

**EFEKTIFITAS PELAKSANAAN SERTIPIKASI PRONA TANAH
TAMBAK GARAM (STUDI DI KABUPATEN SAMPANG)**

**M. Naufal Alghifary¹
Iwan Permadi²
Rachmad Safa'at³**

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
JL. MT Haryono 169 Malang
Email: algiero21@yahoo.co.id

Abstract

Salt ponds in Sampang Regency, especially in Jerengik Subdistrict, the land has not been registered by the owner to the Sampang Regency Land Affairs Office for certification. proof of salt ponds' land ownership is only a Petok D. The economic condition of Jerengik's society is relatively weak, so they have difficulties to perform their salt ponds' land registration because of financial reason. Based on the Regulation of the Minister of Agrarian and Land Space Order / Head of the National Land Affairs Number 1 Year 2015 about the National Agrarian Program (PRONA), one of PRONA objective is to process the land certification massively as the realization of the government programs in the area of land affairs that are carried out efficiently and easily addressed to weak economic society. To answer the problem studied, the authors use the type of research is juridical empirical approach used in the study is sociological juridical approach. Based on the research results, it can be concluded that the implementation of certification PRONA ground salt ponds in Sampang not work effectively because it is caused by of the following: (1). Injustice in the determination of the participants PRONA to ground salt ponds, which are still very dominant PRONA participants are entrepreneurs who have capital and has particularly money than farmers, (2). There is an additional fee withdrawals made by unscrupulous PRONA Village Head to participants under the pretext of administrative costs and withdrawal costs in the certification PRONA in Sampang people not to take legal actions and did not report such violations to the Land Office, because people do not know the mechanism of reporting and the public also thinks withdrawal charge carried a village chief administrative costs

Key words: *effectiveness, salt ponds' land registration, PRONA*

¹Mahasiswa Program Pasca sarjana Magister kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang Angkatan 2013

²Dosen pembimbing I.

³Dosen Pembimbing II.

Abstrak

Tambak garam di Kabupaten Sampang khususnya di Kecamatan Jerengik, Tanahnya belum di daftarkan oleh pemiliknya ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang untuk di sertifikasi. bukti kepemilikan hak atas tanah tambak garam tersebut hanya berupa petok D, kondisi ekonomi masyarakat Jerengik masih tergolong masyarakat ekonomi lemah, sehingga untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah tambak garam miliknya mengalami kesulitan dalam pembiayaan pendaftaran tanah, Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA), Tujuan PRONA adalah memproses sertifikasi tanah secara masal sebagai perwujudan dari pada program pemerintah di bidang pertanahan yang pelaksanaannya dilakukan secara efisien dan mudah yang ditujukan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah. Untuk menjawab masalah yang dikaji tersebut, penulis menggunakan jenis penelitian adalah yuridis empiris dan Pendekatan yang dipakai dalam penelitian adalah pendekatan yuridis sosiologis. Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat disimpulkan bahwa Pelaksanaan sertifikasi PRONA tanah tambak garam di Kabupaten Sampang tidak berjalan secara efektif karena disebabkan oleh ha-hal dibawah ini yakni (1). Adanya ketidakadilan dalam penentuan peserta PRONA untuk tanah tambak garam, dimana masih sangat dominan peserta PRONA adalah pengusaha-pengusaha yang bermodal dan memiliki uang dibandingkan petani, (2). Ada penarikan biaya tambahan yang dilakukan oleh oknum Kepala Desa terhadap peserta PRONA dengan dalih biaya administrasi dan Penarikan biaya dalam sertifikasi PRONA di Kabupaten Sampang masyarakat tidak melakukan upaya hukum dan tidak melaporkan pelanggaran tersebut ke Kantor Pertanahan, karena masyarakat tidak tahu mekanisme pelaporan dan masyarakat juga beranggapan penarikan biaya yang dilakukan Kepala Desa merupakan biaya administrasi

Kata kunci: efektifitas, sertifikasi tanah tambak garam, PRONA

Latar Belakang

Pendaftaran tanah untuk pertama kali yaitu kegiatan mendaftar untuk pertama kalinya sebidang tanah yang awal mulanya belum terdaftar menurut peraturan pendaftaran tanah yang bersangkutan, pendaftaran tanah menggunakan sebagai dasar obyek satuan-satuan bidang tanah yang disebut persil yang merupakan bagian-bagian permukaan bumi tertentu yang terbatas dan berdimensi dua.⁴

Pendaftaran Tanah Pasal 4 yaitu untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemilik tanah, telah ditegaskan bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat. Pendaftaran tanah sejak zaman hindia belanda dikenal lembaga pendaftaran tanah yaitu recht kadaster, Peraturan pendaftaran

⁴Boedi Harsono, **Hukum Agraria Indonesia**, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm. 74.

tanah di Indonesia diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria yang selanjutnya disingkat UUPA Pasal 19 dan ketentuan pelaksanaan pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yang berlaku sejak tanggal 1997.⁵

Secara substansial, kewenangan pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas hukum dan pemanfaatan tanah, didasarkan pada ketentuan pasal 2 ayat (2) UUPA yaitu kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai tanah.⁶

Tambak garam di Kabupaten Sampang khususnya di Kecamatan Jerengik merupakan lumbung garam nasional, akan tetapi mayoritas tanah lokasi tambak garam di Kecamatan Jerengik belum di daftarkan oleh pemilik ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang untuk di sertifikasi. kondisi ekonomi masyarakat Jerengik masih tergolong masyarakat ekonomi lemah dengan pendapatan yang pas-pasan, sehingga untuk melakukan pendaftaran tanah tambak garam miliknya mengalami kesulitan dalam pembiayaan pendaftaran tanah, serta minimnya informasi dan pengetahuan mengenai pentingnya pendaftaran Hak Atas Tanah.

Pemerintah melalui lembaga terkait melakukan upaya-upaya untuk menjembatani kepentingan masyarakat dibidang pertanahan dalam hal pengurusan sertifikat hak atas tanah, diantaranya persoalan pembiayaan yang selama ini dikeluhkan oleh masyarakat yang sebagian besar tergolong masyarakat ekonomi lemah.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria, maka disusunlah suatu program pemerintah tentang Program Nasional Agraria (PRONA), pelaksanaan PRONA dilakukan secara terpadu dan diperuntukan bagi seluruh lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah.

