

PELAKSANAAN PENGAWASAN PROGRAM NASIONAL AGRARIA DALAM RANGKA TERTIB ADMINISTRASI PERTANAHAN

Arwin Septiadi

Anshori Ilyas

Kahar Lahae

Email : arwinseptiadi@gmail.com

Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis; 1) Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria; 2) Pelaksanaan pengawasan Proyek Operasi Nasional Agraria. Penelitian ini adalah Tipe penelitian empiris. Data dikualifikasi sebagai data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara, dan data sekunder diperoleh melalui studi literature. Data yang dikumpulkan kemudian diolah dengan menggunakan pendekatan analisis kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: 1) Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria dilaksanakan dengan tahapan yaitu dimulai dari penetapan lokasi, penyuluhan, pengumpulan data/alat bukti/ alas hak, pengukuran bidang tanah, pemeriksaan tanah, pengumuman (dalam hal bekas tanah milik adat), penerbitan SK hak/Pengesahan data fisik dan data yuridis, penerbitan Sertipikat, dan penyerahan sertipikat 2) Pelaksanaan Pengawasan Proyek Operasi Nasional Agraria adalah dengan merujuk pada pola pengawasan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci : Pengawasan, Proyek Operasi Nasional Agraria, Pertanian.

Abstract

This study aims to analyze; 1) Implementation of the National Agrarian Operation Project; 2) Implementation of supervision of the National Agrarian Operation Project. This research is a type of empirical research. Data is qualified as primary and secondary data. Primary data was obtained through interviews, and secondary data was obtained through literature studies. The data collected is then processed using a qualitative analysis approach. The results of this study indicate that: 1) The implementation of the National Agrarian Operation Project is carried out in stages, starting from the determination of location, counseling, data collection/evidence/basis of rights, measurement of land, inspection of property, announcements (in the case of former customary land), issuance of rights decree / ratification of physical data and juridical data, issuance of certificates, and submission of the documents 2) Implementation of Supervision of National Agrarian Operation Projects is to refer to the supervision pattern regulated in Government

Regulation Number 60 of 2008 concerning Government Internal Control Systems (SPIP). The Internal Control System is an integral process for actions and activities carried out continuously by the leadership and all employees to provide adequate assurance for the achievement of organizational goals through effective and efficient operations, the reliability of financial reporting, safeguarding state assets, and compliance with legislation invitation.

Keywords : Supervision, Agrarian National Operations Project, Land.

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Dalam pendaftaran tanah untuk pertama kali terdapat dua metode yaitu Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan dan Pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan.

Dalam rangka pendaftaran tanah dan untuk membantu masyarakat yang

berhak atas tanah dalam memperoleh tanda bukti hak atas tanahnya yang terletak dalam satu wilayah administrasi Desa/Kelurahan atau sebutan lain atau bagian-bagiannya, perlu dilaksanakan Program Nasional Agraria.

Dasar hukum Proyek Operasi Nasional Agraria (selanjutnya disingkat Prona) saat ini Prona diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria, (selanjutnya disingkat Permen ATR/KBPN 4/2015). Prona adalah rangkaian kegiatan pensertipikatan tanah secara massal, pada suatu wilayah administrasi desajkelurahan atau sebutan lain atau bagian-bagiannya. Prona bertujuan 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.

Kegiatan Prona dilaksanakan dalam satu wilayah Desa Kelurahan secara sistematis. Dalam hal pelaksanaan secara sistematis tidak terpenuhi, kegiatan Prona dilaksanakan secara sporadik.¹ Proses pelaksanaan suatu program agar dapat berjalan efektif dapat dilihat dari implementasi kebijakan yang dijalankan oleh para implementator. Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.² Di berbagai daerah khususnya di daerah yang sedang berkembang, kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanah yang dikuasainya masih sangat

kurang, bahkan sebagian masyarakat tidak mengetahui bagaimana pentingnya pendaftaran tanah tersebut.³

Kebijakan agraria merupakan bagian dari otonomi daerah yaitu pendelegasian wewenang Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah daerah dalam hal pertanahan. otonomi daerah sebagai respon terhadap tuntutan perubahan atas pola kebijakan Negara yang sentralistis dan pemerintahan yang otoriter diharapkan akan memberdayakan daerah secara lebih optimal.⁴ Namun sejalan dengan hal tersebut, timbullah permasalahan mengenai bentuk lembaga, pembagian tugas, tata cara kerja serta pelayanan lain dalam bidang pertanahannya.⁵

Ada juga masyarakat yang mengetahui pentingnya pendaftaran tanah tetapi selain alasan biaya, mereka juga tidak mengerti prosedur pendaftaran tanah terhadap tanah yang dikuasainya itu, sehingga pada tataran

¹ Lihat Pasal 8 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria.

² <https://media.neliti.com/media/publications/74936-ID-implementasi-kebijakan-proyek-operasi-na.pdf> diakses pada tanggal 5 Juni 2018.

³ *Ibid*

⁴ Achmad Sodiki, 2013, *Politik Hukum Agraria*, Cet. I, Konpress, Jakarta, h. 13.

⁵ Elza Syarief, 2012, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta h. 8.

implementasi PRONA yang diselenggarakan menemui banyak kendala, salah satunya adanya beberapa oknum yang menyalahgunakan pelaksanaan Prona untuk mendapatkan keuntungan secara pribadi.

