

**PELAYANAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH DI KANTOR PERTANAHAN
KABUPATEN TUBAN
(STUDI PENINGKATAN KINERJA PELAYANAN SERTIPIKAT HAK ATAS
TANAH MELALAU PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA
(PRONA) DI KANTOR PERTANAHANKABUPATEN TUBAN)**

Oleh : Kacung Efendi
Kantor Pertanahankabupaten Tuban

Abstract

Prona is an activity organized by the government in the land sector in general and in the field of land registration in particular, in the form of land pensertipikatan implemented simultaneously together (bulk) and the settlement of land disputes that are strategic. The purpose of this study is to analyze the performance of the service certificate of land rights through the Land Office Prona in Tuban, as well as to analyze the factors that led to the performance of the service certificate of land rights through the Land Office Prona in Tuban. The survey results revealed that the implementation of the Implementation of Public Services On Certificate of Land Through the Land Office Prona in Tuban has appropriate technical guidelines (Juknis) BPN. The ten principles of service stipulated in a decree of the Minister of State Apparatus No. 63 / KEP / M.PAN / 7/2003 on General Guidelines for the Implementation of Public Service. Not optimal performance of the public service of the Land Office Prona in Tuban due to lack of human resources, lack of support equipment, as well as the lack of socialization to the community about Prona. In implementing the program Prona Tuban District Land Office are the problems / obstacles both from the physical aspect, the community, staff, and the financial aspect.

Keywords: Services, Prona, Rights to Land, Tuban

Latar Belakang

Tanah mempunyai arti penting bagi kehidupan manusia khususnya bangsa Indonesia. Hal ini dikarenakan pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah selalu dihadapkan pada masalah penyediaan tanah. Tanah dibutuhkan pada setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar masyarakat Indonesia sedangkan jumlahnya tetap atau tidak bertambah, sehingga tanah yang tersedia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan yang terus meningkat terutama kebutuhan akan tanah untuk membangun perumahan sebagai tempat tinggal, untuk pertanian serta untuk membangun berbagai fasilitas umum.

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 satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti hak dan kepemilikan atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Menurut Boedi Harsono (2003: 72) Pendaftaran Tanah adalah sebagai suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara / Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu, yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan

penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya, dan pemeliharannya.

Berdasarkan atas hak menguasai Negara dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), selanjutnya dalam Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menentukan beberapa hak atas tanah yang dapat diberikan kepada seseorang, baik secara perorangan maupun bersama-sama, atau oleh suatu badan hukum, yaitu: 1) Hak Milik, 2) Hak Guna Usaha, 3) Hak Guna Bangunan, 4) Hak Pakai, 5) Hak Sewa, 6) Hak Membuka Tanah, 7) Hak Memungut Hasil Hutan, serta 8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas, yang ditetapkan dengan undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Alasan dipilihnya topik penelitian ini karena masih banyak bidang tanah masyarakat yang belum bersertipikat. Adanya anggapan masyarakat bahwa pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban, khususnya pelayanan pendaftaran tanah yang berbelit-belit, mahal, lama dan tidak transparan. Pendaftaran sertipikat atas tanah melalui Prona sangat diperlukan guna menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan Kantor Pertanahan karena dengan sertipikat akan memberikan kepastian kepemilikan hak atas tanah bagi setiap pemegangnya, yang langsung atau tidak langsung akan dapat mengeliminasi atau memperkecil munculnya sengketa, konflik dan perkara pertanahan serta dapat digunakan sebagai sarana peningkatan ekonomi dan kesejahteraan dalam upaya pengembangan usaha masyarakat.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut a. bagaimana kinerja pelayanan publik tentang sertipikat hak atas tanah melalui Prona di Kantor BPN Kabupaten Tuban ? b. mengapa kinerja pelayanan sertipikat hak atas tanah melalui Prona di Kantor BPN Kabupaten Tuban belum optimal?

Landasan Teoretis Pustaka

Teori Kebijakan

Konsep kebijakan dari Carl Freidrich (Irfan Islami, 2001 : 3) yang mendefinisikan kebijakan sebagai berikut : “... *a proposed course of action of a person, group, or government within a given environment providing abstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in and effort to reach a goal or realize on objective or a purpose* “ (...serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan untuk mencapai tujuan).

Dengan demikian kebijakan publik adalah produk dari pemerintah maupun aparatur pemerintah yang hakekatnya berupa pilihan-pilihan yang dianggap paling baik, untuk mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi publik dengan tujuan untuk dicarikan solusi pemecahannya secara tepat, cepat dan akurat, sehingga benar adanya apa yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah dapat saja dipandang sebagai sebuah pilihan kebijakan.

Pelayanan Publik

Pelayanan Publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada

prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan (Ratminto dan Winarsih, 2007:22).

