hak atas tanah).

Selain Prona yang diperuntukkan bagi warga masyarakat umu sesuai syarat yang ditentukan, dikenal pula Pendaftaran Tanah Pertama Kali yang dinamai Sertifikasi Hak atas Tanah (SeHaT) Lintas-sektor bagi warga UKM (Usaha Kecil dan Menengah), MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah), Petani, Nelayan, hingga Transmigran; demikian pula Sertifikasi Tanah Pemerintah (BMN, Barang Milik Negara). Kesemua kegiatan sertifikasi tanah tersebut dengan biaya yang telah tercantum dalam DIPA bagi pekerjaan yang dilaksanakan oleh jajaran BPN-RI sehingga peserta tanpa dipungut biaya; terkecuali pengeluaran yang melekat pada si empunya tanah yang terkait proses sertifikasi tanah, antara lain dalam penyiapan fisik bidang tanah berupa pemasangan patok tanda batas bidang tanah, penyiapan yuridis berupa kelengkapan surat-surat tanda penguasaan seperti akta-akta, kuitansi, pembayaran jika diwajibkan terhadap PPh, BPTHB, dan lain-lain, meterai hingga penyediaan berkas atau warkah bukti kepemilikan yang merupakan dokumen asli ataupun salinan (fotokopy), serta lain-lain yang tidak tercantum dalam

DIPA BPN-RI namun memang menjadi kewajiban peserta sertifikasi tanah. Dengan demikian, ada tiga hal utama yang menjadi perhatian dalam kegiatan Prona: obyek tanah, subyek peserta, dan dokuken pelengkap syarat.<sup>55</sup>

## **B. 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 hakikatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi; adjudikasi, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertifikat/tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal.<sup>56</sup>

Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA) dinyatakan bahwa Program Nasional Agraria yang selanjutnya disebut PRONA adalah rangkaian kegiatan pensertifikatan tanah, pada suatu wilayah administrasi desa/kelurahan atau sebutan lain atau bagian-bagiannya.<sup>57</sup>

Pensertifikatan tanah melalui PRONA merupakan salah satu kegiatan pembangunan pertanahan yang mendapat

---

<sup>55</sup> <http://www.bpn.go.id>. diakses senin 25 januari 2016 Pukul 11.15

<sup>56</sup> <http://www.bpn.go.id>.....

<sup>57</sup> Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA).

tanggapan positif dari masyarakat. Selama ini pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dalam 5 dekade, yang dimulai pada tahun 1961 baru mampu melaksanakan pendaftaran tanah sebanyak  $\pm$  34 juta bidang dari  $\pm$  85 juta bidang. 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 di seluruh wilayah Republik Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) yang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, ditugaskan untuk melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan, antara lain melanjutkan penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah sesuai dengan amanat Pasal 19 tersebut, terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah melalui kegiatan PRONA yang sudah dilaksanakan sejak tahun 1981.

Percepatan pendaftaran tanah diselenggarakan hendaknya memperhatikan prinsip bahwa tanah secara nyata dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, berperan secara jelas untuk terciptanya tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara untuk meminimalkan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan. Selain dari pada itu percepatan pendaftaran tanah juga merupakan pelaksanaan dari 11 Agenda BPN-RI, khususnya untuk meningkatkan pelayanan pelaksanaan pendaftaran tanah secara menyeluruh, dan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.

### C. Tinjauan Yuridis PRONA

Dasar hukum yang digunakan dengan diadakannya Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria *jo* Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA). Sebenarnya penyelenggaraan PRONA ini merupakan tindak lanjut dan implementasi dari Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, yang menyebutkan sebagai berikut:

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

PRONA mulai berlaku pada tanggal 15 agustus 1981, dilaksanakan sebagai tindak lanjut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, dalam rangka pelaksanaan catur tata tertib di bidang pertanahan, sehingga program pensertifikatan tanah, merupakan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat.<sup>58</sup>

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981, Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria *jo* Permen Agraria dan Tata Ruang / Kepala BPN RI No. 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria disebutkan bahwa

---

<sup>58</sup> Dalam menimbang huruf a Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria.

