

**KEBIJAKAN PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA (PRONA)
DALAM RANGKA MEWUJUDKAN TERTIB ADMINISTRASI
PERTANAHAN DI KOTA PEKANBARU**

Oleh :

Giovanni Aristha Siregar/ 1301113915

(Giovanniaristha25@gmail.com)

Pembimbing: Dr. Harapan Tua R.F.S, M.Si

Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Riau

Program studi Ilmu Administrasi Publik FISIP Universitas Riau
Kampus Bina Widya Jl. HR Soebrantas Km. 12,5 Simpang Baru Pekanbaru 28293
Telp/Fax 0761-63272

Abstract

The ground is supporting the welfare and prosperity of the whole society of indonesia, because the ground has a major role both in the industrial sector and agricultural sector. Because almost all of human utility comes from ground, then human race the race to have the ground. Things related to the ground included in the constitution of the republic of Indonesia year 1945. See the importance of ground as a human life support, so the research is based on human needs for the ground and the importance of having a ground certificate for the whole society including the economically weak to medium. PRONA Policy is a public policy made by Indonesia government as one of the efforts in achieving orderly ground administration in the entire territory of indonesia. The implementation of the PRONA Policy is also implemented in the Pekanbaru see there are still many ground that is not owner. To realize the orderly administration of the ground throughout the territory of Pekanbaru the government is implementing a PRONA Policy is in accordance with the provisions of laws and regulations. The PRONA Policy aims to provide ground registration services the first time with a simple process, easy, quick and cheap in order to accelerate the ground registration throughout the territory of Indonesia.

*This research uses the qualitative research method which obtains data through observation, interviews and documentation. In this research the writer uses **Donald S. Van Meter** and **Carl E. Van Horn** theory with the analysis of descriptive data qualitative that reveals the genesis or the fact, situation, phenomenon, variable and circumstances that occur during the research by presenting what actually happened. This research interprets and describes the data concerned with the situation that is happening, attitudes and views that occur in a society, a conflict between two states or more, relationship between variable that arise, difference between the facts and its influence on a condition and so on.*

After the writer conducted the research in the ground office national ground agency of pekanbaru city (BPN) the writer can take conclusion that during the last five years of the implementation of the PRONA Policy in the Pekanbaru has been running pretty optimal. Although still found some obstacles in implementation, such as communication that are less good and lack of society participation because the lack of information derived by the public from BPN Pekanbaru city about PRONA Policy.

Keywords: Policy, Public Policy, Ground affairs, The orderly administration

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tanah merupakan penunjang kesejahteraan dan kemakmuran diseluruh masyarakat Indonesia, karena tanah mempunyai peran yang besar baik dalam sektor industri maupun sektor pertanian. Karena hampir semua keperluan manusia berasal dari tanah, maka manusia berlomba-lomba untuk memiliki tanah. Hal-hal yang berkaitan dengan tanah dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Dalam pasal 33 ayat 3 UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 menentukan bahwa: Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Berdasarkan ketentuan tersebut, pemerintah dalam setiap kebijakannya berkaitan dengan tanah mempunyai kewajiban untuk memberikan kemakmuran kepada masyarakat.

Berdasarkan pada penerapan UUPA Pasal 19 tersebut Pemerintah mengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia dalam rangka memberi jaminan kepastian hukum kepada pemegang hak-hak atas tanah. Adapun pendaftaran tanah yang dimaksud adalah rangkaian kegiatan yang meliputi pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut serta pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sebagai realisasi pengadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia tersebut pemerintah mengeluarkan sebuah kebijakan yang disebut dengan kebijakan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981, pada ketentuan konsideran disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan catur tertib administrasi pertanahan, pemerintah

melaksanakan sertifikasi tanah secara massal untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi penguasaan dan kepemilikan tanah sebagai tanda bukti hak yang kuat. Selain itu juga ditujukan untuk menyelesaikan sengketa tanah yang bersifat strategis yang gunanya membuat tentram pemilik tanah dari tuntutan pihak ketiga. Kebijakan PRONA ini bertujuan untuk memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia.

