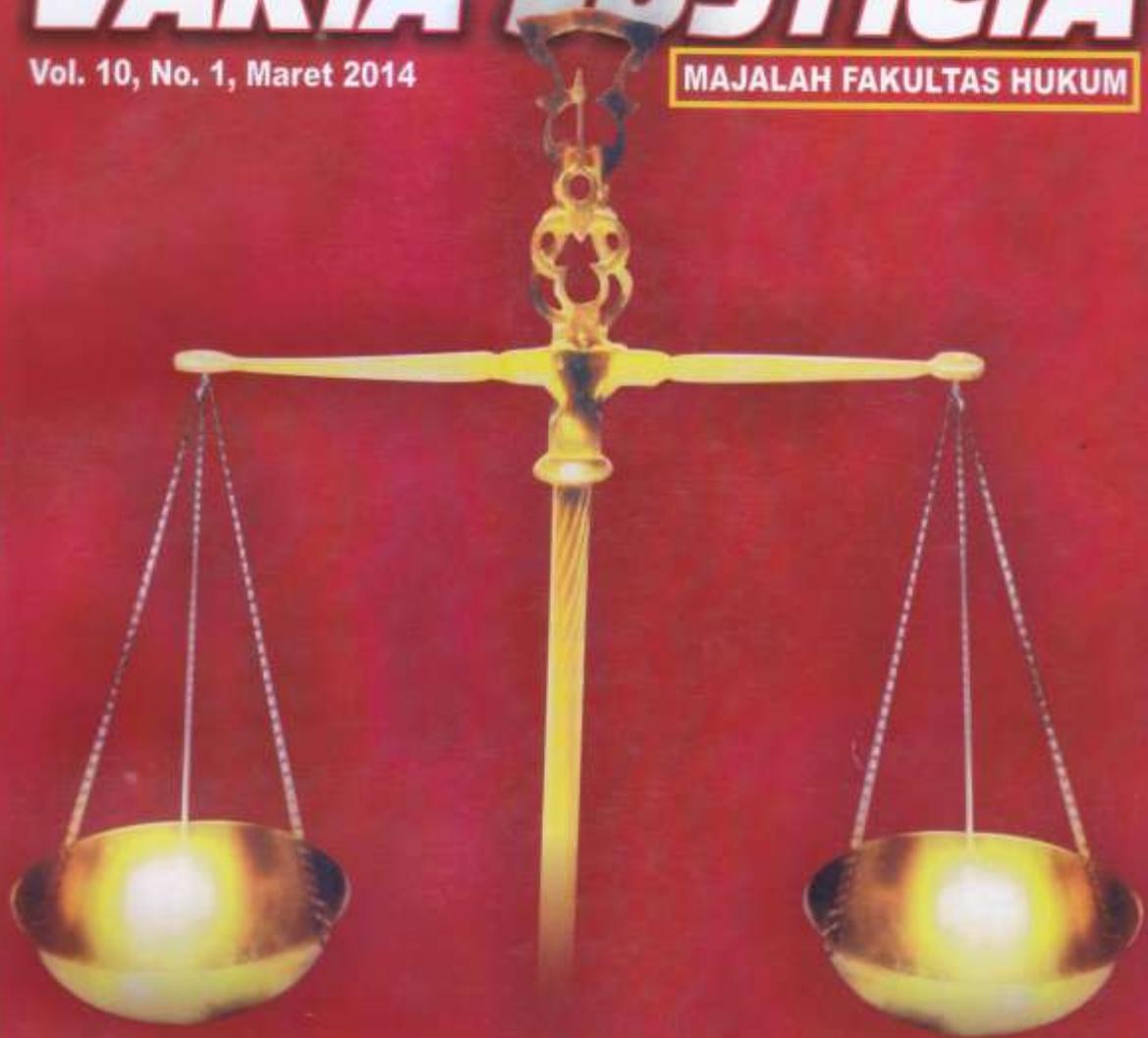


ISSN : 1907-3216

# **VARIA JUSTICIA**

Vol. 10, No. 1, Maret 2014

MAJALAH FAKULTAS HUKUM



Alamat Sekretariat: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Jalan Tidar No.21 Magelang Telp. 362082 Magelang

FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG  
TAHUN 2014



# **VARIA JUSTICIA**

MAJALAH FAKULTAS HUKUM

**KAJIAN YURIDIS TENTANG PEJANJIAN KREDIT  
DENGAN JAMINAN HARTA BERSAMA DI BPD JATENG  
CABANG PEMBANTU BANDONGAN MAGELANG**

