

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tanah mempunyai arti yang sangat penting baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung dalam arti bahwa tanah dapat dimanfaatkan bagi peningkatan taraf hidup masyarakat melalui pemanfaatan yang tepat dan memberikan hasil, seperti : tempat tinggal, pertanian, perkebunan, perikanan, dan sebagainya. Secara tidak langsung dapat dikatakan, bahwa segala aktifitas kehidupan masyarakat tidak bisa lepas dari media / tempat kita berpijak yaitu bumi atau tanah itu sendiri. Kebutuhan akan tanah terus meningkat seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan kemajuan pembangunan, sedangkan tanah bersifat tetap tidak berubah. Oleh karena itu pengelolaan tanah dan penanganannya menjadi prioritas pemerintah, sebagaimana tersirat dalam Undang-Undang dasar 1945 pasal 33 ayat (3) yang menyatakan bahwa: " Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Terkait dengan hal di atas, tanah atau bumi dalam hal ini harus dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya termasuk didalamnya yang dikuasai oleh masyarakat, sehingga penguasaan atau pemilikan tanah oleh masyarakat harus diatur sedemikian rupa dan mendapatkan perlindungan hukum yang tetap dan pasti dari pemerintah, yang kesemuanya demi kepentingan masyarakat itu

sendiri. Sejalan dengan hal dimaksud, maka pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Dasar Pokok-Pokok Agraria atau disebut juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria ( UUPA ) yang mempunyai tujuan menjamin kepastian hukum hak atas tanah bagi para pemegang haknya.

Adanya kepastian hukum ini tertuang dalam pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum atas tanah dengan memberikan suatu surat tanda bukti hak atas tanah dalam bentuk sertifikat. Sebagai implementasi dari pasal di atas, maka pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor : 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan sebagai peraturan pelaksanaannya dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997. Dalam pelaksanaan Pendaftaran tanah terdapat 2 bentuk pelaksanaan yang meliputi : Kegiatan pendaftaran tanah dan pemeliharaan tanah. ( Budi Hartono, 1999 : 460 )

Mengingat permasalahan tanah yang cukup kompleks terutama mengenai pengakuan hak atas tanah secara hukum, maka pemerintah mencoba melaksanakan pensertifikatan secara massal melalui Proyek Operasi Nasional Agraria ( PRONA ) yang dilaksanakan secara berkesinambungan seperti yang telah tertuang dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 tahun 1981, yang mana proyek ini merupakan suatu terobosan baru dalam bidang pertanahan. Kegiatan PRONA yang merupakan proyek massal menjangkau sampai ke daerah-daerah Kabupaten / Kotamadia di seluruh Indonesia. PRONA sendiri

dilaksanakan oleh pemerintah, karena timbulnya keresahan dibidang pertanahan yang akan dapat mengganggu stabilitas politik.

Berhubung dengan hal itu pemerintah dalam usaha untuk mengurangi timbulnya keresahan dibidang pertanahan, bertekad meningkatkan catur tertib pertanahan yang meliputi ( PPI, 1997:12 ) :

- a. Tertib Hukum Pertanahan
- b. Tertib Administrasi Pertanahan
- c. Tertib Penggunaan Tanah
- d. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup.

Berdasarkan latar belakang masalah pertanahan yang kompleks tersebut di atas, maka penulis mengambil judul " TINJAUAN HUKUM PELAKSANAAN PENSERTIFIKATAN TANAH BERDASARKAN PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA ( PRONA ) DI KOTA SEMARANG" sebagai pokok bahasan dalam penulisan skripsi.

## **B. Pembatasan Masalah**

Dalam penulisan skripsi ini penulis membatasi masalah hanya pada permasalahan yang menyangkut pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria ( PRONA ) di Kota Semarang dipandang dari segi hukumnya. Hal ini dilatar belakangi bahwa pensertifikatan tanah masih dilaksanakan dan mengalami banyak hambatan yang ditemui oleh masyarakat. Penulis mengambil lokasi di kota Semarang karena penulis merupakan salah satu warga masyarakat kota Semarang, yang ingin mengetahui secara riil kota Semarang pada umumnya dan

Kantor Pertanahan kota Semarang pada khususnya dalam hal ini kaitannya dengan pelaksanaan PRONA.

### C. Perumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah tersebut di atas, maka penulis memberikan perumusan masalah sebagai berikut:

- a. Apakah pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria memiliki dasar hukum yang pasti ?
- b. Bagaimanakah proses pelaksanaan pensertifikatan tanah berdasarkan Proyek Operasi Nasional Agraria ?
- c. Hambatan-hambatan apa sajakah yang dialami dalam pelaksanaan pendaftaran tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria dan bagaimana cara mengatasi hambatan-hambatan tersebut.

### D. Tujuan Penelitian

- a. Tujuan Khusus
  - 1). Mengkaji pelaksanaan pensertifikatan tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria ( PRONA ) dipandang dari segi hukum.
  - 2). Mengkaji proses pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dalam hubungannya dengan adanya pemberian jaminan kepastian hukum atas tanah.
  - 3). Mengkaji seluruh hambatan-hambatan yang ditemui dalam pelaksanaan pensertifikatan tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA).

