

IMPLEMENTASI PROGRAM PROYEK OPERASI NASIONAL AGRARIA (PRONA) DI KABUPATEN BOJONEGORO TAHUN 2017

Rupiarsieh

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Bojonegoro

Jl. Lettu Suyitno No 2 Bojonegoro

Email: arsieh_sakti@yahoo.com

Abstract

As a Government program, the implementation of the National Agrarian Operations Project (PRONA) program on the ground still leaves problems. In general, the problems that occur in this program are that there is still a lot of land inherited from generation to generation and there is no certainty of ownership of land rights. Many land owned orally without proof of legal ownership.

This study aims to find out how the PRONA Program Implementation in Bojonegoro Regency in 2017. In this study the researchers used descriptive qualitative methods. The purpose of this study is so that researchers can make a picture, description or painting systematically. The focus is on the implementation of the PRONA program in Bojonegoro Regency in 2017. There are six teams working, which were used as samples in this study (31 people), in completing PRONA as many as 26,401 plots of land spread in 16 sub-districts in Bojonegoro. To find out the success of a program implementation, researchers use knife implementation theory, namely organization, interpretation, and application, in organizations can be seen from the resources that participate in the implementation of the PRONA program. The results of the study, the implementation of the 2017 PRONA program in Bojonegoro Regency has been running in accordance with the rules, but it needs to be added with competent resources so that timely and not burdensome completion of only a few officers.

Keywords: Implementation, PRONA, Certificate

Abstrak

Sebagai program Pemerintah, pelaksanaan program Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di lapangan masih menyisakan masalah. Secara umum permasalahan yang terjadi dalam program ini adalah masih banyaknya tanah yang diwariskan secara turun temurun dan belum ada kepastian kepemilikan hak atas tanah. Banyak tanah yang dimiliki secara lisan tanpa bukti kepemilikan yang sah.

Penelitian ini bertujuan mengetahui bagaimana Implementasi Program PRONA di Kabupaten Bojonegoro pada Tahun 2017. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode kualitatif deskriptif. Tujuan dari penelitian ini adalah agar peneliti dapat membuat gambaran, deskripsi atau lukisan secara sistematis. Fokusnya pada pelaksanaan program PRONA di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2017. Ada enam tim yang bekerja, yang dijadikan sebagai sampel dalam penelitian ini (31 orang), dalam menyelesaikan PRONA sebanyak 26.401 bidang tanah yang tersebar di 16 kecamatan di Bojonegoro.

Untuk mengetahui berhasilnya suatu implementasi program, peneliti menggunakan pisau teori implementasi yaitu organisasi, interpretasi, dan penerapan, dalam organisasi dapat dilihat dari sumber daya yang ikut serta dalam pelaksanaan program PRONA. Hasil penelitian, implementasi program PRONA tahun 2017 di Kabupaten Bojonegoro sudah berjalan sesuai dengan aturan, namun perlu ditambah lagi sumber daya yang kompeten agar penyelesaian tepat waktu dan tidak memberatkan hanya beberapa petugas saja.

Kata Kunci : Implementasi, PRONA, Sertipikat

PENDAHULUAN

Tanah sebagai salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup, tempat berlindung, dan penghidupan bangsa. Namun pada kenyataannya, sebagian besar tanah yang dimiliki masyarakat belum mempunyai bukti yang sah atau belum bersertipikat. Pada umumnya terdapat di desa-desa di mana masyarakatnya belum mengenal hukum pertanahan. Sebagian besar memperoleh tanah tempat tinggalnya dari warisan orang tua, jual beli dengan lisan tanpa adanya bukti yang kuat dan tidak ada pemikiran akan terjadi sengketa atau permasalahan yang akan datang pada tanah yang dimilikinya dikemudian hari. Padahal kepemilikan tanah dengan sah adalah sangat penting untuk ketenangan dan kesejahteraan hidup.

Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Agraria Nomor 189 Tahun 1981 tanggal 15 Agustus 1981, disusunlah Program tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA), dalam rangka percepatan pendaftaran tanah milik masyarakat di Kabupaten Bojonegoro. Pelaksanaan Program PRONA dilakukan secara terpadu dan diperuntukkan bagi Desa yang mengajukan program PRONA dan memenuhi kriteria yang telah ditentukan. Sertipikat hak atas tanah merupakan bukti kepemilikan yang sah dan kuat serta sebagai perlindungan hukum bagi pemilik tanah.