Menurut Ibrahim (2008: 31), kualitas pelayanan publik merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan dimana penilaian kualitasnya ditentukan pada saat terjadinya pemberian pelayanan publik tersebut.

Konsepsi Pelayanan Publik

Konsepsi pelayanan publik berhubungan dengan bagaimana meningkatkan kapasitas dan kemampuan pemerintah dan atau pemerintah daerah menjalankan fungsi pelayanan dalam konteks pendekatan ekonomi, menyediakan kebutuhan pokok (dasar) bagi seluruh masyarakat.

Untuk melengkapi standar pelayanan ditambahkan materi muatan yang dikutip dari rancangan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik, karena dianggap cukup realitis untuk menjadi materi muatan Standar Pelayanan Publik, Sehingga susunannya menjadi sebagai berikut:

- a) Dasar hukum
- b) Persyaratan
- c) Prosedur pelayanan
- d) Waktu penyelesaian
- e) Biaya pelayanan
- f) Produk pelayanan
- g) Sarana dan prasarana
- h) Kompetensi petugas pelayanan
- i) Pengawas intern
- j) Pengawas extern
- k) Penanganan pengaduan, saran dan masukan
- l) Jaminan pelayanan

Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik

- a) Kelengkapan sarana dan prasarana kerja
peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi, telekomunikasi dan informatika (telematika).
- b) Kemudahan akses
Tempat dan lokasi sarana prasarana pelayanan yang memandai, mudah dijangkau oleh masyarakat dan dapat memanfaatkan teknologi, telekomunikasi dan informasi.
- c) Kedisiplinan kesopanan dan keramahan
Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
- d) Kenyamanan

Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapih, lingkungan yang indah dan sehat, serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan.

Metode Penelitian

Dilihat dari obyek dan metode analisis yang digunakan, maka penelitian ini termasuk dalam tipe penelitian deskriptif kualitatif. Tipe penelitian ini berusaha mendeskripsikan gambaran yang senyatanya dari fenomena yang terjadi pada kinerja pelayanan sertipikat hak atas tanah melalui Prona di Kantor BPN Kabupaten Tuban, serta faktor-faktor yang menyebabkan kinerja pelayanan sertipikat hak atas tanah melalui Prona di Kantor BPN Kabupaten Tuban. Oleh karena merupakan penggambaran dari sebuah fenomena, maka penelitian ini dianggap juga penelitian fenomenologi. mengacu pada pendapat Moleong (2005:5), yang mengatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan pendekatan naturalistik untuk mencari dan menemukan pengertian atau pemahaman tentang fenomena dalam suatu latar yang berkonteks khusus.

Untuk memperoleh data dan informasi yang valid dan akurat, dilakukan wawancara secara mendalam, terhadap informan-informan yang dijadikan sumber informasi. Sedangkan informan yang dipilih adalah informan yang terlibat langsung serta memahami dan dapat memberikan informasi (gambaran) tentang Kebijakan Pelayanan Sertifikat Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban (Studi Peningkatan Kinerja Pelayanan Sertifikat Hak Atas Tanah Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban. Sebagai informan dalam penelitian ini yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban dan masyarakat yang sedang mengurus Prona.

Analisa Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Kegiatan Prona dilaksanakan mulai tahun 1981 dan sampai sekarang masih berjalan sebagai salah satu Program Prioritas Nasional legalisasi aset yang ditetapkan di dalam Rencana Strategis BPN-RI Tahun 2010-2014 dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2010. Kegiatan Prona pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali dalam rangka penerbitan sertipikat hak atas tanah terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah. Peserta Kegiatan Prona diutamakan bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah sebagai bentuk keberpihakan Pemerintah dalam hal ini BPN RI terhadap masyarakat yang berpenghasilan rendah sampai menengah. Masyarakat berpenghasilan rendah perlu mendapat perlindungan, perhatian dan bantuan pemerintah untuk meningkatkan taraf hidupnya. Masyarakat berpenghasilan menengah masih membutuhkan bantuan permodalan perlu didorong pemerintah untuk dapat mandiri dalam menjalankan dan meningkatkan kegiatan usahanya. Keberpihakan pemerintah kepada golongan ekonomi lemah sampai menengah dengan memberikan bantuan sertipikasi tanah miliknya.

Didalam pelaksanaan operasional di lapangan masih sering dijumpai peserta Kegiatan PRONA menghadapi kendala dan masalah dalam hal pemenuhan kelengkapan dokumen pembuktian penguasaan dan kepemilikan tanah sehingga memperlambat pencapaian target tepat waktu. Terhadap dokumen pembuktian penguasaan dan kepemilikan tanah diminta kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan para Koordinator serta para pelaksana

Kegiatan PRONA untuk berpedoman Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997; Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010 serta ketentuan peraturan lainnya yang terkait.

