

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional tidak terlepas dari peran utama dan keterlibatan pemerintah daerah dan masyarakat lokal, oleh karenanya untuk mengembalikan peran tersebut harus diperlukan upaya pemberdayaan (*empowering*) pemerintah daerah dan masyarakat lokal melalui pengembangan kapasitas (*capacity building*), baik bagi pemerintah di daerah maupun masyarakat lokal. Pembangunan yang dilaksanakan oleh negara Indonesia saat ini dihadapkan pada masalah penyediaan tanah. Tanah dibutuhkan oleh banyak orang sedangkan jumlahnya tidak bertambah atau tetap, sehingga tanah yang tersedia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan yang terus meningkat terutama kebutuhan akan tanah untuk membangun perumahan sebagai tempat tinggal, untuk pertanian, serta untuk membangun berbagai fasilitas umum dalam rangka memenuhi tuntutan terhadap kemajuan di berbagai bidang kehidupan.

Tanah mempunyai arti penting bagi kehidupan, hal ini dikarenakan bahwa negara Indonesia merupakan negara agraris, sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat Indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan soal tanah. Bahkan sebagian umum masyarakat menganggap tanah sebagai sesuatu yang sangat berharga karena didalamnya terdapat simbol status sosial yang dimilikinya. Status kepemilikan atas tanah merupakan tindakan mutlak yang harus ada, karena kepemilikan atas hak tanah tercermin dalam

pengusahaan tanah tersebut, untuk mengatasi hal tersebut negara mengatur mengenai penertiban status dan penggunaan hak-hak atas tanah

Secara yuridis Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 33 ayat (3), menyebutkan bahwa “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar- besarnya kemakmuran rakyat”. Mengingat arti pentingnya tanah terhadap kebutuhan masyarakat diperlukan suatu pengaturan yang lengkap meliputi penggunaan, kepemilikan, penggunaan dan ikatan hukum yang berkaitan dengan tanah tersebut. Hal ini dilakukan agar terhindar dari sengketa atas lahan yang baik dari pemilik ataupun perbuatan hukum yang memilikinya seperti kegiatan jual beli ataupun pindah kepemilikan atas hak tanah tersebut.

Negara Indonesia yang bercirikan agraris, jelas kolonialisme sangatlah tidak berpihak pada rakyat. Isu revolusi agraria menjadi perbincangan banyak khalayak untuk mencapai hal tersebut dengan melakukan perombakan (penyusunan kembali) susunan kepemilikan, penguasaan dan penggunaan sumber agraria yang lebih merata. Inilah yang sering disebut dengan *landreform* atau dalam bahasa Spanyol *Reforma Agraria (RA)*.

Pembentukan UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) yang diterbitkan pemerintah yang memiliki kebijakan hukum yang mengatur di bidang pertanian sebagai ketentuan yuridis bukanlah perihal yang mudah. Mengingat pada tahun 1960 kekuasaan orde baru berkuasa, dan dalam masa ini jelas masih terasa aroma kolonialisme dari Belanda yang masih sedikit banyak mencampuri pemerintahan ketika itu. Terbentuknya UUPA sangat ditunggu oleh rakyat, ketidakberpihakan

pemerintah akan kepemilikan tanah yang dikuasai oleh masyarakat adalah bukti bahwa kolonialisme dan unsur politik berasa di belakangnya. Awal reformasi telah ada upaya melakukan RA dengan merumuskan Undang Undang Agraria Kolonial tahun 1870 dan pada awal kemerdekaan mengalami pembentukan panitia sering berganti karena bergesernya kabinet-kabinet yang pada akhirnya semua mengalami proses yang begitu lama hingga akhirnya lahir Undang-Undang No 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pada tanggal 24 September 1960. Singkatnya Lahirnya UUPA bukanlah sembarangan melainkan melalui perdebatan yang panjang mengingat bahwa masalah agraria adalah masalah rumit akan tetapi mendasar. Meskipun dikenal dengan UUPA/1960 akan tetapi judul aslinya adalah Undang Undang No.5 Tahun 1960 yang isinya baru berupa prinsip-prinsip dasar oleh karena itu berbagai ketentuan didalamnya dijabarkan lebih lanjut dalam berbagai undang-undang khusus yang salah satunya adalah Undang Undang No.56 tahun 1960.

Negara berkewajiban secara hukum memberikan kepastian kepada masyarakat terhadap tanah yang mereka kuasai. Pemerintah melakukan upaya dengan mewajibkan setiap pemilik tanah untuk mendaftarkan tanah mereka. Dalam pasal 19 ayat 1 UU No 5 tahun 1960, menyebutkan bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah”.