Pada dasarnya pelaksanaan program PRONA dilakukan secara rutin setiap tahunnya dengan jumlah yang berbeda-beda tiap desanya. Masalah tanah saat ini menjadi masalah yang kompleks dalam kehidupan sehari-hari, banyak sekali tanah yang bersengketa akibat belum adanya bukti kepemilikan yang sah. Selain itu, sertipikat dapat memperkuat posisi tawar menawar apabila hak atas tanah yang telah bersertipikat diperlukan pihak lain untuk kepentingan pembangunan.

Di Kabupaten Bojonegoro ada 26.401 Sertipikat yang dimohonkan dalam program PRONA Tahun 2017 yang

tersebar dari berbagai kecamatan, PRONA dilaksanakan melalui tahapan proses, persiapan, koordinasi atau penetapan peserta, penyuluhan, pengukuran, pengumpulan data, pengumuman, penetapan hak atas tanah, pembukuan hak, penerbitan sertipikat, dan penyerahan sertipikat kepada peserta PRONA.

Program PRONA yang merupakan program percepatan pendaftaran tanah ini ditujukan pada masyarakat yang belum memiliki sertipikat atas hak tanah. Namun, dari program ini ada beberapa aspek yaitu dari peserta PRONA yang masih kurang memahami proses dan prosedur PRONA sehingga sulit untuk koordinasi dalam melengkapi data yuridis sehingga jadwal penyelesaian sertipikat tidak sesuai dengan yang di jadwalkan. Selain dari peserta PRONA, masalah yang timbul yaitu dari sumber daya pelaksana baik dari pihak Badan Pertanahan Nasional maupun dari pihak Desa. Di luar itu, dalam implementasi program ini ada kendala-kendala yang muncul, di antaranya banyak sekali warga Desa yang mengikuti program ini belum memahami PRONA, sehingga panitia harus sosialisasi kepada warga mengenai program tersebut. Maka, Bagaimanakah Implementasi Program Proyek Operasi Nasional Agraria (Prona) Di Kabupaten Bojonegoro Tahun 2017?"

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Lokasi penelitian di kantor BPN Bojonegoro. Fokus penelitian dilihat dari beberapa tiga aspek, yaitu (1) *Organisasi*. mencakup persiapan tim dari BPN; (2) *Interpretasi*. Mencakup penyuluhan-penyuluhan dari BPN Bojonegoro kepada Desa yang mengikuti PRONA; dan (3) *Penerapan*, yang mencakup tahapan dari pelaksanaan program PRONA.

Populasi penelitian, semua struktur kepanitiaan program PRONA di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Bojonegoro yang berjumlah 6 (enam) tim panitia selaku pelaksana

program Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) serta Kepala Kantor BPN Bojonegoro yang berjumlah 31 orang.

Penelitian menggunakan teknik penarikan sampel berupa *non Probability Sampling* dengan menggunakan metode *Purposive Sampling*. Penelitian dengan dua teknik pengumpulan data. Yakni, Data primer dan data sekunder.

Metode Analisa Data mencakup Pengumpulan Data, Reduksi Data, dan Penyajian Data, dan Penarikan kesimpulan atau verifikasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi secara eksplisit, menurut (Ekowati, 2012:61) mencakup tindakan oleh individu atau kelompok privat (swasta) dan publik yang langsung pada pencapaian serangkaian tujuan terus menerus dalam keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sedangkan Implementasi kebijakan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses menerjemahkan peraturan ke dalam bentuk tindakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis karena wujudnya intervensi sebagai kepentingan. (Agustino, 2016: 126).

Sedangkan Van Meter dan Van Horn (1975:65) mendefinisikan Implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu –individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Berdasarkan beberapa pengertian para ahli, dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu tindakan yang dilakukan sekelompok individu atau kelompok sesuai dengan apa yang telah di rencanakan sebelumnya untuk mencapai suatu tujuan.

PRONA merupakan kebijakan dari pemerintah pusat. PRONA singkatan dari Proyek Operasi Nasional Agraria yang merupakan bentuk kegiatan legalisasi asset

dan pada hakekatnya merupakan proses administrasi pertanahan yang meliputi adjudikasi, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertipikat atau tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal.

