

# SKRIPSI

## BERBAGAI KENDALA DALAM PELAKSANAAN PRONA DI KECAMATAN CEPOGO KABUPATEN BOYOLALI PROVINSI JAWA TENGAH

Disusun Oleh :

ARIS MUNANDAR  
NIM. 9981513

Telah dipertahankan di Hadapan Kelompok Penguji  
Pada Tanggal 29 Agustus 2003 dan Dinyatakan  
Telah Memenuhi Syarat

### SUSUNAN KELOMPOK PENGUJI

KETUA

SEKRETARIS

ANGGOTA

DJOKO WALIJATUN, M.Sc.

SUYITNO, S.H., M.S.

Ir. Ig. INDRADI, M.Si.

Pembimbing I

Pembimbing II

Pembimbing III

IR. IG. INDRADI, M.Si

DRS. SUDARNO, M.Si.

ISTIQOMAH, S.PD., SH.

Yogyakarta, 8 September 2003

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

Ketua,

DR. IR. RUSLAN, M.S.



## INTISARI

Upaya pemerintah dalam melaksanakan percepatan produktivitas pensertipikatan tanah di seluruh wilayah Indonesia adalah dengan mengadakan kegiatan Prona sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang *Proyek Operasi Nasional Agraria*, dan ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 630.1-1916 tahun 1996 tentang *Edaran Pelaksanaan Kegiatan Prona, Proda dan Prona Swadaya*. Berdasarkan hal di atas maka di Kecamatan Cepogo Kabupaten Boyolali Provinsi Jawa Tengah dilaksanakan kegiatan pensertipikatan tanah melalui Prona pada tahun 2002. Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah : 1) Untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam pelaksanaan Prona di Kecamatan Cepogo. 2) Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala-kendala pada pelaksanaan Prona di Kecamatan Cepogo.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode Deskriptif. Populasi dari penelitian ini adalah pelaksana dan peserta pensertipikatan tanah melalui Prona di Kecamatan Cepogo pada tahun 2002. Cara pengambilan sampel responden dengan menggunakan teknik *proportional random sampling* untuk masyarakat peserta PRONA. Data yang terkumpul disusun dalam bentuk tabel frekuensi dan kemudian dianalisa secara deskriptif berdasarkan persentase yang diperoleh.

Pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui Prona pada dasarnya merupakan upaya pemerintah dalam hal ini adalah Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan peningkatan kepemilikan sertifikat yang digunakan sebagai alat bukti hak yang terkuat. Dalam pelaksanaannya memang masih mengalami kendala yaitu mengenai kendala dari dalam yaitu jumlah tenaga pelaksana tidak sebanding dengan jumlah bidang yang harus diselesaikan mengingat waktu yang tersedia hanya 8 bulan. Sedangkan kendala dari luar adalah kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai pertanahan yang partisipasi masyarakat dalam mengikuti kegiatan PRONA kurang begitu aktif. Namun dengan berbagai macam cara, kendala-kendala tersebut dapat diatasi antara lain : efisiensi tenaga pelaksana yang ada, dan peningkatan intensitas dalam pemberian penyuluhan kepada masyarakat.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO .....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
INTISARI.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR LAMPIRAN .....	xi
<b>BAB I    PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	5
C. Pembatasan Penelitian .....	6
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	6
1. Tujuan Penelitian .....	6
2. Kegunaan Penelitian .....	7
<b>BAB II    TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan Pustaka .....	8
B. Kerangka Pemikiran .....	16
C. Anggapan Dasar .....	19
D. Batasan Pengertian .....	20
<b>BAB III    METODE PENELITIAN</b>	
A. Metode Yang digunakan .....	21
B. Variabel Penelitian .....	21
C. Lokasi Penelitian.....	22

E. Jenis dan Sumber Data, Teknik Pengumpulan Data .....	23
1. Jenis dan Sumber Data .....	23
2. Teknik Pengumpulan Data .....	24
F. Teknik Analisa Data .....	25
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN</b>	
A. Gambaran Umum Kecamatan Cepogo .....	28
B. Gambaran Umum Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali .....	32
<b>BAB V HASIL PENELITIAN DAN ANALISA DATA</b>	
A. Hasil Penelitian .....	35
B. Analisa Data .....	40
<b>BAB VI PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	49
B. Saran .....	50
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	
<b>RIWAYAT HIDUP</b>	

