

PRONA SEBAGAI USAHA MEMPERCEPAT PENSERTIFIKATAN TANAH DAN MENCIPTAKAN TATA TERTIB PERTANAHAN

Oleh : Henny Saida Flora

ABSTRAK

Prona sebagai salah satu bentuk kebijakan di bidang pertanahan wajib didasarkan pada hukum. Tujuan dilakukannya prona adalah untuk memberikan kepastian obyek maupun subyek atas tanah demi tercapainya suatu kepastian hak. Selain itu, pelaksanaan prona juga membantu tercapainya tata tertib pertanahan karena prona berfungsi untuk mempercepat pensertifikatan tanah

**Kata Kunci : Prona, Pensertifikatan Tanah, Menciptakan Tata Tertib
Pertanahan**

Pendahuluan

Proyek Nasional Agraria dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 yang mulai berlaku tanggal 15 Agustus 1981. Pada konsiderannya bagian menimbang disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan catur tertib di bidang pertanahan sebagaimana digariskan dalam Repelita III, pemerintah melaksanakan pensertifikatan tanah secara massal untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat.¹ Tujuan lain diselenggarakan program pensertifikatan massal tersebut untuk sekaligus menyelesaikan sengketa tanah² yang bersifat strategis yang gunanya membuat tentram pemilik tanah dari tuntutan pihak ketiga.

Beberapa pendapat para ahli mengenai pengertian Prona antara lain yaitu :

Menurut AP. Parlindungan bahwa, "Prona adalah suatu kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah di bidang pertanahan pada umumnya dan di bidang pendaftaran tanah khususnya, yang berupa pensertifikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa - sengketa tanah yang sifatnya strategis."³

Menurut Sudjito, bahwa "Prona atau Proyek Nasional Agraria adalah merupakan salah satu usaha pemerintah dengan suatu subsidi untuk melakukan pendaftaran tanah secara massal"⁴

¹ Surat tanda bukti hak dinamakan sertifikat dan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, artinya bahwa keterangan yang tercantum di dalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim, sebagai keterangan yang benar, sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. H. Achmad Chomzah, 2003, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia Jilid 2*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, Hal 57

² Sengketa hak atas tanah meliputi beberapa macam antara lain mengenai status tanah, siapa-siapa yang berhak, bantahan terhadap bukti-bukti perolehan yang menjadi dasar pemberian hak atau pendaftaran dalam buku tanah dan sebagainya, Ibid, hal. 29

³ Efendi Perangin-angin, 1994, *Hukum Agraria Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 36

⁴ Sudjito, 1987, *Prona*, Liberty, Yogyakarta, Hal 11

Latar Belakang Prona

Sebagaimana diketahui bahwa usaha pembenahan terhadap berbagai masalah keagrariaan sudah dirintis sejak awal Pelita I dan Pelita II, bahkan secara material sejak awal sebelum itu. Mengingat situasi dan kondisi saat itu maka pertama harus diperbaiki/ dibanahi adalah hal-hal yang bersifat ke dalam. Barulah sejak Pelita III sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan GBHN Tahun 1978, antara lain menegaskan, "agar pemanfaatan tanah sungguh-sungguh dalam membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat serta dalam mewujudkan keadilan sosial, maka disamping menjaga kelestariannya perlu dilaksanakan penataan kembali penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah".

Sebagai realisasi dari kebijaksanaan tersebut oleh pemerintah ditetapkan Catur tertib pertanahan⁵, yaitu meliputi :

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

Selain hal tersebut di atas yang bersifat umum ada faktor-faktor teknis dan non teknis yang melatar-

belakangi lahirnya Prona. Faktor-faktor tersebut yaitu :

- a. Selama ini instansi agraria bersifat pasif, menunggu kehadiran anggota masyarakat (pemegang hak atas tanah) yang berkeinginan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya, maka pelaksanaan pendaftaran tanah akan menjadi lambat
- b. Siklus agraria selama ini kurang terpadu. Masing-masing bidang bekerja sendiri-sendiri sehingga tidak ada koordinasi
- c. Percobaan di tiga propinsi mengenai pelaksanaan pensertifikatan secara massal dianggap berhasil walaupun biayanya dianggap masih mahal⁶

Faktor-faktor non teknis adalah dengan meningkatkan jumlah penduduk dan meningkatkan volume pembangunan, baik kualitas maupun kuantitas menuntut persediaan tanah yang cukup luas. Padahal tanah yang tersedia itu sangat terbatas terutama sekali di kota-kota besar. Oleh karena itu, tuntutan pembangunan ini menimbulkan permasalahan. Akibat kepekaan masalah tanah turut meningkat pula.