⁵ Andrian Sutedi, **Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya**, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 113.

⁶Yamin Lubis dkk, **Hukum Pendaftaran Tanah**, Mandar Maju, Bandung, 2010 , hlm. 1.

Dasar hukum pelaksanaan “sertipikasi PRONA”⁷ pada saat ini diatur di Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pada prinsipnya tahap-tahap pelaksanaan PRONA adalah sama dengan tahap-tahap pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis, yang diatur dalam pasal 46 sampai dengan pasal 72 PMA/KBPN No. 3 tahun 1997, pendaftaran tanah melalui PRONA merupakan pendaftaran tanah pertama kali yang merupakan inisiatif/permintaan dari Kantor Pertanahan Kabupaten.⁸

Sementara itu biaya penyelenggaraan PRONA, seluruhnya dibebankan kepada APBN RI. Biaya PRONA diatur dalam Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA) menyatakan sebagai berikut:

- 1) *PRONA pembiayaannya bersumber dari anggaran pendapatan belanja negara*
- 2) *Kegiatan PRONA sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) pembiayaannya dibebankan kepada masing-masing daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) Kantor Kabupaten/Kota Yang bersangkutan*
- 3) *Selain pembiayaannya bersumber dari APBN, PRONA dapat dibiayai oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/Kota dengan pendanaan APBD*

Berdasarkan bunyi pasal di atas, pensertipikatan tanah melalui PRONA di dibebaskan membayar kepada negara, Tetapi didalam prakteknya banyak terjadi pelanggaran dalam pendaftaran tanah melalui PRONA yaitu adanya tebang pilih dalam penunjukan peserta PRONA, karena tidak semua masyarakat dapat mengikuti PRONA dan adanya pungli yang dilakukan oleh perangkat desa sehingga tidak sesuai dengan tujuan PRONA dan pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA), Menurut Racmatullah:

“Warga Desa Asem Raja, pada saat membuat sertifikat tanah melalui program tersebut harus menghabiskan dana sekitar Rp 500.000. pada saat itu yang mengurus adalah Perangkat Desa. Untuk mengikuti PRONA peserta diwajibkan membayar Rp 250.000, dan pesertanya dipilih oleh Kepala Desa, karena tidak semua masyarakat disana dapat mengikuti PRONA, selanjutnya Setelah sertifikat selesai, masyarakat diwajibkan lagi

⁷ Terminologi istilah sertipikasi PRONA di ambil dari program BPN.

⁸ Samun Ismaya, **Hukum Administrasi Pertanahan**, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013 hlm. 133.

membayar Rp 250.000 untuk mengambilnya. Total menjadi Rp 500.000 uang yang harus dikeluarkan untuk satu sertifikat, sehingga warga setempat menyebutnya program ini sebagai pendaftaran tanah yang di diskon bukan PRONA yang sesuai pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA)”⁹.

Sehingga dengan adanya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam sertifikasi PRONA di Kecamatan Jerengik yaitu adanya pungutan biaya dalam menyertifikasi tanah tambak garam oleh oknum Perangkat Desa, diharapkan Badan Pertanahan Nasional atau Pemerintah Daerah dapat mengawal, mengawasi dan menyelesaikan permasalahan PRONA agar sesuai dengan tujuan PRONA, sehingga program BPN tersebut tepat sasaran untuk masyarakat ekonomi golongan lemah yang kesulitan masalah biaya dan memberikan kepastian hukum dalam bidang pertanahan.

Dari latar belakang masalah yang telah di paparkan diatas adalah beberapa permasalahan hukum yang akan diteliti dan dikaji yakni sebagai berikut:

1. Bagaimana efektifitas pelaksanaan sertifikasi PRONA tanah tambak garam di Kabupaten Sampang?
2. Upaya Hukum apakah yang dapat dilakukan pemilik tanah tambak garam terkait penarikan biaya oleh kepala desa dalam sertifikasi PRONA di kabupaten sampang?

Metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah yuridis empiris dan Pendekatan yang dipakai dalam penelitian adalah pendekatan yuridis sosiologis. Lokasi penelitian ini dilakukan di Desa Asem Raja, kecamatan Jerengik, kabupaten Sampang

Pembahasan

A. Pelaksanaan Sertifikasi PRONA Tanah Tambak Garam di Kabupaten Sampang

Tambak garam di Kabupaten Sampang yang merupakan lahan pertanian oleh masyarakat didaftar/disertifikasikan melalui program pemerintah yang lazim di kenal dengan PRONA, adapun tahapan-tahapan

⁹Wawancara dengan Rachmatullah, Pemilik Tambak Garam Yang Tanahnya Sertifikasi Melalui PRONA, 24 Maret 2014.

pelaksanaan sertifikasi tambak garam melalui PRONA di Kecamatan Jerengik adalah sebagai berikut:

1. Persiapan

Pelaksanaan kegiatan sertifikasi PRONA di Kabupaten Sampang, Kepala Kantor Pertanahan mengadakan rapat, dari hasil rapat tersebut terbentuklah ketua pelaksana/kordinator PRONA serta penentuan lokasi PRONA berdasarkan SK dari BPN pusat yang sebelumnya Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang mengajukan proposal tentang lokasi PRONA di Kabupaten Sampang.

2. Penyuluhan

Proses Penyuluhan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang dan aparat desa

3. Kegiatan Koordinasi

- a. Kecamatan
- b. Kepala Desa

4. Pengumpulan Data Yuridis

Pengumpulan data yuridis dilakukan oleh dua orang dari Kantor Pertanahan dan dibantu oleh Kepala Desa, yang memiliki tugas untuk melengkapi persyaratan peserta PRONA yaitu:

- 1) Identitas peserta PRONA (KTP dan KK)
- 2) Petok D/SPPT/pembayaran pajak
- 3) Bukti kepemilikan tanah

5. Pengumpulan Data Fisik

Pengumpulan data fisik dilakukan Sebelum pelaksanaan pengukuran bidang-bidang tanah, terlebih dahulu dilakukan penetapan batas-batas bidang tanah dan pemasangan tanda-tanda batas sesuai dengan batas yang berlaku. Pengukuran bidang tanah dilakukan oleh staf seksi survey pengukuran dan pemetaan.

