

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan UUPA, pada Pasal 19 dinyatakan untuk menciptakan kepastian hukum pertanahan. Pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah terhadap tanah yang telah didaftarkan selanjutnya diberikan tanda bukti hak atas tanah, dan alat bukti ini merupakan bukti kuat mengenai kepemilikan tanah atau yang kita kenal dengan sertifikat hak atas tanah.

Hampir separuh penduduk Indonesia mengantungkan jalannya roda perekonomian mereka disektor pertanahan, baik dalam skala kecil, menengah bahkan dalam skala besar. Sementara kondisi tata kota di Indonesia dewasa ini sering kali berubah-ubah sehingga menyebabkan banyaknya masalah pertanahan, hal ini juga linear dengan bertambahnya jumlah penduduk di Indonesia.

Hak atas tanah yang dapat dimiliki perorangan, maupun institusi beragam mulai dari hak milik, hak pakai, guna usaha dan sebagainya. Dan untuk hal-hal semacam inilah maka lahir UUPA.¹

¹ Rinto Manulang, Segala hal tentang tanah rumah dan perizinannya, (Jakarta :Penerbit PT. Suka Buku,2011), hlm. 5

Kita mengenal macam-macam sertifikat hak atas tanah, ada sertifikat hak milik (SHM), Sertifikat hak guna bangunan (SHGB), Sertifikat Hak Guna Usaha (SHGU) ataupun Sertifikat atas Satuan Rumah Susun (SHSRS).

Sertifikat menurut Pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA jo Pasal 1 ayat 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA), Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Fungsi utama dan terutama dari sertifikat adalah pemilikan hak atas tanah adalah sebagai alat bukti yang kuat, hal ini senada dengan pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA. Karena itu, siapapun dapat dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah bila telah jelas namanya tercantum dalam sertifikat itu.²

Bilamana terdapat cacat hukum, dengan kata lain tidak memenuhi syarat dari salah satu atau lebih dari 4 prinsip diatas, maka konsekuensinya pihak ketiga yang mempunyai kepentingan terhadap tanah tersebut dapat mengajukan permohonan

² Rinto Manulang, *Ibid*, hlm. 37-38

pembatalan sertifikat, baik melalui Putusan Pengadilan ataupun Putusan Menteri Agraria atau kepala Badan Pertanahan Nasional.³

Sementara itu, pendaftaran ini pelaksanaannya didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah – wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara atau Kepala Badan Pertanahan Nasional, dalam hal ini bisa dilihat pada program PRONA (Program Nasional Agraria) dan Pendaftaran tanah melalui ajudikasi. Pelaksanaan pensertipikatan massal PRONA merupakan singkatan Program Nasional Agraria dan sekarang menjadi Pertanahan, adalah kegiatan penyelesaian hak atas tanah secara massal sampai penerbitan sertifikat/tanda bukti hak.⁴

Pendaftaran tanah secara sistematis akan memuat daftar isian yang mencantumkan peta bidang atau bidang – bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran, yang diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari yang dilakukan di Kantor desa atau kelurahan dimana tanah itu terletak, hal ini dilakukan untuk memberi kesempatan pada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan terhadap penerbitan suatu sertifikat.

Sehubungan dengan pemberian keringanan kepada pemegang hak atas tanah bagi golongan ekonomi lemah, maka pemerintah melalui program Program Nasional Agraria (PRONA) memberikan sertifikat dengan harga/biaya yang murah sekali. Sebagai realisasi dari catur tertib pertanahan. Catur tertib pertanahan yaitu : Tertib

³ Ibid. Hlm 33

⁴ Rusmadi Murad, Administrasi Pertanahan “Pelaksanaan Hukum Pertanahan dalam Praktek”. Cet ke-1. (Bandung: CV. Mandar Maju, September 2013), hlm. 643

Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.⁵

Ada dua faktor yang menjadi latar belakang ditetapkannya PRONA yaitu faktor teknis dan faktor non teknis. Faktor teknis adalah menyangkut hal-hal sebagai berikut :

