



**PELAKSANAAN SERTIFIKASI TANAH MELALUI PROYEK OPERASI  
NASIONAL AGRARIA DI KANTOR PERTANAHAN  
KABUPATEN JEMBER**

*THE IMPLEMENTATION OF LAND CERTIFICATION THROUGH AGRARIAN  
NATIONAL OPERATION PROJECT AT LAND OFFICE OF JEMBER  
REGENCY*

**SKRIPSI**

Oleh

**Linda Sugiati  
NIM 110910201036**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2017**



**PELAKSANAAN SERTIFIKASI TANAH MELALUI PROYEK OPERASI  
NASIONAL AGRARIA DI KANTOR PERTANAHAN  
KABUPATEN JEMBER**

*THE IMPLEMENTATION OF LAND CERTIFICATION THROUGH AGRARIAN  
NATIONAL OPERATION PROJECT AT LAND OFFICE OF JEMBER  
REGENCY*

**SKRIPSI**

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Studi Administrasi Negara (S1)  
dan memperoleh gelar Sarjana Sosial

Oleh

**Linda Sugiati  
NIM 110910201036**

**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA  
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2017**

## PERSEMBAHAN

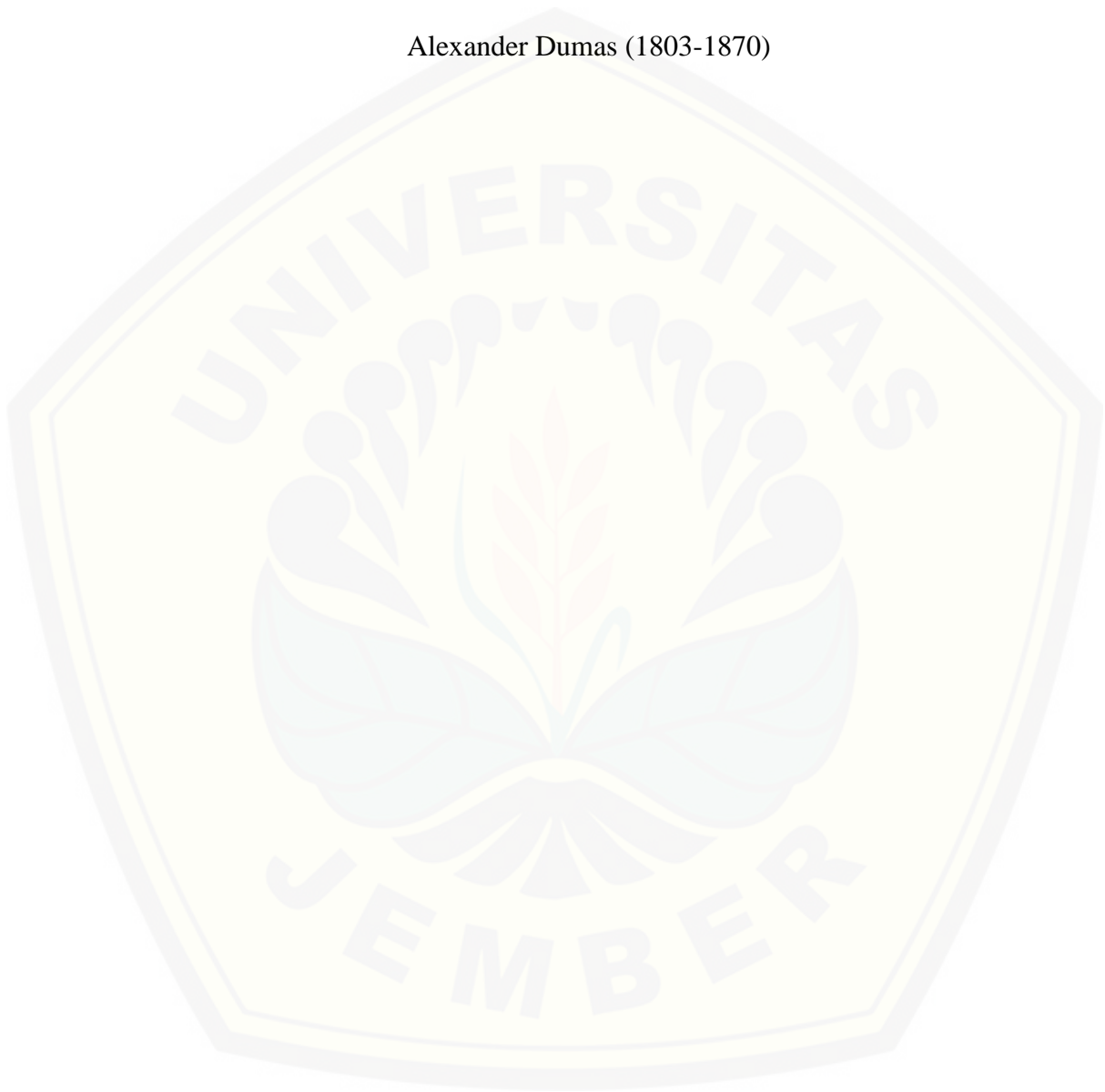
Dengan segala kerendahan hati dan penuh rasa syukur tak terhingga pada Allah SWT, skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Ibu Suwati dan (alm) bapak Kusnadi serta saudara- saudaraku yang senantiasa memberikan doa, semangat, kasih sayang dan motivasi terbesar untukku tanpa henti;
2. Guru-guruku sejak Sekolah Dasar sampai dengan Perguruan Tinggi, yang telah memberikan ilmu dan membimbing dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

**MOTTO**

*All human wisdom is summed up in two words: wait and hope* (seluruh kebijakan manusia dapat diringkas dalam dua patah kata: menanti dan berharap)<sup>1</sup>

Alexander Dumas (1803-1870)



---

<sup>1</sup> Santosa, Pandji. 2009. *Administrasi publik: teori dan aplikasi good governance*. Bandung: PT Refika Aditama. (hal.25)

**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

nama : Linda Sugiati

NIM : 110910201036

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “Pelaksanaan Sertifikasi Tanah Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria Di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diterbitkan oleh institusi mana pun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isi sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanda adanya tekanan dari pihak mana pun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 27 Maret 2017  
Yang menyatakan,

Linda Sugiati  
NIM 110910201036

**SKRIPSI**

**PELAKSANAAN SERTIFIKASI TANAH MELALUI PROYEK OPERASI  
NASIONAL AGRARIA DI KANTOR PERTANAHAN  
KABUPATEN JEMBER**

*THE IMPLEMENTATION OF LAND CERTIFICATION THROUGH AGRARIAN  
NATIONAL OPERATION PROJECT AT LAND OFFICE OF JEMBER  
REGENCY*

Oleh

Linda Sugiati  
NIM 110910201036

Pembimbing

Dosen Pembimbing Utama : Dr. Sutomo, M.Si

Dosen Pembimbing Anggota : Drs. Boedijono, M.Si

**PENGESAHAN**

Skripsi berjudul “Pelaksanaan Sertifikasi Tanah Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember” telah diuji dan disahkan pada:

Hari, tanggal : Kamis, 13 April 2017

Tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Tim Penguji;

Ketua Penguji,

Sekretaris,

Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si  
NIP. 195808101987021002

Dr. Sutomo, M.Si  
NIP. 196503121991031003

Anggota Tim Penguji;

1. Drs. Boedijono, M.Si ( )  
NIP. 196103311989021001
2. Drs. Supranoto, M.Si ( )  
NIP. 196102131988021001
3. M Hadi Makmur S.Sos, M.AP ( )  
NIP. 197410072000121001

Mengesahkan,  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Jember

Dr. Ardiyanto, M.Si  
NIP. 195808101987021002



## RINGKASAN

**Pelaksanaan Sertifikasi Tanah Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember**; Linda Sugiati, 110910201036; 2017; 97 halaman; Program Studi Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

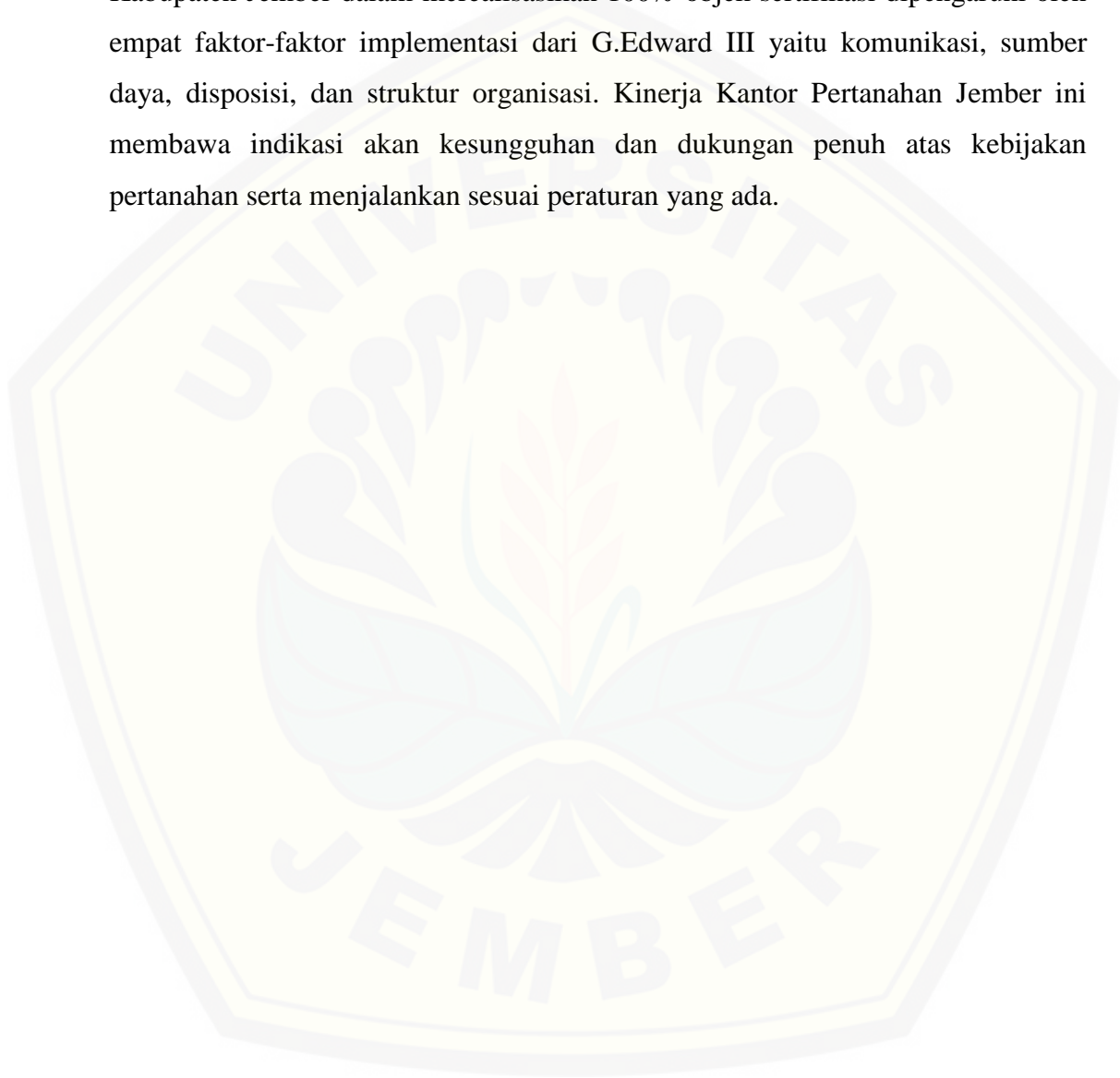
Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan pelaksanaan sertifikasi tanah melalui kebijakan sertifikasi secara massal yaitu Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember. Pendaftaran tanah adalah suatu peristiwa penting karena menyangkut segi hak keperdataan maupun administrasi. Mahal serta lamanya proses sertifikasi tanah menjadi permasalahan di masyarakat untuk melakukan pendaftaran tanah. Untuk itu pemerintah melakukan percepatan pendaftaran tanah melalui Kantor Pertanahan Jember yang merupakan pelaksana sertifikasi tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, sehingga nantinya diharapkan masyarakat ekonomi menengah-bawah memiliki sertifikat yang memberikan jaminan kepastian tanda bukti yang berkekuatan hukum serta meminimalisir sengketa dan menciptakan kemakmuran.

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Lokasi penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan wawancara tidak terstruktur dan dokumentasi. Penentuan informan dilakukan dengan menggunakan *purposive* dan *snowball sampling*. Teknik pemeriksaan data yang digunakan menggunakan perpanjangan keikutsertaan dan *triangulasi*. Penelitian ini menggunakan teknik analisis data model interaktif, yakni dengan mereduksi data, menyajikan data dan memverifikasi atau menarik sebuah kesimpulan

Dari hasil penelitian di lapangan sertifikasi tanah melalui Prona dijalankan berdasarkan 11 tahapan yaitu tahapan persiapan, penetapan lokasi, penetapan peserta, penyuluhan, pengumpulan data yuridis, pengukuran bidang tanah, pemeriksaan tanah, pembuktian hak, pembukuan hak, penerbitan sertifikat serta



supervisi dan laporan yang dilakukan selama 8 bulan tahun anggaran 2014. Pelaksanaan sertifikasi tanah melalui Prona tahun 2014 Kantor Pertanahan Kabupaten Jember telah menyelesaikan 2.300 bidang tanah dari 2.300 bidang target yang ditetapkan Badan Pertanahan Nasional. Keberhasilan Kantor Pertanahan Kabupaten Jember dalam merealisasikan 100% objek sertifikasi dipengaruhi oleh empat faktor-faktor implementasi dari G.Edward III yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur organisasi. Kinerja Kantor Pertanahan Jember ini membawa indikasi akan kesungguhan dan dukungan penuh atas kebijakan pertanahan serta menjalankan sesuai peraturan yang ada.



## PRAKATA

Bismillahirrohmanirrahim. Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT sehingga dapat menyelesaikan penyusunan skripsi dengan judul Pelaksanaan Sertifikasi Tanah Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria Di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember. Penulisan skripsi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Pendidikan Strata Satu (S1) pada Jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Sumbangan moril dan spiritual oleh orang-orang di sekitar saya merupakan bagian penting yang turut berperan dalam terselesaikannya karya ilmiah ini. Untuk itu, penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Ardiyanto.M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
2. Bapak Dr. Edy Wahyudi, S.Sos, MM., selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
3. Ibu Dr. Anastasia Murdyastuti, M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
4. Bapak Dr. Sutomo, M.Si., selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah memberikan bimbingan, dukungan, nasihat, saran, pikiran, waktu, dan kesabaran dalam penyusunan skripsi ini;
5. Bapak Drs. Boedijono, M.Si., selaku Dosen Pembimbing Anggota yang telah memberikan bimbingan, dukungan, nasihat, saran dan kesabaran dalam penyusunan skripsi ini;
6. Bapak Abul Haris Suryo Negoro S.IP., M.Si., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah memberikan bimbingan, dukungan, nasihat, saran, pikiran, waktu, dan kesabaran dalam penyusunan skripsi ini;
7. Tim penguji yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran pada saat menguji sehingga skripsi ini dapat disempurnakan;

8. Pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Jember Bapak. Moch. Gufron,S.H, M.H, Bapak Gatot Suyanto, Bapak Endro Catur,A.Ptnh, M.Eng, Bapak Sunarso Edi,S.H dan Ibu Irana Dharmawatie yang telah mengizinkan melakukan penelitian serta membantu dalam penulisan skripsi ini;
9. Pihak Desa Kemuninglor Bapak Ummar Effendi, S.H, Bapak Miski, Ibu Ervin dan Bapak Mawardi yang telah mengizinkan melakukan penelitian serta membantu dalam penulisan skripsi ini;
10. Sahabat-sahabat seangkatan Administrasi Negara 2011 yang selalu memberikan motivasi dan semangat dalam berjuang untuk lulus;
11. Saudara-saudaraku di Assa'adah dan seluruh keluarga besarku yang selalu memberikan doa, dukungan, nasihat, bantuan dan motivasinya saat penulis berada jauh dari rumah untuk menyelesaikan studi, penelitian hingga menyelesaikan tugas akhirnya;
12. Semua pihak yang mungkin tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Semoga segala budi baik yang telah diberikan mendapat balasan yang luar biasa berkahnya dari Allah SWT. Dalam penyusunan skripsi ini penulis telah memberikan usaha terbaiknya secara maksimal, namun penulis menyadari bahwa skripsi ini masih memerlukan penyempurnaan. Penyempurnaan tersebut dapat berupa kritik dan saran dari berbagai pihak demi sebuah kebaikan dan kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca.

Jember, Maret 2017

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN MOTTO .....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN .....</b>	<b>v</b>
<b>HALAMAN BIMBINGAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>vii</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>viii</b>
<b>PRAKATA .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xii</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN.....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB 1. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	8
1.3 Tujuan Penelitia.....	9
1.4 Manfaat Penelitian.....	9
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>10</b>
2.1 Kebijakan Publik .....	10
2.2 Implementasi Kebijakan .....	12
2.2.1 Teori Implementasi Kebijakan Publik .....	14
2.3 Prinsip Dasar Administrasi Pertanahan .....	19
2.3.1 Pendaftaran Tanah .....	22
2.3.2 Asas-Asas Pendaftaran Tanah.....	24
2.3.3 Tujuan Pendaftaran Tanah .....	24
2.4 Sertifikat Prona .....	26
2.4.1 Pengertian Sertifikat .....	26
2.4.2 Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) .....	27
2.5 Pengertian Kinerja .....	32
2.6 Kerangka Berfikir .....	33
<b>BAB 3. METODE PENELITIAN .....</b>	<b>34</b>

3.1 Jenis Penelitian .....	34
3.2 Fokus Penelitian .....	35
3.3 Lokasi Dan Waktu Penelitian .....	36
3.4 Jenis Dan Sumber Data.....	37
3.5 Teknik Penetapan Informan .....	38
3.6 Teknik Pengumpulan Data .....	39
3.7 Teknik Uji Keabsahan Data.....	41
3.8 Teknik Analisis Data .....	43
<b>BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>45</b>
4.1 Gambaran Umum Badan Pertanahan Nasional .....	45
4.1.1 Sejarah BPN-RI .....	45
4.1.2 Visi, Misi dan Makna Lambang Badan Pertanahan Nasional .....	46
4.2 Diskripsi Lokasi Penelitian .....	48
4.2.1 Profil Kabupaten Jember .....	48
4.2.2 Profil Kantor Pertanahan Kabupaten Jember .....	49
4.3 Visi, Misi, Fungsi, Motto dan Janji Layanan.....	49
4.4 Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pertanahan Kabupaten Jember .....	52
4.4.1 Susunan Organisasi.....	52
4.4.2 Tata Kerja Kantor Pertanahan.....	61
4.5 Sumber Daya Manusia dan Perkembangannya di Kantor Pertanahan Jember .....	62
4.6 Sarana Dan Prasarana di Kantor Pertanahan Jember.....	65
4.7 Pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria di Kantor Pertanahan Jember.....	66
4.8 Implementasi Kebijakan Sertifikat Tanah Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria Berdasarkan Model Edward III .....	78
4.9 Hasil Pelaksanaan Sertifikasi Tanah Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria di Kantor Pertanahan Jember.....	92
<b>BAB 5. PENUTUP .....</b>	<b>96</b>
5.1 Kesimpulan.....	96
5.2 Saran.....	97
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	

**DAFTAR TABEL**

Tabel	Halaman
1.1 Luas Area Kabupaten Jember dan Luas Tanah yang Sudah dan Belum Bersertipikat Pada Tahun 2013 .....	8
4.1 Kronologi Sejarah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia	45
4.2 Klasifikasi Pegawai Berdasarkan Pendidikan .....	62
4.3 Jumlah Pegawai Berdasarkan Tingkat Golongan Atau Pangkat.....	63
4.4 Klasifikasi Pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Jember Berdasarkan Jenis Kelamin .....	64
4.5 Jenis Pelatihan Yang Diikuti Pegawai .....	64
4.6 Sarana Dan Prasarana Kantor Pertanahan Jember. ....	66
4.7 Komunikasi dalam pelaksanaan pensertifikatan tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) oleh Kantor Pertanahan Jember	81
4.8 Realisasi Anggaran Sertifikasi Prona Tahun 2014.....	86
4.9 Sumber Daya dalam Pelaksanaan Sertifikasi tanah melalui Prona di Kantor Pertanahan Jember.....	87



**DAFTAR GAMBAR**

Gambar	Halaman
2.1	Tiga Elemen Sistem Kebijakan menurut W.Dunn ..... 11
2.2	Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Edwards III ..... 15
2.3	Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Merilee S.Grind ..... 17
2.4	Formulasi Kebijakan Derivat ..... 19
2.5	Kerangka Berfikir ..... 33
3.1	Model Interaktif Miles dan Huberman..... 44
4.1	Lambang Badan Pertanahan Nasional ..... 47
4.2	Struktur Organisasi Kantor Pertanahan Jember ..... 52
4.3	Proses Pra Pemilihan Lokasi ..... 74
4.4	Alur Kegiatan Pasca Pemilihan Lokasi di Desa Kemuninglor ..... 75
4.5	Peran Pelaksana Proyek Operasi Nasional Agraria ..... 77
4.6	Penyuluhan Prona oleh Kantor Pertanahan Jember ..... 80
4.7	Pelaksanaan Prona di Kabupaten Jember..... 90



**DAFTAR LAMPIRAN**

Lampiran	Halaman
1 Pedoman Wawancara .....	101
2 Dokumentasi Kegiatan Penelitian .....	104
3 Surat Ijin Penelitian dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik .....	106
4 Surat Ijin Penelitian dari Lembaga Penelitian Universitas Jember ..	107
5 Surat Ijin Penelitian dari Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Jember .....	108
6 Surat Keterangan Telah Menyelesaikan Penelitian dari Kantor Pertanahan Jember .....	109
7 Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Jember Nomor: 46/Kep.35.09/I/2014 .....	110
8 Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Jember Nomor: 139/ Kep.35.09/III/2014 .....	142
9 Laporan Realisasi Fisik dan Anggaran Program/ Kegiatan Prioritas BPN Tahun 2014 .....	147
10 Berita Acara Penyelesaian Pekerjaan Prona Tahun 2014 .....	148

## BAB 1. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan pelaksanaan pensertifikatan hak melalui Proyek Operasi Nasional Agraria di Kabupaten Jember pada tahun 2014. Penelitian ini fokus pada kantor pertanahan sebagai instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota, khususnya Kantor Pertanahan Kabupaten Jember. Dari pelaksanaan pensertifikatan tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria dapat diketahui faktor-faktor yang mendukung serta menghambat dalam proses pelaksanaan pensertifikatan ini dan hasil kerja dari Kantor Pertanahan Kabupaten Jember tahun 2014.

Proyek Operasi Nasional Agraria yang selanjutnya disebut Prona adalah salah satu legalisasi asset dan pada hakekatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi adjudikasi, pendaftaran tanah hingga penerbitan sertipikat tanah. Administrasi publik diasumsikan yaitu pemerintah berperan dalam mengemban misi pemberian layanan terhadap publik (Caiden dalam Keban, 2008:4). Menurut Fox dan Dimock (dalam Keban, 2008:5), administrasi publik merupakan produk barang-barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan masyarakat konsumen. Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan serangkaian proses yang menghasilkan produk dan dilakukan oleh pemerintah semata-mata untuk menjalankan misi sebagai pemberi layanan terhadap masyarakat. Pengelompokan jenis pelayanan menurut Kepmen PAN nomor 58 tahun 2002 didasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk layanan yang dihasilkan, yaitu 1) pelayanan administratif, 2) pelayanan barang, 3) pelayanan jasa.

Jenis pelayanan administratif adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa pencatatan, penelitian, pengambilan keputusan, dokumentasi dan kegiatan tata usaha lainnya yang secara keseluruhan menghasilkan produk akhir berupa dokumen, misalnya sertifikat, ijin-ijin, rekomendasi, keterangan dan lain-lain.

Misalnya jenis pelayanan sertifikat tanah, pelayanan, IMB, Pelayanan administrasi kependudukan (KTP, akta kelahiran, akta kematian )

Salah satu deretan dari pelayanan publik tersebut adalah pelayanan pertanahan dan pemukiman. Tanah merupakan unsur yang vital dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta mempunyai arti penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai tempat atau ruang untuk kehidupan dengan segala kegiatannya, sebagai sumber kehidupan. Tanah bukan hanya menjadi sumber kebutuhan ekonomi masyarakat tetapi juga menjadi tumpuan bagi tumbuh dan berkembangnya nilai-nilai sosial dan budaya bahkan juga dianalogikan bahwa tanah merupakan asal dan tujuan akhir hidup manusia itu sendiri.

Berdasarkan kenyataan sulitnya akses terhadap tanah serta kerusakan sumber kehidupan karena penggunaan tanah yang melampaui batas ditambah dengan konflik penggunaan tanah yang semakin intens. Data Badan Pertanahan Nasional RI menunjukkan sampai bulan September 2013, jumlah kasus pertanahan mencapai 4.223 kasus yang terdiri dari sisa kasus tahun 2012 sebanyak 1.888 kasus dan kasus baru sebanyak 2.335 kasus. Maka prinsip memberikan perlindungan kepada pihak ekonomi lemah menjadi penting dengan orientasi memerangi kemiskinan yang merupakan permasalahan global sebab masyarakat ekonomi lemah merupakan masyarakat yang rentan terhadap kasus pertanahan. Sebagai konsekuensi pengakuan negara terhadap hak atas tanah seseorang atau suatu masyarakat hukum adat, maka negara wajib memberi jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah tersebut sehingga lebih mudah bagi seseorang untuk mempertahankan haknya terhadap gangguan pihak lain.

Pendaftaran tanah secara sistematis (massal) diawali dengan berita tentang kewajiban melakukan pendaftaran tanah bagi pemilik tanah pertanian di Bekasi tahun 1996, inisiatifnya berasal dari pemerintah. Tujuannya, disamping untuk memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, juga dapat mengungkap penguasaan tanah secara guntai tersebut (Sumardjono: "Mengatasi Permasalahan Tanah Absentee", Kompas, 13 Februari 1995). Sebagaimana dimaksud pada pasal 19 UUPA bahwa

untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak atas tanah, UUPA mengharuskan pemerintah untuk mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Dalam lingkup yang lebih luas dapat dikatakan pendaftaran itu selain memberi informasi mengenai suatu bidang tanah, baik penggunaannya, pemanfaatannya, maupun informasi mengenai bangunannya sendiri, harga bangunan dan tanahnya, serta pajak yang ditetapkan.

Kewajiban untuk melakukan pendaftaran itu pada prinsipnya dibebankan kepada pemerintah dan pelaksanaannya dilakukan secara bertahap. Menurut Sumardjono (dalam Sumardjono, 2011), "Di Indonesia, dari sekitar 55 juta bidang tanah yang ada, baru sekitar 30 persen yang bersertifikat." Kegiatan pendaftaran tanah akan menghasilkan tanda bukti hak atas tanah yang disebut sertipikat, merupakan realisasi salah satu tujuan UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) No. 5/1960. Sertipikat sebagai surat tanda bukti hak, diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Memperoleh sertifikat adalah hak pemegang hak atas tanah, yang dijamin undang-undang.

Kenyataan yang terjadi dalam praktiknya banyak masyarakat yang mengalami kesulitan untuk mendaftarkan tanahnya. Prosesnya dinilai lama dan biayanya mahal. Pelayanan kantor pertanahan dilihat dari aspek administrasi juga belum mampu dalam memberikan kinerja yang diharapkan, yaitu pelayanan yang aman, sederhana, terjangkau dan transparan. Pada dasarnya tujuan pelayanan pendaftaran adalah untuk meningkatkan akses masyarakat dalam mencapai kesejahteraan. Kesejahteraan rakyat yang ingin diciptakan dengan adanya pendaftaran tanah adalah terciptanya rasa aman bagi masyarakat terhadap ancaman atau konflik tanah dengan dimilikinya sertifikat sebagai bukti yang kuat dimata hukum, sertifikat hak atas tanah memberikan kepercayaan bagi pihak bank/kreditor untuk memberikan pinjaman uang bagi pemiliknya dengan menjaminkan sertifikat tersebut dan bagi pemerintah adanya sertifikat tanah juga dapat menguntungkan walau tidak langsung. Adanya sertifikat tanah membuktikan bahwa pemilik telah terdaftar di kantor

pertanahan sehingga data pertanahan bila sewaktu-waktu dibutuhkan dapat dicari dengan mudah. Data pertanahan ini penting untuk membantu pemerintah dalam perencanaan kegiatan pembangunan.

Untuk mencapai tujuan tersebut sasaran pemerintah dalam mengelola pertanahan adalah melalui catur tertib pertanahan, yaitu tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. Tertib administrasi pertanahan merupakan salah satu sasaran yang cukup penting. Badan Pertanahan Nasional merupakan pelaku utama untuk tercapainya tertib administrasi pertanahan. Penyelenggaraan tanah secara sistematis merupakan salah satu cara yang sangat efektif dalam mewujudkan administrasi pertanahan. Badan pertanahan nasional sebagai organisasi publik mempunyai tugas pelayanan kepada masyarakat, maka sudah sepatutnya dapat menciptakan pelayanan yang lebih transparan, sederhana, murah dan akuntabilitasnya dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Salah satu yang perlu diterapkan dalam pelayanan administrasi pertanahan yaitu ditetapkannya prosedur standar operasional (SOP) sehingga dapat menjadi acuan tindakan pelayanan administrasi pertanahan yang dapat dijadikan kekuatan hukum bagi masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang sesuai.

Belum optimalnya pelaksanaan pendaftaran tanah karena adanya beberapa permasalahan berikut (Sutedi, 2009:168-169).

- a. Kurang lengkapnya Standar Operasional Prosedur (SOP) dan standar produk (SP)
- b. Sering munculnya berbagai kasus sertifikat ganda yang diakibatkan oleh belum dipetakkannya bidang-bidang tanah terdaftar dalam peta pendaftaran. Selain itu, banyak kantor pertanahan yang tidak menggunakan peta pendaftaran dengan sebenarnya.
- c. Peraturan pemerintah No.24 Tahun 1997 mengamanatkan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah harus sederhana, aman, dan terjangkau. Namun hal tersebut belum tercermin dalam proses pendaftaran tanah.



- d. Kecilnya jumlah bidang tanah yang terdaftar, hanya sekitar 30 persen dari seluruh bidang tanah.

Dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah, maka perlu dilaksanakannya pendaftaran kepemilikan tanah (sertifikat tanah) yang pelaksanaannya dilakukan secara bertahap daerah demi daerah kabupaten/kota. Di Indonesia dari sekitar 85 juta bidang tanah hak milik, baru sekitar 30 persen bersertifikat, maka dalam rangka reformasi administrasi pertanahan BPN menggagas percepatan program sertifikasi tanah se-Indonesia. Percepatan itu dilakukan dalam tiga model, yaitu dana dari APBN dan APBD, swadaya masyarakat dan program khusus. Program legalisasi asset merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi adjudikasi, pendaftaran hak atas tanah serta penerbitan sertifikat. Sumber pembiayaan dibedakan menjadi legalisasi asset dengan rupiah murni dan legalisasi asset dengan penerimaan negara bukan pajak (PNBP). Melalui legalisasi asset dengan biaya rupiah murni, tanah yang disertifikatkan dengan inisiatif pemerintah serta biaya pengelolaan seluruh proses administasi pertanahan sepenuhnya dibebankan kepada Negara baik dari APBN/APBD. Sementara untuk legalisasi asset dengan PNBP diselenggarakan dengan inisiatif pemilik hak atas tanah dan sumber biaya pengelolaannya dibebankan pada pemilik/pemohon. Sebagai wujud pelaksanaan tugas pemerintah di bidang pertanahan dan untuk mendorong tumbuhnya sumber-sumber ekonomi masyarakat, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia mengembangkan program prioritas Legalisasi asset dengan rupiah murni yaitu diantaranya melalui sertifikat tanah Prona. Pada tahun 2005 pemerintah telah membebaskan pengurusan sertipikat tanah 410.361 bidang tanah, tahun 2006 mencakup 591.000 bidang tanah, tahun 2007 melayani 1.113.130 bidang tanah melalui Prona (Marbun, ed. 2009:52).

Menurut Parlindungan, Prona adalah suatu kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah di bidang pertanahan pada umumnya dan di bidang pendaftaran tanah khususnya, yang berupa persertifikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang sifatnya strategis. Sedangkan Sudjito berpendapat

bahwa, Prona merupakan salah satu usaha pemerintah dengan suatu subsidi untuk melakukan pendaftaran tanah secara massal.

Beberapa faktor baik teknis maupun non teknis yang melatarbelakangi lahirnya Prona adalah sebagai berikut (Achmad, 2003:14).

- a. Selama ini instansi agraria bersifat pasif, menunggu kehadiran anggota masyarakat (pemegang hak atas tanah) yang berkeinginan untuk mendaftarkan hak atas tanahnya, sehingga pelaksanaan pendaftaran tanah menjadi lambat.
- b. Siklus agraria selama ini kurang terpadu, masing-masing bidang bekerja sendiri-sendiri sehingga tidak ada koordinasi.
- c. Percobaan mengenai pelaksanaan pensertifikatan massal berhasil walaupun biayanya masih sangat mahal.
- d. Sedangkan faktor non teknis adalah seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk dan peningkatan pembangunan menuntut persediaan tanah yang semakin luas pula, sementara ketersediaan tanah sangat terbatas sehingga kemungkinan terjadi konflik tanah akan meningkat.

Maka Prona menjadi salah satu komitmen pemerintah dalam percepatan pendaftaran tanah (pensertifikatan tanah) sebagai salah satu upaya reformasi administrasi pertanahan yang diselenggarakan melalui BPN. Sertifikasi tanah melalui Prona memiliki beberapa tujuan yaitu di samping memberikan pelayanan pendaftaran pertama kali dengan proses sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan pensertifikatan tanah di seluruh Indonesia adalah untuk membantu menciptakan pasar tanah yang adil dan efisien sehingga dapat mengurangi konflik sosial yang disebabkan oleh tanah, dan mengadakan penertiban pemilikan hak milik tanah serta memberikan rasa aman dan tentram kepada setiap pemilik tanah. Kabupaten Jember tahun 2013 dan 2014 menurut Khusnun selaku Kasi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN Jember untuk tahun 2013 masyarakat yang mengajukan Prona sebanyak 3.500 warga, sedangkan pada tahun 2014 hanya sekitar 2.300 warga (Lensarakyatnew.com).



Implementasi kebijakan Prona ini dilaksanakan untuk mengefektifkan dan mengefisienkan pensertifikatan hak milik tanah dan melakukan reformasi administrasi pertanahan, dimana kedua tujuan tersebut adalah tugas utama dari Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan Jember. Menurut Mazmanian dalam Wahab menyebutkan bahwa:

“implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan lembaga pemerintah yang mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, dan menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya”(Wahab, 1997:51)

Tanggung jawab organisasi publik BPN Kabupaten Jember sebagai pelaksana kebijakan maka perlu membangun kualitas pelayanan karena organisasi publik berhadapan dengan masyarakat yang banyak berharap akan pelayanan yang lebih baik dan memuaskan. Pada kenyataannya pemerintah dalam hal ini BPN Kabupaten Jember belum mampu memberikan pelayanan terbaiknya, khususnya menyangkut pengurusan hak milik seseorang atas sebidang tanah, karena mahalnya biaya pembuatan sertipikat dan tidak adanya kejelasan informasi yang diberikan kepada pemohon pengurusan sertipikat tanah. Selain itu, birokrasi yang panjang dan rumit menjadikan partisipasi masyarakat untuk mensertifikasikan tanahnya sangatlah minim. Hal tersebut berdampak pada persentase jumlah tanah yang bersertipikat di Kabupaten Jember. Pada tabel 1.1 di bawah ini merupakan luas area tanah yang ada di Kabupaten Jember yang belum memiliki sertipikat.

Tabel 1.1 Luas area Kabupaten Jember dan luas tanah yang sudah dan belum bersertipikat pada tahun 2013

	Keterangan	Luas Tanah	Prosentase (%)
1	Sudah bersertipikat	961,7 km <sup>2</sup>	29,2
2	Belum bersertipikat	2.331,64 km <sup>2</sup>	70,8
	Luas Kabupaten Jember	3.293,34 km <sup>2</sup>	100

Sumber: Kantor Perkantoran Kabupaten Jember 2013

Berdasarkan tabel diatas terlihat bahwa luas tanah yang belum bersertipikat masih jauh dibandingkan yang telah bersertipikat. Dengan jumlah luas keseluruhan Kabupaten Jember yaitu 3.293,34 km<sup>2</sup>, hanya sebesar 29,2% yang telah memiliki sertifikat atau seluas 961,7 km<sup>2</sup> sedangkan 70,8% belum memiliki sertifikat dengan luas tanah 2.331,64 km<sup>2</sup>. Maka diperlukannya mewujudkan catur tertib pertanahan melalui administrasi pertanahan (sertifikasi tanah) agar tercipta kesejahteraan rakyat sebagaimana tujuan dari adanya pendaftaran tanah yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Berkenaan dengan dilaksanakannya legalisasi asset/Prona di Kabupaten Jember masih adanya dugaan pungli yang dikenakan terhadap pemohon sertifikasi tanah. Menurut Kusnun, Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah (HTPT) pada Surya Online (19/11/2014) telah menerima pengaduan adanya pungli dalam Prona sertifikasi lahan/tanah. Hal tersebut muncul karena adanya kesenjangan informasi yang diterima oleh masyarakat selaku peserta sertifikasi Prona.

Citra organisasi publik yang belum mampu memberikan pelayanan yang baik ini, berkenaan dengan sertifikasi tanah dalam menciptakan reformasi administrasi pertanahan menjadi menarik untuk diteliti. Dalam menanggapi tujuan dari dilakukannya sertifikasi tanah melalui Prona adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mewujudkan keadilan sosial. Reformasi dalam arti perubahan pola pikir dan tindakan aparat pelaksana, dalam fungsi pelayanan kepada masyarakat, sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan serta keberhasilan kebijakan pertanahan. Berdasarkan hal tersebut maka peneliti tertarik untuk mengetahui pelaksanaan sertifikasi tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria di Kantor Pertanahan Jember.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Pelaksanaan sertifikasi tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria sebagai tugas utama dari Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini untuk menciptakan tertib administrasi pertanahan, serta memberikan hak bagi pengguna tanah untuk memperoleh sertifikat maka sudah semestinya dapat menciptakan

pelayanan yang lebih transparan, sederhana, murah dan akuntabilitasnya dapat dipertanggung jawabkan.

Berdasarkan pernyataan di atas maka masalah yang ingin diteliti dalam penelitian ini adalah bagaimana pelaksanaan sertifikasi tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria di Kantor Pertanahan Jember ?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Dalam kehidupan sosial maupun organisasi, manusia memiliki tujuan. Demikian pula dengan suatu penelitian, sebelumnya penulis mengemukakan pendapat Sutrisnohadi (1991:3) yang mengatakan suatu *research*, khususnya dalam ilmu pengetahuan empirik, pada umumnya bertujuan untuk menemukan, mengembangkan atau menguji kebenaran suatu pengetahuan.

Mengacu pada rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan pelaksanaan sertifikasi tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria di Kantor Pertanahan Jember.

### 1.4 Manfaat Penelitian

Dengan dilakukannya penelitian ini tentunya diharapkan dapat memberikan manfaat baik untuk peneliti sendiri maupun pihak lain yang memerlukan. Adapun manfaat dari penelitian ini yaitu sebagai berikut.

a. Bagi dunia Akademik

Hasil dari penelitian ini yaitu bagi civitas akademika nantinya akan dijadikan acuan dalam memperkaya khasanah pengetahuan yang berkaitan dengan disiplin ilmu administrasi negara.

b. Bagi Lembaga

Hasil daripada penelitian ini nantinya diharapkan akan mampu memberikan sumbangan informasi bagi pemerintah atau lembaga-lembaga dalam pelaksanaan kebijakan.

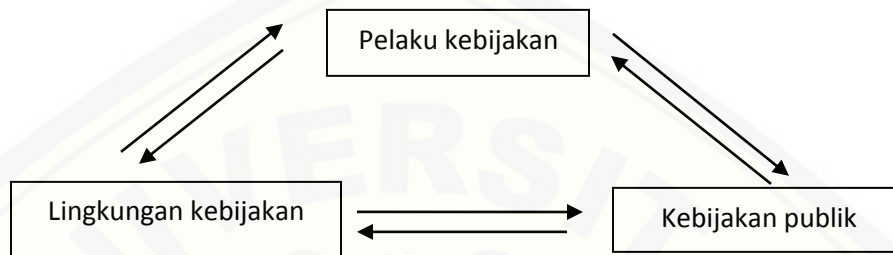
## BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Kebijakan Publik

Seiring dengan tuntutan masyarakat yang terus mengalami perkembangan di era reformasi menuntut para aparatur pemerintah untuk meningkatkan kompetensi diri dalam menghadapi dan mengatasi tantangan yang ada. Maka seorang pemimpin harus mampu merumuskan apa yang menjadi kebijakan, strategi dan struktur pelaksanaan kegiatan untuk mencapai tujuan dan sasaran organisasi. Untuk itu pemerintah memerlukan suatu instrumen untuk dapat mengatasi tuntutan masyarakat yang semakin kompleks, yaitu melalui adanya kebijakan publik. Sebab kebijakan publik dapat digunakan oleh pemerintah dalam mengintervensi atau melakukan tindakan tertentu guna mencapai suatu hasil yang diharapkan.

Menurut A.Pal (dalam Widodo, 1997) kebijakan adalah “*as a course of action or inaction chosen by public authorities to address a given problem or interrelated set of problems.*” Sementara Dye (1992:2) mengartikan kebijakan publik sebagai “*whatever governments choose to do or not to do.*” Kebijakan adalah apa pun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah. Menurut Thomas R.Dye (dalam Widodo, 1997:16) proses kebijakan publik meliputi beberapa hal yaitu, 1) identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*), 2) penyusunan agenda (*agenda setting*), 3) perumusan kebijakan (*policy formulation*), 4) pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*), 5) implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan 6) evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Dalam proses kebijakan publik perlu pula memperhatikan siapa yang berwenang untuk memutuskan, menetapkan, melaksanakan, dan memantau serta melakukan pengevaluasian terhadap kinerja publik.

Pada hakikatnya kebijakan publik berada dalam suatu sistem yang menyangkut hubungan timbal balik antara ketiga elemen yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Berikut ini merupakan hubungan ketiga elemen tersebut.



Sumber : W.Dunn (2003:110)

Gambar 2.1 Tiga Elemen Sistem Kebijakan menurut W.Dunn

Gambar di atas menjelaskan bahwa kebijakan merupakan serangkaian pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh pejabat pemerintah dan diformulasikan ke dalam masalah yang timbul, adanya keterlibatan pelaku kebijakan meliputi individu atau kelompok, kemudian individu atau kelompok akan mempengaruhi maupun dipengaruhi oleh lingkungan kebijakan. Dalam aplikasinya pelaksanaan secara strategi akan dituangkan dalam program-program. Sistem kebijakan yang dituangkan dalam bentuk program menunjukkan adanya keterpengaruhannya antara pelaku kebijakan dalam hal organisasi pelaksana, kebijakan atau program serta lingkungan kebijakan maupun penerima program. Secara ideal, lahirnya suatu kebijakan publik merupakan upaya untuk menanggulangi masalah yang terjadi di masyarakat (publik) di suatu wilayah. Karena adanya suatu kebijakan publik adalah untuk menanggulangi masalah-masalah yang terjadi di masyarakat maka semestinya kebijakan tersebut berorientasi kepada kepentingan publik.

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat dikatakan bahwa kebijakan sertifikasi tanah melalui Prona termasuk kebijakan publik yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam bidang pertanahan khususnya legalisasi aset. Dalam pelaksanaan kebijakan sertifikasi tanah melalui Prona di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember mengalami beberapa kendala dalam



pelaksanaannya dalam mencapai tujuan. Sebagaimana yang disampaikan oleh Kismartini (2005), bahwa terdapat beberapa hal yang terkandung dalam kebijakan yaitu sebagai berikut.

- a. Tujuan tertentu yang ingin dicapai. Tujuan tertentu adalah tujuan yang berpihak kepada kepentingan masyarakat (*public interest*).
- b. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan. Serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan adalah strategi yang disusun untuk mencapai tujuan dengan lebih mudah yang dijabarkan dalam bentuk program dan proyek.
- c. Usulan tindakan dapat berasal dari perseorangan atau kelompok dari dalam ataupun luar pemerintahan.
- d. Penyediaan input untuk melaksanakan strategi. Input berupa sumber daya baik manusia atau bukan manusia (metode, finansial, material).
- e. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

## 2.2 Implementasi Kebijakan

Setelah sebuah kebijakan diformulasikan, langkah selanjutnya tentu saja mengimplementasikan kebijakan tersebut. Nugroho (2007) menyebutkan mengenai implementasi kebijakan bahwa.

“rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% sisanya, 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul di lapangan. Selain itu ancaman utama adalah konsistensi implementasi.”

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik yang bersifat *crusial*. Dalam hal ini *crusial* diartikan bahwa sebaik apa pun pemerintah dalam suatu kebijakan, tidak akan dapat terwujud apabila dalam persiapan serta perencanaan dalam implementasinya tidak berjalan dengan baik pula. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang

dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja sama untuk menjalankan kebijakan atau program. Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu atau kelompok yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya.

Implementasi menurut Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2012:148), apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup banyak kegiatan meliputi.

- a. Badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan dengan lancar. Adapun yang dimaksudkan sumber-sumber disini adalah sumber daya manusia, material (peralatan) dan dana.
- b. Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi serta rencana-rencana dan desain program.
- c. Badan-badan pelaksana harus mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

Pada akhirnya diharapkan badan-badan pelaksana mampu memberikan keuntungan kepada pelanggan atau kelompok-kelompok target.

Mazmanian dan Sabatier (dalam Widodo, 1997:87) menjelaskan makna implementasi bahwa.

*“ To understand what actually happens after a program is enacted or formulated is the subject of policy implementation. Those events and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directive, which included both the effort to administer and the substantive impacts on people and events. ( Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tadi mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat dan kejadian-kejadian.”*



Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berkaitan satu dengan variabel yang lain. Berikut ini merupakan variabel-variabel yang ada dalam implementasi, maka ada beberapa teori implementasi yang akan digunakan untuk lebih memahami tentang keberhasilan implementasi, khususnya dalam melihat keberhasilan dari proses implementasi sertifikasi tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Jember

### 2.2.1 Teori Implementasi Kebijakan Publik

#### a. Teori George C. Edwards III (1980)

Dalam pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut saling berkaitan satu dengan yang lain.

##### 1) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar pelaksana kebijakan (implementor) mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang telah menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransisikan kepada kelompok sasaran (*target groups*) sehingga diharapkan akan meminimalisir kegagalan implementasi.

##### 2) Sumber daya

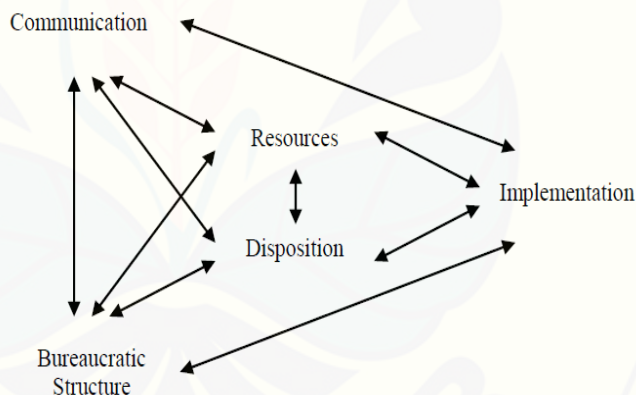
Setelah variabel pertama terlaksana secara jelas dan konsisten berkaitan dengan isi kebijakan, akan tetapi dalam pelaksanaan implementasi terjadi kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan tugas tersebut maka akan berdampak pada ketidak efektifan implementasi. Adapun sumberdaya yang dimaksudkan disini yaitu sumberdaya manusia berkaitan dengan kompetensi implementor dan sumber daya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting dalam implementasi kebijakan agar berjalan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah menjadi keputusan isi kebijakan.

##### 3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga akan menjadi tidak efektif.

#### 4) Struktur organisasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi (*standard operating procedures* atau SOP). Adanya SOP diharapkan dijadikan pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak atau melaksanakan tugasnya. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan akan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, dan pada akhirnya akan menimbulkan aktivitas organisasi yang tidak fleksibel.



Sumber : Edwards III dalam Widodo (1997)

Gambar 2.2. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Edwards III

#### b. Teori Merilee S. Grindle (1980)

Menurut Grindle (dalam Subarsono, 2005), keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan dan lingkungan (konteks) implementasi, kedua variabel tersebut harus didukung oleh aksi dan proyek individu

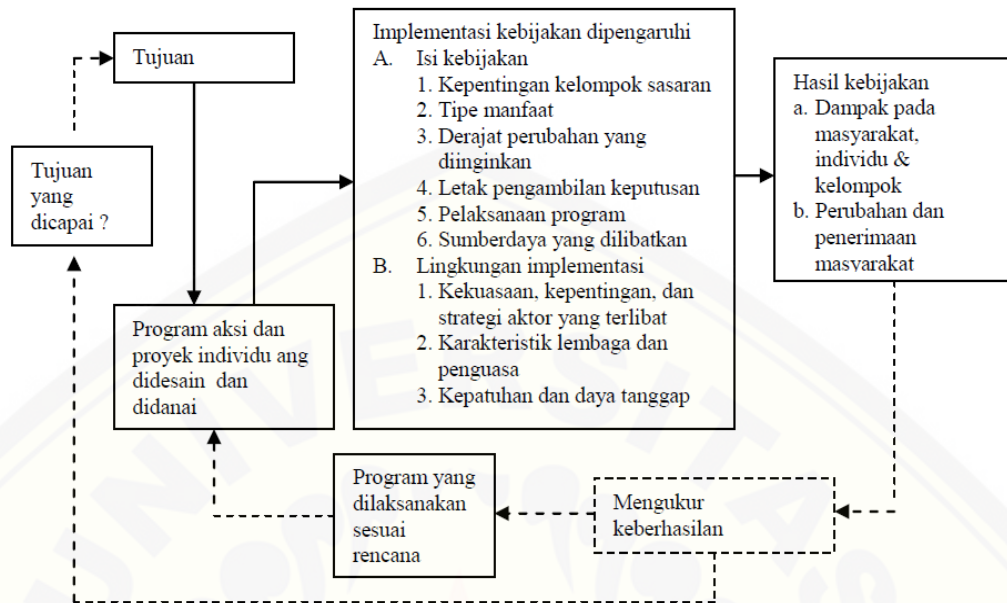
yang didesain dan dibiayai berdasarkan tujuan kebijakan, sehingga dalam pelaksanaan kegiatan akan memberikan hasil berupa dampak terhadap masyarakat serta perubahan dan penerimaan oleh masyarakat terhadap kebijakan yang terlaksana.

Adapun variabel isi kebijakan menurut Grindle mencakup beberapa indikator yaitu:

- a. Kepentingan kelompok sasaran termuat dalam kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran.
- c. Derajat perubahan yang diharapkan dari sebuah kebijakan.
- d. Letak pengambilan keputusan.
- e. Pelaksanaan program telah disebutkan dengan rinci.
- f. Dukungan oleh sumber daya yang dilibatkan.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup 3 indikator yaitu:

- 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan.
- 2) Karakteristik lembaga dan rejim yang berkuasa.
- 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.



Sumber: Grindle dalam Subarsono (2005: 93)

Gambar 2.3 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Menurut Merilee S.Grind

c. Teori Mazmanian dan Sabatier (1987)

Menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Subarsono, 2005) ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi:

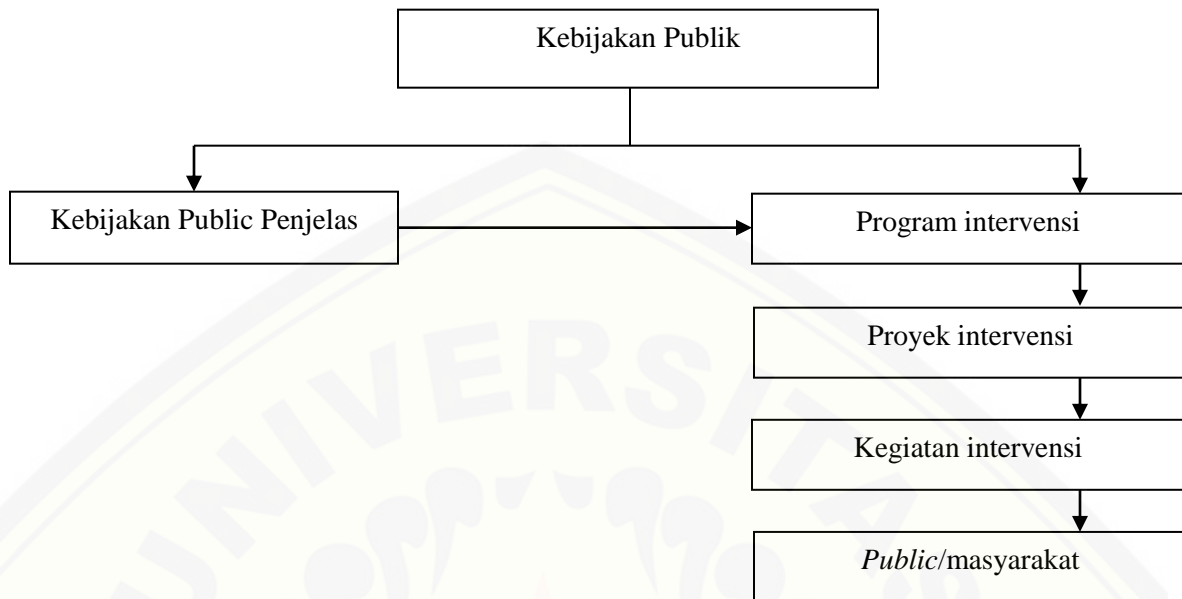
- a. mudah tidaknya masalah dikendalikan
- b. kemampuan kebijakan untuk menstrukturisasi proses implementasi
- c. variabel di luar kebijakan / variabel lingkungan
- d. tingkat komitmen dalam keterampilan dari aparat dan implementor

Faktor	Edwards III	Grindle	Mazmanian dan Sabatier
Komunikasi	Komunikasi		<ul style="list-style-type: none"> <li>• kejelasan dan konsistensi tujuan</li> <li>• aturan keputusan dari implementor</li> </ul>

Sumber daya	Sumber daya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pelaksana program yang disediakan</li> <li>• sumber yang disediakan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketepatan alokasi sumber daya</li> <li>• Rekrutmen agen pelaksana</li> </ul>
Disposisi	Disposisi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Karakter lembaga dan penguasa</li> <li>• Kepatuhan dan daya tanggap</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dukungan publik dan sumber-sumber yang dimiliki konsisten</li> <li>• Dukungan penguasa dan komitmen dan <i>leadership skill implementor</i></li> </ul>
Struktur Organisasi	Struktur Organisasi	Letak pengambil keputusan	Keterpaduan hirarkis
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kepentingan kelompok sasaran</li> <li>• Tipe manfaat</li> <li>• Derajat perubahan</li> <li>• Kekuasaan kepentingan dan strategi actor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesulitan teknis</li> <li>• Keragaman perilaku</li> <li>• Persentase target group</li> <li>• Derajat perubahan</li> <li>• Akses formal pihak luar</li> <li>• Kondisi sosio-ekonomi dan teknologi</li> </ul>

Setelah membahas teori-teori tentang implementasi dari beberapa pakar, terdapat empat faktor secara umum dalam mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur organisasi. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.





Sumber: Riant Nugroho, 2006

Gambar 2.4 Formulasi Kebijakan Derivat

Kebijakan dalam bentuk undang-undang atau perda adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau diistilahkan peraturan pelaksanaan. Rangkaian implementasi kebijakan, dari gambar di atas, dapat dilihat dengan jelas, yaitu dimulai dari program, ke proyek, dan ke kegiatan. . Oleh karena itu berbagai macam program mungkin sengaja dikembangkan guna mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan yang kurang lebih sama. Program-program aksi juga boleh jadi diperinci lebih lanjut dalam bentuk proyek-proyek yang akan dilaksanakan. Pemerincian program-program ke dalam bentuk proyek-proyek ini dapat dimaklumi pula mengingat proyek-proyek merupakan instrument yang lazim digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan.

### 2.3 Prinsip Dasar Administrasi Pertanahan

Administrasi pertanahan merupakan salah satu bagian dari administrasi negara (*public administration*). Menurut Siagian, "Administrasi negara adalah sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur Pemerintah dan suatu Negara dalam mencapai tujuan Negara. Dalam fungsinya, administrasi negara

mempunyai tugas utama, yakni: 1) menentukan tujuan menyeluruh yang hendak dicapai (*organization goal*), 2) menentukan kebijaksanaan umum yang menyangkut seluruh organisasi (*general and over all policies*). Sedangkan yang dimaksud dengan pertanahan disini adalah suatu kebijaksanaan yang digariskan oleh pemerintah dalam mengatur hubungan hukum antara tanah dengan orang sebagaimana yang diatur oleh Undang-undang Dasar 1945 dan dijabarkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 yang lebih dikenal dengan istilah UUPA. Sehingga administrasi pertanahan adalah suatu usaha dan kegiatan suatu organisasi dan manajemen yang berkaitan dengan penyelenggaraan kebijaksanaan pemerintah dibidang pertanahan dengan mengerahkan sumberdaya untuk mencapai tujuan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku (Murad, 2013;3).

a. Penyelenggaraan administrasi pertanahan

Dasar penyelenggaraan administrasi pertanahan menurut UUPA adalah berdasarkan ketentuan pasal 2 khususnya ayat 2 yaitu mengenai wewenang hak menguasai dari Negara meliputi,

- “1). mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- 2). menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- 3). menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Tugas pemerintahan di bidang keagrariaan atau pertanahan antara lain sebagai berikut.

1. Tugas penyelenggaraan pengelolaan agrarian atau pertanahan dan mengatur (dengan menyiapkan proses legislasi dalam rangka regulasi dan penataan kebijakan publik)

2. Tugas menetapkan secara individual, mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang berisi kebijakan publik serta pengaturan (legislasi dan regulasi) ketentuan hubungan-hubungan hukum antara masyarakat dengan tanah
3. Tugas menetapkan dan mengatur mengenai tata cara atau prosedur ketatalaksanaan administrasi pertanahan untuk menciptakan kepastian hukum atas tanah
4. Tugas dan kewenangan untuk memungut uang pemasukan kepada Negara yang merupakan kewajiban bagi warga masyarakat penerima hak atas tanah sebagai tanda telah terciptanya hubungan-hubungan hukum

Wewenang pemerintah di bidang pertanahan melaksanakannya dalam bentuk langkah-langkah kegiatan administrasi negara sebagai berikut.

1. Merumuskan kebijakan publik berupa regulasi dan pengaturan dalam norma jabatan yang sifat dan tujuannya adalah mencegah timbulnya masalah dan menetapkan keadaan hukum suatu peristiwa atau menimbulkan status hukum atas peristiwa/perbuatan. Misalnya petunjuk-petunjuk penanganan dan penyelesaian masalah, penetapan hak atas tanah yang memerlukan kebijakan khusus.
2. Memberikan pelayanan kepada publik dengan sebaik-baiknya berdasarkan norma dan standar pelayanan yang prima. Meningkatkan pelayanan dengan melakukan perbaikan-perbaikan prosedur standar operasional (SOP) berdasarkan norma hukum dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Misalnya mengubah langkah-langkah inovatif terhadap pola-pola pelayanan pertanahan yang sudah baku yang semula pasif menjadi aktif (program: Prona, larasita dan lain-lain)

Jadi administrasi pertanahan yang dikehendaki dan diterapkan adalah upaya pemerintah di bidang pertanahan dalam menentukan dan mencapai sasaran dengan

memanfaatkan sumber daya baik manusia maupun material melalui koordinasi dengan menjalankan fungsi sebagai berikut.

- a. *Planning* atau perencanaan
- b. *Excecuting* atau pelaksanaan rencana dalam mencapai tujuan melalui pengambilan keputusan, pengendalian sumber daya atau pelaksanaan fungsi manajemen dan perintah-perintah.
- c. *Organizing* atau membentuk organisasi dan menata kelompok manusia dan hubungan satu sama lain.
- d. *Persuasing* yaitu mendorong kelompok manusia tersebut untuk bekerjasama, berkomunikasi, memberi perintah, pelaporan, menanamkan pengertian, penghargaan, gaji dan insentif.
- e. *Evaluating* yaitu memberikan penilaian melalui fungsi pengawasan berupa teguran agar tercipta suatu apresiasi baik yang bersifat persuatif maupun motivasi.

### 2.3.1 Pendaftaran Tanah

Menurut PP No. 10 Tahun 1961, pasal 1 menentukan pendaftaran tanah diselenggarakan oleh jawatan pendaftaran tanah menurut ketentuan-ketentuan dalam peraturan pemerintah ini dan dimulai pada tanggal yang ditetapkan oleh menteri agraria untuk masing-masing daerah. Sedangkan pengertian Pendaftaran tanah menurut PP No.24 Tahun 1997 adalah serangkaian 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 surat bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada.

Dari definisi-definisi tersebut maka pendaftaran tanah dapat dirinci sebagai berikut.

a. Pendaftaran dilakukan secara terus-menerus

Pendaftaran tanah dilakukan secara terus menerus termasuk setiap terjadinya perubahan atas tanah maupun subjeknya harus diikuti dengan pendaftaran tanah

b. Adanya kegiatan pengumpulan data

Data yang dikumpulkan pada dasarnya meliputi.

(1) Data fisik yaitu mengenai data letak tanah, batas-batas dan luas serta bangunan dan tanaman yang ada di atasnya

(2) Data yuridis yaitu mengenai nama hak atas tanah, siapa pemegang haknya, peralihan dan pembebanannya.

c. Adanya tujuan tertentu

Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum (*legal cadaster*) dan kepastian hak serta tidak semata-mata bertujuan sebagai dasar pemungutan pajak (*fiscal cadaster*)

d. Kegiatan penerbitan sertifikat/alat bukti hak/surat tanda bukti hak

Sertifikat tanah terdiri atas salinan buku tanah yang memuat data yuridis dan surat ukur yang memuat data fisik hak, yang dijilid menjadi satu dalam satu sampul dokumen. Sertifikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah atau pihak lain yang dikuasakan olehnya.

Indikator untuk melihat tingkat keberhasilan pemerintah dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan yaitu (Sutedi, 2009, hal:165).

a. Diketahuinya siapa yang memiliki/menguasai sesuatu bidang tanah, jenis penggunaan tanahnya.

b. Bagaimana hubungan hukum antara bidang tanah dengan yang menguasai bidang tanah.

c. Berapa luas suatu bidang tanah yang dimiliki oleh orang atau badan hukum.

d. Dimana letak tanah tersebut yang dapat dipetakan berdasarkan suatu sistem proyeksi peta yang dipilih, sehingga dapat dihindari tumpang-tindih sertifikat.



- e. Informasi yang disebut pada huruf a,b,c,dan d dikelola dalam sistem informasi pertanahan yang memadai.
- f. Penyimpanan dokumen yang tertib,teratur, dan terjamin keamanannya.
- g. Terdapat prosedur tetap yang sederhana, cepat namun akurasinya terjamin

### 2.3.2 Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Dalam ketentuan PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, tidak ditentukan secara jelas mengenai asas-asas yang berlaku dalam pendaftaran tanah. Sedangkan menurut PP No. 24 Tahun 1997 ditentukan asas pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi.

- a. Asas sederhana yaitu dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
- b. Asas aman yaitu untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberi jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau yaitu keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah.
- d. Asas mutakhir yaitu kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan data.
- e. Asas terbuka yaitu bahwa masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

### 2.3.3 Tujuan Pendaftaran Tanah

Manfaat diadakannya pendaftaran tanah bertujuan sebagai berikut.

- a. Individu atau badan hukum yang memiliki tanah dengan mudah dapat membuktikan kepemilikan hak atas tanah melalui surat tanda bukti yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah tersebut.

- b. Memberikan kemudahan akses informasi kepada siapa pun yang memerlukan informasi mengenai tanah yang terletak di wilayah pendaftaran. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.

Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah maka pihak-pihak yang bersangkutan dengan mudah pula akan mengetahui status dan kedudukan hukum daripada tanah-tanah yang dihadapi, letak, luas, batas-batas, siapa pemilik dan beban-beban apa yang ada di atasnya.

Pendaftaran hak atas tanah akan menghasilkan beberapa manfaat yaitu.

- a. Kepastian hak atas tanah

Dari segi yuridis mengenai status haknya, siapa yang memiliki hak atas tanah dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain. Hal ini diperlukan mengingat status tanah itu bermacam-macam dan akan memberikan wewenang serta kewajiban-kewajiban yang berbeda kepada setiap pihak.

- b. Kepastian subjek haknya

Kepastian mengenai siapa yang mempunyai hak atas tanah diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.

- c. Kepastian objek hanya

Adanya kepastian secara teknis mengenai letak, luas dan batas-batas tanah. Hal tersebut diperlukan untuk menghindari sengketa di kemudian hari dengan pihak yang menyerahkam maupun dengan pihak-pihak yang mempunyai tanah yang berbatasan.

- d. Kepastian hukumnya

Bagi pemegang hak atas tanah pendaftaran tanah bermanfaat memeberikan rasa aman, memudahkan melakukan peralihan hak atas tanah, dapat dijadikan jaminan utang dan membantu pemerintah dalam penetapan IPEDA.

Berikut adalah manfaat yang diperoleh bagi pemerintah atas dilaksanakannya pendaftaran tanah.

- a. Memperlancar kegiatan pemerintah dengan adanya tertib administrasi pertanahan.
- b. Mengurangi keresahan yang berhubungan dengan tanah.

Pendaftaran tanah tidak semata-mata akan terwujud jaminan kepastian keamanan akan kepemilikannya dalam menuju kepastian hukum. Bahkan seorang pemilik akan mendapatkan kesempurnaan dari haknya, karena hal-hal sebagai berikut.

- a. Adanya rasa aman dalam memiliki hak atas tanah (*security*)
- b. Mengerti dengan baik apa dan bagaimana yang diharapkan dari pendaftaran tanah (*simplity*)
- c. Adanya jaminan ketelitian dalam sistem yang dilakukan (*accuracy*)
- d. Mudah dilaksanakan (*expedition*)
- e. Dengan biaya yang bisa dijangkau oleh semua orang yang hendak mendaftarkan tanah (*cheapness*), dan daya jangkau ke depan dapat diwujudkan terutama atas harga tanah kelak (*suitable*).

Dengan terbentuknya sistem administrasi pertanahan yang baik akan memberikan jaminan keamanan penggunaan bagi pemiliknya. Dapat meningkatkan penarikan pajak, meningkatkan penggunaan sebagai jaminan kredit, meningkatkan pengawasan pasar tanah, melindungi tanah negara, mengurangi sengketa tanah. Meningkatkan *urban planning* dan memajukan infrastruktur, mendukung pengelolaan lingkungan hidup yang baik.

## 2.4 Sertifikat Prona

### 2.4.1 Pengertian Sertipikat

Sebagaimana dikutip dalam Pasal 32 PP No.24 Tahun 1997,

“sertipikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”

Sertipikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah. Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak.

#### 2.4.2 Proyek Operasi Nasional Agraria

Proyek Operasi Nasional Agraria atau yang biasa disebut dengan Prona merupakan salah satu kebijakan pemerintah di bidang pertanahan. Menurut AP. Parlindungan (dalam Effendi 1993: 129) bahwa;

“Prona adalah salah satu kegiatan yang diselenggarakan pemerintah di bidang pertanahan umumnya dan di bidang pendaftaran tanah khususnya, yang berupa pensertifikatan tanah secara massal dan penyelesaian sengketa-sengketa tanah yang bersifat strategis.”

Sementara Sudjito (dalam Effendi 1993: 130) menyatakan “ Prona merupakan salah satu usaha pemerintah dengan suatu subsidi untuk melakukan pendaftaran tanah secara massal.” Maka dapat dikatakan bahwa Prona merupakan suatu kebijakan di bidang pertanahan khususnya pendaftaran tanah yang dilakukan secara massal dengan sumber pendanaan berasal dari pemerintah pusat melalui APBN atau dari pemerintah daerah melalui APBD. Serta terciptanya tertib pertanahan karena Prona berfungsi untuk mempercepat pelaksanaan pendaftaran tanah.

##### a. Dasar hukum Prona

1. Undang-undang No.5 Tahun 1960 tentang ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria
2. Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
3. Peraturan Pemerintah No.13 Tahun 2010 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional

4. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional
5. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1997
6. Keputusan kepala BPN No.22 tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Wewenang Pemerintah di Bidang Pertanahan.

#### b. Tujuan Prona

Dijelaskan dalam petunjuk pelaksanaan Prona mengenai tujuan yang hendak dicapai, yaitu.

1. Memberikan rangsangan terhadap masyarakat khususnya pemegang hak atas tanah untuk bersedia membuat sertifikat atas hak yang dimilikinya.
2. Menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat dalam bidang pertanahan.
3. Membantu pemerintah dalam menciptakan suasana kehidupan masyarakat yang aman dan tentram.
4. Menumbuhkan partisipasi masyarakat, khususnya pemilik tanah dalam menciptakan stabilitas politik serta pembanguna di bidang ekonomi.
5. Menumbuhkan rasa kebersamaan dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.
6. Memberikan kepastian hukum pada pemegang hak atas tanah membiasakan masyarakat pemegang hak tanah untuk memiliki alat hak bukti yang otentik atas haknya tersebut.

#### c. Sasaran Peserta Sertifikasi Tanah melalui Prona

Subyek atau peserta Prona adalah masyarakat golongan ekonomi lemah sampai dengan menengah. Menurut Badan Pertanahan Nasional RI, masyarakat golongan ekonomi lemah sampai dengan menengah yang memenuhi persyaratan sebagai subyek/peserta Prona yaitu pekerja dengan penghasilan tidak tetap antara lain petani, nelayan, pedagang, peternak, pengrajin, pelukis, buruh musiman dan lain-lain pekerja dengan penghasilan tetap, yaitu sebagai berikut.



1. Pegawai perusahaan baik swasta maupun BUMN/BUMD dengan penghasilan per bulan sama atau di bawah Upah Minimum Regional (UMR) yang ditetapkan oleh masing-masing kabupaten/kota, yang dibuktikan dengan penetapan Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK) dan surat keterangan penghasilan dari perusahaan;
2. Veteran, Pegawai Negeri Sipil pangkat sampai dengan Penata Muda Tk.I (III/d), prajurit Tentara Nasional Indonesia pangkat sampai dengan Kapten dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia pangkat sampai dengan Komisarisi Polisi, dibuktikan dengan foto copy Surat Keputusan pangkat terakhir;
3. Istri/suami veteran, istri/suami Pegawai Negeri Sipil, istri/suami prajurit Tentara Nasional Indonesia, istri/suami anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam huruf b), dibuktikan dengan foto copy Surat Keputusan pangkat terakhir dan akta nikah;
4. Pensiunan Pegawai Negeri Sipil, pensiunan Tentara Nasional Indonesia dan pensiunan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dibuktikan dengan foto copy Surat Keputusan pensiun;
5. Janda/duda pensiunan Pegawai Negeri Sipil, janda/duda pensiunan Tentara Nasional Indonesia, janda/duda pensiunan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, dibuktikan dengan foto copy Surat Keputusan pensiun janda/duda dan akta nikah.

Kewenangan penetapan peserta kegiatan Prona ditetapkan dengan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan memperhatikan lokasi dan hasil pendataan yuridis. Dengan memperhatikan lokasi dan peninjauan peserta lebih lanjut ditujukan agar peserta proyek operasi nasional agraria sesuai dengan sasaran kegiatan.

#### d. Pelaksanaan Sertifikasi Tanah melalui Prona

Secara garis besar prinsip-prinsip tahapan pada pelaksanaan Prona sama dengan pelaksanaan pendaftaran tanah secara sistematis. Adapun tahapan pelaksanaan Prona adalah sebagai berikut.

1. Penyerahan DIPA
2. Penetapan Lokasi
3. Penyuluhan
4. Pengumpulan data (alat bukti/alas hak)
5. Pengukuran bidang tanah

6. Pemeriksaan tanah
7. Pengumuman
8. Penerbitan SK hak/Pengesahan data fisik dan data yuridis
9. Penerbitan sertifikat
10. Supervise dan Pelaporan

Tahapan-tahapan kegiatan tersebut di atas sebagai prosedur standar operasi pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria.

e. Sumber biaya Prona

Biaya untuk pelaksanaan pengelolaan Prona bersumber dari rupiah murni pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang dialokasikan ke DIPA-BPN RI. Anggaran tersebut dimaksud untuk:

1. Penyuluhan
2. Pengumpulan Data (Alat Bukti/Alas Hak)
3. Pengukuran Bidang Tanah
4. Pemeriksaan Tanah
5. Penerbitan SK Hak/ Pengesahan Data Fisik Dan Data Yuridis
6. Penerbitan Sertifikat
7. Supervisi dan Pelaporan

Sedangkan biaya pembuatan dokumentasi dan biaya materai, pembuatan dan pemasangan patok batas, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTP) dan pajak penghasilan dari pengalihan hak atas tanah dan bangunan (PPH) bagi yang terkena ketentuan perpajakan menjadi beban kewajiban peserta pronas.

f. Penetapan Lokasi

Untuk ditetapkan sebagai lokasi Prona diarahkan pada wilayah-wilayah sebagai berikut:

1. Desa miskin/tertinggal
2. Desa pertanian subur dan berkembang

3. Daerah penyangga kota, pinggiran kota atau daerah miskin kota
4. Daerah pengembangan ekonomi rakyat
5. Daerah lokasi bencana
6. Daerah pemukiman padat penduduk serta mempunyai potensi cukup besar untuk dikembangkan
7. Daerah diluar disekeliling transmigrasi
8. Daerah penyangga daerah taman nasional
9. Daerah pemukiman baru yang terkena pengembangan prasarana umum atau relokasi akibat bencana alam.

g. Luas dan Jumlah Bidang Tanah

Bidang tanah yang dapat ditetapkan menjadi objek kegiatan Prona, seluruh atau sebagian bidang tanah di dalam satu cluster (kelompok) di dalam satu desa/kelurahan, minimal 10 bidang, yakni:

1. Berupa tanah non pertanian dan/tanah pertanian,
2. Seseorang atau 1 (satu) peserta paling banyak 2 (dua) bidang.
3. Luas tanah
  - a) Surat keputusan pemberian hak atas tanah Negara:
    - 1) tanah non pertanian dengan luas sampai dengan 2.000 m<sup>2</sup> kecuali objek Kegiatan Prona yang berlokasi wilayah Kabupaten/Kota Kantor Pertanahan tipe A sampai dengan luas 500 m<sup>2</sup> dan
    - 2) tanah pertanian dengan luas sampai dengan 2 ha.
  - b) penegasan konversi/pengakuan hak
    - 1) tanah non pertanian luas sampai dengan 5.000 m<sup>2</sup>, kecuali objek kegiatan Prona yang berlokasi wilayah Kabupaten/kota Kantor Pertanahan tipe A sampai dengan luas 1.000 m<sup>2</sup>.
    - 2) tanah pertanian dengan luas sampai 5 ha.

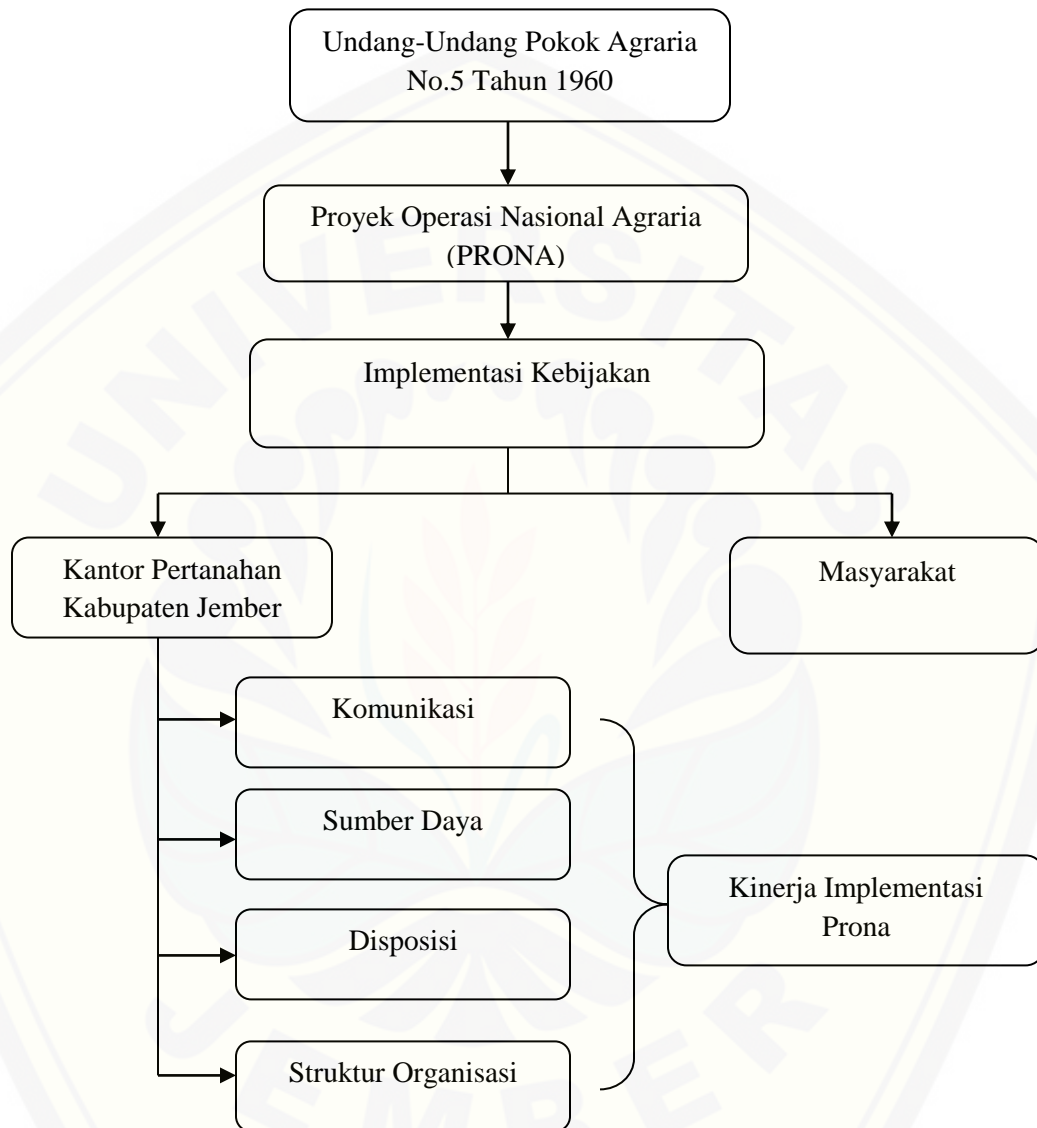
## 2.5 Pengertian Kinerja

Pada suatu kebijakan biasanya terkandung tujuan yang ingin dicapai untuk menyelesaikan permasalahan yang ada di masyarakat. Dalam pelaksanaan kebijakan pasti mengharapkan adanya hasil atau kinerja dari kebijakan yang diterapkan. Pengertian kinerja merupakan suatu hasil yang telah dikerjakan, kinerja implementasi menurut Purwanto (dalam Widodo, 1997) “sejauhmana pencapaian tujuan-tujuan kebijakan yang diimplementasikan”, sedangkan Prawirosentono (1999) mengartikan kinerja implementasi sebagai,

“merupakan suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral etika.”

Dapat diartikan bahwa kinerja adalah sebagai hasil atau output atau keluaran atas pencapaian aktivitas atau kegiatan dalam sebuah kerja yang merupakan cerminan atas pencapaian berdasarkan standar yang telah ditetapkan atas tujuan dalam periode waktu tertentu.

## 2.6 Kerangka Berfikir



Gambar 2.5 Kerangka Berfikir



### **BAB 3. METODE PENELITIAN**

Definisi metode menurut Taliziduhu Ndraha (1997:22) merupakan jalan (cara, pendekatan, alat) yang harus dipakai guna memperoleh pengetahuan tentang suatu hal baik yang lalu, kini, maupun yang akan datang. Menurut buku pedoman penulisan karya ilmiah Universitas Jember (2012:22) metode penelitian merupakan aspek estimologis yang penting dan harus dikemukakan dalam bab tersendiri secara rinci dan jelas sebab merupakan langkah-langkah operasional yang harus dilakukan dalam setiap penelitian yang dipergunakan untuk menerangkan gejala yang satu dengan gejala yang lainnya.

Penggunaan metode merupakan sebuah asumsi dan nilai yang menjadi pedoman bagi peneliti untuk melakukan penelitian dalam mengumpulkan data dan menjabarkannya dalam sebuah pembahasan.

Tahap-tahap metode penelitian ini adalah a) jenis penelitian, b) fokus penelitian, c) lokasi dan waktu penelitian, d) jenis dan sumber data, e) penentuan informan, f) teknik pengumpulan data, g) teknik menguji keabsahan data, h) teknik penyajian dan analisis data

#### **3.1 Jenis Penelitian**

Dalam berbagai literatur metodologi penelitian sosial, biasanya dikenal 2 metode penelitian yang masing-masing metode penelitian tersebut memiliki prosedur yang beda. Pertama, metode penelitian kualitatif dan kedua, metode penelitian kuantitatif. Secara sederhana yang disebut penelitian kuantitatif adalah penelitian yang, 1) melibatkan lima komponen informasi ilmiah yaitu teori, hipotesis, observasi, generalisasi empiris, dan penerimaan atau penolakan hipotesis (Wallace,1973). Penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai penelitian yang menghasilkan data

deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tertulis, dan tingkah laku yang dapat diamati dari orang-orang yang diteliti (Taylor dan Bogdan,1984).

Terkait dengan pendekatan penelitian, peneliti menggunakan jenis penelitian melalui pendekatan kualitatif (bukan kuantitatif) untuk penelitian ini . Dengan tipe tujuan penelitian yaitu deskriptif (bukan eksploratif, eksplanatif, verifikatif atau falsifikasi). Tipe deskriptif merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan/melukiskan keadaan subjek/objek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan mengetahui tentang pelaksanaan sertifikasi tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) . Metode tersebut digunakan dengan tujuan untuk memperoleh gambaran secara menyeluruh mengenai proses pelaksanaan sertifikasi tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Jember,

Beberapa pertimbangan digunakannya metode kualitatif adalah sebagai berikut:

- a. menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan,
- b. metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dan responden,
- c. metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman bersama dan terhadap pola-pola nilai yang dihadapi (Moleong, 2005:6).

### **3.2. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian harus ditetapkan pada awal penelitian sebab berfungsi untuk ‘memberi batas’ hal-hal yang akan diteliti. Fokus berguna untuk memberikan arah selama proses penelitian, utamanya saat pengumpulan data, yaitu membedakan antara data mana yang relevan dengan tujuan penelitian. Sejalan dengan hal tersebut peneliti akan melakukan rekonfirmasi (triangulasi) data. Permasalahan dan fokus

selalu berkaitan karena permasalahan penelitian dijadikan acuan dalam menentukan fokus penelitian. Walaupun di lapangan fokus tersebut dapat berubah sesuai perkembangan permasalahan di lapangan.

Penelitian ini difokuskan pada proses pelaksanaan sertifikasi proyek nasional agraria. Dengan bertempat pada Kantor Pertanahan Kabupaten Jember sebagai objek peneliti, hal tersebut dikarenakan Kantor Pertanahan memegang peranan penting dalam proses pelaksanaan sertifikasi tanah di Kabupaten Jember. Selain itu melihat proses pelaksanaan Prona dengan berdasarkan pada model Implementasi Edward III, sebab unsur-unsur yang terdapat dalam model Edward III sesuai dengan keadaan di tempat penelitian yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Jember.

### **3.3 Lokasi dan Waktu Penelitian**

Menurut buku Pedoman Karya Tulis Ilmiah (2012:23), tempat dan waktu penelitian mencakup lokasi sasaran dan kurun waktu penelitian tersebut dilakukan. Lokasi penelitian merupakan tempat peneliti memperoleh data. Lokasi dalam melakukan penelitian ini difokuskan di kantor Pertanahan Kabupaten Jember yang bertempat di KH.Siddiq, Kabupaten Jember.

Kantor Pertanahan Kabupaten Jember memiliki tujuan untuk berperan dalam menciptakan kemakmuran rakyat melalui kegiatan pelayanan, pengaturan, dan pengendalian pertanahan. Dalam pemilihan lokasi desa peserta proyek nasional agraria peneliti memilih Desa Kemuning Lor Kecamatan Arjasa. Alasan peneliti memilih desa tersebut yaitu:

- a. Desa Kemuning Lor terdaftar dalam desa peserta Prona tahun 2014
  - a. Rekomendasi pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Jember (Bpk. Gatot Suyanto) bahwa Desa Kemuning lor termasuk desa yang secara paling cepat dalam pemberkasan dan kompeten dalam mengikuti proyek operasi nasional agraria ini dan telah lebih dari satu kali mengikuti proyek operasi nasional agraria. Hal tersebut

tidak lepas dari peran pihak desa dalam proses pemberkasan peserta sertifikasi proyek operasi nasional agraria.

Waktu penelitian dilakukan di bulan September 2015 hingga bulan Februari 2016 diharapkan peneliti mampu mendeskripsikan pelaksanaan sertifikasi tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria.

### 3.4 Jenis dan Sumber Data

Dalam suatu penelitian diperlukan suatu data yang valid. Untuk itu perlu diketahui macam data. Sugiyono (2011), mengemukakan macam data ada dua, yaitu data kualitatif dan data kuantitatif. Data kualitatif merupakan data yang dinyatakan dalam bentuk kata-kata, kalimat dan gambar, sedangkan data kuantitatif adalah data yang berbentuk angka atau data kualitatif yang diangkakan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif yang berasal dari catatan hasil wawancara, dokumentasi berupa dokumen resmi, bahan-bahan laporan dan arsip-arsip yang relevan dengan permasalahan, serta catatan lapangan atau catatan observasi.

Moleong (2005) menegaskan bahwa sesuai data yang dipilih, maka sumber data dalam penelitian kualitatif dibagi dalam kata-kata dan tindakan, tulisan, foto dan statistik. Terdapat dua macam sumber data dalam penelitian ini yaitu data primer dan data sekunder.

#### a. Data Primer

Data primer yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah dilengkapi hasil interview kepada *stakeholder* / pemangku kepentingan yaitu :

- 1) kebijakan kantor pertanahan Jember dalam rangka reformasi administrasi pertanahan,
- 2) prosedur dan kebijakan pensertifikatan hak milik tanah melalui Prona
- 3) sarana dan prasarana Kantor pertanahan Jember
- 4) SDM/petugas operasional pensertifikatan melalui Prona
- 5) Dana/anggaran Prona

- 6) Partisipasi masyarakat sebagai pemohon sertifikat Prona
- 7) Komunikasi antarpelaksana Prona

#### **b. Data Sekunder**

Data Sekunder merupakan data yang diperoleh dalam penelitian berdasarkan dokumentasi dan kepustakaan yang digunakan antara lain:

- 1) Peraturan perundang-undangan dan keputusan lainnya berkaitan tentang sertifikat hak milik melalui pronas
- 2) Data target dan realisasi pensertifikatan hak milik tanah melalui pronas selama tahun 2014
- 3) Data potensi program Prona
- 4) Visi dan misi kantor pertanahan

### **3.5 Teknik Penetapan Informan**

Informan atau narasumber dalam penelitian ini adalah pihak yang diharapkan mampu memberikan keterangan yang jelas atas permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini. Teknik penentuan informan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode *purposive* dan *snowball*. Idrus (2009:96) mengatakan *purposive sampling* adalah teknik sampling yang digunakan oleh peneliti jika memilih pertimbangan-pertimbangan tertentu dalam pengambilan sampelnya. Informan awal dipilih secara *purposive* (*purposive sampling*), yaitu seseorang yang dianggap menguasai/berkompeten dengan permasalahan dalam penelitian sehingga data yang diperoleh dapat digunakan untuk membangun teori, seseorang tersebut dikatakan sebagai “*key informan*/ informan kunci.

Setelah dilakukan pemilihan informan secara *purposive*, maka selanjutnya dikembangkan dengan menggunakan teknik *snowball* sampling. Menurut Idrus (2009: 92) dalam menentukan informan, dapat digunakan model *snowball sampling*.



Metode ini digunakan untuk memperluas subjek penelitian. Dengan melalui wawancara mendalam dan tidak terstruktur.

Penentuan informan dalam penelitian ini, antara lain informasi yang berasal informan kunci yang dianggap mengetahui mengenai topik dan memiliki data yang diperlukan dalam penelitian ini, yaitu.

- a. Bpk. Moch.Gufron,SH,MH.  
Bidang: Pengaturan dan Penataan Pertanahan
- b. Irana Dharmawatie  
Bidang: Pengukuran Bidang Tanah
- c. Bpk. Gatot Suyanto  
Bidang: Survey, Pengukuran dan Pemetaan
- d. Bpk. Endro Catur,A. Ptnh,M.Eng  
Bidang: Kaur Umum dan Kepegawaian

Dalam penelitian ini, untuk mendapatkan informasi lanjutan dari informan awal, maka peneliti menggunakan informan lanjutan yaitu:

- a. Bpk. Ummar  
Selaku staf desa peserta Prona
- b. Bpk. Miski  
Selaku staff desa peserta Prona
- c. Ibu Lilik widjiaswati  
Selaku peserta Prona
- d. Ibu Ervin  
Selaku Peserta Prona

### 3.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengambilan sampel penelitian ini menggunakan *purposive sampling*. Sugiyono (2008) berpendapat bahwa *purposive sampling* adalah pengambilan sampel berdasarkan pertimbangan tertentu. Responden dalam penelitian

ini adalah para pihak terkait proses implementasi Prona. Adapun detail responden adalah pejabat pelaksanaan pendaftaran tanah, panitia adjudikasi, kepala desa.

Pengumpulan Data dilakukan dengan melakukan teknik:

a) Wawancara

Menurut Usman dan Akbar (2009), wawancara merupakan proses tanya jawab lisan antara dua orang atau lebih secara langsung. maksud dilakukan wawancara tidak terstruktur adalah untuk mendapat data (informasi) tentang objek penelitian yang memadai secara langsung dari kata-kata dan tindakan informan, kemudian melakukan pencatatan data serta hasil wawancara. Teknik wawancara mendalam (*in depth-interview*) digunakan untuk mendapatkan dan mengungkap informasi (data empiris) yang berhubungan dengan pelaksanaan sertifikasi tanah melalui Proyek Nasional Agraria (Prona), keterlibatan/ partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan Prona. Mengingat keterbatasan dalam mengingat selain menggunakan catatan tulis sebagai alat bantu agar wawancara terekam dengan baik dan tidak ada yang terlewatkan, maka dalam wawancara peneliti menggunakan alat bantu berupa pedoman wawancara dan perekam suara.

b) Observasi (pengamatan) yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui pengamatan langsung terhadap objek penelitian ke Kantor Pertanahan Kabupaten Jember. Pengambilan data juga dilakukan dengan studi pustaka dari dokumen terkait dengan proses pelaksanaan (implementasi) yang terjadi di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember.

c) Dokumentasi merupakan salah satu teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti dalam melakukan penelitian ini. Dokumentasi ini memerlukan peralatan tulis, alat perekam, foto serta alat lain yang menunjang pengumpulan data bagi peneliti. Dokumentasi untuk menghimpun data informasi yang diambil dari dokumen, berupa peraturan-peraturan, target dan realisasi pelaksanaan Prona, jumlah tanah

yang bersertifikat atau belum bersertifikat, sumberdaya manusia, sarana prasarana pendukung lainnya serta dokumen lain yang berhubungan dengan pelaksanaan sertifikasi tanah melalui Prona.

### 3.7 Teknik Uji Keabsahan Data

Data merupakan sesuatu yang diketahui atau dianggap. Diketahui bisa berasal dari wawancara, observasi, dan dokumentasi. Sementara dianggap berarti telah dilakukan uji validitas pada data. Pengecekan keabsahan data dilakukan dengan metode perbandingan antara data primer dengan data sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara kepada *stakeholder* / pemangku kepentingan yaitu kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Jember, Camat, Kepala Desa dan masyarakat sebagai sasaran Prona di lokasi penelitian. Dan data sekunder berasal dari dokumen-dokumen Data kapasitas penerima sasaran Prona di Kantor pertanahan Jember, dan data jumlah masyarakat yang mendaftar dalam program Prona di tingkat desa dan di kantor Pertanahan Jember.

Keabsahan data dalam penelitian nanti mengacu pada 4 kreteria yaitu; derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*) (Moleong, 2005). Data untuk memeriksa keabsahan akan dilakukan kegiatan, sebagai berikut

a. Derajat kepercayaan (*credibility*)

Konsep ini menggantikan validitas internal kuantitatif, dan kreteria ini berfungsi untuk melaksanakan inkuiri sehingga tingkat kepercayaan penemunya dapat dicapai. Selanjutnya juga berfungsi memperlihatkan derajat kepercayaan hasil temuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti dan kenyataan ganda yang sedang diteliti. Kegiatan yang akan dilakukan berkenaan dengan kreadibilitas hasil penelitian adalah dengan cara sebagai berikut.

- 1.1 memperpanjang masa observasi, dengan memperpanjang waktu penelitian data dapat diedit dan kemudian diadakan pengecekan kembali ke lapangan. Peneliti berharap dengan cara ini dapat mempunyai cukup waktu untuk mengenal situasi lingkungan, untuk melakukan hubungan baik dengan para informan. Dengan demikian peneliti dapat mengecek kebenaran berbagi informasi dan data yang diperoleh sampai sudah benar.
- 1.2 Melakukan peer debriefing/ pengamatan secara seksama, kegiatan ini dilakukan dengan mengadakan pengulangan pengamatan dengan kegiatan pelaku yang menjadi subjek penelitian, bahwa peneliti selalu melakukan pengamatan secara seksama terhadap pelaksanaan Prona di Kantor Pertanahan.
- 1.3 Membicarakan dengan orang lain sebagai usaha untuk memenuhi derajat kepercayaan. Bahwa hasil kajian dari peneliti didiskusikan dengan orang lain yang memiliki pengetahuan tentang pokok penelitian dan juga metode penelitian yang diterapkan, diantaranya dengan dosen pembimbing. Hal ini ditujukan untuk memperoleh kritik, saran dan pertanyaan yang tajam dan menantang tingkat kepercayaan akan kebenaran hasil penelitian.
- 1.4 Triangulasi yaitu untuk mengecek kebenaran data tertentu dengan membandingkan dengan data yang diperoleh dari sumber lain, pada berbagai fase dilapangan, pada waktu yang berlainan, dan dalam penelitian ini metode tersebut digunakan untuk menguji data dari informan dengan dokumen yang ada. Triangulasi akan digunakan dengan cara mencocokkan secara silang (*cross check*) data yang diperoleh dari observasi,wawancara dengan data dokumentasi/ dilakukan dengan tiga cara yaitu dengan data,sumber data dan teknik pengumpulan data.
- 1.5 Mengadakan *member check*, yaitu melakukan pengecekan ulang terhadap garis besar yang telah disampaikan informan pada akhir wawancara berdasarkan catatan lapangan. Hal tersebut dimaksudkan agar informasi

yang diperoleh dan digunakan dalam penulisan laporan penelitian sesuai dengan apa yang dimaksud oleh informan.

b. keteralihan (*transferability*)

untuk memenuhi kriteria ini maka peneliti berusaha untuk menyajikan hasil penelitian dengan memperkaya wacana ilmiah melalui suatu deskripsi secara terperinci.

c. Ketergantungan

Hal ini berkaitan dengan kemampuan hasil studi untuk diulang kembali atau dibuat uji ulang.

d. Kepastian

Dalam mewujudkan kepastian atas hasil penelitian ini maka peneliti mengkonfirmasi dengan sumber yang berbeda dan mencocokkan dengan data sekunder serta beberapa masyarakat yang berkepentingan selanjutnya mendiskusikan dengan pembimbing agar diperoleh masukan untuk menambah kepastian dari hasil penelitian.

### 3.8 Teknik Analisis Data

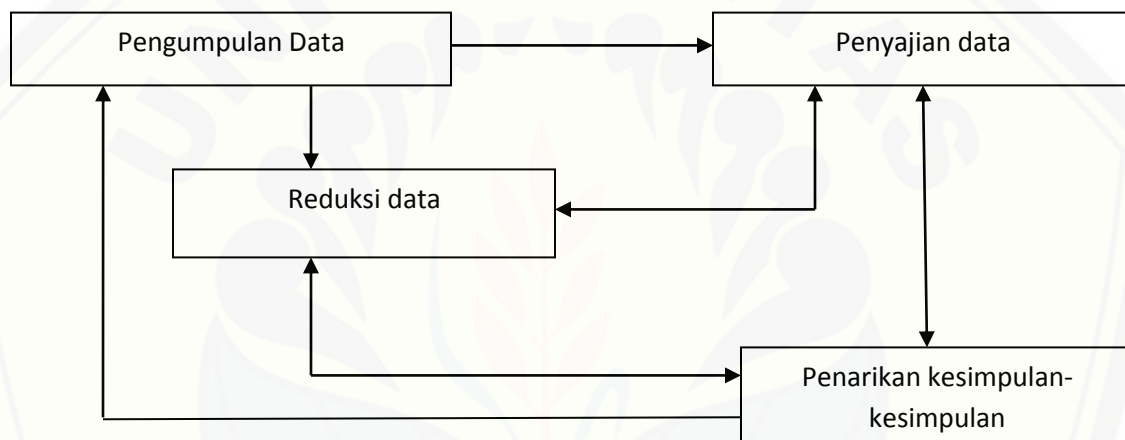
Dalam rangka menganalisis data, dilakukan dengan menganalisis data-data primer hasil wawancara dengan responden. Metode analisis data adalah metode perbandingan, apakah informasi-informasi yang telah disampaikan oleh informan telah memenuhi atau mencukupi informasi yang dibutuhkan mengenai proses implementasi Prona.

Analisis data kualitatif menurut Bogdan dan Biken (1982) (dalam Moleong, 2005) adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikannya, mencari dan menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang diceritakan pada orang lain. Miles dan Huberman (1992) mengemukakan analisis yang dimaksud terdiri dari tiga tahapan, yaitu reduksi data, diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada pnyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” dari catatan di



lapangan, penyajian data, sebagai sekumpulan informasi yang tersusun memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan dan penarikan kesimpulan merupakan proses yang berangkat dari reduksi data dan penyajian data sehingga didapatkan kesimpulan yang mampu menjawab permasalahan yang dihadapi.

Ketiga tahapan kegiatan analisis tersebut merupakan proses siklus dan interaktif yang digambarkan sebagai berikut.



Gambar 3.1 Model Interaktif Miles dan Huberman

Sumber: Miles, Huberman (1992)

#### 1. Pengumpulan data

Dapat diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan tertulis dilapangan. Data yang diperoleh di lokasi penelitian dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terperinci.

#### 2. Reduksi data

Data yang diperoleh dilapangan akan cukup banyak, maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok dan memfokuskan pada hal-hal yang penting sesuai dengan masalah

yang ingin diteliti. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya.

### 3. Penyajian data

Setelah data direduksi selanjutnya yaitu peneliti melakukan penyajian data. Penyajian data dilakukan untuk memudahkan peneliti dalam melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dalam penelitian. Penyajian dibatasi sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.

### 4. Penarikan kesimpulan

Langkah berikutnya adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang digunakan masih bersifat sementara dan bisa berubah apabila tidak ada bukti-bukti yang kuat untuk mendukung pada ranah pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal didukung oleh data-data yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

## BAB 5. PENUTUP

### 5.1 Kesimpulan

Dari pemaparan data lapangan dan analisa di atas ditarik beberapa kesimpulan sesuai dengan rumusan permasalahan bahwa:

1. Pelaksanaan sertifikasi tanah melalui Proyek Operasi Nasional Agraria di Kabupaten Jember telah dijalankan berdasarkan 11 tahapan yang telah ditentukan oleh kepala BPN RI mulai dari tahap persiapan , penetapan lokasi, penetapan peserta, penyuluhan, pengumpulan data yuridis, pengukuran bidang tanah, pemeriksaan tanah, pembuktian hak, pembukuan hak dan penertiban sertifikat hak atas tanah, penerbitan sertifikat tanahserta supervise dan laporan. Dalam hal biaya yang termasuk ke dalam kewajiban peserta Prona berkaitan dengan materai, pemasangan tanda batas dan pemberkasan tergantung kepada kesepakatan yang telah dibuat oleh pihak desa dengan warga yang terdaftar sebagai peserta Prona.
2. Pelaksanaan sertifikasi tanah melalui Prona dalam rangka percepatan administrasi pertanahan dalam mensertifikatkan tanah telah dilakukan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan yaitu Undang-undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Sehingga target realisasi bidang yang telah ditentukan sebanyak 2.300 bidang tercapai 100%. Keberhasilan tersebut ditunjang dengan adanya : komunikasi antarpelaksana di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember, komunikasi Kantor Pertanahan Kabupaten Jember dengan masyarakat, sarana dan prasarana yang memperlancar proses pelaksanaan kegiatan, struktur birokrasi Kantor Pertanahan Kabupaten Jember, dan disposisi dari pelaksana sertifikasi tanah melalui Prona di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember.

3. Dalam setiap tahap pelaksanaan kegiatan Prona menemui berbagai kendala, hal ini menyebabkan pelaksanaan Prona tidak berjalan lancar antara lain terkendala surat-surat dalam pembuktian hak atas tanah.

## 5.2 Saran

Saran-saran yang dapat penulis sampaikan berdasarkan pembahasan dan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk Kantor Pertanahan Kabupaten Jember harus mengintensifkan proses komunikasi kepada masyarakat. Penyuluhan secara langsung dapat dilakukan 2-3 kali kepada masyarakat dan memasang poster di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember mengenai alur serta persyaratan sertifikasi tanah Prona. Sehingga masyarakat luas dapat memahami tentang sertifikasi Prona.
2. Untuk pihak desa dalam mengkaji dan evaluasi mengenai ketepatan sasaran Prona. Jika ada peserta yang tidak seharusnya menerima alokasi Prona maka berhak untuk mencoret dari daftar peserta Prona. Sebaliknya jika ada masyarakat yang berhak menerima alokasi Prona namun terganjal masalah administrasi dan atau sengketa, maka kedua instansi tersebut harus berperan aktif dalam penyelesaian masalah tersebut.
3. Bagi masyarakat desa sebaiknya melakukan pensertifikatan tanah secara mandiri ke Kantor Pertanahan Kabupaten Jember agar mengetahui dan ikut terlibat secara langsung dalam proses pensertifikasian tanah melalui Prona sehingga lebih transparan dan akuntabel.