6. Pemeriksaan Tanah

Tahapan selanjutnya yaitu pemeriksaan tanah merupakan tanggung jawab dari panitia koordinator, panitia koordinator dibentuk oleh ketua koordinasi PRONA yang terdiri dari 3 orang, yang masing-

masing terdiri dari 2 orang dari Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang dan Kepala Desa, tugas koordinator PRONA.

7. Pengumuman

Ketua koordinator PRONA akan memberitahukan ke Kepala Desa dan akan kemudian akan mengumumkan kepada peserta PRONA yang syarat-syarat pelaksanaannya telah lengkap dan dapat mengikuti sertifikasi PRONA, meliputi:

- 1) Nama peserta pemilik tanah
- 2) NIB (Nomor induk bidang)
- 3) Luas tanah hasil pengukuran

8. Penegasan Konversi

Berdasarkan berita acara pengesahan data fisik dan data yuridis sebagaimana yang dimaksud pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dilaksanakan kegiatan yaitu pendaftaran hak atas bidang tanah yang alat bukti tertulisnya lengkap sebagaimana dimaksud dalam pasal 60 ayat (2) dan yang alat bukti tertulisnya tidak lengkap.

9. Proses Sertifikasi

Proses sertifikasi dilakukan Setelah laporan/risalah panitia Koordinator PRONA lengkap, meliputi data yuridis dan data fisik serta ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang, kemudian akan didaftarkan ke kasi pendaftaran tanah sehingga dapat diterbitkan sertifikatnya.

10. Penyerahan Sertifikat

Penyerahan seertifikat dilakukan Setelah berakhirnya penyelenggaraan pendaftaran tanah, ketua koordinator menyerahkan hasil kegiatannya kepada kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang yang berupa dokumen mengenai bidang-bidang tanah dilokasi sertifikasi PRONA yang meliputi: peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah, daftar tanah, sertifikat hak tanah dan penyerahan hasil kegiatan dilaksanakan dengan berita acara serah terima serta diikuti dengan penyerahan sertifikat.

B. Efektivitas Sertifikasi PRONA Tanah Tambak Garam di Kabupaten Sampang Dari sisi pembiayaan Yang digratiskan Pemerintah

Salah satu tujuan pelaksanaan PRONA adalah memproses sertifikasi tanah secara masal sebagai perwujudan dari pada program pemerintah di bidang pertanahan yang pelaksanaannya dilakukan secara efisien dan mudah yang ditujukan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah dan memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum kepada masyarakat mengenai hak atas tanah yang dikuasainya.

Melalui Program PRONA yang ditujukan oleh pemerintah untuk membantu masyarakat yang kurang mampu dalam memperoleh kepastian hak atas yang dimiliki dengan pemberian sertifikat dengan tidak dipungut biaya atau gratis, akan tetapi program tersebut dalam pelaksanaannya ditemukan beberapa pelanggaran hukum dalam pelaksanaan Program PRONA yang tidak sesuai dengan peraturan Perundang-undangan dalam pelaksanaan PRONA. Sehingga tujuan dari program ini terciderei oleh pelanggaran tersebut. Adapun temuan-temuan pelanggaran dalam pelaksanaan sertifikasi tambak garam salah satu temuan pelanggaran tersebut dapat ditemukan dalam tahap penentuan peserta PRONA.

Lawrence M. Friedman mengungkapkan “dalam setiap sistem hukum terdapat tiga unsur. Ketiga komponen dimaksud adalah:

- 1) Subtansi
- 2) Struktur
- 3) Kultur atau budaya”.¹⁰

Ketiga komponen hukum tersebut apabila ditarik ke dalam pelaksanaan PRONA tambak garam menunjukkan bahwa ketiga komponen tersebut bekerja secara bersama-sama dan saling mempengaruhi satu dengan lainnya. Sehingga pelaksanaan PRONA tambak garam dapat berjalan dan terlaksana, akan tetapi struktur hukum dalam artian aparatur dalam menterjemahkan substansi hukum dari pelaksanaan kegiatan PRONA tambak garam sehingga dianggap ada beberapa pelanggaran dan penyimpangan. Kondisi ini juga diperkuat oleh

¹⁰ Siswantoro Sunarso, **Penegakan Hukum Psikotropika dalam Kajian Sosiologi Hukum**, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 88.

budaya hukum masyarakat peserta PRONA yang tidak memiliki pengetahuan yang komprehensif mengenai pelaksanaan prona tambak garam.

1) Subtansi hukum sertipikasi PRONA tanah tambak garam di Kabuapten Sampang

Pelaksanaan Sertipikasi tanah tambak garam di Kabupaten Sampang berdasarkan penelitian terjadinya pelanggaran dalam pendaftaran tanah melalui PRONA adanya penarikan biaya yang dilakukan oleh Perangkat Desa sehingga tidak sesuai dengan tujuan PRONA dan Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA)

Biaya penyelenggaran PRONA, seluruhnya dibebankan kepada APBN RI. Sedangkan biaya-biaya yang berkaitan dengan administrasinya seperti hak/alat bukti perolehan/penguasaan tanah, patok batas, materai dan pajak menjadi tanggung jawab Peserta PRONA. Biaya PRONA diatur dalam Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA) menyatakan sebagai berikut:

- 1) *PRONA pembiayaanya bersumber dari anggaran pendapatan belanja negara*
- 2) *Kegiatan PRONA sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) pembiayaanya dibebabnkan kepada masing-masing daftar isian pelaksanaan anggaran (DIPA) Kantor Kabupaten/Kota Yang bersangkutan*
- 3) *Selain pembiayaanya bersumber dari APBN, PRONA dapat dibiyaai oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah kabupaten/Kota dengan pendanaan APBD*

Berdasarkan bunyi pasal diatas, pensertipikatan tanah melalaui PRONA di dibebaskan membayar kepada negara, karena merupakan anggaran dari APBN yang merupakan program dari pemerintah dibidang pertanahan untuk membantu masyarakat yang kesulitan untuk mendaftarkan tanahnya terutama masyarakat pada golongan ekonomi yang lemah.