PRONA dimulai sejak tahun 1981 berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria. Berdasarkan keputusan tersebut Penyelenggara PRONA bertugas memproses pensertipikatan tanah secara massal sebagai perwujudan dari pada program Catur Tertib di Bidang Pertanahan. PRONA pada prinsipnya merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang dilaksanakan secara terpadu dan ditujukan bagi segenap lapisan masyarakat terutama bagi golongan ekonomi lemah dan menyelesaikan secara tuntas terhadap sengketa tanah yang bersifat strategis.

Tujuan prona adalah memberikan pelayanan pendaftaran pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia dengan mengutamakan Desa miskin/ tertinggal, daerah pertanian subur, atau berkembang, daerah penyangga kota, pinggiran Kota atau daerah miskin kota, daerah pengembangan ekonomi rakyat. PRONA adalah salah satu wujud upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan ekonomi lemah sampai dengan menengah.

Biaya pengelolaan penyelenggaraan PRONA seluruhnya dibebankan APBN pada alokasi DIPA BPN RI. Sedangkan biaya yang berkaitan dengan alas hak/alat bukti perolehan/penguasaan tanah, patok batas, materai, dan BPHTB/PPH menjadi tanggung jawab peserta PRONA.

Di kabupaten Bojonegoro program PRONA Tahun 2017 telah tersebar di berbagai kecamatan dengan jumlah bidang yang berbeda beda sesuai pengajuan desa masing-masing. Jumlah totalnya ada

26.401 sertifikat. Rinciannya adalah Kecamatan Dander 3.300 sertifikat; Trucuk 1.100; Kedewan 500; Purwosari 250; Gayam 3.366; Ngambon 300; dan Kalitidu 1.330. Kemudian, Ngasem 500; Padangan 110; Sugihwaras 1.315; Kedungadem 8.180; Kepohbaru 2.134; Ngraho 1.436; Baureno 1.550; Temayang 400; Tambakrejo 630 bidang tanah.

Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bojonegoro terletak di Jalan Teuku Umar No. 112 Bojonegoro yang mempunyai berbagai macam pelayanan sertifikat tanah yang terbagi atas 5 loket pelayanan. Kantor BPN Bojonegoro telah menyelesaikan program PRONA tepat waktu dan sesuai target yang telah ditentukan. Dari tahun ke tahun jumlah bidang PRONA yang diberikan kepada masyarakat Bojonegoro semakin bertambah. Hal ini sesuai dengan program presiden Republik Indonesia bahwa pada tahun 2025 tanah yang sudah bersertipikat sebanyak 79 juta bidang tanah.

Kantor BPN Bojonegoro pada tahun 2017 telah menyelesaikan program PRONA sebanyak 26.401 bidang tanah yang tersebar di beberapa kecamatan yang ada di Bojonegoro. Sumber daya yang ada di BPN Bojonegoro telah bekerja semaksimal mungkin dalam penyelesaian program pemerintah ini agar bisa selesai tepat waktu.

Implementasi kebijakan dianggap tidak efektif apabila tujuan kebijakan tidak dapat dipenuhi, jika orang-orang tetap bertindak dengan cara yang tidak diinginkan oleh maksud kebijakan, jika subjek kebijakan tidak memakai cara yang ditentukan oleh kebijakan, atau pun jika subjek kebijakan berhenti mengerjakan apa yang ditentukan. Terdapat tiga macam aktivitas yang perlu diperhatikan dalam melaksanakan aktivitas implementasi program yaitu :

Dalam rangka implementasi, pelaksana / implementor harus tunduk kepada instruksi-instruksi legal dan petunjuk-petunjuk tertentu yang dibuat oleh pembuat kebijaksanaan, maka

sebelum melaksanakan proses implementasi, pelaksana harus mengetahui atau memahami apa yang harus mereka lakukan. Dalam hal ini para pelaksana program PRONA juga harus patuh terhadap petunjuk teknis yang sudah ditentukan untuk menyelesaikan program PRONA.

Dengan mendasarkan pada konsepsi aktivitas-aktivitas fungsional, mengemukakan beberapa dimensi dari pelaksanaan pemerintahan mengenai program-program yang disahkan, kemudian menentukan implementasinya. Disebutkan bahwa melibatkan secara terus menerus usaha untuk mencari apa yang akan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi akan mengatur aktivitas yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam dampak. Ada tiga aktivitas utama yang penting dalam implementasi kebijakan yaitu:

Organisasi

Organisasi merupakan salah satu terpenting dalam melaksanakan implementasi program, khususnya pada program PRONA di Bojonegoro. Organisasi yang dimaksud adalah pembentukan dan penataan ulang sumber daya, unit, dan metode agar kebijakan dapat memberikan hasil atau dampak. Dalam organisasi ini tahap pertama adalah persiapan, sesuai dengan petunjuk teknis program PRONA tahap persiapan meliputi sosialisasi, penetapan lokasi, perencanaan tenaga dan pembentukan panitia adjudikasi percepatan, dan pelatihan.

Berdasarkan hasil penelitian pihak dari BPN Bojonegoro telah melakukan tahap sosialisasi awal kepada Desa yang mendaftarkan untuk mengikuti program PRONA. Sosialisasi dilakukan terbuka di kantor BPN yang dihadiri oleh Kepala Desa, Polres, Kejaksaan dan pihak terkait dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bojonegoro. Selain sosialisasi awal tahap perencanaan tenaga kerja juga dipersiapkan BPN Bojonegoro, ini dibuktikan dengan adanya 6 tim panitia

PRONA yang akan menyelesaikan program PRONA tahun 2017 sebanyak 26.401 bidang tanah.

Sumber daya yang ada dalam Badan Pertanahan Nasional masih kurang memadai khususnya sumber daya dalam bidang ukur. Minimnya sumber daya yang ada mengakibatkan akan terlambatnya proses penyelesaian PRONA dan akan menghambat proses penyelesaian permohonan bidang tanah di luar PRONA. Petugas ukur BPN harus kerja ekstra dalam penyelesaian program PRONA tersebut, selain harus tepat waktu para petugas juga harus menyelesaikan permohonan di luar program PRONA yaitu masyarakat yang mendaftarkan tanahnya di BPN Bojonegoro.

Dalam panitia tim PRONA di Desa Mojosari juga masih belum tersedianya sumber daya manusia yang memadai, tim yang memahami alur pengurusan tanah hanya ada beberapa orang saja. Ini mengakibatkan tim harus bekerja ekstra untuk melayani peserta PRONA. dibutuhkan tim yang mempunyai mental yang sangat kuat untuk menghadapi keluhan peserta ataupun komplain dari masyarakat tentang program PRONA di Desa Mojosari.

Interpretasi

Interpretasi dalam hal ini merupakan menafsirkan bahasa kebijakan menjadi rencana dan pengarahannya yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan. Ini artinya pihak dari BPN Bojonegoro sebagai penyelenggara program PRONA harus menjelaskan secara detail apa itu PRONA dan bagaimana cara untuk bisa mengikuti program tersebut kepada peserta PRONA.

Interpretasi sangatlah penting dalam keberhasilan program tersebut. Tanpa ada penjelasan yang rinci akan mengakibatkan miskomunikasi dan terhambatnya penyelesaian program. Dalam interpretasi ini BPN telah melakukan penyuluhan ke desa yang menjadi peserta PRONA. Tujuannya untuk

menjelaskan program dan menyampaikan apa yang harus disiapkan. Sesuai petunjuk teknis Program PRONA tahun 2017, penyuluhan dilakukan oleh BPN beserta Panitia Ajudikasi percepatan dan Satgas Yuridis bersama Satgas Fisik. Dalam penyuluhan kepada peserta telah disampaikan tahapan kegiatan pendaftaran tanah, dokumen yuridis yang perlu disiapkan, jadwal pengumpulan data yuridis, dari data yang diperoleh masih banyak desa yang terlambat dalam pengumpulan data yuridis kepada pihak BPN Bojonegoro.

Hal ini bisa terjadi mungkin dalam penyuluhan masih ada Desa yang kurang memahami tentang persiapan data yuridis, atau dari pihak Desa nya yang belum siap untuk memenuhi data tersebut. Panitia dari BPN juga membantu persiapan peserta PRONA dan memberikan penjelasan tentang apa yang belum di fahami.

Dalam penjelasan tentang program PRONA di Desa Mojosari belum secara menyeluruh dalam memberikan sosialisasi kepada peserta PRONA, mengingat jumlah peserta begitu banyak, maka diambil perwakilan saja untuk mendapatkan penjelasan dari pihak BPN Bojonegoro. Perwakilan peserta ini nantinya akan membantu menjelaskan kepada peserta lain tentang tahapan mengikuti program PRONA di Desa Mojosari.

Penerapan

Dalam penerapan ini akan membahas tentang pelayanan dan pembayaran pendaftaran tanah melalui program PRONA. Dalam pelayanan program ini pihak BPN Bojonegoro memberikan pelayanan yang prima dalam menyelesaikan program sertipikat masal ini. Dalam pelayanan yang pertama kali dilakukan oleh pihak BPN adalah pelayanan pengumpulan data yuridis.

Dalam pengumpulan data yuridis ini masih banyak yang mengumpulkan data tidak tepat waktu, ada kendala-kendala yang ada di Desa dalam persiapan data. Dalam menyikapi hal ini pihak BPN

telah membentuk tim yang akan dikirim di Desa untuk mendampingi dan membantu persiapan dalam mengikuti program PRONA.

Selain pelayanan data yuridis, pihak BPN juga menjelaskan mengenai pembiayaan PRONA. Sesuai data yang diperoleh biaya gratis adalah biaya pendaftaran di BPN saja, selain itu biaya ditanggung oleh peserta. Banyak masyarakat kurang memahami pembiayaan program ini, mereka beranggapan tidak akan ditarik biaya alias 0 % padahal biaya berkas dan kegiatan lapangan dibebankan kepada peserta PRONA sesuai tarif yang berlaku dan disepakati oleh pihak Desa. Tarif yang diberlakukan adalah wajar dan tidak menyalahi peraturan yang berlaku.

SIMPULAN

Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa PRONA merupakan program pendaftaran sertipikat masal yang di laksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional. PRONA di Bojonegoro pada tahun 2017 yaitu sebanyak 26.401 bidang tanah, secara umum telah dilaksanakan dan diselesaikan dengan baik dan tepat waktu. Namun demikian, dalam penyelesaiannya masih ada kendala-kendala yang menghambat kelancaran program PRONA.

- a. Dalam aspek Organisasi. Sumber daya di BPN masih kurang memadai khususnya sumber daya bidang ukur. Minimnya SDM mengakibatkan terlambatnya penyelesaian PRONA dan menghambat penyelesaian permohonan bidang tanah di luar PRONA.
- b. Dalam aspek Interpretasi. Penjelasan tentang program PRONA belum secara menyeluruh, mengingat jumlah peserta begitu banyak, sehingga diambilkan secara perwakilan. Perwakilan peserta nantinya membantu menjelaskan kepada peserta lain tentang tahapan PRONA. Hal ini berpotensi tidak terbentuknya interpretasi yang maksimal.
- c. Dalam aspek Penerapan. Kurang maksimalnya aspek interpretasi mengakibatkan banyaknya masyarakat yang kurang memahami masalah pembiayaan program ini. Mereka beranggapan tidak ditarik biaya alias 0 %, padahal biaya berkas dan kegiatan lapangan dibebankan pada peserta PRONA. Sepanjang tarif yang diberlakukan wajar dan tidak menyalahi peraturan.

Implementasi program PRONA di Kabupaten Bojonegoro pada tahun 2017 sudah dijalankan oleh BPN dengan baik, meski masih ada kendala yang mengakibatkan keterlambatan program ini. Tim panitia sudah mencari solusi agar program berjalan sesuai waktu yang di tentukan, dalam hal ini perlu ditambah sumber daya khususnya bagian pengukuran agar proses ukur bidang tanah lebih cepat terselesaikan. Selain itu penyuluhan juga harus lebih maksimal dan detail dalam penyampaiannya agar peserta PRONA memahami program PRONA yang dilaksanakan oleh BPN Kabupaten Bojonegoro.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2016
- Ekowati, Mas Roro Lilik, *Perencanaan, Implementasi & Evaluasi Kebijakan atau Program*, Cetakan V, CV Litera Media Center, Surabaya, 2012
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN, *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 4 Tahun 2015 tentang Program Nasional Agraria*, Pusat Hukum dan Hubungan Masyarakat, Jakarta, 2015
- Purwanto, Erwan Agus., Dyah Ratih Sulistyastuti, *Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, Cetakan II, Penerbit Gava Media, Yogyakarta, 2015
- Setiabudi, Jayadi, *Tata Cara Mengurus Tanah Rumah Serta Segala*