

# Kepastian Hukum Pensertipikatan Tanah Secara Massal Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria

Dinda Suryo Febyanti  
[dindass0302@gmail.com](mailto:dindass0302@gmail.com)  
Entrepreneur on Probolinggo, Indonesia

## ABSTRACT

Regarding the issue of land registration, the government is carrying out the operationalization of national agrarian (prona) land certification on a mass scale and is strategic land. The land registration program through Prona is a land registration program intended for low-income households. In this case, prona process the certificate and cultivation in a very short time, but must not forget the high level of care and accuracy in submitting it. Because if there is a mistake or negligence it will cause the goal to be achieved, namely certainty regarding this matter, to be canceled. This writing uses a normative juridical type, with a statutory approach and a conceptual approach. The results of the discussion regarding understanding of this matter, which failed, especially regarding aspects of registration administration and that. The aims and functions of this project are Prona 1) carrying out mass prona, land word programs throughout Indonesia, 2) holistically resolving strategic land disputes. Conclusion Legal certainty regarding mass land certification through the national agrarian operations project, the author can conclude that to ensure legal certainty the Government is holding land registration throughout the territory of Indonesia according to the provisions regulated by Government Regulations. As well as regulating the fees related to registration as referred to in paragraph (1) above, with the provision that people who cannot afford it are exempted from paying these fees. So that it has fulfilled the legal certainty that applies in positive law in Indonesia.

**KEYWORDS:** Legal Certainty, Land Certificates, PRONA



Copyright © 2022 by Author(s)  
This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

## HOW TO CITE:

Febyanti, Dinda Suryo. "Kepastian Hukum Pensertipikatan Tanah Secara Massal Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria" (2022) 3:2 Jurnal Ilmu Kenotariatan 84-94. DOI: <<https://doi.org/10.19184/jik.v3i2.36440>>

## I. PENDAHULUAN

Bahwa untuk memperoleh sertipikat diperlukan waktu lama, dan biaya yang relatif tinggi dan belum adanya sinkronisasi antarinstansi pemerintah yang bersangkutan dengan pendaftaran tanah, serta adanya peraturan daerah yang menyimpang dari peraturan yang lebih tinggi.<sup>1</sup> Di samping faktor-faktor tersebut, terdapat faktor-faktor lain yang bersifat nonteknis yang juga melatarbelakangi lahirnya, yakni adanya sikap instansi agraria yang bersikap pasif, menunggu kehadiran anggota masyarakat (pemegang hak atas tanah) yang berkeinginan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya. Dengan cara kerja demikian, maka pekerjaan itu menjadi

<sup>1</sup> Perlindungan, *Komentar Undang-Undang Tentang Hak Tanggungan Dan Sejarah Terbentuknya*, (Bandung: Mandar Maju, 2002), h. 57.

berjalan sangat lambat. Selain itu, dijumpai sementara oknum aparat yang mempunyai mentalitas tidak terpuji, bukan membantu rakyat (pemegang hak atas tanah), tetapi justru membodohnya, yang karena tingkahnya itu timbul citra yang kurang baik terhadap instansi agraria, Kedua, siklus agraria pada waktu itu kurang terpadu, artinya tugas dan fungsi keagrariaan dengan segala seginya belum berjalan sebagaimana mestinya. Masing-masing fungsi berjalan sendiri-sendiri dan terkotak-kotak.<sup>2</sup>

Dengan kompleksnya masalah pendaftaran tanah tersebut, pemerintah menyelenggarakan Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) berupa pensertipikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa tanah yang bersifat strategis. Program pendaftaran tanah melalui Prona ini merupakan program pendaftaran tanah yang dikhususkan untuk rumah tangga yang berpenghasilan rendah. Sebenarnya penyelenggaraan Prona ini merupakan tindak lanjut dan implementasi dari Pasal 19 ayat (1) UUPA, yang menegaskan ;

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Selanjutnya dalam ayat (4) ditegaskan bahwa:

“Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.”

Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan Prona ini adalah untuk menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan sebagai usaha untuk berpartisipasi dalam menciptakan stabilitas politik serta pembangunan ekonomi. Jadi dengan prona ini pemerintah memberikan rangsangan kepada pemegang hak atas tanah agar mau mensertipikatkan hak milik atas tanahnya dan berusaha membantu menyelesaikan sebaik-baiknya sengketa tanah yang bersifat strategis dengan jalan memberikan kepada pemegang hak atas tanah berbagai fasilitas atau kemudahan, yakni keringanan dalam hal pembiayaan dan percepatan proses penyelesaian sertipikat.<sup>3</sup> selanjutnya pada tugas proyek prona ini adalah sebagai berikut :<sup>4</sup>

1. Melaksanakan suatu program pensertipikatan tanah secara massal di Indonesia untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti yang kuat, terutama dalam rangka meningkatkan maupun menunjang pelaksanaan Landreform.
2. Melaksanakan pemeriksaan dan penelitian atas kasus tanah yang berupa sengketa yang bersifat strategis dan menyelesaikannya secara tuntas.

---

<sup>2</sup> *Ibid*, H. 58.

<sup>3</sup> Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata DI Bidang Kenotariatan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2012), h. 53 – 57.

<sup>4</sup> Djoko Prakoso & Budiman Adi Purwanto, *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agrarian*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2011), h. 68.

Salah satu kegiatan penting untuk menunjang berhasilnya proyek ini adalah perlunya dilakukan usaha-usaha untuk membina pengertian dan kesadaran masyarakat terkait pentingnya proyek ini melalui penyuluhan secara luas kepada masyarakat.

Tujuan dan fungsi Hak Atas Tanah ialah adanya peraturan-peraturan yang tertulis akan memungkinkan barangsiapa pun yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang bagaimanakah yang berlaku dan wewenang serta kewajiban-kewajiban apa yang ada padanya bersangkutan dengan tanah yang dipunyainya. Diselenggarakannya pendaftaran tanah yang efektif akan mungkin barangsiapa pun yang berkepentingan dengan mudah membuktikan haknya atas tanah yang dipunyai dan mengetahui hal-hal yang perlu diketahui mengenai tanah-tanah kepunyaan pihak lain, baik segi-segi teknis kadaster maupun segi yuridisnya. Pendaftaran yang dimaksud dan meliputi:<sup>5</sup>

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur. Dari peta pendaftaran dan surat ukur dapat diperoleh kepastian mengenai luas, batas dan luas tanah yang bersangkutan.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut termasuk dalam hal ini pendaftaran atau pencatatan daripada hak-hak lain (baik hak atas tanah maupun hak jaminan) serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftar itu. Selain mengenai status Daripada tanahnya pendaftaran ini memberikan keterangan tentang subjek daripada haknya Siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan.
3. pemberian surat-surat tanda bukti yang menurut pasal 19 ayat berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat

Berkenaan dengan pemberian fasilitas yang berupa percepatan proses penyelesaian sertipikat, bukan berarti dalam pelaksanaannya menyimpang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam Prona ini, proses pensertipikatan tanah diusahakan dalam waktu yang amat singkat, namun tidak boleh meninggalkan soal kecermatan dan ketelitian dalam penanganannya. Sebab apabila ada kesalahan atau kelalaian akan menyebabkan gagalnya tujuan yang hendak dicapai, yaitu kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah. Pengertian gagal itu, terutama dilihat dari segi administrasi pendaftaran tanah itu sendiri, seperti: a) hasil ukurnya tidak baik, batasbatasnya terlihat jelas, sehingga tidak dapat diketahui secara pasti luasnya, b) penelitian mengenai siapa pemiliknya kurang sempurna sehingga menimbulkan gugatan-gugatan di kemudian hari: c) tata usaha pendaftaran tanah tidak sempurna, seperti warkahnya tidak lengkap, daftar-daftar isian tidak diisi sebagaimana mestinya.