Substansi Hukum adalah sebagai sistem Substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dimasyarakat.

“Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*).”¹¹

Praktek penarikan biaya bagi peserta PRONA di Desa Asem Raja Kecamatan Jerengik Kabupaten Sampang adalah hal yang tidak sesuai dengan tujuan PRONA dan Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA), yang menggratiskan biaya pendaftaran tanah. Dalam hal ini Kepala Desa melanggar peraturan perundangan yaitu pasal 29 huruf (F) Undang-undang Nomor 6 tahun 2014 tentang desa yaitu melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa, dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang diakukannya. Kondisi sebenarnya tidak bisa dibiarkan terus berjalan dan menjadi kebiasaan dalam pelaksanaan PRONA. karena hal ini sangat merugikan masyarakat. Sehingga upaya penegakan hukum bisa berjalan dengan lancar dan sesuai dengan undang-Undang.

2) Struktur hukum sertifikasi prona tanah tambak garam di Kabupaten Sampang

Penarikan biaya yang dilakukan oleh panitia Sertifikasi PRONA yaitu oleh Kepala Desa merupakan pelanggaran dalam pelaksanaan PRONA di Kabupaten Sampang, menurut pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA) sertifikasi PRONA gratis, peserta hanya dikenakan biaya administrasi saja. Menurut Racmatullah :

“Pada saat membuat sertifikat tanah melalui program tersebut harus menghabiskan dana sekitar Rp 500.000. pada saat itu yang mengurus adalah perangkat desa. Untuk mengikuti PRONA peserta diwajibkan membayar Rp 250.000, dan pesertanya dipilih oleh

¹¹ *Ibid.*

kepala desa, karena tidak semua masyarakat disana dapat mengikuti PRONA, selanjutnya Setelah sertifikat selesai, masyarakat diwajibkan lagi membayar Rp 250.000 untuk mengambilnya. Total menjadi Rp 500.000 uang yang harus dikeluarkan untuk satu sertifikat, sehingga warga setempat menyebutnya program ini sebagai pendaftaran tanah yang di diskon bukan PRONA yang sesuai Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA), yang menggratiskan biaya pendaftaran tanah”¹².

Selain terjadinya pelanggaran Penarikan biaya dalam sertifikasi PRONA, Penentuan peserta PRONA yang didahului dengan sosialisasi di balai Desa yang dilakukan oleh panitia PRONA dari Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang dengan difasilitasi oleh Perangkat Desa sebagai penentu peserta PRONA. Akan tetapi dalam penentuan peserta, ada sekelompok masyarakat yang mestinya masuk dari sisi kriteria peserta PRONA karena memiliki lahan tambak garam dan tidak mampu, tidak diundang untuk hadir dalam acara sosialisasi PRONA tersebut. Hal ini menimbulkan kecemburuan sosial dan kekecewaan masyarakat yang tidak diundang tersebut.

Juanidi berpendapat, bahwa dalam pelaksanaan PRONA di Kecamatan Jerengik, adanya tebang pilih dalam menentukan peserta PRONA, di Kecamatan Jerengik terdapat masyarakat petani dan pengusaha tambak garam, tetapi yang mendapatkan sertifikasi PRONA mayoritas adalah pengusaha, petani yang merupakan target utama PRONA karena merupakan masyarakat golongan ekonomi lemah, banyak yang tidak terpilih sebagai peserta PRONA.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA) dalam pasal 2 ayat 1 yaitu PRONA bertujuan memberikan pelayanan tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah diseluruh indonesia untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah ditujukan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah

¹² Wawancara Dengan Rachmatullah, Pemilik Tambak Garam yang Tanahnya Sertifikasi Melalui PRONA, 24 Maret 2014.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Kedudukan (*sosial*) merupakan posisi tertentu didalam struktur kemesyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan atau role. Oleh karena itu, seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*). Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas¹³.

Adanya ketidakadilan dalam penentuan peserta PRONA di Kabupaten Sampang, John Rawls berpendapat dalam teori keadilannya:

“Menjelaskan bagaimanapun juga, cara yang adil untuk mempersatukan berbagai kepentingan yang berbeda, adalah melalui keseimbangan kepentingan-kepentingan tersebut, tanpa memberikan perhatian istimewa terhadap kepentingan itu sendiri. Tegasnya prinsip-prinsip keadilan adalah, prinsip-prinsip dimana orang yang rasional akan memilih jika ia belum tahu kedudukannya dalam masyarakat (apakah ia kaya, atau miskin; berstatus tinggi atau berstatus rendah; cerdas atau bodoh)”¹⁴

Kepala Desa sebagai bagian integral pembangunan desa, memegang tugas yang lebih besar termasuk tanggung jawab kepada masyarakat desa dibanding pemerintah atasan yang memberi tugas dan wewenang. Sebagai bagian dari integral dari pembangunan desa, Kepala Desa harus dapat mengintegrasikan antara kepribadian dan kebutuhannya dengan struktur dan sasaran Pemerintah Desa dalam hal ini dibidang pertanian. Hal ini penting dilakukan untuk menjamin peran yang dilakukan oleh Kepala Desa tersebut terlaksana dengan baik dan sesuai dengan keinginan serta kebutuhan masyarakat desa

Pada penjelasan Pasal 26 Huruf (H) Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 Tentang Desa yaitu membina dan meningkatkan perekonomian

¹³ Soerjono Soekanto, **Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum**, Raja Grafindo, Jakarta, 2014, hlm. 20.

¹⁴ Achmad Ali, **Menguak Teori Hukum & teori Peradilan**, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 279.

desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa.