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang susunan perekonomian dan corak kehidupan rakyatnya masih bersifat agraris, fungsi tanah sebagai faktor produksi utama memegang peranan penting dalam rangka memperbaiki dan meningkatkan perekonomian rakyat. Dengan semakin pesatnya jumlah pertumbuhan penduduk diiringi oleh perkembangan ekonomi, sosial budaya, dan teknologi menyebabkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat. Mengingat ketersediaan tanah terbatas dan relatif tetap, sedangkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat, yang berakibat pada semakin kompleksnya masalah bidang pertanahan, khususnya yang menyangkut sengketa penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, maka pemerintah mempunyai kewajiban mengadakan Pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dengan tujuan memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Hal ini sesuai dengan apa yang telah diamanatkan dalam pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Sebagai tindak lanjut dari tujuan dan pokok kegiatan yang tersirat dalam pasal 19 UUPA, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 yang kemudian disempurnakan menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dan ditindak lanjuti pula dengan diterbitkannya Peraturan Menteri

ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yang merupakan dasar bagi pelaksanaan kegiatan Pendaftaran Tanah di Indonesia. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dijelaskan bahwa cara atau sistem Pendaftaran Tanah harus memenuhi asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka serta dapat dipahami rakyat sehingga rakyat dapat menjalankannya dengan mudah, lancar, cepat, murah serta dapat memberikan rasa aman bagi pemegang hak karena adanya kepastian hukum terhadap hak atas tanahnya. Dengan diselenggarakannya Pendaftaran Tanah, maka pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui status atau kedudukan hukum atas suatu bidang, letak, luas, dan batas-batasnya. Dalam bukunya tentang Pendaftaran Tanah di Indonesia, Parlindungan, AP (1996 : 6) mengemukakan Pendaftaran Tanah dalam arti luas selain memberi informasi mengenai suatu bidang tanah, baik penggunaannya, pemanfaatannya maupun informasi mengenai untuk apa tanah itu sebaiknya dipergunakan, demikian pula informasi mengenai kemampuan apa yang terkandung didalamnya dan demikian pula informasi mengenai bangunannya sendiri, harga bangunan dan tanahnya dan pajak yang ditetapkan untuk tanah/bangunannya.

Pelaksanaan sertifikasi secara perorangan masih sering mengalami hambatan, yang disebabkan antara lain masih banyak masyarakat awam yang berpendapat bahwa girik, petuk/leter C desa sudah sebagai tanda bukti hak milik atas tanah yang kuat serta adanya anggapan bahwa proses penyelesaian yang

untuk mensertipikatkan tanahnya masih relatif rendah. Keadaan yang demikian ini, dikemudian hari akan menjadi sumber yang dapat memperlambat terrealisasinya pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Untuk itu pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan kebijakan di bidang pertanahan terus membina dan mengembangkan kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pengelolaan administrasi pertanahan, termasuk didalamnya meliputi pendaftaran tanah secara konsepsional dan terpadu serta melaksanakannya dalam program-program operasional pertanahan.

Salah satu usaha untuk mempercepat pelaksanaan pendaftaran bidang-bidang tanah yang ada maupun sebagai usaha dalam percepatan produktivitas sertipikat, adalah dengan melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah secara massal melalui PRONA yang didasarkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 630.1-1916 tanggal 3 Juli 1996 tentang Pelaksanaan Kegiatan PRONA, PRODA, PRONA Swadaya. Dari ketiga kegiatan tersebut terdapat beberapa perbedaan diantaranya adalah mengenai lokasi. Dalam PRONA dan PRODA, penunjukan lokasi merupakan wewenang dari pemerintah, sedangkan dalam PRONA Swadaya lokasi ditentukan oleh para pemohon itu sendiri.

PRONA dilaksanakan dengan sasaran masyarakat golongan ekonomi lemah yang penentuan lokasinya berdasarkan prioritas sebagai berikut

- a. Didaerah yang penguasaan/pemilikan tanahnya terkena ketentuan Landreform, baik yang ditujukan pada tanah-tanah yang masih menjadi hak bekas pemilik lama maupun yang telah didistribusikan kepada penggarap.
- b. Daerah penerima transmigran pra Pelita atau daerah resettlement.
- c. Daerah yang tanahnya mempunyai potensi produksi bahan pokok yang cukup untuk dikembangkan.
- d. Daerah yang berpenduduk padat dan mempunyai potensi yang cukup untuk dikembangkan.
- e. Daerah-daerah yang tanahnya banyak sengketa yang sifatnya strategis dan dapat diselesaikan secara tuntas.

