

TESIS

**PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL AGRARIA DALAM RANGKA
MEWUJUDKAN EFEKTIVITAS PELAYANAN PUBLIK**

*(Implementation Of Agrarian National Program In The Framework Of Making
Public Service Effectiveness)*



Oleh :

RAKHMAT WIWIN HISBULLAH

P3600216062

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN MAKASSAR

2018

HALAMAN JUDUL

**PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL AGRARIA DALAM
RANGKA MEWUJUDKAN EFEKTIVITAS PELAYANAN PUBLIK**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh :

RAKHMAT WIWIN HISBULLAH

NIM. P3600 216 062

Kepada:

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2018**

TESIS

**PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL AGRARIA DALAM
MEWUJUDKAN EFEKTIVITAS PELAYANAN PUBLIK**

Disusun dan diajukan oleh

RAKHMAT WIWIN HISBULLAH
Nomor Pokok P3600216062

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal 04 Juni 2018

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui:

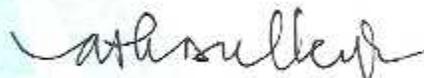
Komisi Penasehat

Ketua



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2003

Sekretaris



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan



Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.H., M.Si.
NIP. 19600621 198601 2 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 19671231 199103 2 003

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : RAKHMAT WIWIN HISBULLAH
Nomor Induk Mahasiswa : P3600216062
Jenjang Pendidikan : S2
Program Studi : Kenotariatan

Menyatakan bahwa Tesis yang berjudul “Pelaksanaan Program Nasional Agraria dalam Rangka Mewujudkan Efektivitas Pelayanan Publik” adalah benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, juni 2018



(RAKHMAT WIWIN HISBULLAH)

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbilalamiin, puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan Rahmat, Karunia, dan Hidayah-Nya sehingga penulis mampu menyelesaikan sebuah karya ilmiah berupa Tesis dengan judul **“PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL AGRARIA DALAM RANGKA MEWUJUDKAN EFEKTIVITAS PELAYANAN PUBLIK”**, sebagai salah satu syarat Untuk Mencapai Gelar Magister pada Program Studi Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Serta lantunan shalawat dan salam kepada Rasulullah SAW beserta keluarga, sahabat-sahabat, dan umatnya.

Pada kesempatan ini, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang-tak terhingga kepada:

1. Ibunda penulis, Almarhum Rakhmawaty Sadik atas segala doa, didikan, kesabaran, kesungguhan, serta pengorbanan hingga ajal menjemput beliau, meskipun engkau telah tiada jasa-jasamu kepadaku selama didunia ini akan terus menyertai selama perjalanan hidupku terima kasih Ibu, semoga Allah SWT memberikan tempat terbaik bagimu, dan membalas jasa-jasamu kepadaku, amin. Ayahanda penulis, Dr. H. Mustafa Bola, S.H., M.H atas segala doa, perhatian pengorbanan, kesabaran, dan dukungan moral yang begitu tulus dan tak henti-hentinya kepada penulis.
2. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA., selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para wakil rektor, staf, dan jajarannya.
3. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin serta para wakil dekan I, II, dan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

4. Ibu Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.H., M.Si. selaku Ketua Prodi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk menulis tesis ini.
5. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Pembimbing I dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku pembimbing II yang telah dengan sabar membimbing dan mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat terselesaikan. Dan merupakan kebanggaan tersendiri bagi penulis telah dibimbing oleh beliau.
6. Ibu Prof. Dr. A. Suriyaman Mustari Pide, S.H., M.H., Bapak Dr. Romi Librayanto, .S.H., M.H., Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn. selaku dewan penguji, yang telah memberikan ilmu, nasihat, serta bantuan lainnya.
7. Seluruh dosen, pegawai, maupun staf civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanudin yang telah memberikan ilmu, nasihat, serta bantuan lainnya.
8. Hendro Adipurna, S.H., Jupriadi, S.H., Aslan Amin, S.H., Andry Akbar, S.H., Faizal Achmad, S.H., Itsar Nuryanto, S.H., Sitti Paradiba Rambega, S.H., Nurliana, S.H., Heny Sugiarti, S.H., Rizki Febrisari, S.H., Andi Dettia Cawa, S.H., Githa Ramadhani, S.H., sahabat-sahabat terbaik yang pernah penulis miliki, terima kasih atas waktu dan kebersamaan yang membuat sepenggal perjalanan hidup ini menjadi lebih ringan, lebih berwarna, dan lebih indah. Terima kasih atas pengertian dan kesabaran yang kau tunjukkan dalam menghadapi sikap, watak, dan kelakuan penulis yang tidak semua orang bisa memahami dan menghadapinya. Terima kasih.
9. Kakanda terbaik penulis, Almadany Talaohu, S.H., yang senantiasa mendengar curahan hati dan keluhan penulis, memberi kritikan dan masukan kepada penulis. Setiap momen di antara kita, entah moment itu bahagia atau tidak, dan

kita tidak pernah peduli akan hal itu. Terima kasih karena sudah bersedia *sharing* cerita-cerita bahagiamu padaku. Tidak akan ada kebahagiaan tanpa berbagi pengalaman yang seru, terima kasih kakandaku atas segala waktu, moment kebersamaan, dukungan, dan semangat hidup yang selama ini kau berikan.

10. Adinda Athifa Ramadhani, S.H., yang telah menemani, menyemangati dengan tulus penulis dalam proses penyelesaian tesis ini.
11. Kakanda Muhammad Ilham Arisaputra yang telah banyak memberikan kritikan dan saran pada metode penulisan tesis ini.
12. Teman-teman LEGITIMASI 2010, teman seperjuangan penulis sejak berstatus sebagai mahasiswa Fakultas Hukum Unhas.
13. Semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini, baik, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karenanya, penulis sangat mengharapkan adanya kritik dan saran yang bersifat membangun untuk perbaikan dalam penyusunan karya ilmiah lainnya yang lebih baik. Akhir kata, semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi banyak orang.

Makassar, 17 April 2018

Penulis,

Rakhmat Wiwin Hisbullah

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Orisinalitas Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah	13
1. Definisi Pendaftaran Tanah	13
2. Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah	16
3. Subjek dan Objek Pendaftaran Tanah	18
4. Kegiatan Pendaftaran Tanah	19
5. Sistem Pendaftaran Tanah	20
B. Tinjauan Umum Tentang Pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA)	21
1. Definisi Program Nasional Agraria (PRONA).....	21
2. Landasan Yuridis Program Nasional Agraria (PRONA)	24
3. Tujuan Pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA)	25

4. Ruang Lingkup Program Nasional Agraria (PRONA)	27
C. Pelayanan Publik	28
1. Pengertian Pelayanan Publik	28
2. Dasar Hukum Pelayanan Publik	31
3. Asas dan Prinsip Pelayanan Publik	32
4. Prinsip Efektivitas dan Efisiensi dalam Pelayanan Publik	35
5. Ruang Lingkup Pelayanan Publik	37
D. Teori Kepastian Hukum	38
E. Teori Tanggung Jawab Negara	42
F. Kerangka Pikir	45
G. Definisi Operasional	46
BAB III	
METODE PENELITIAN	
A. Tipe Penelitian	48
B. Lokasi Penelitian	48
C. Populasi dan Sampel	49
D. Jenis dan Sumber Data	49
E. Prosedur Pengumpulan Data	50
F. Analisis Data	51
BAB IV	
HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	52
B. Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) Terkait Dengan Asas Terbuka dan Asas Keterbukaan.....	55
C. Implementasi Penerapan Asas Terbuka dan Asas Keterbukaan Pada Pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) Dalam Rangka Mewujudkan Efektivitas Pelayanan Publik	91

BAB V	PENUTUP	
	A. Kesimpulan	128
	B. Saran	129
DAFTAR PUSTAKA		130

ABSTRAK

RAKHMAT WIWIN HISBULLAH (P3600216062). Prinsip Publisitas dalam Implementasi Program Agraria Nasional untuk Mewujudkan Efektivitas Pelayanan Publik (Dibimbing oleh Farida Patittingi dan Zulkifli Aspan)

Program Agraria Nasional (PRONA - Program Agraria Nasional) terkait dengan prinsip Program Agraria Nasional (PRONA - Program Nasional Agraria) tentang prinsip publikasi dalam pelaksanaan Program Agraria Nasional (PRONA) untuk mewujudkan efektivitas layanan publik .

Jenis penelitiannya adalah penelitian empiris. Itu dilakukan di Kabupaten Maros, Provinsi Sulawesi Selatan, yang terletak di Manarang, Desa Tukamasea, Kecamatan Bantimurung, Kabupaten Maros. Jenis dan sumber data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Pengumpulan data yang digunakan adalah penelitian lapangan melalui wawancara dan teknik kuesioner dan studi pustaka. Semua data yang diperoleh adalah data primer dan sekunder yang dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif; dengan menjelaskan, mengeksplorasi, dan menjabarkan isu-isu yang muncul dalam pelaksanaan Program Agraria Nasional dalam kaitannya dengan penerapan prinsip publisitas untuk mewujudkan efektivitas pelayanan publik.

Hasilnya menunjukkan bahwa tanggung jawab Negara dalam pelaksanaan Program Agraria Nasional berkaitan dengan keterbukaan Negara Bantuan Negara Bantuan Negara atau wadah kegiatan PRONA. Artinya jika ada pihak yang berkeberatan dengan kebenaran isi sertifikat hak atas tanah, maka si penentang harus membuktikan bahwa dia paling berhak atas tanah tersebut. Selama tidak dapat dibuktikan oleh pihak lain, maka isi sertifikat harus tetap diterima sebagai data atau informasi yang benar pada sebidang tanah. Implementasi prinsip publikasi dalam pelaksanaan Program Agraria Nasional (PRONA) untuk mewujudkan efektivitas pelayanan publik melalui penerapan serangkaian Pedoman Teknis PRONA mulai dari persiapan hingga penyerahan sertifikat dan pelaporan hasil kegiatan.

Kata kunci: Prinsip publisitas, kepastian hukum, pelayanan publik, PRONA, tanggung jawab Negara

ABSTRACT

RAKHMAT WIWIN HISBULLAH (P3600216062). The Principle of Publicity in the Implementation of the National Agrarian Program to Realize the Effectiveness of Public Service (Supervised by Farida Patittingi and Zulkifli Aspan)

The study was aimed to find out the responsibility of the State in the implementation of the National Agrarian Program (PRONA – *Program Nasional Agraria*) related to the open principle with the principle of openness and to determine the principle of publicity in the implementation of the National Agrarian Program (PRONA) to realize the effectiveness of public services.

The type of research is empirical research. It was conducted in Maros District of South Sulawesi Province, located in Manarang, Tukamasea village of Bantimurung subdistrict, Maros district. The types and data sources used are primary and secondary data. Data collection used is field-research through interview and questionnaires techniques and literature study. All data obtained both primary and secondary data are analyzed qualitatively and presented descriptively; by explaining, exploring, and describing issues that arise in the implementation of the National Agrarian Program in relation to the implementation of the principle of publicity to realize the effectiveness of public services.

The results indicate that the responsibility of the State in the implementation of the National Agrarian Program relating to the open principle with the principle of openness is the State provides assurance of legal certainty to the data or information contained in the certificate as output of PRONAs activity. It means that if any party objected to the truth of the contents of a land title certificate, then the objector must prove that he is most entitled to the land. As long as it cannot be proven by the other party, then the contents of the certificate must still be accepted as correct data or information on a plot of land. Implementation of the principle of publicity in the implementation of the National Agrarian Program (PRONA) to realize the effectiveness of public services is realized by the implementation of a series of PRONAs activities in accordance with the phases in the PRONA's Technical Guidelines starting from the preparation until certificate submission and reporting the results of activities.

Keywords: Principle of publicity, legal certainty, public service, PRONA, State's responsibility

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hubungan antara manusia dengan bumi sangat erat kaitannya dengan hak dan kewajiban manusia dalam memanfaatkan penguasaannya. Hubungan itu tercermin dalam penguasaan, kepemilikan hak atas tanah. Untuk mengatasi hal tersebut, Negara mengatur mengenai penertiban status dan penggunaan hak-hak atas tanah, sebagai upaya meningkatkan kepastian hukum dengan cara pemberian sertifikat kepemilikan hak-hak atas tanah.

Hak penguasaan dan pemilikan tanah menurut hukum tanah nasional didasarkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) sehingga UUPA tidak menganut konsep *domein* negara atas tanah karena negara bukanlah pemilik tanah, melainkan hanya menguasainya untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. UUPA berpangkal pada pendirian bahwa untuk mencapai tujuan Negara sebagaimana termaktub dalam Alenia keempat Pembukaan UUD NRI 1945, maka tidaklah perlu dan tidak pula pada tempatnya ketika Negara bertindak sebagai pemilik tanah. Lebih tepat jika Negara yang notabenenya sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat bertindak selaku badan penguasa. Untuk itulah, maka Pasal 2 ayat (1) UUPA

menyatakan bahwa “Bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan yang tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat”. Dalam konteks ini, maka hubungan antara negara dengan bumi, air, dan ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk tanah adalah hubungan menguasai dan bukan memiliki.¹

Kekuasaan Negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA adalah kekuasaan mengatur pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kekuasaan mengatur tersebut meliputi baik tanah-tanah yang telah menjadi hak seseorang atau badan hukum maupun termasuk tanah-tanah yang belum ada haknya. Berdasarkan atas Hak Menguasai Negara dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, selanjutnya dalam Pasal 16 UUPA ditentukan beberapa hak atas tanah yang dapat diberikan kepada seseorang, baik secara perorangan maupun bersama-sama, atau oleh suatu badan hukum, yaitu (1) Hak Milik; (2) Hak Guna Usaha; (3) Hak guna Bangunan; (4) Hak Pakai; (5) Hak Sewa; (6) Hak Membuka Tanah; (7) Hak Memungut Hasil Hutan; dan (8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut yang ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 UUPA.

¹Farida Patittingi, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2012, hlm. 113-114.

Penyelenggaraan tertib hukum pertanahandilaksanakan oleh organisasi pelaksana pemerintah, yakni Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015. Penyelenggaraan pendaftaran tanah di wilayah kabupaten/kota dilakukan oleh Kantor Pertanahan kabupaten/kota.

Salah satu program dari Badan Pertanahan Nasional sebagai bentuk implementasi Pasal 19 UUPA adalah Program Nasional Agraria (PRONA). Dasar hukum pelaksanaan PRONA ini adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA) (selanjutnya disebut Permen ATR Tentang PRONA) yang menggantikan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 1 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA). Permen ATR Tentang PRONA ini juga mencabut Petunjuk Teknis Kegiatan PRONA Badan Pertanahan Nasional RI Tahun 2013 sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 16 Permen ATR Tentang PRONA ini.

Dalam pasal 1 Permen ATR Tentang PRONA dijelaskan bahwa PRONA adalah rangkaian kegiatan pensertipikatan tanah secara masal, pada suatu wilayah administrasi desa/kelurahan atau sebutan lain atau bagian-bagiannya. Pelaksanaan PRONA dilakukan secara terpadu dan diperuntukkan bagi seluruh lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah

yang berada di wilayah desa dan kecamatan yang telah ditunjuk dan mampu membayar biaya yang telah ditetapkan. PRONA dilaksanakan secara bertahap setiap tahun anggaran yang meliputi seluruh wilayah Indonesia.

Di wilayah Negara Indonesia sebagian besar tanah yang dimiliki oleh masyarakat belum bersertifikat dan umumnya terdapat di desa-desa. Pada umumnya tanah-tanah yang dikuasai masyarakat tersebut masih menggunakan bukti kepemilikan yang berupa *Letter C* atau *Pethuk* saja. Bahkan ada yang belum memiliki bukti kepemilikan dalam artian hanya penguasaan fisik saja. Untuk itu, maka pemerintah melakukan upaya hukum guna menjamin kepastian hukum dengan mewajibkan setiap pemilik tanah untuk mendaftarkan tanahnya sebagaimana diamanatkan Pasal 19 ayat (1) UUPA².

Menindaklanjuti Pasal 19 UUPA, maka pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian pada perkembangannya diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PP Pendaftaran Tanah). Dalam Pasal 1 angka 1 PP Pendaftaran Tanah dijelaskan bahwa:

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan

² Pasal 19 ayat (1) UUPA mengatur bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah”

rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti hak dan kepemilikan atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Guna memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah, dalam Pasal 32PP Pendaftaran Tanah telah ditegaskan bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat. Sebuah sertifikat tidak begitu saja diberikan kepada seseorang yang memiliki hak atas tanah, sertifikat tanah diperoleh melalui proses pendaftaran hak atas tanah ke Kantor Pertanahan karena dengan didaftarkannya tanah, maka akan diketahui status tanah tersebut.

Terdapat beberapa asas dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 PP Pendaftaran Tanah, yakni pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan azas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Terkhusus mengenai asas terbuka, asas ini terkait pula dengan penyelenggaraan PRONA dimana penyelenggaraan PRONA bukan hanya merupakan penyelenggaraan pendaftaran tanah, namun terkait pula dengan administrasi pemerintahan dan pelayanan publik sebab PRONA merupakan program pemerintah dan yang menyelenggarakannya adalah pemerintah.

Menurut Soedikno Mertokusumo³, dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas, yaitu:

1. Asas *Specialiteit*, artinya pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan

³Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, cetakan ke-2, Jakarta: Kencana, 2010(selanjutnya disebut Urip Santoso 1), hlm. 16-17.

tertentu yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya.

2. Asas *Openbaarheid* (asas publisitas), berarti setiap orang berhak untuk mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan, termasuk mengajukan keberatan sebelum diterbitkannya sertifikat, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.

Di beberapa daerah di Indonesia terjadi ketimpangan yang umumnya dilakukan oleh oknum aparat desa khususnya kepala desa yang melakukan pungutan terhadap masyarakat yang mendaftar dalam program PRONA tersebut. Misalnya di beberapa desa di Kabupaten Jambi yang ditetapkan sebagai lokasi PRONA dimana masyarakat diminta uang untuk perbitan sertifikat, mulai dari Rp.300.000 sampai dengan Rp.600.000 persertifikat. Pungutan tersebut dilakukan oleh Kepala Desa melalui perangkat desa terhadap warga padahal di daerah tersebut dilaksanakan PRONA.⁴

Kemudian di Desa Sarigogo Kabupaten Sidoarjo dimana Unit Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Satreskrim Polresta Sidoarjo melakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) dugaan pungutan liar kepengurusan sertifikat Proyek Nasional Agraria (PRONA). Dari OTT tersebut petugas mengamankan empat orang yang diketahui sebagai Panitia Pokmas PRONA dan perangkat desa. Polisi juga sudah menetapkan satu tersangka, yakni Kepala Desa Sariogo.⁵

⁴ Anonim, <http://jambi.tribunnews.com/2017/10/20/warga-keluhkan-buat-sertifikat-tanah-prona-diminta-sampai-rp-600-ribu>, diakses tanggal 5 Februari 2018

⁵ Anonim, <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3405585/pungli-kepengurusan-sertifikat-prona-kades-di-sidoarjo-terkena-ott>, diakses tanggal 5 Februari 2018

Di daerah Sulawesi Selatan sendiri, yakni di Kabupaten Maros, seorang warga di Dusun Manarang, Desa Tukamasea, Bantimurung mengaku diminta untuk membayar Rp. 1.000.000 oleh aparat desa setempat yang kemudian dibenarkan oleh Kepala Dusun Manarang sendiri. Menurut Kepala Desa Manarang bahwa biaya tersebut diperuntukkan sebagai biaya materai dan patok serta biaya akta hibah atau akta jual beli bagi warga yang tidak memiliki alas hak. Keterbatasan pengetahuan masyarakat atas biaya yang harus dikeluarkan dalam pembuatan sertifikat melalui PRONA menimbulkan kesimpangsiuran informasi bahkan dimanfaatkan oleh oknum aparat desa melakukan tindak pidana pemungutan liar.⁶

Atas beberapa fenomena diatas, diperlukan studi mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah melalui PRONA. untuk itu, maka penulis akan melakukan penelitian dengan judul **“Pelaksanaan Program Nasional Agraria dalam Rangka Mewujudkan Efektivitas Pelayanan Publik”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan-permasalahan sebagai berikut :

⁶Hasil pra penelitian yang dilakukan oleh penulis.

1. Bagaimanakah tanggung jawab pemerintah dalam pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) terkait dengan asas terbuka dan asas keterbukaan?
2. Bagaimanakah implementasi asas terbuka dengan asas keterbukaan pada pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) dalam rangka mewujudkan efektivitas pelayanan publik?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis tanggung jawab pemerintah dalam pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) terkait dengan asas terbuka dan asas keterbukaan.
2. Untuk mengetahui implementasi penerapan asas terbuka dengan asas keterbukaan dalam pelaksanaan program Nasional Agraria (PRONA) dalam rangka mewujudkan efektivitas pelayanan publik.

D. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktek bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Manfaat penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan di bidang ilmu hukum, khususnya di bidang hukum agraria yang berhubungan dengan pendaftaran tanah secara massal

sebagai pendaftaran tanah yang *rechts cadaster* (Pasal 19 UUPA) dalam penerapan Asas Publisitas Dalam Pelaksanaan Program Operasi Nasional Agraria Dalam Rangka Mewujudkan Efektivitas Pelayanan Publik.