Adi Kurniawan<sup>1</sup>  
Mulyadi<sup>2</sup>

**PENYELESAIAN DELIK ADUAN DALAM TINDAK PIDANA  
KEKERASAN DALAM RUMAH TANGGA**

Annisa Muftika Marganingrum<sup>1</sup>  
Heni Hendrawati<sup>2</sup>

**MANFAAT PERIJINAN BAGI PEDAGANG KAKI LIMA  
DI DAERAH KABUPATEN MAGELANG**

Dea Jona Uzlifia Romadhona<sup>1</sup>  
Budiharto<sup>2</sup>

**PENJATUHAN PIDANA  
TERIIADAP PELANGGARAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN PURWOREJO NOMOR 6 TAHUN 2006**

Dhedhi Winarno<sup>1</sup>  
Basri<sup>2</sup>

**KAJIAN HUKUM TERHADAP PUNGUTAN BIAYA PENGURUSAN  
SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH MELALUI KEGIATAN PRONA  
(PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA)**

Fajaruddin

**KOMPARASI PERLINDUNGAN SAKSI  
DALAM SISTEM PERADILAN AMERIKA SERIKAT DAN INGGRIS**

Nurul Ghufon

**POTENSI ZAKAT MARL SEBAGAI SARANA MEWUJUDKAN  
KEBERHASILAN PENDIDIKAN DI MAGELANG**

Tiar Yulendra<sup>1</sup>  
Nurul Maghfiroh<sup>2</sup>

**KAJIAN HUKUM ISLAM TERIIADAP TES DNA UNTUK MENENTUKAN  
HUBUNGAN NASAB ANTARA ANAK DI LUAR PERKAWINAN  
DENGAN AYAH BIOLOGISNYA**

Valldo Novela Prayoga<sup>1</sup>  
Heniyatun<sup>2</sup>

# **VARIA JUSTICIA**

**MAJALAH FAKULTAS HUKUM**

## **DEWAN REDAKSI**

### **Penanggung Jawab**

Agna Susila (Dekan Fakultas Hukum)  
Universitas Muhammadiyah Magelang

### **Pimpinan Redaksi**

Heniyatun

### **Editor**

Puji Sulistyarningsih  
Heni Hendrawati  
Yulia Kurniaty  
Budiharto

### **Redaksi Pelaksana**

Siti Rokhana

### **Alamat Redaksi**

Fakultas Hukum UMM  
Jl. Tidar 21 Magelang 56126  
Telp : (0293) 362082  
Faximile : 361004  
Email Address: [admin@thummgl.com](mailto:admin@thummgl.com)  
Official Website : [thummgl.com](http://thummgl.com)

### **Aturan Penulisan Naskah**

1. Redaksi menerima tulisan dari para praktisi dan birokrat di bidang hukum.
2. Tulisan berupa tinjauan teoritis atau hasil penelitian. Jika hasil seminar, diskusi, hams disebutkan dengan j elan.
3. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia baku dan ditulis dalam kertas kuarto antara 10-15 halaman satu setengah spasi, disertai abstrak yang terdiri kurang lebih 200 kata.
4. Naskah dikirim dalam bentuk print out dan *softfile*, serta dilampiri biodata penulis.
5. Keputusan pemuatan dalam jurnal sepenuhnya diserahkan pada sidang re'laksi.
6. Naskah yang tidak dimuat dapat diambil ke alamat redaksi.

**KAJIAN HUKUM TERHADAP PUNGUTAN BIAYA PENGURUSAN  
SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH MELALUI KEGIATAN PRONAN  
(PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA)**

**Fajaruddin<sup>1</sup>  
ABSTRAK**

Operasi Proyek Pertanian Nasional (PRONA) merupakan salah satu upaya pemerintah dalam menyelenggarakan percepatan pertama pendaftaran tanah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta peran yang jelas untuk menciptakan tatanan kehidupan bersama yang lebih adil menjami keberlanjutan masyarakat, bangsa dan negara, dan hal ini sejalan dengan pelaksanaan agenda sebelas Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia khususnya dalam meningkatkan layanan pendaftaran kegiatan PRONA dikenal sebagai kegiatan pensertipikatan gratis, tetapi dalam praktiknya sering ditemukan biaya retribusi sekitar bagian dalam kegiatan proyek oleh operator tersebut kepada peserta masyarakat. Setelah diteliti dan dianalisis, ternyata tidak semua kegiatan yang Prona gratis tetapi ada biaya yang harus ditanggung oleh masyarakat peserta yang tidak benar-benar dibebankan pada anggaran Negara melalui Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, pemungutan biaya secara hukum dibenarkan asal ada dasar hukum dan biaya merupakan kesepakatan bersama antara pelaksana Prona tingkat desa dengan peserta pronan.