Pemberian sertifikat dalam rangka prona juga meningkatkan dan mengawasi landreform⁷,

⁵ Dengan Tap MPR Nomor IV/MPR/1978 maka Catur Tertib Pertanahan ini merupakan kebijaksanaan bidang pertanahan yang dijadikan landasan sekaligus sasaran untuk mengadakan penataan memperdalam penataan kembali penggunaan dan pemilikan tanah serta program-program khusus di bidang agraria untuk menunjang usaha meningkatkan kemampuan petani-petani yang tidak bertanah atau mempunyai tanah yang sangat sempit, H. Ali Achmad Chomzah, 2003, *Hukum Agraria (Hukum Pertanahan)* Indonesia, Jilid I, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, hal. 71

⁶ *Ibid*, hal 14

⁷ Landreform mempunyai dua arti, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas landreform meliputi 5 program yang terkenal dengan Panca Program, yaitu pertama, pembaharuan hukum agraria, kedua, penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah, ketiga, mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur, keempat, perombakan mengenai pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah, kelima, perencanaan persediaan, peruntukan dan penggunaan tanah. Sedangkan dalam arti sempit, landreform hanyalah program yang keempat yaitu perombakan, pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah, Muhammad Bakri, 2007, *Hak Menguasai Tanah oleh Negara*, Citra Media Yogyakarta, hal. 233

melakukan pengawasan terhadap tanah absentee,⁸ serta mencegah fragmentasi⁹ akibat pewarisan atau mengawasi jangan sampai terjadi penumpukan tanah pada satu orang.

Prona yang diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189/1981 pada bagian konsiderans peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar dikeluarkannya peraturan tersebut yaitu :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 diganti dengan Peraturan Menteri Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- c. Keppres Nomor 7 Tahun 1979 tentang Rencana Pembangunan Lima Tahun III (Catur Tertib Pertanian)

Adapun keseluruhan isi dan materi dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 adalah :

PERTAMA :

Membentuk Proyek Nasional Agraria dalam lingkungan Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri

KEDUA :

Proyek tersebut dalam diktum pertama bertugas :

- a. Mempercepat pensertifikatan tanah secara massal sebagai perwujudan daripada program catur tertib di bidang pertanahan yang pelaksanaannya dilakukan secara terpadu dan ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah.
- b. Menyelesaikan secara tuntas terhadap sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis

KETIGA :

Penentuan lokasi proyek sebagai yang dimaksud dalam diktum kedua huruf a diadakan di semua kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia dan ditetapkan secara berkelompok.

KEEMPAT :

Untuk melaksanakan tugas proyek sebagai dimaksud dalam diktum kedua huruf a tersebut di atas dipergunakan :

- a. Aparat agraria secara struktural baik untuk tingkat pusat maupun untuk tingkat daerah sebagai mana diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 1981 jo Nomor 133 Tahun 1978.
- b. Kepala kecamatan, kepala desa dan mengikutsertakan tokoh-tokoh masyarakat/agama setempat untuk membantu pelaksanaan proyek ini.