Prona yang berlaku mulai tanggal 15 Agustus 1981, dilaksanakan sebagai tindak lanjut Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Nasional Agraria, dalam rangka pelaksanaan catur tertib di bidang pertanahan, sehingga program pensertipikatan tanah secara massal, merupakan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid*, h. 20.

<sup>6</sup> *Ibid*.

Tujuan diselenggarakannya Prona, antara lain sebagai berikut: 1) memberikan rangsangan kepada masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah, untuk bersedia membuat sertifikat, 2) menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan, 3) membantu pemerintah dalam hal menciptakan suatu suasana kehidupan masyarakat yang aman dan tenteram, 4) menumbuhkan partisipasi masyarakat, khususnya pemilik tanah dalam menciptakan Stabilitas politik serta pembangunan di bidang ekonomi, 5) menumbuhkan rasa kebersamaan dan turut membantu pemerintah dalam menyelesaikan sengketa-sengketa pertanahan, 6) memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah, 7) membiasakan masyarakat pemilik tanah untuk mempunyai alat bukti autentik atas haknya tersebut.<sup>7</sup>

Selain itu, Prona juga bertujuan untuk memperbaiki pendaftaran sporadik, terutama untuk 1) membuat sistem pendaftaran tanah lebih tanggap terhadap permintaan masyarakat umum (misalnya, dengan mengurangi waktu pelayanan yang lebih singkat), 2) meningkatkan keandalan kadaster (misalnya, dengan mengurangi sertifikat palsu melalui penggunaan indeks grafis), 3) menyiapkan kantor pertanahan tertentu (misalnya, dua di Sumatra) untuk pendaftaran sistematis pada fase berikutnya. Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, Penulis ingin mengkaji terkait dengan apa tujuan dan fungsi pensertipikatan tanah secara massal dan apakah pensertipikatan tanah secara massal melalui pronas dapat memberikan kepastian hukum atas bidang-bidang tanah di Indonesia.

## II. METODE PENULISAN

Metode penulisan yang digunakan yaitu yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan serta pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan non hukum, yang dikumpulkan dengan metode studi kepustakaan dan dianalisis dengan metode analisa deduktif.

## III. TUJUAN DAN FUNGSI PENSERTIPIKATAN TANAH SECARA MASSAL

Tujuan Pendaftaran Pensertipikatan Tanah Secara Massal Telah Memenuhi Kepastian Hukum ialah sebagai berikut :<sup>8</sup>

1. Memberikan kepastian obyek. Kepastian mengenai bidang teknis (yaitu kepastian mengenai letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan). Hal ini diperlukan untuk menghindarkan sengketa di kemudian hari, baik dengan pihak yang menyerahkan maupun pihak-pihak yang mempunyai tanah yang berbatasan.

<sup>7</sup> Kurniati, "Pemenuhan Hak Atas Perumahan dan Kawasan Permukiman yang Layak dan Penerapannya Menurut Konvensi Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Indonesia", Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 1, No. 1, 2014, h. 7.

<sup>8</sup> Djoko Prakoso & Budiman Adi Purwanto, *Op. Cit.*, h. 21-22.

2. Memberikan kepastian hak. Ditinjau dari segi yuridis mengenai status hukumnya, siapa yang berhak atasnya (siapa yang mempunyai) dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan, karena dikgnal tanah-tanah dengan berbagai macam status hukum, yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada pihak yang mempunyainya, hal mana akan terpengaruh pada harga tanah.
3. Memberikan kepastian subyek. Kepastian mengenai siapa yang mempunyai diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidak adanya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.

Fungsi Pendaftaran Pensertipikatan Tanah Secara Massal Telah Memenuhi Kepastian Hukum ialah sebagai berikut

1. Dengan diselenggarakan pendaftaran tanahnya adalah untuk memperoleh alat pembuktian yang kuat tentang sahnya perbuatan hukum mengenai tanah.
2. Alat bukti adalah sertipikat dalam mana disebut adanya perbuatan hukum itu dan bahan pemilikinya sekarang ialah pembeli atau yang menerima tidak atau yang memperoleh penukaran.

Jadi fungsi pendaftaran hak atas tanahnya hakikatnya daripada pendaftaran tanah itu sendiri akan merupakan suatu sertipikat, serta sebagai untuk jaminan atau usaha manusia suatu modal.

#### IV. PENSERTIPIKATAN TANAH SECARA MASSAL MELALUI PRONA SEBAGAI JAMINAN KEPASTIAN HUKUM BAGI MASYARAKAT

Pensertipikatan tanah secara massal melalui Prona dilaksanakan untuk menciptakan kepastian hukum atas bidang-bidang tanah di Indonesia, dapat dipastikan pula hak-hak dan status yang berkenaan dengan pemilikan tanah, sehingga dengan demikian segala kemungkinan keresahan, ketegangan, perselisihan dan pertikaian, dapat diletakkan pada landasan-landasan hukum yang jelas.<sup>9</sup> Hal itu jelas merupakan keadaan yang dapat menangkal terjadinya kekalutan hukum pertanahan, dan menimbulkan ketenteraman di bidang pertanahan, serta menimbulkan ketegangan sosial. Bagi pemilik tanah, dengan adanya sertipikat itu memastikan haknya atas tanahnya, dan selanjutnya dapat dikelola dan digarap dengan sebaik-baiknya, dimanfaatkan dengan efektif dan seefisien mungkin untuk meningkatkan taraf hidupnya.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Salim HS, *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), h. 80.

<sup>10</sup> Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan Di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Dan Jaminan Perorangan*, (Yogyakarta: Liberty, 2007), h. 38.

Dalam pidatonya Presiden Joko Widodo pada penyerahan sertipikat melalui Prona, dikatakan:

“Secara teknis administratif hal demikian merupakan upaya yang nyata untuk menginventarisasikan status tanah di seluruh wilayah tanah air, sehingga dengan demikian perencanaan pembangunan juga memperoleh data-data yang lebih pasti. Pendek kata dengan Proyek Operasi Nasional Agraria ini, akan dapat diperoleh berbagai manfaat ganda bagi rakyat. Itulah sebabnya, hendaknya dengan sertipikat ini dapat ditumbuhkan kemampuan ekonomi yang lebih berkembang dan lebih aktif.”

Di samping itu, ternyata banyak perkara perdata maupun pidana yang diajukan ke pengadilan berkisar suatu sengketa mengenai tanah, Seperti yang telah dikemukakan oleh Sunarjati Hartono, sehubungan dengan berbagai perkembangan dalam kehidupan masyarakat dan persoalan yang timbul:<sup>11</sup>

“Tanah bagi orang Indonesia merupakan masalah yang paling pokok dapat pula dikonstatir dari banyaknya perkara perdata maupun pidana yang diajukan ke pengadilan yang berkisar sekitar suatu sengketa mengenai tanah. Boleh dikatakan 90% dari perkara waris menyangkut soal tanah dan rumah. Belum lagi dihitung perkara piutang di mana tanah menjadi jaminan utang serta perkara penganiayaan, pencurian atau perbuatan melawan hukum yang bermula pada sengketa tanah. Dari banyaknya perkara-perkara yang menyangkut tanah dapat dilihat bahwa tanah merupakan sentral dalam kehidupan dan perekonomian yang bersifat agraris.”

Keadaan yang demikian itu dikhawatirkan oleh Pemerintah sehingga dengan Prona, setidaknya dapat diatasi dengan penuh pengertian dan kesadaran masyarakat. Prona ditekankan pada masyarakat ekonomi lemah, dan bagi masyarakat yang tidak atau kurang mampu, mereka dibebaskan untuk tidak dibebani dengan biaya-biaya pendaftaran, kecuali untuk mereka yang termasuk golongan mampu. Bagi yang dinyatakan golongan mampu, tetapi yang bersangkutan menyatakan dirinya termasuk golongan ekonomi lemah dan ingin menjadi peserta Prona yang pembiayaannya diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 220 Tahun 1981, wajib membuktikan dengan surat keterangan Kepala Desa/Lurah yang dikuatkan oleh Camat.<sup>12</sup>

Mengingat biaya yang diperlukan dalam program Prona ini cukup tinggi, sedangkan pensertipikatan tanah secara massal harus tetap berjalan, pemerintah telah mengambil kebijakan untuk mendahulukan pensertipikatan tanah bagi golongan mampu.<sup>13</sup> Hal ini ditempuh untuk memperoleh dana dari mereka yang termasuk golongan mampu. Penggolongan peserta Prona dimaksudkan tidak lain demi kepastian hukum dan pemerataan terhadap sesama WNI pemilik atau pemegang hak atas tanah, dalam rangka mendapatkan kepastian hukum hak-hak atas tanah yang bersangkutan.

<sup>11</sup> Agus Yudha Hermoko, *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, (Jakarta: Kencana, 2018), h. 10.

<sup>12</sup> *Ibid*, h. 12.

<sup>13</sup> Isnaini, *Hipotek Sebagai Lembaga Jaminan Benda Terdaftar*, (Jakarta: Media Cetak, 1995), h. 102.

Persoalan yang muncul adalah apakah penggolongan peserta Prona itu sejalan dengan jiwa dan semangat UUPA. Pertanyaan yang demikian seringkali muncul yang diajukan oleh kalangan cendekiawan dalam pertemuan-pertemuan ilmiah. Untuk menjawab pertanyaan ini, ketentuan Pasal II ayat (2) UUPA telah memberikan jawabannya, yang menyatakan:

“Perbedaan dalam keadaan masyarakat dan keperluan hukum golongan rakyat di mana perlu dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional diperhatikan, dengan menjamin kepastian hukum terhadap kepentingan golongan yang ekonomi lemah”.

Adapun dalam penjelasan Pasal II UUPA, disebutkan bahwa golongan ekonomi lemah itu bisa warga negara Indonesia asli maupun keturunan asing. Pasal ini mengandung asas kepastian hukum terhadap masyarakat golongan ekonomi lemah yang dilakukan oleh golongan ekonomi kuat, maksudnya untuk mencegah penguasaan atas penghidupan orang lain yang melampaui batas. Berpijak pada ketentuan itu maka peraturan pelaksanaan UUPA pun harus memperhatikan kebutuhan masyarakat yang berbeda-beda, misalnya dalam soal perolehan sertipikat. Jadi jelaslah, penggolongan tersebut mempunyai maksud positif, yaitu untuk melindungi serta memberikan kepastian hukum golongan ekonomi lemah, dan sekaligus bukan karena diskriminasi.<sup>14</sup> Oleh karena itu, senantiasa dalam rangka pelaksanaan UUPA sesuai dengan jiwa dan semangatnya.

Meskipun demikian, peraturan perundang-undangan yang mengatur Prona memang tidak memberikan penjelasan yang konkret mengenai siapa golongan ekonomi lemah tersebut, apa kriteria, ciri-ciri, dan syarat-syarat hingga seseorang termasuk golongan ekonomi lemah.<sup>15</sup> Barangkali pembentuk undang-undang tersebut beranggapan bahwa hal itu sudah cukup jelas dan tidak akan menimbulkan permasalahan di kemudian hari, sehingga tidak perlu ada penjelasan tersendiri. Namun secara umum, pengertian golongan ekonomi lemah adalah warga negara Indonesia asli, baik asli maupun keturunan yang karena keadaan perekonomian tidak mungkin untuk bisa membiayai semua pungutan biaya yang diperlukan untuk memperoleh sertipikat, sehingga oleh karenanya perlu mendapat perhatian dari pemerintah.<sup>16</sup>

Sebaliknya di beberapa wilayah, khususnya di DKI Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta, pada umumnya apabila suatu wilayah telah ditetapkan sebagai lokasi Prona bagi golongan ekonomi lemah, maka semua pemilik tanah pada lokasi/blok tersebut diberikan kesempatan sama untuk mengajukan permohonan sertipikat. Di antara mereka ada sebagian yang sebenarnya tergolong ekonomi kuat. Namun, demi kelancaran pelaksanaan Prona dan sekaligus untuk mewujudkan adanya peningkatan pelayanan kepada masyarakat, beberapa orang yang tergolong ekonomi kuat tidak ditolak menjadi peserta Prona bagi golongan ekonomi lemah. Sudah tentu bagi yang bersangkutan, kebijaksanaan itu sangat menguntungkan, sebab jumlah pungutan biaya yang harus dibayarkan akan jauh lebih ringan, karena sebagian dari kewajibannya itu telah disubsidi oleh pemerintah. Namun sebaliknya,

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Habib Adjie, *Hak Tanggungan sebagai Lembaga Jaminan atas Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 2000) h. 43.

<sup>16</sup> *Ibid.*

bagi negara kebijakan itu dari segi pemasukan keuangan sangat merugikan.<sup>17</sup> Negara seharusnya menerima pemasukan keuangan yang berasal dari golongan ekonomi kuat, tetapi kenyataannya justru negara mengeluarkan subsidi untuk mereka.

Timbul pertanyaan siapa yang dimaksud golongan mampu. Dalam Penjelasan Umum UUPA, III angka 2 disebut-sebut rakyat yang ekonominya kuat dan rakyat yang ekonominya lemah. Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (1) SK Mendagri No. 266 Tahun 1982 disebutkan:

“Golongan mampu ialah mereka yang mempunyai kemampuan ekonomi sampai batas-batas tertentu yang ditentukan secara musyawarah.”

Sekalipun dalam hal ini tidak dijumpai penjelasan yang tegas, namun kiranya tidak perlu diragukan bahwa antara kedua istilah tersebut mempunyai makna yang sama, yaitu sebagai kebalikan dari pengertian golongan ekonomi lemah.<sup>18</sup> Dengan demikian, golongan mampu tersebut dapat WNI asli maupun WNI keturunan orang asing. Dalam menentukan peserta Prona bagi golongan mampu ini, pimpinan Prona harus memperhatikan hasil musyawarah rapat desa, rapat RT, RW, serta kantor pertanahan setempat, maupun instansi lain yang oleh Bupati/Walikota/dipandang perlu. Dikaitkan dengan Penjelasan Umum UUPA, III angka 2 berarti dalam musyawarah untuk menentukan siapa yang dapat dikategorikan sebagai golongan mampu dan bisa diikutsertakan dalam Prona itu tidak boleh menggunakan ukuran kewarganegaraan asli atautah keturunan orang asing, tetapi harus dilihat dari kemampuan ekonominya.

Tampaknya hal ini harus disadari bahwa yang diutamakan dalam Prona adalah kelancaran pensertipikatan tanah tanpa mengabaikan kecermatan dan ketelitian, kehati-hatian dan keakuratan dalam penanganannya, sehingga terwujud kepastian hukum hak-hak atas tanah.

Penentuan besarnya pungutan biaya dalam rangka pemberian sertipikat yang berasal dari pemberian hak atas tanah negara, penegasan bekas hak tanah adat dan konversi bekas hak tanah adat yang menjadi objek Prona. Secara umum dalam pemberian sertipikat asal konversi tanah milik adat menjadi hak milik menurut UUPA, biasanya terbentur kepada faktor kepastian, luas, bukti pemilikan tanah/mutasi tanah, masalah waris, perbedaan pengertian, kebutuhan serta kemampuan penduduk yang tidak sama dalam masalah konversi tanah milik adat. Mengenai jenis kegiatan yang dapat menghasilkan sertipikat tersebut, dapat dibedakan

1. pemberian hak dalam rangka redistribusi atas tanah negara yang menjadi objek land reform,
2. pemberian hak tanah atas tanah Negara, baik secara perorangan, maupun secara kolektif:
3. pengakuan/penegasan hak tanah atas tanah Adat, baik secara perorangan maupun kolektif,
4. konversi atas tanah adat dan hak atas tanah barat.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Herowati Poesoko, *Parate Executi obyek Hak Tanggungan (inkonsistensi, konflik norma dan kesatuan penalaran dalam UUHT)*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2008), h. 76.

Berkaitan dengan redistribusi tanah objek landreform, pada tahun 1982 pemerintah mengutamakan sisa tanah objek land reform yang telah jelas baik objek maupun subjeknya.<sup>19</sup> Redistribusi tanah kepada para petani yang berhak harus diberikan hak milik atas tanahnya sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Untuk menentukan para petani yang akan diberikan hak milik harus dipenuhi ketentuan Pasal 8 sampai Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961. Mengingat para penerima redistribusi merupakan golongan ekonomi lemah, hendaknya diusahakan agar sejauh mungkin dibantu pensertipikatan tanah dengan mengaitkan pelaksanaan Prona.<sup>20</sup>

Pensertipikatan tanah secara massal yang diberikan secara kolektif ini diberikan kepada badan-badan hukum keagamaan, badan hukum sosial dan lembaga pendidikan yang tanahnya dikuasai/dipunyai dan yang digunakan secara langsung untuk kepentingan di bidang keagamaan, sosial, pendidikan. Sebelum mengurus permohonan hak milik atas tanahnya, terlebih dahulu harus memiliki surat rekomendasi dari Menteri Agama dan Menteri Sosial.

Untuk menentukan tanah-tanah mana saja yang akan terkena Proyek Operasi Nasional Agraria, maka telah ditentukan syarat-syaratnya, yaitu sebagai berikut.<sup>21</sup>

1. Penentuan lokasi proyek untuk wilayah kabupaten/kotamadya, harus dikaitkan dengan ruang lingkup proyek (dalam melaksanakan proyek ini, pembagian kerja tetap dilakukan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing, agar dengan demikian tetap terjamin adanya kebenaran formal dan materiil dan/atau pelaksanaan proyek ini sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku), dengan urutan prioritas berikut.
  - a. Ditetapkan secara berkelompok terutama untuk penaertifikatan tanah di daerah-daerah yang penguasaan atau pemilikan tanahnya terkena ketentuan land reform baik yang ditujukan pada tanah-tanah yang masih menjadi hak bekas pemilik lama maupun yang telah didistribusikan kepada para penggarap.
  - b. Ditrapkan sewara berkelompok untuk daerah-daerah penerima transmigrasi pra-Pelita atau daerah-daerah Resttlement.
  - c. Ditrapkan di daerah-daerah yang tanahnya mempunyai potensi produksi bahan pakok yang cukup untuk dikembangkan.
  - d. Ditetapkan secara berkelompok dan mempunyai potensi yang cukup besar untuk dikembangkan.
  - e. Dipilih lokasi mengenai tanah-tanah sengketa yang bersifat strategis dan dapat diselesaikan secara tuntas.
2. Tiap Kabupaten/Kotamadya supaya ditetapkan lokasi proyek di daerah masing-masing dan harus dapat menerbitkan tanah sebanyak-banyaknya.
3. Dengan penentuan lokasi pensertipikatan massal, sudah barang tentu tidak termasuk lokasi-lokasi proyek lain yang tidak dijangkau oleh program Prona.

---

<sup>19</sup> *Ibid*, h. 77.

<sup>20</sup> *Ibid*, h. 79.

<sup>21</sup> *Ibid*, h. 90.