Padahal jika merujuk pada Pasal 12 Permen ATR/KBPN 4/2015 bahwa Pembiayaan Prona bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Kegiatan Prona pembiayaannya dibebankan kepada masing-masing Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Kantor Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Selain pembiayaan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Prona dapat juga dibiayai oleh Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten Kota dengan pendanaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Oleh karena itu seharusnya tidak ada lagi pembebanan biaya terhadap peserta/warga yang ikut dalam Prona.

Berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan Prona maka wajib diadakan pengawasan dalam pelaksanaan Prona yang sedang berjalan dan melakukan

evaluasi atas hasil Prona untuk periode yang sudah selesai. Dengan adanya pengawasan dan evaluasi dimaksudkan untuk mengurangi kesalahan-kesalahan prosedur dalam pelaksanaan kegiatan Prona itu sendiri dan kecurangan-kecurangan yang dapat merugikan masyarakat. Kegiatan Prona pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan secara terpadu dan ditunjukkan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah dan menyelesaikan secara tuntas terhadap sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.

B. Metode Penelitian

Tipe penelitian yang penulis gunakan adalah metode penelitian sosio legal, yaitu metode penelitian yang mendekati suatu permasalahan melalui penggabungan antara analisis normatif dengan pendekatan ilmu non-hukum dalam mengkaji kebijakan pelaksanaan Program Nasional Agraria dan pelaksanaan pengawasan Program Nasional Agraria.

Data primer, yaitu data empirik yang diperoleh secara langsung dari responden yang dipilih secara

purposive di lokasi penelitian dengan menggunakan teknik wawancara. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil studi dokumen tertulis yang ditemukan di lokasi penelitian dan memiliki relevansi dengan objek penelitian.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kebijakan Pelaksanaan Program Nasional Agraria

Seiring dengan cepatnya perkembangan pembangunan di Indonesia mengakibatkan meningkatnya tuntutan masyarakat akan berbagai pemenuhan kebutuhannya, terutama pemenuhan atas pelayanan birokrasi yang baik, cepat dan bebas dari politik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Keluhan masyarakat dapat menjadi salah satu indikator yang dapat digunakan untuk menilai baik dan buruknya pelayanan birokrasi yang menunjukkan belum memadainya suatu birokrasi dalam memberikan pelayanan. Keluhan masyarakat tersebut merupakan tantangan bagi birokrasi untuk lebih meningkatkan

kualitas pelayanannya demi memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) baik tingkat daerah maupun pusat perlu melakukan berbagai upaya guna meningkatkan pelayanan bidang pertanahan yang tentu saja harus lebih mengutamakan masyarakat golongan ekonomi bawah/lemah, sebab tidak dipungkiri bahwa keluhan akan pengurusan sertifikasi tanah tersebut banyak dicetuskan oleh masyarakat golongan ekonomi lemah.

Salah satu yang banyak dikeluhkan oleh masyarakat adalah mengenai penerbitan sertipikat tanah, dimana permasalahan utama yang sering terjadi di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah pelayanan yang berbelit-belit, susah, lama, serta menghabiskan biaya yang relatif banyak, sangat bertolak belakang dengan asas pelayanan yang sederhana, mudah, cepat dan murah. Disamping itu, sejumlah oknum yang mengambil keuntungan ditengah-tengah masyarakat yang terkadang tidak mengetahui dengan baik tentang bagaimana pengurusan penerbitan sertipikat tanah. Hal negatif inilah yang selalu terbayang dalam benak

masyarakat ketika akan mengurus penerbitan sertifikat tanah. Dampaknya adalah masyarakat menjadi acuh tak acuh dalam mengurus sertifikasi tanahnya sehingga tidak sedikit (terutama didaerah) yang tanahnya belum memiliki sertipikat. Masyarakat didaerah biasanya hanya mengenal *letter C* atau pethuk saja, padahal sertipikat tanah merupakan dokumen yang sangat penting, selain sebagai bukti sah (legalitas) kepemilikan seseorang atas sebuah bidang tanah, juga sangat bernilai ekonomis. Sebab tanah melalui dokumen sertipikat tanah dapat dijadikan jaminan (*collateral*) di perusahaan penyedia modal misalnya Bank atau lembaga pembiayaan lainnya untuk memperoleh modal tertentu sehingga melalui modal tersebut masyarakat dapat memulai atau menunjang usaha tertentu demi taraf hidup lebih baik.

Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia kemudian melakukan rangkaian kegiatan pensertipikatan tanah yang dilakukan secara masal yang rangkaian kegiatan tersebut sah berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun

2015 yaitu melalui Program Nasional Agraria atau yang lebih dikenal dengan Prona. Prona ini yang kemudian menjadi program nasional unggulan Badan Pertanahan Nasional, sebab melalui Prona pensertipikatan secara masal akan terlaksana, apalagi program nasional ini akan menyentuh lapisan masyarakat paling bawah yang pada umumnya memiliki tanah tetapi belum bersertipikat dan mampu masih untuk membayar kelengkapan beberapa dokumen untuk diserahkan ke Badan Pertanahan Nasional untuk diterbitkan sertipikat tanahnya.

