

## JURNAL

### ANALISIS IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KABUPATEN LAMPUNG TENGAH

Oleh:

**Elip Heldan dan Selamat Sugiyanto**

---

#### ABSTRACT

*The National Agrarian Program is the government's commitment in providing services in the area of land devoted to the economically disadvantaged to medium term, so that the cost of the service is subsidized by the government. Given that subsidi given by the government basically derived from the people, then the government has a moral obligation to provide the best service to the community. The purpose of this study are: (1) To analyze the implementation of the National Agrarian Program in Central Lampung Regency (2) For the effective implementation of the National Agrarian Program in Central Lampung Regency This study uses a type of qualitative research, with research informants that is representative of the District Land Office in Central Lampung and community representatives. Data were collected by interview, documentation and observation. Data were then analyzed qualitatively.*

*The results showed: 1) Implementation of the National Agrarian Program in Central Lampung Regency implemented with activity data collection and processing of physical, data collection and processing juridical and bookkeeping rights, issuance of Certificates to provide legal certainty and protection to the rights holder on a field ground, data presentation physical and juridical, as well as storing a list of public and documents, namely as a means of proving the right, by identification and stored at the land Office (2) the effectiveness of implementation of National Agrarian Program in Central Lampung regency in the category quite effective , because there are still obstacles in the implementation viz. the frequent occurrence of refutation or objections from other parties to the land registration process carried out by the applicant, the applicant is difficult in completing the requirements for registration of land for the first time, and low public awareness of the law in the field of land. Besides the fact that the difference between physical and juridical documents, data from the history of the land is not complete, the deed chronology broken or lost and their land disputes and the absence of boundary markers in the measurement of ground by officers as well as the registration fee borne by the landowner.*

*Keywords: Implementation, National Agrarian Program*

## A. Pendahuluan

Pemerintah pada era reformasi dituntut untuk mampu menggalang partisipasi, mengedepankan transparansi dan akuntabilitas agar tercapai *good governance*. Kondisi ini berlaku bagi semua lembaga pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah, termasuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (di tingkat pusat) dan Kantor Pertanahan (di tingkat kabupaten/kota) yang merupakan salah satu lembaga pemerintah yang menyelenggarakan pelayanan di daerah.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, menjadikan satu-satunya lembaga Pemerintah yang diberi kewenangan dalam memberikan pelayanan publik di bidang pertanahan. Kantor Pertanahan sebagai lembaga publik yang memberikan pelayanan pertanahan, tidak akan lepas dari tuntutan persaingan dalam memberikan pelayanan. Sehingga Kantor Pertanahan harus mampu memberikan pelayanan yang berkualitas jauh dari citra birokrasi yang berbelit-belit, maka tuntutan akan kinerja yang berkualitas merupakan suatu kebutuhan.

Persepsi umumnya masyarakat mengkonotasikan bahwa pelayanan yang diberikan oleh lembaga publik kurang berkualitas dalam arti lamban dalam pelayanan (berbelit-belit) dan tidak transparan, termasuk pelayanan pertanahan. Sebagai contoh pengurusan sertipikat tanah (pendaftaran tanah) melalui Prona cenderung kurang diketahui masyarakat karena minimnya sosialisasi, bahkan biayanya pun bisa berkali-kali lipat dari ketetapan Pemerintah. (Radar Lampung Tengah, 23 Agustus 2014). Hal tersebut dapat dilihat dengan masih banyaknya pengaduan masyarakat terhadap pelayanan pertanahan yang masuk pada Akun twitter remi BPN selama tahun 2015 (@ATR\_BPN, 2015). Sementara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menilai sistem birokrasi dan pelayanan publik di Badan Pertanahan Nasional (BPN) masih bermasalah (Metro TV, 2015).

Kondisi ini menandakan bahwa pelayanan di Kantor Pertanahan dapat diindikasikan kurang baik atau dengan kata lain pelayanan yang diberikan kurang berkualitas. Padahal sudah ditetapkan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar

Prosedur Operasional Pengaturan dan Pelayanan Pertanahan (SPOPP) dalam setiap kegiatan pelayanan pertanahan.

Saat ini Prona menjadi salah satu Program Prioritas Nasional Legalisasi Aset sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria (Prona) yang masih mendapat tanggapan positif dari masyarakat. Sejalan dengan perkembangan yang terjadi di tengah masyarakat, pelaksanaan Prona tidak lagi hanya ditujukan untuk masyarakat golongan ekonomi lemah hingga menengah saja, tetapi lebih kepada menuju desa lengkap sebagai integrasi tata ruang dan pertanahan guna mewujudkan tanah untuk ruang hidup yang memakmurkan dan menenteramkan.