Selain ketentuan yang diatur mengenai pendaftaran tanah dalam UUPA, pada tahun 2015 pemerintah kembali mengeluarkan peraturan mengenai PRONA yaitu dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015. Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 dijelaskan mengenai ketentuan sertifikasi PRONA. Namun, peraturan tersebut mengatakan bahwa dalam pelaksanaan PRONA di beberapa daerah masih terdapat kendala, sehingga perlu dilakukan penyesuaian.

Salah satunya di wilayah kota Pekanbaru terdapat beberapa kendala yang dihadapi oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam pelaksanaan kebijakan PRONA. Beberapa kendala tersebut adalah:

1. Tarif Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) masih dibebankan kepada peserta sertifikat PRONA. Tarif BPHTB menurut Undang-Undang Nomor 20 tahun 2000 adalah sebesar 5% dari Nilai Perolehan Objek Pajak Kena Pajak Kena Pajak (NPOP KP). Sedangkan menurut UU No. 28 Tahun 2009 tentang PDRD ditetapkan paling tinggi sebesar 5% dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
2. Kurangnya kepedulian masyarakat
3. Bukti kepemilikan peserta PRONA banyak yang belum lengkap

terutama tanah yang berasal dari hasil warisan.

Sasaran daerah kebijakan PRONA dilaksanakan di beberapa wilayah setiap tahunnya di Kota Pekanbaru. Kebijakan PRONA dilaksanakan tidak di semua kecamatan tetapi di beberapa kecamatan di kota Pekanbaru. Beberapa diantaranya adalah Kecamatan Rumbai, Rumbai Pesisir, Tenayan Raya, Bukit Raya, Payung Sekaki, Marpoyan Damai, dan Tampan. Badan Pertanahan Nasional (BPN) kota Pekanbaru menetapkan beberapa daerah tersebut sebagai sasaran kebijakan PRONA dengan memperhatikan kondisi wilayah dan kondisi masyarakat yang ada di kecamatan tersebut. Apabila kondisi wilayah dan kondisi masyarakat disuatu kecamatan sudah dianggap mampu maka kecamatan tersebut tidak mendapat sertifikat PRONA.

Sertifikasi tanah yang dilakukan pemerintah melalui kebijakan PRONA di kota Pekanbaru ini adalah untuk memenuhi keinginan masyarakat dalam mendapatkan sertifikat tanah. Selain itu juga kebijakan PRONA mengurangi kasus sengketa tanah di kota Pekanbaru karena dengan kebijakan PRONA ini tanah yang ada wilayah di kota Pekanbaru yang belum bersertifikat atau berkepemilikan dapat didaftarkan di kantor BPN kota Pekanbaru.

Kebijakan PRONA ini adalah kebijakan pokok pertanahan dan sekaligus mengarah kepada pembangunan dibidang pertanahan untuk sukses memecahkan masalah pertanahan. Berdasarkan arah kebijakan tersebut, ditetapkan sasaran pelaksanaan tugas yaitu terwujudnya Catur Tertib Pertanahan yang berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979, Tentang Catur Tertib Pertanahan. Catur Tertib Pertanahan adalah sebagai berikut:

1. Tertib Hukum Pertanahan

Dengan tertib hukum pertanahan dimaksudkan bahwa setiap bidang tanah penguasaan, pemilikan dan penggunaannya baik oleh pribadi maupun Badan Hukum mempunyai hubungan

hukum yang sah menurut Peraturan Perundangan yang berlaku.

2. Tertib Administrasi Pertanahan

Dengan adanya tertib administrasi pertanahan dimaksudkan bahwa data-data setiap bidang tanah tercatat dan diketahui dengan mudah, baik mengenai riwayat, kepemilikan, keadaan fisik serta ketertiban prosedur dalam setiap urusan yang menyangkut tanah.

3. Tertib Penggunaan Pertanahan

Dengan tertib penggunaan pertanahan dimaksudkan bahwa setiap bidang tanah telah diusahakan atau dipergunakan sesuai dengan kemampuan dan peruntukannya, sehingga dapat memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat banyak.

4. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup

Dengan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup dimaksudkan bahwa setiap penguasaan dan penggunaan atas tanah telah memperhatikan dan melakukan usaha-usaha untuk menunjang terwujudnya kelestarian hidup.

Untuk mewujudkan catur tertib administrasi pertanahan tersebut di kota Pekanbaru, maka BPN kota pekanbaru terus melakukan kebijakan PRONA ini setiap tahunnya dan pada tahun 2017 ini BPN melaksanakan kebijakan PRONA berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Peraturan ini dibuat sebagai lanjutan dari Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 Tentang PRONA.

Berdasarkan penjelasan diatas maka peneliti tertarik untuk meneliti

mengenai bagaimana pelaksanaan kebijakan PRONA selama lima tahun terakhir ini di Kota Pekanbaru. Maka peneliti membuat judul penelitian berjudul **“Kebijakan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dalam Rangka Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Kota Pekanbaru”**.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan kebijakan PRONA dalam mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di kota Pekanbaru?
2. Apa saja faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan kebijakan PRONA?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kebijakan PRONA di kota Pekanbaru dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan di kota Pekanbaru.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat pelaksanaan kebijakan PRONA.

1.3.2. Manfaat

1.3.2.1. Secara Teoritis

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang Ilmu Administrasi Negara dalam kajian.
- 2) Untuk menguatkan dan menghubungkan fenomena-fenomena yang ada di lapangan dengan teori-teori yang ada. Dan diharapkan dapat

menjadi bahan referensi.

1.3.2.2. Secara Praktis

- 1) Sebagai bahan evaluasi bagi BPN atas kerja pelaksanaan kebijakan PRONA dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan di kota Pekanbaru dan melakukan perbaikan untuk hal-hal yang dianggap perlu mendapat perhatian khusus.
- 2) Sebagai bahan pertimbangan dan masukan bagi pemerintahan

1.4. Konsep Teori

1.4.1. Pengertian Kebijakan

Menurut **James Anderson**, dalam **Agustino (2006:7)** kebijakan merupakan serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Thomas Dye dalam **Subarsono (2009:23)**, kebijakan adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep menurut Thomas Dye ini sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan pemerintah disamping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. **Easton** memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian

nilai - nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat.

Laswell dan **Kaplan** juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau suatu program pencapaian tujuan nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Pressman dan **Widavsky** sebagaimana dikutip **Winarno (2002:17)** mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah.

Robert Eyestone sebagaimana dikutip **Agustino (2008:6)** mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antar unit pemerintah dengan lingkungannya” banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

1.4.2. Tahap-tahap kebijakan publik

Tahap-tahap kebijakan publik menurut **William Dunn** sebagaimana dikutip **Winarno (2007:32-34)** adalah sebagai berikut:

1) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan para perumus kebijakan.

2) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-

masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik.

3) Tahap adopsi/legitimasi kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah.

4) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

5) Tahap evaluasi/penilaian kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat.

1.4.3. Kerangka kerja kebijakan publik

Menurut **Suharno (2009:31)** kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu:

- 1) Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana,

maka untuk mencapainya juga semakin mudah.

- 2) Prefensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
- 3) Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
- 4) Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuat kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.
- 5) Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
- 6) Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat topdown approach atau bottom approach, otoriter atau demoratis.

1.4.4. Implementasi kebijakan serta faktor keberhasilan dan kegagalan

Implementasi kebijakan menurut pendapat **Van Meter** dan **Van Horn** yang menyatakan “Suatu kebijakan tentulah menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja

kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut”. Lebih sederhana lagi kinerja (*performance*) merupakan tingkat pencapaian hasil. Dalam model **Van Meter** dan **Van Horn** ini ada lima variabel yang dapat meningkatkan kejelasan antara kebijakan dan kinerja implementasi, variabel-variabel tersebut adalah standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik (Dalam **Keban, 1994:1**).

1.4.5. PRONA dalam lingkup Kebijakan Publik

PRONA adalah Pelayanan Pendaftaran Tanah Yang Sederhana, Mudah, Cepat Dan Murah Untuk Penerbitan Sertipikat/Tanda Bukti Hak Atas Tanah. PRONA adalah semua kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah di bidang pertanahan dengan suatu subsidi di bidang pendaftaran tanah pada khususnya, yang berupa sertifikasi tanah secara massal dalam rangka membantu masyarakat golongan ekonomi lemah.

Menurut **Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997**, 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 sertifikat sebagai tanda bukti hak bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

1.4.5.1. Tertib Administrasi Pertanahan

Administrasi Pertanahan menurut **Murad (1997:1)**

adalah: “Suatu usaha dan kegiatan suatu organisasi dan manajemen yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijakan-kebijakan Pemerintah di bidang Pertanahan dengan menggerakkan sumber daya untuk mencapai tujuan sesuai dengan Perundang-Undangan yang berlaku.”

Hal yang perlu dicapai dalam pelaksanaan administrasi pertanahan adalah terwujudnya tertib administrasi pertanahan, yaitu:

1. Setiap bidang tanah telah tersedia catatan mengenai data fisik dan yuridis, penguasaan, penggunaan, nilai tanah, jenis tanah dan jenis hak yang dikelola dalam sistem informasi pertanahan yang lengkap.
2. Terdapat mekanisme prosedur/tata cara pelayanan di bidang pertanahan yang sederhana, cepat dan murah, namun menjamin kepastian hukum yang dilaksanakan secara tertib dan konsekuen.
3. Penyimpanan warkah yang berkaitan dengan pemberian hak dan sertifikasi tanah telah dilakukan secara tertib, beraturan, dan terjamin keamanannya.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan pendekatan penelitian kualitatif yaitu menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek dan objek, baik seseorang, lembaga, masyarakat, dan lain sebagainya, serta didasarkan atas hasil observasi yang dilaksanakan serta memberikan argumentasi terhadap apa yang ditemukan di lapangan dan dihubungkan dengan konsep teori yang relevan.

1.5.2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor BPN Kota Pekanbaru. Hal ini dikarenakan BPN kota Pekanbaru merupakan lembaga/instansi yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan Kebijakan PRONA di kota Pekanbaru dan karena masih ditemukan masalah-masalah mengenai pelaksanaan kebijakan PRONA di kota Pekanbaru.

1.5.3. Informan Penelitian

Dalam pengumpulan data hasil penelitian ini, dilakukan dengan menggunakan interview informan dengan menggunakan teknik *sampling* jenuh dimana semua anggota populasi digunakan sebagai sampel. Orang yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah semua pihak yang terkait di dalam kebijakan PRONA dan dapat memberikan data serta informasi, serta mengetahui dan mengerti masalah yang sedang diteliti.

Untuk lebih jelasnya lagi, dalam memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini peneliti menemui informan yaitu:

- a. Kepala Urusan Umum dan Kepegawaian.
- b. Kepala subseksi penetapan hak tanah dan pemberdayaan hak tanah masyarakat pada kantor pertanahan kota pekanbaru.
- c. Masyarakat yang mengurus sertifikat tanah.

Key informan dalam penelitian ini adalah kepala subseksi penetapan hak tanah dan pemberdayaan hak tanah masyarakat yang mengetahui dengan baik tentang kebijakan PRONA dan dianggap mengetahui dengan mendalam serta dapat memberi keterangan yang jelas mengenai kebijakan PRONA.

1.5.4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yaitu:

1) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari lapangan atau tempat penelitian. Penelitian yang dilakukan dari sumbernya melalui wawancara dan observasi dengan pihak yang menjadi objek penelitian.

- a. Data yang diperoleh langsung dari objek penelitian di Kantor BPN kota Pekanbaru.
- b. Informasi tentang pelaksanaan kebijakan PRONA di kota Pekanbaru.

2) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber kedua atau sumber sekunder dari data yang kita butuhkan, seperti:

- a. Data berupa dokumen tentang pelaksanaan kebijakan PRONA yang telah dilakukan oleh Badan Pertanahan

Nasional di kota Pekanbaru.

- b. Data tentang program dan perencanaan yang telah dilakukan oleh pihak BPN kota Pekanbaru
- c. Gambaran umum tentang kebijakan PRONA
- d. Buku-buku yang dapat mendukung dan menjelaskan masalah yang sedang diteliti.

1.5.5. Teknik Pengumpulan Data

a) Observasi

Merupakan pengamatan intensif terhadap objek penelitian yaitu dengan mendatangi kantor BPN kota Pekanbaru sebagai lokasi penelitian dengan mengamati secara langsung situasi dan kondisi dari objek penelitian.

b) Wawancara

Peneliti menggunakan teknik wawancara dalam pengumpulan data. Wawancara merupakan kegiatan informasi komunikasi verbal yang bertujuan untuk mendapatkan berupa data primer dari informan. Wawancara dilakukan dengan kepala seksi hubungan hukum pertanahan dan kepala subseksi penetapan hak tanah dan pemberdayaan hak tanah masyarakat pada kantor Pertanahan BPN kota Pekanbaru serta masyarakat yang sedang mengurus sertifikat tanah.

c) Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik mengumpulkan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian, dan mempelajari catatan-catatan mengenai data pribadi responden.

1.5.6. Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Teknik analisis data deskriptif kualitatif adalah teknik analisis data yang mengungkapkan kejadian atau fakta, keadaan, fenomena, variabel dan keadaan yang terjadi saat penelitian berlangsung dengan menyuguhkan apa yang sebenarnya terjadi. Penelitian ini menafsirkan dan menguraikan data yang bersangkutan dengan situasi yang sedang terjadi, sikap serta pandangan yang terjadi di dalam suatu masyarakat, pertentangan antara dua keadaan atau lebih, hubungan antar variabel yang timbul, perbedaan antar fakta yang ada serta pengaruhnya terhadap suatu kondisi, dan sebagainya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam penelitian ini peneliti meneliti tentang kebijakan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dalam Rangka Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Kota Pekanbaru. Berikut dapat digambarkan secara umum implementasi didalam kebijakan publik yaitu merupakan rancangan didalam sebuah pelaksanaan kebijakan. Teori **Van Matter** dan **Van Horn** ini menghubungkan kebijakan-kebijakan yang berjalan secara linier dari kebijakan publik. Dengan hasil sesuai variabel-variabel didalam teori sebagai berikut:

2.1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Variabel ini berargumen bahwa suatu kebijakan publik harus mempunyai standar dan dan sasaran

kebijakan yang jelas dan terukur. Dengan ketentuan tersebut tujuannya dapat terwujud.

“Untuk standar dan sasaran kebijakan PRONA adalah masyarakat yang memenuhi kriteria dan memiliki kelengkapan data mengenai tanah yang dimiliki.” “Kebijakan ini difokuskan pada masyarakat golongan ekonomi lemah sampe menengah baik masyarakat yang berpenghasilan tidak tetap seperti petani, nelayan, pedagang, peternak, pengrajin, pelukis, buruh musiman maupun masyarakat yang berpenghasilan tetap seperti pegawai negeri sipil, pegawai perusahaan swasta maupun pensiunan yang ingin mendaftarkan tanahnya secara gratis, dan tujuannya juga supaya tanah masyarakat tersebut bersertifikat dan memiliki kekuatan hukum.” (Wawancara dengan Kepala Subseksi Penetapan Hak Tanah dan Pemberdayaan Hak Tanah Masyarakat, 05 Juli 2017)

2.2. Sumberdaya

Dalam suatu kebijakan perlu dukungan sumberdaya, baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya materi (material resources) dan sumberdaya metode (method resources).

“selama menjalankan setiap kebijakan termasuk kebijakan PRONA ini kami selaku pegawai petugas BPN sudah menjalankan tugas dan fungsi kami sebagai pelayan publik dimana kami adalah sumberdaya manusia yang mendukung dan melaksanakan kebijakan yang dibuat pemerintah yang berkaitan dengan pertanahan.” (Wawancara dengan Kepala Urusan Umum dan Kepegawaian, 05 Juli 2017)

2.3. Komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas

Dalam banyak program kebijakan, sebagai realitas dari program kebijakan perlu hubungan

yang baik antar instansi terkait, yaitu dukungan komunikasi dan koordinasi.

“Karena biasanya kami petugas BPN melakukan sosialisasi mengenai kebijakan PRONA ini di tingkat kecamatan agar mempermudah BPN dalam menyampaikan penyuluhan tetapi mungkin masih ada masyarakat yang tidak mengetahui dan tidak tertarik dengan kebijakan ini, selain itu BPN juga kewalahan dengan SKGR yang tumpang tindih dan hal ini terjadi karena adanya komunikasi yang kurang baik antara kami pihak BPN dan Kelurahan setempat”.

(Wawancara dengan Kepala Subseksi Penetapan Hak Tanah dan Pemberdayaan Hak Tanah Masyarakat, 05 Juli 2017)

2.4. Karakteristik agen pelaksana

Dalam suatu kebijakan agar mencapai keberhasilan maksimal harus diidentifikasi dan diketahui karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, semua itu akan mempengaruhi pelaksanaan suatu program kebijakan yang telah ditentukan.

“Petugas BPN ramah, sopan dan cukup jelas memberikan penjelasan mengenai syarat apa saja yang harus dipenuhi dalam mengurus sertifikat tanah, sejauh ini saya belum pernah mengalami kesulitan dalam mengurus sertifikat tanah.”

(Wawancara dengan Niko, masyarakat yang melakukan pendaftaran sertifikat tanah, 21 Juni 2017)

2.5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi pelaksanaan kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni

mendukung atau menolak bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung pelaksanaan kebijakan.

“Meskipun sertifikat Prona gratis karena biaya pelaksanaan pengelolaan kegiatan PRONA bersumber dari rupiah murni pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang dialokasikan ke DIPA-BPN RI, namun tetap saja biaya Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan (PPh) yang dibebankan pada peserta sertifikat PRONA”. *“Hal inilah yang cenderung menjadi masalah bagi masyarakat yang golongan ekonomi lemah karena mereka menganggap harusnya pemerintah menggratiskan keseluruhan biaya sertifikat PRONA dan karena kurangnya pemahaman masyarakat mengenai masalah ini PRONA terkadang dianggap hanya sebagai praktek politik BPN saja”.*

(Wawancara dengan Kepala Urusan Umum dan Kepegawaian, 05 Juli 2017)

Faktor-faktor yang menghambat Implementasi Kebijakan Prona

2.7. Komunikasi yang kurang baik

Komunikasi adalah instrumen dasar dari interaksi manusia yang memungkinkan seseorang untuk melakukan kontak dengan orang lain karena komunikasi dilakukan oleh seseorang setiap hari baik disadari maupun tidak.

“Kami sebagai pihak BPN menyampaikan tentang kebijakan PRONA ini kepada masyarakat dengan melakukan penyuluhan di tingkat kecamatan, agar lingkup cakupannya lebih besar, namun ternyata masih banyak juga masyarakat yang kurang mengetahui mengenai kebijakan PRONA tersebut.” *“Dan sering kali kecamatan/kelurahan setempat*

mengeluarkan SKGR yang tumpang tindih.” (Wawancara dengan Kepala Subseksi Penetapan Hak Tanah dan Pemberdayaan Hak Tanah Masyarakat, 05 Juli 2017)

2.8. Kurangnya partisipasi masyarakat

Konsep partisipasi merupakan suatu konsep yang luas dan penting. Karena salah satu indikator keberhasilan suatu kebijakan adalah partisipasi masyarakat sebagai penerima kebijakan.

“Kalau menurut saya sih mungkin masyarakat kurang berpartisipasi terhadap kebijakan PRONA ini karena masyarakat kurang informasi dari pihak BPN terkait kebijakan tersebut, karena masih ada masyarakat yang ketika menjadi peserta pendaftaran tanah PRONA yang tidak melengkapi syarat-syarat kebijakan PRONA tersebut.” (Wawancara dengan Oyon, masyarakat yang mengurus pendaftaran sertifikat tanah, 21 Juni 2017)

PENUTUP

3.1. Kesimpulan

1. Hasil penelitian mengenai Kebijakan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dalam Rangka Mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan di Kota Pekanbaru sudah berjalan cukup optimal dimana standar dan sasaran kebijakan sudah mengarah kearah yang tepat dimana standar dan sasaran kebijakan adalah untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan di kota Pekanbaru lewat kebijakan PRONA dan masyarakat yang menerima kebijakan haruslah masyarakat yang memenuhi kriteria untuk mendapatkan sertifikat PRONA yaitu masyarakat dari golongan ekonomi lemah sampai menengah baik yang berpenghasilan tetap maupun yang berpenghasilan tidak tetap.

2. Faktor penghambat kebijakan PRONA adalah komunikasi yang kurang baik dan kurangnya partisipasi masyarakat yang mana penulis melihat masih terjadinya miss communication antarorganisasi seperti antara kelurahan dengan BPN. Kelurahan mengeluarkan SKGR yang tumpang tindih sehingga menyulitkan petugas BPN dalam mengatasi masalah sengketa pertanahan. Karena komunikasi yang kurang baik antara petugas BPN dengan masyarakat maka masyarakat tidak mengetahui dengan baik mengenai kebijakan PRONA dan informasi yang mereka dapat masih terbatas sehingga masyarakat masih kurang berpartisipasi dalam pelaksanaan kebijakan PRONA tersebut. Dalam pelaksanaannya pun Petugas BPN masih menemukan masyarakat yang tidak begitu tertarik dengan kebijakan PRONA dan masih ada masyarakat yang tidak melengkapi syarat-syarat untuk kebijakan PRONA. Petugas BPN masih kurang dalam melakukan penyuluhan mengenai kebijakan PRONA.

3.2. Saran

1. Meskipun pelaksanaan Kebijakan PRONA di kota Pekanbaru sudah cukup optimal namun BPN kota Pekanbaru dengan kantor Kelurahan setempat, antara BPN kota Pekanbaru dengan masyarakat dan antara kelurahan dengan masyarakat harusnya menjalin komunikasi yang baik sehingga tidak terjadi kesalahan seperti tumpang tindih SKGR yang dilakukan oleh kelurahan setempat. Petugas BPN pun tidak kesulitan dalam mengatasi masalah sengketa pertanahan.

2. Petugas BPN lebih lagi untuk dapat mensosialisasikan mengenai kebijakan PRONA kepada masyarakat dan pentingnya mengetahui peraturan-peraturan baru mengenai pendaftaran tanah seperti Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 Tentang PRONA dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 35 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sehingga masyarakat dapat mengerti dan memahami dengan baik pentingnya Pendaftaran sertifikat tanah. Masyarakat perlu lebih memperhatikan lagi kelengkapan data yang dimiliki untuk memenuhi syarat dalam pendaftaran sertifikat tanah khususnya sertifikat PRONA agar tidak kesulitan dan memerlukan waktu yang lama dalam pengurusannya. Dalam menyampaikan informasi atau memberikan penyuluhan sebaiknya pihak BPN lebih intensif lagi agar tidak terjadi komunikasi sehingga masyarakat dapat melengkapi syarat-syarat dalam pengurusan sertifikat PRONA dan masyarakat pun tertarik dengan pelaksanaan kebijakan PRONA ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2008. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Kedua. PT Bumi Aksara. Jakarta
- Achmad, Chomzah Ali. 2004. *Hukum Pertanahan Seri Hukum I Pertanahan*. Mandar Maju. Bandung.
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung.
- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik (edisi revisi)*. Alfabeta. Bandung. Hal 6 & 7.
- Darwin, Muhammad, Muhadjir. 2004. *Good Governance & Kebijakan Publik*. Makalah Seminar Mewujudkan Good Governance Sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi. Yogyakarta.
- Dunn, N, William. 1998. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Gadjah Mada University. Yogyakarta. Hal 24
- Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia*. Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah. Djembatan. Jakarta.
- Hermit, Herman. 2004 dan 2008. *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda*. CV Mandar Maju. Bandung.
- Jones, Charles O. 1985. *Pengantar Kebijakan Publik*. Rajawali. Jakarta.
- Kansil, C.S.T, Christine. 2003. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. PT Bumi Aksara. Jakarta.
- Keban, T. Yeremias. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

- Keban, T. Yeremias. 2004. *Enam Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori & Isu*. Gaya Media. Yogyakarta. Hal 135.
- Koryati, Nyimas Dwi, dkk, 2005. *Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Wilayah*. YPAPI, Yogyakarta.
- Lubis, Solly. 2007. *Kebijakan Publik*. Mandar Maju. Bandung.
- Nugroho, Riant. 2004. *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan)*. PT. Alex Media Komputindo. Jakarta.
- Parlindungan, A.P. 1999. *Pendaftaran tanah di Indonesia*. Mandar maju. Bandung.
- Putra, Fadillah. 2001. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*. Pustaka Belajar. Surabaya.
- Rusmadi, Murad. 1997. *Administrasi Pertanahan*. Mandar Maju. Bandung.
- Rusmadi, Murad. 2013. *Pelaksanaan Hukum Pertanahan Dalam Praktek*. Mandar maju. Jakarta.
- Suaib, Muhammad. 1998. *Pengantar Kebijakan Publik*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Subarsono, A.G. 2009. *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Belajar. Yogyakarta.
- Subarsono, A.G. 2011. *Analisis Kebijakan Publik (konsep, teori dan aplikasi)*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Suharno. 2009. *Prinsip-Prinsip Dasar Kebijakan Publik*. UNY Press. Yogyakarta.
- Suharto, Edi. 2006. *Membangun Masyarakat yang Memberdayakan Rakyat*. PT. Refika Pratama. Bandung.
- Sugiyono. 2007. *Metode penelitian kualitatif kuantitatif*. R & D. Alfabeta. Bandung.
- Tangkilisan, Hessel Nogi. S. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Lukman Offset. Jakarta.
- Winarno. Budi. 2002. *Kebijakan Publik, teori dan proses (edisi revisi)*. Media Presindo. Yogyakarta.
- Winarno. Budi. 2007. *Kebijakan Publik, konsep, teori dan aplikasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hal 15

Undang-undang

Skripsi “Kebijakan Pengelolaan Tarif Pelabuhan Terminal Khusus PT. Pertamina (persero) Refinery Unit II Dumai” oleh Ivana Asthari Novianti (Administrasi Negara)

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria

Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 tentang Catur Tertib Pertanahan

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Program Nasional Agraria (PRONA)

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun
1997 tentang Pendaftaran tanah

Peraturan Menteri Agraria dan Tata
Ruang/Kepala Badan Pertanahan
Nasional Republik Indonesia
Nomor 38 tahun 2016

Peraturan Menteri Agraria dan Tata
Ruang/Kepala Badan Pertanahan
Nasional Republik Indonesia
Nomor 35 Tahun 2016 Tentang
Percepatan Pendaftaran Tanah
Sistematis Lengkap

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)
Nomor 5 Tahun 1960 tentang
Peraturan Pokok-Pokok Agraria

Sumber Lain (Website)

Kantor Pertanahan kota Pekanbaru
(<http://www.bpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/menteri-atrkepala-bpn-administrasi-pertanahan-merupakan-bagian-penting-dalam-pertanahan>)

Prona BPN Dibuka Lagi 2015 -
Riaupos.com.
<http://riaupos.co/59941-arsip-prona-bpn-dibuka-lagi-2015>.

Kumpulan Skripsi dan Tesis Hukum
(<https://lawthesis.wordpress.com/2009/09/01/190/>)

Sertifikat Gratis _ RiauProperty
<http://www.riauproperty.com/2009/11/sertifikat-gratis.html>
S2-2015-359438-introduction
(1).pdf

Blog berbagi informasi seputar
pertanahan
(adm.pertanahan.blogspot.co.id)