

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Bumi, air, ruang angkasa dan segala kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pemanfaatan fungsi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya ditujukan untuk mencapai kemakmuran rakyat Indonesia sehingga mendukung tujuan pembangunan nasional di Indonesia.

Salah satu kekayaan alam atau sumber daya alam yang diciptakan Tuhan Yang Maha Esa yang sangat dibutuhkan bagi kehidupan manusia adalah tanah. Tanah menjadi kebutuhan dasar manusia. Manusia hidup diatas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan mendayagunakan tanah. Sehingga kehidupan manusia tidak dapat dipisahkan dari tanah.

Secara kosmologis, tanah adalah tempat manusia tinggal, tempat bekerja dan hidup, tempat darimana mereka berasal, dan akan kemana pula mereka pergi. Dalam hal ini, tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, politik, dan ekologis. Dalam sejarah peradaban umat manusia, tanah merupakan faktor yang paling utama dalam menentukan produksi setiap fase peradaban. Tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomis tinggi, tetapi juga nilai filosofis, politik, sosial, dan kultural. Tak mengherankan jika tanah istimewa yang tak henti-hentinya memicu berbagai masalah sosial yang kompleks dan rumit.

Menurut pakar pertanahan Djuhaendah Hasan, tanah memiliki kedudukan istimewa dalam kehidupan masyarakat adat di Indonesia sampai sekarang.<sup>1</sup> Masih banyak pemilikan dan penguasaan tanah baik oleh perorangan maupun badan hukum atau lembaga atau instansi pemerintahan atau swasta yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adanya penguasaan tanah tanpa dilandasi dengan suatu hak atas tanah serta penguasaan tanah pertanian yang melampaui batas dan lain sebagainya dapat menimbulkan sengketa pertanahan.

Masalah pertanahan di negara kita merupakan suatu persoalan yang rumit dan sensitif, karena berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan. Sebagai contoh dengan bertambah majunya perekonomian rakyat dan perekonomian nasional kita bertambah pula keperluan akan kepastian mengenai soal-soal yang bersangkutan dengan kegiatan-kegiatan ekonomi tersebut. Tanah rakyat makin lama makin bertambah banyak tersangkut dalam kegiatan-kegiatan seperti jual-beli, sewa-menyewa, pemberian kredit, dan lain-lain. Berhubung dengan inilah makin lama makin terasa pula perlu adanya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak di bidang pertanahan.

Sebelum tahun 1960 di negara kita masih berlaku dua macam hukum yang menjadi dasar bagi hukum pertanahan, yaitu hukum adat dan hukum barat. Adanya dua macam hukum ini mengakibatkan adanya dualisme hukum pertanahan kita. Hal ini menimbulkan kesulitan dalam hukum pertanahan kita.

Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan kepastian hak di bidang pertanahan diperlukan suatu peraturan yang mengatur untuk itu. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 atau yang lebih sering dikenal sebagai Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria yang menjadi landasan pokok peraturan yang dibuat oleh pemerintah

---

<sup>1</sup> Bernhard Limbong, 2012, *Konflik Pertanahan*, Jakarta Selatan, Margaretha Pustaka, hlm.1.

dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dalam bidang pertanahan. Salah satu cara yang dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan penjaminan atas penguasaan tanah dan diberikannya kepastian hukum untuk itu yaitu dengan mengadakan apa yang dinamakan dengan suatu pendaftaran tanah.

UUPA dalam hal pendaftaran tanah secara tegas tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) yang berbunyi : “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”<sup>2</sup> kemudian pasal tersebut menjadi dasar hukum pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia.

Keseriusan pemerintah dalam menangani permasalahan pendaftaran tanah tersebut terus berlanjut. Alasannya karena di lingkungan masyarakat pedesaan dengan jumlah masyarakat yang tidak terlalu banyak namun sebagian besardari mereka memiliki tanah yang cukup luas, akan tetapi mengenai penyelenggaraan pendaftaran tanah sendiri belum berkembang di dalam masyarakat tersebut. Apabila ada yang akan melakukan jual-beli tanah misalnya cukup hanya dengan pernyataan dari sesama warga setempat bahwa tanah tersebut telah beralih milik pada orang lain.