Tujuan Penyelenggaraan Kegiatan Prona adalah memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah, dengan mengutamakan desa miskin/tertinggal, daerah pertanian subur atau berkembang, daerah penyangga kota, pinggiran kota atau daerah miskin kota, daerah pengembangan ekonomi rakyat.

Kegiatan Prona pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali. Prona dilaksanakan secara terpadu dan ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah dan menyelesaikan secara tuntas terhadap sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis. Prona merupakan salah satu wujud upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan ekonomi lemah sampai dengan menengah. Biaya pengelolaan penyelenggaraan Prona, seluruhnya dibebankan kepada rupiah murni di dalam APBN pada alokasi DIPA BPN RI. Sedangkan biaya-biaya yang berkaitan dengan alas hak/alat bukti perolehan/penguasaan tanah, patok batas, materai dan BPHTB/PPh menjadi tanggung jawab Peserta Prona.

Implementasi Prona sebagai salah satu komitmen pemerintah dalam memberikan pelayanan di bidang pertanahan yang ditujukan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah, sehingga biaya pelayanannya disubsidi oleh pemerintah. Namun dengan terbatasnya anggaran pemerintah

menyebabkan ketidak konsistenan pemerintah dalam memberikan subsidi kepada masyarakat. Hal tersebut salah satunya dapat terlihat pada naik turunnya target kegiatan Prona di Kabupaten Lampung Tengah, yaitu pada tahun 2013 target 11.000 bidang; tahun 2014 target 3.500 bidang; tahun 2015 target 12.000 bidang; tahun 2016 target 14.000 bidang. Kegiatan Prona diharapkan memiliki kualitas pelayanan yang baik sehingga masyarakat sebagai penerima manfaat pelayanan dapat terlayani dengan baik dan memperoleh informasi yang benar serta dapat berperan aktif dalam memperoleh pelayanan.

Ukuran kualitas pelayanan bukan hanya ditentukan oleh pihak yang melayani saja tetapi lebih banyak ditentukan oleh masyarakat, karena masyarakatlah yang menikmati pelayanan sehingga dapat mengukur kualitas pelayanan serta manfaat produk yang dihasilkan berdasarkan harapan dan/atau kepentingan masyarakat. Mengingat bahwa subsidi yang diberikan pemerintah pada dasarnya berasal dari rakyat, maka pemerintah mempunyai kewajiban moral untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Beberapa kendala yang dihadapi dalam pelayanan Prona adalah lambatnya pelayanan, yaitu masyarakat harus menunggu lama proses Prona, mulai dari pengajuan berkas sampai dengan penerbitan sertifikat tanah. Selain itu kurangnya transparansi biaya yang dibayarkan masyarakat dan kurangnya sosialisasi Prona kepada masyarakat.

Sebaliknya apabila pelayanan yang diberikan dalam kegiatan Prona ini, tidak memberikan manfaat dan tidak ada dukungan dari masyarakat, maka kegiatan tersebut dianggap gagal dan menjadi cerminan bagi pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah lainnya. Karena pada hakekatnya dalam proses pelayanan jasa publik oleh pemerintah sebagai *service provider* sangat penting karena hanya dengan memenuhi kebutuhan masyarakat secara baik serta memberikan manfaat terhadap produk yang di hasilkan, keberadaan pemerintah itu diakui dan mendapatkan legitimasi serta kepercayaan dari rakyatnya (Napitupulu, 2007). Legitimasi dan kepercayaan akan diberikan oleh masyarakat terhadap Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah selaku instansi pemerintah yang memberikan pelayanan di bidang pertanahan, apabila pelayanan dan produk yang diberikan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat selaku penerima manfaat.

Masalah dalam penelitian ini diumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Lampung Tengah?
2. Bagaimanakah efektivitas implementasi Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Lampung Tengah?

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis Implementasi Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Lampung Tengah
2. Untuk efektivitas implementasi Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Lampung Tengah

## **B. Kajian Teori**

### **1. Kebijakan Publik**

Menurut Hasibuan (2001: 64), kebijakan adalah adalah proses penyusunan secara sistematis mengenai kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan adalah memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dengan perencanaan manajemen yang baik, maka perusahaan dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi.