PRONA ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah. Namun secara umum, golongan ekonomi lemah adalah warga negara Indonesia asli, baik asli maupun keturunan yang karena keadaan perekonomian tidak mungkin untuk bisa membiayai semua pungutan biaya yang diperlukan untuk memperoleh sertifikat, sehingga perlu mendapat perhatian dari pemerintah.<sup>59</sup>

#### **D. Tujuan PRONA**

Tujuan Penyelenggaraan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah.<sup>60</sup>

Untuk dapat mencapai apa yang menjadi tujuan itu, maka kegiatan yang akan dilakukan dalam PRONA meliputi:

1. Memproses pensertifikatan tanah, sebagai perwujudan dari program catur tertib di bidang pertanahan yang pelaksanaannya dilakukan secara terpadu dan ditujukan kepada segenap lapisan masyarakat, terutama bagi golongan ekonomi lemah.
2. Menyelesaikan secara tuntas sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis, sengketa tanah yang diperkirakan dapat menimbulkan keresahan di dalam dalam masyarakat

---

<sup>59</sup> Adrian Sutedi, Sertifikat Hak Atas Tanah. Cet ke-1 :(Jakarta: Sinar Grafika, 2012),hlm. 71

<sup>60</sup> <http://www.bpn.go.id/>diakses Pada 9 oktober 2015, pukul 02.46.

sehingga dimungkinkan dapat mengganggu stabilitas keamanan dan kelancaran dibidang pembangunan.

#### **E. Tata Kerja Kegiatan PRONA**

Jenis kegiatan Prona dapat dibedakan menjadi :

1. Pemberian hak dalam rangka redistribusi tanah negara yang menjadi objek landreform.
2. Pemberian hak atas tanah negara secara perorangan/kolektif.
3. Pengakuan/penegasan hak atas tanah adat secara perorangan kolektif.
4. Konversi atas tanah-tanah adat.

Mengenai jenis kegiatan penyelesaian persengketaan tanah dapat dibedakan :

1. Antara instansi pemerintah
2. Antara instansi pemerintah dan masyarakat.
3. Antara anggota masyarakat sendiri.

Semua kegiatan pekerjaan seperti diatas, diproses berdasarkan peraturan yang berlaku, maka semua kegiatan keagrariaan dalam proyek ini pada dasarnya juga diproses berdasarkan siklus agraria. Selain itu, tata kerja kegiatan PRONA maupun pelaksanaannya menggunakan petunjuk teknis kegiatan PRONA tahun 2013.

Dengan demikian diharapkan penanganan proyek ini sekaligus mewujudkan tercapainya catur tertib pertanahan. Peserta PRONA hanya dikenakan biaya administrasi saja,

sedangkan untuk penerbitan sertifikatnya cukup dikenakan biaya/ongkos cetak blanko sertifikat hak atas tanah. Selebihnya biaya yang diperlukan untuk kegiatan Prona ditanggung oleh Pemerintah. Biaya PRONA tersebut diatur dalam Pasal 5 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI tentang PRONA, yang menyebutkan sebagai berikut:

“Ruang lingkup Prona meliputi kegiatan legalisasi aset yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)”.

Besarnya pungutan biaya dalam rangka pemberian sertifikat hak atas tanah yang berasal dari pemberian hak atas tanah negara, penegasan hak atas tanah adat dan konversi bekas hak tanah adat.

## **F. Pelaksanaan PRONA**

Setelah ditetapkan lokasi-lokasi PRONA oleh Kepala Direktorat Agraria dibentuk satuan-satuan tugas dimulai dari satuan tugas penyuluhan, satuan tugas inventarisasi, satuan tugas pengukuran dilapangan, satuan tugas administrasi di pos-pos agraria dan tidak lupa satuan tugas logistik yang melayani kepentingan seluruh pekerjaan mulai dari urusan kertas sampai dengan urusan lainnya.

Petugas penyuluhan bergerak ke lokasi yang telah ditetapkan memberikan penyuluhan tentang tata cara pendaftaran tanah dan sekaligus memberikan formulir petunjuk tata cara mengajukan permohonan sertifikat hak atas

tanah. Selesai penyuluhan disusul dengan bergerakinya satuan tugas inventarisasi. Mereka mendaftar calon-calon peserta PRONA, dan setelah ditetapkan permohonan yang sudah lengkap memenuhi syarat, kemudian dilakukan pengukuran oleh satgas pengukuran. Setelah selesai pengukuran langsung dibuatkan gambar tanahnya.

Apabila semua kegiatan pendahuluan itu telah selesai, disusul gerakan satgas administrasi, menyelesaikan segala macam administrasi baik untuk penerbitan surat keputusan maupun pengisian blanko-blanko sertifikat yang nantinya akan diserahkan kepada pemohon/pemilik tanah.