1. Selama ini instansi agraria bersifat pasif, menunggu kehadiran masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya, sehingga pekerjaan berjalan lambat. Selain dari pada itu dijumpai sementara oknum aparat agraria yang mempunyai mentalitas tidak terpuji bukan membantu rakyat, tetapi membodohi rakyat yang akibatnya memberikan citra kurang baik terhadap instansi agraria.
2. Siklus agraria selama ini kurang terpadu, Artinya tugas dan fungsi keagrariaan dengan segala seginya belum berjalan sebagaimana mestinya.⁶

Dengan pengalaman dan kenyataan ini, Pemerintah dalam hal ini 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.⁷

⁵ Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, Cet ke-4: Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2014. hlm. 20

⁶ Wawancara dengan Bapak Elrianto Sara.,SH. selaku Kepala Sub Seksi Penetapan Hak Kantor Pertanahan Kota Gorontalo. Pada Tanggal 8 Desember 2015

⁷ Sudikno Mertokusumo, Hukum dan Politik Agraria. Cet ke-4, (Jakarta : Universitas Terbuka, 2001), hlm 39 - 41

Adapun juga, dari proses pendaftaran tanah hingga sampai dengan penerbitannya sering kali muncul beberapa kendala dan kendala itu timbul karena berbagai faktor seperti kurang lengkapnya surat – surat tanah yang dimiliki oleh pemohon. Selain itu, terkait prosedur pendaftaran tanah sulit dipahami oleh masyarakat awam.⁸ Di dalam masyarakat, sampai dengan saat ini, masih terdapat issue, bahwa untuk pembuatan dan penerbitan sertifikat hak atas tanah, dikatakan lama dan mahal.

Terkait dengan adanya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria. Khususnya Kota Gorontalo dengan luas wilayah yang mencapai 65,96 Km², dengan jumlah penduduknya mencapai 156.390 jiwa.⁹ Berdasarkan hasil wawancara dengan informan dari Kantor Pertanahan Kota Gorontalo menyebutkan bahwa pelaksanaan pensertifikatan melalui PRONA di Kota Gorontalo memiliki jumlah total bidang tanah mencapai 200 bidang tanah untuk tahun 2015.¹⁰

Selain itu, Khususnya di Kelurahan Dembe I yang paling banyak diprioritaskan dengan target mencapai 44 bidang tanah lebih banyak dari kelurahan lain, dari proses penerbitan sertifikatnya untuk kelurahan Dembe I dari target 44 bidang tanah yang harus disertifikatkan, tetapi pada realisasinya hanya 25 bidang

⁸ Wawancara dengan Bapak Robby R. Polii.,A.Ptnh.,MH, selaku Kepala Seksi Hak Atas Tanah Dan Pendaftaran Tanah Kantor Pertanahan Kota Gorontalo Pada tanggal, 11 Desember 2015

⁹ <http://www.gorontaloprov.go.id/Jumlah> Penduduk Gorontalo. diakses tanggal 17 desember 2015 pukul 22.10 wita

¹⁰ Wawancara dengan Staf Koordinator PRONA, Bapak Ismet Kadir. Pada Tanggal 4 Desember 2015.

tanah yang sudah diterbitkan oleh pihak Kantor Pertanahan Kota Gorontalo, sementara itu, 19 sisanya terkendala dengan berbagai alasan. Misalnya; dari segi Alas hak, dan BPHTB (Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan).¹¹

Untuk itu melalui penyelenggara PRONA Kantor Pertanahan Kota Gorontalo sangatlah berperan penting dalam proses pensertifikatan tanah serta mengidentifikasi terhadap sengketa tanah yang bersifat strategis bagi masyarakat Kota Gorontalo khususnya di Kelurahan Dembe 1, dimana yang didaftarkan ada 44 KK terutama bagi golongan ekonomi lemah.¹² Oleh karena itu, penyusun tertarik untuk mengetahui dan mendalami lebih jauh tentang pensertifikatan PRONA di Kota Gorontalo. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis memiliki keinginan untuk membuat skripsi penulisan hukum yang berjudul: **“TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PROSES PENERBITAN SERTIFIKAT MELALUI PROGRAM NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KOTA GORONTALO”**.