Dengan demikian belum cukup jaminan akan kepastian hukum atas tanah yang dimilikinya. Selain itu hal-hal yang merupakan kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah antara lain kekurangan anggaran, alat dan tenaga, serta keadaan obyektif dari tanah-tanah itu sendiri. Selain jumlahnya yang besar dan tersebar di wilayah yang luas sebagian besar

---

<sup>2</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dipercaya kebenarannya.

Untuk itu pemerintah mengatur lebih lanjut mengenai pendaftaran tanah yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Akan tetapi peraturan tersebut pada kenyataannya belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut kemudian dicabut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tetap mempertahankan tujuan yang digunakan, yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam UUPA yaitu memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam bidang pertanahan.

Badan Pertanahan Nasional dari pusat sampai daerah mengeluarkan berbagai kebijakan bidang pertanahan bagi kepentingan golongan masyarakat terutama golongan masyarakat ekonomi lemah dengan memperhatikan aspek keberpihakan kepada masyarakat. Salah satunya pada tahun 1981 berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Agraria Nomor 189 Tahun 1981 tanggal 15 Agustus 1981 disusunlah program tentang Proyek Operasional Nasional Agraria (PRONA).

Proyek Operasional Nasional Agraria (PRONA) adalah kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah di bidang pertanahan pada umumnya dan di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa pensertipikatan tanah yang dilaksanakan secara serentak bersama-sama (massal) dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.

Pelaksanaan PRONA dilakukan secara terpadu dan diperuntukkan bagi seluruh lapisan masyarakat golongan ekonomi lemah yang berada di wilayah desa dan kecamatan yang telah

ditunjuk dan mampu membayar biaya yang telah ditetapkan. PRONA dilaksanakan secara bertahap setiap tahun anggaran yang meliputi seluruh wilayah Indonesia.

PRONA termasuk pendaftaran tanah untuk pertama kali dari mulai di bidang tanah tersebut tidak bersertipikat hingga tanah tersebut diterbitkan sertipikatnya, sama seperti halnya pada pendaftaran tanah baik secara sporadik maupun pendaftaran tanah secara sistematis. Pada dasarnya PRONA hampir sama dengan pendaftaran sistematis. Bila dalam pendaftaran sistematis kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan yang diprakarsai oleh Pemerintah. Pada PRONA pun seperti itu. Hanya saja yang membedakan adalah pada PRONA, tanah yang akan didaftarkan tersebut ditargetkan hanya beberapa ratus bidang saja perkecamatan, tidak semua tanahnya dapat di daftarkan. Apabila melebihi target, maka kelebihan target tersebut akan diikutkan pada PRONA tahun mendatang.

Pandan Dure adalah salah satu Desa di Kabupaten Lombok Timur, yang baru resmi dibentuk pada Tahun 2012 lalu, masih banyak bidang-bidang tanah di Desa ini yang belum terdaftar. Bidang tanah yang belum didaftarkan masuk dalam kategori desa tertinggal yang penduduknya sebagian termasuk golongan ekonomi lemah. Untuk itu pemerintah mengadakan program PRONA di Pandan Duri karena di daerah Pandan duri tersebut dirasa oleh pemerintah akan mengalami perkembangan di segala bidang termasuk dalam bidang pertanian.

Berdasarkan hal tersebut maka penulis tertarik untuk menyusun skripsi yang berjudul “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Melalui Proyek Operasional Nasional Agraria (PRONA) di Pandan Dure, Kecamatan Terara, Kabupaten Lombok Timur”

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah melalui PRONA di Desa Pandan Dure Kecamatan Terara?
2. Faktor-faktor apa yang menghambat pelaksanaan pendaftaran tanah melalui PRONA di Desa Pandan Dure Kecamatan Terara serta bagaimana cara mengatasinya?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah melalui PRONA di Desa Pandan Dure Kecamatan Terara.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat pelaksanaan pendaftaran tanah melalui PRONA di Desa Pandan Dure Kecamatan Terara dan cara mengatasi hambatan-hambatan tersebut.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran dalam bidang ilmu hukum khususnya agraria.

2. Manfaat Praktis

Dapat memberi sumbangan pemikiran bagi masyarakat ataupun pemerintah khususnya BPN dalam hal peningkatan pelayanan dalam bidang pendaftaran tanah.