⁸ Tanah absentee/guntai adalah tanah yang pemiliknya berada di luar kecamatan tempat tanahnya berada. Akibatnya pemilik tanah absentee/guntai tidak dapat ikut serta secara langsung dalam proses produksi pertanian. Suardi, 2005, *Hukum Agraria*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, Hal 31

⁹ Untuk mencegah jangan terjadi pemindahan hak atas tanah yang mengakibatkan tanahnya menjadi kurang dari 2 (dua) hektar maka pemerintah melarang pemindahan hak atas tanah yang mengakibatkan timbulnya penguasaan tanah menjadi kurang dari 2 hektar (larangan fragmentasi) kecuali tanah yang dimiliki kurang dari 2 (dua) hektar dan dijual seluruhnya. Jika 2 orang atau lebih menguasai tanah yang luasnya kurang dari 2 (dua) hektar maka dalam jangka waktu 1 (satu) tahun harus menunjuk salah seorang diantara mereka memiliki tanah itu atau mengalihkannya kepada pihak lain, Chadjiah Dalimunte, 1998, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, USU Press Medan, Hal. 69-70

KELIMA :

Untuk melaksanakan tugas proyek sebagai dimaksud dalam diktum keempat dapat juga menggunakan team khusus agraria sebagaimana diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 61 Tahun 1979.

KEENAM :

- a. Para Gubernur/Walikota/madya/Bupati kepada daerah secara teknis operasional bertanggung jawab atas pelaksanaan proyek ini untuk daerahnya masing-masing.
- b. Bimbingan dan pembinaan teknis serta pengawasan pelaksanaan proyek dipertanggungjawabkan kepada Direktorat Jendral Agraria.

KETUJUH :

Semua biaya diperlukan untuk pelaksanaan proyek ini dibebankan kepada anggaran belanja Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dan yayasan dana landreform.

KEDELAPAN :

Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Sasaran Pelaksanaan Prona Lokasi

Penentuan lokasi pronas merupakan kegiatan awal dari pelaksanaan pronas. Penentuan lokasi mempunyai arti penting dan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan pronas. Pronas dilaksanakan secara bertahap per tahun anggaran, meliputi seluruh

wilayah Indonesia. Penentuan lokasi pronas untuk wilayah-wilayah kabupaten/kotamadya ditentukan berdasarkan prioritas sebagai berikut :

1. Ditetapkan secara berkelompok terutama untuk pensertifikatan tanah-tanah di daerah-daerah yang pemilikan tanahnya terkena ketentuan landreform¹⁰
2. Ditetapkan secara berkelompok untuk daerah-daerah penerima transmigrasi pra pelita atau daerah-daerah resettlement
3. Ditetapkan di daerah yang tanahnya mempunyai potensi produksi bahan pokok yang cukup dikembangkan
4. Ditetapkan secara berkelompok untuk pensertifikatan tanah-tanah yang berpenduduk padat dan mempunyai potensi untuk dikembangkan
5. Dipilih lokasi mengenai tanah-tanah sengketa sifatnya strategis dan dapat diselesaikan secara tuntas.

Disamping faktor prioritas tersebut ada faktor teknis dan non teknis yang dipandang berpengaruh dalam kelancaran pronas tersebut. faktor teknis yang perlu mendapat perhatian adalah :

1. Dipilih desa-desa yang sudah ada peta situasinya
2. Jika tidak ada desa yang mempunyai peta situasi berdasarkan pengukuran desa demi desa maka dipilih desa atau daerah lain yang akan memudahkan pembuatan gambar situasi.

¹⁰ Tujuan diadakannya landreform pertama untuk menyempurnakan adanya pemerataan tanah, ada dua dimensi untuk tujuan ini yaitu adanya usaha untuk menciptakan pemerataan hak atas tanah diantara para pemilik tanah, ini dapat dilakukan melalui usaha yang intensif yaitu dengan redistribusi tanah, serta untuk mengurangi perbedaan pendapatan antara petani besar dan kecil yang dapat merupakan usaha untuk memperbaiki persamaan diantara petani secara menyeluruh, kedua, untuk meningkatkan dan memperbaiki daya guna penggunaan tanah. Supriadi, 20026, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal 203

Faktor non teknis yang perlu diperhatikan :

1. Jauh dekatnya lokasi dengan kantor pertanahan setempat
2. Kemudahan soal komunikasi, transportasi
3. Banyak atau sedikitnya sengketa tanah di daerah tersebut.