2. Manfaat Praktek

Secara praktek, hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan masukan kepada pemerintah khususnya Kantor badan pertanahan Nasional Republik Indonesia.

E. Orisinalitas Penelitian

1. Tesis, **Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) Di Kabupaten Karanganyar**. Penelitian ini dilakukan oleh **Dian Retno Wulan, S.H., SpN.**, Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang pada Tahun 2006. Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah (1) Bagaimanakah pelaksanaan program PRONA di Kabupaten Karanganyar?; (2) Adakah permasalahan yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam melaksanakan program PRONA?; dan (3) Bagaimanakah upaya penyelesaian yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar untuk mengatasi permasalahan dalam melaksanakan program PRONA? Dalam penelitian ini disimpulkan bahwa pelaksanaan Program Prona di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dilaksanakan

melalui 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. Kemudian permasalahan yang dihadapi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar dalam melaksanakan program PRONA antara lain (a) Kurangnya koordinasi dengan Kantor Pelayanan Perbendaharaan di Sragen mengakibatkan perbedaan persepsi dalam mekanisme pencairan dana; (b) Mekanisme pekerjaan bendaharawan belum lancar, masih dalam tahap pembelajaran; (c) Para camat dan Para Kepala Desa kurang mendukung karena beranggapan akan mengurangi rezeki mereka; (d) Keterbatasan dana dan prasarana; dan (e) Adanya beberapa kendala teknis. Upaya penyelesaian yang ditempuh oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar antara lain: (a) Program Prona dijadikan sebagai Program Pemerintah Kabupaten dengan di dukung DPRD setempat; (b) Menyusun Petunjuk Pelaksanaan (JUKLAK) dan Petunjuk Teknis (JUKNIS) untuk para Camat dan Kepala Desa; (c) Mengadakan perbaikan sarana dan prasarana; dan (d) Mengadakan kerjasama dengan teknisi (programmer komputer) setempat.

2. Tesis dengan judul **“Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) Dalam Rangka Mewujudkan Tertib**

Administrasi Pertanahan Di Provinsi Jawa Tengah". Penelitian ini dilakukan oleh **Sri Wahyuni** Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Sultan Agung Semarang pada Tahun 2016. Hasil penelitian ini adalah Pelaksanaan PRONA dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2015 cenderung berhasil, yang diindikasikan dengan pencapaian target penerbitan sertipikat (100%) dan penyerapan DIPA hampir 100% (99,38%). Secara kualitatif tertib administrasi pertanahan telah terwujud yang ditunjukkan dengan tersedianya catatan mengenai obyek hak, kejelasan prosedur tata kerja, dan penyimpanan warkah; Faktor yang mendorong adalah memiliki landasan hukum yang kuat; tersedianya SOP dan petunjuk teknik pelaksanaan PRONA; kegiatan PRONA sudah berlangsung lama; terdapat dukungan anggaran dari APBN dan APBD; tersedianya sarana sosialisasi pertanahan kepada masyarakat; dan tingginya semangat kerja; Faktor penghambat adalah pelaksanaan tidak sesuai jadwal, anggaran terbatas, kurang koordinasi dan kerjasama, terbatasnya sarana dan prasarana, kesadaran masyarakat rendah, terdapat pungutan liar, nilai pajak tinggi, dan kondisi topografis kurang mendukung; Upaya mengatasi hambatan adalah memperbaiki dan meningkatkan kualitas internal BPN (misalnya dana, SDM, sarana dan prasarana, serta teknologi), melakukan kerjasama lintas

sektoral (misalnya Polri, Kejaksaan, Perpajakan, dan Kedepatian I), serta sosialisasi untuk meningkatkan kesadaran pada masyarakat.

Berdasarkan kedua judul dan rumusan masalah yang diuraikan tersebut di atas, terdapat perbedaan dengan permasalahan yang akan dibahas pada penelitian ini, yaitu kedua penelitian tersebut hanya membahas tentang teknis pelaksanaan PRONA. Sedangkan penelitian yang penulis lakukan bukan hanya melihat dan mengkaji teknis pelaksanaan PRONA di Kabupaten Maros, tetapi juga mengaitkannya dengan asas-asas dalam pendaftaran tanah, administrasi pemerintahan, dan pelayanan publik. Oleh karena itu, penelitian ini terdapat kebaharuan yang dapat melengkapi penelitian yang telah dilakukan terdahulu.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah.

1. Definisi Pendaftaran Tanah

Menurut AP Parlindungan⁷ pendaftaran berasal dari kata *Cadaster* (bahasa Belanda *kadaster*), yaitu istilah untuk rekaman, menunjukkan tentang luas, nilai dan kepemilikan atau lain-lain alas hak terhadap suatu bidang tanah. Selain itu, pendaftaran berasal dari bahasa latin, yakni *Capilastrum* yang berarti suatu register atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi. Dalam artian yang tegas, *Cadaster* adalah *record* (rekaman daripada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan hukum lainnya).

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁸ Tanah yang dimaksud disini adalah hanya mengatur tentang haknya saja, yaitu hak atas tanah yang sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUPA.

Pendaftaran tanah diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 24

⁷ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2002, hlm. 11.

⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria*, Jakarta: Kencana, 2013 (selanjutnya disebut Urip Santoso 2), hlm. 9-10.

Tahun 1997 ini kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini dijelaskan bahwa:

Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus-menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pasal 19 UUPA menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang jo. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional ditugaskan untuk melaksanakan urusan pemerintahan dibidang pertanahan yang bertanggungjawab kepada Kementerian Koordinator Bidang Ekonomi. Prinsip utama pendaftaran hak atas tanah adalah untuk memfasilitasi jaminan keamanan atas penguasaan dan pemilikan tanah, termasuk pula pemindahan haknya.

Selain itu, pendaftaran tanah dibuat untuk menemukan apakah ada hak-hak pihak ketiga. Pokok gagasan dalam sistem pendaftaran adalah

mencatat hak-hak atas tanah, kemudian menggantikan bukti kepemilikan atas pemberian hak atas tanahnya. Prinsip pendaftaran tanah harus mencerminkan suatu ketelitian mengenai kepemilikan dari tanah dan hak-hak pihak ketiga yang mempengaruhinya. Prinsip jaminan pendaftaran adalah status hak memberikan jaminan dari ketelitian suatu daftar, bahkan seharusnya memberikan ganti kerugian kepada siapapun yang menderita kerugian.⁹

Pendaftaran tanah merupakan persyaratan dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditujukan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat tanah, sebagai instrumen untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah, serta sebagai instrumen pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah. Pendaftaran hak-hak atas tanah merupakan jaminan dari Negara dan merupakan suatu instrumen penting untuk perlindungan pemilik tanah. Pendaftaran tanah bersifat *recht cadaster* yang meliputi kegiatan pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak tersebut, pemberian sertifikat hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.¹⁰

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertamakali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah

⁹ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Cetakan 3, Jakarta: Sinar Grafika, 2014 (selanjutnya disebut Adrian Sutedi 1), hlm. 59.

¹⁰ J.B. Daliyo, et.al., *Hukum Agraria I*, Cet. 5, Jakarta: Prehallindo, 2001, hlm. 80.

sebagaimana ditentukan dalam Pasal 11 PP Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan¹¹. Sedangkan Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal¹².

Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Agar data yang tersedia di kantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaan yang mutakhir, dalam Pasal 36 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah ditentukan bahwa para pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksudkan kepada kantor pertanahan.

2. Asas dan Tujuan Pendaftaran tanah

¹¹ Lihat Pasal 1 angka 10 PP Nomor 24 Tahun 1997

¹² Lihat Pasal 1 angka 11 PP Nomor 24 Tahun 1997

Dalam Pasal 2 PP Pendaftaran Tanah diatur bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Asas-asas pendaftaran tersebut dijelaskan dalam penjelasan pasal 2 PP Pendaftaran Tanah sebagai berikut:

Azas Sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

Azas Aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

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

Azas Mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Azas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula **Azas Terbuka**.

Menurut Soedikno Mertokusumo¹³ bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal dua asas yaitu:

- a. Asas Specialiteit artinya pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya.
- b. Asas Openbaarheid (asas publisitas), berarti setiap orang berhak untuk mengetahui data yuridis tentang subyek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas

¹³ Urip Santoso 1, *Op.Cit.*, hlm. 16-17.

tanah yang ada di Kantor Pertanahan, termasuk mengajukan keberatan sebelum diterbitkannya sertifikat, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak.

Tujuan dari pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 3 PP

NPendaftaran Tanah yang menentukan bahwa:

- a. Memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan (lihat pasal 19 UUPA).
- b. Menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam rangka pembuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan, Maksud dari terselenggaranya tertib administrasi pertanahan itu ialah pemeliharaan data fisik, data yuridis dan data-data lain yang berhubungan dengan kegiatan pendaftaran tanah tersebut.

Tujuan utama dalam pendaftaran hak atas tanah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA, yakni untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum. Memperoleh sertifikat tujuannya bukan sekedar mendapatkan fasilitas, melainkan merupakan hak bagi pemegang hak atas tanah yang dijamin oleh undang-undang.¹⁴

3. Subyek dan Obyek Pendaftaran Tanah

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

¹⁴Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2003, hlm. 473.

pendaftaran tanah menurut Pasal 9 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah meliputi sebagai berikut:

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

4. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Berdasarkan Pasal 11 PP Pendaftaran Tanah, Kegiatan pendaftaran tanah ada dua, yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

(1) Pendaftaran tanah secara sistematis.

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan.

(2) Pendaftaran tanah secara sporadis.

Pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.

Sedangkan Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar

tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian hari. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan kepada Kantor Pertanahan.¹⁵

5. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta tanda bukti haknya.¹⁶ Dikenal ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah¹⁷ yaitu:

- a. Sistem Pendaftaran Akta
Akta merupakan sumber data yuridis, karena akta didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT), pejabat pendaftaran tanah bersifat pasif karena ia tidak melakukan pengujian atas kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftarkan.
- b. Sistem Pendaftaran Hak
Sistem pendaftaran hak adalah hak yang diciptakan serta perubahan-perubahan yang terjadi kemudian dan pejabat pendaftaran tanah bersifat aktif karena harus melakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang didaftarkan.

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

¹⁵ Florianus SP. Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Jakarta; Visimedia, 2007, hlm. 56.

¹⁶ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, hlm 72.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 76.

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

Sistem publikasi tanah yang dianut oleh beberapa Negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah yaitu:¹⁸

a. Sistem Publikasi Positif

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

b. Sistem Publikasi Negatif

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

B. Tinjauan Umum Tentang Pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA)

1. Definisi Program Nasional Agraria (PRONA)

Proyek Nasional Agraria (PRONA) adalah salah satu bentuk kegiatan legalisasi asset dan pada hakekatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi; adjudikasi, pendaftaran tanah

¹⁸ Delon Sujiwo, sumber: <http://tanahlaw.blogspot.co.id/2015/11/sistem-pendaftaran-tanah-sistem.html>, diakses pada tanggal 29 Januari 2018.

sampai dengan penerbitan sertifikat/tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal. PRONA dimulai sejak tahun 1981 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Berdasarkan keputusan tersebut, Penyelenggara PRONA bertugas memproses penyertifikatan tanah secara massal sebagai perwujudan daripada program Catur Tertib di Bidang Pertanahan, sehingga program penyertifikatan tanah secara massal merupakan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat.¹⁹

Kegiatan PRONA dilaksanakan mulai Tahun 1981 dan sampai sekarang masih berjalan sebagai salah satu Program Prioritas Nasional legalisasi aset yang ditetapkan didalam Rencana Strategis BPN-RI Tahun 2015-2019 melalui Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2015-2019. Kegiatan PRONA pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanah terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah.

Sejalan dengan perkembangan yang terjadi di tengah masyarakat, terbitnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional

¹⁹Lihat dalam konsideran "Menimbang" huruf a Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Program Nasional Agraria.

Agraria (PRONA), pelaksanaan PRONA tidak lagi hanya ditujukan untuk masyarakat golongan ekonomi lemah hingga menengah saja, tetapi lebih kepada menuju desa lengkap yang integrasi dengan tata ruang dan pertanahan.

A.P. Parlindungan²⁰ menyatakan bahwa:

PRONA adalah semua kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah di bidang pertanahan dengan suatu subsidi di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa pensertipikatan tanah secara massal dalam rangka membantu masyarakat golongan ekonomi lemah.

Menurut Sudjito bahwa "PRONA atau Proyek Nasional Agraria adalah merupakan salah satu usaha pemerintah dengan suatu subsidi untuk melakukan pendaftaran tanah secara massal."²¹ Penyertifikatan tanah melalui PRONA ini memberikan banyak keuntungan dibanding dengan pensertifikatan yang dilakukan atas keinginan sendiri. Keuntungan tersebut antarlain adanya subsidi dari pemerintah sehingga pemohon sertifikat mendapatkan keringanan biaya dan cepatnya proses penerbitan sertifikat sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan.

Adanya program pendaftaran tanah oleh pemerintah ini dimaksudkan agar pemerintah dengan mudah dapat melakukan pengawasan terhadap pendaftaran tanah. Dengan diberikan tanda bukti hak (sertifikat) atas bidang tanah yang dimiliki/dikuasai, maka akan memberikan rasa ketenangan dan ketentraman dalam menjalankan kegiatan dalam upaya memperbaiki dan meningkatkan taraf hidup dan

²⁰ A.P. Parlindungan, *Op.Cit.*, hlm. 38.

²¹ Sudjito, *Prona*, Yogyakarta: Liberty, 1987, hlm. 11.

kesejahteraan. Sertifikat hak atas tanah memberikan jaminan kepastian hukum atas bidang tanah yang dimilikinya, meminimalisir terjadinya sengketa, konflik, dan perkara pertanahan, serta meningkatkan nilai asetnya. Pensektifikatan tanah secara massal melalui kegiatan PRONA merupakan salah satu kegiatan pertanahan yang mendapat tanggapan positif dari masyarakat.

2. Landasan Yuridis Program Nasional Agraria (PRONA)

Dengan berlakunya UUPA dan peraturan pelaksanaannya, maka pemerintah telah membuat suatu kebijaksanaan untuk meningkatkan pelayanan bidang pertanahan, yaitu pemberian sertifikat secara massal melalui PRONA. Kebijaksanaan ini dimaksudkan agar setiap masyarakat golongan ekonomi lemah dengan memperhatikan aspek keberpihakan dapat memiliki sertifikat hak milik atas tanah dengan biaya yang lebih murah. Program ini diadakan dengan tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah. Pelaksanaan PRONA merupakan usaha dari pemerintah untuk memberikan rangsangan dan partisipasi kepada pemegang hak atas tanah agar mau melakukan sertifikasi atas tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis dengan jalan memberikan kepada masyarakat tersebut fasilitas dan kemudahan, serta pemberdayaan organisasi dan SDM.

Dasar hukum yang melandasi pelaksanaan kegiatan PRONA yang meliputi kegiatan fisik, keuangan, dan administrasi antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
- b. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- c. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
- f. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- g. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- h. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- i. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional;

3. Tujuan Pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA)

Tujuan penyelenggaraan kegiatan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah.²²Berdasarkan usaha-usaha yang pasti dari pemerintah dan dukungan masyarakat luas untuk mensukseskan PRONA di seluruh Indonesia, maka pemerintah dianggap benar-benar telah membantu masyarakat. Proses untuk mendapatkan sertifikat tersebut tidak mengalami kesulitan dengan biaya murah. Pembiayaan PRONA menurut Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA) adalah bersumber dari APBN dan dapat pula bersumber dari pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/kota yang ditetapkan dalam APBD.

Di Indonesia pernah diterbitkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 594 Tahun 1982 tanggal 26 November 1982 yang menentukan mengenai pembiayaan PRONA dimana ditentukan di dalam SK tersebut hal-hal sebagai berikut:

²² Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA)

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

Diadakannya program pendaftaran tanah oleh pemerintah ini dimaksudkan agar pemerintah dengan mudah dapat melakukan pengawasan terhadap pendaftaran tanah. Dengan pendaftaran tanah diharapkan tidak ada lagi atau berkurangnya sengketa-sengketa tanah, misalnya sengketa status dan sengketa perbatasan. PRONA adalah Kebijakan Nasional dibidang pertanahan yang bermaksud untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam rangka meningkatkan maupun menunjang pelaksanaan landreform dan menyelesaikan sengketa-sengketa secara tuntas dengan biaya yang murah, di samping untuk memberdayakan organisasi dan SDM.

4. Ruang Lingkup Program Nasional Agraria (PRONA)

Kegiatan PRONA pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali secara sistematis dalam rangka penerbitan sertifikat hak atas tanah yang diperuntukkan untuk Warga

Negara Indonesia atau badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan, meliputi ruang lingkup sebagai berikut :²³

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

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

C. Pelayanan Publik

1. Pengertian Pelayanan Publik

²³ Pasal 6 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA)

A.S. Moenir²⁴menjelaskan bahwa:

Pelayanan adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan tertentu dimana tingkat pemuasannya hanya dapat dirasakan oleh orang yang mengalami atau dilayani, tergantung kepada kemampuan penyedia jasa dalam memenuhi harapan pengguna.

Pelayanan publik merupakan kegiatan administrasi Negara dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik sehingga tujuan dari administrasi publik adalah untuk memenuhi kepentingan publik. Dalam memenuhi kepentingan tersebut, tentu saja harus didukung dengan ketersediaan administrator yang memiliki komitmen pada publik. Pelayanan publik adalah produk suatu organisasi atau institusi tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat baik jasa dan barang. Produk jasa dan barang ini harus memberikan manfaat dan kepuasan kepada masyarakat dengan menyesuaikan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Sistem pemberian pelayanan harus dilaksanakan secara terbuka, efisien, dan tidak diskriminatif.²⁵

Agus Dwiyanto mendefinisikan pelayanan publik sebagai serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksudkan disini adalah warga Negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akta Kelahiran, Akta Nikah, Akta Kematian, Sertifikat Tanah, Izin Mendirikan Bangunan (IMB),

²⁴ A.S. Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002, hlm. 26-27.

²⁵ Abdul Sabaruddin, *Manajemen Kolaborasi dalam Pelayanan Publik, Teori, Konsep, dan Aplikasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015, hlm. 11.

Berlangganan Air minum, Listrik, dan sebagainya. Pelayanan publik adalah pelayanan yang diberikan oleh pemerintah sebagai penyelenggara Negara terhadap masyarakatnya itu sendiri dan memiliki tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.²⁶

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 67 Tahun 2003 dirumuskan bahwa pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyelenggara publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka mewujudkan pelaksanaan publik, birokrat harus diarahkan untuk fokus pada pengelolaan yang berorientasi pada kepuasan pelanggan. Osborne dan Gaspersz²⁷ mengatakan pemerintah dituntut untuk lebih fokus pada fungsi pengaturan dan pemberdayaan masyarakat, juga menerapkan sistem kompetisi dalam penyediaan pelayanan publik, mengutamakan apa yang diinginkan masyarakat, serta mengutamakan antisipasi terhadap permasalahan pelayanan.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah segala bentuk kegiatan yang merupakan upaya pemenuhan kebutuhan pelayanan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga Negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara

²⁶Juniaso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendekia, 2010, hlm. 19.

²⁷ Pendapat Osborne dan Gaspersz dikutip oleh M. Makhfudz, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013, hlm. 62-63.

pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dimana pemerintah dituntut untuk fokus pada kepentingan masyarakat.

Dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diatur bahwa penyelenggara berkewajiban untuk:

- a. Menyusun dan menetapkan standar pelayanan;
- b. Menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan maklumat pelayanan;
- c. Menetapkan pelaksanaan yang kompeten;
- d. Menyediakan sarana, dan prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai;
- e. Memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik.

2. Dasar Hukum Pelayanan Publik

Dalam melaksanakan penyelenggaraan pelayanan publik berpedoman kepada beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku antara lain:

- a. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- b. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- c. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- d. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Reformasi Birokrasi dan Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan.

- e. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, Reformasi Birokrasi, dan Republik Indonesia Nomor Per/05/M. PAN/4/2009 tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat Bagi Instansi Pemerintah.
- f. Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pelayanan Publik.

3. Asas dan Prinsip Pelayanan Publik

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara dikenal adanya prinsip-prinsip atau asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (AAUPB) yang sangat berfungsi dan memiliki arti penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil, bebas dari pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-sewenang.²⁸ Asas-Asas utama yang melekat secara erat pada pelayanan publik adalah sebagai berikut²⁹:

- a. Asas Keterbukaan menjadi salah satu asas utama untuk menjamin bahwa para *stakeholders* dapat mengandalkan proses pengambilan keputusan, pengelolaan aktivitas, serta dengan mudah memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan. Keterbukaan diwujudkan melalui pembinaan komunikasi secara penuh, terinci, dan jelas.
- b. Asas Integrasi mengandung makna “berurusan secara langsung” dan ketuntasan dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pelayanan publik. Asas moral yang mendasari asas integritas ini terutama adalah kejujuran, standar kesantunan yang tinggi,

²⁸ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 234.