**b. Tujuan Umum**

- 1). Menghimpun dan mengolah data dalam suatu penelitian sebagai bahan penulisan skripsi untuk melengkapi persyaratan guna mencapai suatu tujuan untuk meraih gelar kesarjanaan di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
- 2). Meningkatkan pemahaman dan mengembangkan berbagai kajian teori yang diperoleh selama berada di bangku kuliah maupun dalam praktek di lapangan.

**E. Kegunaan Penelitian**

- a. Manfaat praktis, yaitu memberi masukan kepada mahasiswa dan masyarakat mengenai tinjauan hukum terhadap pelaksanaan pensertifikatan tanah berdasarkan Proyek Operasi Nasional Agraria ( PRONA ) di kota Semarang serta hambatan-hambatan pelaksanaan PRONA yang mungkin di temui.
- b. Manfaat teoritis, yaitu dengan penelitian ini penulis berharap dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan kepada mahasiswa dan para pembaca pada umumnya, serta untuk lebih meningkatkan wawasan ilmu pengetahuan yang pernah diperoleh baik secara formil maupun non formil.

## F. Metode Penelitian

### a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian sosiologis artinya, penelitian ini didasarkan pada hasil penelitian atau data-data yang diperoleh dilapangan.

### b. Spesifikasi penelitian

Dalam penelitian ini digunakan system penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang menggambarkan, menganalisa keadaan yang ada. Pada penelitian ini tidak menguji hipotesa melainkan hanya mendeskripsikan informasi atau data yang diperoleh kemudian dikumpulkan, disusun dan dianalisa.

### c. Sumber Data

Sumber data yang dipakai dalam penelitian ini adalah:

#### 1). Sumber Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh dari penelitian secara langsung dilapangan atau dalam hal ini di Kantor Pertanahan Kota Semarang.

#### 2). Sumber Data Sekunder

Data sekunder ini merupakan data yang diperoleh melalui literature pustaka, brosur-brosur, makalah-makalah serta peraturan perundangan-undangan yang menjadi dasar pelaksanaan PRONA.

#### d. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dipergunakan untuk mendapatkan data obyektif dilakukan dengan cara:

##### 1. Studi Pustaka

Agar data yang diperoleh merupakan data yang benar, maka untuk memperoleh data dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku kepustakaan yang berhubungan dengan obyek penelitian ini.

##### 2. Studi Lapangan

Untuk mendapatkan data primer maka penulis meminta data secara langsung kepada petugas pelaksana PRONA dan mengadakan pengamatan terhadap kegiatan dimaksud.

#### e. Metode Penyajian Data

Data yang diperoleh dilapangan yang menyangkut tentang pelaksanaan PRONA maupun data yang diperoleh dari sumber kepustakaan, dikumpulkan, selanjutnya data tersebut disusun secara teratur dan sistematis dalam bentuk uraian.

#### f. Metode Analisis Data

Data primer maupun data sekunder yang telah diperoleh dari penelitian, dikelompokkan dan diklasifikasikan menurut bidangnya secara kualitatif yaitu data yang diperoleh disusun secara sistematis berupa uraian.

## G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi ini dibagi menjadi 4 ( empat ) bab, dimana masing-masing bab saling berkaitan satu sama lain. Hal ini dimaksudkan agar dalam penulisan skripsi ini dapat lebih terarah dan sistematis.

Untuk lebih jelasnya, sebagai gambaran dapat dilihat dalam uraian singkat bab perbab sebagaimana tersebut dibawah ini:

- Bab I : Berisi Pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.
- Bab II : Berisi Tinjauan Pustaka. Dalam bab ini akan diuraikan mengenai teori-teori yang meliputi pengertian hukum dan penjelasan mengenai Proyek Operasi Nasional Agraria ( PRONA ). Dalam penjelasan mengenai PRONA nantinya akan diuraikan mengenai definisi PRONA, tujuan dari pelaksanaan PRONA, subyek dan obyek pelaksanaan PRONA, dan kebijaksanaan yang dilakukan dalam kegiatan PRONA.
- Bab III : Berisi Tinjauan Hukum Pelaksanaan Pensertifikatan Berdasarkan Proyek Operasi Nasional Agraria ( PRONA ) di Kota Semarang. Dalam bab ini akan diuraikan secara singkat tentang gambaran umum kota Semarang, Tinjauan Hukum terhadap pelaksanaan pensertifikatan tanah secara massal melalui PRONA di kota Semarang, pelaksanaan kegiatan pensertifikatan tanah melalui

program Proyek Operasi Nasional Agraria ( PRONA ) di kota Semarang, dan hambatan-hambatan serta cara untuk mengatasi permasalahan dalam pelaksanaan PRONA di kota Semarang. Dalam sub bab kedua yaitu Tinjauan hukum terhadap pelaksanaan kegiatan pensertifikatan tanah melalui program PRONA di kota Semarang akan dijelaskan mengenai landasan hukum terhadap pelaksanaan PRONA di kota Semarang dan realisasi kegiatan PRONA di kota Semarang. Sedangkan dalam sub bab pelaksanaan kegiatan PRONA di kota Semarang akan dijelaskan mengenai kegiatan pensertifikatan tanah dengan pola PRONA untuk penetapan hak atas tanah, dan kegiatan PRONA yang berkaitan dengan pengurusan hak atas tanah.

Bab IV : Penutup. Dalam bab ini diuraikan mengenai kesimpulan dan saran-saran.