Adapun sepuluh prinsip pelayanan Umum diatur dalam keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, kesepuluh prinsip tersebut sebagai berikut :

1) Kesederhanaan Prosedur

Penyelenggaraan pendaftaran tanah pertama kali melalui Kegiatan PRONA, dilaksanakan melalui pendekatan pendaftaran tanah secara sporadik. Mengingat sistem pembukuan hak yang berlaku (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Tanah Wakaf) pembukuan haknya desa demi desa (kelurahan), untuk tertib administrasi dalam pelaksanaannya agar diupayakan dalam satu cluster (kelompok) dalam lokasi desa/kelurahan yang ditetapkan sebagai lokasi Kegiatan Prona, minimal 10 bidang tanah.

2) Kejelasan

Didalam penetapan lokasi perlu memperhatikan kondisi wilayah dan, infrastruktur Pertanahan yang tersedia. Penetapan lokasi wilayah desa/kelurahan dengan memperhatikan infrastruktur pertanahan yang tersedia, antara lain:

- a) Rencana Umum Tata Ruang Wilayah;
- b) Inventarisasi Pengaturan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T);
- c) Peta Penatagunaan Tanah;
- d) Peta Pengukuran dan Pendaftaran Tanah (Fotogrametis);
- e) Infrastruktur Titik Dasar Teknik dan Peta Dasar Pendaftaran;
- f) Teknologi Informasi dan Komunikasi;
- g) Mobil dan peralatan Larasita; dan
- h) Infrastruktur lainnya.

3) Kepastian

. Persyaratan yang menjadi kewajiban peserta Kegiatan PRONA, tersebut yaitu antara lain:

- a) Menyediakan/menyiapkan alas hak/alat bukti perolehan tanah yang akan dijadikan dasar pendaftaran tanah sesuai ketentuan yang berlaku;
- b) Menunjukkan letak dan batas-batas tanah yang dimohon (dapat dengan kuasa);
- c) Memasang patok tanda batas tanah;
- d) Menyerahkan bukti Setor bagi peserta yang terkena ketentuan tersebut;
- e) Akurasi

Untuk dapat memenuhi target penyelesaian yang tepat waktu, maka perlu disusun perencanaan jadwal pelaksanaan Kegiatan PRONA dan sub kegiatan yang terinci dengan mempedomani pada Standar Prosedur Kegiatan PRONA.

4) Akurasi

Untuk dapat memenuhi target penyelesaian yang tepat waktu, maka perlu disusun perencanaan jadwal pelaksanaan Kegiatan PRONA dan sub kegiatan yang terinci dengan mempedomani pada Standar Prosedur Kegiatan PRONA. Pegawai BPN dalam mengurus Sertipikat Hak Atas Tanah melalui Prona di Kantor BPN Kabupaten Tuban ada tolok ukurnya, sesuai dengan informasi sebagai berikut:

“Ada, setiap tahapan kegiatan harus sesuai dengan waktu yang telah ditentukan dalam bentuk Progres pelaksanaan kegiatan dan penyelesaiannya”.

(Hasil wawancara dengan Riyanto SH, pada tanggal, 19 Juni 2014)

Masyarakat saat mengurus Sertipikat Hak Atas Tanah melalui Prona di Kantor BPN Kabupaten Tuban jadi masih tidak tepat waktu, sesuai dengan informasi sebagai berikut:

“Tidak tepat waktu/masih terlalu lama kalau bisa dipercepat lagi”.

(Hasil wawancara dengan Sujono, pada tanggal, 21 Juni 2014)

Masih sangat dirasakan sebagai suatu kendala dalam pelaksanaan program strategis pertanahan yaitu terbatasnya kuantitas dan lemahnya kualitas petugas teknis khususnya petugas ukur, sehingga menghambat pencapaian realisasi fisik tidak tepat waktu. Guna memenuhi kekurangan petugas ukur maka Pejabat Fungsional Pengukuran yang bersifat *ad hoc* di Pusat maupun di Kantor Wilayah BPN Provinsi dapat diperbantukan melakukan pengukuran di Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban yang kekurangan tenaga ukur. Sedangkan untuk mengatasi kekurangan sumber daya lainnya sebelum ada penambahan pegawai diminta kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban untuk mengoptimalkan sumber daya yang tersedia.

5) Keamanan

Semua data dalam rangka Kegiatan PRONA diolah secara digital sesuai dengan standar aplikasi yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional RI, yaitu:

- a) Data Fisik dan Data Yuridis di entri pada Aplikasi Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP);
- b) Melakukan integrasi data spasial (peta bidang tanah) dengan data tekstual (Buku Tanah dan Surat Ukur) pada aplikasi Geo-KKP;
- c) Melakukan Rekonsiliasi data keuangan pada Aplikasi Sistem Akuntansi Instansi (SAI);
- d) Melakukan rekonsiliasi data aset pada Aplikasi SIMAK BMN;
- e) Melakukan entri data target fisik dan keuangan pada Aplikasi SKMPP; serta
- f) Melakukan secara rutin (mingguan) rekonsiliasi data anggaran/target mencakup realisasi fisik serta keuangan untuk diperolehnya data laporan SKMPP yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.
- g) Tanggung jawab

Dalam rangka pelaksanaan koordinasi secara menyeluruh, selain melaksanakan kegiatan tersebut Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban dapat menetapkan tugas-tugas lain sesuai keperluan pelaksanaan Kegiatan PRONA.