²⁹ Adrian Sutedi, *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015 (selanjutnya disebut Adrian Sutedi 2), hlm. 83-85.

serta tanggung jawab atas penggunaan dana-dana dan sumber daya publik.

- c. Asas Akuntabilitas berkenaan dengan proses dimana unit-unit pelayanan publik dan orang-orang yang berfungsi di dalamnya harus bertanggung jawab atas fungsi dan kewenangan yang secara sah dipercayakan kepada setiap pelayan publik.
- d. Asas Legalitas menjelaskan bahwa setiap tindakan, pengambilan keputusan, serta pelaksanaan fungsi suatu institusi pelayan publik harus sejalan dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.
- e. Asas Non Diskriminasi bahwa pelayanan publik harus bekerja atas dasar prinsip pemberian pelayanan yang sama dan setara kepada warga masyarakat, tanpa membedakan gender, ras, agama, kemampuan fisik, aspirasi politik, dan sebagainya.
- f. Asas Proporsionalitas berkaitan erat dengan beban-beban administratif, biaya dan waktu pelayanan yang harus ditanggung oleh masyarakat apabila mereka hendak memperoleh pelayanan publik.
- g. Asas Konsistensi menjelaskan bahwa warga masyarakat/*stakeholders* layanan publik pada umumnya memperoleh jaminan bahwa institusi-institusi pelayanan publik akan bekerja secara konsisten sesuai dengan pola kerjanya yang normal dalam perilaku administratifnya.

Pada pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menguraikan ruang lingkup AUPB yang berlaku dalam administrasi pemerintahan. Asas Umum pemerintahan yang baik yang dimaksud meliputi asas :

- 1) Kepastian Hukum.
Asas kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.
- 2) Kemanfaatan.
Asas kemanfaatan maksudnya manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara (1) kepentingan individu yang satu dengan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;

- (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; dan (8) kepentingan pria dan wanita.
- 3) Ketidakberpihakan.
Asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.
- 4) Kecermatan.
Asas kecermatan dimaksudkan sebagai asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.
- 5) Tidak menyalahgunakan kewenangan.
Asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.
- 6) Keterbukaan.
Asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- 7) Kepentingan Umum.
Asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.
- 8) Pelayanan Yang Baik.
Asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam proses kegiatan pelayanan diatur juga mengenai prinsip pelayanan sebagai pegangan dalam mendukung jalannya kegiatan. Adapun prinsip pelayanan publik menurut Keputusan Menteri

Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 antara lain adalah sebagai berikut:

- a. Kesederhanaan, prosedur pelayanan publik tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
- b. Kejelasan, persyaratan teknis dan administrative pelayanan publik; unit kerja atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dan sengketa dalam pelaksanaan pelayanan publik; rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembiayaan.
- c. Kepastian waktu, pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
- d. Akurasi, produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat dan sah.
- e. Keamanan, proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
- f. Tanggung jawab, pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan atau persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
- g. Kelengkapan sarana dan prasarana, tersedianya sarana dan prasarana kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi/telekomunikasi dan informatika.
- h. Kemudahan akses, tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi/telekomunikasi, dan informatika.
- i. Kedisiplinan, kesopanan, dan keramahan, pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan, santun dan ramah serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- j. Kenyamanan, lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan seperti toilet, parkir, tempat ibadah, dan lain-lain.

4. Prinsip Efektivitas dan Efisiensi Dalam Pelayanan Publik

Menurut Ibnu Syamsi, “efektivitas” berasal dari kata “efektif” yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas (hasil guna) ditekankan pada efeknya,

hasilnya, dan kurang memperdulikan pengorbanan yang perlu diberikan untuk memperoleh hasil tersebut.³⁰ Selanjutnya Mahmudi³¹ menjelaskan bahwa efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif program atau kegiatan.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka efektivitas mempunyai hubungan timbal balik antara *output* dengan tujuan. Semakin besar kontribusi *output*, maka semakin efektif suatu program atau kegiatan. Ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya sasaran dan tujuan yang akan dicapai (sesuai dengan harapan) yang ditujukan kepada orang banyak dan dapat dirasakan oleh kelompok sasaran, yaitu masyarakat.

Efektivitas pelayanan publik bisa dilihat dari tingkat keberhasilan pelayanan yang telah diberikan pada publik sesuai dengan tujuan atau sasaran dari pelayanan publik itu sendiri. Efektivitas pelayanan publik berarti penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditentukan, artinya pelaksanaan sesuatu tugas dinilai baik atau tidak sangat tergantung pada penyelesaian tugas tersebut dengan waktu yang telah ditetapkan. Efektivitas memiliki pengertian yang berbeda dengan efisiensi. Sedangkan, efisiensi berbicara tentang penggunaan sumber daya (*resources*) secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

³⁰ Ibnu Syamsi, *Pokok-pokok Organisasi dan Manajemen*, Jakarta: Bina Aksara, 1998, hlm. 2.

³¹ Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta: 2005, hlm. 92.

Efisiensi diartikan sebagai perbandingan yang positif antara hasil yang dicapai dengan masukan yang dipergunakan³². Kegiatan pelayanan publik diselenggarakan oleh instansi pemerintah. Instansi pemerintah merupakan sebutan kolektif meliputi satuan kerja atau satuan orang kementerian, departemen, lembaga, pemerintah non departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi dan tinggi Negara, dan instansi pemerintah lainnya, baik pusat maupun daerah termasuk Badan Usaha Milik Daerah. Sebagai penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, instansi pemerintah, dan badan hukum.

Dengan adanya otonomi daerah diharapkan memberikan dampak nyata yang luas terhadap peningkatan pelayanan terhadap masyarakat. Dengan demikian, maka pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam pemberian dan peningkatan kualitas pelayanan.

5. Ruang Lingkup Pelayanan Publik

Mengenai ruang lingkup pelayanan publik dijelaskan pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik yang meliputi pelayanan barang dan jasa publik serta administratif yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ruang lingkup

³² Sondang Siagian, Organisasi, *Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, Jakarta: Gunung Agung, 1995, hlm.148.

tersebut meliputi pendidikan, pengajaran, pekerjaan dan usaha, komunikasi dan informasi, kesehatan, jaminan sosial, perbankan, pariwisata, dan sektor lain yang terkait.

Timbulnya pelayanan publik dikarenakan adanya kepentingan, dan kepentingan tersebut bermacam-macam bentuknya sehingga pelayanan publik yang dilakukan juga ada beberapa macam. Berdasarkan Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, kegiatan pelayanan publik antara lain :

- a. Pelayanan Administratif
Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat kompetensi, kepemilikan atau penguasaan terhadap suatu barang dan sebagainya. Dokumen-dokumen ini antara lain; Kartu Tanda Penduduk (KTP), akta kelahiran, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Izin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), paspor, sertifikat kepemilikan atau penguasaan tanah.
- b. Pelayanan Barang
Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk atau jenis barang yang digunakan oleh publik, misalnya jaringan telepon, penyediaan tenaga listrik, air bersih dan sebagainya
- c. Pelayanan Jasa
Yaitu pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan dan transportasi, pos dan sebagainya.

D. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh

keadaan-keadaan yang sifatnya subyektif.³³ Pentingnya kepastian hukum sesuai yang diatur pada pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Perubah Ketiga bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.³⁴

Prinsip kepastian hukum secara jelas telah diamanatkan oleh konstitusi dan wajib hukumnya untuk diterapkan pada setiap perumusan peraturan perundang-undangan. Dalam paradigma positivisme, kepastian hukum harus selalu dijunjung apapun akibatnya dan tidak ada alasan untuk tidak menjunjung hal tersebut karena dalam paradigmanya hukum positif adalah satu-satunya hukum. Kepastian hukum berarti bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu harus dipenuhi.

Pada paradigma positivistik bahwa sistem hukum tidak diadakan untuk memberikan keadilan bagi masyarakat, melainkan hanya sekedar melindungi kemerdekaan individu. Kemerdekaan individu tersebut senjata utamanya adalah kepastian hukum. Paradigma positivistik berpandangan bahwa demi kepastian hukum, maka keadilan dan kemanfaatan boleh dikorbankan. Pandangan positivistik telah mereduksi hukum sehingga telah menjadi sesuatu yang sederhana, linear, mekanistik, dan deterministik hukum tidak lagi sebagai pranata manusia melainkan hanya sekedar media profesi.³⁵

³³ L.J. Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan XXX, Jakarta: Pradnya Paramita, 2004, hlm. 11

³⁴ *Ibid.*, hlm. 12.

³⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya. 2010, hlm. 161.

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.³⁶

Tujuan hukum yang mendekati realistis adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum. Kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya, akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.³⁷

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu:

- 1) Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
- 2) Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu

³⁶Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008, hlm. 158

³⁷Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari, Memahami, dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010, hlm. 59

dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.³⁸

Menurut Friedrich Julius Stahl³⁹ bahwa ciri sebuah Negara hukum antara lain adalah adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan (*wetmatigheid van bestuur*), serta peradilan administrasi dalam perselisihan. Konsep Negara Hukum disamping mencakup perihal kesejahteraan social (*welfare state*), kini juga bergerak kearah dimuatnya ketentuan perlindungan hak asasi manusia dalam konstitusi tertulis satu Negara.

Berdasarkan hal tersebut, maka Negara di samping bertugas untuk mensejahterakan masyarakat dan memberikan keadilan sosial, Negara juga harus memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang saat ini diatur dalam Pasal 28 I ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 dikenal dengan prinsip Negara hukum yang demokratis.⁴⁰

Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa:

Untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban.⁴¹

³⁸Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1999, hlm.23.

³⁹*Ibid.*, hlm. 210.

⁴⁰Lili Rasdjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 68.

⁴¹C. J. Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia. 2004, hlm. 239.

E. Teori Tanggung Jawab Negara

Menurut Andrey Sujatmoko⁴² bahwa tanggung jawab negara (*state responsibility*) merupakan prinsip fundamental dalam hukum internasional yang bersumber dari doktrin para ahli hukum internasional. Tanggung jawab negara timbul bila terdapat pelanggaran atas suatu kewajiban internasional untuk berbuat sesuatu, baik kewajiban tersebut berdasarkan perjanjian internasional maupun berdasarkan pada kebiasaan internasional.

Walaupun setiap negara berdaulat, namun hak absolut tersebut dibatasi oleh kedaulatan negara lain sehingga tidak ada satu negara manapun dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lainnya. Setiap pelanggaran terhadap hak-hak negara lain menyebabkan negara tersebut wajib memperbaiki pelanggaran hak tersebut. Pelanggaran yang dimaksudkan di sini merupakan bentuk dari kesalahan dari suatu negara, baik karena kesengajaan maupun karena kelalaian.

Hingorani⁴³ menjelaskan bahwa

Tanggung jawab negara (*state responsibility*) muncul sebagai akibat dari adanya prinsip persamaan dan kedaulatan negara (*equality and sovereignty of state*) yang terdapat dalam hukum internasional. Prinsip ini kemudian memberikan kewenangan bagi suatu negara yang terlanggar haknya untuk menuntut suatu hak, yaitu berupa perbaikan (*reparation*).

Meskipun suatu negara mempunyai kedaulatan atas dirinya, tidak lantas negara tersebut dapat menggunakan kedaulatannya tanpa

⁴² Andrey Sujatmoko, *Tanggung Jawab Negara Atas Pelanggaran Berat HAM: Indonesia, Timor Leste dan Lainnya*, Jakarta: Grasindo Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005, hlm. 28.

⁴³ Hingorani, *Modern International Law, Second Edition*, Oceana Publications, 1984, hlm. 241.

menghormati kedaulatan negara-negara lain. Didalam hukum internasional telah diatur bahwa kedaulatan tersebut berkaitan dengan kewajiban untuk tidak menyalahgunakan kedaulatan itu sendiri, karena apabila suatu negara menyalahgunakan kedaulatannya, maka negara tersebut dapat dimintai suatu pertanggungjawaban atas tindakan dan kelalaiannya.⁴⁴

Dalam *Black's Law Dictionary*⁴⁵ hanya terdapat pengertian tanggung jawab secara sempit, yaitu *answerability* atau *accountability*. Sugeng Istanto⁴⁶ memberikan pengertian terhadap tanggung jawab negara dengan menggunakan istilah pertanggungjawaban negara, yakni kewajiban negara memberikan jawaban yang merupakan perhitungan atas suatu hal yang terjadi dan kewajiban untuk memberikan pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkan.

Pada hakikatnya tanggung jawab negara didasari oleh 2 (dua) teori, yaitu teori risiko dan teori kesalahan. Kedua teori ini memiliki alur logika dan argumentasinya masing-masing. Teori risiko (*risk theory*) menentukan bahwa suatu negara mutlak bertanggung jawab atas setiap kegiatan yang menimbulkan akibat yang sangat membahayakan (*harmful effects of hazardous activities*) walaupun kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang mempunyai legalitas hukum. Teori ini kemudian melahirkan prinsip tanggung jawab mutlak (*absolute liability* atau *strict liability*) atau tanggung jawab

⁴⁴ Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Jakarta: CV Rajawali, 1991, hlm. 174

⁴⁵ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary Edisi Kesepuluh*, New York: Claitors Pub Division, 2014, hlm. 211.

⁴⁶ F. Sugeng Istanto, *Hukum Internasional*, Yogyakarta: Atma Jaya, 1998, hlm. 105

objektif (*objective responsibility*). Sedangkan teori kesalahan (*fault theory*) menyatakan bahwa tanggung jawab negara muncul pada saat perbuatan negara tersebut dapat dibuktikan mengandung unsur kesalahan.⁴⁷

Menurut F. Sugeng Istanto⁴⁸ bahwa Suatu perbuatan dikatakan mengandung kesalahan apabila perbuatan tersebut dilakukan dengan sengaja beritikad buruk atau dengan kelalaian yang tidak dapat dibenarkan. Teori dan praktek hukum internasional dewasa ini tidak mensyaratkan adanya kesalahan pada perbuatan alat kelengkapan negara yang bertentangan dengan hukum internasional yang dapat menimbulkan pertanggungjawaban negara. Dalam hal ini negara menjadi bertanggung jawab tanpa adanya keharusan bagi pihak yang menuntut pertanggungjawaban untuk membuktikan adanya kesalahan pada negara tersebut.

⁴⁷ Huala Adolf, *Op.Cit.*, hlm. 187.

⁴⁸ F. Sugeng Istanto, *Op.Cit.*, hlm. 111

F. Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

1. Program Nasional Agraria (PRONA) adalah rangkaian kegiatan pensertipikatan tanah secara masal, pada suatu wilayah administrasi desa/kelurahan atau sebutan lain atau bagian-bagiannya.
2. Implementasi adalah suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci.
3. Efektivitas adalah keaktifan, daya guna, adanya kesesuaian dalam suatu kegiatan orang yang melaksanakan tugas dengan sasaran yang dituju.
4. Pelayanan Publik adalah kegiatan administrasi Negara dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik.
5. Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis.
6. Asas terbuka adalah masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat dikantor pertanahan.
7. Asas keterbukaan adalah jaminan bahwa para *stakeholders* dapat mengandalkan proses pengambilan keputusan, pengelolaan aktivitas, serta dengan mudah memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan

8. Tanggung jawab adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatu berupa penuntutan, diperkarakan dan dipersalahkan sebagai akibat sikap sendiri atau pihak lain.
9. Jaminan Kepastian Hukum adalah Penyerahan sesuatu sebagai keyakinan dengan kebenaran yang tepat, dapat diukur, tidak terpengaruh oleh sesuatu apapun dan tidak terikat oleh ruang dan waktu dengan peraturan yang berupa norma dan sanksi yang dibuat dengan tujuan untuk mengatur tingkah laku manusia.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini penelitian empiris, yaitu mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai perilaku nyata (*actual behavior*), sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertulis, yang dialami setiap orang dalam hubungan hidup bermasyarakat.⁴⁹ Tipe penelitian empiris dilakukan dengan mengumpulkan data dengan cara meneliti data sekunder terhadap data primer di lapangan dan menelaah fakta yang ada sejalan dengan pengamatan dilapangan kemudian dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang terkait karena hukum yang pada kenyataannya dibuat dan ditetapkan oleh manusia yang hidup dalam masyarakat.⁵⁰

B. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data dan informasi secara lengkap dan konkrit, maka penulis akan melakukan Penelitian ini di Kabupaten Maros. Pemilihan lokasi ini karena terkait dan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini.

⁴⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti: 2004, hlm. 54.

⁵⁰ Mukti Fajar Nurdewata, *Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 43.

C. Populasi dan Sampel

Adapun yang akan menjadi populasi dalam penelitian adalah semua masyarakat di Dusun Manarang Desa Tukamasea Kecamatan Bantimurung Kabupaten Maros yang menjadi subjek pelaksanaan PRONA. Sedangkan sample penelitian ditetapkan secara purposive yang ditentukan berdasarkan kriteria:

1. Bidang terluas dan bidang terkecil masing-masing 2 orang
2. Letak bidang, yakni:
 - a. Utara : 2 Orang
 - b. Timur : 2 Orang
 - c. Selatan : 2 Orang
 - d. Barat : 2 Orang

Dengan demikian, maka jumlah sampel penelitian ini sebanyak 12 orang. Di samping itu, narasumber penelitian ini adalah:

1. Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Maros.
2. Kepala Desa Tukamasea Kabupaten Maros.
3. Kepala Dusun Manarang Kabupaten Maros.

D. Jenis dan Sumber Data

Data merupakan sekumpulan informasi yang dibutuhkan dalam pelaksanaan suatu penelitian yang berasal dari berbagai sumber. Berdasarkan sumbernya data terdiri dari data lapangan dan data kepustakaan. Jenis data ini meliputi data primer dan data sekunder. Data

primer merupakan data yang langsung diperoleh dari lapangan. Sedangkan Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah dan mengutip dari bahan kepustakaan dan melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

E. Prosedur Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang dibutuhkan digunakan beberapa teknik pengumpulan data yaitu sebagai berikut:

1. Studi Pustaka (*Library Research*)

Penelitian ini dilakukan dengan telaah pustaka, dengan cara data-data dikumpulkan dengan membaca buku-buku, literatur-literatur, ataupun perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas kemudian didokumentasikan.

2. Studi Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan ini bertujuan untuk memperoleh data langsung. Studi lapangan ini dapat ditempuh dengan cara sebagai berikut:

a. Wawancara

Cara memperoleh data dengan memberikan pertanyaan-pertanyaan langsung kepada narasumber.

b. Kuisisioner/Angket

Cara memperoleh data dengan memberikan pertanyaan-pertanyaan tertulis kepada responden dalam bentuk angket.

F. Analisis Data

Seluruh data yang diperoleh baik data primer maupun data sekunder selanjutnya dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menjelaskan, memaparkan, dan menggambarkan permasalahan yang timbul pada pelaksanaan PRONA dalam kaitannya dengan penerapan asas publisitas dalam rangka mewujudkan efektivitas pelayanan publik.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Luas Wilayah kabupaten Maros 1619,12 KM² yang terdiri dari 14 (empat belas) kecamatan yang membawahi 103 Desa/kelurahan. Kabupaten Maros merupakan wilayah yang berbatasan langsung dengan ibukota propinsi Sulawesi Selatan, yaitu Kota Makassar dengan jarak kedua kota tersebut berkisar 30 km dan sekaligus terintegrasi dalam pengembangan Kawasan Metropolitan Mamminasata. Dalam kedudukannya, Kabupaten Maros memegang peranan penting terhadap pembangunan Kota Makassar karena merupakan daerah perlintasan yang sekaligus sebagai pintu gerbang Kawasan Mamminasata dimana bagian utara Kota Makassar yang dengan sendirinya memberikan peluang yang sangat besar terhadap pembangunan di Kabupaten Maros. Kabupaten Maros secara administrasi wilayah berbatasan dengan:⁵¹

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Pangkep
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Gowa dan Bone
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Gowa dan Kota Makassar
- Sebelah Barat berbatasan dengan Selat Makassar.

