

**EVALUASI PELAKSANAAN PRONA DI DESA SUMBERAGUNG  
KECAMATAN PLUMPANG KABUPATEN TUBAN  
PROVINSI JAWA TIMUR**

**SKRIPSI**

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat untuk memperoleh  
Sebutan Sarjana Sains Terapan



oleh :

**EKO WIDIYANTO  
NIM. 2091674/M**

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL  
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL  
YOGYAKARTA**

## INTISARI

Sebagaimana yang telah diatur di dalam pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 bahwa pemerintah diinstruksikan agar di seluruh wilayah Republik Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Sebagai upaya untuk meningkatkan pelayanan di bidang pertanahan untuk tercapainya tertib administrasi dan tertib hukum pertanahan dengan peningkatan pelaksanaan pendaftaran tanah, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban menyelenggarakan pensertipikatan tanah melalui PRONA (APBN) di Desa Sumberagung Kecamatan Plumpang. Namun dalam pelaksanaannya masih dijumpai ketidaksesuaian antara pelaksanaan dengan peraturan yang berlaku ataupun kendala-kendala yang menghambat pelaksanaannya.

Tujuan dari penelitian ini adalah ingin mengetahui kesesuaian proses pelaksanaan prosedur pensertipikatan tanah melalui PRONA (APBN) di Desa Sumberagung Kecamatan Plumpang prosedur kegiatan tersebut menurut dengan PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 dan kendala-kendala yang dihadapi serta upaya penyelesaian terhadap kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PRONA tersebut.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif. Analisa data dilakukan secara deskriptif. Desa Sumberagung digunakan sebagai lokasi obyek PRONA dimaksud dengan produksi sertipikat sebanyak 350 buah. Sebanyak 350 penerima sertipikat tersebut selanjutnya digunakan populasi dalam penelitian ini. Dari jumlah populasi 350 diambil sampel sebesar 15 % dengan menggunakan teknik random sampling, sehingga sampelnya menjadi 53 orang.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui PRONA (APBN) yang dilaksanakan di Desa Sumberagung sebagian besar telah sesuai dengan PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997, sedangkan ketidaksesuaian terdapat pada penetapan lokasi, susunan satgas, dan biaya, (2) kendala yang dihadapi meliputi: (a) kendala teknis yaitu dalam hal pengukuran, (b) kendala non teknis yaitu dalam hal pengisian berkas dan persyaratan administrasi yang kurang lengkap. Upaya-upaya penyelesaian telah dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan dibantu pihak Desa Sumberagung untuk menanggulangi kendala yang ada.

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
INTI SARI .....	v
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR LAMPIRAN.....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Penelitian.....	1
B. Perumusan Masalah .....	5
C. Pembatasan Masalah .....	5
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	5
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN</b>	
A. Tinjauan Pustaka .....	7
B. Kerangka Pemikiran .....	17
C. Anggapan Dasar .....	20
D. Definisi Operasional .....	20
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Metode yang Digunakan .....	23
B. Lokasi Penelitian .....	23
C. Populasi .....	24
D. Sampel .....	24
E. Jenis Data dan Sumber Data .....	26
F. Teknik Pengumpulan Data .....	29
G. Teknik Analisis Data .....	29

## BAB IV GAMBARAN UMUM DAERAH PENELITIAN

A. Letak dan Batas Wilayah.....	32
B. Penggunaan Tanah.....	33
C. Status Tanah.....	35
D. Keadaan Sosial Ekonomi.....	35
1. Penduduk.....	35
2. Tingkat pendidikan.....	36
3. Mata Pencaharian.....	37
4. Pendapatan Penduduk.....	38

## BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kesesuaian antara Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Melalui PRONA di Desa Sumberagung Tahun 2003 dengan PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997.....	40
1. Persiapan.....	43
2. Penyuluhan.....	49
3. Pengumpulan dan Penelitian Data Yuridis.....	52
4. Pengukuran dan Pemetaan Bidang Tanah.....	53
5. Rapat Satgas PRONA.....	57
6. Pengumuman.....	58
7. Pembukuan Hak dan Penerbitan Sertipikat.....	59
8. Penyerahan Sertipikat.....	60
B. Kendala-kendala dalam Pelaksanaan PRONA di Desa Sumberagung dan Upaya Penyelesaiannya.....	67
C. Pembahasan Umum.....	70

## BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan.....	72
B. Saran.....	74

DAFTAR PUSTAKA.....	75
---------------------	----

## LAMPIRAN

## RIWAYAT HIDUP PENULIS

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan modal utama untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur dengan jalan menyelenggarakan pembangunan nasional. Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) bertugas mengelola administrasi pertanahan di Indonesia. Pengelolaan ini dalam rangka menjamin kepastian hukum terhadap bidang-bidang tanah yang dimiliki masyarakat, maka diselenggarakan pendaftaran tanah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) pada Pasal 19 ayat (1) dinyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah .

Untuk penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA (Pasal 19), maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang diikuti dengan peraturan pelaksanaannya

berupa Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah selama ini masih banyak mengalami kendala seperti keterbatasan biaya, sarana dan prasarana serta tenaga. Sebagian besar tanah-tanah yang didaftarkan penguasaannya belum didukung oleh alat pembuktian yang memenuhi syarat serta ketentuan hukumnya belum sepenuhnya dapat dijadikan dasar untuk mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah yang efektif dan efisien. Kendala lainnya yaitu kurangnya kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan atau mensertipikatkan tanahnya karena kebanyakan masyarakat menganggap dengan memegang letter C, petuk, girik sudah merupakan tanda bukti hak/pemilikan yang kuat.

Keadaan yang demikian dikemudian hari akan menjadi sumber yang dapat menimbulkan berbagai masalah pertanahan dan akhirnya akan memperlambat terealisasinya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Sebagai upaya untuk mempercepat pelayanan bidang pertanahan, khususnya dalam mempercepat dan meningkatkan pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis, maka pemerintah dituntut lebih aktif dan tidak hanya bersifat menunggu. Oleh karena itu sebagai upaya tindak lanjut maka pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria, yaitu suatu pola pelayanan

pemberian sertipikat hak atas tanah melalui mekanisme prosedur kerja/tata cara kerja yang sederhana, cepat dan murah namun tetap menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Kemudian untuk lebih meningkatkan pelaksanaan PRONA maka dikeluarkan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 630.1-1916 tanggal 3 Juli 1996 tentang Pelaksanaan Kegiatan PRONA, PRODA, dan PRONA Swadaya.

PRONA yang dilaksanakan selama ini menunjukkan bahwa masih banyak bidang-bidang tanah yang belum bersertipikat dan hal ini dimaksudkan untuk membantu masyarakat yang kurang mampu dari segi biaya/ekonomi serta letak tanah miliknya dan tempat tinggal jauh dari Kantor Pertanahan. Untuk itu maka Pemerintah melalui Badan Pertanahan Nasional dapat membantu mereka untuk dapat disertipikatkan tanahnya melalui PRONA. Sebagai pelaksanaannya BPN melalui Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban berdasarkan Surat Edaran tersebut telah melaksanakan pensertipikatan tanah secara massal melalui PRONA.

Pelaksanaan pensertipikatan tanah secara massal diharapkan sesuai dengan semangat yang terkandung dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 dan PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 bahwa pensertipikatan tanah di seluruh wilayah Indonesia dilaksanakan dengan cepat, murah, dan sederhana.

Wujud nyata dari program pensertipikatan tanah secara massal tersebut, oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban telah

melaksanakan pensertipikatan tanah secara massal melalui PRONA di wilayah Kabupaten Tuban, akan tetapi menurut informasi yang didapat dari masyarakat pelaksanaannya tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, baik mengenai prosedur, waktu, maupun biaya, sehingga sering menimbulkan kendala-kendala yang dapat menghambat pelaksanaan PRONA itu sendiri.