Agar dalam pelaksanaannya dapat lancar, Sudjito (1987:37) mengemukakan bahwa dalam penentuan lokasi harus pula diperhatikan kriteria-kriteria sebagai berikut :

1. Bagi daerah yang bersangkutan, secara potensial ada manfaat dari sertipikat hak atas tanah itu baik dalam hubungannya dengan ketertiban hukum, administrasi maupun ekonomi.
2. Daerah-daerah tersebut sudah cukup ada sarana kerja.
3. Aksesibilitas memungkinkan, misalnya jalan ke lokasi lancar.

Berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Jawa Tengah Nomor : SK.300/15/33/2002 tentang penunjukan

Lokasi Kecamatan Basir, Daerah Prana Pertanian Kabupaten/Kota, So. Jawa



sebagai Lokasi PRONA pada tahun anggaran 2002 dan dibiayai oleh Pemerintah melalui Anggaran Pendapatan Belanja Nasional (APBN) yang terbagi dalam 3 (tiga) desa yaitu Desa Mliwis, Desa Kembang Kuning, dan Desa Bakulan.

Kecamatan Cepogo merupakan bagian dari Kabupaten Boyolali yang terletak di lereng Gunung Merapi dan Gunung Merbabu, dimana sebagian besar penggunaan tanahnya adalah tegalan. Mata pencaharian penduduknya sebagian besar adalah sebagai petani dan mempunyai tingkat pendidikan yang kurang, serta tingkat ekonomi yang rendah. Dengan melihat kondisi fisik wilayah dan kondisi sosial masyarakat tersebut maka diperkirakan bahwa dalam pelaksanaan PRONA tersebut kemungkinan besar mengalami beberapa kendala.

Dari uraian diatas penyusun tertarik untuk meneliti pelaksanaan pensertipikatan tanah secara massal yaitu PRONA yang telah dilaksanakan pada tahun anggaran 2002 dengan judul : **“BERBAGAI KENDALA PELAKSANAAN PRONA DI KECAMATAN CEPOGO KABUPATEN BOYOLALI PROVINSI JAWA TENGAH “**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang dan judul penelitian, maka terdapat kemungkinan adanya kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PRONA tersebut yang diperlukan upaya pemecahannya, sehingga dapat

dilakukan pertemuan penelitian sebagai berikut :

1. Kendala – kendala apa yang dihadapi dalam pelaksanaan PRONA Kecamatan Cepogo Kabupaten Boyolali ?
2. Upaya apa yang di dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala dalam pelaksanaan PRONA di Kecamatan Cepogo Kabupaten Boyolali ?

### **C. Pembatasan Penelitian**

Agar penelitian ini dapat lebih terarah dan agar tidak keluar dari ruang lingkup penelitian serta mengingat terbatasnya kemampuan, waktu dan dana, maka penyusun memberikan batasan ruang lingkup penelitian sebagai berikut :

Pelaksanaan PRONA yang penyusun maksudkan dalam penelitian ini yaitu mengenai pelaksanaan PRONA di Kecamatan Cepogo Kabupaten Boyolali pada tahun anggaran 2002 yang terbagi dalam 3 (tiga) desa yaitu Desa Mliwis, Desa Kembang Kuning, dan Desa Bakulan, dan khususnya pada kendala yang dihadapi selama pelaksanaan PRONA yaitu kendala yang berasal dari pelaksana dan yang berasal dari masyarakat peserta PRONA, serta upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala tersebut.

### **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### *1. Tujuan penelitian*

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian yang dilakukan adalah :

1. Untuk mengetahui kendala – kendala yang ada dalam pelaksanaan PRONA di

2. Untuk mengetahui upaya – upaya yang dilakukan dalam mengatasi kendala – kendala dalam pelaksanaan PRONA di Kecamatan Cepogo.

### *2. Kegunaan Penelitian*

Kegunaan Penelitian ini adalah :

1. Sebagai bahan masukan yang diharapkan dapat membantu dalam melakukan pembenahan secara konkrit bagi pelaksanaan PRONA untuk masa yang akan datang.
2. Untuk memberikan bahan masukan mengenai pelaksanaan PRONA di Kecamatan Cepogo Kabupaten Boyolali bagi pihak-pihak yang akan mengadakan penelitian lebih lanjut.