⁵¹ Badan Pusat Statistik Kabupaten Maros, *Kabupaten Maros Dalam Angka 2017*, Badan Pusat Statistik Kabupaten Maros, Sulawesi Selatan, 2017, hlm. 3

Berdasarkan pencatatan Badan Stasiun Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG) rata-rata Suhu udara bulanan di Kabupaten Maros adalah 27,2°C tiap bulannya. Suhu bulanan paling rendah adalah 23,4°C (terjadi pada bulan Agustus 2016) sedangkan paling tinggi adalah 33,3°C (terjadi pada bulan September 2016). Iklim Kabupaten Maros tergolong iklim tropis basah dengan curah hujan rata-rata sekitar 395 mm setiap bulannya, dengan jumlah hari hujan berkisar 148 hari selama Tahun 2015, dengan rata-rata suhu udara minimum 26,9°C dan rata-rata suhu udara maksimum 28,4°C. Penyinaran matahari selama tahun 2016 rata-rata berkisar 68 %. Secara geografis daerah ini terdiri dari 10% (10 desa) adalah pantai, 5% (5 desa) adalah kawasan lembah, 27% (28 desa) adalah lereng/ bukit dan 58% (60 desa) adalah dataran.⁵²

Kabupaten Maros terdiri atas 14 Kecamatan yang dibagi lagi atas sejumlah 80 desa dan 23 Kelurahan. Pusat pemerintahan berada di Kecamatan Turikale. Adapun kecamatan tersebut adalah (1) Turikale; (2) Maros Baros; (3) Lau; (4) Bontoa; (5) Mandai; (6) Marusu; (7) Tanralili; (8) Moncongloe; (9) Tompobulu; (10) Bantimurung; (11) Simbang; (12) Cenrana; (13) Camba; dan (14) Mallawa.⁵³

Penduduk Kabupaten Maros berdasarkan Sensus Penduduk Tahun 2010 berjumlah 319.008 jiwa, yang tersebar di 14 Kecamatan, dengan jumlah penduduk terbesar yakni 43.378 jiwa yang mendiami Kecamatan Turikale. Berdasarkan hasil proyeksi, penduduk Kabupaten Maros pada

⁵²*Ibid*

⁵³*Ibid*, hlm. 6

tahun 2016 sebanyak 342.890 jiwa. Secara umum, keterbandingan antara penduduk laki-laki dengan perempuan (*sexratio*), perempuan lebih banyak dibandingkan dengan laki-laki dengan perbandingan 96 laki-laki dibanding dengan 100 perempuan. Namun di Kecamatan Tanralili, rasio jenis kelamin Laki-laki lebih besar dari 100, hal ini menunjukkan jumlah penduduk laki-laki di kecamatan tersebut lebih besar dari penduduk perempuan. Tingkat kepadatan penduduk tertinggi ditemukan di Kecamatan Turikale, yakni 1.462 jiwa/km². Sedangkan yang terendah di Kecamatan Mallawa, yakni 48 jiwa/km².⁵⁴

Dari segi pertanian, produksi padi Kabupaten Maros tahun 2016 sebesar 448.894,26 ton yang dipanen dari areal seluas 60.408 ha atau rata-rata 7,4 ton per hektar. Sebagian besar produksi padi di Kabupaten Maros dihasilkan oleh jenis padi sawah. Jenis padi ini menyumbang 97,29 persen dari seluruh produksi padi atau sebesar 436.790,26 ton. Sedangkan 2,71 persen dihasilkan oleh padi ladang.⁵⁵

Secara spesifik, penelitian ini akan dilakukan di Dusun Manarang Desa Tukamasea Kecamatan Bantimurung Kabupaten Maros yang menjadi subjek pelaksanaan PRONA. Luas daratan Kecamatan Bantimurung adalah seluas 173,70 KM².⁵⁶ Kecamatan Bantimurung itu sendiri terdiri atas 8 desa/kelurahan yang terdiri atas Kalabirang, Minasa

⁵⁴*Ibid*, hlm. 51

⁵⁵*Ibid*, hlm. 119

⁵⁶*Ibid*, hlm. 6

Baji, Allatengae, Mattoangin, Mangeloreng, Leang-Leang, Tukamasea, dan Baruga.⁵⁷

Permasalahan yang ditemukan oleh penulis terkait isu hukum yang akan dibahas adalah bahwa dalam pelaksanaan PRONA yang berlokasi di Dusun Manarang Desa Tukamasea Kecamatan Bantimurung terdapat persoalan dimana beberapa warga diminta untuk membayar Rp. 1.000.000 oleh aparat desa setempat untuk kepentingan pelaksanaan PRONA yang dimaksud. Menurut Kepala Desa Tukamasea bahwa biaya tersebut diperuntukkan sebagai biaya materai dan patok serta biaya akta hibah atau akta jual beli bagi warga yang tidak memiliki alas hak.⁵⁸

B. Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) Terkait Dengan Asas Terbuka dan Asas Keterbukaan

Pada dasarnya PRONA merupakan proyek penyertifikatan tanah secara massal yang memperoleh dukungan dana atau subsidi dari pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dibebankan kepada Badan Pertanahan Nasional. Penyertifikatan tanah melalui PRONA ini memberikan banyak keuntungan dibanding dengan penyertifikatan yang dilakukan atas keinginan sendiri. Keuntungan tersebut antara lain adanya subsidi dari pemerintah sehingga pemohon sertipikat mendapatkan keringanan biaya dan cepatnya proses penerbitan

⁵⁷*Ibid*, hlm. 11.

⁵⁸Hasil pra penelitian yang dilakukan oleh penulis.

sertipikat sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan. Proses penerbitan sertipikat melalui PRONA pada dasarnya sama dengan penerbitan sertipikat atas kehendak sendiri. Perbedaannya adalah jika permohonan sertipikat melalui PRONA, pemohon datang ke kantor kepala desa yang mengkoordinir untuk menyerahkan data-data fisik tanahnya sehingga tidak harus datang ke kantor Pertanahan. Permohonan sertipikat atas kehendak sendiri, selain harus datang langsung ke kantor pertanahan, pemohon juga harus membayar biaya yang lebih mahal.

PRONA adalah Kebijakan Nasional di bidang pertanahan yang bermaksud untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah dalam rangka meningkatkan maupun menunjang pelaksanaan landreform dan menyelesaikan sengketa-sengketa secara tuntas dengan biaya yang murah, di samping untuk memberdayakan organisasi dan SDM.

Dengan berlakunya UUPA dan peraturan pelaksanaannya, maka pemerintah telah membuat suatu kebijaksanaan untuk meningkatkan pelayanan bidang pertanahan yaitu pemberian sertipikat secara massal melalui PRONA. Telah dikemukakan sebelumnya bahwa PRONA dimulai sejak Tahun 1981 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Berdasarkan keputusan tersebut, Penyelenggara PRONA bertugas memproses penyertifikatan tanah secara massal sebagai perwujudan dari program Catur Tertib Pertanahan sehingga program penyertifikatan tanah secara

massal merupakan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat. Program ini sampai saat ini masih menjadi program unggulan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI dan merupakan salah satu Program Prioritas Nasional legalisasi aset yang ditetapkan didalam Rencana Strategis BPN-RI Tahun 2015-2019 melalui Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2015 tentang Rencana Strategis Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Tahun 2015-2019.

Dalam Rencana Strategis BPN-RI Tahun 2015-2019 ini dijelaskan pula bahwa salah satu arah kebijakan dan strategi kementerian terkait mengenai hak tanah, pendaftaran tanah dan pemberdayaan masyarakat, target pelaksanaan kegiatan legalisasi aset melalui PRONA untuk Tahun 2015 adalah 922.093 bidang di seluruh Indonesia. Untuk tahun berikutnya sampai dengan Tahun 2019 ditargetkan meningkat sekitar 5% pertahun.

Saat ini, pelaksanaan PRONA di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (selanjutnya disebut Permen ATR Tentang PRONA). Tujuan PRONA menurut Pasal 2 ayat (1) Permen ATR Tentang PRONA ini adalah memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di Seluruh Indonesia untuk menjamin

kepastian hukum hak atas tanah. Sedangkan sasaran PRONA menurut Pasal 2 ayat (2) Permen ATR Tentang PRONA ini adalah bidang tanah yang belum bersertipikat yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh perorangan atau badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan.

Tanah-tanah yang dapat menjadi objek PRONA adalah:⁵⁹

- a. Tanah bekas milik adat. Tanah yang dimaksud adalah berupa tanah non pertanian, tanah pertanian, tanah perkebunan, dan tanah milik badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan. Untuk tanah non pertanian di ibukota kabupaten/kota di Pulau Jawa dan/atau ibukota provinsi, dapat menjadi objek PRONA dengan ketentuan luas tanah paling luas 200 m². Kemudian untuk tanah pertanian yang menjadi objek PRONA, ketentuannya adalah paling luas 1 hektar untuk di wilayah Pulau Jawa dan paling luas 2 hektar untuk di luar Pulau Jawa. Sedangkan untuk tanah perkebunan yang menjadi objek PRONA, ketentuannya adalah paling luas 2 hektar untuk di wilayah Pulau Jawa dan paling luas 4 hektar untuk di luar Pulau Jawa. Untuk tanah milik badan hukum/lembaga sosial dan keagamaan yang dapat menjadi objek PRONA adalah paling luas 500 m².
- b. Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara; atau
- c. Tanah yang terletak dalam satu hamparan desa/kelurahan.

⁵⁹ Pasal 4 Permen ATR Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria

Ruang lingkup PRONA meliputi kegiatan legalisasi aset yang dibiayai oleh APBN atau APBD.⁶⁰ Kemudian bentuk kegiatan PRONA itu sendiri meliputi (a) Penetapan lokasi; (b) penyuluhan; (c) Pengumpulan data/alat bukti/alas hak; (d) pengukuran bidang tanah; (e) Pemeriksaan Tanah; (f) Pengumuman (dalam hal bekas tanah milik adat); (g) Penerbitan SK Hak/Pengesahan data fisik dan data yuridis; (h) Penerbitan sertipikat; dan (i) Penyerahan sertipikat.⁶¹

Kegiatan-kegiatan PRONA sebagaimana disebutkan di atas dilaksanakan oleh suatu tim yang dibentuk oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang RI yang disebut sebagai Tim Mobilisasi. Pasal 9 Permen ATR Tentang PRONA dijelaskan bahwa:

- (1) Untuk menjamin ketetapan waktu penyelesaian kegiatan Prona secara bertahap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1), setiap tahapan kegiatan dapat dilaksanakan oleh Tim Mobilisasi yang dibentuk oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.
- (2) Pembentukan Tim Mobilisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menggunakan tenaga teknis di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan/atau Kantor Pertanahan untuk kegiatan sebagai berikut:
 - a. Pengumpulan data administrasi/pemberkasan;
 - b. Pengumpulan data fisik dan yuridis;
 - c. Pengukuran dan pemetaan bidang tanah;
- (3) Tim Mobilisasi juga bertindak sebagai Panitia Pemeriksa Tanah A.
- (4) Tim Mobilisasi dalam melaksanakan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dapat menggunakan surveyor berlisensi.

⁶⁰ Pasal 5 Permen ATR Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria

⁶¹ Pasal 6 ayat (1) Permen ATR Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria

- (5) Dalam hal pengukuran bidang tanahnya dilaksanakan oleh surveyor berlisensi, proses kegiatan baik administrasi, teknis dan keungan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tim Mobilisasi sebagaimana ditentukan di atas merupakan tim pelaksana semua rangkaian kegiatan PRONA. pada praktiknya di lapangan, Tim Mobilisasi ini dibentuk dengan menggunakan tenaga ahli Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Menurut Zainal Abidin⁶² pada pelaksanaan PRONA di Kabupaten Maros, Tim Mobilisasi dibentuk oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan yang dimana Tim Pemberkasan, Tim Pengumpul Data Fisik dan Yuridis, Tim Pengukuran dan Pemetaan, serta Tim Surveyor diambil dari tenaga teknis Kantor Pertanahan Kabupaten Maros. Selain Tim Mobilisasi yang dibentuk tersebut, terdapat pula Panitia Prona Desa yang dibentuk Kepala Desa Tukamasea. Panitia ini dibentuk berdasarkan hasil koordinasi dan komunikasi antara pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Maros dengan pihak Kecamatan Bantimurung dan pihak Desa Tukamasea.

Prioritas bentuk pelaksanaan PRONA dalam satu wilayah desa/kelurahan dilaksanakan secara sistematis. Dalam Pasal 8 ayat (1) Permen ATR Tentang PRONA dijelaskan bahwa kegiatan PRONA dilaksanakan dalam satu wilayah desa/kelurahan secara sistematis. Untuk menunjang hal tersebut, maka diterbitkan Peraturan Menteri Agraria dan

⁶² Zainal Abidin, S.H., Ketua Panitia Ajudikasi Pendaftaran Tanah Sistematis Langsung (PTSL) Kantor Pertanahan Kabupaten Maros, wawancara tanggal 10 April 2018.

Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 28 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis. Di samping itu, diterbitkan pula Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang pada perkembangannya kemudian direvisi dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Peraturan-peraturan tersebut diterbitkan sebagai ketentuan pelaksanaan PRONA di Indonesia.

Ruang lingkup Permen Agraria Nomor 28 Tahun 2016 ini adalah percepatan PRONA melalui Pendaftaran Tanah Sistematis dalam rangka Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali secara sistematis dan berkesinambungan yang dilaksanakan desa/kelurahan demi desa/kelurahan meliputi seluruh wilayah Republik Indonesia.⁶³ Sedangkan tujuan percepatan Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah menurut Pasal 2 ayat (2) Permen Agraria Nomor 28 Tahun 2016 ini adalah untuk melakukan percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel dan dapat

⁶³ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 28 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis

dijadikan objek hak tanggungan sebagai jaminan untuk mendapatkan modal usaha bagi masyarakat, serta merupakan bagian dari pelaksanaan reforma agraria.

Percepatan PRONA melalui Pendaftaran Tanah Sistematis dilaksanakan oleh Tim Percepatan yang dibentuk oleh Kepala Kantor Pertanahan.⁶⁴ Tugas Tim Percepatan ini adalah:⁶⁵

- a. menyiapkan rencana kerja percepatan Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah;
- b. mengumpulkan Data Fisik dan dokumen asli Data Yuridis semua bidang tanah yang ada di wilayah yang bersangkutan serta memberikan tanda penerimaan dokumen kepada pemegang hak atau kuasanya;
- c. menyelidiki riwayat tanah dan menilai kebenaran alat bukti pemilikan atau penguasaan tanah;
- d. membantu penyelesaian terhadap tidak lengkapnya bukti kepemilikan tanah sesuai dengan aturan yang berlaku;
- e. mengumumkan Data Fisik dan Data Yuridis bidang tanah yang sudah dikumpulkan;
- f. membantu menyelesaikan sengketa antara pihak-pihak yang bersangkutan mengenai data yang diumumkan;
- g. mengesahkan hasil pengumuman sebagaimana dimaksud dalam huruf e yang akan digunakan sebagai dasar pembukuan hak atau pengusulan pemberian hak serta pendaftaran hak; dan
- h. menyampaikan laporan secara periodik dan menyerahkan hasil kegiatan Tim Percepatan kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Dalam melaksanakan tugasnya, Tim Percepatan yang dimaksud dibantu oleh satuan tugas fisik dan satuan tugas yuridis. Satuan Tugas Fisik dalam melaksanakan tugasnya berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengukuran dan pemetaan

⁶⁴ Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 28 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis

⁶⁵ Pasal 4 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 28 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis

bidang tanah yang berlaku. Satuan Tugas Fisik dalam melaksanakan tugasnya dapat dibantu oleh Surveyor Berlisensi melalui tata cara dan pembiayaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Satuan Tugas Yuridis dalam melakukan tugasnya melakukan pengumpulan Data Yuridis, penyiapan Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemaparan di atas memperlihatkan bahwa pelaksanaan PRONA merupakan tanggung jawab Negara sehingga untuk pelaksanaannya dibebankan kepada Aparatur Sipil Negara yang bekerja di Kantor Pertanahan kabupaten/kota. Dengan demikian, pelaksanaan PRONA erat pula kaitannya dengan tindakan pemerintahan. Selain berkaitan dengan tindakan pemerintahan, PRONA berkaitan pula dengan pelayanan publik. Untuk itu, maka perlu untuk memperhatikan asas-asas dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, administrasi pemerintahan dan pelayanan publik

Sebagaimana telah dipaparkan pada bab sebelumnya, asas-asas pendaftaran tanah dijelaskan dalam Pasal 2 PP Pendaftaran Tanah yakni sebagai berikut:

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

2. **Asas Aman** dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
3. **Asas Terjangkau** dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
4. **Asas Mutakhir** dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula **Asas Terbuka**.

Selanjutnya, dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan) disebutkan bahwa "Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan berdasarkan (a) Asas Legalitas; (b) Asas

Perlindungan Terhadap Hak Asasi Manusia; dan (c) Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pasal 1 angka 17 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dijelaskan bahwa “Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan Wewenang bagi Pejabat Pemerintahan dalam mengeluarkan Keputusan dan/atau Tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”. AUPB yang dimaksudkan di sini dijelaskan dalam Pasal 10 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan yang meliputi:⁶⁶

a. Kepastian Hukum.

Yang dimaksud dengan “asas kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

b. Kemanfaatan.

Yang dimaksud dengan “asas kemanfaatan” adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara:

- 1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain;
- 2) kepentingan individu dengan masyarakat;
- 3) kepentingan Warga Masyarakat dan masyarakat asing;
- 4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain;

⁶⁶ Lihat Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

- 5) kepentingan pemerintah dengan Warga Masyarakat;
- 6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang;
- 7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; dan
- 8) kepentingan pria dan wanita.

c. Ketidakberpihakan;

Yang dimaksud dengan “asas ketidakberpihakan” adalah asas yang mewajibkan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

d. Kecermatan;

Yang dimaksud dengan “asas kecermatan” adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu Keputusan dan/atau Tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan Keputusan dan/atau Tindakan sehingga Keputusan dan/atau Tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum Keputusan dan/atau Tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

e. Tidak Menyalahgunakan Kewenangan;

Yang dimaksud dengan “asas tidak menyalahgunakan kewenangan” adalah asas yang mewajibkan setiap Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan

pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

f. Keterbukaan;

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

g. Kepentingan Umum;

Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

h. Pelayanan yang Baik.

Yang dimaksud dengan “asas pelayanan yang baik” adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berkaitan dengan AUPB sebagaimana dijelaskan di atas, dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme dinyatakan bahwa “Asas-asas umum penyelenggaraan Negara meliputi (1) Asas Kepastian Hukum; (2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; (3)

Asas Kepentingan Umum; (4) Asas Keterbukaan; (5) Asas Proporsionalitas; (6) Asas Profesionalitas; dan (7) Asas Akuntabilitas. Asas-asas ini kemudian dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme yaitu sebagai berikut:

Angka 1

Yang dimaksud dengan “Asas Kepastian Hukum” adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.

Angka 2

Yang dimaksud dengan “Asas Tertib Penyelenggaraan Negara” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara.

Angka 3

Yang dimaksud dengan “Asas Kepentingan Umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Angka 4

Yang dimaksud dengan “Asas Keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.

Angka 5

Yang dimaksud dengan “Asas Proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.

Angka 6

Yang dimaksud dengan “Asas Profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Angka 7

Yang dimaksud dengan “Asas Akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya mengenai pelayanan publik dimana dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (selanjutnya disebut Undang-Undang Pelayanan Publik) disebutkan bahwa “Penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan (a) kepentingan umum; (b) kepastian hukum; (c) kesamaan hak; (d) keseimbangan hak dan kewajiban; (e) keprofesionalan; (f) partisipatif; (g) persamaan perlakuan/tidak diskriminatif; (h) keterbukaan; (i) akuntabilitas; (j) fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan; (k) ketepatan waktu; dan (l). kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan. Asas-asas ini kemudian dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Pelayanan Publik yaitu sebagai berikut:

Huruf a

Pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi dan/atau golongan.

Huruf b

Jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan.

Huruf c

Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.

Huruf d

Pemenuhan hak harus sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan.

Huruf e

Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas.

Huruf f

Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan masyarakat.

Huruf g

Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil.

Huruf h

Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan.

Huruf i

Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Huruf j

Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.

Huruf k

Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan.

Huruf l

Setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau.

Kajian yang penulis lakukan difokuskan pada asas terbuka dalam pendaftaran tanah, asas keterbukaan dalam administrasi pemerintahan, AUPB, dan pelayanan publik. Pelaksanaan PRONA dilakukan secara terpadu dan diperuntukkan bagi seluruh lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah yang berada di wilayah desa dan kecamatan yang telah ditunjuk dan mampu membayar biaya yang telah ditetapkan. PRONA dilaksanakan secara bertahap setiap tahun anggaran yang meliputi seluruh wilayah Indonesia.

Oleh karena PRONA merupakan program pemerintah, maka tentunya pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah pula melalui aparat-aparatnya. Kementerian Agraria dan Tata Ruang RI diperkenankan untuk membentuk Tim Mobilisasi untuk melaksanakan setiap tahapan-tahapan kegiatan PRONA. Tim Mobilisasi yang dibentuk ini dapat menggunakan tenaga teknis di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang yang terdiri atas (a) Pengumpul data administrasi/pemberkasan; (b) pengumpul data fisik dan yuridis; dan pengukuran dan pemetaan bidang tanah.

Implementasi Asas Keterbukaan dalam pelaksanaan PRONA dapat dilihat pada pelaksanaan tahap penyuluhan atau dengan kata lain sosialisasi kepada masyarakat. Tahapan ini sangat penting agar masyarakat dapat bersiap untuk pelaksanaan kegiatan PRONA, pembiayaan kegiatan PRONA, dan memberikan kesempatan kepada pihak lain untuk keberatan jika seandainya ada pihak yang keberatan terhadap suatu bidang tanah yang menjadi objek PRONA.

Pelaksanaan penyuluhan atau sosialisasi sebagaimana dijelaskan di atas merupakan bentuk implementasi dari asas terbuka dalam pendaftaran tanah, sekaligus pula merupakan implementasi asas keterbukaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Pelayanan Publik. Patut untuk diingat bahwa pelaksanaan PRONA adalah kegiatan administrasi pemerintahan karena dilaksanakan oleh aparatur negara, dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang RI. Untuk itu, maka pelaksanaan PRONA tunduk pula pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Pelayanan Publik.