¹¹ Wawancara dengan Bapak Elrianto Sara.,SH. tanggal 8 Desember 2015

¹² Wawancara dengan Bapak Elrianto Sara.,SH, selaku Kepala Sub Seksi Penetapan Hak Kantor Pertanahan Kota Gorontalo. Pada Tanggal 8 Desember 2015

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan oleh penyusun diatas, maka selanjutnya penyusun merumuskan beberapa masalah dalam bentuk pertanyaan, antara lain:

1. Bagaimanakah proses penerbitan sertifikat melalui Program Nasional Agraria (PRONA) di Kantor Pertanahan Kota Gorontalo ?
2. Apa kendala-kendala yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kota Gorontalo dalam menerbitkan sertifikat melalui Program Nasional Agraria (PRONA) ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan adalah sesuatu yang akan dicapai untuk menjawab permasalahan yang ada. Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses penerbitan sertifikat melalui Program Nasional Agraria (PRONA) di Kantor Pertanahan Kota Gorontalo.
2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi baik dari pemerintah Kota Gorontalo yang dilimpahkan kepada Kantor Pertanahan Kota Gorontalo dalam proses penerbitan sertifikat melalui Program Nasional Agraria (PRONA).

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

Diharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangan dalam memperbanyak referensi berbagai ilmu di bidang pertanahan, lebih khusus dapat memberikan pemahaman bagi pembaca berkaitan dengan program Pemerintah dibidang pertanahan yaitu Program Nasional Agraria (PRONA).

2. Manfaat Praktis

Diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat bagi semua orang dalam melaksanakan pendaftaran tanah melalui PRONA di Kota Gorontalo.

1.5 Telaah Pustaka

Berdasarkan rumusan masalah yang menjadi dasar dalam penelitian skripsi ini dengan tema judul “Tinjauan Yuridis Terhadap Proses Penerbitan Sertifikat Melalui Program Nasional Agraria (PRONA) di Kota Gorontalo”. Terdapat beberapa hasil penelitian yang sempat penulis temukan setelah melakukan penelusuran di perpustakaan, antara lain:

Skripsi yang telah ditulis oleh Restikayuni Rachmawati dengan judul “Analisis Yuridis Terhadap Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Bantul”. Penelitian tersebut telah dilakukan pada tahun 2015, di dalam

penelitian tersebut hanya meneliti tentang pelaksanaan PRONA serta kendala yang dihadapi di Kabupaten Bantul.

Selanjutnya Tesis yang ditulis oleh Dian Retno Wulan dengan judul “Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) Di Kabupaten Karanganyar”. Penelitian telah dilakukan pada tahun 2006, di dalam penulisan tersebut telah dipaparkan terkait dengan masalah yang dihadapi yaitu suatu solusi yang harus dimiliki oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam menentukan kelanjutan pelaksanaan PRONA di Kabupaten Karanganyar. Penelitian tersebut hanya berkaitan dengan keberlanjutan pelaksanaan PRONA.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk membahas rumusan masalah yang menjadi pokok penelitian dalam skripsi ini akan disusun dalam lima bab, yaitu :

Bab I adalah Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Telaah Pustaka, dan Sistematika Penulisan. Hal ini perlu diuraikan karena dijadikan sebagai pendahuluan untuk menjelaskan gambaran umum penelitian yang penyusun teliti.

Bab II adalah Tinjauan Pustaka yang menjelaskan tinjauan umum pendaftaran tanah dan tinjauan tentang PRONA. Dalam hal ini membahas juga mengenai pengertian pendaftaran tanah, asas, tujuan, manfaat, penyelenggaraan dan kegiatan pendaftaran tanah, sertifikat, dan peran BPN dalam mengurus masalah pertanahan.

Selanjutnya, membahas terkait tinjauan tentang PRONA, sejarah, pengertian, tinjauan yuridis, tujuan, dan tata kerja kegiatan PRONA hingga pelaksanaannya.

Bab III adalah Metodologi Penelitian yang menjelaskan berkaitan dengan Jenis dan pendekatan penelitian, lokasi, jenis data, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

Bab IV adalah Hasil Penelitian dan Pembahasan yang menjelaskan berkaitan dengan bagaimanakah proses penerbitan sertifikat melalui Program Nasional Agraria (PRONA) di Kota Gorontalo dan kendala yang dihadapi oleh BPN dalam menerbitkan sertifikat melalui PRONA.

Bab V adalah Penutup berisi kesimpulan dan saran, dari penelitian skripsi ini merupakan bahan masukan bagi semua pihak terkait dengan penelitian ini.