Sebagai lokasi penelitian adalah di Desa Sumberagung. Desa Sumberagung dijadikan lokasi pelaksanaan PRONA karena desa tersebut termasuk desa program terpadu gerakan pengentasan kemiskinan (Gerdu Taskin) dan antusias serta responsifitas aparat desa dan masyarakat yang tinggi, walaupun rata-rata pendidikan dan pendapatan masyarakat relatif rendah dengan profesi rata-rata buruh tani dan petani.

Pelaksanaan PRONA di Desa Sumberagung Kecamatan Plumpang Kabupaten Tuban dalam realisasinya telah mencapai target yang ditetapkan, namun dalam pelaksanaan di lapangan tidak lepas dari berbagai kendala dan hambatan yang harus diselesaikan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian, dengan judul: **“EVALUASI PELAKSANAAN PRONA DI DESA SUMBERAGUNG KECAMATAN PLUMPANG KABUPATEN TUBAN PROVINSI JAWA TIMUR”**.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kesesuaian antara prosedur pelaksanaan PRONA di Desa Sumberagung Kecamatan Plumpang Kabupaten Tuban Provinsi Jawa Timur dengan prosedur kegiatan tersebut menurut PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997?
2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi dalam pelaksanaan PRONA dan bagaimana upaya penyelesaiannya?

## **C. Pembatasan Masalah**

Agar penelitian ini dapat terarah dan tidak keluar dari lingkup penelitian, maka penulis memberikan batasan penelitian sebagai berikut :

Penelitian ini hanya difokuskan pada pelaksanaan PRONA yang dilaksanakan Tahun Anggaran 2003 yang dibiayai dana APBN.

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

### 1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui kesesuaian prosedur dalam pelaksanaan PRONA di Desa Sumberagung Kecamatan Plumpang Kabupaten Tuban dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- b. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan PRONA dan upaya penyelesaiannya.

## 2. Kegunaan Penelitian

- a. Untuk memberikan masukan dan evaluasi yang diharapkan dapat dipergunakan untuk lebih meningkatkan keberhasilan pelaksanaan PRONA di waktu yang akan datang.
- b. Untuk memberikan masukan kepada Kantor Pertanahan dalam hal memberikan pelayanan kepada masyarakat.

## **BAB VI**

### **P E N U T U P**

#### **A. Kesimpulan**

Dari uraian yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya, maka penulis dapat mengambil beberapa kesimpulan mengenai pelaksanaan PRONA di Desa Sumberagung tahun 2003, yaitu:

1. Prosedur pensertipikatan tanah melalui PRONA di Desa Sumberagung Kecamatan Plumpang tahun 2002 belum sepenuhnya sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, yaitu pada tahapan pemilihan dan penetapan lokasi dan susunan Satgas PRONA.
2. Pelaksanaan pensertipikatan tanah melalui PRONA di Desa Sumberagung tahun 2003 masih mengalami kendala-kendala, baik secara teknis maupun secara administratif, yaitu :
  - a. Dalam proses penetapan batas terdapat beberapa pemilik tanah yang tidak berada di lokasi salah satunya karena berdomisili di luar Desa Sumberagung.
  - b. Pada waktu dilaksanakan pengukuran bidang tanah, masih banyak patok (tugu tanda batas) yang belum terpasang

sehingga menyulitkan Satgas dalam melaksanakan pengukuran.