Asas Terbuka dalam Pendaftaran Tanah bermakna bahwa masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Dengan adanya pendaftaran tanah, maka bidang-bidang tanah yang telah terdaftar akan tertuang dalam data pertanahan pada kantor pertanahan kabupaten/kota sehingga masyarakat dapat memperoleh data yang benar mengenai suatu bidang tanah. Dalam

kaitannya dengan PRONA, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota harus memeriksa data mengenai bidang tanah yang akan menjadi objek PRONA. Jika data yang dimaksud belum tersedia di Kantor Pertanahan setempat, maka harus dilakukan pemeriksaan secara langsung melalui kegiatan observasi dengan melakukan koordinasi dan komunikasi dengan kepala desa atau kepala kecamatan setempat.

Selanjutnya Asas Keterbukaan yang dimaksud dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan merujuk pada Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Asas Keterbukaan bermakna bahwa melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Dalam pelaksanaan PRONA, Asas Keterbukaan ditujukan agar aparatur negara dapat melayani masyarakat sehingga masyarakat subjek PRONA bisa mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar mengenai kegiatan PRONA tersebut. Hal ini termasuk pula dalam hal penganggaran dimana masyarakat berhak untuk mengetahui penganggaran PRONA sehingga tidak menimbulkan penyalahgunaan keadaan oleh oknum-oknum tertentu. Hal ini terkait pula dengan Asas Pelayanan yang Baik dimana asas ini bermakna bahwa aparatur negara harus memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas sesuai dengan standar pelayanan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan

asas ini, maka pelaksana PRONA harus memberikan informasi yang selengkap-lengkapya kepada masyarakat subjek PRONA, termasuk penganggarannya.

Selanjutnya mengenai Asas Keterbukaan dalam Undang-Undang Pelayanan Publik bermakna bahwa setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan. Untuk itu, maka hak masyarakat atas informasi yang terkait dengan pelaksanaan PRONA harus disampaikan sehingga tidak dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu.

Penyelenggaraan kegiatan PRONA dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme oleh karena kegiatan PRONA dilaksanakan oleh aparatur negara dan dengan pembiayaan dari negara. Dari sudut pandang kegiatannya, pelaksanaan kegiatan PRONA ditujukan untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka pendaftaran tanah yang dikuasainya. Oleh sebab itu, maka aparatur negara melaksanakan rangkaian kegiatan PRONA dengan berdasar pada Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Kemudian dari sudut pandang pembiayaan, pelaksanaan kegiatan PRONA mendapatkan pembiayaan dari keuangan negara yang dianggarkan dalam APBN. Untuk itu, maka pelaksanaan PRONA merujuk

pada Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dalam Konsideran “Menimbang” Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 ini dijelaskan bahwa:

- a. bahwa Penyelenggaraan Negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945
- b. bahwa untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggungjawab, perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan negara;
- c. bahwa praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar-Penyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggaraan Negara dan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya.

Berdasarkan penjelasan di atas, penyelenggaraan kegiatan PRONA harus mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang mampu menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggungjawab serta bebas dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka penyelenggaraan PRONA haruslah mengutamakan asas keterbukaan yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 ini. Asas Keterbukaan yang dimaksudkan dalam undang-undang ini bermakna sebagai asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi,

golongan dan rahasia negara. Jadi penyelenggaraan kegiatan PRONA harus terbuka dan tidak boleh ada informasi yang tidak tersampaikan kepada masyarakat, terkhusus mengenai pembiayaan untuk menghindari adanya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam penyelenggaraannya.

Di samping itu, pelaksanaan rangkaian kegiatan PRONA merupakan bentuk dari pelayanan yang diberikan negara kepada masyarakat dalam bentuk legalisasi aset sehingga pelaksanaan rangkaian kegiatan PRONA dapat didasarkan pada Undang-Undang Pelayanan Publik. PRONA merupakan bentuk inisiatif pemerintah dalam upaya memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah masyarakat. Dalam Konsideran “Menimbang” Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dijelaskan bahwa:

- a. bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik;
- c. bahwa sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas;
- d. bahwa sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan

elayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat dijelaskan bahwa pelaksanaan kegiatan PRONA merupakan salah satu bentuk kegiatan pemerintah dimana pemerintah berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan. Kebutuhan masyarakat dalam konteks ini adalah kebutuhan akan legalisasi aset sehingga mendapatkan jaminan perlindungan hukum dari negara sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggaraan kegiatan PRONA yang berlandaskan pada pelayanan publik akan membangun kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggara atau aparatur negara.

Pelayanan Publik yang dimaksudkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Pelayanan Publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Dalam konteks PRONA, pelayanan publik yang dimaksudkan adalah pelayanan oleh aparatur negara dalam menyelenggarakan rangkaian kegiatan PRONA yang bersifat administratif, dalam hal ini administrasi pertanahan.

Dari penjelasan di atas, maka jelaslah bahwa dalam pelaksanaan PRONA, antara Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Pelayanan

Publik, dan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme memiliki keterkaitan. PRONA merupakan program pemerintah dalam bidang pendaftaran tanah dimana prosesnya dilaksanakan secara langsung oleh aparatur negara dan menggunakan anggaran negara.

Dari segi asas-asasnya masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut, asas terbuka dan asas keterbukaan merupakan asas yang penting untuk diperhatikan oleh karena asas ini terkait dengan hak masyarakat atas informasi dan terkait pula dengan pencegahan tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Implementasi asas terbuka dan asas keterbukaan ini diwujudkan dengan pemberian informasi mengenai pelaksanaan PRONA, mulai dari teknis pelaksanaan, dokumen-dokumen yang diperlukan, sampai dengan penganggaran yang transparan. Jika masyarakat subjek PRONA dibebankan biaya, maka perlu untuk disampaikan besaran biaya tersebut sehingga tidak ada masyarakat yang menjadi korban penyalahgunaan keadaan oleh oknum-oknum tertentu.

Pelaksanaan PRONA dilaksanakan berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku, khususnya merujuk pada Permen ATR Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (PRONA). Dalam rangka menunjang pelaksanaan PRONA di Indonesia, maka kemudian diterbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 28 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional

Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis. Latar belakang diterbitkannya Permen ATR Nomor 28 Tahun 2016 ini adalah sebagai upaya pemberian jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara adil dan merata, serta mendorong pertumbuhan ekonomi negara pada umumnya dan ekonomi rakyat khususnya. Untuk itu, perlu dilakukan percepatan penetapan hak dan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.⁶⁷

Adapun tujuan dari percepatan Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Permen ATR Nomor 28 Tahun 2016 ini adalah untuk melakukan percepatan pemberian kepastian hukum dan perlindungan hukum hak atas tanah rakyat secara pasti, sederhana, cepat, lancar, aman, adil, merata dan terbuka serta akuntabel dan dapat dijadikan objek hak tanggungan sebagai jaminan untuk mendapatkan modal usaha bagi masyarakat, serta merupakan bagian dari pelaksanaan reforma agraria. Hal ini berarti bahwa pemerintah sangat menyadari betapa pentingnya legalisasi aset bagi rakyat sebagai kunci untuk membuka pintu pemenuhan kesejahteraannya masing-masing.

Kegiatan PRONA dapat dilaksanakan secara sistematis maupun secara sporadik. Kegiatan PRONA secara sporadik baru dapat dilaksanakan apabila kegiatan PRONA secara sistematis tidak dapat terpenuhi. Mengenai pembiayaan PRONA ini berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dibebankan kepada DIPA

⁶⁷ Lihat Konsideran “Menimbang” Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 28 Tahun 2016 tentang Percepatan Program Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis

Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Selain bersumber dari APBN, pembiayaan PRONA dapat pula bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota.

Pelaksanaan PRONA merupakan inisiatif pemerintah yang dalam kajian pendaftaran tanah disebut sebagai pendaftaran tanah secara sistematis. Oleh karena merupakan inisiatif pemerintah dan dibiayai melalui anggaran negara, maka tentunya pelaksanaan PRONA ini merupakan tanggung jawab negara. Tanggung jawab negara dalam konteks ini secara umum dapat dimaknai sebagai tanggung jawab dalam memberikan jaminan kepastian hukum dan tanggung jawab secara administratif terkait pelaksanaan PRONA.

Mulyosudarmo membagi pengertian pertanggungjawaban dalam dua aspek sebagai berikut:

- a. Aspek internal, yakni pertanggungjawaban yang diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan yang diberikan oleh pimpinan dalam suatu instansi.
- b. Aspek eksternal, yakni pertanggungjawaban kepada pihak ketiga, jika suatu tindakan menimbulkan kerugian kepada pihak lain atau dengan perkataan lain berupa tanggung gugat atas kerugian yang ditimbulkan kepada pihak lain atas tindakan jabatan yang diperbuat.⁶⁸

Selanjutnya Roscoe Pound⁶⁹ berpendapat bahwa timbulnya tanggung jawab atau pertanggungjawaban karena suatu kewajiban atas kerugian yang ditimbulkan terhadap pihak lain. Pada sisi lain Pound

⁶⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan; Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Newaksara*, Jakarta: Gramedia, 1997, hlm. 42.

⁶⁹ Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Diterjemahkan dari edisi yang diperluas oleh Drs. Mohammad Radjab, Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1982, hlm. 90.

melihat lahirnya tanggung jawab atau pertanggungjawaban tidak saja karena kerugian yang ditimbulkan oleh suatu tindakan, tetapi juga karena suatu kesalahan. Menurut teori tradisional terdapat 2 bentuk pertanggungjawaban hukum, yaitu berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolut responsibility*).⁷⁰

Secara umum dapat dikatakan bahwa Tanggung jawab Negara Indonesia adalah melindungi, mengayomi, menciptakan rasa aman dan damai bagi warganya sehingga kehidupan berbangsa dan bernegara ini dapat berjalan dengan baik dan sejahtera. Tanggung jawab Negara juga merupakan tanggung jawab warga negara karena adanya negara adalah karena warga negaranya.

Dalam konteks pelaksanaan PRONA, Negara bertanggung jawab penuh atas pelaksanaan prona karena merupakan inisiatif pemerintah dan menggunakan anggaran negara. Tanggung jawab pemerintah di sini adalah memastikan bahwa rangkaian kegiatan PRONA dilaksanakan dengan baik oleh aparatur negara melalui panitia atau Tim Mobilisasi yang telah dibentuk.

Selanjutnya dalam konteks produk hukum yang dihasilkan, PRONA merupakan sarana pendaftaran tanah yang diinisiasi oleh pemerintah yang ditujukan untuk masyarakat golongan ekonomi menengah ke bawah. Produk hukum yang dihasilkan kegiatan ini adalah sertipikat hak atas tanah yang merupakan bukti kepemilikan hak atas tanah. Dengan

⁷⁰Lihat Hans Kelsen dalam Jimly Assidique dan M. Ali Syafaat, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekjend Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. 65.

adanya sertipikat hak atas tanah, maka negara memberikan jaminan kepastian hukum terhadap data-data atau informasi-informasi yang ada dalam sertipikat tersebut. Hal ini berarti bahwa jika ada pihak yang keberatan atas kebenaran isi suatu sertipikat hak atas tanah, maka pihak yang keberatan itu harus membuktikan bahwa dialah yang paling berhak atas bidang tanah tersebut. Sepanjang tidak dapat dibuktikan oleh pihak lain, maka isi sertipikat harus tetap diterima sebagai data atau informasi yang benar mengenai suatu bidang tanah.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa Asas Terbuka dalam Pendaftaran Tanah diartikan sebagai masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Sedangkan Asas Keterbukaan dalam Pasal 10 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan berarti asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara. Penjelasan kedua asas ini jika dikaitkan dengan pelaksanaan PRONA memberikan pemahaman bahwa semua informasi yang terkait dengan PRONA adalah hak dari masyarakat, begitupun informasi-informasi terkait dengan bidang tanah objek PRONA.

Hak atas informasi publik dijamin pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (selanjutnya disingkat UU KIP). Dalam Pasal 1 angka 2 UU KIP dijelaskan

bahwa informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan atau diterima suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya sesuai dengan undang-undang. Kemudian dalam Pasal 3 UU KIP dijelaskan pula bahwa pemerintah:

1. Menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
2. Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik;
3. Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik;
4. Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif, dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
5. Mengetahui alasan kebijakan publik yang memengaruhi hajat hidup orang banyak;
6. Mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa dan/atau;
7. Meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas di Indonesia.

Ketentuan di atas memperlihatkan bahwa sebenarnya pemerintah telah menjamin hak dari masyarakat untuk memperoleh segala informasi yang mereka butuhkan terutama yang berkaitan dengan kepentingan publik. Namun hak tersebut kadang-kadang masih sulit didapatkan karena budaya organisasi yang cenderung tertutup di sebagian besar Badan Publik di Indonesia saat ini dan sudah terlanjur menguat, sekalipun UU KIP telah diberlakukan.

Berdasarkan Undang-Undang KIP, informasi publik terbagi atas:

1. Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan:

a. Informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala, yakni:

- 1) Informasi yang berkaitan dengan Badan Publik;
- 2) Informasi mengenai kegiatan dan kinerja Badan Publik terkait ;
- 3) Informasi mengenai laporan keuangan; dan/ atau
- 4) Informasi lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kewajiban memberikan dan menyampaikan Informasi Publik ini dilakukan paling sedikit 6 (enam) bulan sekali. Kewajiban menyebarkan Informasi Publik ini disampaikan dengan cara yang mudah dijangkau oleh masyarakat dan dalam bahasa yang mudah dipahami. Cara-cara yang dimaksud itu ditentukan lebih lanjut oleh Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi di Badan Publik terkait.

b. Informasi yang wajib diumumkan secara serta-merta, yakni informasi yang dapat mengancam hajat hidup orang banyak dan ketertiban umum. Penyebaran informasi ini juga dilakukan dengan cara yang mudah dijangkau dan dalam bahasa yang mudah dipahami.

c. Informasi yang wajib tersedia setiap saat, meliputi:

- 1) Daftar seluruh Informasi Publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan;
- 2) Hasil keputusan Badan Publik dan pertimbangannya;

- 3) Seluruh kebijakan yang ada berikut dokumen pendukungnya;
- 4) Rencana kerja proyek termasuk di dalamnya perkiraan pengeluaran tahunan Badan Publik;
- 5) Perjanjian Badan Publik dengan pihak ketiga;
- 6) Informasi dan kebijakan yang disampaikan Pejabat Publik dalam pertemuan yang terbuka untuk umum;
- 7) Prosedur kerja pegawai Badan Publik yang berkaitan dengan pelayanan masyarakat; dan/ atau
- 8) Laporan mengenai pelayanan akses Informasi Publik.

Informasi publik lainnya yang termasuk dalam kategori Informasi yang wajib tersedia setiap saat adalah informasi-informasi yang disediakan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan atau badan usaha lainnya yang dimiliki oleh negara. Informasi tersebut adalah:

- 1) Nama dan tempat kedudukan, maksud dan tujuan serta jeniskegiatan usaha, jangka waktu pendirian, dan permodalan, sebagaimana tercantum dalam Anggaran Dasar;
- 2) Nama lengkap pemegang saham, anggota direksi, dan anggotadewan komisaris perseroan;
- 3) Laporan tahunan, laporan keuangan, neraca laporan laba rugi, dan laporan tanggung jawab sosial perusahaan yang telah diaudit ;

- 4) Hasil penilaian oleh auditor eksternal, lembaga pemeringkat kredit dan lembaga pemeringkat lainnya;
- 5) Sistem dan alokasi dana remunerasi anggota komisaris/ dewan pengawas dan direksi;
- 6) Mekanisme penetapan direksi dan komisaris/ dewan pengawas;
- 7) Kasus hukum yang berdasarkan Undang-Undang terbuka sebagai Informasi Publik;
- 8) Pedoman pelaksanaan tata kelola perusahaan yang baik berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, dan kewajaran;
- 9) Pengumuman penerbitan efek yang bersifat utang;
- 10) Penggantian akuntan yang mengaudit perusahaan;
- 11) Perubahan tahun fiskal perusahaan;
- 12) Kegiatan penugasan pemerintah dan/ atau kewajiban pelayanan umum atau subsidi;
- 13) Mekanisme pengadaan barang dan jasa; dan/ atau
- 14) Informasi lain yang ditentukan oleh Undang-Undang yang berkaitan dengan Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah.

Selain itu, informasi yang wajib disediakan oleh Partai Politik dan organisasi non pemerintahan juga termasuk dalam kategori

informasi ini. Informasi-informasi yang wajib disediakan oleh partai politik tersebut antara lain:

- 1) Asas dan tujuan;
- 2) Program umum dan kegiatan partai politik;
- 3) Nama, alamat, dan susunan kepengurusan dan perubahannya;
- 4) Pengelolaan dan penggunaan dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah;
- 5) Mekanisme pengambilan keputusan partai;
- 6) Keputusan partai, yakni hasil muktamar/kongres/munas/ dan keputusan lainnya yang menurut anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai terbuka untuk umum; dan/atau
- 7) Informasi lain yang ditetapkan oleh undang-undang yang berkaitan dengan partai politik.

Sedangkan untuk organisasi non pemerintah antara lain:

- 1) Asas dan tujuan;
- 2) Program dan kegiatan organisasi;
- 3) Nama, alamat dan susunan kepengurusan, dan perubahannya;
- 4) Pengelolaan dan penggunaan dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/ atau anggaran pendapatan dan belanja daerah, sumbangan masyarakat, dan atau sumber luar negeri;

- 5) Mekanisme pengambilan keputusan organisasi;
- 6) Keputusan-keputusan organisasi; dan/atau
- 7) Informasi lain yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

2. Informasi yang dikecualikan. Informasi ini antara lain:

a. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat menghambat proses penegakan hukum, yaitu informasi yang dapat:

- 1) Menghambat proses penyelidikan dan penyidikan suatu tindak pidana;
- 2) Mengungkapkan identitas informan, pelapor, saksi, dan/ atau korban yang mengetahui adanya tindak pidana;
- 3) Mengungkapkan data intelijen kriminal dan rencana-rencana yang berhubungan dengan pencegahan dan penanganan segala bentuk kejahatan transnasional;
- 4) Membahayakan keselamatan dan kehidupan penegak hukum dan/ atau keluarganya; dan/ atau
- 5) Membahayakan keamanan peralatan, sarana, dan/ atau prasarana penegak hukum.

b. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat;

c. informasi yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat membahayakan pertahanan dan keamanan negara, yaitu:

- 1) Informasi tentang strategi, intelijen, operasi, taktik dan teknik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara, meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi dalam kaitan dengan ancaman dari dalam dan luar negeri;
- 2) Dokumen yang memuat tentang strategi, intelejen, operasi, teknik dan taktik yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara yang meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengakhiran atau evaluasi;
- 3) Jumlah, komposisi, disposisi, atau dislokasi kekuatan dan kemampuan dalam penyelenggaraan sistem pertahanan dan keamanan negara serta rencana pengembangannya;
- 4) Gambar dan data tentang situasi dan keadaan pangkalan dan/ atau instalasi militer;
- 5) Data perkiraan kemampuan militer dan pertahanan negara lain terbatas pada segala tindakan dan/ atau indikasi negara tersebut yang dapat membahayakan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan/ atau data terkait kerjasama militer dengan negara lain yang disepakati dalam perjanjian tersebut sebagai rahasia atau sangat rahasia;

- 6) Sistem persandian negara; dan/ atau
 - 7) Sistem intelijen negara.
- d. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkapkan kekayaan alam Indonesia;
- e. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional:
- 1) Rencana awal pembelian dan penjualan mata uang nasional atau asing, saham dan aset vital milik negara;
 - 2) Rencana awal perubahan nilai tukar, suku bunga, model operasi institusi keuangan;
 - 3) Rencana awal perubahan suku bunga bank, pinjaman pemerintah, perubahan pajak, tarif, atau pendapatan negara/ daerah lainnya;
 - 4) Rencana awal penjualan atau pembelian tanah atau properti;
 - 5) Rencana awal investasi asing;
 - 6) Proses dan hasil pengawasan perbankan, asuransi, atau lembaga keuangan lainnya; dan/ atau
 - 7) Hal-hal yang berkaitan dengan proses pencetakan uang.
- f. Informasi Publik yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik, dapat merugikan kepentingan hubungan luar negeri:

- 1) Posisi, daya tawar dan strategi yang akan dan telah diambil oleh negara dalam hubungannya dengan negosiasi internasional;
 - 2) Korespondensi diplomatik antarnegara;
 - 3) Sistem komunikasi dan persandian yang dipergunakan dalam menjalankan hubungan internasional; dan/ atau
 - 4) Perlindungan dan pengamanan infrastruktur strategis Indonesia di luar negeri.
- g. Informasi yang apabila dibuka dapat mengungkapkan isi akta otentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang;
- h. Informasi yang apabila dibuka dan diberikan kepada Pemohon Informasi Publik dapat mengungkap rahasia pribadi, yaitu:
- 1) Riwayat dan kondisi anggota keluarga;
 - 2) Riwayat, kondisi dan perawatan, pengobatan kesehatan fisik, dan psikis seseorang;
 - 3) Kondisi keuangan, aset, pendapatan, dan rekening bank seseorang;
 - 4) Hasil-hasil evaluasi sehubungan dengan kapabilitas, intelektualitas, dan rekomendasi kemampuan seseorang; dan/ atau
 - 5) Catatan yang menyangkut pribadi seseorang yang berkaitan dengan kegiatan satuan pendidikan formal dan satuan pendidikan nonformal.