Menurut penulis, sejak awal memang masyarakat golongan paling bawah inilah yang menjadi sasaran utama Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan Prona di desa atau kelurahan secara sistematis ini, sebab jika kita merujuk berdasarkan pada Pasal 12 PMNA/KBPN No. 4 Tahun 2015 menetapkan bahwa pembiayaan Prona bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kotamadya/Kabupaten melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Artinya seluruh lapisan masyarakat sampai

kepada masyarakat golongan ekonomi kebawah akan memiliki peluang yang sama untuk memiliki sertipikat tanah tanpa takut akan biaya banyak yang akan dikeluarkan nantinya dalam penerbitan sertipikat tanah, sehingga seluruh golongan masyarakat dapat memiliki alas hak atas tanah mereka. Jika merujuk pada konsepsi Prona yang keberpihakannya lebih mengarah ke masyarakat golongan ekonomi lemah yang biasanya tinggal di pedesaan/kelurahan ini, tujuan utamanya adalah untuk merangsang masyarakat golongan tersebut untuk mau dan bersedia sedikit mengabaikan rutinitas/ pekerjaan kesehariannya di pedesaan/ kelurahan demi mendaftarkan tanahnya di Badan Pertanahan Nasional. Padahal diketahui bahwa masyarakat tersebut, baik karena ketidaktahuannya terhadap hukum pertanahan atau karena merasa bahwa *letter C* dan pethuk merupakan bukti kuat atas kepemilikan tanah atau karena ketiadaan biaya untuk mengurus sertipikat tanah ataupun karena pelayanan yang berbelit-belit dan sarat akan praktek KKN, terkadang enggan untuk mengurus sertipikat tanahnya

yang *notabene* merupakan alas hak paling kuat atas tanah tersebut.

Menurut Abidin Kasi III Penatagunaan Tanah dan Pemanfaatan Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa⁶ menyatakan bahwa

kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Prona adalah partisipasi masyarakat masih kurang dalam hal melengkapi berkas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan Prona. Partisipasi masyarakat dapat menumbuhkan kesadaran hukum karena masyarakat dibiasakan untuk memiliki alat bukti yang otentik, bukan sekedar *letter C* atau pethuk, sehingga nantinya dapat tercipta stabilitas politik sebab Prona ini dapat meretas sengketa-sengketa pertanahan serta berujung pada pembangunan sektor ekonomi yang tangguh.

Membuat masyarakat untuk bersedia mendaftarkan tanahnya di Badan Pertanahan Nasional ini menjadi sangat penting, sebab pendaftaran tanah merupakan upaya dalam menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah

⁶ Wawancara kepada Abidin Kasi III Penatagunaan Tanah dan Pemanfaatan Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Gowa pada tanggal 1 Oktober 2018

pertanahan, yang nantinya akan memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertipikat tanah, sebagai instrumen untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrumen pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah. Artinya, sertipikat tanah yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional melalui tahap pendaftaran tanah oleh si pemilik tanah merupakan suatu instrumen penting untuk perlindungan pemilik tanah dan negara menjamin itu dalam berbagai aturan hukumnya.

Selain itu, menurut A. Asmasariyanti Kasubsi Penetapan Kantor Pertanahan Kabupaten Maros⁷, menyatakan bahwa

kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Prona adalah kesulitan dalam mencari pemilik terdahulunya, karena tanah tersebut diberikan secara turun temurun tanpa ada sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan. Banyak pemilik tidak berdomisili di lokasi tanah tersebut.

⁷ Wawancara kepada A. Asmasariyanti Kasubsi Penetapan Kantor Pertanahan Kabupaten Maros pada tanggal 3 Oktober 2018

Pada dasarnya, jika merujuk pada PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, kegiatan pendaftaran tanah secara garis besar meliputi dua hal⁸:

1. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang meliputi :

- a. Pengumpulan dan pengolahan data fisik
- b. Pembuktian hak dan pembukuannya
- c. Penerbitan sertipikat
- d. Penyajian data fisik dan data yuridis
- e. Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

2. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah yang meliputi :

- a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak
- b. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lain-nya.

Khusus terhadap Prona, tahapannya itu hanya sampai pada penyerahan sertipikat. Bukan berarti bahwa dalam hal pemeliharaan data pendaftaran tanah bukan lagi menjadi

⁸ Lihat Pasal 11-12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

tanggung jawab BPN melainkan tujuan utama dari program ini memang untuk menerbitkan sertipikat bagi pemilik tanah yang belum memiliki sertipikat. Pada akhirnya kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah tersebut tetap menjadi tanggung jawab BPN karena BPN juga tunduk terhadap PP. Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Selain itu, sejalan dengan PP. No. 24 Tahun 1997 objek Prona adalah tanah yang baru pertama kali dilakukan pendaftaran.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN No. 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria, pada Pasal 6 Ayat (1) menetapkan bahwa tahapan Prona yaitu dimulai dari penetapan lokasi, penyuluhan, pengumpulan data/alat bukti/alas hak, pengukuran bidang tanah, pemeriksaan tanah, pengumuman (dalam hal bekas tanah milik adat), penerbitan SK Hak/Pengesahan data fisik dan data yuridis, penerbitan Sertipikat, dan penyerahan sertipikat. Namun, sebelum masuk dalam tahapan pelaksanaan Prona tersebut, disusun terlebih dahulu DIPA (Daftar Isian

Penggunaan Anggaran) yang susunannya harus berdasar pada Peraturan Presiden mengenai rincian APBN yang berfungsi sebagai dasar pelaksanaan anggaran setelah mendapat pengesahan dari Menteri Keuangan.

Penjelasan lebih lanjut dijabarkan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah melalui Prona yaitu sebagai berikut :⁹

a. Kondisi Wilayah:

Lokasi Kegiatan Prona diarahkan pada wilayah-wilayah sebagai berikut:

- (1) Desa miskin/tertinggal;
- (2) Daerah pertanian subur atau berkembang;
- (3) Daerah penyangga kota, pinggiran kota atau daerah miskin kota;
- (4) Daerah pengembangan ekonomi rakyat;
- (5) Daerah lokasi bencana alam;
- (6) Daerah permukiman padat penduduk serta mempunyai

⁹http://site.bpn.go.id/o/Beranda/Layanan-Pertanahan/PELAYANAN_PENDAFTARAN-TANAH-PERTAMA-KALI/PELAYANAN-PRONA.aspx diakses pada tanggal 14 Oktober 2018.

potensi cukup besar untuk dikembangkan;

- (7) Daerah diluar sekeliling transmigrasi;
- (8) Daerah penyangga daerah Taman Nasional;
- (9) Daerah permukiman baru yang terkena pengembangan prasarana umum atau relokasi akibat bencana alam.

b. Infrastruktur Pertanahan

Penetapan lokasi wilayah desa/kelurahan Prona, hendaknya memperhatikan ketersediaan infrastruktur pertanahan, antara lain:

- (1) Rencana Umum Tata Ruang Wilayah;
- (2) Inventarisasi Pengaturan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T);
- (3) Peta Penatagunaan Tanah;
- (4) Peta Pengukuran dan Pendaftaran Tanah (Fotogrametis);
- (5) Infrastruktur Titik Dasar Teknik dan Peta Dasar Pendaftaran;

(6) Teknologi Informasi dan Komunikasi;

- (7) Mobil dan peralatan Larasita; dan
- (8) Infrastruktur lainnya.

c. Luas dan Jumlah Tanah Objek PRONA

1. Tanah Negara:

- Tanah non pertanian dengan luas sampai dengan 2.000 m² (dua ribu meter persegi), kecuali obyek Prona yang berlokasi wilayah Kab/Kota Kantor Pertanahan tipe A sampai dengan luas 500 m² (lima ratus meter persegi); dan
- Tanah pertanian dengan luas sampai 2 ha (dua hektar).

2. Penegasan

konversi/pengakuan hak :

- Tanah non pertanian dengan luas sampai dengan 5.000 m² (lima ribu meter persegi), kecuali obyek Prona yang berlokasi wilayah Kab/Kota Kantor

Pertanahan tipe A sampai dengan luas 1.000 m² (seribu meter persegi); dan

- Tanah pertanian dengan luas sampai 5 ha (lima hektar).

3. Jumlah bidang tanah yang dapat didaftarkan atas nama seseorang atau 1 (satu) peserta dalam kegiatan Prona paling banyak 2 (dua) bidang tanah.

Dalam hal pendaftaran tanah yang dilakukan secara sistematis melalui Prona tidak terpenuhi, dimana letak tanah obyek Prona tersebar dalam lokasi desa/kelurahan yang telah ditentukan, maka dapat menggunakan pendekatan pendaftaran tanah secara sporadis.

Beberapa hal yang dikecualikan dalam pembiayaan kegiatan Prona atau bisa dibilang menjadi tanggung jawab peserta Prona adalah sebagai berikut :

- a. Menyelesaikan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan dari Pengalihan

Hak Atas Tanah dan Bangunan (PPh) sesuai ketentuan yang berlaku;

- b. Materai sesuai dengan kebutuhan;
- c. Memasang patok tanda batas;
- d. Kelengkapan berkas yang berkaitan dengan alas hak.

Hal ini menunjukkan bahwa segala hal yang berhubungan dengan kewajiban peserta Prona di atas, jika nantinya menimbulkan biaya tertentu, itu menjadi tanggung jawab peserta Prona. Menurut Abdul Kadir warga Kecamatan Pattalasang Kabupaten Gowa¹⁰ mengatakan bahwa

adanya biaya dalam pelaksanaan Prona sebenarnya merupakan biaya penerbitan alas hak biasanya berupa surat keterangan penguasaan fisik, surat keterangan hibah, dan surat keterangan ahli waris, yang dikenakan biaya administrasi sebesar Rp 150.000 - Rp 250.000.

Biaya yang dimaksud di atas mengacu pada Pasal 19 PP. No. 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian

¹⁰ Hasil wawancara dengan Abdul Kadir warga Kecamatan Pattalasang Kabupaten Gowa pada tanggal 9 November 2018

Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Penyuluhan ini penting mengingat banyak oknum yang memanfaatkan program pemerintah ini demi keuntungan pribadi. Misalnya oknum kecamatan atau oknum desa. Perlu diketahui bahwa Badan Pertanahan Nasional ketika ingin menentukan atau telah menentukan lokasi Prona di salah satu desa/kelurahan perlu bersosialisasi pula dengan camat atau kepala desa terkait agar memudahkan pelaksanaan Prona nantinya. Selain itu, untuk pengumpulan data nanti perlu ada kerja sama dengan pimpinan desa terkait agar memudahkan kegiatan karena yang paling mengetahui kondisi desa dan warga-warganya adalah kepala desa. Disinilah kasus pungli (pungutan liar) sering terjadi. Tidak sedikit kepala desa atau camat meminta biaya tertentu dengan alasan oleh karena kepala desa atau dusun warga tersebut kebagian jatah Prona. Atau meminta sejumlah uang tertentu agar warga tersebut dimasukan sebagai salah satu peserta Prona. Kemungkinan itu bisa saja terjadi.

Inilah yang menjadi alasan kenapa penyuluhan dimasukan dalam

tahapan Prona dan menjadi salah satu tahapan penting dalam pelaksanaannya. Menurut Dg Hajar,¹¹ warga penerima Prona di lingkungan Balange Kelurahan Allepolea Kecamatan Lau, Kabupaten Maros, mengatakan bahwa

dengan adanya Prona, saya sebagai masyarakat kecil sangat terbantu, akan tetapi terkadang aparat desa seakan-akan menyulitkan dalam proses tersebut, sebaiknya Prona tersebut dapat terlaksana dengan cepat dari sebelumnya dan lebih transparan agar menghindari terjadinya pungutan liar.

Keseluruhan di atas merupakan tahapan pelaksanaan Prona yang terkadang pada wilayah praktis banyak terjadi pelanggaran hukum. Celah hukum atau pengawasan yang lemah menyebabkan oknum dengan mudah memanfaatkan kondisi tersebut. Bukan hanya itu, kurang pahaman peserta Prona tentang hukum pertanahan bisa menjadi celah oknum untuk mencari pundi-pundi rupiah. Terhadap kasus tanah khususnya

¹¹ Hasil wawancara dengan Dg Hajar, warga penerima Prona di lingkungan Balange Kelurahan Allepolea Kecamatan Lau, Kabupaten Maros Pada Tanggal 12 November 2018

Prona, kebanyak oknum dilakukan oleh panitia Prona sendiri baik itu pegawai Badan Pertanahan Kota/Kabupaten atau instansi yang terkait dengan pelaksanaan Prona tersebut yaitu Camat dan Kepala Desa. Cukup banyak kita temukan di Indonesia banyaknya kasus Kepala Desa yang melakukan pungutan liar (pungli) kepada warganya dengan alasan telah memasukan namanya kedalam peserta Prona atau iming-iming memudahkan penyelesaian penerbitan sertipikat atau memanfaatkan ketidaktahuan warga tentang program Prona yang dibiayai oleh APBN terkecuali mengenai hal-hal tertentu yang telah penulis jabarkan di atas.

2. Pelaksanaan Pengawasan Program Nasional Agraria

Pada dasarnya disetiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah memerlukan pengawasan dalam pelaksanaan teknisnya sebagai pondasi awal terciptanya keadilan dan keseimbangan antar yang mengeluarkan kebijakan, yang menjalankan kebijakan dan yang

menerima/merasakan dampak dari kebijakan, dalam hal ini masyarakat. Peran pengawasan menjadi begitu penting mengingat disetiap kebijakan dan pelaksanaannya sangat rentan terhadap berbagai kelemahan. Bukan hal rahasia lagi bahwa hukum kita di Inonesia memang sangat banyak memiliki celah. Peran pengawasan adalah menutupi celah/kelemahan hukum tersebut agar kesewenang-wenangan dan ketimpangan dapat dihilangkan, paling tidak direduksi.

Terhadap kebijakan pemerintah terkait Prona, didalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 2015 Tentang Prona, tidak diatur secara khusus mengenai pengawasan didalam pelaksanaan Prona. Oleh sebab itu, tidak sedikit Tim Saber Pungli yang menemukan terjadinya pungutan liar oleh Kepala Desa atau Dusun yang merupakan panitia Prona tersebut dalam pelaksanaan Prona. Artinya, bisa dipastikan bahwa pengawasannya masih sangat kurang. Dalam tahapan pelaksanaan Prona yang diatur dalam peraturan Menteri tersebut pun tidak diatur secara khusus dan eksplisit

mengenai pengawasan disetiap tahapan, paling mentok adalah koordinasi yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Kota/Kabupaten dengan pihak Desa/Kelurahan. Bahkan tim pengawas khusus pun tidak dibentuk untuk pelaksanaan Prona tersebut.

Acuan penulis untuk melihat tentang pengawasan Prona adalah dengan merujuk pada pola pengawasan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan¹².

Untuk memastikan SPIP berjalan sebagaimana mestinya dan terus mengalami perubahan ke arah

yang lebih baik maka perlu dilakukan pemantauan terus-menerus. Pemantauan ini berfungsi untuk mengatasi terjadinya penggelapan, pemborosan, penyalahgunaan, dan salah kelola (*mismanagement*). Berdasarkan Pasal 3 PP No. 60 Tahun 2008, unsur SPIP terdiri dari 1). lingkungan pengendalian; 2). penilaian risiko; 3). kegiatan pengendalian; 4). informasi dan komunikasi; dan 5). pemantauan pengendalian intern. 5 (lima) unsur tersebut menjadi daftar uji untuk menilai tercapai atau tidak pengawasan disuatu birokrasi.

Dalam hal pelaksanaan Prona, telah dilaksanakan atau tidak pengawasan, atau penilaian baik buruk pengawasan juga mengacu pada 5 (lima) unsur SPIP di atas.

1. Lingkungan Pengendalian

Acuan untuk untuk menilai tercapai tidaknya suatu lingkungan pengendalian yang menimbulkan perilaku positif dan kondusif dan tercipta manajemen yang sehat yaitu:

- a. Penegakan integritas dan nilai etika
- b. Komitmen terhadap kompetensi

¹² Lihat Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 Tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.

- c. Kepemimpinan yang kondusif
- d. Pembentukan struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan
- e. Pendelegasian wewenang dan tanggung jawab yang tepat
- f. Penyusunan dan penerapan kebijakan yang sehat tentang pembinaan sumber daya manusia
- g. Perwujudan peran aparat pengawasan intern pemerintah yang efektif
- h. Hubungan kerja yang baik dengan Instansi Pemerintah terkait

Bukti bahwa telah terjadinya pungutan liar (pungli) pada pelaksanaan Prona yang dilakukan oleh Kepala Desa atau Dusun yang merupakan panitia Prona, ini menunjukkan bahwa penegakan integritas dan nilai etika yang bobrok. Pada dasarnya, baik itu pegawai BPN maupun Kepala Desa atau Dusun atau pegawai manapun telah mengetahui bahwa ada perilaku yang dapat diterima dan tidak dapat diterima, perilaku yang melanggar dan tidak melanggar, serta hukuman yang

diterima jika melakukan pelanggaran. Perilaku pungli menunjukkan bahwa pada pelaksanaan Prona terutama dilingkungan desa/kelurahan tidak ada pengawasan dari BPN disertai dengan etika yang bobrok. Selain itu, perilaku pungli tersebut menunjukkan bahwa tidak komitmennya oknum panitia tersebut terhadap kompetensi yang diberikan padanya. Misalnya pegawai BPN, atau Kepala Desa/Kelurahan/Dusun, yang telah komitmen dengan tugasnya/kompetensinya, harus konsisten dengan tugas itu, jangan melakukan gerakan tambahan lain apalagi itu melanggar hukum.

Terhadap pembentukan struktur panitia dalam Prona, memang tidak bisa dipungkiri bahwa pihak Camat, Desa/Kelurahan ataupun dusun perlu dilibatkan, karena bagaimanapun mereka yang lebih tau mengenai kondisi Desa/Kelurahan dan kondisi warganya. Tidak diragukan bahwa peran mereka sebagai *stakeholder* di Desa/Kelurahan akan

memudahkan BPN dalam menjalankan Prona. Namun, penunjukan mereka sebagai panitia perlu didampingi dengan tim pengawasan. Sementara dalam tahapan pelaksanaan Prona, tidak ada tim pengawasan yang dibentuk untuk mengawal pelaksanaan Prona. Paling tidak jika telah terjadi pelanggaran maka yang bertindak adalah Tim Saber Pungli. Maka penulis dapat mengatakan bahwa upaya preventif tidak terlaksana dengan baik karena kejahatannya telah terjadi tanpa ada pengawasan sebagai upaya pencegahan.

Kedepannya perlu dibuat struktur yang jelas dalam panitia pelaksanaan Prona dengan melihat kepatutan dan kemampuan sumber daya manusianya disertai dengan tim pengawas pelaksana Prona. Jika perlu diberikan *reward* khusus bagi panitia yang telah melaksanakan kegiatan Prona tersebut dengan baik dan kondusif.

2. Penilaian Risiko

Penilaian resiko dilakukan dengan mengidentifikasi resiko yang nantinya akan muncul dari

pelaksanaan Prona. Sementara untuk mengidentifikasi resiko yang akan muncul harus ditentukan terlebih dahulu 2 (dua) hal yaitu :

a. Tujuan Instansi Pemerintah

Tujuannya yaitu membantu masyarakat ekonomi lemah agar memiliki sertipikat tanah sehingga tercipta :

- 1) Tertib hukum pertanahan
- 2) Tertib administrasi pertanahan
- 3) Tertib penggunaan tanah
- 4) Tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup

b. Tujuan pada tingkatan kegiatannya dengan berpedoman pada peraturan yang berlaku.

Tujuan pada tingkatan kegiatan yaitu dengan tercapainya semua tahapan Prona yang sesuai dengan peraturan yang berlaku, mulai dari penentuan lokasi sampai terbit dan

diserhkannya sertifikat pertanahan kepada peserta Prona (pemilik tanah).

Melalui tujuan tersebut dapat ditentukan risiko apa yang nantinya akan muncul, sehingga bisa dilakukan penilaian risiko dan dilakukan antisipasi sehingga risiko bisa dikurangi atau ditiadakan. Misalnya saja jika tujuan instansi pemerintahan tidak tercapai maka risiko yang akan muncul adalah masyarakat ekonomi lemah tidak memiliki sertipikat tanah sehingga menimbulkan tidak tertibnya hukum pertanahan, tidak tertibnya administrasi pertanahan, tidak tertibnya penggunaan tanah, tidak tertibnya pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. Untuk mengatasi risiko tersebut maka pemerintah perlu melaksanakan Prona. Misalnya lagi pada tujuan tingkatan kegiatan, risiko yang akan muncul salah satunya adalah penentuan lokasi Prona. BPN akan kesulitan menentukan lokasi Prona karena tidak mengetahui secara pasti kondisi Desa/Kelurahan, sehingga untuk memudahkan/mengurangi risiko tersebut, BPN melakukan koordinasi

dengan pihak Camat/Kepala Desa/Kepala Dusun.

Namun ada risiko yang tidak terpikirkan oleh BPN yaitu dengan mengadakan koordinasi dengan pihak-pihak lain maka bisa menimbulkan risiko baru yaitu adanya oknum yang dapat melakukan pungutan liar. Apalagi kita tahu bahwa kebanyakan masyarakat Desa/Kelurahan kurang memahami mengenai hukum pertanahan. Olehnya itu, tahapan penyuluhan menjadi penting untuk memberikan sedikit banyaknya edukasi tentang hukum pertanahan. Namun perlu diperhatikan lagi, semua itu perlu tim pengawasan untuk mengawasi setiap tahapan yang ada. Tidak dibentuknya tim pengawasan, menunjukkan bahwa BPN tidak mengidentifikasi dengan baik risiko mengenai pungutan liar tersebut.

3. Kegiatan Pengendalian

Kegiatan pengendalian adalah dengan melakukan evaluasi. Pengendalian evaluasi harus dilakukan secara teratur untuk memastikan bahwa kegiatan tersebut masih berjalan sebagaimana direncanakan dan tidak bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Tidak ada

hambatan atau kekurangan yang nantinya dapat mempersulit pelaksanaan kegiatan. Misalnya saja pada tahap pengukuran, jika pemilik tanah tidak ada ditempat maka perlu dievaluasi kembali apakah pemilik tidak ada ditempat karena berada diluar kota, atau memang tidak pernah mendengar tentang kegiatan Prona atau memperoleh informasi yang salah bahwa kegiatan Prona tersebut dipungut biaya mahal. Misalnya lagi pada tahapan pengumpulan data yuridis, perlu dievaluasi kembali apa yang menyebabkan peserta Prona tidak dapat mengumpulkan data yuridis tepat waktu. Dan lagi-lagi penulis sampaikan bahwa jika evaluasi tersebut tidak terlaksana karena kelalaian panitia Prona maka menjadi mungkin bahwa kegiatan akan mengalami kegagalan. Olehnya itu tim pengawasan menjadi penting untuk mengawal setiap pelanggaran, kesalahan, kemunduran dari setiap kegiatan Prona. Seperti Bawaslu yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pemilu oleh KPU. Pada pelaksanaan Prona, tidak ada tim pengawas pada setiap tahap pelaksanaannya.

4. Informasi dan Komunikasi

Unsur Informasi dan komunikasi tidak terlepas dalam tahapan penyuluhan dalam kegiatan Prona. Baik itu komunikasi antar sesama panitia Prona maupun kepada masyarakat. Badan Pertanahan Kota/Kabupaten perlu menyediakan sarana dan prasarana informasi dan komunikasi bukan hanya ketika peserta Prona datang ke Badan Pertanahan Kota/Kabupaten saja, akan tetapi panitia juga yang bisa turun langsung ke masyarakat. Lagi-lagi penulis sampaikan, itulah mengapa perangkat Desa/Kelurahan dalam hal ini kepala Desa/Lurah menjadi salah satu panitia yang melalui mereka dapat meninjau langsung kondisi peserta Prona, sehingga nantinya memudahkan penyuluhan maupun pengumpulan data yuridis dan fisik. Posisi kepala Desa/Kelurahan yang menjadi salah satu panitia dilapangan inilah yang dimanfaatkan oleh oknum Desa/Lurah untuk meraup keuntungan. Bukan uang sedikit, Rp. 300.000 – Rp. 700.000 per peserta Prona dimintai oleh oknum Desa/Lurah. Dengan berbagai alasan. Peran tim pengawas dilapangan inilah

yang dibutuhkan agar terjalin informasi dan komunikasi antar Badan Pertanahan Kota/Kabupaten dan peserta Prona.

5. Pemantauan

Unsur pemantauan yang dimaksud adalah pemantauan yang dilakukan oleh Kepala Kantor Badan Pertanahan Kota/Kabupaten kepada seluruh panitia Prona. Pada dasarnya dalam setiap pelaksanaan Prona hampir semua Kepala Kantor Badan Pertanahan Kota/Kabupaten telah melakukan pengawasan dalam bentuk pemantauan. Akan tetapi pemantauan tersebut tidak maksimal. Tidak sampai pada wilayah teknis dilapangan, padahal kejahatan pertanahan terjadinya pada wilayah teknis. Maka menjadi mungkin panitia melakukan pungutan liar sebab mereka tidak merasa diawasi.

Kelima sistem pengawasan di atas dapat menjadi acuan bagi Badan Pertanahan Kota/Kabupaten dalam menjalankan Prona. Sudah maksimalkah atau belum. Pada dasarnya pengawasan dilakukan agar tidak terjadi kejahatan atau kecurangan dibidang pertanahan. Artinya, pengawasan

ini tujuan awalnya adalah preventif. Menutup celah atau kemungkinan oknum untuk melakukan pungutan liar terhadap peserta Prona. Menurut A. Asmasariyanti Kasubsi Penetapan Kantor Pertanahan Kabupaten Maros, bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Prona yaitu dengan Kepala Kantor wilayah BPN dan kepala kantor pertanahan melakukan pengawasan dan supervisi terhadap pelaksanaan Prona

Lebih lanjut dikatakan oleh A. Asmasariyanti Kasubsi Penetapan kantor Pertanahan Kabupaten Maros,¹³

Prona dapat dikatakan tertib administrasi apabila Setiap bidang tanah telah tersedia catatan mengenai data fisik dan yuridis, penguasaan, penggunaan, nilai tanah, jenis tanah dan jenis hak yang dikelola dalam sistem informasi pertanahan yang lengkap, Terdapat mekanisme prosedur/tata cara pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan murah, namun menjamin kepastian hukum yang dilaksanakan secara tertib dan konsekuen dan

¹³ Wawancara kepada A. Asmasariyanti Kasubsi Penetapan Kantor Pertanahan Kabupaten Maros pada tanggal 3 Oktober 2018

Penyimpanan warkah yang berkaitan dengan pemberian hak dan sertifikasi tanah telah dilakukan secara tertib, beraturan, dan terjamin keamanannya.

Selanjutnya perlu diatur secara khusus mengenai pengawasan pelaksanaan Prona, sebab selain mencegah terjadinya pemanfaatan sepihak oleh oknum pemerintah, juga untuk menjaga agar supaya uang negara yang ditujukan untuk pelaksanaan Prona tidak diselewengkan. Bukan hal mustahil pelanggaran tersebut dapat terjadi. Mengingat anggaran yang dikeluarkan oleh negara sangat besar untuk kegiatan Prona itu sendiri, maka wajib diadakan pengawasan dalam pelaksanaan Prona dan memastikan bahwa rangkaian kegiatan Prona dilaksanakan dengan baik oleh aparatur negara melalui panitia atau tim mobilisasi yang dibentuk yang sedang berjalan, dan melakukan evaluasi atas hasil Prona untuk periode yang sudah selesai.

D. Kesimpulan

1. Pelaksanaan kebijakan Program Nasional Agraria dilaksanakan

dengan tahapan yaitu dimulai dari penetapan lokasi, penyuluhan, pengumpulan data/alat bukti/alas hak, pengukuran bidang tanah, pemeriksaan tanah, pengumuman (dalam hal bekas tanah milik adat), penerbitan SK hak/Pengesahan data fisik dan data yuridis, penerbitan sertipikat, dan penyerahan sertipikat. Namun, sebelum masuk dalam tahapan pelaksanaan Prona tersebut, disusun terlebih dahulu DIPA (Daftar Isian Penggunaan Anggaran) yang susunannya harus berdasar pada Peraturan Presiden mengenai rincian APBN yang berfungsi sebagai dasar pelaksanaan anggaran setelah mendapat pengesahan dari Menteri Keuangan. Adapun kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Prona adalah Partisipasi masyarakat masih kurang dalam hal melengkapi berkas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan Prona dan kesulitan dalam mencari pemilik terdahulunya, karena tanah

tersebut diberikan secara turun temurun tanpa ada sertipikat sebagai tanda bukti kepemilikan. Banyak pemilik tidak berdomisili di lokasi tanah tersebut.

2. Pelaksanaan Pengawasan Program Nasional Agraria adalah dengan merujuk pada pola pengawasan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Sistem Pengendalian Intern adalah proses yang integral pada tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara terus menerus oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk memberikan keyakinan memadai atas tercapainya tujuan organisasi melalui kegiatan yang efektif dan efisien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Untuk memastikan SPIP berjalan sebagaimana mestinya dan terus mengalami perubahan ke arah yang lebih baik maka

perlu dilakukan pemantauan terus-menerus. Pemantauan ini berfungsi untuk mengatasi terjadinya penggelapan, pemborosan, penyalahgunaan, dan salah kelola (*mismanagement*).

Daftar Pustaka

A. Buku

Achmad Sodiki. 2003. *Politik Hukum Agraria*. Cet. I. Konpress. Jakarta.

Adrian Sutedi. 2014, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Cetakan 3, Sinar Grafika, Jakarta.

B. Ahmad Fikri Hadin. 2013. *Eksistensi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan di Era Otonomi Daerah*, Genta Press. Yogyakarta.

Boedi Harsono, 1999. *Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan. Jakarta.

Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya, jilid I, Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta

Elza Syarief. 2012. *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui*

*Pengadilan Khusus
Pertanahan.* Kepustakaan
Populer Gramedia.
Jakarta.

B. Internet

[https://media.neliti.com/media/publications/74936-ID-
implementasi-
kebijakan-proyek-
operasi-na.pdf](https://media.neliti.com/media/publications/74936-ID-
implementasi-
kebijakan-proyek-
operasi-na.pdf)

[http://site.bpn.go.id/o/Beranda/Layanan
n-
Pertanahan/PELAYANAN
PENDAFTARAN-
TANAH-PERTAMA-
KALI/PELAYANAN-
PRONA.aspx](http://site.bpn.go.id/o/Beranda/Layanan-
n-
Pertanahan/PELAYANAN
PENDAFTARAN-
TANAH-PERTAMA-
KALI/PELAYANAN-
PRONA.aspx)

C. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Agraria dan Tata
Ruang/Kepala Badan
Pertanahan Nasional Nomor
4 Tahun 2015 tentang
Program Nasional Agraria

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun
1997 tentang Pendaftaran
Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun
2008 Tentang Sistem
Pengendalian Intern
Pemerintah