Ketentuan pasal diatas seharusnya Kepala Desa memberikan kontribusi/peranan dan bantuan kepada petani, karena petani tidak mengerti persyaratan yang harus dipenuhi oleh dalam sertifikasi PRONA dan adanya ketidaksamaan sosial dan ekonomi antara pengusaha dan petani, seharusnya Kepala Desa sebagai pejabat tinggi desa lebih mementingkan atau mendahulukan petani sebagai masyarakat golongan ekonomi lemah untuk kemakmuran masyarakat desa atau petani sesuai perintah undang-undang diatas. Karena tugas utama seorang pemimpin adalah melayani kebutuhan dan kepentingan masyarakatnya sehingga prinsip abdi masyarakat bisa terwujud, menjadi pemimpin bukan hanya ingin dilayani tetapi harus melayani masyarakat.

Salah satu unsur Sistem Hukum Tentang Struktur hukum menegaskan, yaitu berbicara tentang penegak hukum atau aparat hukum terkait dengan pelaksanaan PRONA, dimana Kepala Desa seharusnya memberikan kewenangan atau tugasnya sesuai dengan undang-undang dimana di dalam Undang-Undang Tugas dan kewenangan seorang Kepala Desa sangat jelas dan Kepala Desa harus menjadi agent pencegah dan pemberantas korupsi di desa, tetapi malah menyalahgunakan tugas dan kewenangannya sebagai pejabat desa dengan melakukan biaya-biaya dalam pelaksanaan sertifikasi PRONA tambak garam, sehingga tidak melaksanakan perintah Peraturan Pemerintah tentang Desa yaitu pasal 26 yang mengatur tentang tugas, wewenang, kewajiban dan hak Kepala Desa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang menyebabkan tidak efektifnya pelaksanaan sertifikasi PRONA tambak garam.

3) Kultur hukum sertifikasi PRONA tanah tambak garam di Kabupaten Sampang

Unsur Sistem Hukum yang ketiga mengenai kultur hukum, memaparkan dimana dalam budaya hukum dalam praktek pelaksanaan sertifikasi tambak garam melalui PRONA, masyarakat penerima program

PRONA hanya bersikap pasif terhadap pelanggaran sertifikasi PRONA terkait penentuan peserta PRONA yang tebang pilih dan pengenaan biaya PRONA padahal semestinya tidak dipungut biaya, dimana pembiayaan menjadi tanggung jawab pemerintah yang sudah dianggarkan dalam APBN, Hal ini terjadi karena budaya hukum masyarakat yang masih rendah. Menurut Racmatullah:

“Penarikan biaya dalam sertifikasi PRONA menurut saya adalah biaya administrasi, karena pada saat sosialisasi di jelaskan hanya ada biaya administrasi, tetapi biaya administrasi tersebut sangat mahal, kami kurang paham atas rincian biaya administrasi tersebut, dan terkait pelanggaran tersebut saya juga kurang tahu, waktu itu kepala desa hanya meminta total uang 500.000, jadi anggapan kami sertifikasi PRONA ini pendaftaran tanah yang di diskon, kami juga tidak tahu mekanisme pelaporan terkait pelanggaran ini, jadi saya waktu itu hanya berharap sertipikat itu cepat selesai saja¹⁵”

Rendahnya kesadaran hukum masyarakat disebabkan oleh karena ketidaktahuan masyarakat terhadap pelanggaran tersebut arti masyarakat tidak mengetahui bahwa tidak ada biaya atau gratis. Selain itu kondisi ini disebabkan juga oleh kurangnya sosialisasi pelaksanaan program yang dilakukan oleh Pemerintah sehingga terkesan pihak pelaksana PRONA hanya ingin menggugurkan tanggung jawab atau ingin sukses pelaksanaan programnya saja tetapi tidak ingin mencerdaskan masyarakat dari sisi hukum. Sebagaimana diketahui bahwasanya sukses tidaknya suatu program yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat salah satunya ditentukan oleh sosialisasi kepada masyarakat.

Keterbatasan informasi/ketidaktahuan masyarakat dan diperparah lagi oleh ketidaktahuan masyarakat mengenai mekanisme cara melaporkan kepada pihak berwajib, sehingga masyarakat peserta PRONA untuk tambak garam bersikap pasif dan apatis terhadap pelanggaran tersebut, karena masyarakat beranggapan bahwa sertifikasi PRONA adalah pendaftaran tanah yang di diskon oleh pemerintah.

¹⁵ Wawancara Dengan Rachmatullah, Pemilik Tambak Garam yang Tanahnya Sertifikasi Melalui PRONA, 24 Maret 2014.

Ketiga unsur Sistem Hukum tentang substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum saling keterkaitan antara satu dengan yang lain dan tidak dapat dipisahkan. Dalam pelaksanaannya diantara ketiganya harus tercipta hubungan yang saling mendukung agar tercipta pola hidup aman, tertib, tentram dan damai.

Terkait permasalahan sertifikasi tambak garam melalui PRONA di Desa Asam Raja, Kecamatan Jerengngik, Kabupaten Sampang, substansi hukum sudah sangat jelas mengatur mengenai biaya yang gratis, sementara itu terjadi penyimpangan pada struktur hukum atau aparaturnya yang mengakibatkan budaya hukum masyarakat akan kesadaran hukum menjadi sangat rendah.

Efektifitas suatu peraturan hukum secara umum, tergantung pada optimal dan profesionalnya pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari penegak hukum, baik di dalam menjalankan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan peraturan perundang-undangan tersebut.¹⁶

Suatu tujuan pelaksanaan PRONA dapat dikatakan efektif apabila tujuan tersebut sesuai dengan yang diinginkan. Jadi tujuan yang dimaksud merupakan pencapaian dari tujuan tersebut sehingga berlaku efektif. Apabila tujuan yang dimaksud adalah tujuan dari pemerintah maka proses pencapaian tujuan tersebut merupakan keberhasilan dalam melaksanakan program atau kegiatan menurut wewenang, tugas dan fungsi dari pemerintah tersebut.

Pelaksanaan sertifikasi tanah tambak garam melalui PRONA di Kabupaten Sampang tidak berjalan secara efektif karena disebabkan oleh beberapa hal, Ketika ingin mengetahui sejauh mana efektifitas dari hukum, pertama-tama harus mengukur sejauh mana aturan hukum itu ditaati atau tidak ditaati, jika suatu aturan hukum ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif, dalam pelaksanaan sertifikasi tambak garam melalui PRONA di

¹⁶ Munir Fuady, **Teori-teori Besar Dalam Ilmu Hukum**, Kencana, Jakarta, 2013, hlm.. 116.

Kabupaten Sampang terdapat pelanggaran-pelanggaran/atau ketidak sesuai antara aturan yang ditentukan oleh aturan hukum mengenai pelaksanaan PRONA dengan kenyataan yang ada di dalam prakteknya yaitu: (1). Adanya ketidakadilan dalam penentuan peserta PRONA untuk tambak garam dimana masih sangat dominan peserta PRONA adalah pengusaha-pengusaha yang bermodal dan memiliki uang dibandingkan petani, (2). Ada penarikan biaya tambahan yang dilakukan oleh oknum Kepala Desa terhadap peserta PRONA dengan dalih biaya administrasi (3) Keterbatasan informasi/ketidaktahuan masyarakat dan ketidaktahuan masyarakat mengenai mekanisme cara melaporkan kepada pihak berwajib.

C. Upaya Hukum yang Dilakukan Pemilik Tanah Tambak Garam Terkait Penarikan Biaya oleh Kepala Desa dalam Sertifikasi PRONA di Kabupaten Sampang

1. Upaya Hukum Yang Dilakukan Pemilik Tanah Tambak Garam

Penarikan biaya dalam sertifikasi PRONA di Kabupaten Sampang masyarakat tidak melakukan upaya hukum dan tidak melaporkan pelanggaran tersebut ke Kantor Pertanahan, karena masyarakat tidak tahu mekanisme pelaporan dan masyarakat juga beranggapan penarikan biaya yang dilakukan Kepala Desa merupakan biaya administrasi.

Upaya yang dapat dilakukan peserta PRONA terkait penarikan biaya oleh Kepala Desa dalam sertifikasi PRONA yaitu melaporkan atau mengadukan ke pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang, karena Kepala Desa termasuk panitia dalam pelaksanaan PRONA, menurut Rachmatullah:

“Pada saat sosialisasi pihak Kantor Pertanahan dan aparat desa dalam pelaksanaan sertifikasi PRONA ini katanya gratis, hanya ada biaya tambahan seperti biaya administrasi saja, tetapi biaya administrasi tersebut terbilang sangat mahal yaitu total 500.000, jadi menurut saya pelaksanaan PRONA ini pendaftaran tanah yang di diskon aja oleh pemerintah”¹⁷

Sebagai lembaga yang menyelenggarakan PRONA sudah semestinya Kantor Pertanahan memiliki mekanisme atau cara untuk

¹⁷ Wawancara Dengan Rachmatullah, Pemilik Tambak Garam yang Tanahnya Sertifikasi Melalui PRONA, 24 Maret 2014.

menjawab permasalahan yang muncul dimasyakatkan terkait biaya yang dimintakan oleh Kepala Desa kepada peserta dalam pelaksanaan PRONA. Kasus penarikan biaya tambahan dalam pengurusan sertifikasi tambak garam yang dilakukan Kepala Desa dalam sertifikasi tambak garam melalui PRONA, masyarakat tidak berani melaporkan penarikan biaya tersebut, menurut Rahmatullah:

“karena Kepala Desa menurut masyarakat setempat merupakan penguasa yang otoriter dan senantiasa memilih cara-cara yang berbau premanisme dalam menyelesaikan persoalan karena memiliki pengaruh yang luas dikalangan penguasa, sehingga masyarakat tidak memiliki keberanian untuk melaporkan melaporkan kepada pihak yang berwajib karena takut akan terjadi hal-hal yang diluar kewajaran dan tidak diinginkan misalnya keselamatan jiwa dan keluarga pelapor.”¹⁸

Jadi pada penjelasan diatas apabila masyarakat melaporkan/mengadu kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang perlu adanya perlindungan hukum dari Kantor Pertanahan, misalnya masalah penagaturan masalah informasi yang dijelaskan diatas, oleh karena itu diperlukan penggolongan dan pengaturan perolehan data informasi tersebut. Adapun klasifikasi informasi dijabarkan sebagai berikut:

- a. Informasi rahasia yaitu¹⁹:
- b. Informasi terbatas yaitu
- c. Informasi terbuka untuk umum yaitu
- d. Pemberian informasi rahasia dan terbatas diberikan setelah memperoleh izin dari kepala kantor pertanahan atau kepada pejabat yang ditunjuk yaitu:
 1. Lembaga publik tertentu dalam rangka pelaksanaan tugasnya untuk informasi bersifat rahasia
 2. Pihak tertentu yang memenuhi persyaratan dan/atau lainnya untuk informasi bersifat terbatas
- e. Pemberian informasi yang bersifat terbuka untuk umum langsung dapat diberikan kepada pihak yang membutuhkan
- f. Instansi pemerintah atau lembaga yang berwenang meminta informasi kasus pertanahan diberikan oleh kantor pertanahan berupa jawaban mengenai pokok perkara atau permasalahan atau penjelasan lengkap sesuai data yang ada dan hasil penaganannya paling lambat 14 (empat) hari sejak diterimanya permintaan

¹⁸*Ibid.*

¹⁹ Rusmadi Murad, *Op.cit.*, hlm. 426.

- g. Pejabat dari instansi/lembaga yang meminta penjelasan mengenai kasus pertanahan dapat diundang untuk menghadiri gelar kasus agar memperoleh keterangan yang lebih jelas yang disampaikan oleh kantor pertanahan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Penegakan hukum merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum. Tujuan hukum atau cita hukum memuat nilai-nilai moral, seperti keadilan dan kebenaran. Nilai-nilai tersebut harus mampu diwujudkan dalam realitas nyata. Eksistensi hukum diakui apabila nilai-nilai moral yang terkandung dalam hukum tersebut mampu diimplementasikan.²⁰

Pengertian sistem penegakan hukum menurut Soerjono Soekanto adalah: "kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah atau pandangan-pandangan menilai yang mantap dan mengejawantahkan dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan (sebagai *social engineering*), memelihara dan mempertahankan (sebagai *social control*) kedamaian pergaulan hidup"²¹

Penegak hukum merupakan golongan panutan dalam masyarakat, yang hendaknya mempunyai kemampuan-kemampuan tertentu sesuai dengan aspirasi masyarakat. Mereka harus dapat berkomunikasi dan mendapat pengertian dari golongan sasaran, disamping mampu menjalankan atau membawakan peranan yang dapat diterima oleh mereka.

Warga masyarakat rata-rata mempunyai pengharapan agar hukum dapat ditegakkan, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam arti luas, menegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat.

2. Mekanisme Pelayanan Pengaduan Dan Penanganan Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang

²⁰ Sadjipto Raharjo, **Penegakan Hukum**, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 1.

²¹ Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm. 45.

Fungsi penanganan konflik program pertanahan salah satunya permasalahan dalam pelaksanaan PRONA, juga menjadi tanggung jawab Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang seperti yang dijelaskan oleh bapak Firman:

“Kantor Pertanahan memiliki fungsi penanganan konflik pertanahan, yaitu divisi yang khusus penanganan konflik, sengketa, dan perkara pertanahan. Pelaksanaan tugas dan fungsi badan Kantor Pertanahan di bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan dilakukan oleh deputi bidang pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan yang selanjutnya biasa disebut PPSK (pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan) yang dipimpin oleh kepala seksi. Tugas kantor pertanahan sampang merupakan pelimpahan tugas yang diberikan oleh BPN RI.”²²

“Upaya Hukum yang akan dilakukan Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang apabila ada permasalahan dalam pelaksanaan sertifikasi PRONA yaitu adanya penarikan biaya oleh Kepala Desa, Mengadakan Rapat Gelar internal dan Gelar Eksternal”.²³

Gelar internal adalah gelar pendahuluan yang diselenggarakan dengan tujuan untuk menghimpun masukan pendapat dari para petugas dan pejabat, mengindetifikasi sengketa dan konflik yang diperselisihkan dan rencana penyelesaiannya. Peserta gelar internal terdiri dari anggota tim, pengolah berkas, dan pegawai/pejabat dari Kantor Pertanahan Kabupaten.

Gelar eksternal adalah gelar yang diselenggarakan sebagai tindak lanjut dan pengembangan dari hasil gelar internal yang bertujuan untuk melengkapi keterangan dan pendapat dari internal dan eksternal (instansi/lembaga terkait) agar pembahasan lebih komprehensif, mempertajam analisis kasus dan memilih alternatif penyelesaian, peserta gelar eksternal terdiri atas tim pengolah berkas, pihak pengadu dengan atau tanpa pihak yang diadukan (terlapor), petugas dan pejabat Kantor

²² Wawancara langsung dengan Firman Hidayat, Subseksi Tematik dan konflik dan Potensi tanah, 06 Februari 2015.

²³ *Ibid.*

Pertanahan, pakar ahli, saksi ahli, nara sumber dan instansi/lemabaga terkait (Polisi, Kejaksaan, DPRD dan PEMDA)²⁴

Hasil dari rapat internal dan eksternal Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang menghasilkan rumusan-rumusan/solusi untuk menyelesaikan permasalahan jika ada laporan pelanggaran pelaksanaan sertifikasi PRONA, yaitu:

1) Mekanisme Penanganan

Pada umumnya ketentuan yang mengatur penanganan sengketa berlaku mutatis-mutandis untuk penanganan konflik yang masalahnya sederhana dan bersifat mudah diselesaikan. Konflik yang menimbulkan dampak luas dilakukan dengan perencanaan dan target waktu disesuaikan dengan situasi yang dihadapi serta kondisi perkembangannya selama proses penanganan konflik tersebut berlangsung²⁵.

2) Mediasi

Penyelesaian konflik/sengketa pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang dilakukan melalui proses penyelesaian sengketa yaitu jalur non litigasi dengan mediasi. Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang, dalam menanggapi pelanggaran pelaksanaan sertifikasi tambak garam melalui PRONA terkait penarikan biaya yang dilakukan oleh Kepala Desa, hanya sebatas memfasilitasi alternatif penyelesaian sengketa melalui mediasi yang telah dijelaskan diatas, menurut Bapak Firman:

“Apabila ada laporan dari masyarakat terkait penarikan biaya dalam sertifikasi PRONA, Kantor Pertanahan kabupaten Sampang akan melakukan mediasi terhadap konflik ini dengan proses yang akan dijelaskan pada paragraf selanjutnya, karena sertifikasi PRONA merupakan program dari kantor pertanahan kabupaten Sampang dan kepala desa juga sebagai panitia dalam pelaksanaan PRONA, dalam hal melakukan mediasi, Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang pernah melakukan mediasi terkait kasus jual beli/peralihan hak atas tanah yang merugikan masyarakat, kasus ini sama dengan

²⁴ Rusmadi Murad, **Administrasi Pertanahan**, Mandar Maju, Bandung, 2013, hlm. 438.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 442.

yang terjadi dalam sertifikasi PRONA dengan adanya pungli yang merugikan masyarakat sehingga dapat dilakukan mediasi dalam pelanggaran ini”²⁶.

Mekanisme Mediasi yang dilakukan Kantor Pertanahan Sampang pelaksanaan terdiri atas tahap-tahap:²⁷

1. Persiapan:
 - a. Seksi senketa, konflik dan perkara Membentuk tim penanganan sengketa untuk identifikasi pokok masalah
 - b. Tim yang sudah dibentuk menyiapkan bahan-bahan untuk mediasi, resume telaahan hasil penelitian, berita acara gelar perkara, kemungkinan adanya kaitan dengan pihak ketiga (tokoh masyarakat) dan peraturan-peraturan sebagai dasar mediasi.
2. Penyampaian undangan kepada para pihak
3. Kegiatan Pelaksanaan Mediasi
 - a. Menciptakan suasana pertemuann yang kondusif, akrab dan tidak kaku, memberikan kesempatan mengemukakan kehendak masing-masing, klarifikasi para pihak, menegaskan mengenai kesediaan para pihak diselesaikan melalui mediasi oleh mediator Kantor Pertanahan, menjelaskan aturan yang harus diapatuhi para pihak selama mediasi berlangsung, menyamakan pemahaman dan menetapkan agenda musyawarah;
 - b. Negosiasi akhir dan formulasi kesepakatan.
 - c. Merumuskan bentuk kesepakatan dilakukan dengan format perjanjian/agreement
 - d. Setiap kegiatan mediasi dituangkan dalam berita acara mediasi

Pengertian mediasi menurut ketentuan ini adalah salah satu proses alternatif penyelesaian masalah dengan bantuan pihak

²⁶ Wawancara langsung dengan Firman Hidayat, Subseksi Tematik dan konflik dan Potensi tanah, 06 Februari 2015.