- i. Memorandum atau surat-surat antar Badan Publik atau intra Badan Publik, yang menurut sifatnya dirahasiakan kecuali atas putusan Komisi Informasi atau pengadilan;
- j. Informasi yang tidak boleh diungkapkan berdasarkan Undang-Undang.⁷¹

Dari penjelasan di atas dapat dijelaskan bahwa informasi yang terkait dengan pelaksanaan PRONA, mulai dari teknis pelaksanaan dan termasuk informasi mengenai pembiayaan PRONA adalah informasi yang wajib disediakan dan diumumkan. Informasi ini masuk dalam kategori informasi yang wajib tersedia setiap saat. Jika informasi ini dibutuhkan oleh masyarakat, maka Tim Mobilisasi wajib menyediakannya. Begitu pula informasi mengenai suatu bidang tanah, informasi ini merupakan informasi yang wajib tersedia setiap saat dimana masyarakat dapat memohonkan untuk mendapatkan informasi tersebut.

C. Implementasi Penerapan Asas Terbuka dan Asas Keterbukaan Pada Pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) Dalam Rakyat Mewujudkan Efektivitas Pelayanan Publik

Sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Program Nasional Agraria (PRONA), maka program ini mempunyai sasaran utama untuk meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan bagi kepentingan masyarakat golongan ekonomi lemah

⁷¹Disarikan dari Pasal 9 sampai 17 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

dengan pemberian sertipikat masal serta memberdayakan organisasi dan SDM. Dalam perkembangannya, pelaksanaan PRONA saat ini merujuk pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria.

Langkah yang diambil masing-masing organisasi / instansi terkait dalam pelaksanaan PRONA sebagai berikut:

1. Di tingkat Desa. Setelah menerima surat penunjukan dari pihak kecamatan, maka Kepala Desa dengan dibantu aparat desa memberikan sosialisasi kepada masyarakat akan dilaksanakannya PRONA di wilayah tersebut.
2. Di tingkat Kecamatan. Camat selaku Kepala Wilayah Kecamatan, setelah menerima instruksi dari Bupati/Walikota tentang penunjukan Kecamatan sebagai lokasi PRONA, segera mengadakan pemilihan desa yang memenuhi syarat untuk diusulkan sebagai lokasi Prona sesuai dengan petunjuk pelaksanaan PRONA.
3. Di tingkat Kantor Pertanahan. Kegiatan yang dilakukan staf Kantor Pertanahan dalam pelaksanaan PRONA sesuai dengan tugas pokok dan fungsi kerjanya.⁷²

Pelaksanaan PRONA oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros di bagi dalam beberapa tahap, yaitu:⁷³

⁷²Disarikan dari hasilpenelusuran penulis pada pihak-pihak terkait, yakni Kepala Desa Tukamasea, Camat Bantimurung, dan pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Maros.

⁷³Zainal Abidin, S.H., *Op.Cit.*

1. Persiapan.

Kegiatan persiapan dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan bersama Koordinator dan Bendahara Kabupaten Maros yang meliputi kegiatan :

- a. Penyusunan Program dan Rencana Kerja.
- b. Penyusunan Blanko / Brosur PRONA
- c. Persiapan ATK
- d. Penyusunan Peta Kerja
- e. Penunjukan Petugas
- f. Penentuan Lokasi Kegiatan.

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Maros dalam rangka melaksanakan PRONA menyusun konsep Surat Perjanjian Kerja Sama (SPKS) antara Pemerintah Kabupaten Maros dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Maros yang berisi antara lain:

- a. Kejelasan mengenai pelayanan yang akan dilaksanakan.
- b. Hak dan Kewajiban para pihak
- c. Persyaratan teknis yang diperlukan (lokasi / bidang tanah yang diusulkan jelas keberadaannya dan tidak dalam masalah serta subyek yang terkait dalam pelayanan tersebut tidak mengalami perubahan, sehingga tidak mengganggu pelaksanaan pelayanan pertanahan tersebut).
- d. Spesifikasi teknis pelaksanaan kegiatan.
- e. Target yang harus dicapai.
- f. Jangka waktu pelaksanaan SPKS / SPK :

- 1) Apabila sumber pembiayaannya berasal dari APBN / APBD maka pelaksanaannya harus mengikuti tahun anggaran bersangkutan.
 - 2) Apabila sumber pembiayaannya berasal dari dana non APBN/APBD dapat diberlakukan sesuai dengan jangka waktu penyelesaian target yang bersangkutan.
- g. Sanksi, *force majeure* bila terjadi wanprestasi salah satu pihak.
 - h. Klausul perubahan atau penyempurnaan (addendum).
 - i. Mekanisme penyerahan hasil kerja.

Nota konsep tersebut di atas dikirimkan kepada Bupati Maros untuk dikaji dan diberi saran pertimbangan staf teknis yang menangani. Setelah mendapatkan balasan dari Bupati Maros, Konsep MoU yang telah dikaji dan disempurnakan oleh Bupati Maros disampaikan kembali kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Maros untuk diperbaiki dan ditandatangani bersama. Selain SPK dan SPKS, juga dipersiapkan usulan rincian biaya pelaksanaan PRONA di Kabupaten Maros yang berisi (a) Biaya Pengukuran; (b) Honor Panitia (6 orang); (c) Biaya Pendaftaran; (d) Biaya Operasional, yang terdiri atas (1) Transport Tim Penyuluh; (2) Transport Petugas Pengukuran; (3) Transport Panitia; (4) Transport Petugas Pengumpul Data Yuridis (Puldadis); (5) Map, blanko, fotocopy berkas; (6) Patok Batas berstiker; (7) Materai; (8) Titik Pemetaan Koordinat; dan (9) Biaya Korelasi dan Koordinasi.

Untuk lokasi pelaksanaan PRONA, diusulkan berdasarkan masukan dari Camat, Kepala Desa dan Bupati di daerah mana program PRONA akan dilaksanakan. Khusus untuk di Dusun Manarang Desa Tukamasea Kecamatan Bantimurung Kabupaten Maros, untuk Tahun 2017 PRONA dilaksanakan seluas 22,14 hektar. Tanah yang tidak diikuti dalam PRONA adalah seluas 5 are (500 m²) oleh karena bidang tanah tersebut dalam keadaan bersengketa.

2. Koordinasi

Kegiatan koordinasi dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan jajaran di bawahnya serta instansi terkait. Penyuluhan dan sosialisasi perihal pelaksanaan kegiatan PRONA dilakukan di Kantor Pertanahan Kabupaten Maros pada waktu dan tempat yang telah ditetapkan dengan materi teknis administrasi, prosedur pelayanan PRONA. Materi disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Maros kepada aparat pemerintah terkait yang terdiri dari Camat, Kepala Desa, dan beberapa perangkat desa yang akan dilaksanakan program PRONA. Selanjutnya atas materi yang telah diberikan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros kepada para aparat pemerintah terkait, diteruskan dengan mensosialisasikan kepada masyarakat desa calon peserta program PRONA dengan penyebaran brosur yang berisi informasi mengenai PRONA.

3. Pengumpulan Data Yuridis

Kegiatan pengumpulan data yuridis dalam rangka program PRONA dilaksanakan oleh petugas Pengumpul Data Yuridis (Puldadis). Tugas utama Puldadis adalah membantu masyarakat yang menjadi peserta/subjek PRONA untuk mengumpulkan syarat-syarat yang diperlukan untuk mengikuti program PRONA yang terdiri dari (a) Kartu Tanda Penduduk (KTP); (b) Kutipan Letter C; (c) Bukti jual beli (bila tanah diperoleh dari jual beli); dan (d) Akta PPAT (bila tanah dialihkan di hadapan PPAT). Dalam menjalankan tugasnya, Puldadis dikelompokkan berdasarkan desa di mana data yuridis akan dikumpulkan sehingga 1 tim Puldadis tidak akan mendatangi seluruh desa peserta PRONA namun dibagi dalam beberapa tim yang masing-masing tim terdiri dari unsur Kantor Pertanahan Kabupaten Maros, Pemda Kabupaten Maros, Aparat Kecamatan, dan Aparat Desa. Dalam menjalankan tugasnya mengumpulkan data yuridis, Puldadis dapat memberikan pengarahan kepada masyarakat peserta PRONA dalam rangka melengkapi syarat-syarat yang diperlukan guna memenuhi syarat mengikuti program PRONA. Data yuridis yang telah dikumpulkan oleh Puldadis diserahkan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Maros untuk ditindaklanjuti (dibuatkan sertipikat). Pelaksanaan PRONA diprioritaskan/ditujukan bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sehingga tidak ada biaya dalam hal prosedur dan penerbitan sertipikat.

4. Pengumpulan Data Fisik

Kegiatan pengumpulan data fisik terdiri dari kegiatan Pengukuran dan Penerbitan Surat Ukur. Kegiatan pengukuran dilaksanakan oleh aparat Kantor Pertanahan Kabupaten Maros dan aparat desa di lokasi tanah yang menjadi peserta PRONA. Pengukuran dilaksanakan secara bertahap oleh tim. Apabila pemilik tanah tidak berada di tempat pada saat juru ukur melakukan pengukuran, maka juru ukur dapat melakukan pengukuran terhadap tanah bersangkutan apabila pemilik tanah memberikan kuasa kepada isteri, anak atau pihak lainnya. Pengukuran akan dilaksanakan pada waktu lainnya yang akan ditetapkan kemudian. Setelah tanah diukur oleh juru ukur, maka untuk memenuhi asas *contradictetur de limitatie*, maka para pemilik tanah yang berbatasan langsung dengan tanah yang diukur wajib membubuhi tanda tangannya pada Gambar Ukur (GU) yang dibuat oleh juru ukur. Apabila para pemilik tanah seluruhnya atau salah satunya tidak hadir pada saat diadakan pengukuran, maka penandatanganan dapat dititipkan kepada pemilik tanah yang bersangkutan dan wajib menyerahkannya kembali ke Juru Ukur atau Kantor Pertanahan Kabupaten Maros sebelum Surat Ukur diterbitkan. Selanjutnya mengenai kegiatan penerbitan surat ukur. Kantor Pertanahan Kabupaten Maros adalah pihak yang bertanggungjawab dalam proses penerbitan Surat Ukur dalam PRONA. Surat Ukur dalam

PRONA diterbitkan setelah data yuridis atas tanah beserta hasil pengukuran oleh Juru Ukur telah selesai.

5. Pemeriksaan Tanah

Penanggung jawab dalam pemeriksaan tanah dalam program PRONA adalah Panitia Pemeriksaan Tanah A pada Kantor Pertanahan Kabupaten Maros yang terdiri dari 5 tim, masing-masing tim terdiri 1 (satu) orang Ketua, 1 (satu) orang Wakil Ketua, 1 (satu) orang Sekretaris, dan 2 (dua) orang anggota. Tugas Utama Panitia A ini adalah:

- a. Memeriksa / mencocokkan data yuridis dan data fisik tanah;
- b. Mencocokkan/menguji kebenaran formal surat-surat yang dilampirkan;
- c. Memeriksa apakah ada sengketa atau tidak.

Bila dalam proses pemeriksaan tanah, Panitia A menemukan ada ketidakcocokan antara data yuridis dan data fisik, yakni terdapat ketidakcocokan secara formal surat-surat yang dilampirkan atau terdapat indikasi sengketa, maka Panitia A akan mengembalikan berkas bersangkutan pada pemohon untuk dilengkapi terlebih dahulu. Apabila pemohon dalam proses telah meninggal dunia sebelum melengkapi berkas yang dikirim Panitia A, maka bukti pemilikan tanah yang bersangkutan dapat dilanjutkan oleh para ahli waris pemohon setelah dilakukan proses balik nama. Sedangkan apabila dalam proses penyempurnaan tersebut tanah yang menjadi obyek PRONA telah

dijual/dialihkan oleh pemilik tanah maka pemilik tanah yang baru dapat melengkapi berkas yang diminta Panitia A dengan melampirkan bukti peralihan hak atas tanah. Setelah berkas permohonan lengkap diperiksa oleh Panitia A, apabila tidak ditemukan ada kekurangan atau ketidakcocokkan secara formil, maka Panitia A membuat dan menandatangani Risalah Pemeriksaan Tanah Panitia A.

6. Pengumuman

Kantor Pertanahan Kabupaten Maros akan mengumumkan tanah-tanah yang berkasnya telah lengkap, meliputi (a) Nama pemilik tanah; (b) Nomor Induk Bidang; dan (c) Luas tanah hasil pengukuran. Pengumuman dilaksanakan di Kantor Pertanahan Kabupaten Maros, Kantor Kecamatan setempat, dan di Balai Desa setempat. Keberatan terhadap pengumuman mengenai data tanah yang telah dikumpulkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros dapat disampaikan langsung ke Kantor Pertanahan Kabupaten Maros. Keberatan dapat diajukan selama masa pengumuman berlangsung, yakni 2 (dua) bulan. Apabila keberatan diajukan setelah masa pengumuman berakhir, maka keberatan tidak akan ditanggapi lagi oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros. Selain oleh pemilik tanah, keberatan dapat disampaikan oleh pihak keluarga atau pihak lainnya yang merasa keberatan atas informasi yang disampaikan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros dengan dilengkapi bukti sah atas keberatan yang disampaikan karena keberatan yang tidak beralasan sah tidak

akanditanggapi dan tidak akan ditindaklanjuti oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh pemilik tanah atau pihak lainnya terbukti kebenarannya, Kantor Pertanahan Kabupaten Maros dapat melakukan tindakan sebagai berikut:

- a. Terhadap kekeliruan atas ukuran tanah, maka akan dilakukan pengukuran ulang oleh Juru Ukur Kantor Pertanahan Kabupaten Maros.
- b. Terhadap kekeliruan penulisan nama atau identitas pemilik tanah, maka wajib disertakan bukti identitas yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

Pengumuman dilaksanakan selama 2 (dua) bulan dengan cara menempelkan pengumuman di tempat-tempat yang mudah dicapai oleh masyarakat khususnya peserta PRONA dengan harapan masyarakat dapat mengajukan keberatan dalam jangka waktu tersebut. Pengumuman juga dilakukan di koran atau harian nasional sehingga semua orang dapat mengetahuinya dan pihak-pihak yang merasa keberatan dapat mengajukan keberatannya ke Kantor Pertanahan Kabupaten Maros

7. Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah

Dalam proses Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah, pihak yang bertanggung jawab adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Maros. Setelah Risalah Pemeriksaan Tanah Panitia A dikirim ke Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Maros dan setelah tidak ada

keberatan yang disampaikan sehubungan dengan tanah-tanah tersebut, maka Risalah tersebut ditanda tangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Maros dan Kepala Seksi Hak Atas Tanah. Dengan ditanda tangannya Risalah Panitia A oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Maros, maka proses selanjutnya adalah Pembuatan Sertipikat atas nama pemilik tanah.

8. Proses Sertifikasi

Risalah Panitia A yang telah ditanda tangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Maros ditambah dengan berkas data fisik dan data yuridis yang telah dilengkapi oleh pemohon di daftarkan melalui Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak dan Informasi. Proses Sertifikasi meliputi kegiatan Pendaftaran, Pembukuan Daftar Isian Tata Usaha Pendaftaran Tanah dan Pengetikan Buku Tanah dan Sertipikat. Dalam jangka waktu maksimal 30 (tiga puluh) hari setelah dilaksanakan pendaftaran oleh Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak dan Informasi, sertipikat hak atas tanah telah selesai diproses oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros dan siap untuk diserahkan kepada pemilik tanah peserta PRONA di daerah masing-masing. Setelah sertipikat selesai diproses, Kantor Pertanahan Maros memberitahukan langsung melalui surat pemberitahuan yang ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Maros kepada masing-masing pemilik tanah agar mengambil sertipikat langsung ke Kantor Pertanahan Kabupaten Maros dengan membawa bukti identitas diri yang sesuai dengan nama

yang tertera dalam Sertipikat atau Surat Kuasa bagi pemilik yang berhalangan untuk mengambil sendiri sertipikatnya di Kantor Pertanahan Kabupaten Karanganyar.

9. Penyerahan Sertipikat

Sertipikat dapat diambil oleh pemilik tanah atau kuasanya di Loker 5 Kantor Pertanahan Kabupaten Maros pada hari kerja (Hari Senin sampai dengan Hari Sabtu jam 08.00 sampai 14.00 WITA) dengan menunjukkan bukti asli Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan surat kuasa bagi penerima kuasa dari pemilik tanah. Pemilik tanah yang akan mengambil sertipikat wajib menandatangani buku penerimaan sertipikat yang disediakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros. Apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan tentang telah selesainya sertipikat disampaikan kepada pemilik tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros, pemilik tanah belum mengambil sertipikatnya, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Maros akan mengirimkan pemberitahuan untuk kedua kalinya kepada pemilik tanah. Apabila setelah pemberitahuan kedua pemilik tanah belum mengambil sertipikatnya, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Maros akan mengirimkan pemberitahuan ketiga kepada pemilik tanah. Selanjutnya apabila pemilik tanah belum mengambil sertipikatnya, maka sertipikatakan disimpan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros.

10. Pelaporan Hasil Kegiatan

Setelah kegiatan-kegiatan PRONA selesai dilaksanakan, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Maros membuat laporan pelaksanaan kegiatan dan laporan keuangan pelaksanaan PRONA untuk kemudian diserahkan kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Wilayah Provinsi Sulawesi Selatan.

Dalam pemaparan di atas, dapat disimak bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Maros melaksanakan PRONA di wilayahnya berdasarkan Petunjuk Teknis Pelaksanaan PRONA yang diterbitkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI. Rangkaian kegiatan PRONA sebagaimana ditentukan dalam Petunjuk Teknis Pelaksanaan PRONA dilaksanakan sesuai tahapan-tahapannya.

Kegiatan PRONA dapat dilaksanakan secara sistematis maupun secara sporadik. Kegiatan PRONA secara sporadik baru dapat dilaksanakan apabila kegiatan PRONA secara sistematis tidak dapat terpenuhi. Mengenai pembiayaan PRONA ini berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dibebankan kepada DIPA Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Selain bersumber dari APBN, pembiayaan PRONA dapat pula bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota.

Menurut Zainal Abidin⁷⁴ bahwa pembiayaan kegiatan PRONA yang dilaksanakan di Dusun Manarang Desa Tukamasea Kecamatan Bantimurung Kabupaten Maros adalah bersumber dari APBN yang dibebankan kepada DIPA Kantor Pertanahan Kabupaten Maros. Pada prosesnya, Kantor Pertanahan Kabupaten Maros menetapkan wilayah yang akan menjadi lokasi kegiatan PRONA dengan melakukan koordinasi dan komunikasi dengan aparat kecamatan yang ada di Kabupaten Maros. Setelah ditentukan lokasinya, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Maros kemudian mengusulkan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang RI melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan. Setelah disetujui, maka pembiayaannya kemudian diajukan dalam RAPBN dan setelah ditetapkan menjadi APBN kemudian dibebankan kepada DIPA Kantor Pertanahan Kabupaten Maros.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka jelaslah bahwa pelaksanaan PRONA tidak membebankan masyarakat dalam artian bahwa masyarakat tidak perlu mengeluarkan sepeser pun anggaran sampai diterimanya sertifikat hak atas tanah mereka. Menurut Zainal Abidin⁷⁵ bahwa gartis atau tidaknya pelaksanaan PRONA tergantung dari penganggaran yang diajukan dan disetujui dalam APBN maupun APBD. Dalam konteks ini, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Maros hanya sebatas mengajukan program pelaksanaan PRONA, dalam hal ini mengusulkan lokasi dan

⁷⁴*Ibid.*

⁷⁵*Ibid*

luasan lokasi objek PRONA. Terkait penganggaran, ditentukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang RI.

Hal ini menunjukkan bahwa penganggaran pelaksanaan PRONA diusulkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang RI. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota hanya menerima pembebanan penganggaran tersebut di dalam DIPA masing-masing Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Lebih lanjut Zainal Abidin⁷⁶ menjelaskan bahwa jika dalam APBN semua komponen anggaran pelaksanaan PRONA disetujui, maka tidak akan dipungut biaya sepeser pun kepada para pemilik tanah. Namun jika tidak semua komponen biaya pelaksanaan PRONA yang disetujui, maka tentunya akan dipungut biaya kepada para pemilik tanah.