Awal berlakunya UUPA segala bentuk peraturan tentang pertanahan termasuk peraturan pemerintah masih dikeluarkan oleh Presiden dan Menteri Muda Kehakiman. Hal ini didasari karena pada masa tersebut di Indonesia masih

dalam masa transisi. Pada tahun ketiga yaitu tahun 1963 dibentuklah sebuah departemen yang berada dalam satu naungan menteri pertanian dan agraria yaitu Departemen Pertanian dan Agraria yang difungsikan untuk mengurus segala hal yang berhubungan dengan tanah. Pelaksanaannya diatur dalam PP No. 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah yang kemudian diperbaharui dengan PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, sebagaimana tercantum pada pasal 1 PP No. 24 tahun 1997 sebagai berikut:

“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 surat tanda bukti hak dan kepemilikan atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Sebagai upaya tindak lanjut pemerintah berinisiatif melakukan pelayanan prima kepada masyarakat dengan menonjolkan efektif ekonomis untuk kepemilikan hak atas tanah. Atas dasar inilah pada tahun 1981 berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Agraria No. 189 Tahun 1981 tanggal 15 Agustus 1981, disusunlah Program Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). PRONA merupakan kebijakan nasional di bidang pertanahan dengan tujuan memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah guna menunjang pelaksanaan *landreform* dan menyelesaikan sengketa-sengketa secara tuntas dengan biaya murah dan secara masal, selain itu juga memberdayakan organisasi dan sumber daya manusia. Peran negara dalam melaksanakan proses penyelenggaraan tertib hukum pertanahan, dilaksanakan oleh organisasi pelaksana pemerintah negara dalam hal ini lembaga pemerintahan non departemen yaitu Badan Pertanahan Nasional, yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden

No.26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Pembentukan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dilatar belakangi oleh adanya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah.

Bidang Pertanahan telah pula dilaksanakan pemberian otonomi bagi Kabupaten/Kota dengan konsekuensi dari ketentuan Undang- Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian Kantor Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional) merupakan pelaksanaan Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan di daerah. Kantor Pertanahan antara lain bertugas melakukan proses pensertifikatan tanah secara massal sebagai perwujudan dari tertib administrasi di bidang pertanahan.

Sebagian besar tanah yang dimiliki masyarakat belum bersertifikat, pada umumnya tanah-tanah yang belum bersertifikat berada di desa-desa yang belum mengenal hukum pertanahan. Status tanahnya masih berupa *letter C* atau pethuk saja. BPN RI (Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia) memberikan data bahwa jumlah tanah terdaftar sampai dengan tahun 2011 sebanyak 37.665.606 bidang, terdiri atas Hak Milik: 33.016.235 bidang, Hak Guna Usaha: 6.727 bidang, Hak Guna Bangunan 3.858.749 bidang, Hak Pakai: 463.787 bidang, Hak Pengelolaan Lahan (HPL): 6.385 bidang, HM Sarusun: 229.643 bidang, dan Wakaf: 84.206 bidang, sedangkan jumlah tanah belum terdaftar sebanyak 73.481.284 bidang.

Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang sebagai salah satu Kantor Pertanahan di Propinsi Jawa Timur telah melaksanakan program PRONA

yang sudah direncanakan dengan dukungan dana dari pemerintah pusat melalui APBN dengan jumlah bidang tanahnya yang sudah ditentukan / terbatas sesuai DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran). Kabupaten Malang sampai dengan Desember 2011 tercatat 872.051 bidang tanah yang belum bersertifikat atau sekitar 76,20 % dari jumlah 1.144.991 bidang tanah dengan luas 473.414.877 meter persegi luas Kabupaten Malang. Banyaknya tanah yang belum bersertipikat BPN berupaya untuk meningkatkan status tanah dari surat keterangan desa berupa letter C, persil, girik dan lain sebagainya menjadi sertipikat tanah.

Terkait dengan isu tentang PRONA dimasyarakat, hal yang terjadi bahwa pemanfaatan sertipikat tanah untuk pemodalannya sangatlah kecil dilakukan bahkan jarang digunakan untuk agunan bank. Pemanfaatan sertipikat yang digunakan oleh masyarakat untuk akses modal sering tidak tepat, mereka memilih untuk bermitra dengan peminjaman tidak resmi sehingga sertipikat tanahlah yang menjadi jaminan. Peristiwa ini sangatlah disayangkan oleh pihak BPN. Partisipasi dari masyarakat dalam hal ini sangat diharapkan, dengan mengajukannya ke BPN maka akan dengan mudah didapat hak tanggungan yang akan mempermudah pinjaman ke bank resmi