Dengan demikian dapat disimpulkan kepastian hukum pensertipikatan tanah secara massal melalui proyek operasi nasional agraria, untuk mendapatkan sertipikat tanah secara massal melalui Prona pemohon mendaftarkan tanahnya pada Kantor Desa atau Lurah dan selanjutnya petugas pendaftaran tanah yang akan mengurusnya. Sertipikat tanah dimaksud memuat: a) nomor persil, b) luas tanah, c) letak tanah, d) macam hak atas tanah, e) surat keputusan pemberian hak, f) nomor dan tanggal surat ukur, g) nomor pemilik, h) gambar bagian situasi.<sup>22</sup> Terhadap objek-objek yang ternyata masih merupakan kasus permasalahan/sengketa di dalam penyelenggaraan Prona ini baik mengenai subjek maupun objeknya, terlebih dahulu harus diselesaikan di tingkat daerah. Jika permasalahan tidak bisa diselesaikan di tingkat daerah, maka diteruskan ke Pusat untuk mendapatkan pemecahannya. Apabila tanah-tanah objek Prona yang masih berupa kasus permasalahan sengketa, dan tidak bisa diselesaikan Oleh pihak agraria, maka dikeluarkan dari objek Prona sertipikat massal ini.

Untuk memperoleh kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, Undang-undang Pokok Agraria telah meletakkan kewajiban pada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah-tanah yang ada di seluruh Indonesia di samping bagi para pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanah yang ada padanya, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>23</sup>

Pelaksanaan pendaftaran tersebut berarti pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak dan pemberian surat-surat tanda bukti hak semuanya sebagai alat pembuktian yang kuat. Yang menjadikan persoalan sistem mana hak yang dianut oleh hukum agraria yang berlaku di negara kita berhubung adanya dua sistem yaitu sistem negatif dan sistem positif. Dengan demikian untuk menjelaskan sistem apakah yang dipakai di negara kita, untuk itu akan kami jelaskan kedua sistem tersebut sebagai bahan perbandingan.

## V. KESIMPULAN

Kepastian hukum pensertipikatan tanah secara massal melalui proyek operasi nasional agraria, dapat penulis simpulkan bahwa Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Serta dalam diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut. Sehingga telah memenuhi kepastian hukum yang berlaku dalam hukum positif di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

Adjie, Habib. 2000. *Hak Tanggungan sebagai Lembaga Jaminan atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju.

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Djoko Prakoso & Budiman Adi Purwanto, *Op. Cit.*, h. 22.

- Budiono, Herlien. 2012. *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata Di Bidang Kenotariatan*. Bandung ; Citra Aditya Bakti.
- Hermoko, Agus Yudha. 2018. *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*. Jakarta: Kencana.
- HS, Salim. 2007. *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Isnaini, M. 1995. *Hipotek Sebagai Lembaga Jaminan Benda Terdaftar*. Jakarta: Media Cetak.
- Kurniati. 2014. *Pemenuhan Hak Atas Perumahan dan Kawasan Permukiman yang Layak dan Penerapannya Menurut Konvenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya di Indonesia*. Jurnal Ilmu Hukum. 1(1).
- Parlindungan, A.P. 2002. *Komentar Undang-Undang Tentang Hak Tanggungan Dan Sejarah Terbentuknya*, Bandung: Mandar Maju.
- Poesoko, Herowati. 2008. *Parate Executi obyek Hak Tanggungan (inkonsistensi, konflik norma dan kesatuan penalaran dalam UUHT)*. Yogyakarta: Laksbang Justitia.
- Prakoso, Djoko. & Budiman Adi Purwanto. 2011. *Eksistensi Prona Sebagai Pelaksana Mekanisme Fungsi Agrarian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sofwan, Sri Soedewi Masjchoen. 2007. *Hukum Jaminan Di Indonesia Pokok-Pokok Hukum Jaminan Dan Jaminan Perorangan*. Yogyakarta: Liberty.