**Kata Kunci : Kajian, Hukum, Biaya Prona**

---

<sup>1</sup>Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

## A. Latar Belakang

Proyek Operasional Nasional Agraria atau yang lebih dikenal dengan singkatan PRONA merupakan salah satu dari beberapa kegiatan sertifikasi tanah yang digelontorkan pemerintah melalui institusi Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia/KEMEN-AIR. (dahulu BPN RI). Tujuan kegiatan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran ranag pertama kali (khusus bagi tanah-tanah yang belum terdaftar dan/atau belum bersertipikaot) dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah sebagai salah sate implementasi dari amanah Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).<sup>2</sup>

Penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah pertama kali hendaknya memperhatikan prinsip bahwa tanah secara nyata dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekaligus berperan secara jelas untuk menciptakan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan menjamin keberlanjutan kehidupan masyarakat, berbangsa dan bemegara untuk meminimalkan masalah, sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Hal jugs sejalan dengan pelaksanaan dari 11 Agenda BPN RI<sup>3</sup> terkhusus dalam upaya peningkatan pelayanan pendaftaran tanah secara menyeluruh dan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.

Ditilik dari sejarahnya PRONA yang telah dilakukan pemerintah sejak dekade 1980-an sampai dengan scat ini merupakan kegiatan yang `laris manis' ditengah-tengah masyarakat sebab PRONA dinilai sebagai sebuah langkah kreatif pemerintah dalam mewujudkan impian pasal 19 UUPA tersebut di atas. Pada era 1980-an semasa BPN RI masih bernaung di bawah Ditjen Agraria Depdagri pelaksanaan PRONA memiliki payung hukum berupa tiga Keputusan Menteri Dalam Negeri yaitu; Nomor 189 Tahun 1981, Nomor 220 Tahun 1981 dan Nomor 256 Tahun 1982. Setelah hampir lama nyaris punah, PRONA hadir kembali dengan diterbitkannya Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN RI Nomor: 20IV-2000 Tahun 2000 yang kemudian digantikan dengan Surat Edaran Kepala BPN RI cq. Deputi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah Nomor 963-310-D.II tanggal 28 Maret 2008 dan Nomor 1659-310-D.II tanggal 16 Mei 2008 sebagaimana diubah oleh Surat Kepala BPN RI cq. Deputi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah Nomor 1079/17.1-300/III/2013 tanggal 19 Maret 2013 tentang Petunjuk Teknis PRONA.

Kebijakan PRONA baik dalam persi peraturan lama maupun dalam persi pelaksanaan Landreform dan menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan sebagai upaya pastisipatif dalam Catur Tertib Pertanahan yaitu tertib hukum

---

<sup>2</sup>Bunyi Pasal 19 UUPA "Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia".

<sup>3</sup>11 Agenda BPN RI RI antara lain; 1. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional. 2. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia. 3. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah (land tenureship).4. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik. 5. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis. 6. Membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional (SIMTANAS), dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia. 7. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat. 8. Membangun data base pemilikan dan penguasaan tanah Skala besar. 9. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan Pertanahan yang telah ditetapkan. 10. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional. 11. Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan Pertanahan.

pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan dan sumberdaya lingkungan, dan sekala prioritas pelaksanaan PRONA didasarkan pada pengentasan kemiskinan dengan membidik lokasi desa tertinggal dan bidang-bidang tanah milik masyarakat golongan ekonomi lemah menengah.<sup>4</sup>

Maksud dan tujuan dari PRONA untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekaligus upaya pengentasan kemiskinan sebagaimana disebutkan di atas secara eksplisit dapat diartikan bahwa sertipikat tanah sebagai produk dari kegiatan PRONA nantinya diharapkan dapat bersifat ekonomis; bisa berupa jaminan pinjaman modal usaha perbankan maupun nilai ekonomis lainnya. Sesuai dengan filosofi tersebut, untuk meringankan biaya masyarakat maka kegiatan PRONA sudah barang tentu disponsori oleh dana APBN yang dikucurkan melalui Daftar Isian Penggunaan Anggaran (DIPA) BPN M. Ditingkat praktis, banyak sekali fenomena sosial yang muncul dalam pelaksanaan PRONA, terutama menyangkut soal pungutan-pungutan biaya di masyarakat yang tidak jarang berujung di meja hijau.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut;

1. Bagaimana aturan hukum tentang biaya PRONA?
2. Bagaimana kajian Hukum terhadap pungutan biaya PRONA dari masyarakat?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah sebagai berikut;

1. Untuk mengetahui bagaimana sebenarnya aturan hukum tentang biaya PRONA?
2. Untuk mengkaji dari aspek hukum terhadap pungutan biaya PRONA dari masyarakat?

## **D. Metode Penelitian**

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Artinya penelitian dilakukan dengan cara melakukan studi kepustakaan. Pembahasan didasarkan pada berbagai literatur berupa; buku-buku, dokumen dan peraturan perundang-undangan serta referensi lainnya yang berkaitan dengan persoalan kajian hukum terhadap pungutan biaya PRONA.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah adalah dengan melakukan pendekatan basil kajian normatif dengan melihat berbagai pendapat para ahli, penulis dan kajian-kajian terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan persoalan pungutan PRONA.

---

<sup>4</sup>SUWARDI, dalam makalah berjudul; *Sistem Sertifikasi Hak Atas Tanah di Indonesia Sebagai Perwujudan Pasal 33 UUD 1945*.

## E. Pembahasan

### 1. Aturan Hukum Tentang Biaya Prona

Membahas soal biaya PRONA, acap kali mengundang kontroversi dan bahkan fitnah, terutama fitnah terhadap institusi BPN M. Hal ini disebabkan oleh adanya pemahaman yang berkembang ditingkat masyarakat yang memandang bahwa PRONA adalah gratis.

Pemahaman ini bertolak dari pemahaman yang keliru bahwa PRONA merupakan proyek sertipikat tanah untuk 'orang susah', lalu mengapa orang susah masih harus dipungut biaya?

Di lain sisi, kenyataan bahwa ditemukan besaran pungutan PRONA bervariasi antara 250 ribu sampai dengan 500 ribu per-bidang<sup>5</sup> semakin memperkuat asumsi negatif publik bahwa ada dugaan penyimpangan terhadap pembiayaan kegiatan PRONA atau lazim disebut dengan PUNGLI (Pungutan Liar). Bahkan naifnya, tersiar kabar bumnag sebagian dari besaran pungutan tersebut mengalir ke kantong-kantong oknum pegawai BPN RI sebagai pelaksana PRONA.

Dalam pelaksanaan PRONA layaknya dalam melaksanakan kegiatan lainnya masyarakat sebagai peserta PRONA memiliki hak dan kewajiban. Hak masyarakat sebagai peserta PRONA ialah memperoleh sertipikat hak milik bukti kepemilikan hak atas tanah yang is kuasai sesuai dengan data yuridis dan data fisik yang melekat di dalamnya. Sedangkan kewajiban peserta PRONA adalah memenuhi persyaratan dan ketentuan sebagai peserta PRONA. Kewajiban peserta PRONA tergambar dalam bagan dibawah ini;



**BAGAN 1 PERSYARATAN & KETENTUAN PRONA**

Untuk melihat ketentuan tentang teknis kelengkapan administrasi pendaftaran tanah dijabarkan dalam PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan ketentuan menyangkut soal biaya PRONA akan diulas berdasarkan Surat Edaran Kepala

<sup>5</sup>Besaran angka pungutan tersebut variatif yang dapat ditemui terhadap masyarakat di beberapa desa/kelurahan yang ditunjuk sebagai lokasi PRONA di beberapa wilayah Kabupaten/Kota di Indonesia.

BPN RI cq. Deputi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah Nomor 963-310-D.TI tanggal 28 Maret 2008 sebagaimana diubah oleh Surat Kepala BPN RI cq. Deputi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah Nomor 1079/17.1-300/IIU2013 tanggal 19 Maret 2013 tentang Petunjuk Teknis

PRONA; salah satu butirnya mengisyaratkan bahwa target atau sasaran calon peserta PRONA adalah masyarakat golongan ekonomi menengah.

Lebih lanjut dalam Petunjuk Teknis PRONA juga secara gamblang memilah mana pembiayaan PRONA yang disponsori dan/atau dibiayai oleh negara melalui APBN dan mana kegiatan yang tidak ditanggung oleh negara dan/atau ditanggung oleh peserta 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/tugu orde 4, penetapan hak dan pendaftaran tanah serta penerbitan sertipikat.

Selanjutnya pada angka 4 (empat) masih dalam surat edaran yang sama menengaskan 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) berdasarkan UU No. 28 Tahun 2009 yang nilainya di atas Rp. 60 juta.

Berdasarkan penjabaran dua butir dalam surat edaran petunjuk teknis PRONA tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa PRONA tidaklah GRATIS. Artinya ada dua klasifikasi biaya yang harus difahami Pertama; BIAYA PENGURUSAN yaitu biaya yang ditanggung oleh masyarakat yang timbul akibat adanya permohonan hak atas tanah melalui PRONA, berupa; satu set komplet permohonan hak atas tanah yang telah dipasang materai dan dibubuhi tanda tangan-tandatangan pihak-pihak yang berkepentingan berikut alas hak/surat bukti pengakuan atas tanah, Patok Tanda Batas, kemudian biaya BPHTB dan PPh Final bagi yang terkena.

Kedua; BIAYA PROSES yaitu biaya yang ditanggung dan/atau dibiayai oleh negara melalui APBN berupa kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh Aparat BPN RI di antaranya; pra-kegiatan seperti penyuluhan/sosialisasi PRONA kepada masyarakat calon peserta, 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.

Seyogianya, untuk klasifikasi biaya yang kedua jika pendaftaran tanah dilakukan di luar kegiatan PRONA dan/atau pendaftaran tanah secara pribadi maka biaya atas kegiatan tersebut ditanggung oleh masyarakat dalam bentuk setoran ke negara atau dikenal dengan Penerimaan Negara Bukan Pajak/PNBP sebagaimana diatur dalam PP 13 Tahun 2010 namun biaya tersebut digratiskan/dibebankan kepada negara sebagai salah satu ciri khas PRONA).