## **BAB VI**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian serta pembahasan pada bab-bab terdahulu, maka dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut :

1. Terdapat 2 kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan kegiatan PRONA di Kecamatan Cepogo Kabupaten Boyolali Tahun Anggaran 2002 sebagai berikut :
  - a. Kendala dari dalam (pelaksana) yaitu jumlah tenaga pelaksana dalam PRONA yang kurang mencukupi dibanding dengan jumlah bidang tanah yang harus diselesaikan dan waktu efektif yang tersedia.
  - b. Kendala dari luar (masyarakat peserta PRONA) yaitu rendahnya pengetahuan masyarakat peserta PRONA mengenai pertanahan khususnya mengenai PRONA dan sertifikat, yang bagaimanapun juga dapat mempengaruhi partisipasi aktif masyarakat dalam memperlancar pelaksanaan PRONA.
2. Upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala yang ada, yaitu :
  - a. Untuk mengatasi kendala dari dalam dilakukan upaya sebagai berikut:
    - Pembagian kerja secara jelas dan merata terhadap masing-masing tenaga pelaksana, sehingga terjadi efisiensi tenaga.

- Tenaga non teknis yang ada diperbantukan pelaksanaan pekerjaan teknis.
- Membagi tenaga pelaksana yang ada menjadi beberapa kelompok dengan wilayah kerja masing-masing desa, sesuai dengan jumlah bidang di desa tersebut, yaitu :
  - a. Desa Mliwis, sebanyak 450 bidang ditangani oleh 5 orang tenaga tenaga teknis dan 3 orang tenaga non teknis.
  - b. Desa Kembangkuning, sebanyak 100 bidang ditangani oleh 2 orang tenaga tenaga teknis dan 2 orang tenaga non teknis.
  - c. Desa Bakulan, sebanyak 400 bidang ditangani oleh 4 orang tenaga tenaga teknis dan 3 orang tenaga non teknis.
- b. Untuk mengatasi kendala dari luar dilaksanakan upaya oleh Panitia PRONA sebagai berikut :
  - Memberikan pembinaan terhadap aparat Kecamatan dan aparat Desa setempat.
  - Untuk mempermudah pelaksanaan penyuluhan, dilakukan koordinasi dengan aparat Kecamatan dan aparat Desa setempat.
  - Penambahan intensitas pemberian penyuluhan, mengingat rendahnya tingkat pengetahuan masyarakat.

## B. Saran

Dipengaruhi dengan semakin meningkatnya pembangunan, maka kebutuhan akan tanah juga akan meningkat, yang berarti pula meningkatnya permohonan sertifikasi hak atas tanah sebagai tanda bukti pemilikan hak atas tanah. Untuk menangani hal tersebut salah satu diantaranya adalah dengan pelaksanaan PRONA. Berkaitan dengan hal tersebut, penyusun menyarankan hal-hal sebagai berikut :

1. Jumlah tenaga yang ditunjuk sebagai pelaksana PRONA disesuaikan dengan jumlah bidang yang harus diselesaikan, agar beban pekerjaan yang harus diselesaikan tidak begitu berat, mengingat tugas rutin di kantor harus dapat diselesaikan juga.
2. Peningkatan pelayanan pertanahan kepada masyarakat sehingga partisipasi masyarakat dalam perwujudan catur tertib pertanahan sebagai salah satu tujuan pelaksanaan PRONA juga akan meningkat.
3. Penyuluhan dengan materi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pertanahan tetap dilakukan dengan intensitas yang lebih sering. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman masyarakat mengenai pertanahan.

## DAFTAR PUSTAKA

Arikunto, Suharsimi, 1998, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta, Rineka Cipta.

Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat, 1996, *Himpunan Pidato Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional*, Badan Pertanahan Nasional.

Harsono, Boedi, 2000, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.

-----, 2002, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.

Nawawi, Hadari, 1991, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press.

Perangin, Effendi, 1990, *Praktek Pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah* Jakarta, CV Rajawali.

Sudjito, 1987, *PRONA Pensertipikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Bersifat Strategis*, Yogyakarta, Liberty.

Triono, Bambang, *Kumpulan Makalah (Kertas Kerja)*.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan-Peraturan Pokok Agraria*

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah*

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.  
630.1-1916 tanggal 3 Juli 1996 tentang *Pelaksanaan Kegiatan Prona,  
Proda, dan Prona Swadaya.*