Menurut Fajaruddin⁷⁷ bahwa ketentuan tentang biaya PRONA diatur dalam Surat Edaran Kepala BPN RI c.q. Deputi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah Nomor 963-310-D.TI tanggal 28 Maret 2008 sebagaimana diubah oleh Surat Kepala BPN RI c.q. Deputi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah Nomor 1079/17.1-300/III/2013 tanggal 19 Maret 2013 tentang Petunjuk Teknis PRONA. Dalam Petunjuk Teknis PRONA memilah mana pembiayaan PRONA yang dipansori dan/atau dibiayai oleh negara melalui APBN dan mana kegiatan yang tidak ditanggung oleh negara dan/atau ditanggung oleh peserta

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ Fajaruddin, *Kajian Hukum Terhadap Pungutan Biaya Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah Melalui Kegiatan PRONA*, Majalah Fakultas Hukum Varia Justicia, Volume 10 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, 2014, tanpa halaman.

PRONA. Petunjuk Teknis PRONA menyebutkan rangkaian kegiatan PRONA yang disponsori dan/atau dibiayai oleh negara di antaranya adalah kegiatan penyuluhan/sosialisasi PRONA, pengumpulan data yuridis (pengumpulan data-data permohonan calon peserta PRONA), pengukuran bidang, penetapan hak dan pendaftaran tanah, serta penerbitan sertipikat. Dalam Petunjuk teknis PRONA ini ditegaskan bahwa biaya-biaya yang ditanggung peserta PRONA dan/atau biaya yang tidak ditanggung negara ialah biaya yang timbul dalam memohonkan hak atas tanah melalui PRONA seperti biaya-biaya materai, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPH) Final bagi yang terkena sesuai dengan hitungan Nilai Obyek Pajak Tidak Kena Pajak (NOPTKP). Dengan demikian, tidak dapat dikatakan bahwa pelaksanaan PRONA itu tanpa biaya atau gratis. Ada 2 (dua) klasifikasi biaya, yakni:

1. Biaya Pengurusan, yaitu biaya yang ditanggung oleh masyarakat yang timbul akibat adanya permohonan hak atas tanah melalui PRONA yang berupa satu set permohonan hak atas tanah yang telah dipasang materai dan dibubuhi tanda tangan pihak-pihak yang berkepentingan berikut alas hak/surat bukti pengaasaan atas tanah, Patok Tanda Batas, serta biaya BPHTB dan PPh Final bagi yang terkena.
2. Biaya Proses, yaitu biaya yang ditanggung dan/atau dibiayai oleh negara melalui APBN berupa kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh Aparat BPN Rldi antaranya pra-kegiatan seperti

penyuluhan/sosialisai PRONA kepada masyarakat calon peserta (subjek PRONA), biaya kegiatan pengumpulan data yuridis atau pengumpulan data permohonan hak calon peserta PRONA (tidak termasuk pengadaan blanko permohonan dan kelengkapan administrasi yang menjadi tanggung jawab peserta menyangkut permohonan hak), biaya kegiatan pengukuran fisik bidang tanah, dan biaya-biaya kegiatan lanjutan lain di Kantor Pertanahan Kab/Kota berupa Penetapan dan Penerbitan SK Hak Atas Tanah, Pendaftaran Hak serta Penerbitan Sertipikat.

Saat ini, penganggaran kegiatan PRONA diatur dalam Petunjuk Teknis Nomor 345/2.1-100/I/2017 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang diterbitkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.⁷⁸Tujuan ditetapkannya petunjuk teknis pelaksanaan anggaran ini adalah agar terdapat keseragaman dalam pertanggungjawaban keuangan, pencatatan, dan pelaporan atas pelaksanaan kegiatan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Sedangkan ruang lingkup anggaran pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dibiayai melalui APBN, APBD, Sertipikat Massal Swadaya, dan dana CSR BUMN/ BUMD/ Swasta.

Berdasarkan Petunjuk Teknis Nomor 345/2.1-100/I/2017 ini, Pembiayaan PRONA dapat bersumber selain dari APBN, yakni APBD dan

⁷⁸Petunjuk Teknis ini tidak lagi menggunakan istilah “Program Nasional Agraria (Prona)”, tetapi menggunakan istilah “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap”.

CSR BUMN/ BUMD/ Swasta. APBD dan dana CSR dapat menjadi alternatif pembiayaan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Untuk itu, masing-masing Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota agar melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota atau BUMN/D dalam rangka pembiayaan penyertipikatan tanah melalui APBD dan/atau CSR. Apabila pembiayaan penyertipikatan tanah melalui APBD/CSR disepakati, maka Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota agar melaporkan kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang Cq. Sekretaris Jenderal dengan disertai naskah perjanjian hibah yang sudah ditandatangani para pihak. Adapun tata cara hibah untuk membiayai legalisasi aset mengacu pada Surat Sekretaris Jenderal Nomor 3661/2.3-100/VIII/2016 tanggal 24 Agustus 2016 perihal Petunjuk Teknis Pengelolaan Hibah Langsung Uang Untuk Membiayai Kegiatan Legalisasi Aset. Biaya sertipikat yang sumber dananya berasal dari APBD/CSR BUMN/D mengacu pada tarif PRONA tahun berjalan.⁷⁹

Dalam Penyusunan DIPA Tahun Anggaran 2017 tetap dilakukan rasionalisasi terhadap standar biaya keluaran sebagaimana dalam PMK 106/PMK.02/2016. Dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap ini, dilakukan verifikasi terhadap data pertanahan bagi tanah-tanah yang sudah terdaftar, termasuk melakukan penyatuan

⁷⁹Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI, Petunjuk Teknis Nomor 345/2.1-100/I/2017 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, hlm. 2-3

pemetaan ke dalam sistem tunggal. Untuk hal tersebut dilakukan penambahan alokasi anggaran pada tahap pengumpulan data fisik. Alokasi penambahan anggaran tersebut diperoleh melalui efisiensi penggunaan anggaran pada tahap penyuluhan. Pelaksanaan legalisasi aset Tahun 2017 dengan menggunakan pola sistematis, terjadi efisiensi biaya penyuluhan. Untuk itu, dilakukan penyesuaian standar biaya (biaya penyuluhan lebih kecil daripada standar biaya keluaran yang tercantum dalam PMK Nomor 106/PMK.02/2016), yakni sebagai berikut:

Tahapan		Kategori 1 Per Bidang	Kategori 2 Per Bidang	Kategori 3 Per Bidang	Kategori 4 Per Bidang	Kategori 5 Per Bidang	Output/Keluaran
051	Penyuluhan	11.900	11.550	11.200	10.850	11.500	Berita Acara dari Kantor Pertanahan
052	Pengumpulan Data (alat bukti hak/alas hak)	59.500	51.000	42.500	33.500	24.500	Dokumen Alas Hak, Daftar Rekap Alas Hak
053	Pengukuran bidang tanah	298.100	250.450	202.800	153.150	103.500	Gambar Ukur, Peta Bidang, Data Tanah, Informasi Bidang Tanah/ Toponimi dan Penggunaan Tanah
054	Pemeriksaan Tanah	141.000	120.000	100.000	78.000	57.000	Risalah Panitia A
055	Penerbitan SK Hak/Pengesahan data fisik dan yuridis	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	SK Hak Atas Tanah
056	Penerbitan Sertifikat	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000	Buku Tanah dan Sertifikat
057	Pelaporan	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	Pelaporan Kegiatan PRONA mulai dari penyuluhan sampai dengan penerbitan sertipikat dan penyerahan sertipikat (total target tiap satker)
Jumlah		524.500	447.000	370.500	289.500	209.500	

Berdasarkan pemaparan di atas, maka pembiayaan PRONA sudah jelas besaran anggarannya. Di luar biaya yang ditetapkan di atas harus ditanggung sendiri oleh masyarakat peserta PRONA. inilah yang disebut

sebagai biaya pengurusan yang berupa satu set permohonan hak atas tanah yang telah dipasang materai dan dibubuhi tanda tangan pihak-pihak yang berkepentingan berikut alas hak/surat bukti pengaasaan atas tanah, Patok Tanda Batas, serta biaya BPHTB dan PPh Final bagi yang terkena. Dari komponen ini, potensi anggaran yang besar hanyalah biaya BPHTB dan PPh bagi bidang tanah yang terkena.

Pembiayaan PRONA sebagaimana dijelaskan di atas dipertegas dengan terbitnya Surat Keputusan Bersama Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 25/SKB/V/2017, 590-3167A Tahun 2017, dan 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis (selanjutnya disingkat SKB 3 Menteri tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis) dimana dalam Diktum Ketujuh diatur bahwa:

Besaran biaya yang diperlukan untuk persiapan pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada Diktum Kesatu, Diktum Keempat, Diktum Kelima, dan Diktum Keenam terbagi atas:

1. Kategori I (Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, Provinsi Maluku, Provinsi Maluku Utara, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur) sebesar Rp. 450.000,000;
2. Kategori II (Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, Provinsi Sulawesi Tengah, Provinsi Sulawesi Utara, Provinsi Sulawesi Tenggara, Provinsi Nusa Tenggara Barat) sebesar Rp. 350.000,000;
3. Kategori III (Provinsi Gorontalo, Provinsi Sulawesi Barat, Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Kalimantan Tengah, Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Aceh, Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Kalimantan Timur) sebesar Rp. 250.000,000;
4. Kategori IV (Provinsi Riau, Provinsi Jambi, Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi Lampung, Provinsi Bengkulu, Provinsi Kalimantan Selatan) sebesar Rp. 200.000,00;

5. Kategori V (Jawa dan Bali) sebesar Rp. 150.000,00.

Pembiayaan sebagaimana dimaksud di atas tidak termasuk biaya pembuatan akta, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan (PPh).⁸⁰ Dari Diktum Pertama SKB 3 Menteri tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis ini dapat diketahui bahwa jenis kegiatan yang biayanya dibebankan kepada masyarakat peserta PRONA adalah:

1. Kegiatan Penyiapan Dokumen, yakni kegiatan pembiayaan pengadaan dokumen yang berupa surat pernyataan yang dibuat oleh pemilik atau yang menguasai bidang yang dimohonkan sekurang-kurangnya berisi keterangan tentang tidak adanya sengketa, riwayat pemilikan/penguasaan tanah, tanah yang dikuasai/dimiliki bukan merupakan tanah aset pemerintah/daerah/desa dan penguasaan tanah secara sporadik.⁸¹
2. Kegiatan Pengadaan Patok dan Materai, yakni berupa pembiayaan kegiatan pengadaan patok batas sebagai tanda batas-batas bidang tanah sebanyak 3 (tiga) buah dan pengadaan materai sebanyak 1 (satu) buah sebagai pengesahan Surat Pernyataan.⁸²
3. Kegiatan Operasional Petugas Kelurahan/Desa, yakni berupa pembiayaan kegiatan yang meliputi (1) Biaya penggandaan dokumen

⁸⁰ Diktum Kedelapan SKB 3 Menteri tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis

⁸¹ Diktum Keempat SKB 3 Menteri tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis

⁸² Diktum Kelima SKB 3 Menteri tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis

pendukung; (2) Biaya pengangkutan dan pemasangan patok; dan (3) Transportasi petugas kelurahan/desa dari kantor kelurahan/desa ke Kantor Pertanahan dalam rangka perbaikan dokumen yang diperlukan.⁸³

SKB 3 Menteri tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis ini mempertegas bahwa terdapat komponen biaya yang dibebankan kepada masyarakat peserta PRONA dan hal ini harus disampaikan kepada masyarakat peserta PRONA pada tahapan sosialisasi sehingga masyarakat dapat memahaminya. Untuk pelaksanaan PRONA di Kabupaten Maros pada Tahun 2017, SKB 3 Menteri tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis ini telah berlaku.

Secara faktual, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pelaksanaan PRONA di Dusun Manarang Desa Tukamasea Kecamatan Bantimurung terdapat persoalan dimana beberapa warga diminta untuk membayar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) oleh aparat desa setempat untuk kepentingan pelaksanaan PRONA yang dimaksud. Menurut Kepala Desa Tukamasea bahwa biaya tersebut diperuntukkan sebagai biaya materai dan patok serta biaya akta hibah atau akta jual beli bagi warga yang tidak memiliki alas hak. Hal ini dapat pula dilihat pada tabel di bawah dimana penulis menyebarkan kuisisioner/angket terkait pelaksanaan PRONA di Desa Tukamasea mengenai tanggapan responden tentang ada tidaknya pungutan biaya dalam pelaksanaan PRONA.

⁸³ Diktum Keenam SKB 3 Menteri tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis

Tabel 1
Pendapat Responden Tentang Ada Tidaknya Pembayaran Untuk Pelaksanaan PRONA

No	Keterangan	Jumlah
1.	Ya	12
2.	Tidak	0

Sumber: Data Primer, diolah, 2018

Dari tabel di atas tampak bahwa pada pelaksanaan PRONA di Desa Tukamasea Kabupaten Maros jumlah sampel penelitian ini sebanyak 12 orang, masyarakat dimintai sejumlah biaya. Semua responden yang merupakan pemilik tanah objek pelaksanaan PRONA mengatakan bahwa mereka dimintai biaya untuk pelaksanaan PRONA. Menurut Rostina⁸⁴ bahwa permintaan biaya untuk pelaksanaan PRONA dimintakan kepada masyarakat pemilik lahan pada saat akan mengambil sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros. Jumlah biaya yang dimintakan adalah sebesar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) yang katanya diperuntukkan sebagai biaya materai dan patok serta biaya akta hibah atau akta jual beli bagi warga yang tidak memiliki alas hak. Padahal hal ini tidak pernah disampaikan sebelumnya pada saat awal kegiatan PRONA di Desa Tukamasea ini.

⁸⁴ Rostina, Warga Masyarakat Dusun Manarang Desa Tukamasea Kecamatan Bantimurung Kabupaten Maros, peserta PRONA Tahun 2017, wawancara tanggal 27 Maret 2018.

Menurut Makmur⁸⁵ bahwa panitia membebani masyarakat peserta PRONA dengan sejumlah biaya oleh karena komponen-komponen tersebut bukan merupakan tanggungan negara. Dari hasil koordinasi dan komunikasi panitia desa dan Tim Mobilisasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Maros dijelaskan bahwa untuk kegiatan PRONA Tahun 2017 masyarakat dibebankan biaya pengurusan yang meliputi satu set permohonan hak atas tanah yang telah dipasang materai dan dibubuhi tanda tangan pihak-pihak yang berkepentingan, biaya Patok Tanda Batas, dan biaya transportasi panitia desa oleh karena komponen ini tidak dibiayai oleh negara maupun daerah. Untuk ketiga komponen pembiayaan tersebut memang tidak seberapa jumlahnya yang menurut pihak Kantor Pertanahan berkisar Rp. 250.000,- (dua ratus lima puluh ribu rupiah). Sedangkan untuk biaya pajak BPHTB dan PPh final dihitung berdasarkan nilai tanahnya, minimal berdasarkan NJOP. Panitia Desa membebankan masyarakat peserta PRONA sejumlah Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) karena termasuk biaya pembuatan Akta Hibah atau Akta Jual Beli. Anggaran sekitar Rp. 750.000,- (tujuh ratus lima puluh ribu rupiah) bukanlah biaya yang besar mengingat anggaran pembuatan akta tersebut paling sedikit Rp. 1.500.000,- (satu juta lima ratus ribu rupiah) jika diurus secara personal. Jadi, Panitia Desa memberikan kemudahan dan keringanan biaya untuk pengurusan akta-akta tersebut.

⁸⁵ Makmur, S.E., Kepala Desa Tukamasea Kecamatan Bantimurung Kabupaten Maros, wawancara tanggal 3 April 2018.

Menurut penulis, pelaksanaan PRONA harus dimulai dari sosialisasi. Sosialisasi yang dimaksudkan di sini bertujuan untuk menyampaikan kepada masyarakat bahwa kegiatan PRONA akan dilaksanakan di wilayah tersebut. Bahkan sebelum ditetapkan dan dianggarkan, sosialisasi awal sudah harus dilaksanakan agar masyarakat di wilayah tersebut dapat mengetahui dan mendaftarkan bidang tanahnya untuk dijadikan sebagai objek PRONA. Setelah ditetapkan dan dianggarkan, pihak Kantor Pertanahan harusnya melakukan kembali sosialisasi tahap kedua dimana isi sosialisasinya menyampaikan kepada masyarakat bahwa kegiatan PRONA di daerah tersebut sudah ditetapkan dan akan ditentukan jadwal pelaksanaannya. Selain itu, pihak Kantor Pertanahan harus pula menyampaikan kepada masyarakat subjek PRONA mengenai penganggaran kegiatan tersebut apakah ada biaya yang dibebankan kepada masyarakat atau tidak. Jika ada biaya yang dibebankan kepada masyarakat, maka harus disampaikan kepada masyarakat subjek PRONA komponen biaya apasaja yang dibutuhkan dan berapa jumlahnya.

Terkait dengan bukti kepemilikan/penguasaan tanah dari masyarakat, hal ini harus diperhatikan dan dinilai dengan seksama oleh Tim Mobilisasi mengenai keabsahannya. Tim Mobilisasi harus memperhatikan betul asal usul tanah yang menjadi objek PRONA. Dari hasil penyebaran kuisioner yang dilakukan penulis di Desa Tukamasea

Kabupaten Maros dapat diketahui alas hak yang dipunyai oleh masyarakat peserta PRONA di wilayah tersebut, yakni sebagai berikut:

Tabel 2
Bukti Kepemilikan/Penguasaan Tanah Yang Dijadikan Alas Hak Oleh Masyarakat Peserta PRONA

No	Keterangan	Jumlah
1.	Rincik	5
2.	Akta Jual Beli	4
3.	Akta Hibah	1
4.	Surat Keterangan Kewarisan	2

Sumber: Data Primer, diolah, 2018

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa jumlah sampel penelitian ini sebanyak 12 orang, masyarakat di Desa Tukamasea Kabupaten Maros yang menjadi peserta PRONA memiliki alas hak atas tanah yang dimiliki/dikuasainya. Dokumen alas hak ini harus diserahkan kepada Tim Mobilisasi untuk kemudian diproses. Jika setelah diteliti dan dinilai oleh pihak Kantor Pertanahan dan dinyatakan absah serta tidak memiliki sengketa, maka selanjutnya akan diterima dan dimasukkan sebagai peserta PRONA. Namun jika ternyata dari hasil penelitian dan penilaian Kantor Pertanahan diketahui bahwa tanah yang dimaksud mengandung sengketa, maka masyarakat yang bersangkutan tidak akan dimasukkan sebagai peserta PRONA. Hal ini sangat penting dilakukan agar hasil dari kegiatan PRONA yang berupa sertipikat hak atas tanah betul-betul memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat sehingga masyarakat merasa aman.⁸⁶

⁸⁶Zainal Abidin, S.H., *Op.Cit.*

Menurut penulis, alas hak adalah dokumen utama yang perlu diteliti dan dinilai dengan cermat, khususnya mengenai keabsahan pemilikannya. Hal ini harus dilakukan dengan baik oleh pihak Kantor Pertanahan agar setelah sertipikat hasil kegiatan PRONA ini terbit tidak akan menyebabkan sengketa tanah di kemudian hari. Dalam konteks ini, pihak Panitia Desa yang sangat tahu menahu mengenai bidang-bidang tanah yang ada di wilayahnya. Untuk itu, maka informasi terkait bidang tanah yang akan didaftar dan menjadi objek PRONA harus dikumpulkan dan selengkap mungkin, bahkan jika diperlukan Panitia Desa dan Tim Mobilisasi terjun langsung di lapangan untuk melakukan verifikasi faktual.

Berikut penulis sajikan tanggapan responden tentang sosialisasi pelaksanaan PRONA di Desa Tukamasea Kabupaten Maros.

Tabel 3
Tanggapan Responden Tentang Ada Atau Tidak Ada Sosialisasi Yang Dilakukan Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros Tentang Pelaksanaan PRONA

No	Keterangan	Jumlah
1.	Ada	12
2.	Tidak Ada	0

Sumber: Data Primer, diolah, 2018

Dari tabel di atas tampak bahwa jumlah sampel penelitian ini sebanyak 12 orang, pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Maros melakukan sosialisasi mengenai pelaksanaan PRONA di Desa Tukamasea Kabupaten Maros. Menurut Asniati⁸⁷ bahwa sosialisasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros terkait pelaksanaan

⁸⁷Asniati, Warga Masyarakat Dusun Manarang Desa Tukamasea Kecamatan Bantimurung Kabupaten Maros, peserta PRONA Tahun 2017, wawancara tanggal 28 Maret 2018.

PRONA di wilayah tersebut dilakukan sebanyak 1 (satu) kali. Sosialisasi tersebut dilakukan untuk menyampaikan kepada masyarakat mengenai teknis pelaksanaan PRONA. Hal ini dipertegas pula oleh Zainal Abidin⁸⁸ yang mengatakan bahwa sosialisasi yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Maros adalah untuk menyampaikan hal-hal teknis yang berkaitan dengan pelaksanaan PRONA, khususnya mengenai berkas-berkas yang harus disiapkan oleh masyarakat subjek PRONA. Kantor Pertanahan Kabupaten Maros melakukan sosialisasi secara langsung kepada masyarakat setelah adanya kepastian pelaksanaan PRONA di wilayah tersebut. Untuk informasi rencana pelaksanaan PRONA di Desa Tukamasea Kabupaten Maros, pihak Kantor Pertanahan melakukan koordinasi dan komunikasi dengan kepala desa setempat.