- c. Pengisian berkas yang kurang lengkap
  - d. Persyaratan administrasi yang kurang lengkap.
3. Upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi kendala-kendala tersebut yaitu:
- a. Memberitahukan kepada pemilik tanah yang tidak berada dilokasi pada saat penetapan batas dengan cara memberikan surat pemberitahuan untuk dapat menghadiri proses penetapan batas pada waktu yang ditetapkan.
  - b. Pamong Desa dan pemilik tanah beserta tetangga yang berbatasan melakukan pemasangan patok bersama-sama agar batas-batas bidang tanah benar-benar jelas dan tidak terjadi sengketa.
  - c. Pengisian berkas yang kurang lengkap dikembalikan ke Kantor Desa supaya Satgas Yuridis bersama Kepala Desa atau Pamong Desa bisa memberitahukan kepada pemilik tanah yang bersangkutan. Kalaupun pemilik tanah yang pengisiannya kurang lengkap belum paham maka Pamong Desa membantu dalam pengisian berkas tersebut.
  - d. Upaya penyelesaian terhadap kendala yang berhubungan dengan persyaratan administrasi berupa ketiadaan KTP oleh aparat desa diinventarisasi yang tidak memiliki KTP untuk

dibuatkan KTP Sementara guna memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan oleh Kantor Pertanahan dengan syarat setelah berakhir kegiatan PRONA (penyerahan sertipikat), maka para peserta yang menggunakan KTP Sementara agar segera mengurus KTP sebenarnya. Untuk KSK yang belum ada dibuatkan KSK-nya.

## **B. Saran**

1. Mengingat PRONA adalah untuk golongan ekonomi lemah yang biayanya dari APBN, diharapkan proyek tersebut perlu terus diadakan, apalagi proyek tersebut sangat bermanfaat bagi masyarakat secara keseluruhan, khususnya dalam memiliki sertipikat hak atas tanah dengan biaya murah, prosesnya cepat dan mudah. Dengan demikian administrasi pertanahan yang baik di masa yang akan datang akan dapat terwujud.
2. Semua kendala yang timbul sebaiknya digunakan sebagai pelajaran dan pengalaman agar dalam pelaksanaan PRONA maupun proyek-proyek sejenis, dapat dilaksanakan dengan lebih baik.
3. Upaya-upaya yang dilakukan terhadap kendala-kendala yang ada dalam pelaksanaan PRONA di Desa Sumberagung tahun 2003 hendaknya lebih ditingkatkan lagi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi, (1998), Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktek, PT. Rineka Cipta , Jakarta
- Abdi Prasajo, Daniel, (2003), Studi Pelaksanaan PRONA di Desa Jetis Kecamatan Kaliwungu Kabupaten Semarang Provinsi Jawa Tengah, Skripsi Program Diploma IV, Jurusan Manajemen Pertanahan, STPN, (tidak publikasikan), Yogyakarta.
- Harsono, Boedi, (1999), Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta.
- ....., (2000), Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Djambatan, Jakarta.
- Harsono, Soni, (1997), Himpunan Pidato Menteri Negara Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional, Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat, Badan Pertanahan Nasional.
- Mudjiono, (1997), Politik dan Hukum Agraria, Liberty, Yogyakarta.
- Mulyono, A.B., (2000), Pelaksanaan PRONA di Kota Jambi, Provinsi Jambi, Skripsi Program Diploma IV, Jurusan Manajemen Pertanahan, STPN, (tidak publikasikan), Yogyakarta.
- Nawawi, Hadari, (1983), Metode Penelitian Bidang Sosial, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Parlindungan, A.P., (1999 ), Pendaftaran Tanah di Indonesia, C.V. Mandar Maju, Bandung
- Perangin, Effendi, (1991), Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum, CV Rajawali, Jakarta.
- Prakoso, Djoko dan Budiman Adi Purwanto, (1985), Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, (2003), Pedoman Penulisan Proposal Penelitian dan Skripsi pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi, (1995), Metodologi Penelitian dan Survei, LP3ES, Jakarta.

Sudjito, (1987), PRONA Pensertipikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis, Liberty, Yogyakarta.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 630.1-1916 tanggal 3 Juli 1996 tentang Pelaksanaan Kegiatan PRONA, PRODA, dan PRONA Swadaya.