6) Tanggung jawab

Dalam rangka pelaksanaan koordinasi secara menyeluruh, selain melaksanakan kegiatan tersebut Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban dapat menetapkan tugas-tugas lain sesuai keperluan pelaksanaan Kegiatan PRONA. Bentuk tanggung jawab pemerintah khususnya Kantor BPN terhadap pelayanan pengurusan Sertipikat Hak Atas Tanah melalui Prona di Kantor BPN Kabupaten Tuban, sesuai dengan informasi sebagai berikut:

“Melaksanakan kegiatan Prona sesuai dengan tahapan / target yang ditentukan dan menyelesaikan target tersebut dalam waktu yang ditentukan (satu tahun anggaran)”.

(Hasil wawancara dengan Riyanto SH, pada tanggal, 19 Juni 2014)

7) Kelengkapan sarana dan prasarana kerja

Dalam memproses penetapan hak atas tanah hendaknya dilakukan dengan cermat dan teliti berdasarkan peraturan perundang-undangan serta berdasarkan atas bukti alas hak dan kelengkapan yang memenuhi persyaratan administrasi, formal, teknis dan yuridis, sehingga tidak menimbulkan sengketa atau cacat hukum di kemudian hari serta menimbulkan keresahan masyarakat.

8) Kemudahan akses

Terhadap peserta Kegiatan PRONA yang mengajukan permohonan sertipikat melalui proses Kegiatan pemberian hak atas tanah Negara atau melalui penegasan konversi/pengakuan hak, dibebaskan dari biaya pelayanan Kegiatan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional, karena biaya dalam rangka Kegiatan PRONA telah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Kedisiplinan kesopanan dan keramahan

9) Kedisiplinan kesopanan dan keramahan

Kedisiplinan kesopanan dan keramahan yang dimiliki oleh pegawai kantor BPN disini dalam melayani masyarakat saat mengurus Sertipikat Hak Atas Tanah melalui Prona di Kantor BPN Kabupaten Tuban, sesuai dengan informasi sebagai berikut:

“Cukup baik tetapi masih perlu ditingkatkan”.

(Hasil wawancara dengan Riyanto SH, pada tanggal, 19 Juni 2014)

10) Kenyamanan

Peserta Kegiatan PRONA bertanggungjawab secara pribadi atas segala akibat hukum baik secara perdata maupun pidana mengenai kebenaran formil dan materiil atas alat bukti/alas hak dan penunjukan batas-batas bidang tanah dalam pendaftaran hak atas tanahnya. Apabila terjadi masalah atau sengketa di bidang pertanahan sedapat mungkin diselesaikan di daerah berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan, serta agar dilaporkan kepada Tim Teknis Kegiatan PRONA BPN-RI.

Belum optimalnya kinerja pelayanan publik tentang Prona di Kantor BPN Kabupaten Tuban karena beberapa hal, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Kurangnya SDM

Kurangnya kinerja pelayanan pertanahan karena masyarakat harus menunggu cukup lama untuk dapat menyelesaikan pelayanan pertanahannya sebagai akibat kurangnya jumlah Juru Ukur Pertanahan di Kantor BPN Kab. Tuban. Selain itu walaupun telah dilakukan aplikasi sistem informasi pertanahan pada kantor BPN Kab. Tuban, namun tetap dirasakan bahwa pelayanan pertanahan belum optimal. Sumber Daya Manusia di Kantor BPN Kab. Tuban (hanya 36 orang pegawai) dimana dengan target Prona antara 3000 s/d 4000 bidang per tahun ditambah jumlah permohonan sertipikat rutin tiap hari yang terus bertambah hanya dikerjakan oleh 7 orang petugas ukur.

2. Kurangnya peralatan pendukung

Dengan target Prona antara 3000 s/d 4000 bidang per tahun ditambah jumlah permohonan sertipikat rutin tiap hari yang terus bertambah hanya dikerjakan oleh 7 orang petugas ukur dan hanya ada 2 (dua) alat ukur Theodolit. Kurangnya alat pendukung kerja ini menjadi kurang optimalnya pelayanan di BPN Kab. Tuban dalam melayani kegiatan Prona.