Menurut Azwar (2000: 23-24), kebijakan adalah upaya-upaya yang dilakukan dengan langkah-langkah secara logis untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada masa mendatang dengan mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi dan menggunakan sumber daya yang tersedia. Kebijakan sebagai serangkaian upaya yang ditempuh oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan program-program yang telah ditentukan. Kebijakan yang baik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Bagian dari sistim administrasi  
Kebijakan adalah bagian dari fungsi administrasi yang sangat penting, sehingga kebijakan harus ditempatkan dalam kerangka administrasi, artinya kebijakan dibuat harus dilaksanakan dan dievaluasi.
- b. Dilaksanakan secara berkesinambungan.  
Kebijakan merupakan bagian dari siklus pemecahan masalah (*problem solving cycle*) yang juga merupakan fungsi manajemen. Kebijakan akan kembali pada kebijakan berikutnya setelah langkah-langkah dalam siklus dilalui. Namun siklus tersebut bukan bersifat statis namun dinamis, sehingga akan berbentuk suatu spiral siklus yang tidak mengenal titik akhir.
- c. Berorientasi pada masa depan  
Hasil kebijakan menghasilkan kebaikan bukan saja saat ini tapi juga pada masa yang akan datang.
- d. Mampu menyelesaikan masalah  
Siklus kebijakan adalah siklus pemecahan masalah artinya penyusunan kebijakan didasarkan pada masalah yang dihadapi dan penyusunannya harus berdasarkan pada langkah-langkah siklus pemecahan masalah.
- e. Mempunyai tujuan  
Tujuan harus ditetapkan berdasarkan pada tujuan yang paling umum atau tujuan yang lebih berorientasi dampak (*impact*) dan hasil (*out put*) serta perlu dijabarkan kepada tujuan yang khusus atau yang berorientasi pada *out put* atau uraian yang lebih spesifik.
- f. Bersifat mampu kelola  
Kebijakan harus bersifat realistis, logis, objektif, runtut, fleksibel yang disesuaikan dengan sumber daya yang tersedia.

## **2. Implementasi Kebijakan**

Penentuan pembuatan suatu kebijakan pada dasarnya memerlukan suatu pendekatan tertentu, maka model tahapan atau proses dalam pembuatan kebijakan diperlukan untuk memecahkan masalah. Prosesnya terdiri dari a) *Agenda of Government*: masalah yang ada di masyarakat menjadi agenda pemerintah, b) *Formulation and Legitimation of Goals and Program*: pengumpulan informasi, analisa dan penyebarluasan, c) *Program Implementation*: proses pencarian dan

pengerahan sumber daya untuk mewujudkan tercapainya tujuan yang ditetapkan, d) *Evaluation of Implementation Performance and Impacts*: menilai bagaimana implementasi kebijakan dan dampak yang ditimbulkan, e) *Decision About the Future of Policy and Program*: menentukan apakah program atau kebijakan tersebut dianjurkan dengan berbagai perbaikan atau dibatalkan (Van Muller dalam Wahab, 2005: 45).

Menurut Fadillah (2001: 12), implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden. Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta, yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

Teori implementasi kebijakan penunjang penelitian ini mengacu pada teori Edward III dalam Tangkilisan (2003: 12-13), yang menyatakan bahwa dalam implementasi terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi tersebut. Faktor-faktor tersebut bekerja secara simultan dan berinteraksi antara satu dan yang lainnya, untuk membantu bahkan menghambat implementasi kebijakan. Keempat faktor tersebut yang dimaksud adalah:

1. Komunikasi

Persyaratan bagi implementasi yang efektif adalah mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, untuk itu sangat diperlukan komunikasi yang baik dan lancar, komunikasi harus akurat dan dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

2. Sumber daya

Sumber daya memegang peranan yang penting dikarenakan apabila dari pelaksana kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijaksanaan maka implementasi mungkin berjalan tidak efektif. Sumber daya yang dimaksud disini adalah staf yang mempunyai *skill* memadai untuk melaksanakan tugas-tugasnya, informasi mengenai pelaksanaan, kebijakan atau data-data yang akurat dan wewenang serta fasilitas yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan

### 3. Disposisi Sikap pelaksana

Apabila pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, kemungkinan besar mereka melaksanakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat keputusan. Begitu juga berlaku sebaliknya apabila terjadi hal yang berlawanan. Dengan demikian kecenderungan-kecenderungan pelaksana biasanya menimbulkan pengaruh terhadap kelancaran implementasi, baik yang mendukung maupun yang menghambatnya.