Peserta Prona

Pasal 9 ayat 2 UUPA menegaskan tiap-tiap WNI baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya baik bagi dirinya sendiri maupun keluarganya

Dari ketentuan itu, berarti setiap WNI berhak menjadi peserta Prona. Namun hal ini bukan berarti setiap pemegang hak atas tanah secara serentak akan diikutsertakan menjadi peserta pronas. Prona akan dilaksanakan mengingat kemampuan pemerintah baik biaya maupun peralatan teknis dan sarana lainnya.

Berdasarkan pertimbangan di atas dalam menentukan peserta pronas, secara teknis diadakan penggolongan. Tujuan diadakan penggolongan ini demi keadilan terhadap sesama WNI pemilik hak atas tanah.

Penggolongan secara teknis peserta pronas tersebut :

1. Golongan ekonomi lemah

Istilah golongan ekonomi lemah dapat dijumpai dalam Pasal 11 ayat 2 UUPA yang menegaskan :

"Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan

hukum golongan rakyat dimana dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin perlindungan terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah".

Dari ketentuan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa golongan ekonomi lemah itu adalah warga negara Indonesia yang secara ekonomis tidak memungkinkan untuk bisa membiayai semua pungutan yang diperlukan untuk memperoleh sertifikat hak tanahnya, sehingga perlu bantuan dari pemerintah (Pasal 11 ayat 2 UUPA).

2. Golongan Mampu

Sekal berlakunya Keputusan Menteri Dalam Negeri No 266 Tahun 1982 maka untuk golongan ekonomi mampu diikutsertakan sebagai peserta pronas.

Dalam Pasal 1 ayat 1 Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 266 Tahun 1982 ditegaskan: "Golongan mampu ialah mereka yang mempunyai kemampuan ekonomi sampai batas-batas tertentu yang ditentukan nominalnya".

Dari uraian tersebut jelas bahwa pengikutsertaan seseorang dalam pronas ternyata tidak sekedar dilihat dari segi kemampuan ekonominya melainkan dilihat dari segi lain, misalnya jasa-jasa bagi negara dan sosial kemasyarakatan.

Tata Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Melalui Prona

Secara obyektif harus diakui pula bahwa tata cara perolehan sertifikat tanah kini masih birokratis, berbelit-belit dan sulit dipahami oleh orang

awam. Kenyataan ini telah menimbulkan rasa enggan masyarakat untuk mengurus sertifikat hak atas tanah tersebut bila tidak benar-benar mendesak dibutuhkan. Sering juga dirasakan bahwa jumlah biaya, tenaga dan waktu yang dikeluarkan untuk mengurus sertifikat hak atas tanah itu kadangkala tidak sebanding dengan manfaat langsung dari sertifikat hak tanah tersebut baginya.¹¹

Anggapan seperti inilah yang harus dihilangkan dengan cara memperpendek birokrasi, dengan pelayanan yang baik sehingga menghemat waktu, biaya dan tenaga. Tata cara untuk memperoleh sertifikat dalam kegiatan prona ini tidak jauh berbeda dengan tata cara biaya, yaitu yang bersumber dari PP No 24 Tahun 1997 beserta peraturannya. Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut, bila seseorang hendak mendapatkan sertifikat hak atas tanah, maka harus memenuhi persyaratan-persyaratan dan melalui tahap-tahap yaitu :

Tahap Pertama

Pemohon sertifikat dapat dikelompokkan menjadi 4 kelompok, yaitu :

- a. Penerima hak atas tanah
- b. Para ahli waris yaitu mereka yang menerima warisan tanah
- c. para pemilik tanah yaitu mereka yang berasal dari jual beli, hibah dan lainnya
- d. Pemilik hak sertifikat tanah yang rusak, hilang.

Kemudian terhadap orang-orang tersebut di atas dikenakan persyaratan untuk mendapat kejelasan dan kepastian tentang:

- a. Orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut
- b. Letak, batas-batas, luas, di bebani hak lain atau tidak, masih berada dalam sengketa atau tidak

Tahap Kedua

Bila semua persyaratan yang telah ditentukan itu sudah terpenuhi maka selanjutnya diserahkan ke Kantor Pertanahan. Tanah-tanah yang belum didaftarkan sekaligus diberikan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) sebagai pemenuhan persyaratan yang telah ditentukan.