3. Kurangnya sosialisasi ke masyarakat tentang Prona

Kurangnya sosialisasi ke masyarakat akan pengurusan Prona dirasakan masyarakat karena rumitnya prosedur kepengurusan tanah dan banyak pula oknum-oknum tertentu yang menyalahgunakan kepercayaan yang diberikan masyarakatnya dalam pengurusan tanah. Sehingga masyarakat enggan untuk mengurus Prona, sehingga jika dikemudian hari terjadi sengketa banyak masyarakat yang dirugikan karena tidak mendapatkan jaminan kepastian hukum akibat tidak mengurus Prona. Pengenaan BPHTB dalam Kegiatan PRONA merupakan kendala pencapaian target tepat waktu, hal ini disebabkan peserta Program diprioritaskan bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah yang tidak mampu membayar BPHTB. Pengaturan pengenaan BPHTB kepada masyarakat telah diatur oleh undang-undang, termasuk pengaturan mengenai pihak-pihak yang dapat diberikan keringanan. Khusus program strategis pertanahan yang dilakukan secara massal bagi golongan masyarakat ekonomi lemah sampai menengah, dapat mengajukan pengurangan pengenaan BPHTB yang diajukan secara kolektif oleh warga masyarakat melalui Kepala Desa kepada Bupati/Walikota dengan melampirkan surat keterangan tidak mampu yang dikeluarkan oleh Kepala Desa/Kelurahan sesuai dengan ketentuan.

Dalam melaksanakan program Prona Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban terdapat permasalahan / kendala sebagai berikut :

1. Aspek fisik

Keadaan wilayah/ daerah/ lokasi di kedua desa yang melaksanakan program PRONA adalah berbukit-bukit dan jauh dari ibukota kabupaten, sehingga menjangkaunya sangat sulit.

2. Aspek masyarakat.

a) Tidak seluruh lapisan masyarakat menerima dengan baik program Prona, karena umumnya masyarakat beranggapan bahwa proses pengurusan sertifikat selalu sulit, berbelit-belit dan membutuhkan biaya yang mahal.

b) Adanya kendala yang bersifat teknis, antara lain :

1) Pengisian blanko tidak sama dengan sumber datanya, tidak lengkap, salah, bahkan ada yang menyerahkan blanko kosong, hanya ditanda

tangani pemohon, Kepala Desa, Camat dan distempel Desa dan Kecamatan.

- 2) Dalam menguraikan riwayat tanah, ada yang tidak berurutan, tidak berkesinambungan.
- 3) Dalam pengisian data pada blanko banyak coretan karena terjadinya kesalahan yang dibetulkan tidak dengan mengganti blanko baru tapi hanya dengan mencoret yang salah dan diparaf yang mengisi.
- 4) Adanya kejadian salah penunjukan obyek / tanahnya.
- 5) Obyek / tanahnya sudah bersertifikat tetapi didaftarkan lagi (umumnya karena sertifikat hilang atau pemecahan sertifikat).
- 6) Pemilik tanah tidak mau menunjukkan data tanahnya dan atau tidak siap di tempat / obyek / lokasi tanahnya pada waktu diukur.
- 7) Pemilik tanah tidak atau belum memasang tanda / patok batas obyek / tanahnya.
- 8) Dalam satu Desa ada nama pemohon yang sama sehingga bisa terjadi kesalahan penunjukan obyek / tanahnya.
- 9) SPPT PBB yang dilampirkan dalam berkas permohonan bukan SPPT PBB untuk obyek / tanah yang dimohonkan sertifikatnya.
- 10) Tanda tangan / cap ibu jari batas pada Daftar Isian 201 hanya diwakili oleh Kepala Desa buka tanda tangan / cap ibu jari pemohon.
- 11) Ada tanda tangan / cap ibu jari yang bukan tanda tangan / cap ibu jari pemohon.
- 12) Pemohon / pendaftar bersifat masa bodoh karena merasa semua urusan sudah diserahkan kepada pihak perangkat desa sehingga tidak proaktif terhadap kelengkapan berkas atau persyaratan yang kurang.
- 13) Pendidikan dan kemampuan perangkat desa banyak yang rendah dan banyak yang sudah tua, sehingga kurang mendukung dalam menyiapkan berkas / pemberkasan.
- 14) Buku C Desa banyak yang sudah rusak (banyak halaman yang hilang) sehingga sulit mengadakan cross check data.
- 15) Diduga ada perangkat desa membuat C Desa yang baru.
- 16) Diduga ada oknum perangkat desa merekayasa bahwa terjadinya peralihan hak sebelum tahun 1997 dengan harapan agar tidak diwajibkan membuat akta peralihan haknya.