### 4. Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang melaksanakan kebijakan mempunyai pengaruh penting terhadap pelaksanaan kebijakan dapat dimungkinkan dihambat oleh struktur birokrasi yang terlalu panjang dan berbelit-belit, serta prosedural yang tidak efisien. Implementasi kebijakan publik banyak ditentukan oleh aparat pelaksana dalam birokrasi dan prosedur implementasi atau karakteristik para pejabat birokrasi. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik sesungguhnya juga banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar birokrasi, seperti faktor sosiologis, budaya atau kultur masyarakat.

## **C. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif, yaitu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan manusia dan kawasannya dan dalam peristilahannya. Penelitian kualitatif digunakan untuk meneliti objek dengan cara menuturkan, menafsirkan data yang ada, ada pelaksanaannya melalui pengumpulan, penyusunan, analisa dan interpretasi data yang diteliti pada masa sekarang (Moleong, 2005:8).

Adapun para informan penelitian adalah Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah, Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah dan dua orang Perwakilan Masyarakat yang mendaftarkan tanah



## **D. Pembahasan**

Berdasarkan teori implementasi kebijakan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori Edward III dalam Tangkilisan (2003: 12-13), yang menyatakan bahwa dalam implementasi terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi tersebut.

### **1 Komunikasi**

Menurut Tangkilisan (2003: 12), komunikasi merupakan persyaratan bagi implementasi yang efektif adalah mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, untuk itu sangat diperlukan komunikasi yang baik dan lancar, komunikasi harus akurat dan dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

Menurut wawancara dengan Informan I:

Proses komunikasi dalam pelaksanaan Prona mencakup sosialisasi kegiatan bidang yuridis bertujuan untuk memperoleh data mengenai status tanah dan pemiliknya serta ada atau tidaknya hak pihak lain, yang membebani yang diperlukan guna penetapan surat keputusan haknya baik melalui penetapan konversi pengakuan hak atau pemberian hak. Kegiatan berikutnya adalah pendaftaran tanah, berdasarkan surat keputusan haknya dengan mencatatnya dalam buku tanah selanjutnya diterbitkan sertifikat hak atas tanah sebagai salinan dari buku tanah yang berlaku, sebagai tanda bukti hak yang kuat sertifikat tanah memuat data pemegang hak, jenis hak serta dilengkapi surat ukur memuat letak batas-batas bidang tanah yang bersangkutan (Sumber: Hasil wawancara dengan Informan I, Senin 15 Agustus 2016).

Ketentuan mengenai prosedurnya, pengumpulan, penyimpanan, dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertifikat dalam PP No. 24 tahun 1997. Sebagaimana telah diuraikan di atas, pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara sistematis dan sporadis. Pendaftaran tanah secara sistematis dilaksanakan atas prakarsa badan pertanahan nasional yang didasarkan atas suatu rencana kerja jangka panjang dan rencana tahunan, yang berkesinambungan. Pelaksanaan dilangsungkan diwilayah-wilayah yang ditentukan oleh menteri serta diwilayah-wilayah yang belum ditunjuk menteri.

Menurut Hasil wawancara dengan Informan II:

Proses komunikasi pendaftaran tanah melalui Prona ditujukan kepada pihak yang berkepentingan, pihak yang berhak atas obyek atas pendaftaran tanah, yang bersangkutan yang akan diutamakan dalam pendaftaran tanah secara sistematis tetapi pendaftaran tanah secara sporadik juga akan ditingkatkan (Sumber: Hasil wawancara dengan Informan II, Senin 15 Agustus 2016).

Berdasarkan teori dan hasil wawancara di atas maka dapat dianalisis bahwa proses komunikasi dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah dengan menyampaikan informasi mengenai adanya Program Nasional Agraria (Prona) kepada masyarakat, sehingga informasi tersebut diketahui oleh masyarakat secara luas. Hal ini mengingat bahwa Prona merupakan kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis yang dilakukan secara serentak, yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa atau kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis didasarkan pada suatu rencana kerja dan dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, sehingga harus dikomunikasikan kepada masyarakat luas. Penyampaian informasi kepada masyarakat telah dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah melalui penyuluhan dan media massa lainnya hal ini sudah berjalan cukup efektif.