²⁷ *Ibid.*

ketiga (mediator) melalui prosedur yang disepakati oleh para pihak dimana mediator memfasilitasi untuk dapat tercapai suatu solusi (perdamaian) yang saling menguntungkan para pihak.

Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang untuk melakukan mediasi berkoordinasi dengan tokoh agama/masyarakat, Tokoh masyarakat adalah orang yang mempunyai kelebihan pengaruh, atau wibawa sehingga disegani dan dihormati oleh anggotanya. Oleh karena kelebihanannya itu, tokoh masyarakat dapat dijadikan sebagai pemimpin atau panutan, baik formal maupun nonformal.

Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang dapat berkoordinasi/meminta bantuan kepada Pemerintah Daerah karena Kepala Desa merupakan apratur Pemerintah Daerah dan Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang juga dapat melakukan koordinasi atau meminta bantuan kepada DPRD Kabupaten Sampang sebagai lembaga politik untuk mendengar pendapat dan arahan terkait pelaksanaan PRONA yang didengarkan oleh DPRD.

Tujuan Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang memfasilitasi alternatif penyelesaian sengketa melalui mediasi yaitu membantu atau meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang, tujuan tersebut sama halnya yang dikatakan Rachmad Safa'at yaitu:

“ADR bertujuan untuk (1) meningkatkan kapasitas dan kapabilitas peran serta masyarakat secara nyata dan asli (*genuine*) untuk menyelesaikan sengketa sendiri, (menumbuhkan iklim persaingan yang sehat bagi lembaga peradilan sehingga akan menjadi proses seleksi yang menggambarkan tingkat kepercayaan masyarakat, (3) meningkatkan daya saing dalam mengundang penanam modal, (4) lembaga ADR diharapkan mendorong lembaga-lembaga penyelesaian sengketa di masyarakat guna meningkatkan citra dan kepercayaan masyarakat.”²⁸

Upaya hukum yang dapat dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sampang terkait penarikan biaya yang

²⁸ Rachmad Safa'at, **Advokasi Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa**, Surya Pena Gemilang, Malang, 2011, hlm. 47.

dilakukan Kepala Desa dalam pelaksanaan sertifikasi tambak garam melalui PRONA hanya sebatas memfasilitasi dalam memproses penyelesaian permasalahan dengan alternatif penyelesaian sengketa melalui mediasi yang telah dijelaskan diatas karena Kepala Desa merupakan panitia dalam pelaksanaan PRONA dan PRONA merupakan program dari BPN, tujuan kantor pertanahan Kabupaten Sampang hanya untuk membantu masyarakat menyelesaikan masalahnya di bidang pertanahan.

Simpulan

Berdasarkan uraian dan analisa di atas maka dapat di simpulkan sebagai berikut:

1. Efektifitas Pelaksanaan sertifikasi PRONA tanah tambak garam di Kabupaten Sampang tidak berjalan secara efektif karena disebabkan oleh beberapa hal dibawah ini yaitu: (1). Adanya ketidakadilan dalam penentuan peserta PRONA untuk tanah tambak garam, dimana dominasi pengusaha-pengusaha yang bermodal dan memiliki uang dibandingkan lebih dominan dari pada petani, sehingga tidak sesuai dengan juknis PRONA tahun 2013 yaitu di tujukan untuk masyarakat golongan ekonomi lemah (2). Ada penarikan biaya tambahan yang dilakukan oleh oknum Kepala Desa terhadap peserta PRONA dengan dalih biaya administrasi, sehingga tidak sesuai dengan ketentuan pasal Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA) yang menggratiskan biaya sertifikasi PRONA.
2. Upaya hukum yang dilakukan peserta PRONA terhadap Penarikan biaya dalam sertifikasi PRONA di Kabupaten Sampang masyarakat tidak melakukan upaya hukum dan tidak melaporkan pelanggaran tersebut ke Kantor Pertanahan, karena masyarakat tidak tahu mekanisme pelaporan dan masyarakat juga beranggapan penarikan biaya yang dilakukan Kepala Desa merupakan biaya administrasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Andrian Sutedi, 2006, **Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya**, Sinar Grafika, Jakarta.

Achmad Ali, 2009, **Mengguak Teori Hukum & teori Peradilan**, Kencana, Jakarta.

Boedi Harsono, 2008, **Hukum Agraria Indonesia**, Djambatan, Jakarta.

Djoko Prakoso. dkk, 1985, **Eksistensi PRONA sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria**, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Munir Fuady, 2013, **Teori-teori Besar Dalam Ilmu Hukum**, Kencana, Jakarta.

Rachmad Safa'at, 2011, **Advokasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa**, Surya Pena Gemilang, Malang.

Sadjipto Raharjo, 2009, **Penegakan Hukum**, Genta Publishing, Yogyakarta.

Samun Ismaya, 2013, **Hukum Administrasi Pertanahan**, Graha Ilmu, Yogyakarta.

Siswanto Sunarso, 2010, **Penegakan Hukum Psikotoprika dalam Kajian Sosiologi Hukum**, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Soerjono Soekanto, 2014, **Faktor-faktor yang mempengaruhi Penegakan Hukum**, RajaGrafindo, Jakarta.

Sudjito, 1987, **PRONA Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Senketa Tanah yang bersifat Strategis**, Liberty, Yogyakarta.

Yamin Lubis dkk, 2010, **Hukum Pendaftaran Tanah**, Mandar Maju, Bandung.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang **Pendaftaran Tanah**.

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

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) No. 4 Tahun 2006 tentang **Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan.**

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 3 tahun 2011 tentang **Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan.**

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2015 tentang **Program Nasional Agraria (PRONA).**