3. Aspek Petugas

- a. Para Camat dan Kepala Desa masih enggan mendukung pelaksanaan program Prona disebabkan selain honor yang kecil juga karena akan mengakibatkan lahan rezekinya menjadi berkurang atau bahkan akan tertutup bila program Prona berkelanjutan.
- b. Adanya LSM yang ikut campur dalam pelaksanaan program PRONA, sehingga hal tersebut dapat mengganggu konsentrasi dalam pelaksanaannya.
- c. Keterbatasan SDM yang ada pada Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban, baik tenaga administrasi maupun tenaga pengukuran.
- d. Keterbatasan sarana dan prasarana
- e. Seperti kendaraan operasional, gedung kantor (ruang tempat kerja dan ruang penyimpanan warkah), komputer peta pendaftaran dan lain-lain.
- f. Banyaknya volume pekerjaan

- g. Adanya gangguan teknis dalam program komputer (seringkali error / mengalami kemacetan) yang disebabkan oleh suplay arus listrik tidak mencukupi (voltase turun atau naik turun) sehingga menghambat waktu penyelesaian data.
 - h. Tenaga koreksi (kendali mutu) hasil pengukuran terbatas, karena struktural hanya dilaksanakan oleh Kasubsi PPK dan Kasi Pengukuran dan Pendaftaran Tanah.
4. Aspek Keuangan
- a. Desa Karangtengah kecamatan Jatirogo,
Dari aspek keuangan, terdapat permasalahan, antara lain:
 - 1) Mekanisme pelaksanaan pencairan dana.
 - 2) Kadang-kadang pekerjaan belum selesai honor petugas pelaksana sudah diambil, sehingga kalau ada kekurangan persyaratan yang harus dilengkapi pemohon, perangkat desa / kelurahan menjadi malas / tidak tergerak untuk segera menindaklanjuti melengkapinya.
 - 3) Adanya penambahan biaya yang telah ditentukan, yang dilakukan oleh oknum perangkat desa.
 - b. Desa Magersari kecamatan Plumpang,
Dari aspek keuangan, terdapat permasalahan, antara lain:
 - 4) Mekanisme pelaksanaan pencairan dana.
 - 5) Mekanisme pekerjaan bendaharawan belum lancar, masih dalam tahap pembelajaran.

PRONA dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban dengan bantuan Pemerintah kabupaten Tuban, para Camat dan Kepala Desa yang terlibat langsung dalam pelaksanaan program PRONA di desa peserta PRONA. Pemerintah Kabupaten Tuban mengalami kendala dalam hal waktu untuk menyelesaikan revisi konsep SPK dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban disebabkan waktu yang diberikan untuk mengoreksi konsep SPK terlalu sempit sedangkan Pemkab memiliki jadwal padat dan koreksi dilakukan oleh beberapa staf, sehingga dengan waktu yang sempit tidak dapat dilakukan koreksi secara teliti terhadap konsep SPK, sehingga penyusunan SPK umumnya akan mengacu pada SPK tahun lalu.

Selain waktu penyusunan SPK yang sempit, penyusunan SPK antara Pemerintah Kabupaten Tuban dan Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban dalam rangka pelaksanaan Prona sering ditunda karena salah satu pihak dalam rapat penyesuaian hasil koreksi sering tidak berada di tempat atau pembahasan yang lama terhadap satu masalah.

Menurut staf Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban kurang memberi waktu pada Camat untuk mensosialisasikan program Prona kepada masyarakat calon peserta Prona karena menganggap Camat telah mengetahui program Prona sebagai program tahunan yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban, padahal kondisi masyarakat calon peserta Prona tidak sama setiap tahun. Sehingga harus dipersiapkan dan disosialisasikan secara bertahap sehingga diharapkan akan mendapatkan hasil yang maksimal. Selain itu, dalam pelaksanaan Prona, Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban selain menentukan biaya pelaksanaan Prona sebaiknya tidak menutup kemungkinan bagi aparat desa untuk menerima atau memungut pologoro desa yang lebih besar dari yang telah ditentukan. Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut, upaya-upaya yang ditempuh, antara lain :