## 2 Sumber daya manusia

Menurut Tangkilisan (2003: 12), sumber daya memegang peranan yang penting dikarenakan apabila dari pelaksana kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijaksanaan maka implementasi mungkin berjalan tidak efektif. Sumber daya yang dimaksud disini adalah staf yang mempunyai *skill* memadai untuk melaksanakan tugas-tugasnya, informasi mengenai pelaksanaan, kebijakan atau data-data yang akurat dan wewenang serta fasilitas yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan

Menurut penjelasan Informan I:

SDM pelaksana Program Prona melakukan tugas pendaftaran tanah pertama kali merupakan kegiatan fisik untuk memperoleh data mengenai

letaknya, batas-batasnya, luasnya dan bangunan-bangunan yang terdapat di atasnya, penetapan batas dan pemberian tanda-tanda batas yang jelas, berdasarkan penunjukan oleh pemegang hak atas tanah dengan persetujuan pemilik tanah berbatasan (Sumber: Hasil wawancara dengan Informan I, Senin 15 Agustus 2016).

Pengukuran diikuti dengan perhitungan luas dan pembuatan peta bidang tanahnya yang kemudian diterbitkan menjadi surat ukur. Pengumpulan dan pengolahan data fisik dilaksanakan dengan kegiatan pengukuran dan pemetaan, yang meliputi pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan atas bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah serta pembuatan surat ukur.

Berdasarkan teori dan hasil wawancara di atas maka dapat dianalisis bahwa sumber daya manusia pelaksana Implementasi Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Lampung Tengah adalah Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pelaksana Kegiatan, yang dibentuk oleh pejabat yang ditunjuk. Adapun susunan Pelaksana Kegiatan tersebut terdiri atas :

- a. Seorang Koordinator yang dijabat oleh seorang pegawai BPN.
- b. Beberapa orang anggota yang terdiri dari seorang pegawai BPN yang mempunyai kemampuan di bidang pendaftaran tanah, seseorang pegawai BPN yang mempunyai kemampuan di bidang hak atas tanah, kepala desa/kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang pamong desa/kelurahan yang ditunjuknya.
- c. Keanggotaan pelaksana kegiatan dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian kepastian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah yang wilayah desa/kelurahan yang bersangkutan.
- d. Dalam melaksanakan tugasnya koordinator dibantu oleh petugas pengukuran dan pemetaan, petugas pengumpul data yuridis dan petugas administrasi yang tugas dan susunannya diatur oleh kepala kantor. Hal ini telah dilakukan oleh kepala kantor melalui keputusan tentang penetapan koordinator dan petugas pelaksana kegiatan yang memiliki tugas dan fungsi sesuai jabatan dan pekerjaannya.

### 3 Disposisi

Menurut Tangkilisan (2003: 13), apabila pelaksana bersikap baik terhadap kebijakan tertentu, kemungkinan besar mereka melaksanakan yang diinginkan oleh pembuat keputusan. Begitu juga berlaku sebaliknya apabila terjadi hal yang berlawanan. Dengan demikian kecenderungan-kecenderungan pelaksana biasanya menimbulkan pengaruh terhadap kelancaran implementasi, baik yang mendukung maupun yang menghambatnya.

Menurut keterangan Informan II:

Disposisi pelaksanaan kebijakan Prona diwujudkan dalam proses adjudikasi kepada masyarakat, yaitu kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, meliputi pengumpulan dan penetapan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai obyek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya (Sumber: Hasil wawancara dengan Informan II, Senin 15 Agustus 2016).

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Panitia Adjudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Susunan Panitia Adjudikasi terdiri dari:

1. Seorang Ketua Panitia, merangkap anggota yang dijabat oleh seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional.
2. Beberapa orang anggota yang terdiri dari:
  - a. Seorang pegawai Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang pendaftaran tanah.
  - b. Seorang pegawai Badan pertanahan Nasional yang mempunyai kemampuan pengetahuan di bidang hak-hak atas tanah.
  - c. Kepala Desa/Kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang Pamong Desa/Kelurahan yang ditunjuknya

Menurut Informan I:

Keanggotaan Panitia Adjudikasi dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian kepastian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah di wilayah desa/kelurahan yang bersangkutan. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik, pembuktian hak dan pembukuannya, penerbitan sertifikat, penyajian data fisik dan data yuridis, penyimpanan daftar umum dan dokumen. (Sumber: Hasil wawancara dengan Informan I, Senin 15 Agustus 2016).

Kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis dimulai dengan pembuatan peta dasar pendaftaran. Di wilayah-wilayah yang belum ditunjuk sebagai wilayah pendaftaran tanah secara sistematis oleh Badan Pertanahan nasional diusahakan tersedianya peta dasar pendaftaran untuk keperluan pendaftaran tanah secara sporadik.

Menurut penjelasan Informan II diperoleh penjelasan:

Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan. Dalam penetapan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan. (Sumber: Hasil wawancara dengan Informan II, Senin 15 Agustus 2016).

Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharaannya wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Penetapan batas bidang tanah yang sudah dipunyai dengan suatu hak yang belum terdaftar atau yang sudah terdaftar tetapi belum ada surat ukur/gambar situasinya atau surat ukur/gambar situasi yang ada tidak sesuai lagi dengan keadaan yang sebenarnya, dilakukan oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, berdasarkan penunjukan batas oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan sedapat mungkin disetujui oleh para pemegang hak atas tanah yang berbatasan.

Dalam menetapkan batas-batas bidang tanah Panitia Ajudikasi atau Kepala Kantor Pertanahan memperhatikan batas-batas bidang atau bidang-bidang tanah yang telah terdaftar dan surat ukur atau gambar situasi yang bersangkutan. Bidang-bidang tanah yang sudah ditetapkan batas-batasnya, diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar pendaftaran. Bidang atau bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftarannya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah. Bagi bidang-bidang tanah yang sudah diatur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya.

Berdasarkan teori dan hasil wawancara di atas maka dapat dianalisis bahwa sikap atau perilaku pelaksana Implementasi Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Lampung Tengah, dalam hal ini para petugas melaksanakan disposisi dengan cara membentuk tata kerja pendaftaran tanah secara terorganisasi dan terkoordinasi mulai dari tahapan kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik, pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya, pengukuran, sidang panitia, penerbitan Sertipikat, penyajian data fisik dan data yuridis sampai dengan penyimpanan daftar umum dan dokumen. Hal ini telah dilaksanakan oleh satuan tugas pelaksana kegiatan sesuai dengan petunjuk teknis yang diterbitkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

#### 4 Struktur birokrasi

Menurut Tangkilisan (2003: 13), struktur organisasi yang melaksanakan kebijakan mempunyai pengaruh penting terhadap pelaksanaan kebijakan dapat dimungkinkan dihambat oleh struktur birokrasi yang terlalu panjang dan berbelit-belit, serta prosedural yang tidak efisien. Implementasi kebijakan publik banyak ditentukan oleh aparat pelaksana dalam birokrasi dan prosedur implementasi atau karakteristik pejabat birokrasi. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan publik sesungguhnya juga banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar birokrasi, seperti faktor sosiologis, budaya atau kultur masyarakat.

Menurut hasil wawancara dengan Informan I:

Struktur birokrasi dalam kebijakan Prona melibatkan pemerintah (Badan Pertanahan Nasional), sebagai pelaksana dibantu oleh sebuah panitia independen yang melaksanakan berbagai kegiatan pendaftaran tanah melalui Prona tersebut (Sumber: Hasil wawancara dengan Informan I, Senin 15 Agustus 2016).

Hal ini sesuai ketentuan dalam Pasal 8 PP No. 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa: (1) dalam melaksanakan pendaftaran secara sistematis Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh sebuah Panitia Ajudikasi, yang dibentuk oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk; (2) susunan Panitia Ajudikasi sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) terdiri atas :

- 1) Seorang ketua panitia merangkap anggota yang di jabat oleh seorang pegawai BPN.
- 2) Beberapa orang anggota yang terdiri dari seorang pegawai BPN yang mempunyai kemampuan di bidang pendaftaran tanah, seseorang pegawai BPN yang mempunyai kemampuan di bidang hak atas tanah, kepala desa/kelurahan yang bersangkutan dan atau seorang pamong desa/kelurahan yang ditunjuknya.
- 3) Keanggotaan panitia adjudikasi dapat ditambah dengan seorang anggota yang sangat diperlukan dalam penilaian kepastian data yuridis mengenai bidang-bidang tanah yang wilayah desa/kelurahan yang bersangkutan.
- 4) Dalam melaksanakan tugasnya panitia adjudikasi dibantu oleh satuan tugas pengukuran dan pemetaan satuan tugas pengumpul data yuridis dan satuan administrasi yang tugas dan susunannya diatur oleh menteri.

Berdasarkan teori dan hasil wawancara di atas maka dapat dianalisis bahwa struktur birokrasi dalam Implementasi Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Lampung Tengah, yaitu adanya Seksi Pengukuran dan Pemetaan dan Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah yang mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan penetapan hak dalam rangka pemberian, perpanjangan dan pembaruan hak tanah, pengadaan tanah, perijinan, pendataan dan penertiban bekas tanah hak; pendaftaran, peralihan, pembebanan hak atas tanah serta pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal ini telah dilaksanakan oleh Satuan tugas Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah dan berjalan sesuai dengan rencana program dan Standar Prosedur Pelayanan Pertanahan.

Berdasarkan hasil penelitian maka diketahui bahwa Implementasi Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Lampung Tengah telah berjalan dengan cukup efektif. Penentuan kategori cukup efektif tersebut didasarkan pada hasil penelitian yang menemukan masih adanya hambatan di dalam pelaksanaan Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Lampung Tengah.

Menurut penjelasan Informan II, maka diketahui bahwa beberapa kendala dalam implementasi Prona adalah sebagai berikut:

1. Sering timbulnya sanggahan atau keberatan dari pihak-pihak lain terhadap proses pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh pendaftar karena mereka menganggap lebih berhak terhadap tanah yang didaftarkan tersebut, yang diperkuat oleh bukti kepemilikan baik berupa segel atau surat keterangan tanah.
2. Pada umumnya pemohon sulit dalam melengkapi persyaratan permohonan pendaftaran tanah untuk pertama kali, hal ini disebabkan karena untuk surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah (sporadik), harus memasukkan banyak unsur di dalamnya baik sebagai saksi, pembedar maupun mengetahui.
3. Masih rendahnya pemahaman masyarakat terhadap hukum dibidang pertanahan, hal ini ditunjukkan oleh adanya perilaku masyarakat yang tidak mengikutsertakan pihak-pihak terkait dalam proses pengukuran tanah.
4. Kendala lainnya adalah adanya fakta yang berbeda antara dokumen fisik dan yuridisnya, data dari riwayat tanahnya tidak lengkap, kronologi akta yang terputus atau hilang dan adanya sengketa tanah dan tidak adanya tanda batas dalam pengukuran tanah oleh petugas.

(Sumber: Hasil wawancara dengan Informan II, Senin 15 Agustus 2016).

Prona dalam hal ini merupakan bentuk kebijakan Pemerintah, hal ini sesuai dengan pendapat Hasibuan (2001: 64), bahwa kebijakan adalah adalah proses penyusunan secara sistematis mengenai kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan adalah memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dengan perencanaan manajemen yang baik, maka perusahaan dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi.

Masyarakat yang mengurus sendiri juga harus siap dengan segala resiko. Resiko yang menjadi faktor kendala pada proses pendaftaran tanah tersebut, diantaranya tentang kronologis data yang harus dilengkapi dan diurus sendiri, dibuktikan kebenarannya serta menghadapi segala prosedur atau persyaratan pada proses pendaftaran tanah.



Menurut penjelasan Informan III:

Jika semua bidang tanah sudah terdaftar, kemungkinan tertib administrasi pertanahan dapat terwujud, permasalahannya adalah tidak atau belum semua bidang tanah terdaftar, sehingga potensi konflik horizontal mengenai tanah ini sangat mungkin terjadi. (Sumber: Hasil Wawancara dengan Informan III, Seni 22 Agustus 2016 )

Dalam konteks yang demikian, Kantor Pertanahan terus meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan di bidang pertanahan. Dari segi kuantitas diharapkan semakin banyak bidang tanah yang terdaftar. Semakin banyak informasi yang diperoleh mengenai bidang tanah tersebut maka akan dapat meminimalisasi konflik yang mungkin terjadi. Sementara itu dari segi kualitas diharapkan dengan memanfaatkan teknologi yang ada saat ini maka akan lebih akurat dalam pengambilan informasi mengenai bidang tanah di lapangan

Kantor Pertanahan dalam hal ini merupakan pihak yang mengimplementasikan Prona sebagai kebijakan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pendapat Fadillah (2001: 12), implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden. Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta, yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

Menurut penjelasan Informan IV:

“Masyarakat yang berkepentingan merasa perlu untuk segera mendaftarkan tanahnya. Masyarakat yang ingin segera mendaftarkan tanahnya berharap dalam jangka waktu penyelesaian yang telah mereka prediksi ,maka pemilik tanah dapat memperoleh sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya. Dengan demikian sipemilik tanah memiliki jaminan kepastian hukum atas bidang tanah tersebut. (Hasil wawancara dengan Informan IV, Selasa 23 Agustus 2016 )

Berbagai kendala yang terjadi tersebut dapat menjadi penghambat dan berpengaruh terhadap kelancaran proses pendaftaran tanah. Dalam mengatasi kendala yang ada, perlu adanya sosialisasi tentang prosedur dan proses pendaftaran tanah secara sporadik kepada masyarakat. Sosialisasi dapat diberikan dalam bentuk pengetahuan hukum dibidang pertanahan, yang dilakukan secara

teratur dan berkesinambungan dengan menjalin kerjasama antara Kantor Pertanahan dengan kantor instansi lainnya. Dari sosialisasi ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang jelas kepada masyarakat, sehingga dapat memotivasi masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah. Motivasi masyarakat dalam melakukan pendaftaran tanah berdampak positif dan dapat menjadi faktor-faktor pendukung terwujudnya tertib administrasi di bidang pertanahan.