Desa Sananrejo yang dalam penelitian ini dijadikan lokasi penelitian dengan potensi yang baik dalam bidang pertanian. Hal ini telah dibuktikan dengan adanya empat kelompok usaha tani yang berkembang, tentunya program pensertipikatan tanah yang dicanangkan oleh Badan Pertanahan Nasional ini dapat membantu masyarakat yang mayoritas penduduk menggeluti bidang pertanian dan pembibitan. Selain alasan diatas, isu tentang PRONA telah dilaksanakan tidak

terdengar kecurangan-kecurangan yang mengakibatkan terkendalanya program sertifikasi gratis ini. Hal ini menyimpulkan bahwa dalam menjalankan program tersebut perangkat desa beserta jajarannya telah menjalankan kegiatan ini dengan baik dan dampak yang ditimbulkan dimasyarakatpun juga dapat dirasakan dengan baik. Tingkat keberhasilan suatu program pemerintah dapat diukur dengan mengetahui dampak yang ditimbulkan dari suatu program, untuk itu pada penelitian ini penulis ingin menganalisa bagaimana implementasi program PRONA serta mengetahui dampak dampak yang ditimbulkan dengan adanya PRONA. Dengan adanya dampak tersebut maka nantinya akan diketahui keberhasilan proyek PRONA yang dilaksanakan oleh BPN. Mengingat implementasi program PRONA merupakan kegiatan Badan Pertanahan Nasional dengan koordinasi yang baik dengan Instansi lain baik Pemerintah Kabupaten Malang, Camat dan Kepala Desa setempat, pemohon atau masyarakat desa tempat dilaksanakannya program PRONA sebagai tindak lanjut maka peneliti tertarik untuk membuat skripsi dengan judul **“Implementasi Program Sertifikasi Tanah Massal Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA)”** (Studi di Desa Sananrejo Kecamatan Turen Kabupaten Malang)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang dikemukakan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Program Sertifikasi Tanah Massal Proyek Nasional Agraria (PRONA) di Desa Sananrejo Kecamatan Turen Kabupaten Malang?

2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat implementasi Program Sertifikasi Tanah Massal Proyek Nasional Agraria (PRONA) di Desa Sananrejo Kecamatan Turen Kabupaten Malang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan implementasi program Sertifikasi Tanah Massal Proyek Nasional Agraria di Desa Sananrejo Kecamatan Turen Kabupaten Malang.
2. Untuk menganalisis dan mendeskripsikan Implementasi Program Sertifikasi Tanah Massal Proyek Nasional Agraria (PRONA) di Desa Sananrejo Kecamatan Turen Kabupaten Malang.

D. Kontribusi Penelitian

Kontribusi yang terdapat di dalam penelitian ini adalah:

1. Kontribusi Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan info pembanding bagi penelitian-penelitian yang telah lalu.
 - b. Sebagai bahan referensi serta bahan masukan bagi penelitian yang akan dilakukan di masa yang akan datang dalam judul dan topik yang sama.
2. Kontribusi Praktis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang untuk memberikan kebijakan yang tepat sasaran kepada masyarakat.

b. Menambah wawasan bagi peneliti pada khususnya dan pada masyarakat pada umumnya mengenai PRONA dalam meningkatkan fungsinya kepada masyarakat.

E. Sistematika Penulisan

Skripsi dapat dengan mudah dipahami dan dimengerti, peneliti mengusahakan untuk menyusunnya secara sistematis. Uraian didalamnya terdiri dari beberapa bab, dan untuk itu peneliti telah menetapkan sistematikannya sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Merupakan pendahuluan yang terdiri dari empat sub bab yaitu latar belakang penelitian dan alasan pemilihan judul, perumusan permasalahan, tujuan penelitian, kontribusi penelitian.

BAB II : Kajian Pustaka

Dalam bab ini peneliti menguraikan secara umum tentang kajian pustaka atau tinjauan teori yang digunakan sebagai dasar argumentasi. Sumber-sumber bacaan, karya ilmiah, dokumen-dokumen, yang dipandang perlu sebagai dasar argumen dari para ahli untuk melengkapi kebenaran dari penelitian ini, yang dirangkum dan berisi jawaban sementara (hipotesis). Bab ini meninjau Kajian Umum Kebijakan Publik, Kajian Umum tentang implementasi Kebijakan, gambaran mengenai Program Proyek Nasional Agraria (PRONA), kajian umum tentang partisipasi masyarakat.

BAB III: Metode Penelitian

Dalam bab ini peneliti menguraikan tentang pendekatan yang digunakan dalam penelitian, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisa data yang dilakukan dalam penelitian.

BAB IV: Hasil Dan Pembahasan

Bab ini merupakan inti dari penulisan skripsi yang didalamnya menguraikan dan menganalisa implementasi Proyek Nasional Agraria (PRONA) Kabupaten Malang. Serta hasil penelitian juga mengangkat permasalahan tentang bagaimana program Proyek Nasional Agraria (PRONA) dan faktor faktor yang menjadi pendukung dan penghambat bejalannya program PRONA pada masyarakat.

BAB V: Penutup

Bab ini terdiri dari kesimpulan-kesimpulan pembahasan hasil penelitian serta saran saran dari penulis yang dapat dikemukakan sebagai pemikiran penulis sebagai alternatif.