1. Aspek Masyarakat
 - a. Penyuluhan secara intensif bahwa pelaksanaan program Prona disubsidi oleh pemerintah
 - b. Pada waktu penyuluhan petugas menjelaskan secara lengkap materi yang bersifat teknis sehingga masalah-masalah yang bersifat teknis dapat diminimalkan.
2. Aspek Petugas
 - a. Program Prona di atas namakan Program Pemerintah Kabupaten dengan didukung oleh DPRD. Kemudian dituangkan dalam Keputusan Bupati dan selanjutnya oleh Pemerintah Kabupaten disosialisasikan kepada para Camat dan Kepala Desa.
 - b. Peningkatan koordinasi dengan Kantor Pelayanan Perbendaharaan yang di Tuban agar adanya persepsi dalam mekanisme pencairan dana.
 - c. Mengadakan pendampingan (bimbingan) kepada petugas yang terlibat dalam penyiapan berkas pendaftaran.
 - d. Mengadakan rekrutmen pegawai kontrak untuk membantu mengatasi kekurangan tenaga administrasi.
 - e. Mengadakan kerjasama dengan Surveyor Berlisensi (apabila volume pekerjaan di luar kemampuan petugas ukur yang ada) melalui prosedur kontrak kerja.
 - f. Persiapan pelaksanaan program Prona jauh sebelumnya, yang meliputi penyiapan blanko, sosialisasi, batas akhir pendaftaran dan penentuan besarnya biaya.
 - g. Menyusun *time schedule* / jadwal pelaksanaan secara cermat, dengan mempertimbangkan kemampuan dan ketersediaan SDM dan dibandingkan dengan volume pekerjaan yang ada (meliputi semua tahapan pelaksanaan kegiatan / pekerjaan).
 - h. Mengadakan evaluasi pelaksanaan pekerjaan seminggu sekali dan mengadakan monitoring yang dilakukan secara kontinyu.
 - i. Membuat Petunjuk Pelaksanaan (JUKLAK) dan Petunjuk Teknis (JUKNIS) untuk para Camat dan para Kepala Desa.
 - j. Mengadakan kontrak kerja dengan pihak programmer komputer.
 - k. Pengadaan stabilizer dan UPS serta peralatan pendukung lainnya.
 - l. Melakukan backup data setiap hari, untuk menghindari kerusakan serta hilangnya data karena kesalahan teknis dan non teknis.
 - m. Mengadakan / meningkatkan ketrampilan teknis para petugas ukur dalam penggunaan peralatan GPS dan mengikuti perkembangan teknologi pengukuran dan pemetaan.
 - n. Menumbuhkan loyalitas dan rasa tanggung jawab yang tinggi terhadap pelaksanaan kegiatan program Prona.
 - o. Memperhitungkan secara cermat dan teliti kebutuhan daya dan jasa pada awal pelaksanaan program Prona
3. Aspek Keuangan

Peningkatan koordinasi dengan kantor pelayanan perbendaharaan yang di Tuban agar ada persamaan persepsi dalam mekanisme pencairan dana.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Implementasi Pelaksanaan Pelayanan Publik Tentang Sertipikat Hak Atas Tanah Melalui Prona di Kantor BPN Kabupaten Tuban telah sesuai petunjuk teknis (Juknis) dan petunjuk pelaksana (Juklak) BPN. Adapun pelayanan yang diberikan mengacu pada sepuluh prinsip pelayanan Umum diatur dalam keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik meliputi. Pelaksanaan Program Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban di bagi dalam beberapa tahap, yaitu mulai dari persiapan, kegiatan koordinasi, pengumpulan data Yuridis, pengumpulan data fisik, pemeriksaan tanah, pengumuman, keputusan pemberian Hak Atas Tanah, proses Sertifikasi, dan penyerahan Sertifikat. Apabila dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah pemberitahuan tentang telah selesainya sertifikat disampaikan kepada pemilik tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban pemilik tanah belum mengambil sertifikatnya maka Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban akan mengirimkan pemberitahuan kembali kepada pemilik tanah. Demikian pula apabila setelah pemberitahuan kedua pemilik tanah belum mengambil sertifikatnya, maka Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban akan memberitahukan untuk ketiga kalinya kepada pemilik tanah. Selanjutnya apabila pemilik tanah belum mengambil sertifikatnya maka sertifikat akan disimpan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban. Sedangkan hasil mengena kinerja pelayanan di BPN diukur melalui indikator kinerja yang diperoleh hasil bahwa dari kuantitas kerja karyawan, 3,3% menyatakan cukup baik, 52,0% menyatakan baik dan 44,0% menyatakan sangat baik. Berdasarkan kualitas kerja karyawan, 8,0% menyatakan cukup baik, 36,0% menyatakan baik dan 56,0% menyatakan sangat baik. Berdasarkan standar kualitas karyawan, 8,0% menyatakan tidak baik, 8,0% menyatakan cukup baik, 44,0% menyatakan baik dan 56,3% menyatakan sangat baik. Berdasarkan pengetahuan karyawan, 3,3% menyatakan cukup baik, 44,0% menyatakan baik dan 52,0% menyatakan sangat baik, dan berdasarkan kreativitas karyawan, 8,0% menyatakan cukup baik, 32,0% menyatakan baik dan 60,0% menyatakan sangat baik.
2. Belum optimalnya kinerja pelayanan publik tentang Prona di Kantor BPN Kabupaten Tuban karena kurangnya SDM, kurangnya peralatan pendukung serta kurangnya sosialisasi ke masyarakat tentang Prona. Dalam melaksanakan program Prona Kantor Pertanahan Kabupaten Tuban terdapat permasalahan / kendala baik dari aspek fisik, aspek masyarakat, aspek petugas, maupun aspek keuangan.