## **E. Kesimpulan dan Saran**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Lampung Tengah dilaksanakan dengan kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik, pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya, penerbitan Sertipikat untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, penyajian data fisik dan data yuridis, serta penyimpanan daftar umum dan dokumen, yaitu sebagai alat pembuktian hak, diberi tanda pengenal dan disimpan di Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah.
2. Efektivitas Implementasi Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Lampung Tengah masuk dalam kategori cukup efektif, karena masih adanya hambatan dalam pelaksanaannya yaitu, sering timbulnya sanggahan atau keberatan dari pihak-pihak lain terhadap proses pendaftaran tanah, pemohon sulit dalam melengkapi persyaratan permohonan pendaftaran tanah untuk pertama kali, dan masih rendahnya pemahaman masyarakat terhadap hukum dibidang pertanahan. Selain itu adanya fakta yang berbeda antara dokumen fisik dan yuridisnya, data dari riwayat tanahnya tidak lengkap, kronologi akta yang terputus atau hilang dan adanya sengketa tanah dan tidak adanya tanda batas dalam pengukuran tanah oleh petugas.

## **Saran**

1. Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah disarankan lebih meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat, khususnya di bidang pertanahan, sehingga faktor-faktor penghambat dalam proses pendaftaran tanah untuk pertama kali ini dapat di atasi, sehingga dimasa yang akan datang semua tanah yang belum terdaftar agar dapat didaftarkan hak atas tanahnya.
2. Kantor Pertanahan Kabupaten Lampung Tengah disarankan mengatasi kendala berupa perbedaan antara dokumen fisik dan yuridisnya, data dari riwayat tanahnya tidak lengkap, kronologi akta yang terputus atau hilang dan adanya sengketa tanah dan tidak adanya tanda batas dalam pengukuran tanah oleh petugas serta biaya pendaftaran yang ditanggung sendiri oleh pemilik tanah. Hal ini penting dilakukan untuk menghindari terjadinya persengketaan masalah tanah antar warga atau masyarakat di Kabupaten Lampung Tengah.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Asrori, Suyono. 2000., *Strategi Kebijakan Daerah*, Candra Press, Pati.
- Chomzah, Ali Achmad. *Hukum Pertanahan Seri Hukum Pertanahan III- Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV- Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*. Jilid 1. Jakarta: Prestasi Pustaka, 2004.
- Effendie, Bachtiar. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-peraturan Pelaksanaannya*. Cet.2. Bandung: Alumni, 1993.
- Fadillah, Putra. 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta.
- Halim, A. Ridwan. *Hukum Agraria Dalam Tanya Jawab*. Cet.2. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Ed. Revisi. Cet.8. Jakarta: Djambatan, 2003.
- Herman, Hermit, *Cara Memperoleh Sertipikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda*. Bandung: Mandar Maju, 2004.
- Hutagalung, Arie Sukanti. *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005.
- Kridaleksana, Harimurti.. *Leksikon Komunikasi*. PT. Pradaya Paramita. Jakarta 2001.
- Moleong, Lexy J. 2005. *Metode Penelitian Kualitatif*. Rosda Karya Bandung.
- Mustopawijaya, 2004. *Dasar-Dasar Administrasi dan Kebijakan Publik*. Rineka Cipta. Jakarta.

- Poerwadarminta, WJS. 2000. Kamus Umum Bahasa Indonesia. Balai Pustaka. Jakarta
- Parlindungan, A.P. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Bandung : Mandar Maju,1998.
- Perangin, Effendi. *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Cet.4. Jakarta: RajaGrafindo, 1994.
- Purnamasari, Irma Devita. *Kiat-kiat cerdas, mudah, dan bijak mengatasi masalah Hukum Pertanahan*. Bandung: Kaifa, 2010.
- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2010.
- Sobana, 2005. *Pengantar Kebijakan Negara*. Bina Cipta. Jakarta.
- Tangkilisan, Hesel Nogis S. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Penerbit Lukman Offset dan Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia. Yogyakarta.
- Wahab, Solichin Abdul, 2005, *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Wibawa, Fred. 2002. *Kebijaksanaan Negara*. Penerbit. Yayasan Obor. Jakarta.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

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