Secara tegas kedua klasifikasi biaya tersebut di gambarkan dalam bagan di bawah ini.



**BAGAN 2 KLASIFIKASI BIAYA PRONA**

Lalu muncul pertanyaan, bagaimana bisa terjadi pungutan biaya PRONA mencapai kisaran 200 ribu s.d 500 ribu rupiah perbidang di tingkat kelurahan/desa?, apa dasar pungutan tersebut dan kemana peruntukan pungutan dana tersebut? apakah pungutan tersebut dapat dikategorikan PUNGLI?. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini akan

## 2. Kajian Hukum Terhadap Pungutan Biaya Prona

### a. Aspek Sosiologi

PRONA pada tataran praktis sebenarnya adalah merupakan kegiatan sertipikasi tanah bersifat kolektif. Dari ciri sifatnya yang kolektif maka sudah barang tentu harus dilakukan secara terkoordinir. Alur kegiatan PRONA dapat dilihat dalam bagan berikut;



**BAGAN 3 ALUR PROSES PERMOHONAN PRONA**

Dari bagan tersebut, terdapat lingkaran aktif dari masing-masing pihak yang terlibat dalam kegiatan PRONA. Pemerintah Desa/Kelurahan memegang perananan penting dalam hubungan ini. Tingkat koordniasi terletak pada level pemerintahan desa/kelurahan sebagai struktur pementnahan terendah di negara ini yang bertugas mengatur dan mengurus hajat hidup warga di desa/kelurahan tersebut. Logisnya, pemerintah desa/kelurahan-lah yang memahami data kependudukan dan data penguasaan tanah-tanah yang ada di wilayahnya termasuk potensi konflik yang ada di dalamnya. Lebih jauh dari itu, pemerintah desa/kelurahan dianggap sebagai lembaga kemasyarakatan yang memiliki fungsi antara lain;'

- 1) Untuk memberkan pedoman kepada warga masyarakat bagaimana mereka hams bertingkah laku atau bersikap di dalam menghadapi masalah-masalah masyarakat yang tentama menyangkut kebutuhan-kebutuhan pokok.
- 2) Untuk menjaga keutuhan masyarakat yang bersangkutan.
- 3) Memberikan pegangan kepada masyarakat untuk mengadakan sistem pengendalian sosial.

Dalam aspek pengumsan sertipikasi tanah yang dikuasai masyarakatnya melalui PRONA, desa/kelurahan beperan penting dalam menginventarisir sekaligus mengidetifikasi lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah dan menengah (meski belum ada mjukan yang jelas dalam penentuan klasifikasi ini) yang layak untuk diusulkan sebagai calon peserta PRONA dengan memperhatikan maksud dan tujuan PRONA tentama 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 pamtia desa/kelurahan diyakini tidak lagi akan ditemukan pejabat eselon III ke atas dan/atau 'orang kaya' maupun 'tuan takur' yang menjadi peserta PRONA yang endingnya sudah barang tentu akan menimbulkan kecemburuan sosial atau lebih parahnya lagi menimbulkan ketidakadilan sosial di tengah-tengah masyarakat. Lebih jauh dari itu PRONA dinilai tidak lagi tepat sasaran dan melenceng dari nilai *paedagogisnya* (nilai muminya).

Di lain pihak pengumsan PRONA yang dilakukan secara kolektif mengisyaratkan bahwa tahapan-tahapan pelaksanaan pengumsan PRONA tidak dapat dilakukan secara personal atau pribadi masyarakat. Contohnya; dalam hal pengumpulan blanko permohonan dan alas hak sangatlah merepotkan jika satu persatu warga masyarakat yang hams 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 BPN RI maka hams didukung dengan pembentukan panitia di tingkat pemerintah desa/kelurahan yang memiliki legalitas formal (apakah dalam bentuk SK Kades/ SK Lurah tentang pembentukan panitia desa/kelurahan maupun dalam bentuk kesepakatan kolektif masyarakat secara lisan) yang begas khusus melaksanakan serta membantu tahapan PRONA di lapangan. Begitu juga dengan masalah pembiayaan, bayangkan berapa lama waktu yang diperlukan jika masyarakat diserahkan sepenuhnya secara personal untuk melengkapi pesyaratan addministrasi dan kelengkapan berkas secara sendiri-sendiri; mulai dari membeli materai sendiri, menfotocopy dan melengkapi dokumen-dokumen yang diperlukan secara sendiri-sendiri dan lain sebagainya.

Singkatnya secara sosiologis peranan pemerintah desa/kelurahan sebagai sebuah kelembagaan yang diakui dan dipatuhi masyarakat bertugas membangun kolektifitas masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan PRONA di lapangan. Mesti ada beberapa hal yang hams dilkakukan secara pribadi seperti pendantanganan belanko permohonan\_ penunjukan batas bidang tanah dan lain-lain namun secara totalitas tahapan kegiatan dalam PRONA haruslah terorganisir.

**b. Aspek Yuridis.**

Berkaitan dengan pemungutan biaya PRONA yang dilakukan baik oleh kepala desa/lurah maupun oleh *panitia desa Bering* kali *disalahartikan* bahkan diarahkan kepada tuduhan PUNGLI. Sifat kolektifitas tadi seharusnya mampu menjelaskan duduk persoalan kemana arch pungutan tersebut di lakukan. Maksudnya, dalam tahapan pelaksanaan kegiatan PRONA yang sifatnya kolektif tadi juga hams merincikan ke-kolektif-an biaya-biaya yang dibutuhkan dalam kegiatan pengumsan sertipikat 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. Pertanyaannya apa is untuk membeli materai dan memfotocopy blanko perlengkapan permohonan PRONA mencapai angka 250 ribu s.d 500 ribu mpiah perbidang?

Perlu digaris bawahi bahwa selain kebutuhan real dalam hal pengadaan blanko dan materai-materai, tidak menutup kemungkinan juga dihitungkan biaya real dalam bantuan operasional teknis panitia desa/kelurahan yang membantu dan/atau mengorganisir dalam melaksanakan kegiatan PRONA di lapangan, katakan saja misalkan; 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. Pendeknya biaya-biaya tersebut memang *di-breakdown* untuk kepentingan pelaksanaan pengumsan kegiatan PRONA di tingkat desa/kelurahan dan biaya-biaya ini dapat dikategorikan ke dalam klasifikasi biaya pengumsan PRONA. Lalu muncul pertanyaan lagi, bagaimana bisa dikatakan biaya-biaya yang ditentukan dan dipungut dari masyarakat tersebut di atas dikatakan bukan PUNGLI?

Berbicara soal PUNGLI atau Pungutan Liar jika dilihat secara terminologi terdapat dua suku kata, yaitu; Pungutan dan Liar. Pungutan bisa diartikan sebuah tindakan mengambil, meminta dan atau menerima sesuatu, sementara liar dapat dilihat sebagai suatu kondisi yang tidak tersusun rapi atau tidak teratur. Singkatnya, pungutan liar dapat diartikan sebagai sebuah tindakan menerima atau mengambil sesuatu tanpa aturan yang jelas.

Dalam konteks PRONA, pengambilan biaya dari masyarakat peserta PRONA yang umumnya berkisar 250 ribu s.d 500 ribu mpiah sudah barang tentu hams didasarkan pada pertimbangan kebutuhan real dan azas kelayakan yaitu besaran biaya yang tidak memberatkan masyarakat. Dan kebutuhan tersebut bukan merupakan asumsi personal melainkan sebuah kesepakatan para pihak melainkan asumsi kolektif atau lebih tegasnya merupakan kesepakatan para pihak (masyarakat sebagai peserta, Pemerintah Desa/Kelurahan Sebagai Panitia dan unsur masyarakat lain yang berkompeten seperti; BPD, Tokoh Agama, Adat dan lain sebagainya) dan dalam kesepakatan tersebut hendaknya termasuk menuangkan perincian penggunaan dana untuk apa saja dan kemana saja dana tersebut nantinya sehingga akan lebih transparan dan memenuhi azas 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.<sup>7</sup>

Jika sudah diatur secara jelas terperinci dan tersusun rapi dalam sebuah berita acara kesepakatan besaran pungutan biaya PRONA telah disepakati dan telah teregister dalam agenda Surat menyurat pemerintah desa/kelurahan apakah pungutan terhadap biaya PRONA masih bisa dituduh sebagai PUNGLI?

Rasanya tidak, sepanjang belum ada aturan tentang sumber pembiayaan bagi peserta kegiatan PRONA yang semestinya menjadi tanggung jawab pemohon dan selama

penggunaan dana pungutan tersebut tidak 'mengaliri' kegiatan-kegiatan yang sudah dibiayai atau memiliki sumber dana yang jelas, sebut saja misalkan salah satu penggunaan dana tersebut adalah untuk membayar upah atau honor petugas BPN RI yang turun ke lapangan.

Jelas hal tersebut bertentangan dan menyalahi sebab seperti yang telah dikatakan diawal bahwa kegiatan-kegiatan yang menyangkut proses penerbitan sertipikat PRONA yaitu yang berkaitan dengan operasional kegiatan di level Kantor Pertanahan termasuk honor-honor petugas BPN RI yang turun ke lapangan telah mendapatkan support dana dari APBN sehingga jika dana yang dipungut dari masyarakat peserta PRONA masih 'mengaliri' BPN RI maka sudah terjadi tumpang tindih pendanaan bagi personil BPN RI.

Jadi jika ada pernyataan Institusi BPN RI melakukan PUNGLI terhadap biaya PRONA, pernyataan ini harus diteliti terlebih dahulu, terkecuali ada bukti dan fakta yang menunjukkan oknum personil BPN RI yang sengaja melakukan 'mufakat jahat' dengan kades/lurah atau perangkat dari panitia desa dalam melaksanakan PRONA di desa/kelurahannya dengan meminta fee dan/atau imbalan (bisa berupa uang atau yang lainnya) maka bamlah hal tersebut dapat dikatakan sebagai PUNGLI, namun PUNGLI yang dilakukan oleh oknum petugas BPN RI bukan institusinya, dan oknum seperti ini layak diganjar dengan hukuman sesuai dengan peraturan pemndang-undangan yang berlaku.

## **F. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

Pertama, PRONA tidak gratis. Ada dua klasifikasi biaya prona yaitu; BIAYA PENGURUSAN biaya yang ditanggung oleh masyarakat yang timbul akibat adanya permohonan hak atas tanah melalui PRONA, berupa; satu set komplet permohonan hak atas tanah yang telah dipasang materai dan dibubuhi tanda tangan-tandatangan pihak-pihak yang berkepentingan berikut alas hak/surat bukti penguasaan atas tanah, Patok Tanda Batas, kemudian biaya BPHTB dan PPh Final bagi yang terkena.

BIAYA PROSES yaitu biaya yang ditanggung dan/atau dibiayai oleh negara melalui APBN berupa kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh Aparat BPN RI, di antaranya; prakegiatan seperti penyuluhan/sosialisai PRONA kepada masyarakat calon peserta, 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 (di luar kegiatan PRONA dan/atau pendaftaran tanah secara pribadi seyogyanya biaya atas kegiatan-kegiatan ini ditanggung oleh masyarakat dalam bentuk setoran ke negara atau dikenal dengan Penerimaan Negara Bukan Pajak/PNBP sebagaimana diatur dalam PP 13 Tahun 2010 namun biaya tersebut digratiskan/dibebankan kepada negara sebagai salah satu ciri khas PRONA)

Kedua, PRONA pada tataran praktis sebenarnya adalah merupakan kegiatan sertipikasi tanah bersifat kolektif. Dari ciri sifatnya yang kolektif maka sudah barang tentu harus dilakukan secara terkoordinir. Pemerintah Desa/Kelurahan memegang perananan penting dalam hubungan ini. Tingkat koordinasi terletak pada level pemerintahan desa/kelurahan sebagai struktur pemerintahan terendah di negara ini yang bertugas mengatur dan mengumsi hajat hidup warga di desa/kelurahan tersebut.

Logisnya, pemerintah desa/kelurahan-lah yang memahami data kependudukan dan data penguasaan tanah-tanah yang ada di wilayahnya termasuk potensi konflik yang ada di dalamnya. Dalam aspek pengumsan sertipikasi tanah yang dikuasai masyarakatnya melalui PRONA, desa/kelurahan berperan penting dalam menginventarisir sekaligus mengidentifikasi lapisan masyarakat golongan ekonomi

lemah dan menengah (meski belum ada rujukan yang jelas dalam penentuan klasifikasi ini) 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

Ketiga, pemungutan biaya PRONA bagi masyarakat peserta prona oleh kepala desa/lurah dan/atau panitia desa dinilai bukanlah sebagai sebuah perbuatan pungli jika sudah diatur secara jelas terperinci dan tersusun rapi dalam sebuah berita acara kesepakatan besaran pungutan biaya PRONA telah disepakati dan telah teregister dalam agenda surat menyurat pemerintah desa/kelurahan apakah pungutan terhadap biaya PRONA masih bisa dituduh sebagai PUNGLI? Rasanya tidak, sepanjang belum ada aturan tentang sumber pembiayaan bagi peserta kegiatan PRONA yang semestinya menjadi tanggung jawab pemohon dan selama penggunaan dana pungutan tersebut tidak 'mengaliri' kegiatan-kegiatan yang sudah dibiayai atau memiliki sumber dana yang jelas, sebut saja misalkan salah satu penggunaan dana tersebut adalah untuk membayar upah atau honor petugas BPN RI yang turun ke lapangan.

Jelas hal tersebut bertentangan dan menyalahi sebab seperti yang telah dikatakan diawal bahwa kegiatan-kegiatan yang menyangkut proses penerbitan sertipikat PRONA yaitu yang berkaitan dengan operasional kegiatan di level Kantor Pertanahan termasuk honor-honor petugas BPN RI yang turun ke lapangan telah mendapatkan support dana dari APBN sehingga jika dana yang dipungut dari masyarakat peserta PRONA masih 'mengaliri' BPN RI maka sudah terjadi tumpang tindih pendanaan bagi personil BPN RI.

## 2. Saran

Pertama, bahwa masih terdapat kelemahan dalam Surat Edaran Kepala BPN RI cq. Deputi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah Nomor 963-310-D.II tanggal 28 Maret 2008 dan Nomor 1659-310-D.II tanggal 16 Mei 2008 tentang Petunjuk Teknis PRONA terutama terhadap batasan-batasan klasifikasi masyarakat ekonomi lemah dan menengah sehingga perlu segera dirumuskan petunjuk teknis PRONA yang baru.

Kedua, bahwa biaya-biaya PRONA yang ditanggung negara melalui APBN masih terbatas hanya untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat teknis di tingkat Kantor Pertanahan sementara biaya lain masih harus ditanggung pemohon/masyarakat selaku peserta PRONA, untuk itu perlu disarankan ke depan agar pemerintah juga menyusun draft pembiayaan yang sifatnya non teknis yang selama ini dipungut dari masyarakat agar juga dianggarkan ke dalam APBN, sehingga tidak menimbulkan gejala sosial di tengah-tengah masyarakat yang berujung pada meja hijau.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

Soerjono Seokanto, *Pc 'cok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: PT. Rajawali Pers,

### 1988. MAKALAH & ARTIKEL

SUWARDI, *Sistem Sertifikasi Hak Atas Tanah di Indonesia Sebagai Perwujudan Pasal 33 UUD 1945*.

### PERATURAN PERUDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok

Agraria. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 Tentang Proyek Operasi Nasional Agraria.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 220 Tahun 1981 Tentang Besarnya Pungutan Biaya Dalam Rangka Pemberian Sertipikat Hak Tanah Yang Berasal Dart Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Penegasan Hak Tanah Adat Dan Konversi Bekas Hak Tanah Adat, Yang Menjadi Obyek Proyek Operasi Nasional Agrarta.

Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala BPN RI Nomor: 20IV-2000 Tahun 2000 tentang Petunjuk Teknis Operasional Nasional Agraria sebagaimana diubah dengan Surat Edaran Kepala BPN RI cq. Deputi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah Nomor 963-310-D.11 tanggal 28 Maret 2008 dan Nomor 1659-310-D.II tanggal 16 Mei 2008 dan diubah kembali oleh Surat Kepala BPN RI eq. Deputi Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah Nomor 1079/17.1-300/11I/2013 tanggal 19 Maret 2013 tentang Petunjuk Teknis PRONA.



PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
*Fakultas Hukum*  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG

Tersreditasi Peringkat B  
SK BAN PT Nomor : 44/SK/BAN-PT/Akred/S/01/2014  
Alamat : Kampus I UMM Jl. Tidar 21 Magelang 56126 Telpone : 0293-362182 Faks.0293-361004

Nomor : 002 /VJ/IL.3.AU/F/2014  
Perihal : Ralat Kesalahan Penulisan

Magelang, 27 Maret 2014

Kepada Yth;  
Bapak Fajarudin  
di-  
Tempat

*Assalamua'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh.*

Dengan hormat,

Berkaitan dengan penerbitan Majalah Varia Justisia Edisi Volume 10 No.1 Maret 2014 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang, telah terjadi kesalahan penulisan identitas asal instansi bapak Fajarudin, pada halaman 1213, bagian footnote tertulis : Dosen Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, yang seharusnya : **Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.**

Kami Dewan redaksi Majalah Varia Justisia Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang mohon maaf atas kesalahan penulisan tersebut.

Demikian pemberitahuan ralat ini agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

*Wassalamu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh.*

Mengetahui,  
Redaksi



No. Dokumen : PM-LMM-06-03/LI	Nama Dokumen : Surat Keluar	Tgl. Terbit : 19 Mei 2010	Revisi : 0	Hal : 1 dari 1
-------------------------------	-----------------------------	---------------------------	------------	----------------



PROGRAM STUDI ILMU

*Fakultas Hukum*

**HUKUM UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MAGELANG**

TERAKREDITASI PERINGKAT B

SK BAN PT Nomor : 441/SK/BAN-PT/Akred/S/01/2014

Alamat : Kampus 1 UMMJ, Jl. Tidar 21 Magelang 58106 Teleponi : 0293-362082 Faks 0293-361004

Nomor : 001 /VJ/II.3.AU/F/2014

Magelang, 5 Pebruari 2014

Perihal : Pemberitahuan

Kepada Yth;  
Bapak Fajarudin  
Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara  
di-  
Tempat

*Assalamua'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh.*

Kami Redaksi Majalah Varia Justisia Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Magelang telah menerima artikel yang bapak kirim dan dinyatakan layak untuk dimuat dalam Edisi Volume 10 No.1 Maret 2014.

Demikian atas kerjasama yang baik diucapkan terima kasih.

*Wassalammu'alaikum Warohmatullahi Wabarokatuh.*

Mengetahui,  
Redaksi



Henigatun, SH., MHum  
NIP. 865907035

No. Dokumen : PN-UMM-06-03/LI	Nama Dokumen : Surat Keluar	Tgl. Terbit : 19 Mei 2010	Revisi : 0	Hal : 1 dari 1
-------------------------------	-----------------------------	---------------------------	------------	----------------