Kemudian dilakukan pengukuran, pemetaan dan pendaftaran haknya baik itu yang pertama atau dasar permulaan atau perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Kegiatan-kegiatan tersebut untuk permohonan yang diisyaratkan harus diumumkan terlebih dahulu akan dilakukan bila tenggang waktu pengumuman telah berakhir dan tidak ada keberatan.

Tanah-tanah yang akan diukur dan dipetakan diberi tanda batas. Pengukuran dilakukan oleh juru ukur dengan sistem kadasteral, hasilnya dipetakan dan dibuat surat ukurnya untuk desa lengkap dan gambar situasinya untuk desa tidak lengkap. Kemudian diberi nomor urut menurut tahun pembuatannya.

¹¹ Ibid, hal 72

Bidang-bidang tanah yang telah diberi tanda batas, diukur, dipetakan dan ditetapkan subyek haknya, kemudian haknya dibukukan dalam daftar tanah desa tersebut.

Tahap Ketiga

Pada tahap ini semua hak atas tanah yang telah dibukukan dibuatkan salinan dari buku tanah yang bersangkutan. Salinan buku tanah itu dan surat ukur atau gambar situasinya dijahit menjadi satu dengan diberi sampul. Maka selesailah sebuah sertifikat hak atas tanah. Setiap pemohon yang ingin memperoleh sertifikat hak atas tanah harus mengikuti tata cara tersebut, menurut yang telah ditentukan. Dalam rangka prona pekerjaan itu dilakukan secara kolektif sehingga setiap kegiatan yang dilakukan dari penetapan batas sampai pembagian sertifikat dilakukan secara serentak.

Biaya Perolehan Sertifikat Hak Atas Tanah Melalui Prona

Biaya yang ditetapkan melalui prona diupayakan seminim mungkin baik itu pemberian hak atas tanah negara, penegasan terhadap tanah-tanah hak adat.¹²

Dalam rangka pensertifikatan tanah secara massal biaya-biaya itu meliputi :

- a. Biaya administrasi
- b. Biaya sumbangan untuk penyelesaian landreform
- c. Biaya untuk panitia A
- d. Biaya pengutipan surat ukur atau gambar situasi dari peta pendaftaran tanah atau peta situasi
- e. Biaya pendaftaran hak atas tanah

- f. Biaya untuk formulir sertifikat hak tanah dan formulir-formulir lain di luar formulir sertifikat hak tanah.

Besarnya biaya prona itu tidak sama. Dilihat berdasarkan tingkat kemampuan keuangan masing-masing. Pasal 61 ayat (1) PP No 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah jelas menegaskan, "Besarnya dan cara pembayaran biaya-biaya dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri".

Pada Pasal 61 ayat (2) PP No 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah juga disebutkan bahwa, "Atas permohonan yang bersangkutan, Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dapat membebaskan pemohon dari sebagian atau seluruh biaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), jika pemohon dapat membuktikan tidak mampu membayar biaya tersebut".

Peranan Prona Dalam Mempercepat Persertifikatan Tanah

Meningkatnya jumlah penduduk dan meningkatnya volume pembangunan baik kualitas maupun kuantitas menuntut persediaan tanah yang cukup luas. Padahal tanah yang tersedia sangat terbatas, terutama sekali di kota-kota besar. Oleh karenanya, sering tuntutan pembangunan ini menimbulkan permasalahan akibat kepekaan masalah tanah turut meningkat pula.

Permasalahan yang menimbulkan keresahan dalam masyarakat antara lain bersumber dari harga tanah yang terus meningkat,

¹² Djoko Prakoso, Budiman Adi Purwanto, 1987, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal 71

pencaloan tanah, campur tangan oknum agraria di luar kewenangannya dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, pemerintah memandang perlu bahwa masalah pertanahan perlu segera diatasi sedini mungkin agar tidak mengganggu stabilitas sosial terutama jalannya roda pembangunan.

Untuk menyelesaikan masalah tersebut adalah dengan cara mempercepat terwujudnya pendaftaran tanah¹³ di seluruh tanah air Indonesia dan pemerintah mempunyai keyakinan dengan satu cara untuk mengatasinya, yakni dengan menyelenggarakan proyek operasi nasional agraria yang pertama sekali dilaksanakan tahun 1981 dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981.

Kewajiban untuk mendaftarkan tanah bagi pemegang hak atas tanah dimaksudkan agar mereka mendapatkan kepastian hukum atas hak tanahnya itu. Ketegasan itu diperlukan apabila yang mempunyai hak itu tidak akan mendaftarkan hak atas tanahnya, padahal usaha pendaftaran tanah yang dibebankan kepada pemerintah telah banyak mengeluarkan biaya dan tenaga tanpa adanya dukungan dari masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah akan sia-sia saja.

Menurut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun

1981 tentang proyek operasi nasional agraria, cara mendapatkan sertifikat tanah secara massal hampir sama dengan pendaftaran tanah secara biasa, bedanya hanya penduduk datang ke kantor lurah atau kantor kepala desa untuk selanjutnya pemerintah yang akan mendaftarkannya.

Tata urutan kerja di dalam pengurusan hak-hak atas tanah dalam rangka prona dapat dibagi dalam beberapa tahap dan kegiatan dan masing-masing kegiatan tersebut berupa tindakan-tindakan atau langkah-langkah penyelesaian kegiatan secara menyeluruh sehingga hasil pengurusan hak-hak atas tanah selama dalam rangka pensertifikatan tanah secara massal tersebut merupakan suatu produk yang secara teknis administratif maupun juridis dapat dipertanggungjawabkan.

Pelaksanaan program prona dilakukan secara terpadu dan dikaitkan dengan pelaksanaan mekanisme fungsi agraria dalam konteks siklus agraria, pertama untuk menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan sebagai usaha untuk berpartisipasi dalam menciptakan stabilitas sosial politik serta pembangunan di bidang ekonomi.

Terhadap tanah-tanah obyek prona yang ternyata masih merupakan tanah sengketa terlebih

¹³ Dalam Pasal 1 ayat (1) PP No 24 Tahun 1997 ditegaskan bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satu-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadastre* (bhs. Belanda). Kadaster adalah suatu istilah teknis suatu *record* (rekaman) yang menunjukkan kepada luas, nilai dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah. Sebenarnya kadaster ini mula-mula berasal dari bahasa Latin *Capitasrum* yang berarti register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah romawi (*Capotatio Terrens*), Supriadi, *Op. Cit.* Hal 152

dahulu harus diselesaikan di tingkat Kabupaten/Kotamadya atau Propinsi. Dan apabila tidak terselesaikan baru diteruskan ke tingkat pusat dan apabila ternyata akhirnya tidak terselesaikan juga maka tanah dikeluarkan dari prona atau tidak bisa dijadikan obyek prona.

Prona juga merupakan suatu rangsangan dari pemerintah untuk membantu dalam bentuk fasilitas atau kemudahan berupa keringanan dalam pembiayaan dan prosesnya secara kolektif yang tidak berbelit-belit. Dengan dilaksanakannya program prona ini membantu pihak Badan Pertanahan untuk menciptakan tata tertib pertanahan. Hal ini disebabkan kurangnya kesadaran masyarakat dan masyarakat beranggapan bahwa untuk mengurus sertifikat tanah pasti prosesnya berbelit-belit dan banyak memakan waktu dan biaya.

Apabila proyek nasional agraria tidak ada tentu banyak tanah-tanah yang masih belum bersertifikat/ belum terdaftar dan hal tersebut menyebabkan pelaksanaan pembangunan akan terhambat dan akan terjadi kasus sengketa tanah karena tidak jelas siapa pemilik tanah.

Dalam pelaksanaan prona bahwa setiap pemilik hak atas tanah mempunyai hak untuk menjadi peserta prona namun bukanlah berarti semua pemegang hak atas tanah secara serentak akan diikutsertakan dalam proyek nasional agraria dalam waktu bersamaan. Pensertifikatan tanah secara massal tidaklah mungkin dilaksanakan sekaligus semuanya. Prona dilaksanakan melihat pembiayaan,

tenaga peralatan dan sarana lainnya.

Agar pelaksanaan prona dapat berjalan tertib dan lancar sesuai dengan yang diinginkan maka pemerintah telah menunjuk anggota peserta pada lokasi yang telah ditentukan berdasarkan kriteria dan prioritas daerah yang memenuhi syarat.

Dalam pelaksanaannya biasanya masyarakat yang mensertifikatkan tanahnya dalam rangka pen serifikatan secara massal adalah golongan ekonomi menengah karena memang yang menjadi sasaran atau prioritas pelaksanaan prona adalah mereka yang berasal dari golongan ekonomi lemah atau menengah. Hal didasarkan oleh pemikiran bahwa pelaksanaan prona merupakan kemudahan dan keringanan dari pemerintah bagi mereka untuk mendapatkan kepastian hukum akan haknya atas tanah.

Kehadiran prona di tengah-tengah masyarakat ini diharapkan agar masyarakat itu dengan mudah dapat mendaftarkan tanahnya karena kemudahan-kemudahan yang diberikan prona itu baik dari segi pembiayaan maupun prosesnya yang tidak memakan waktu dan tenaga yang banyak, agar apa yang diinginkan Pasal 19 UUPA mencapai kepastian hukum itu lebih cepat tercapai maka pronalah salah satu jalan untuk mencapai tujuan tersebut.

Namun niat baik itu sendiri yang datangnya dari pihak pemerintah tanpa diimbangi keinginan yang sama dari masyarakat hal ini akan

sia-sia, jadi perlu adanya kerjasama yang baik antara pemerintah dan masyarakat untuk mewujudkan cita-cita ini.

Dengan kata lain, dengan proyek operasional agraria ini akan dapat diperoleh manfaat ganda bagi rakyat, dengan sertifikat tanah diharapkan dapat ditumbuhkan kemampuan ekonomi yang lebih berkembang dan lebih aktif lagi. Bahwa untuk mem-Pancasila ekonomi Indonesia merupakan salah satu perjuangan berat karena selain harus menambahkan kekuatan potensial harus pula menghadapi kekuatan ekonomi yang telah lama selama berabad-abad.¹⁴

Dari kenyataan tersebut memang sangatlah tepat sekali dilaksanakan proyek operasi nasional agraria, disamping membantu mereka-mereka yang berekonomi lemah, dengan sertifikat itu di samping mempunyai alat bukti yang kuat juga dapat dipakai untuk menambah modal (mengambil kredit) dalam usahanya sehari-hari. Oleh sebab itu, sasaran dalam proyek operasi nasional agraria yang terutama adalah hak milik.

Di kalangan masyarakat mulai sejak dahulu mengenal hak milik. Jadi, hak ini bukanlah hak yang baru

dan asing. Tentang hak ini memberikan kewenangan yang paling luas kepada pemiliknya.

Yang dimaksud dengan hak milik adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA (Pasal 20 UUPA).

Turun temurun artinya dapat secara terus menerus diturunkan kepada ahli warisnya. Sedangkan kata-kata terkuat itu tidak berarti bahwa hak milik merupakan hak yang mutlak tidak terbatas dengan tidak dapat diganggu gugat akan tetapi hak milik masih dapat diganggu gugat sepanjang pihak lain dapat membuktikannya.

Kata-kata terpenuh di sini dimaksudkan untuk membedakan dengan hak-hak lainnya seperti hak guna usaha¹⁵, hak guna bangunan¹⁶, dimana hak milik adalah yang paling kuat dan paling penuh. Tetapi pengertian ini dibatasi pula dengan harus mempunyai fungsi sosial, jadi berbeda dengan hak *eigendom* dulu yang merupakan hak mutlak dan tidak dapat diganggu gugat.

Subyek hak milik pada dasarnya Warga Negara Indonesia baik sendiri

¹⁴ Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto, *Op. Cit.* Hal 86

¹⁵ Asal Tanah Hak Guna Usaha adalah tanah negara. Kalau asal tanah Hak Guna Usaha berupa tanah hak maka tanah hak tersebut harus dilakukan pelepasan atau penyerahan hak oleh pemegang hak dengan pemberian ganti rugi kerugian oleh calon pemegang Hak Guna Usaha dan selanjutnya mengajukan permohonan pemberian Hak Guna Usaha kepada Badan Pertanahan Nasional, Urip Santoso, 2006, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta Hal 99

¹⁶ Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah. Bangunan tersebut bisa rumah sebagai tempat hunian maupun rumah tempat usaha (rumah toko atau rumah tempat usaha/kantor), bangunan tempat kegiatan olahraga, bangunan tempat kegiatan pariwisata serta bangunan-bangunan lainnya. Meskipun HGB dapat dimanfaatkan bagi bangunan rumah tempat tinggal, namun lembaga HGB itu sesungguhnya diciptakan untuk memperkaya lembaga hukum hak atas tanah menurut hukum adat yang lebih dimaksudkan guna memenuhi kebutuhan usaha warganegara atau badan hukum Indonesia, Oloan Sitorus, HM. Zaki Sierrad, 2006, *Hukum Agraria di Indonesia, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*, Yogyakarta. Hal. 136

maupun bersama-sama orang lain, di samping itu badan hukum yang bergerak di bidang sosial dan keagamaan yang telah ditunjuk oleh pemerintah dapat mempunyai hak milik atas tanahnya sepanjang tanah itu dipergunakan langsung dalam sosial dan dalam bidang keagamaan.

Adapun penggunaan dari hak milik itu adalah untuk usaha pertanian maupun untuk mendirikan bangunan-bangunan dan memperhatikan atau menyesuaikan dengan rencana tata guna tanah. Penatagunaan tanah merupakan kebijakan dan kegiatan di bidang pertanahan yang bertujuan mengatur dan mewujudkan penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah untuk berbagai kegiatan pembangunan sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RT-TW) dan mewujudkan tertib pertanahan dengan tetap menjamin kepastian hukum atas tanah bagi masyarakat.

Penutup

Dalam rangka memberikan perlindungan kepada masyarakat khususnya golongan ekonomi lemah dan memberikan jaminan kepastian hukum atas hak-hak tanah yang mereka miliki, pemerintah mengadakan program pensertifikatan tanah secara massal dengan biaya relatif murah karena adanya subsidi pemerintah dengan pengurusannya yang lebih mudah dan praktis. Sasarannya dapat mempercepat proses pensertifikatan tanah di seluruh Indonesia.

Daftar Pustaka

- Bakri, Muhammad, 2007, *Hak Menguasai Tanah Oleh Negara*, Citra Media, Yogyakarta.
- Chomzah, H. Achmad, 2003, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia Jilid 1*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- _____, 2003, *Hukum Agraria (Pertanahan) Indonesia Jilid 2*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta.
- Dalimunte, Chadijah, 1998, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, USU Press Medan.
- Perangin-angin, Efendi, 1994, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Prakoso, Djoko, Budiman Adi Purwanto, 1987, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksanaan Mekanisme Fungsi Agraria*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Santoso, Urip, 2006, *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta.
- Supriadi, 2006, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Sitorus, Oloan, H.M. Zaki Sierrad, 2006, *Hukum Agraria di Indonesia, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia*, Yogyakarta.
- Suardi, 2005, *Hukum Agraria*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta.

Sudjito, 1987, *Prona, Liberty*,
Yogyakarta.

Keputusan Menteri Dalam Negeri
Nomor 7 Tahun 1979 tentang
*Rencana Pembangunan Lima
Tahun III (Catur Tertib
Pertanahan)*

Keputusan Menteri Dalam Negeri
Nomor 189 Tahun 1981
mengenai *Prona*

Keputusan Menteri Dalam Negeri
Nomor 189 Tahun 1981
Mengatur tentang *Besarnya
Biaya Pensertifikatan Tanah*.

Republik Indonesia, Undang-Undang
Nomor 5 Tahun 1960 tentang
*Peraturan Dasar Pokok-Pokok
Agraria*.

PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang
Pendaftaran Tanah yang telah
diganti dengan PP Nomor 24
Tahun 1997.