Selain itu sudah diketahui umum bahwa pendaftaran tanah suatu pekerjaan yang tidak gampang, karena membutuhkan ketelitian untuk mencapai kepastian hukum hak atas tanah seseorang. Oleh sebab itu, pada permulaan dicanangkannya PRONA tampak masih ada keragu-raguan hanya dari masyarakat saja tetapi juga dari instansi agraria sendiri. Keragu-raguan ini akhirnya hilang oleh karena semula direncanakan hanya akan diterbitkan sertifikat tanah sebanyak 150.000 buah saja, maka hanya dalam tempo 6 (enam) bulan sertifikat hak atas tanah yang dapat diterbitkan mencapai 568.897 buah (menurut data Ditjen Agraria tahun 1982).

Dilihat dari segi waktu, tenaga, peralatan yang ada dan dana pelaksanaan PRONA telah mencapai hasil yang gemilang pada saat itu, ini suatu prestasi yang menggembirakan. Maka dengan demikian dimasa mendatang pensertifikatan tanah

akan mendapat tanggapan yang positif, dengan dukungan masyarakat yang lebih besar.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Sudikno Mertokusumo. Op.cit. hlm 41-44

# **BAB XI**

## **PENUTUP**

---

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan :

1. Pelaksanaan Program Prona di Kota Gorontalo telah dilaksanakan sesuai dengan peraturan yang berlaku, mulai dari proses persiapan yang terdiri dari kegiatan koordinasi dan penyuluhan, proses pelaksanaan yang terdiri dari kegiatan pengumpulan data yuridis, pengumpulan data fisik, pemeriksaan tanah, keputusan pemberian hak atas tanah, proses sertifikat dan penyerahan sertifikat serta laporan. Adapun implementasi penetapan biaya administrasi PRONA oleh lurah di Kota Gorontalo sudah terlaksana dengan baik dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun terkait penetapan biaya administrasi yang ditanggung oleh peserta PRONA pada dasarnya ada dua kategori biaya dalam pelaksanaan PRONA, yaitu :
  - a. Biaya yang ditanggung oleh negara atau yang kerap diistilahkan dengan sebutan biaya proses, dan

- b. Biaya yang ditanggung oleh masyarakat atau disebut dengan istilah biaya pengurusan
2. Faktor-faktor yang menjadi alasan, dimana setiap Kelurahan menetapkan biaya administrasi Proyek Nasional Operasi Agraria (Prona) kepada setiap pemohon adalah :Biaya Materai, Foto copy berkas, Biaya Patok/besi, Saksi 2 orang, Biaya Pengukuran, serta Konsumsi petugas lapangan.

## **B. Saran**

Diharapkan dalam penetapan biaya administrasi PRONA harusnya dituangkan secara tertulis dalam bentuk Berita Acara Kesepakatan yang ditandatangani oleh masing-masing pihak yang menyepakatinya dan berlaku sebagai acuan hukum bagi yang menyepakatinya.

## DAFTAR PUSTAKA

---

- Afrizal ,2014, *Metode Buku Kualitatif*, PT RajaGrafindo Jakarta
- Arba , Cetakan ke-1 2015, *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika,Jakarta
- Adrian Sutedi, Cetakan Ke-6 2014, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaran*, Sinar Grafika, Jakarta
- Boedi Harsono, Cetakan ke-10 2005, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta
- Irawan Soerodjo, Cetakan Ke-1 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Arkola surabya
- Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, Cetakan Ke-3 2005, *Hak-Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta
- Muchsin & Imam Koeswahyono & Soimin, Cetakan Ke-3 2014,*Hukum Agraria Indonesia*, PT Rafika Aditama, Bandung
- Mustofa dan Suratman, 2013,*Penggunaan Hak Atas Tanah untuk Industri*, Sinar Grafika, Jakarta
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Buku Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

- Sugiyono, 2008, *Memahami Buku Kualitatif*, CV Alfabeta
- Syamsuddin Pasamai, 2010, *Metode Buku & Penulisan Karya Ilmiah Hukum Suatu Pengetahuan Praktis (Edisi Revisi)*, PT .Umitoha Grafika Makasar
- Urip Santoso, Cetakan ke-1 April 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta
- Urip Santoso, Cetakan ke-3 2007, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta

### **Peraturan-peraturan**

Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1995 tentang perubahan besarnya pungutan biaya dalam rangka pemberian sertifikat hak atas tanah.

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.

Diktum KETUJUH Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Petunjuk teknis kegiatan Prona.

## **BIOGRAFI PENULIS**

---

NIRWAN JUNUS, SH., MH. Lahir di Gorontalo. Menyelesaikan pendidikan S1 di Universitas Samratulangi Manado pada tahun 1993. S2 di Universitas Hasanudin tahun 2005. Penulis aktif menulis buku, pengabdian kepada masyarakat, menulis artikel, menulis jurnal dan mengisi seminar. Penulis bisa dihubungi melalui email nirwan14@yahoo.com.