Tabel 4
Tanggapan Responden Tentang Sumber Informasi Pelaksanaan PRONA Di Dusun Manarang Desa Tukamasea Kabupaten Maros

No	Keterangan	Jumlah
1.	Sosialisasi Kantor Pertanahan	2
2.	Informasi Kepala Desa	6
3.	Informasi Warga Sekitar	4

Sumber: Data Primer, diolah, 2018

Dari tabel di atas tampak bahwa jumlah sampel penelitian ini sebanyak 12 orang, informasi mengenai pelaksanaan PRONA di wilayah tersebut diperoleh dari kepala desa yang menyampaikannya langsung kepada masyarakat. Namun demikian, ada pula warga masyarakat yang mengetahuinya setelah dilakukannya sosialisasi oleh Kantor Pertanahan

⁸⁸Zainal Abidin, S.H., *Op.Cit.*

Kabupaten Maros serta ada pula yang mengetahuinya dari warga setempat (tetangganya).

Terkait dengan asas terbuka dan asas keterbukaan sebagaimana dijelaskan di atas, jika dikaitkan dengan persoalan pungutan biaya pelaksanaan PRONA di Desa Tukamasea Kabupaten Maros, maka dapat dijelaskan bahwa implementasi asas terbuka dan asas keterbukaan dalam pelaksanaan kegiatan PRONA belum sepenuhnya tersosialisasi kepada masyarakat peserta PRONA. Hal ini dapat disimpulkan dari tanggapan responden tentang sosialisasi komponen pembiayaan pelaksanaan kegiatan PRONA di Desa Tukamasea Kabupaten Maros yang penulis sajikan sebagai berikut:

Tabel 5
Tanggapan Responden Tentang Ada atau Tidak Ada Sosialisasi
Komponen Pembiayaan Pelaksanaan Kegiatan PRONA Di Dusun
Manarang Desa Tukamasea Kabupaten Maros

No	Keterangan	Jumlah
1.	Ya	0
2.	Tidak	12

Sumber: Data Primer, diolah, 2018

Dari tabel di atas tampak bahwa jumlah sampel penelitian ini sebanyak 12 orang, dalam sosialisasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros tidak disampaikan mengenai komponen biaya pelaksanaan kegiatan PRONA di Desa Tukamasea Kabupaten Maros. Menurut Rostina⁸⁹ bahwa dalam sosialisasi yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros yang disampaikan hanyalah teknis

⁸⁹ Rostina, *Op.Cit.*

pelaksanaan PRONA dan terkhusus mengenai dokumen-dokumen yang harus disiapkan oleh warga masyarakat subjek PRONA. Dalam sosialisasi tersebut tidak pernah disinggung atau dibicarakan mengenai anggaran atau ada tidaknya biaya yang dibebankan kepada masyarakat sehingga warga masyarakat beranggapan bahwa kegiatan PRONA tersebut tidak dipungut biaya karena merupakan program pemerintah. Padahal seharusnya Tim Mobilisasi dan Panitia Desa menyampaikan dan menyosialisasikan SKB 3 Menteri tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis.

Anggaran pelaksanaan PRONA memang bersumber dari APBN, namun demikian tidak menutup kemungkinan penganggaran pelaksanaan PRONA dapat bersumber pula dari APBD Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Menurut penulis, jika anggaran PRONA tidak dibiayai sepenuhnya oleh APBN, maka bisa dikombinasikan dengan APBD Provinsi dan atau APBD Kabupaten/Kota. Hal ini tergantung pada kebijakan kepala daerah dan perangkat pemerintahan daerah setempat, apalagi mengingat bahwa salah satu program nasional adalah percepatan program legalisasi aset sehingga masyarakat mendapatkan kepastian hukum dan perlindungan hukum atas tanah yang dimiliki/dikuasainya.

PRONA pada tataran praktis sebenarnya adalah merupakan kegiatan sertifikasi tanah bersifat kolektif. Dari ciri sifatnya yang kolektif ini, maka sudah barang tentu harus dilakukan secara terkoordinir. Pemerintah Desa/Kelurahan memegang perananan penting dalam koordinasi ini.

Tingkat koordinasi terletak pada level pemerintahan desa/kelurahan sebagai struktur pemerintahan terendah di negara ini yang bertugas mengatur dan mengurus hajat hidup warga di desa/kelurahan tersebut. Logisnya, pemerintah desa atau kelurahanlah yang memahami data kependudukan dan data penguasaan tanah-tanah yang ada di wilayahnya termasuk potensi konflik yang ada di dalamnya. Pada aspek kegiatan PRONA, desa/kelurahan berperan penting dalam menginventarisir sekaligus mengidentifikasi lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah dan menengah yang layak untuk diusulkan sebagai calon peserta PRONA dengan memperhatikan maksud dan tujuan PRONA terutama lapisan masyarakat ekonomi lemah dan menengah sebagaimana dijabarkan dalam Surat Edaran tentang petunjuk teknis PRONA tersebut di atas. Jika hal ini dilaksanakan dengan baik oleh panitia desa/kelurahan, maka diyakini tidak akan lagi ditemukan pejabat dan/atau orang kaya yang menjadi peserta PRONA yang endingnya sudah barang tentu akan menimbulkan kecemburuan sosial atau lebih parahnyalagi menimbulkan ketidakadilan sosial di tengah-tengah masyarakat.

Di lain pihak pengurusan PRONA yang dilakukan secara kolektif mengisyaratkan bahwa tahapan-tahapan pelaksanaan pelaksanaan PRONA tidak dapat dilakukan secara personal atau pribadi. Contohnya dalam hal pengumpulan blanko permohonan dan alas hak sangatlah merepotkan jika satu persatu warga masyarakat yang harus melengkapinya dan mengajukannya ke Kantor Pertanahan Setempat

tanpa dikoordinir oleh pihak pemerintah desa/kelurahan. Selain tidak efektif, hal ini juga akan menyulitkan petugas kantor pertanahan dalam melakukan pendataan. Oleh karenanya, untuk mengintegrasikan serta memadukan tahapan kegiatan PRONA yang akan dilakukan oleh petugas Kantor Pertanahan, maka harus didukung dengan pembentukan panitia ditingkat pemerintah desa/kelurahan yang memiliki legalitas formal, baik dalam bentuk Surat Keputusan Kepala Desa/Lurah tentang Pembentukan Panitia Desa/Kelurahan maupun dalam bentuk kesepakatan kolektif masyarakat secara lisan yang bertugas khusus melaksanakan serta membantu tahapan PRONA di lapangan. Begitu juga dengan masalah pembiayaan, jika masyarakat peserta PRONA diserahkan sepenuhnya secara personal untuk melengkapi persyaratan administrasi dan kelengkapan berkas secara sendiri-sendiri maka akan membutuhkan waktu yang cukup lama. Dengan demikian, maka secara sosiologis peranan pemerintah desa/kelurahan sebagai sebuah lembaga yang diakui dan dipatuhi masyarakat disertai tugas membangun kolektifitas masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan PRONA di lapangan. Memang ada beberapa hal yang harus dilakukan secara pribadi seperti pendatangan blanko permohonan penunjukan batas bidang tanah dan lain-lain, namun secara totalitas tahapan kegiatan dalam PRONA haruslah terorganisir.

Berkaitan dengan pemungutan biaya PRONA yang dilakukan, baik oleh kepala desa/lurah maupun oleh panitia desa memang sering

disalahartikan atau bahkan diarahkan pada tuduhan praktik Pungutan Liar (Pungli). Sifat kolektifitas sebagaimana dijelaskan di atas seharusnya mampu menjelaskan duduk persoalan ke mana arah pungutan tersebut dilakukan. Maksudnya bahwa dalam tahapan pelaksanaan kegiatan PRONA yang sifatnya kolektif juga harus merincikan kekolektifan biaya-biaya yang dibutuhkan dalam kegiatan pengurusan sertifikat PRONA yang nyata dan jelas memang tidak ditanggung oleh negara dan/atau mutlak sepenuhnya menjadi tanggung jawab para peserta PRONA. Jenis-jenis persyaratan yang memungkinkan timbulnya biaya juga sudah amat jelas terpapar dalam penjelasan di atas.

Perlu digarisbawahi bahwa selain kebutuhan riil dalam hal pengadaan blanko dan materai-materai, tidak menutup kemungkinan juga dihitung biaya riil dalam bantuan operasional teknis panitia desa/kelurahan yang membantu dan/atau mengorganisir dalam melaksanakan kegiatan PRONA di lapangan, misalnya konsumsi dan bantuan transportasi panitia desa/kelurahan dalam melaksanakan kegiatan tersebut atau juga honor kepala desa/lurah dalam penandatanganan legalitas Surat Keterangan Tanah/Alas Hak, biaya-biaya logistik rapat, dan teknis lainnya. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa biaya-biaya tersebut memang diperuntukkan bagi kepentingan pelaksanaan kegiatan PRONA oleh sebab keterbatasan anggaran yang ditetapkan dalam APBN untuk penyelenggaraan kegiatan PRONA. Dengan demikian, maka biaya-biaya tersebut dapat dikategorikan ke dalam

klasifikasi biaya penyelenggaraan kegiatan PRONA. Hal ini tentunya sejalan dengan pengaturan dalam SKB 3 Menteri tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis yang menentukan salah satu komponen pembiayaan yang dibebankan kepada masyarakat peserta PRONA adalah biaya transportasi panitia kelurahan/desa.

Dalam konteks ini, pemungutan biaya dari masyarakat peserta PRONA harus didasarkan pada pertimbangan kebutuhan riil, yaitu besaran biaya yang tidak memberatkan masyarakat. Kebutuhan tersebut bukan merupakan keputusan personal, namun merupakan keputusan bersama atau kolektif antara masyarakat sebagai peserta, Pemerintah Desa/Kelurahan sebagai Panitia, dan unsur masyarakat lain yang berkompeten. Dalam kesepakatan tersebut sebaiknya ditentukan dan ditetapkan perincian penggunaan dana berdasarkan kebutuhan faktual sehingga akan lebih transparan dan memenuhi asas publisitas.

Untuk memenuhi legalitas formal, maka sudah selayaknya kesepakatan soal besaran biaya PRONA dimaksud dituangkan secara tertulis dalam bentuk Berita Acara Kesepakatan yang ditandatangani oleh masing-masing pihak yang menyepakatinya. Jika sudah menjadi kesepakatan (terlebih dalam bentuk tertulis), maka dalam aspek hukum perdata kesepakatan tersebut dinilai sebagai sebuah perjanjian yang memuat aturan atau acuan hukum bagi yang menyepakatinya. Jika sudah diatur secara jelas terperinci dan tersusun rapi dalam sebuah berita acara,

maka hal ini tidak dapat dikatakan terjadi praktik Pungli oleh seorang atau sekelompok oknum.

Perlu untuk ditegaskan lagi bahwa kegiatan-kegiatan yang menyangkut proses penerbitan sertipikat PRONA, yaitu yang berkaitan dengan operasional kegiatan di level Kantor Pertanahan termasuk honor-honor petugas kantor pertanahan yang turun ke lapangan telah mendapatkan dukungan dana dari APBN sehingga jika dana yang dipungut dari masyarakat peserta PRONA masih merupakan bagian dari komponen yang dibiayai dalam APBN, maka sudah terjadi tumpang tindih pendanaan bagi personil kantor pertanahan.

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa PRONA adalah salah satu bentuk kegiatan legalisasi aset dan pada hakekatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi adjudikasi, pendaftaran tanah, sampai dengan penerbitan sertipikat/tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal. Produk yang dihasilkan dari kegiatan PRONA ini adalah sertipikat hak atas tanah sehingga dapat disimpulkan bahwa PRONA merupakan salah satu instrumen yang dapat digunakan untuk mendaftarkan bidang tanah dalam rangka memperoleh jaminan kepastian hukum hak atas tanah.

Sertipikat merupakan satu-satunya bukti kepemilikan hak atas tanah yang disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan tujuan dari pendaftaran tanah itu sendiri sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 PP Pendaftaran

Tanah salah satunya 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. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa melalui pendaftaran tanah negara memberikan jaminan kepastian hukum sekaligus pula perlindungan hukum perlindungan kepada pemegang hak atas tanah.

Menurut Muchtar Wahid⁹⁰ bahwa dalam kajian secara sosiologis, ada dua bagian yang perlu ditelaah mengenai kepastian hukum hak atas tanah, yakni *Pertama*, menyangkut proses penerbitan sertifikat hak atas tanah oleh institusi BPN-RI dan *kedua* menyangkut lembaga peradilan yang berfungsi sebagai lembaga penyaring yang oleh para pakar disebut dengan kutub pengaman. Kadar kepastian hukum sertifikat sebagai tanda bukti hak yang kuat, tidak hanya ditentukan oleh terpenuhinya aturan hukum secara formil, tetapi lebih penting adalah sejauhmana penerapan aturan-aturan secara benar sehingga substansi hukum terpenuhi. Oleh karena, itu alur proses permohonan dan perekaman data fisik dan yuridis, serta subyek hak harus dilaksanakan secara seksama sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan petunjuk pelaksanaan pendaftaran tanah yang berlaku.

Pemaparan di atas sangat perlu diperhatikan dalam kegiatan PRONA untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap tanah

⁹⁰Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah; Suatu Analisis Dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosilogis*, Jakarta, Penerbit Republika, 2008, hlm. 115-117.

objek PRONA, maka segala bentuk kegiatan yang dilaksanakan dalam PRONA perlu dijalankan secara hati-hati, khususnya dalam pengumpulan data fisik dan data yuridis bidang tanah. Muchtar Wahid menekankan dua hal pokok tentang tujuan atau hakikat pendaftaran tanah yang substansinya menjamin kepastian hukum, yakni:

- a. Kelompok teknis; menekankan pada segi-segi teknis operasional, mengenai faktor kepastian obyek yang meliputi luas, letak dan batas-batas tanah.
- b. Kelompok yuridis; terletak pada segi-segi yang bersifat legalitas tanah, mengenai faktor kepastian status hukum bidang tanah yang terdaftar, asal-usul pemilikan dan cara perolehan tanah, serta faktor kepastian subyek hak yang meliputi identitas, domisili kewarganegaraan, dan pihak lain serta bebanbeban yang membebaninya.⁹¹

Selanjutnya Muchtar Wahid menjabarkan tentang konstruksi hukum yang ingin dibangun oleh PP Pendaftaran Tanah, yaitu untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam penerbitan suatu sertifikat hak atas tanah yang meliputi kepastian obyek, kepastian hak, dan kepastian subyek. Menurut Samun Ismaya⁹² bahwa perbuatan hukum pendaftaran tanah merupakan peristiwa penting karena menyangkut segi hak keperdataan seseorang, bukan hanya sekedar kegiatan administratif.

PRONA pada prinsipnya adalah kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis karena PRONA berisi rangkaian kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang dilaksanakan secara kolektif dan merupakan program (inisiatif) pemerintah. Sertifikat hak atas tanah yang dihasilkan melalui kegiatan PRONA sama halnya dengan sertifikat yang dihasilkan melalui

⁹¹ *Ibid*, hlm. 126-127

⁹² Samun Ismaya, *Hukum Administrasi Pertanahan*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2013, hlm. 81.

pendaftaran tanah biasa di Kantor Pertanahan. Sertipikat hak atas tanah tersebut menjadi bukti terkuat dalam membuktikan hubungan hukum dari suatu hak atas tanah.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan dalam pembahasan, maka dapat dibuat suatu kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) terkait dengan asas terbuka dengan asas keterbukaan adalah tanggung jawab pemerintah harus menyediakan informasi yang akurat dan detail kepada masyarakat peserta PRONA, bukan hanya teknis pelaksanaan prona berikut berkas atau dokumen yang wajib disiapkan, namun juga masyarakat berhak memperoleh informasi terkait penganggaran PRONA, yakni komponen-komponen pembiayaan yang dibebankan kepada masyarakat peserta PRONA.
2. Implementasi asas terbuka dan asas keterbukaan dalam pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) dalam rakyat mewujudkan efektivitas pelayanan publik diwujudkan dengan pelaksanaan rangkaian kegiatan PRONA sesuai tahapan dalam Petunjuk Teknis PRONA. Tahapan kegiatan PRONA telah ditetapkan dalam Petunjuk Teknis PRONA mulai tahap persiapan sampai dengan tahap penyerahan sertifikat dan pelaporan hasil kegiatan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat diberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Dalam rangka meningkatkan efektivitas pelaksanaan program PRONA oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Maros, maka disarankan agar para pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Maros untuk lebih meningkatkan koordinasi dengan pihak-pihak terkait seperti pihak kecamatan dan pihak desa/kelurahan, selain itu masyarakat peserta PRONA berhak atas informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan PRONA, bukan hanya teknis pelaksanaan prona berikut berkas atau dokumen yang wajib disiapkan, namun juga masyarakat berhak memperoleh informasi terkait penganggaran PRONA, yakni komponen-komponen pembiayaan yang dibebankan kepada masyarakat peserta PRONA. Sehingga dapat mengurangi lambannya pelaksanaan tahapan kegiatan PRONA.
2. Perlu dilaksanakan penyuluhan yang lebih intensif terhadap warga masyarakat calon peserta PRONA agar mengurangi perbedaan persepsi mengenai maksud dan tujuan PRONA dan manfaat pemilikan sertifikat bagi masyarakat. Dalam sosialisasi ini perlu pula diperjelas mengenai anggaran PRONA agar tidak terjadi penyalahgunaan keadaan oleh oknum-oknum tertentu.

DAFTAR PUSTAKA

- A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Indonesia*, Bandung: Mandar Maju, 2002.
- A.S. Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2002.
- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Abdul Sabaruddin, *Manajemen Kolaborasi dalam Pelayanan Publik, Teori, Konsep, dan Aplikasi*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2015.
- Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Cetakan 3, Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- , *Hukum Perizinan Dalam Sektor Pelayanan Publik*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.
- Andrey Sujatmoko, *Tanggung Jawab Negara Atas Pelanggaran Berat HAM: Indonesia, Timor Leste dan Lainnya*, Grasindo Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Maros, *Kabupaten Maros Dalam Angka 2017*, Badan Pusat Statistik Kabupaten Maros, Sulawesi Selatan, 2017.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2003.
- Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary Edisi Kesepuluh*, Claitors Pub Division, New York, 2014.
- C. J. Friedrich, *Filsafat Hukum Perspektif Historis*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia. 2004.
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari, Memahami, dan Memahami Hukum*, Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010.
- F. Sugeng Istanto, *Hukum Internasional*, Yogyakarta: Atma Jaya, 1998.

- Fajaruddin, *Kajian Hukum Terhadap Pungutan Biaya Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah Melalui Kegiatan PRONA*, Majalah Fakultas Hukum Varia Justicia, Volume 10 Nomor 1, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang, 2014.
- Farida Patittingi, *Dimensi Hukum Pulau-Pulau Kecil di Indonesia*, Yogyakarta: Rangkang Education, 2012.
- Florianus SP. Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Jakarta; Visimedia, 2007.
- Hingorani, *Modern International Law, Second Edition*, Oceana Publications, 1984.
- Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, CV Rajawali, Jakarta, 1991.
- Ibnu Syamsi, *Pokok-Pokok Organisasi dan Managemen*, Jakarta: Bina Aksara, 1998.
- J.B. Daliyo, *et.al., Hukum Agraria I*, Cet. 5, Jakarta: Prehallindo, 2001.
- Jimly Assidique dan M. Ali Syafaat, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekjend Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Juniaso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Bandung: Nuansa Cendekia, 2010.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI, Petunjuk Teknis Nomor 345/2.1-100/I/2017 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.
- L.J. Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, CetakanXXX, Jakarta: Pradnya Paramita, 2004.
- Lili Rasdjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001.
- M. Makhfudz, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013.
- Mahmudi, *Managemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta:UPP AMP YKPN, 2005.

- Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah; Suatu Analisis Dengan Pendekatan Terpadu Secara Normatif dan Sosilogis*, Jakarta, Penerbit Republika, 2008.
- Mukti Fajar Nurdewata, *Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.
- Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Diterjemahkan dari edisi yang diperluas oleh Drs. Mohammad Radjab, Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1982.
- Samun Ismaya, *Hukum Adminitrasi Pertanahan*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2013.
- Sondang Siagian, *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, Jakarta: Gunung Agung, 1995.
- Sudjito, *Prona*, Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya. 2010.
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan; Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Newaksara*, Jakarta: Gramedia, 1997.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 1999.
- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, cetakan ke-2, Jakarta: Kencana, 2010.
- , *Hukum Agraria*, Jakarta: Kencana, 2013.

Sumber Internet

Anonim, sumber: <http://jambi.tribunnews.com/2017/10/20/warga-keluhkan-buat-sertifikat-tanah-prona-diminta-sampai-rp-600-ribu>

Anonim, sumber: <https://news.detik.com/berita-jawa-timur/d-3405585/pungli-kepengurusan-sertifikat-prona-kades-di-sidoarjo-terkena-ott>

Delon Sujiwo, sumber: <http://tanahlaw.blogspot.co.id/2015/11/sistem-pendaftaran-tanah-sistem.html>