Saran

Saran yang dapat diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Rekomendasi bagi masyarakat, hendaknya dapat dilakukan penyuluhan secara intensif bahwa pelaksanaan program Prona disubsidi oleh pemerintah. Pada waktu penyuluhan petugas menjelaskan secara lengkap materi yang bersifat teknis sehingga masalah-masalah yang bersifat teknis dapat diminimalkan.
2. Bagi Petugas hendaknya, program Prona di atas namakan Program Pemerintah Kabupaten dengan didukung oleh DPRD. Kemudian dituangkan dalam Keputusan Bupati dan selanjutnya oleh Pemerintah Kabupaten disosialisasikan kepada para

Camat dan Kepala Desa. Peningkatan koordinasi dengan Kantor Pelayanan Perbendaharaan yang di Tuban agar adanya persepsi dalam mekanisme pencairan dana. Mengadakan pendampingan (bimbingan) kepada petugas yang terlibat dalam penyiapan berkas pendaftaran. Mengadakan rekrutmen pegawai kontrak untuk membantu mengatasi kekurangan tenaga administrasi. Mengadakan kerjasama dengan Surveyor Berlisensi (apabila volume pekerjaan di luar kemampuan petugas ukur yang ada) melalui prosedur kontrak kerja. Persiapan pelaksanaan program Prona jauh sebelumnya, yang meliputi penyiapan blanko, sosialisasi, batas akhir pendaftaran dan penentuan besarnya biaya. Menyusun *time schedule* / jadwal pelaksanaan secara cermat, dengan mempertimbangkan kemampuan dan ketersediaan SDM dan dibandingkan dengan volume pekerjaan yang ada (meliputi semua tahapan pelaksanaan kegiatan / pekerjaan). Mengadakan evaluasi pelaksanaan pekerjaan seminggu sekali dan mengadakan monitoring yang dilakukan secara kontinyu. Membuat Petunjuk Pelaksanaan (JUKLAK) dan Petunjuk Teknis (JUKNIS) untuk para Camat dan para Kepala Desa. Mengadakan kontrak kerja dengan pihak programmer komputer. Pengadaan stabilizer dan UPS serta peralatan pendukung lainnya. Melakukan *backup* data setiap hari, untuk menghindari kerusakan serta hilangnya data karena kesalahan teknis dan non teknis. Mengadakan / meningkatkan ketrampilan teknis para petugas ukur dalam penggunaan peralatan GPS dan mengikuti perkembangan teknologi pengukuran dan pemetaan. Menumbuhkan loyalitas dan rasa tanggung jawab yang tinggi terhadap pelaksanaan kegiatan program Prona serta memperhitungkan secara cermat dan teliti kebutuhan daya dan jasa pada awal pelaksanaan program Prona

3. Perlu adanya penambahan jumlah peralatan pendukung khususnya alat ukur Theodolit. Peralatan tersebut merupakan peralatan utama bagi petugas ukur. Sehingga diharapkan masing-masing juru ukur memiliki alat ukur Theodolit satu per satu sebagai sarana penunjang pekerjaannya.

Daftar Pustaka

- Bachtiar Effendi, SH. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung : Alumni, 1993
- Badan Pertanahan Nasional, *Laporan 10 Tahun BPS – September 1988 - Maret 1988*, Jakarta : BPN, 1988
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia – Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksanaannya*. - Jilid I – Hukum Tanah Nasional, Jakarta – Djembatan 2003
- Budi Winarno, *Teori Kebijakan Publik*, Pusat Antar Universitas Studi Sosial, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1989.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2005.
- Dunn, William N. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta:Gadjah Mada University Press, 2003.
- Hessel, Nogi S. Tangkilisan, *Implementasi Kebijakan Publik, Transformasi Pikiran George Edward*, Lukman Offset dan Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2003.
- Hessel Nogi S. Tanguilisan, *Teori dan Konsep Kebijakan Publik*, Yogyakarta, 2009.
- Islamy, M. Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, cetakan ke 8, Jakarta, 1997.

Moloeng, Lexy. J, 2001, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
Robbins, Stephen P, *Perilaku Organisasi*, Edisi Kesepuluh, PT. Indeks, Jakarta, 2006.
Sugiono, *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung – Alfabeta 2001.
Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
Umar, Husein, 2001, *Riset Sumber Daya Manusia dalam Organisasi*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta,

Jurnal

Ahmad Rizki Dewanto, Agus Suryono, Abdullah Said (2007), Pelaksanaan Program Larasita Dalam Penertiban Administrasi Pertanahan”. Jurnal, Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang.
Mayasari (2009) “Implementasi Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Tentang Layanan Rakyat Untuk Sertifikat Tanah (LARASITA) Pada Kantor Pertanahan Nasional Kabupaten Bintan.
Wibowo Murti Samadi dan Edy Suryanto (2010) “Tinjauan Hukum Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Sukoharjo.

Peraturan Perundang-Undangan

Keputusan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997, Tentang Pendaftaran Tanah.
Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 3 Tahun 1999, tentang Tatacara Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.
Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999, tentang Otonomi Daerah.
Undang-Undang Nomor. 21 tahun 1997, tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.
Undang-Undang Nomor. 20 Tahun 2000, tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor. 21 Tahun 1997, tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.
Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004, tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah.