

**KUALITAS PELAYANAN PENDAFTARAN TANAH  
MELALUI SERTIFIKAT PRONA (PROYEK NASIONAL  
AGRARIA)**

(Studi Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang )

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Menempuh Ujian Sarjana  
Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

**ALFIA RAHMI  
NIM. 0710310132**



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK  
MALANG  
2011**

## RINGKASAN

Alfia Rahmi, 2011, **Kualitas Pelayanan Pendaftaran Tanah Melalui Sertifikat PRONA (Proyek Nasional Agraria) (studi Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang)**, Dr. Siti Rochmah, M.Si dan Drs. Stefanus Panirengu, MAP.

---

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis kualitas pelayanan sertifikasi tanah melalui PRONA yang telah dilakukan oleh Kantor BPN Kab. Malang. Mengingat BPN merupakan instansi pemerintah yang memberikan pelayanan sertifikat tanah, maka dibutuhkan pelayanan yang berkualitas agar masyarakat yang belum mensertifikatkan tanahnya mau untuk mensertifikatkan tanahnya. Untuk itu diperlukan pelayanan yang berkualitas dalam sertifikat tanah melalui PRONA. Dengan adanya PRONA sangat membantu masyarakat yang kurang mampu untuk bisa mensertifikatkan tanahnya karena semua biaya PRONA ditanggung oleh pemerintah melalui APBN. Metode kualitatif deskriptif digunakan untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis fenomena-fenomena yang terjadi. Dalam metode kualitatif ini menggunakan metode observasi, metode wawancara terhadap karyawan yang terlibat dan pelanggan, serta metode dokumentasi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelayanan sertifikat PRONA dapat dikatakan berkualitas, karena semua unsur pelayanan yang berkualitas dapat dipenuhi oleh BPN dalam pelayanan sertifikat PRONA. Penelitian ini juga menunjukkan dengan adanya kemampuan pegawai yang dimiliki oleh BPN, sarana dan prasarana yang menunjang dan tingkat penyelesaian sertifikat tanah dalam satu tahun anggaran merupakan faktor yang mendukung dalam pelaksanaan pelayanan sertifikat PRONA. Sedangkan kurangnya sumber daya manusia bidang pengukuran, anggaran PRONA dan waktu pengumpulan data yuridis merupakan faktor yang menghambat dalam pelaksanaan pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA

Kata Kunci :PRONA, Sertifikat tanah, Kualitas Pelayanan

## SUMMARY

Alfia Rahmi, 2011, **Quality Of Service Of Land Registry Throught PRONA Certification (Poyek Nasional Agraria)** (Study at Kantor Badan Pertanahan Nasional KabupatenMalang), Dr. Siti Rochmah, M.Si and Drs. Stefanus Panirengu, MAP

---

This research purposed to recognize, describe and analyze the quality of service of land certification through PRONA, which have been conducted by office of BPN sub-province of Malang. Considering BPN represent governmental institution which give service of land certification, hence required by service which with quality so that society which not yet conducted its land certification will for the certification of its land. For that, needed by service, which with quality in land certification through PRONA. With existence of PRONA very is assisting of society which is indigent to be able to its land certification because all expense of PRONA accounted by government through APBN. Descriptive qualitative method used to know, describe and analyze phenomenon's that happened. In method of qualitative this use observation method, method interview to employees in concerned and customer, and also documentation method.

Result of this research indicates that service of PRONA certificate can be told with quality, because all service element, which with quality can fulfill by BPN in service of PRONA certificate. This research also show the existence of ability of officer had by BPN, facilities and basic facilities which supporting and mount the solving of land certificate in one budget year represent factor supporting in execution of PRONA certificate. While lack of measurement area human resource, budget of PRONA and time data collecting of juridical represent factor pursuing in execution of service of land certification through PRONA.

**Keywords:** PRONA, land certification, service quality

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga skripsi dengan judul “ *Kualitas Pelayanan Pendaftaran Tanah Melalui Sertifikat PRONA (Proyek Nasional Agraria) (Studi Pada BPN Kabupaten Malang)*” dapat terselesaikan. Skripsi ini disusun dalam rangka memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa dalam penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. Sumartono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Dr.M.R. Khairul Muluk, S.Sos, M.Si, selaku Ketua Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
3. Ibu Dr. Siti Rochmah, M, Si, selaku dosen pembimbing utama yang telah meluangkan waktu perhatian, pengarahan, dan dorongan kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.
4. Bapak Drs. Stefanus Panirengu, MAP selaku dosen pembimbing kedua yang telah meluangkan waktu perhatian, pengarahan, dan dorongan kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini.

5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Ilmu Administrasi terutama dosen jurusan Administrasi Publik atas bimbingan yang diberikan.
6. Kepala pimpinan dan seluruh karyawan/staff pegawai Kantor BPN Kabupaten Malang yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian.
7. Kepada kedua orang tuaku, Bapak Amrazi dan Ibu Daliasma dan seluruh keluarga besarku yang telah memberikan dukungan materiil maupun non materiil dan motivasi yang penuh sehingga skripsi ini dapat terselesaikan
8. Kepada Kahfian yang terus memberikn dukungan, saran, semangat dan doanya selama penyusunana skripsi ini
9. Kepada sahabat-sahabatku, Fitrah, Malinda dan Ezra yang menjadi sahabat selama kuliah, dan juga kepada teman-teman publik E

Sebagai manusia biasa, penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini. Oleh karena itu, sebagai proses pembelajaran yang terus-menerus berkelanjutan, maka penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun dari semua pihak. Semoga skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan

Malang, Juli 2011

Penulis

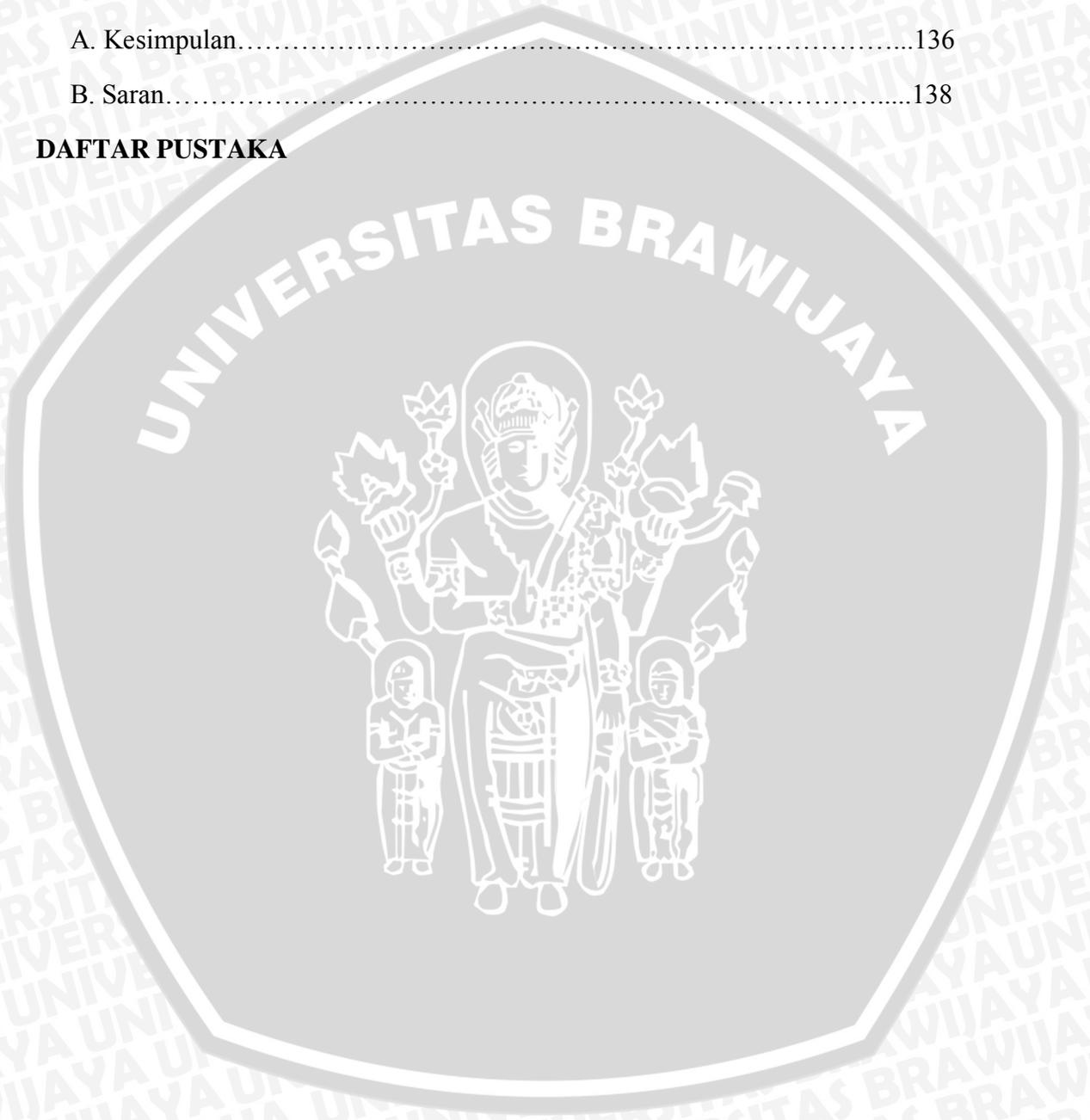
**DAFTAR ISI**

	<b>Halaman</b>
<b>RINGKASAN</b> .....	i
<b>SUMMARY</b> .....	ii
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	iii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	ix
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	x
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kontribusi Penelitian.....	9
E. Sistematika Pembahasan.....	10
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b> .....	13
A. Adminstrasi Publik	
1 Pengertian Adminstrasi Publik.....	13
2 Pergeseran Paradigma Administrasi Publik.....	15
B. Pelayanan Publik.....	17
1. Definisi Pelayanan Publik.....	18
2. Jenis Pelayanan Publik .....	19
3. Asas Pelayanan Publik .....	21
4. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik.....	22

5. Standard Pelayanan Publik.....	23
6. Kualitas Pelayanan Publik.....	24
C. Pendaftaran Tanah.....	28
1. Pengertian Pendaftaran Tanah.....	28
2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah.....	30
3. Tujuan Pendaftaran Tanah.....	32
4. Obyek Pendaftaran Tanah.....	33
5. Sistem Pendaftaran Tanah.....	33
D. Sertifikat Tanah	
1. Pengertian Sertifikat.....	35
2. Fungsi Sertifikat.....	35
E. Program PRONA (Proyek Nasional Agraria)	
1. Pengertian PRONA.....	36
2. Tujuan PRONA.....	38
3. Sasaran Pelaksanaan PRONA.....	39
<b>BAB III METODELOGI PENELITIAN.....</b>	<b>40</b>
A. Jenis Penelitian.....	40
B. Fokus Penelitian.....	41
C. Lokasi dan Situs Penelitian.....	43
D. Sumber data.....	44
E. Teknik Pengumpulan Data.....	45
F. Instrumen Penelitian.....	47
G. Analisis Data.....	48
<b>BAB IV PEMBAHASAN.....</b>	<b>50</b>
A. Gambaran Umum	

1. Geografis dan Demografis Kabupaten Malang.....	50
a. Letak Geografis.....	50
b. Kepadatan Penduduk.....	51
2. Gambaran Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang .....	53
a. Sejarah Organisasi BPN Kab. Malang.....	53
b. Tujuan Organisasi.....	54
c. Strategi dan Faktor yang Mendukung Visi dan Misi Organisasi.....	55
d. Struktur Organisasi.....	56
e. Kedudukan Tugas dan Fungsi (TUPOKSI).....	58
3. Sarana dan Prasarana yang tersedia.....	69
4. Sumber Daya Manusia (SDM).....	70
a. Jumlah Pegawai.....	70
b. Tingkat Pendidikan.....	77
B. Data Fokus Penelitian.....	77
1. Proses Pelayanan Sertifikat Tanah Melalui PRONA.....	77
2. Kualitas Pelayanan Sertifikat Tanah Melalui PRONA.....	103
3. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelayanan Sertifikat Tanah Melalui PRONA	
a. Faktor Pendukung.....	117
b. Faktor Penghambat.....	120
C. Pembahasan.....	126
1. Proses Pelayanan Sertifikat Tanah Melalui PRONA.....	126
2. Kualitas Pelayanan Sertifikat Tanah Melalui PRONA.....	127
3. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelayanan Sertifikat Tanah melalui PRONA	
a. Faktor Pendukung.....	132

b. Faktor Penghambat.....	133
<b>V PENUTUP.....</b>	<b>136</b>
A. Kesimpulan.....	136
B. Saran.....	138
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

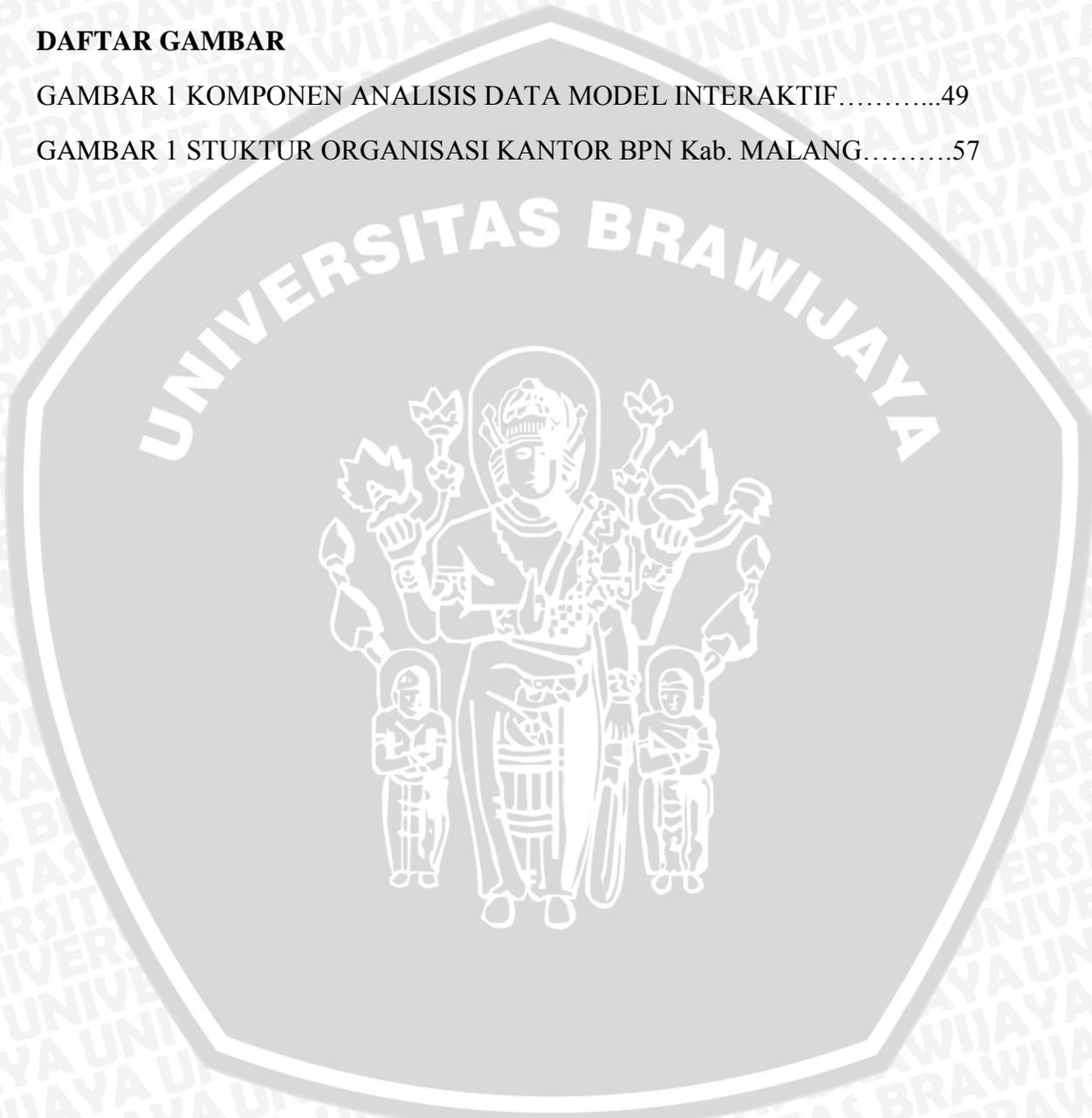


## DAFTAR GAMBAR

Halaman

### DAFTAR GAMBAR

GAMBAR 1 KOMPONEN ANALISIS DATA MODEL INTERAKTIF.....	49
GAMBAR 1 STUKTUR ORGANISASI KANTOR BPN Kab. MALANG.....	57



**DAFTAR TABEL**

**DAFTAR TABEL**

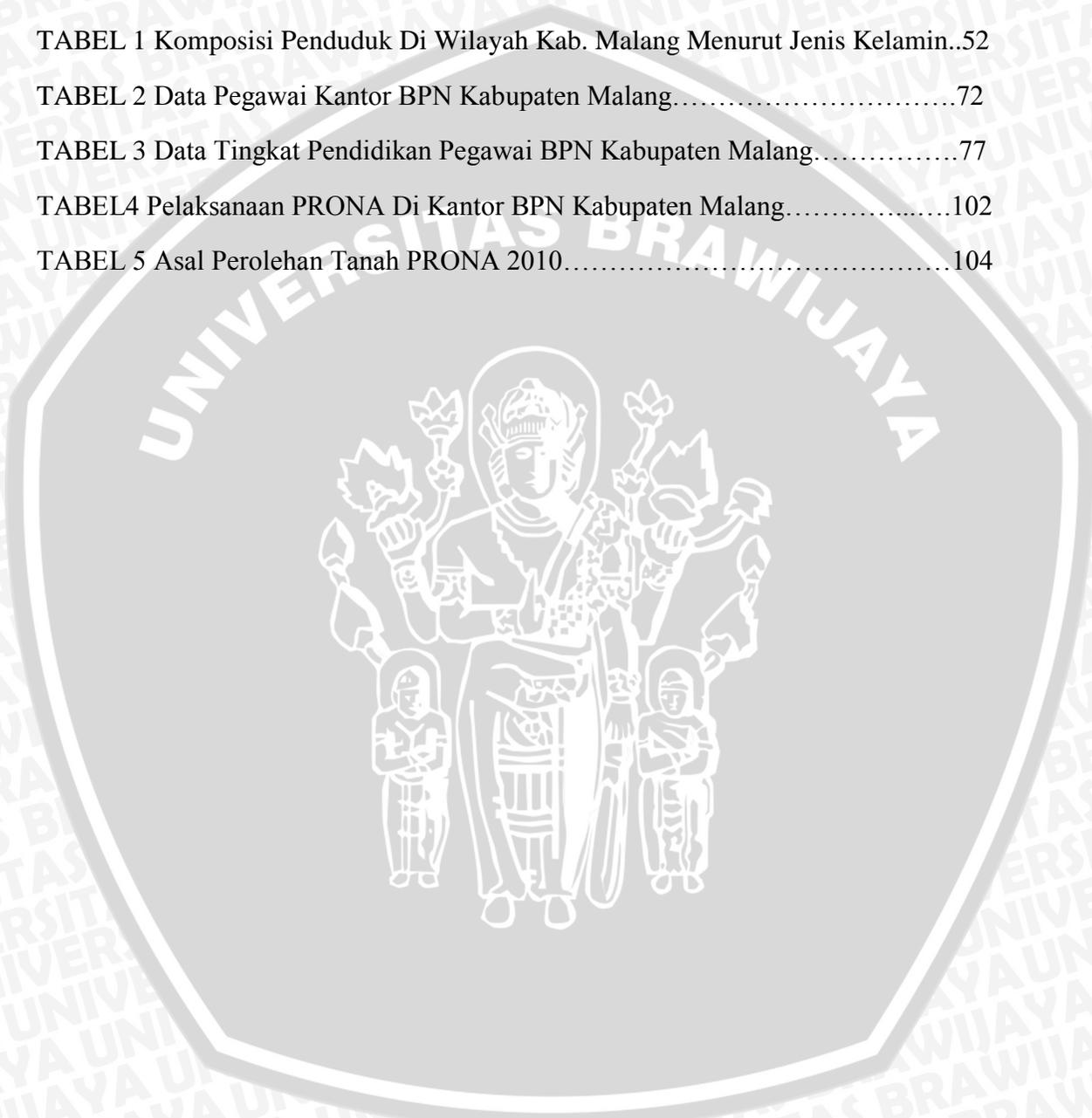
TABEL 1 Komposisi Penduduk Di Wilayah Kab. Malang Menurut Jenis Kelamin..52

TABEL 2 Data Pegawai Kantor BPN Kabupaten Malang.....72

TABEL 3 Data Tingkat Pendidikan Pegawai BPN Kabupaten Malang.....77

TABEL4 Pelaksanaan PRONA Di Kantor BPN Kabupaten Malang.....102

TABEL 5 Asal Perolehan Tanah PRONA 2010.....104



## DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN 1 PEDOMAN WAWANCARA

LAMPIRAN 2 SURAT KETERANGAN RISET

LAMPIRAN 3 SURAT IJIN RISET

LAMPIRAN 4 KUTIPAN DARI BUKU HURUF C DESA

LAMPIRAN 5 SURAT PERNYATAAN JUAL

LAMPIRAN 6 SURAT KETERANGAN BEDA NAMA

LAMPIRAN 7 SURAT KETERANGAN RIWAYAT TANAH

LAMPIRAN 8 SURAT PERNYATAAN AHLI WARIS

LAMPIRAN 9 SURAT PERNYATAAN HIBAH

LAMPIRAN 10 SURAT PERNYATAAN BELI

LAMPIRAN 11 SURAT PERNYATAAN BELI

LAMPIRAN 12 SURAT PERNYATAAN PENGUASAAN FISIK DAN BERITA ACARA KESAKSIAN BIDANG TANAH

LAMPIRAN 13 SURAT KETERANGAN KEMATIAN

LAMPIRAN 14 SURAT KETERANGAN SPPT

LAMPIRAN 15 SURAT PERNYATAAN ALAMAT

LAMPIRAN 16 SURAT PERNYATAAN PENGUASAAN

LAMPIRAN 17 SURAT PERNYATAAN MENDAPAT HIBAH

LAMPIRAN 18 SURAT PERNYATAAN BEDA TANDA TANGAN

LAMPIRAN 19 SURAT PERNYATAAN KETERANGAN PENDUDUK

LAMPIRAN 20 SURAT KETERANGAN DESA PERALIHAN

LAMPIRAN 21 SURAT PEMBAGIAN WARISAN

LAMPIRAN 22 SURAT KETERANGAN BEDA NAMA

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Tanah merupakan tempat utama bagi manusia dalam memenuhi sebagian besar kebutuhan hidupnya. Demikian pula bagi bangsa Indonesia, tanah merupakan sumber daya alam yang penting karena sebagian besar kehidupan masyarakat Indonesia bercorak agraris. Dalam masyarakat yang bercorak agraris, tanah antara lain berfungsi sebagai faktor produksi (bercocok tanam) dan juga sebagai modal dalam melakukan kegiatan perekonomian. Hal itu dikemukakan oleh Hadimoeljono, (2003:37) sebagai berikut:

Tanah merupakan kebutuhan hidup yang utama, baik sebagai tempat mencari kehidupan, tempat tinggal maupun tempat bermasyarakat, sehingga setiap orang menginginkan dapat menguasai sebidang tanah atau lebih bidang tanah tersebut, dan menginginkan mempunyai hak yang dilindungi secara hukum.

Karena fungsi tanah sangat penting dan strategis bagi kebutuhan hidup bangsa Indonesia, maka diperlukan jaminan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah tersebut. Jaminan kepastian hukum atas tanah itu digunakan agar tanah sebagai tempat kehidupan manusia, baik sebagai tempat mencari kehidupan, tempat tinggal, maupun tempat bermasyarakat dapat dikuasai dan dimiliki secara sah serta dilindungi

secara hukum. Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria tertuang mengenai jaminan kepastian hukum hak atas tanah, yaitu Pasal 19 yang menyebutkan sebagai berikut:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
2. Pendaftaran tanah tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
  - a. Pengukuran, pemetaan, dan pembukuan tanah;
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraan menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran dimaksud diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran-pembayaran tersebut.

Sesuai dengan Pasal 19 UUPA, penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia memerlukan sebuah badan atau organisasi. Adapun badan atau organisasi yang melaksanakan pendaftaran tanah tersebut adalah Badan Pertanah Nasional (BPN) hal ini sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan

Pertanahan Nasional yang menyatakan bahwa BPN merupakan Lembaga Pemerintahan Non Departemen yang bertugas membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan. Berdasarkan pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006, tentang Badan Pertanahan Nasional, yang dalam Pasal 2 disebutkan sebagai berikut:

“Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah dibidang pertanahan secara Nasional. Regional dan Sektoral”.

Sementara itu, pelaksanaan kebijakan pertanahan di daerah dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Kantor Pertanahan Kota/Kabupaten.

Seiring dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk Indonesia dan kemajuan pembangunan dewasa ini, membawa konsekuensi kebutuhan akan tanah semakin meningkat, demikian juga dengan permohonan jasa pelayanan di bidang pertanahan yang cenderung terus meningkat. Dalam hal peningkatan kebutuhan akan tanah ini diperkirakan akan berakibat pula pada peningkatan permasalahan yang menyangkut bidang pertanahan. Proses permasalahan ini berkembang seiring dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah itu sendiri. Keadaan seperti itu perlu diantisipasi secara sungguh-sungguh dengan segala kemungkinan permasalahan yang akan timbul. Meskipun pemerintah telah mengatur mengenai tata cara pendaftaran tanah dan tata cara untuk memperoleh hak atas tanah, tidak jarang timbul konflik-konflik.

Lahirnya konflik-konflik pertanahan pada dasarnya bermuara pada kurangnya kesadaran masyarakat dalam melakukan pendaftaran hak atas tanah mereka guna menjamin kepastian hukum. Keenganan masyarakat pemilik tanah terutama masyarakat yang tinggal di pedesaan untuk melakukan pendaftaran hak atas tanah (Harsono, 2003:18).

Pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan masih dipandang negatif oleh masyarakat. Masih banyak pandangan masyarakat yang keliru mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah seperti jangka waktu pensertifikatan yang lama, biaya yang mahal, dan proses yang berbelit-belit. Sebagai salah satu faktor penting bagi terlaksananya program pendaftaran tanah, maka tingkat kesadaran masyarakat perlu diperhatikan (Harsono, 2003:8). Untuk itulah diperlukan pendekatan agar timbul keinginan atau kesadaran untuk melakukan pendaftaran tanah. Oleh sebab itu menjadi fungsi BPN sebagai institusi yang bertugas dan bertanggung jawab di bidang pertanahan untuk selalu berupaya melakukan sosialisasi terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang pertanahan kepada masyarakat.

Di wilayah Negara Indonesia sebagian besar tanah yang dimiliki oleh masyarakat, belum bersertifikat, dan umumnya terdapat di desa-desa dimana masyarakatnya belum mengenal hukum pertanahan. Pada umumnya tanah-tanah yang ada masih berupa letter C atau petok saja. Untuk itu pemerintah melakukan upaya hukum guna menjamin kepastian hukum dengan mewajibkan setiap pemilik tanah untuk mendaftarkan tanahnya, sebagaimana diamanatkan Pasal 19 ayat (1) Undang-

Undang Nomor. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sebagai berikut :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah”

Berdasarkan PMNA (Peraturan Menteri Negara Agraria)/KBPN (Kepala Badan Pertanahan Nasional) Nomor 3 Tahun 1997 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah yang menerbitkan surat bukti hak berupa sertifikat hak atas tanah memiliki asas sederhana aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Pendaftaran tanah tersebut meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan pendaftaran tanah. Pelaksanaan pendaftaran tanah pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sporadik adalah pendaftaran tanah yang prakarsanya berasal dari masyarakat dengan biaya ditanggung secara mandiri oleh masyarakat tersebut. Pendaftaran tanah secara sporadik juga dapat dilakukan secara massal dan juga secara individu. Pendaftaran tanah secara massal dikenal juga dengan PRONA (Proyek Nasional Agraria).

Persertifikatan tanah secara massal melalui PRONA merupakan salah satu kegiatan pembangunan pertanahan yang mendapatkan respon atau tanggapan positif dari masyarakat. Selama ini pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dalam 5 dekade, yang mulai pada tahun 1961 baru mampu melaksanakan pendaftaran tanah kurang lebih 28 juta bidang dari kurang lebih 85 juta bidang tanah. Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUAP) menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan

pendaftaran tanah di seluruh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) yang berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional, ditugaskan untuk melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan, antara lain melanjutkan penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah sesuai dengan amanat pasal 19 tersebut, terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah melalui kegiatan PRONA yang sudah dilaksanakan sejak tahun 1981.

Percepatan pendaftaran tanah diselenggarakan hendaknya memperhatikan prinsip bahwa tanah secara nyata dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, berperan secara jelas untuk terciptanya tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara untuk meminimalkan perkara masalah, sengketa konflik pertanahan. Selain itu percepatan pendaftaran tanah juga merupakan pelaksanaan dari 11 agendan BPN-RI, khususnya untuk meningkatkan pelayanan pelaksanaan pendaftaran tanah secara menyeluruh, dan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.

Maksud dan tujuan PRONA yaitu: (a) memberikan kepastian hukum bagi para pemegang hak atas tanah berupa sertifikat hak atas tanah, (b) mengurangi kerawanan/kepekaan sosial dibidang pertanahan, (c) mengadakan pelaksanaan landrefom, dan (d) menumbuhkan kesadaran masyarakat dalam bidang pertanahan sebagai upaya partisipatif masyarakat dalam catur tertib pertanahan (Petunjuk Pelaksanaan PRONA). Prioritas lokasi PRONA adalah: (a) Desa-desa tertinggal

dalam rangka mengentaskan kemiskinan, (b) Bidang- bidang tanah milik masyarakat golongan ekonomi lemah dan menengah, dan (c) Lokasi yang pernah dilakukan proyek-proyek administrasi pertanahan lainnya (Petunjuk Pelaksanaan Prona).

Di kabupaten Malang salah satu sistem pendaftaran tanah, yaitu secara sporadik, dalam prakteknya dapat dilakukan tidak hanya secara mandiri tetapi juga dapat dilakukan secara massal melalui PRONA oleh petugas BPN Kabupaten Malang. Pendaftaran tanah sporadik secara PRONA bertujuan untuk mempercepat pensertifikatan tanah di Kabupaten Malang.

Keistimewaan PRONA disini terletak pada keluwesan caranya yakni bisa digunakan secara sporadik maupun sistematis, asalkan sifatnya secara massal (Petunjuk Pelaksanaan Prona). Keistimewaan Prona ini dapat dilihat dari :

- a. Luwes caranya bisa sertifikasi massal cara sporadik maupun cara sistematis.
- b. Memberikan fasilitas kemudahan dan kecepatan bagi permohonan hak milik atas tanah Negara.
- c. Memberikan kemudahan bagi pemohon tanah pertanian hak milik yang berasal dari tanah Negara obyek Landreform (tanah redis).
- d. Bisa dilaksanakan pada lokasi bekas proyek Ajudikasi.
- e. Luwes untuk memasuki desa-desa tertinggal.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah melalui sertifikasi tanah secara massal yaitu PRONA yang ada di kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang, dengan

judul “**Kualitas Pelayanan Pendaftaran Tanah Melalui Sertifikat PRONA (PROYEK NASIONAL AGRARIA) (Studi Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang)**”

### **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka penulis dapat merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang?
2. Bagaimanakah kualitas pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang?
3. Apa sajakah faktor pendukung dan penghambat dalam pelayanan sertifikat tanah melauai PRONA di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui, mendiskripsikan dan menganalisis proses pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis kualitas pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang.

3. Untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang.

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Kegunaan yang diperoleh dari penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Secara teoritis:

Penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan sumbangan pemikiran dalam bidang ilmu administrasi, khususnya hukum administrasi publik yang berhubungan dengan Hukum Agraria tentang pendaftaran tanah secara massal (Pasal 19 UUPA).

2. Secara praktis:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Daerah
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan informasi mengenai pelaksanaan program PRONA di Kantor BPN Kabupaten Malang.

3. Secara Akademis:

- a. Secara akademis penulis mengharapkan dapat memberikan kontribusi atau sumbangan sebagai bahan bacaan guna menambah wawasan dan keilmuan bagi mahasiswa serta memberikan sumbangan pemikiran bagi peneliti selanjutnya.

- b. Secara akademik, sebagai prasyarat peneliti untuk menyelesaikan studi SI di Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang

### **E. Sistematika Pembahasan**

Adapun uraian secara keseluruhan terhadap pembahasan skripsi ini agar mudah diketahui dan dipahami, maka penulis membagi 5 (lima) bab dan setiap bab terdiri dari beberapa sub bab, sehingga dengan demikian sistemika penulisan adalah sebagai berikut:

#### **Bab I Pendahuluan**

Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika pembahasan.

#### **Bab II Tinjauan Pustaka**

Pada bab ini terdiri dari teori-teori yang menjadi landasan-landasan pemikiran dalam penelitian. Dalam bab ini diuraikan tentang teori- teori yaitu: Administrasi Publik (Pengertian Administrasi Publik, Pergeseran Paradigma Administrasi Publik), Pelayanan Publik (Pengertian Pelayanan Publik, Jenis Pelayanan Publik, Asas-asas Pelayanan Publik, Prinsip-prinsip Pelayanan Publik, Standar Pelayanan Publik, Kualitas Pelayanan Publik), Pendaftaran

tanah (Pengertian Pendaftaran Tanah, Asas-asas Pendaftaran Tanah, Tujuan Pendaftaran Tanah, Obyek Pendaftaran Tanah), Sertifikat Tanah (Pengertian Sertifikat, Fungsi Sertifikat), Program PRONA (Pengertian PRONA, Latar Belakang PRONA, Tujuan dan sasaran PRONA).

### **Bab III Metode Penelitian**

Dalam bab ini penulis menjabarkan jenis penelitian yang dipergunakan, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrument penelitian dan analisa data.

### **Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Pada bab ini dikemukakan gambaran umum Badan Pertanahan Nasional Kab. Malang, dan diuraikan data-data dari kegiatan penelitian yang telah dilakukan sekaligus juga merupakan jawaban dari rumusan masalah. Data-data tersebut akan dibahas lebih lanjut oleh peneliti. Pembahasan terhadap data-data tersebut merupakan tahap analisa atau pengolahan data.

### **Bab V Penutup**

Pada bab ini diuraikan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan sebelumnya serta saran-saran dari peneliti yang dapat

digunakan sebagai masukan dalam upaya pencapaian tujuan dan manfaat bersama yang disertakan dalam penelitian.



## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Publik

##### 1. Pengertian Administrasi Publik

Administrasi Publik, menurut (Chandler dan Plano dalam Keban, 2004:3) adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Dalam kenyataan terdapat variasi persepsi tentang administrasi publik, (Mc Curdy dalam Keban, 2004:3) dalam studi literturnya mengemukakan bahwa administrasi publik dapat dilihat sebagai proses politik, yaitu metode memerintah negara dan cara untuk melakukan fungsi negara. Dengan kata lain, administrasi publik bukan hanya sekedar persoalan manajerial tapi juga politik. Anggapan ini mungkin membingungkan pendefinisian administrasi publik, termasuk ruang lingkupnya. Akan tetapi hal ini justru menunjukkan bahwa dunia administrasi publik itu terus mengalami perkembangan dan justru sulit dipisahkan dari dunia politik.

Dalam mendefinisikan Administrasi publik sebenarnya tidak ada definisi yang tepat tentang administrasi publik. Mungkin ada beberapa definisi tentang administrasi publik namun itu semua tidak memberi penjelasan, hanya akan mengundang berbagai pertanyaan dan tidak akan membuka atau mengungkap pengertian tentang

administrasi publik itu sendiri. Karena obyek bahasan bersifat abstrak sehingga pasti akan sulit untuk mendefinisikanya. Hal yang serupa diungkapkan juga oleh Stillman II dalam (Keban, 2004:5) yaitu bahwa definisi administrasi publik sangat bervariasi bahkan sulit untuk disepakati. Karena bervariasinya definisi tersebut, Stillman mengutip pendapat-pendapat dari beberapa ahli, diantaranya sebagai berikut:

1. Dimock , Dimock , & Fox:

Administrasi publik merupakan produksi barang barang - barang dan jasa yang direncanakan untuk melayani kebutuhan Konsumen. Definisi ini melihat administrasi publik dari segi atau aspek kegiatan ekonomi.

2. Barton & Chappel:

Administrasi publik sebagai “ the work of government “ atau pekerjaan yang dilakukan pemerintah. Dalam hal ini lebih menekankan keterlibatan personel dalam pelayanan publik.

3. Starling:

Administrasi public sebagai semua yang dicapai pemerintah, atau dilakukan sesuai dengan pilihan kebijakan sebagai mana yang telah di janjikan dalam kampanye pemilihan.

4. Nigro & Nigro:

Administrasi adalah usaha kerjasama kelompok dalam suatu lingkungan public, yang mencakup ketiga cabang yaitu yudikatif, legislative, dan eksekutif. Definisi ini lebih menekankan proses kelembagaan yang melibatkan usaha kerja sama kelompok sebagai kegiatan publik yang berbeda dari kegiatan swata.

5. Rosenbloom:

Administrasi publik merupakan pemanfaatan teori dan proses management , politik, dan hukum untuk memenuhi mandat pemerintah dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat.

6. Nicholas Henry:

Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek , dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubunganya dengan masyarakat yang di perintah, dan

juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsive terhadap kebutuhan sosial (Keban, 2004:6).

Dari banyaknya batasan mengenai definisi administrasi publik, namun ada beberapa makna penting yang harus diingat berkenaan dengan hakekat administrasi publik yaitu :

1. Bidang tersebut lebih berkaitan dengan dunia eksekutif, meskipun juga berkaitan dengan dunia yudikatif dan legislatif.
2. Bidang tersebut berkenaan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik.
3. Bidang tersebut juga berkaitan dengan berbagai masalah manusiawi dan usaha kerja sama untuk mengemban tugas-tugas pemerintah
4. Meskipun bidang tersebut berbeda dengan administrasi swasta tetapi ia overlapping dengan administrasi swasta.
5. Bidang tersebut diarahkan untuk menghasilkan public goods dan services.
6. Bidang ini memiliki dimensi teoritis dan praktis (Keban 2004:7).

## 2. Pergeseran Paradigma Administrasi Publik

Dalam pergeseran fase yang timbul sesuai dengan konteks keilmuan mempengaruhi perkembangan lima paradigma dalam ilmu administrasi negara, seperti diuraikan berikut ini.

**Paradigma 1 (1900-1926)** dikenal sebagai paradigma Dikotomi Politik dan Administrasi. Tokoh-tokoh dari paradigma tersebut adalah Frank J. Goodnow dan Leonard D. White. Goodnow dalam tulisannya yang berjudul "Politics dan Administration" pada tahun 1900 mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya pada kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedang administrasi memberi perhatiannya pada pelaksanaan atau implementasi kehendak tersebut. Sayangnya, dalam paradigma ini hanya ditekankan aspek "locus" saja yaitu government bureaucracy, tetapi focus atau metode apa yang harus dikembangkan dalam administrasi publik kurang dibahas secara jelas dan terperinci.

**Paradigma 2 (1927-1937)** disebut sebagai paradigma Prinsip-Prinsip Administrasi. Tokoh-tokoh terkenal dari paradigma ini adalah Wiloughby, Gullick & Urwick. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai focus administrasi publik. Prinsip-prinsip dituangkan dalam apa yang disebut sebagai

POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting dan Budgeting) yang menurut mereka dapat diterapkan dimana saja, atau universal.

**Paradigma 3 (1950-1970)** adalah paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik. Disini terjadi pertentangan antara anggapan mengenai value-free administration dengan value-laden politics. Dalam praktek ternyata anggapan kedua yang berlaku, karena administrasi publik juga teori politik. Patut diketahui bahwa pada masa itu ilmu politik dianggap disiplin yang dominan dalam dunia administrasi publik.

**Paradigma 4 (1956-1970)** adalah Administrasi sebagai Ilmu Administrasi. Dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang pernah populer sebelumnya, dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern, seperti metode kuantitatif, analisis sistem, riset operasi. Dari arah perkembangan ini, ada yang berorientasi kepada perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh disiplin psikologi sosial, dan kebijakan publik.

**Paradigma 5 (1970-sekarang)** merupakan paradigma terakhir yang disebut sebagai Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik. Paradigma tersebut telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus ini adalah teori organisasi, teori manajemen, kebijakan publik, sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik. Sehingga ada keterkaitan antara administrasi publik dan negara termasuk pula perkembangan pemikiran yang menggeser kelimuan ataupun diskursus tentang negara-publik dan civil society. Keban (2004 : 30-31)

Disatu sisi, berkembang pula paradigma yang sangat terkenal yaitu "Reinventing Government" yang dikemukakan oleh D.Osborne. Didalam paradigma ini, pemerintah harus bersifat (1) catalytic, (2) community-owned, (3) competitive, (4) mission-driven, (5) result-oriented, (6) customer-oriented, (7) enterprising, (8) anticipatory, (9) decentralized dan (10) market-oriented. (Keban, 2004:34). Dengan begitu, pemerintah setidaknya mengandung prinsip yang ditegaskan oleh 10 poin diatas. Sehingga, mau tidak mau pemerintah ataupun negara berintikan sebagai katalisator pembangunan. Paradigma ini dikenal pula dengan nama lain New Public Management (NPM), setidaknya ada tujuh komponen dalam NPM, yaitu:

1. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik
2. Penggunaan indikator kinerja

3. Penekanan yang lebih besar kepada output
4. Pergeseran perhatian kepada unit-unit yang lebih kecil
5. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi
6. Penekanan gaya sektor swasta pada praktek manajemen
7. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya. Keban (2004:34)

Kemudian, muncul lagi paradigma baru yang oleh J.V Denhardt (1993) diberi nama New Public Service (NPS) yang mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Melayani warga masyarakat bukan pelanggan
2. Mengutamakan kepentingan publik
3. Lebih menghargai kewarganegaraan daripada kewirausahaan
4. Berfikir strategis bukan bertindak demokratis
5. Menyadari bahwa akuntabilitas bukan sesuatu yang mudah
6. Melayani daripada mengendalikan
7. Menghargai orang bukan produktivitas semata. Keban (2004:35)

## **B. Pelayanan Publik**

Definisi Layanan adalah setiap kegiatan atau manfaat yang ditawarkan suatu pihak kepada pihak lain yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun (Simamora, 2001:172). Sedangkan definisi dari pelayanan (dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia) adalah suatu usaha untuk membantu menyiapkan (mengurus apa yang diperlukan oleh orang lain). Berbagai Pengertian mengenai Pelayanan (Service) banyak dikemukakan oleh para ahli dalam Munadi (2008), diantaranya: Menurut *American Marketing Association*, menyatakan bahwa; “Pelayanan pada dasarnya adalah merupakan kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain dan pada hakekatnya tidak berwujud serta tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu, proses produksinya mungkin tidak dikaitkan

dengan suatu produk fisik". Sedangkan definisi publik dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah umum. Dalam pelayanan yang dimaksud sebagai publik adalah masyarakat yang menerima pelayanan.

Pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

### **1. Definisi Pelayanan Publik**

Pelayanan Publik menurut (Sinambela, 2005:5) adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya terikat pada suatu produk secara fisik.

Pelayanan publik menurut (Agung Kurniawan, 2005:6) mengatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Adapun pengertian Pelayanan Publik menurut Keputusan Men PAN no.63/Kep/M.PAN/7/2003 tentang Standard Pelayanan dapat diartikan sebagai segala kegiatan pelayanan yang pelaksanaannya dilakukan oleh instansi sebagai upaya pemenuhan kebutuhan organisasi, masyarakat, instansi pemerintah dan badan hukum maupun sebagai pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelayanan publik yang umumnya didambakan oleh masyarakat menurut (Moerir, 2002:47) adalah;

- a. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat.
- b. Memperoleh pelayanan yang wajar tanpa gerutuan, sindiran, atau dengan kata lain yang semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu baik untuk alasan dinas atau untuk kesejahteraan.
- c. Mendapat perlakuan yang sama dalam pelayanan terhadap kepentingan yang sama.
- d. Pelayanan yang jujur dan harus tenang

## **2. Jenis Pelayanan Publik**

Dari uraian tentang pengertian pelayanan publik maka selanjutnya akan dibahas mengenai jenis pelayanan publik. Menurut Keputusan Men PAN No.58 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Penilaian dan Penghargaan Citra Pelayanan sebagai Unit Pelayanan Percontohan mengelompokkan tiga jenis pelayanan dari instansi pemerintah serta BUMN/BUMD. Pengelompokkan jenis pelayanan tersebut di dasarkan pada ciri-ciri dan sifat kegiatan serta produk pelayanan yang dihasilkan, yaitu:

### **a. Pelayanan Administratif**

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 tanah, pelayanan IMB, pelayanan administrasi kependudukan (KTP, Akte Kelahiran, Akte Kematian dll)

b. Pelayanan Barang

Jenis pelayanan barang adalah pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa kegiatan penyediaan dan atau pengolahan bahan berwujud fisik termaksud distribusi dan penyampaiannya kepada konsumen langsung (sebagai unit atau individual) dalam suatu sistem. Secara keseluruhan kegiatan tersebut menghasilkan produk akhir berwujud benda (berwujud fisik) atau yang dianggap benda yang memberikan nilai tambah secara langsung bagi penggunaannya. Misalnya jenis pelayanan listrik, pelayanan air bersih, pelayanan telepon.

c. Pelayanan Jasa

Jenis pelayanan jasa adalah jenis pelayanan yang diberikan oleh unit pelayanan berupa sarana dan prasarana serta penunjangnya. Pengoprasiaanya berdasarkan suatu sistem pengoprasian tertentu dan pasti. Produk akhir berupa jasa yang mendatangkan manfaat bagi penerimanya secara langsung dan habis dipakai dalam jangka waktu tertentu. Misalnya pelayanan angkutan darat, udara, dan laut, pelayanan kesehatan, pelayanan perbankan, pelayanan pos dan pelayanan pemadam kebakaran.

Dari uraian jenis pelayanan publik diatas maka penelitian ini termaksud dalam jenis pelayanan administratif karena produk akhir dari pelayanan ini berupa

sertifikat tanah. Pelayanan dalam pembuatan sertifikat tanah adalah suatu usaha yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional untuk memberikan pelayanan yang efektif dan memuaskan terhadap pelanggan dimana pelanggan diistimewakan dalam pembuatan sertifikat tanah sehingga diharapkan akan menimbulkan kesan positif dari kalangan masyarakat untuk mensertifikatkan tanahnya.

### 3. Asas Pelayanan Publik

Dalam upaya memberikan pelayanan publik secara optimal, penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas-asas pelayanan publik. Menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik disebutkan asas-asas pelayanan publik sebagai berikut :

1. **Transparansi**  
Penyelenggaraan pelayanan publik bersifat terbuka, mudah dimengerti dan diterima oleh semua pihak yang membutuhkan.
2. **Akuntabilitas**  
Penyelenggaraan pelayanan publik harus sesuai dengan aturan dan ketentuan yang nantinya dapat dipertanggung jawabkan baik kepada pemerintah maupun pemakai jasa pelayanan.
3. **Partisipatif**  
Penyelenggaraan pelayanan publik harus mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan serta harapan masyarakat.
4. **Kondisional**  
Penyelenggaraan pelayanan publik harus mendorong peran serta masyarakat dengan memperhatikan situasi, keadaan dan kemampuan baik pemberi maupun pemakai layanan dengan tetap memegang aturan yang berlaku.
5. **Tidak diskriminatif**  
Penyelenggaraan pelayanan publik tidak membedakan pemakai jasa layanan, tidak ada unsur paksaan maupun tekanan.
6. **Keseimbangan hak dan kewajiban**  
Penyelenggaraan pelayanan publik harus dapat memenuhi hak dan kewajiban baik pemberi maupun pemakai jasa layanan.

#### 4. Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang profesional mempunyai prinsip-prinsip, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik maka Prinsip-Prinsip Pelayanan Publik yaitu:

1. Kesederhanaan yaitu prosedur/tatacara pelayanan diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan.
2. Kejelasan mengenai:
  - a. Persyaratan teknis dan administratif pelayanan publik;
  - b. Unit kerja yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan dan penyelesaian keluhan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
  - c. Rincian biaya pelayanan publik dan tata cara pembayaran
3. Kepastian waktu yaitu Pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
4. Akurasi yaitu Produk pelayanan publik diterima dengan benar, tepat, dan sah.
5. Keamanan yaitu proses dan produk pelayanan publik memberikan rasa aman dan kepastian hukum.
6. Tanggung Jawab yaitu Pimpinan penyelenggara pelayanan publik atau pejabat yang ditunjuk bertanggungjawab atas penyelenggaraan pelayanan dan penyelesaian keluhan/ persoalan dalam pelaksanaan pelayanan publik.
7. Kelengkapan Sarana dan Prasarana yaitu Tersedianya sarana dan prasarana kerja, peralatan kerja dan pendukung lainnya yang memadai termasuk penyediaan sarana teknologi telekomunikasi dan informatika (telematika).
8. Kemudahan Akses yaitu Tempat dan lokasi serta sarana pelayanan yang memadai, mudah dijangkau oleh masyarakat, dan dapat memanfaatkan teknologi telekomunikasi dan informatika.

9. Kedisiplinan, Kesopanan, dan Keramahan yaitu Pemberi pelayanan harus bersikap disiplin, sopan dan santun, ramah, serta memberikan pelayanan dengan ikhlas.
10. Kenyamanan yaitu Lingkungan pelayanan harus tertib, teratur, disediakan ruang tunggu yang nyaman, bersih, rapi, lingkungan yang indah dan sehat serta dilengkapi dengan fasilitas pendukung pelayanan, seperti parkir, toilet, tempat ibadah dan lain-lain.

### **5. Standard Pelayanan Publik**

KepMen Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik menyatakan bahwa pelayanan publik harus diberikan berdasarkan standard tertentu. Standard pelayanan adalah spesifikasi teknis pelayanan yang dibakukan sebagai patokan dalam melakukan pelayanan publik. Standard pelayanan publik tersebut merupakan ukuran atau persyaratan baku yang harus dipenuhi dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan wajib ditaati oleh pemberi pelayanan (pemerintah) dan atau pengguna pelayanan (masyarakat). Setiap penyelenggaraan pelayanan publik harus memiliki standard pelayanan dan dipublikasikan sebagai jaminan adanya kepastian bagi penerima pelayanan.

Cakupan standard pelayanan publik yang harus ditetapkan sekurang-kurangnya meliputi:

- a. Prosedur Pelayanan  
Dalam hal ini harus ditetapkan standard prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termaksud prosedur pengaduan.
- b. Waktu penyelesaian  
Harus ditetapkan standard waktu penyelesaian pelayanan yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termaksud pengaduan.
- c. Biaya pelayanan

Harus ditetapkan standard biaya/tarif pelayanan termaksud rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.

d. Produk pelayanan

Harus ditetapkan standard produk (hasil) pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

e. Sarana dan Prasarana

Harus ditetapkan sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.

f. Kompetensi petugas pemberi pelayanan

Perlu ditetapkan standard kompetensi petugas pemberi pelayanan berdasarkan pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap, dan perilaku yang dibutuhkan.

## 6. Kualitas Pelayanan Publik

Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Kata kualitas sendiri mengandung banyak pengertian, beberapa contoh pengertian kualitas menurut (Tjiptono, 2004:67) adalah :

1. Kesesuaian dengan persyaratan;
2. Kecocokan untuk pemakaian;
3. Perbaikan berkelanjutan;
4. Bebas dari kerusakan/cacat;
5. Pemenuhan kebutuhan pelanggan sejak awal dan setiap saat;
6. Melakukan segala sesuatu secara benar;
7. Sesuatu yang bisa membahagiakan pelanggan.

Sedangkan pengertian kualitas pelayanan publik menurut (Pasuraman, 2002:46) adalah sampai seberapa jauh perbedaan antara kenyataan dan harapan para pelanggan atas pelayanan yang mereka terima. Dengan kata lain kualitas pelayanan publik dapat

diartikan sebagai ukuran yang dipakai untuk memberikan penilaian baik atau tidaknya pelayanan yang diterima oleh pemakai jasa layanan.

Untuk menilai bagaimana pelayanan publik yang diberikan berkualitas apa tidak, maka ada beberapa unsur yang perlu diperhatikan dalam pelayanan publik sesuai dengan Keputusan MENPAN No. 18 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Publik adalah sebagai berikut:

1. Sederhana: Prosedur atau tata cara pelaksanaannya diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit dan mudah difahami serta mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang menerima pelayanan.
2. Kejelasan dan Kepastian: terutama yang berkaitan dengan prosedur dan tata cara, persyaratan teknis administratif, rincian biaya dan cara pembayarannya, waktu penyelesaian, hak dan kewajiban serta pejabat yang menerima keluhan.
3. Keamanan: Proses dan hasil layanan yang diberikan harus mengandung unsur keamanan dan kenyamanan serta kepastian hukum.
4. Keterbukaan: Prosedur, tata cara, waktu penyelesaian dan rincian biaya harus diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui oleh masyarakat.
5. Efisiensi: Persyaratan yang diperlukan terbatas pada hal-hal yang langsung berkaitan dengan hasil layanan.
6. Ekonomis: Biaya tidak membebani atau memberatkan masyarakat.
7. Keadilan: Pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dan menjangkau semua lapisan masyarakat.
8. Bermutu: Selalau tepat waktu dengan kualitas tanpa cacat.

Hakikat dasar penyelenggaraan pelayanan untuk memenuhi tuntutan dan harapan para pemakai jasa layanan, dimana apabila tuntutan dan harapan tersebut terpenuhi pelayanan diatas dapat dikatakan sebagai pelayanan yang berkualitas. Untuk mengukur sejauh mana kualitas pelayanan diberikan batasan. Terdapat dua batasan kualitas atau mutu pelayanan, yaitu:

- a) Pembatasan pada derajat kepuasan pengguna jasa layanan

Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya unsur subyektifitas yang nantinya mempersulit pelaksanaan program menjaga kualitas, tujuannya adalah untuk memberikan kepuasan kepada para pengguna layanan.

b) Pembatasan pada upaya yang telah dilakukan

Hal ini dilakukan untuk melindungi kepentingan pemakai jasa layanan, dimana kesempurnaan tata cara penyelenggaraan pelayanan akan mempengaruhi kualitas yang diberikan.

Dengan kata lain pelayanan publik dapat dikatakan berkualitas apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan kepuasan terhadap pemakai jasa layanan dan sebaliknya pelayanan yang tidak berkualitas apabila pelayanan yang diberikan menimbulkan ketidakpuasan terhadap pemakai jasa layanan.

Pada umumnya ketidakpuasan pemakai jasa layanan terhadap pelaksanaan pelayanan menurut (Moenir, 2002:184) meliputi:

- a. Adanya dugaan terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan (pemutarbalikan urutan dan pengurangan hak)
- b. Adanya sikap dan tingkah laku dalam pelaksanaan tugas atau pekerjaan yang dirasa tidak sesuai dengan budaya bangsa Indonesia yang berfalsafah Pancasila.
- c. Kurang adanya disiplin petugas terhadap jadwal atau waktu yang telah ditentukan.

- d. Penjelasan masalah yang berlarut-larut, tidak ada kepastian kapan akan selesai.
- e. Adanya kelalaian dalam penggunaan bahan, pengerjaan barang tidak sesuai dengan permintaan atau standard.
- f. Produk yang dihasilkan kurang atau tidak memenuhi standard yang telah disepakati bersama.
- g. Aturan itu sendiri dianggap merugikan, memberatkan, atau dirasa mengurangi atau mengabaikan hak mereka.
- h. Tidak ada tanggapan yang layak terhadap keluhan yang telah disampaikan.

Untuk menimbulkan kepuasan kepada pemakai jasa layanan, kualitas pelayanan harus diperhatikan oleh penyedia pelayanan. Untuk mengukur sejauh mana kualitas pelayanan menurut (Maxwell yang dikutip Suryono, 2002:22) dapat dilihat dari:

1. Tepat dan Relevan

Yaitu pelayanan yang sesuai dengan porsinya dan tepat sasaran, sehingga memenuhi preferensi harapan dan kebutuhan individu ayau masyarakat.

2. Tersedia dan Terjangkau

Yaitu pelayanan yang selalu ada saat dibutuhkan dan dapat dijangkau oleh semua kalangan.

3. Menjamin Keadilan, terbuka dan memberikan perlakuan yang sama, yaitu pelayanan yang memberikan kesamaan pada pelanggan dari semua kalangan.

4. Dapat diterima

Yaitu pelayanan yang dapat memberikan kemudahan dan kenyamanan sehingga mudah diterima oleh masyarakat.

5. Ekonomis, efektif dan efisien

Yaitu pelayanan yang dapat diandalkan, cepat, dan tepat sasaran, serta dapat dijangkau oleh semua lapisan masyarakat.

### **C. Pendaftaran Tanah**

Definisi daftar (Kamus Besar Bahasa Indonesia) adalah catatan sejumlah hal atau nama (tentang kata-kata, nama orang, barang, dsb) yang disusun berderet dari atas kebawah. Sedangkan definisi dari pendaftaran (Kamus Besar Bahasa Indonesia) adalah kegiatan mencatat suatu hal atau nama untuk diikuti sertakan dalam suatu kegiatan.

Definisi tanah menurut ilmu geologi adalah lapisan permukaan bumi yang berasal dari bebatuan yang telah mengalami serangkaian pelapukan oleh gaya-gaya alam, sehingga membentuk regolit (lapisan partikel halus). Sedangkan tanah menurut pendekatan Pedologi (Dokuchaev 1870) Tanah: adalah bahan padat (mineral atau organik) yang terletak dipermukaan bumi, yang telah dan sedang serta terus mengalami perubahan yang dipengaruhi oleh faktor-faktor: Bahan Induk, Iklim, Organisme, Topografi, dan Waktu.

#### **1. Pengertian Pendaftaran Tanah**

Menurut (Harsono, 2003:72) mendefinisikan pendaftaran tanah sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajian bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan termaksud pemberian tanda bukti dan pemeliharaannya. Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang, pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai tanda bukti hak bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dari definisi pendaftaran tanah tersebut dapat digaris bawahi inti dari kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan:

1. Pengumpulan data fisik dan yuridis
2. Pengolahan data fisik dan yuridis
3. Pembukuan data fisik dan data yuridis
4. Penyajian data fisik dan data yuridis
5. Penerbitan sertifikat

## 6. Pemeliharaan data pendaftaran tanah

Pendaftaran tanah dapat dilakukan secara sistematis ataupun sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum di daftar dalam wilayah atau bagian suatu Desa/ Kelurahan. Pendaftaran tanah sistematis diselenggarakan atas prakarsa pemerintah berdasarkan atas suatu rencana jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN. Menurut (Harsono, 2003:460-461) pendaftaran tanah sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali atau pemeliharaan mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah suatu Desa/Kelurahan secara individual atau massal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya.

Bila di wilayah suatu Desa/ Kelurahan belum ditetapkan sebagai wilayah pendaftaran tanah sistematis, maka pendaftaran tanah dilaksanakan secara sporadik. sedangkan pada pendaftaran tanah secara massal melalui PRONA dapat dilaksanakan pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadik.

## 2. Asas-Asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran Tanah menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dilaksanakan berdasarkan asas-asas :

### 1. Sederhana

Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

### 2. Aman

Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara cermat dan teliti sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

### 3. Terjangkau

Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa dijangkau oleh para pihak yang memerlukan.

### 4. Mutakhir

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang baru (mutakhir).

### 5. Terbuka

Asas terbuka dimaksudkan bahwa masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

### 3. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan dari pendaftaran tanah diuraikan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar pemilik hak yang bersangkutan dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas tanah tersebut.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertifikat sebagai tanda bukti hak bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan Hak

Milik Atas Satuan Rumah Susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

#### 4. Obyek Pendaftaran Tanah

Bidang tanah harus didaftarkan atau menjadi obyek pendaftaran tanah meliputi semua bidang tanah yang ada diseluruh wilayah Indonesia, namun jenis bidang tanah memiliki nama yang berbeda tergantung dari keadaan yang menyertai obyek yang bersangkutan. Diuraikan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, obyek pendaftaran tanah meliputi

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai
2. Tanah Hak Pengelolaan
3. Tanah wakaf
4. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
5. Hak Tanggungan
6. Tanah Negara

#### 5. Sistem Pendaftaran Tanah

Sistem pendaftaran tanah mempermasalahkan : apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya. Dikenal ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah menurut (Harsono, 2003:76) yaitu :

##### 1. Sistem Pendaftaran Akta ( *Registration of deeds* )

Akta merupakan sumber data yuridis, karena aktalah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah ( PPT ), Pejabat Pendaftaran Tanah ( PPT )

bersifat pasif karena ia tidak melakukan pengujian atas kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftarkan.

## 2. Sistem Pendaftaran Hak ( *Registration of Titles* )

Sistem pendaftaran hak adalah hak yang diciptakan serta perubahan-perubahan yang terjadi kemudian dan Pejabat Pendaftaran Tanah ( PPT ) bersifat aktif karena Pejabat Pendaftaran Tanah ( PPT ) harus melakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang didaftarkan.

Sistem pendaftaran yang dipergunakan dalam Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria ( UUPA ) adalah sistem pendaftaran hak ( *registration of titles* ). Hal tersebut jelas terlihat dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang di daftar. Menurut (Harsono, 2003:80) Sistem publikasi diperlukan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, dimana Sistem publikasi dipergunakan untuk menjawab permasalahan: Sejauh manakah orang boleh mempercayai kebenaran data yang disajikan tersebut, sejauh manakah hukum melindungi kepentingan orang yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah yang haknya sudah didaftar, berdasarkan data yang disajikan di Kantor Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) atau yang tercantum dalam surat tanda bukti hak yang diterbitkan atau didaftar oleh PPT, jika kemudian ternyata data tersebut tidak benar.

## **D. Sertifikat Tanah**

### **1. Pengertian Sertifikat**

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak atas tanah, suatu pengakuan dan penegasan dari Negara terhadap penguasaan tanah secara perseorangan atau bersama atau badan hukum yang namanya ditulis di dalamnya dan sekaligus menjelaskan lokasi, gambar, ukuran, dan batas-batas tanah tersebut (Herman, 2004:29). Sertifikat sendiri dalam terminologi (bahasa resmi) hukum-hukum keagrariaan ditulis “Sertipikat”

Menurut definisi formalnya dikatakan bahwa “Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat 2 huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, telah menegaskan bahwa sertifikat merupakan alat bukti yang kuat. Menurut Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, sertifikat terdiri atas salinan buku tanah yang memuat data fisik hak yang bersangkutan, yang dijilid menjadi satu dalam suatu dokumen sampul.

### **2. Fungsi Sertifikat**

Fungsi utama sertifikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti hak atas tanah. Selain sebagai alat bukti hak atas tanah, nilai praktis yang terkandung dalam sertifikat hak atas tanah adalah sebagai berikut:

- a. Sertifikat hak atas tanah tersebut dapat digunakan sebagai jaminan hutang
- b. Dengan sertifikat hak atas tanah tersebut dapat dibuktikan jenis hak atas tanah, pemegang hak, keterangan fisik tentang tanah, beban yang ada di atas tanah, peristiwa hukum yang terjadi dengan tanah.
- c. Bagi ahli warisnya, sertifikat hak atas tanah akan lebih menjamin haknya

Dari uraian fungsi sertifikat diatas terlihat begitu pentingnya sertifikat bagi pemilik tanah mengingat fungsi sertifikat sebagai jaminan bagi pemilik tanah untuk menjaminkan sertifikatnya apabila ingin mendapatkan modal bagi usahanya. Bagi ahli waris juga dapat terjamin haknya sebagai ahli waris yang berhak atas tanahnya sehingga tidak ada gugatan atas dirinya terhadap kepemilikan tanahnya. Mengingat pentingnya fungsi dari sertifikat diharapkan agar masyarakat untuk mensertifikatkan tanahnya karena dapat menjamin haknya atas tanah secara hukum dan tanah yang dimilikinya.

## **E. Program PRONA (Proyek Nasional Agraria)**

### **1. Pengertian PRONA**

PRONA atau Proyek Nasional Agraria adalah merupakan suatu usaha pemerintah dengan suatu subsidi untuk melakukan pendaftaran tanah secara massal. Bertolak dari beberapa proyek yang pernah dilakukan di beberapa daerah, maka percepatan tanah itu dilakukan sebagai program pemerintah dalam Repelita IV, yang dapat kita baca pada buku III Repelita IV halaman 418 sebagai berikut:

Dalam rangka membantu golongan masyarakat ekonomi lemah, usaha penerbitan sertifikat secara massal dilanjutkan. Sehubungan dengan itu pemerintah telah menerbitkan keputusan Menteri Dalam Negeri No. 189 Tahun 1981 tentang Proyek Nasional Agraria. Dalam menimbang peraturan tersebut dinyatakan bahwa pensertifikatan secara massal bertujuan untuk menjamin kepastian hukum bagi penguasaan dan pemilikan tanah sebagai bukti yang kuat, pengelakan sengketa tanah dan untuk mengurangi kerawanan/kepekaan di bidang pertanahan, sebagai usaha untuk menciptakan stabilitas sosial politik di kalangan masyarakat. Dalam pelaksanaan operasional maka Gubernur/Bupati/Walikota/madya kepala daerah bertanggung jawab untuk daerahnya masing-masing.

Mengenai biaya PRONA ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 tentang Tarif Pelayanan yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional sebagai berikut:

1. Untuk golongan ekonomi lemah, biaya operasionalnya diberi subsidi dengan anggaran Pemerintah Pusat melalui APBN dan Pemerintah Daerah melalui APBD.
2. Untuk golongan mampu, biaya operasionalnya dibebankan kepada swadaya
3. para anggota masyarakat yang akan menerima sertifikat.

## 2. Tujuan PRONA

Dalam petunjuk pelaksanaan PRONA, dijelaskan tujuan PRONA adalah sebagai berikut :

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

Tujuan penyelenggaraan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat dan murah dalam rangka percepatan tanah di seluruh Indonesia.

### 3. Sasaran Pelaksanaan PRONA

Sasaran dari pelaksanaan PRONA menurut Petunjuk Pelaksanaan PRONA adalah :

1. Subyek PRONA adalah pemilik tanah perseorangan yang termasuk golongan ekonomi lemah dan masih mampu membayar biaya administrasi.
2. Obyek PRONA adalah pendaftaran tanah pertamakali terhadap bidang-bidang tanah yang belum terdaftar.
3. Obyek PRONA adalah tanah pertanian yang luasnya kurang dari 2 ha, atau tanah non pertanian yang luasnya kurang dari 2000 meter persegi.

Dengan demikian sasaran PRONA yang utama adalah masyarakat yang tergolong ekonomi lemah yang mempunyai hak milik atas tanah dan tanahnya belum pernah disertifikatkan.

### BAB III

## METODE PENELITIAN

### A. Jenis Penelitian

Penelitian merupakan suatu cara atau tata kerja yang kita terapkan dalam upaya pemecahan masalah secara hati-hati, teliti, dan mendalam berdasarkan bukti-bukti yang pasti meyakinkan (Siswanto, 2005:54). Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan metode kualitatif. (Kountur, 2004:105) memberikan pengertian mengenai penelitian deskriptif yaitu jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian atas suatu keadaan sejelas mungkin tanpa ada perlakuan terhadap obyek yang diteliti. Sedangkan ciri-ciri penelitian deskriptif adalah:

1. Berhubungan dengan keadaan yang terjadi saat itu
2. Menguraikan satu variabel saja atau beberapa variabel namun di uraikan satu persatu
3. Variabel yang diteliti tidak di manipulasi (Kountur, 2004:105)

Sedangkan pendekatan kualitatif dilakukan dengan metode pencatatan atas pengamatan fakta yang berhasil dilihat. Pendekatan dapat diartikan sebagai proses pencarian data untuk memahami masalah sosial yang didasari pada penelitian yang menyeluruh, dibentuk oleh kata-kata dan diperoleh dari situasi yang alamiah (Siswanto, 2005:55).

Bogdan dan Tailor yang dikutip oleh (Moleong, 2007:4) mendefinisikan pendekatan kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan pelaku yang dapat diamati.

Sedangkan menurut Kirk dan Miller yang dikutip oleh (Moleong, 2007:4) bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.

Jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif digunakan dalam penelitian ini dengan tujuan supaya mengetahui dan mengungkapkan fakta tentang pelayanan pendaftaran tanah melalui sertifikasi PRONA adalah dalam bentuk penggambaran, penguraian dan penarikan kesimpulan dari data yang telah dikumpulkan menjadi sebuah bentuk tulisan yang sistematis.

## **B. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian merupakan suatu lingkup permulaan yang dijadikan sebagai wilayah pelaksanaan penelitian, sehingga peneliti akan memperoleh gambaran secara menyeluruh tentang situasi yang akan diteliti. Penetapan fokus penelitian sebagai pusat perhatian penelitian dimaksudkan sebagai batas yang berguna untuk mencegah terjadinya pembiasan dalam mempersepsikan dan membahas masalah yang diteliti.

Penetapan fokus penelitian sangat penting, seperti diungkapkan oleh (Moleong, 2007:94), sebagai berikut : “Penelitian kualitatif menghendaki ditetapkan batas dalam penelitiannya atas dasar fokus yang timbul sebagai masalah dalam penelitian. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, batas menentukan kenyataan ganda yang kemudian mempertajam fokus. Kedua, penetapan fokus dapat lebih dekat dihubungkan oleh interaksi antara peneliti dan fokus. Dengan kata lain, bagaimanapun, penetapan fokus sebagai masalah penelitian penting artinya dalam usaha menemukan batas penelitian.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka fokus dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Proses pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA
  - a. Tahap Pendaftaran
  - b. Tahap Pelaksanaan
  - c. Tahap Penyelesaian
2. Kualitas Pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA
  - a. Kesederhanaan
  - b. Kejelasan dan Kepastian
  - c. Keamanan
  - d. Keterbukaan
  - e. Efisiensi
  - f. Ekonomis
  - g. Keadilan

- h. Bermutu
- 3. Faktor pendukung dan penghambat
  - a. Faktor Pendukung
    - 1. Kemampuan Pegawai
    - 2. Sarana dan Prasarana
    - 3. Waktu penyelesaian sertifikat dalam satu tahun anggaran
  - b. Faktor Penghambat
    - 1. Dari Kantor BPN Kab. Malang
      - a. Kurangnya SDM Bidang Pengukuran
      - b. Anggaran PRONA
    - 2. Dari Masyarakat
      - a. Waktu Pengumpulan Data Yuridis

### **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Penentuan lokasi dan situs penelitian merupakan suatu kegiatan yang sangat menentukan terhadap proses pengambilan data. Lokasi penelitian adalah letak di mana penelitian akan dilakukan, untuk memperoleh data atau informasi yang diperlukan. Adapun lokasi penelitian yang akan dijadikan sebagai tempat untuk mengadakan penelitian adalah di Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang Jl Terusan Kawi No.10 Malang. Dengan alasan bahwa dengan adanya sertifikat tanah secara PRONA maka secara tidak langsung bisa membantu masyarakat daerah pedesaan untuk mensertifikatkan tanahnya di kabupaten Malang,

Kantor BPN merupakan Lembaga Pemerintah yang mempunyai tugas untuk memberikan pelayanan sertifikat tanah, demikian dikatakan oleh Kepala BPN Kabupaten Malang H. Subagyo SH M.Si.

Situs penelitian Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan, Kepala Sub Seksi Pendaftaran Hak, Kepala Sub Seksi Tata Usaha, Kepala Urusan Umum dan Kepegawaian dan Masyarakat Peserta PRONA

#### **D. Sumber Data**

Data atau informasi yang dikumpulkan dalam suatu penelitian harus relevan, dalam artian harus berkaitan dengan persoalan yang dihadapi. Menurut (Arikunto, 1996;114) sumber data adalah subyek dari mana data dapat diperoleh. Lebih lanjut Lonfland dalam (Moleong, 2007;157) mengemukakan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen, dan lain-lain.

Data-data yang dibutuhkan dalam rangka penyusunan Skripsi ini adalah:

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber asli dengan cara mengamati, mencatat dan wawancara langsung dengan pihak BPN Kab. Malang. Dengan demikian, untuk menjadi informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini masih memerlukan pengolahan lebih lanjut. Data primer yang dibutuhkan antara lain kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan proses pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA dalam melihat

kualitas pelayanan di BPN Kab. Malang. Adapun yang menjadi sumber data primer dalam penelitian ini adalah :

1. Pimpinan, staf/ pegawai di lingkungan BPN Kab. Malang.
2. Masyarakat umum, seperti masyarakat yang mensertifikatkan tanahnya melalui PRONA
- b. Data Sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain) dan untuk menjadi informasi tidak memerlukan pengolahan lebih lanjut. Data sekunder yang dibutuhkan adalah:
  1. Gambaran Umum BPN
  2. Data sumber daya manusia
  3. Data sarana dan prasarana

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini menggunakan tiga teknik pengumpulan data yaitu: wawancara , observasi dan dokumentasi.

##### **1. Teknik Wawancara**

Menurut Moleong teknik wawancara merupakan pengumpulan data melalui tatap muka (tanya jawab), metode wawancara merupakan cara memperoleh data melalui tanya jawab secara langsung dengan informan atau sumber data. Wawancara terstruktur adalah pewawancara menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan yang akan diajukan. Teknik ini digunakan agar data yang dapat

diperoleh secara langsung dari pihak-pihak terkait dengan bahan yang diteliti.

Dalam penelitian ini dilakukan wawancara secara langsung dengan pimpinan dan staff BPN Kab. Malang dan masyarakat peserta PRONA untuk memberikan penjelasan mengenai masalah dari objek penelitian yang dibahas.

## 2. Observasi

Pengertian Observasi menurut Kartini, Kartono “ Observasi adalah studi yang disengaja dan sistematis tentang fenomena Sosial dan gejala-gejala psikis dengan jalan pengamatan dan pencatatan. Dari pendapat diatas dikatakan bahwa observasi adalah pengamatan dan pencatatan terhadap suatu obyek untuk tujuan penelitian yang digunakan untuk mendapatkan gambaran mengenai daerah penelitian, sehingga dari observasi yang dilaksanakan diharapkan dapat mendukung terhadap penelitian yang dilakukan dan berguna dalam penentuan langkah-langkah penelitian selanjutnya. Dalam penelitian ini observasi yang digunakan untuk membantu dalam melengkapi data yang diperoleh dari teknik interview. Disamping itu juga untuk memperoleh kebenaran dari data yang diperoleh dari interview.

## 3. Dokumentasi

Teknik pengumpulan data sekunder dengan cara mencatat langsung data yang tersedia pada sumber data penelitian berupa dokumen-dokumen, laporan-laporan, tulisan-tulisan ilmiah serta arsip-arsip yang berhubungan dengan fokus penelitian. Teknik dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data-data yang tertulis atau diolah oleh orang lain (sekunder) yang berupa surat-surat, catatan

harian. Jadi teknik dokumentasi ini merupakan pengumpulan data yang menggunakan dokumen-dokumen dan arsip-arsip.

## F. Instrumen Penelitian

Instrumen penelitian adalah alat yang digunakan untuk memperoleh atau mengumpulkan data dalam rangka memecahkan masalah dan mencapai tujuan penelitian. Menurut (Moleong, 2007:168), kedudukan peneliti dalam penelitian kualitatif cukup rumit, karena ia sekaligus sebagai perencana, pelaksana, pengumpul data, analisis, penafsir data, dan pada akhirnya menjadi pelopor hasil penelitian.

Sehubungan dengan hal di atas, maka instrumen penelitian untuk mendapatkan data dan informasi yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Peneliti sendiri: yaitu dengan mengamati fenomena-fenomena dan wawancara dengan kelompok sasaran yang berkaitan dengan fokus penelitian.
2. Pedoman wawancara (*interview guide*): yaitu berupa materi atau poin-poin yang menjadi dasar dan acuan dalam melakukan wawancara dengan narasumber. Digunakannya pedoman wawancara dimaksudkan agar wawancara yang dilakukan benar-benar memperoleh informasi yang dibutuhkan dan sesuai dengan topik penelitian yang telah ditetapkan.
3. Catatan lapangan (*field note*): yaitu catatan dilapangan untuk mencatat hasil wawancara dan pengamatan selama melakukan penelitian.

4. Instrumen penelitian lainnya, seperti buku-buku catatan, alat tulis dan lain-lain.

### **G. Analisis Data**

Menurut (Moleong, 2007:280) Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan mengurutkan data kedalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.

Analisis data kualitatif menurut Bogdan dan Biklen yang dikutip oleh (Moleong, 2007:248), adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Dalam penelitian ini data yang diperoleh akan dianalisis dan diinterpretasikan dimana data yang digunakan adalah analisa kualitatif yang menurut Miles dan Huberman diterjemahkan oleh (Rohidi, 1992:16) bahwa analisa data terdiri dari tiga alur kegiatan, yaitu:

1. Reduksi data (*Data reduction*)  
Adalah data lapangan diuraikan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci. Laporan lapangan akan direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya.
2. Penyajian data (*Data display*)

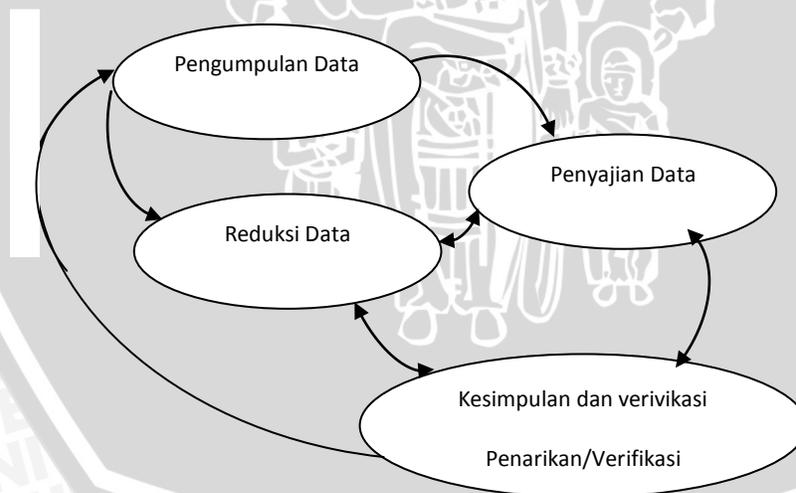
Adalah berupa sekumpulan informasi tersusun memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan, dengan melihat penyajian data, kita dapat memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan.

3. Menarik kesimpulan atau verifikasi (*Conclusion/Verification*)  
Adalah peneliti berusaha untuk menggambarkan dari data yang disimpulkan yang dituangkan dalam kesimpulan yang bersifat entatif.

Dalam analisa kualitatif, maka analisa data nantinya akan lebih banyak didominasi oleh kata-kata dan data yang berupa angka-angka. Meskipun demikian hal ini tidak menutup kemungkinan dikumpulkannya tabel maupun gambar grafik untuk mendukung kelengkapan data.

Gambar 1

#### Komponen Analisis Data: Model Interaktif



Sumber: Miles dan Huberman, diterjemahkan oleh Rohidi, 1992:20

## BAB IV

### PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum

##### 1. Geografis dan Demografis Kabupaten Malang

###### a. Letak Geografis

Secara administratif luas wilayah Kabupaten Malang, adalah seluas 351.872,62 Hektar, dengan kedudukan secara geografis terletak pada koordinat antara  $112^{\circ}17'10,90''$ -  $122^{\circ}57'00,00''$  Bujur Timur (BT), dan  $07^{\circ}44'55,11''$ -  $08^{\circ}26'35,45''$  Lintang Selatan (LS), dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

Sebelah Utara : Kabupaten Pasuruan dan Probolinggo;

Sebelah Timur : Kabupaten Lumajang;

Sebelah Selatan : Samudera Indonesia;

Sebelah Barat : Kabupaten Blitar, Kediri dan Mojokerto.

Sedangkan menurut hirarkhi pemerintahan Kabupaten Malang terbagi menjadi beberapa wilayah administrasi, yaitu terdiri atas : 33 (Tiga puluh tiga) wilayah Kecamatan; 400 (Empat ratus) Desa, dan 12 (Dua belas) Kelurahan.

Wilayah Kabupaten Malang luasnya lebih kurang 351.872,6200 hektar, dengan kondisi fisik wilayahnya sangat bervariasi, daerahnya merupakan dataran tinggi yang dikelilingi oleh sembilan gunung (9 gunung) dan dataran rendah atau daerah lembah

pada ketinggian berkisar antara 250-500 meter diatas permukaan laut (dpl) yang terletak di wilayah bagian tengah. Daerah dataran tinggi merupakan daerah perbukitan kapur (pegunungan Kendeng) terletak pada bagian selatan dengan ketinggian antara 0-65 meter dpl, daerah lereng Tengger-Semeru di bagian timur membujur dari utara ke arah selatan dengan ketinggian antara 500-3.600 meter dpl, sedangkan lereng Kawi-Arjuno bagian barat terletak pada ketinggian antara 500 m - 3.300 meter dpl, dari gambaran kondisi fisik tersebut diatas dapat memberikan kenampakan pada bentuk penggunaan tanah yang beragam (bervariasi)

#### **b. Kepadatan Penduduk**

Kabupaten Malang mempunyai luas 351.872,6200 dengan jumlah penduduk menurut hasil Sensus Penduduk tahun 2009 jumlah penduduk Kabupaten Malang (BPS Kabupaten Malang, tahun 2010), adalah sebanyak 2.425.311 jiwa, terdiri dari laki-laki sebanyak : 1.217.377 jiwa, sedangkan perempuan sebanyak 1.207.934 jiwa. Kepadatan penduduk di wilayah Kabupaten Malang mencapai 810 jiwa / km<sup>2</sup>, angka tersebut masih relatif kurang padat, apabila dikaitkan dengan luas wilayah Kabupaten Malang (351.872,6200 ha). Penyebaran penduduk pada setiap kecamatan dapat dilihat pada tabel di bawah ini

**Tabel 1:**  
**Komposisi Penduduk Di Wilayah Kabupaten Malang Menurut Jenis Kelamin Tahun 2009**

No	Nama Kecamatan	Jumlah Laki-Laki (Jiwa)	Jumlah Perempuan (Jiwa)	Jumlah Penduduk (Jiwa)
1	Donomulyo	36.647	36.706	73.353
2	Kalipare	33.224	34.175	67.399
3	Pagak	25.403	25.855	51.258
4	Bantur	35.590	36.448	72.038
5	Gedangan	28.562	27.520	56.082
6	Sumbermanjing	48.224	49.214	97.438
7	Dampit	58.069	59.356	117.425
8	Tirtoyudo	31.645	31.741	63.386
9	Ampelgading	28.658	29.211	57.869
10	Poncokusumo	47.011	46.640	93.651
11	Wajak	41.495	42.700	84.195
12	Turen	55.498	57.325	112.823
13	Bululawang	30.888	31.342	62.230
14	Gondanglegi	38.159	40.700	78.859
15	Pagelaran	33.141	33.721	66.862
16	Kepanjen	45.526	48.229	93.755
17	Sumberpucung	27.011	28.040	55.051
18	Kromengan	19.539	19.870	39.409
19	Ngajum	25.079	25.558	50.637
20	Wonosari	21.984	22.256	44.240
21	Wagir	39.238	38.227	77.465

22	Pakisaji	37.820	37.788	75.608
23	Tajinan	24.939	25.846	50.785
24	Tumpang	36.700	38.635	75.335
25	Pakis	61.828	62.245	124.073
26	Jabung	35.776	35.268	71.044
27	Lawang	45.454	46.277	91.731
28	Singosari	76.998	77.764	154.762
29	Karangploso	27.208	28.188	55.396
30	Dau	28.683	29.239	57.922
31	Pujon	31.571	30.761	62.332
32	Ngantang	29.987	29.136	59.123
33	Kasembon	16.081	15.694	31.775
	Jumlah			2.425.311

Sumber data : BPS Kabupaten Malang Tahun 2010.

## 2. Gambaran Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang

### a. Sejarah Organisasi Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang

Kantor Pertanahan Kabupaten Malang berada di Jalan Terusan Kawi No.10 Malang, Kantor Pertanahan ini pada Tanggal 24 September 1980 disahkan oleh Presiden Republik Indonesia Soekarno dan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia No. 104 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok -pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan nama singkatan resmi Undang-undang Pokok Agraria disingkat UUPA.

Untuk Kurun Waktu tahun 1968 sampai 1988 pelaksanaan Undang-undang di laksanakan dengan Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden, peraturan di

bidang pertanahan dilaksanakan pula dengan peraturan atau Keputusan Menteri Dalam Negeri. Diantaranya adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 tahun 1975 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 1985 yaitu yang mengatur tentang Pembebasan Hak Atas Tanah.

Selanjutnya, dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional, dimana sejak saat itu urusan bidang pertanahan menjadi wewenang Badan Pertanahan Nasional.

#### **b. Tujuan Organisasi**

**Visi** : Tercapainya pembangunan yang adil dan merata, serta berasaskan perikeadilan dalam keseimbangan berbagai kepentingan.

**Misi** : ~ Mewujudkan terselenggaranya peningkatan taraf hidup masyarakat banyak terutama golongan lemah

~ Mewujudkan terselenggaranya pemerataan penguasaan pemilik dan pemanfaatan tanah.

~ Mewujudnya terselenggaranya keadilan atas penguasaan pemilik dan pemanfaatan tanah.

~ Mewujudkan terselenggaranya peningkatan efisiensi dan optimalisasi pemanfaatan tanah.

**Tujuan** : Tercapainya penataan dan pengaturan tentang kebutuhan tanah / penguasaan dan penggunaan tanah .

**c. Strategi dan faktor-faktor yang mendukung Visi dan Misi Organisasi**

Untuk mencapai terwujudnya sasaran catur tertib pertanahan maka Kantor Pertanahan telah melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagaimana diatur dalam Keputusan Kepala BPN Nomor 6 tahun 1993 tanggal 10-5-1993 tentang uraian tugas Sub Bagian dan Seksi pada Kanwil BPN di Propinsi dan uraian tugas Sub Bagian, Seksi dan Urusan serta Sub Seksi pada Kantor Pertanahan di Kabupaten / Kotamadya.

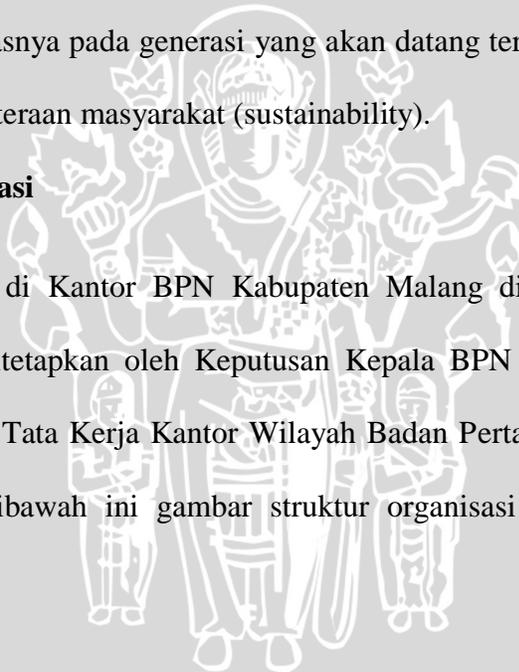
Dengan memperhatikan tugas pokok dan fungsi serta visi dan misi di atas, maka sasaran strategis yang dilaksanakan Kantor Pertanahan Kabupaten Malang, sebagaimana tertuang dalam empat prinsip BPN RI, yaitu:

- a. Pertanahan berkontribusi secara nyata untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, penciptaan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, pengurangan kemiskinan dan kesenjangan pendapatan, serta peningkatan ketahanan pangan (*Prosperity*).
- b. Pertanahan berkontribusi secara nyata dalam peningkatan tatanan kehidupan bersama yang lebih baik, berkeadilan dan bermartabat dalam kaitannya dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah /P4T (*Equity*).

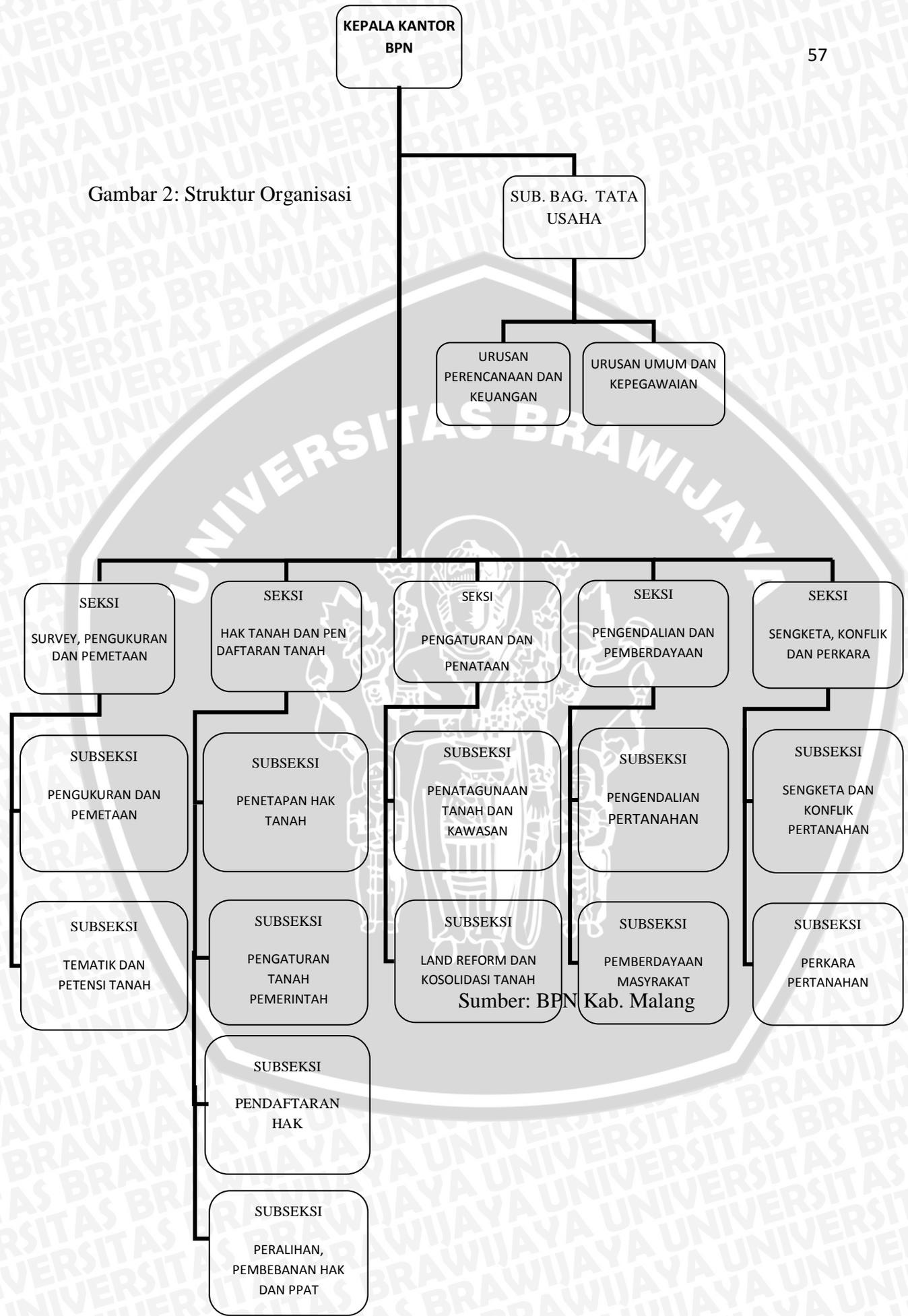
- c. Pertanahan berkontribusi secara nyata untuk mewujudkan tatana kehidupan bersama yang harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa, konflik dan perkara pertanahan di seluruh tanah air serta melakukan penataan perangkat hukum dan sistem pengelolaan pertanahan sehingga tidak melahirkan sengketa, konflik dan perkara di kemudian hari (*social welfare*).
- d. Pertanahan berkontribusi secara nyata bagi terciptanya keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi yang akan datang terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat (*sustainability*).

#### **d. Struktur Organisasi**

Struktur organisasi di Kantor BPN Kabupaten Malang dibentuk berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Keputusan Kepala BPN No. 4 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan. Dibawah ini gambar struktur organisasi Kantor BPN Kab. Malang:



Gambar 2: Struktur Organisasi



### e. Kedudukan Tugas dan Fungsi (TUPOKSI)

#### 1. Kantor Pertanahan

Kantor pertanahan di Kabupaten adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kanwil BPN.

Dalam menyelenggarakan tugas Kantor Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas:

- a. Penyusunan rencana, program dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan
- b. Pelayanan, perijinan, dan rekomendasi di bidang pertanahan
- c. Pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan dasar, pengukuran, dan pemetaan bidang, pembukuan tanah, pemetaan tematik, dan survei potensi tanah
- d. Pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, dan penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu
- e. Pengusulan dan pelaksanaan penetapan hak tanah, pendaftaran hak atas tanah, pemeliharaan data pertanahan dan administrasi tanah aset pemerintah

- f. Pelaksanaan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah Negara, tanah terlantar, dan tanah kritis, peningkatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat
  - g. Penagganan konflik, sengketa dan perkara tanah
  - h. Pengkoordinasian kepentingan pengguna tanah
2. Sub Bagian Tata usaha

Bagian Tata Usaha Terdiri dari :

- a. Sub bagian Perencanaan dan Keuangan : mempunyai tugas menyiapkan penyusunan rencana, program, dan anggaran, laporan akuntabilitas kinerja pemerintah serta urusan keuangan dan pelaksanaan anggaran.
  - b. Sub bagian Kepegawaian : mempunyai tugas melakukan urusan kepegawaian dan pengembangan sumber daya manusia pertanahan.
  - c. Sub bagian Umum dan Informasi : mempunyai tugas melakukan urusan surat-menyurat, perlengkapan, dan rumah tangga, pelayanan data dan informasi serta menyiapkan koordinasi pelayanan pertanahan.
3. Bidang Survei, Pengukuran dan Pemetaan

Bidang Survei, Pengukuran dan Pemetaan mempunyai tugas melakukan survei, pengukuran dan pemetaan bidang tanah, ruang perairan, perapatan kerangka dasar, pengukuran batas wilayah/kawasan, pemetaan tematik dan survei tanah, penyiapan pembinaan surveyor berlisensi dan pejabat penilai tanah

Dalam menyelenggarakan tugas seksi survei, pengukuran dan pemetaan mempunyai fungsi:

- a. Pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan bidang tanah, ruang dan perairan, penetapan kerangka dasar, pengukuran batas wilayah/kawasan, pemetaan tematik dan survei tanah, penyiapan pembinaan surveyor berlisensi
- b. Perapatan kerangka dasar orde 4 dan pengukuran batas kawasan/ wilayah
- c. Pengukuran, perpetaan, pembukuan bidang tanah, ruang dan perairan
- d. Survei, pemetaan, pemeliharaan dan pengembangan pemetaan tematik dan potensi tanah
- e. Pelaksanaan kerjasama teknik surveyor berlisensi dan pejabat penilai tanah
- f. Pemeliharaan peralatan teknis

Seksi survei, pengukuran dan pemetaan terdiri dari:

1. Sub Seksi Pengukuran dan Pemetaan Dasar : mempunyai tugas melakukan perapatan kerangka dasar, dan pengukuran batas kawasan/wilayah serta pemeliharaan, pengelolaan dan pengembangan peralatan teknis, dan teknologi komputerisasi.
2. Sub Seksi Pemetaan Tematik : mempunyai tugas melakukan survei, pemetaan, pemeliharaan dan pengembangan pemetaan tematik dalam data tekstual dan spasial.

3. Sub Seksi Pengukuran Bidang : mempunyai tugas melakukan pengukuran, perpetaan, pembukuan bidang tanah, ruang, dan perairan serta bimbingan teknis dan surveyor berlisensi.

4. Sub Seksi Survey Potensi Tanah : mempunyai tugas melakukan pemeliharaan dan pengembangan survei potensi tanah dalam data tekstual dan spasial serta pembinaan teknis pejabat penilai tanah.

#### 4. Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah

Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan penetapan hak dalam rangka pemberian, perpanjangan dan pembaharuan hak tanah, pengadaan tanah, perijinan, pendataan dan penertiban batas tanah hak, pendaftaran, peralihan, pembebanan hak atas tanah serta pembinaan Pejabat Pembuat Akte Tanah (PPAT)

Dalam menyelenggarakan tugasnya Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah mempunyai fungsi:

- a. Pelaksanaan pengaturan dan penetapan di bidang tanah
- b. Penyiapan rekomendasi pelepasan, penaksiran dan tukar memukar, sarana dan pertimbangan serta melakukan kegiatan perijinan, sarana dan pertimbangan usukan hak pengelolaan tanah
- c. Penyiapan telaah dan pelaksanaan pemberian rekomendasi perpanjangan jangka waktu pembayaran uang pemasukan dan atau pendafratan hak

- d. Pengadministrasian atas tanah yang dikuasai dan atau milik Negara, daerah bekerjasama dengan pemerintah, termasuk tanah badan hukum pemerintah
- e. Pendataan dan penertiban tanah bekas tanah hak
- f. Pelaksanaan penegasan dan pengakuan hak
- g. Pelaksanaan peralihan, pembebanan hak atas tanah dan pembinaan PPAT

Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah terdiri dari:

1. Sub Seksi Penetapan Hak Tanah Perorangan : mempunyai tugas melakukan penelitian, telaahan, pengolahan urusan permohonan hak milik, hak guna bangunan dan hak pakai bagi perorangan, dan tanah wakaf, penyiapan bahan perijinan dan rekomendasi serta pembinaannya.
2. Sub Seksi Penetapan Hak Tanah Badan Hukum : mempunyai tugas melakukan penelitian, telaahan, pengolahan urusan permohonan hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai atas tanah badan hukum, penyiapan bahan perijinan dan rekomendasi serta pembinaannya.
3. Sub Seksi Pengaturan Tanah Pemerintah : mempunyai tugas melakukan penelitian, telaahan, pengolahan urusan permohonan hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan hak pengelolaan atas tanah, tanah pemerintah, dan badan hukum pemerintah, penyiapan bahan perijinan, rekomendasi, dan pembinaannya, serta mengadministrasikan atas tanah yang dikuasai dan atau milik Negara dan daerah.

4. Sub Seksi Pendaftaran, Peralihan, Pembebanan Hak dan Pejabat Pembuat Akta Tanah: mempunyai tugas menyiapkan pembinaan pendaftaran hak, penegasan, dan pengakuan hak atas tanah bekas hak Indonesia, peralihan, pembebanan hak atas tanah, pembebanan hak tanggungan, dan pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta melakukan komputersisasi pelayanan pertanahan.

#### 5. Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan

Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan penatagunaan tanah. Landreform, konsolidasi tanah, penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya.

Dalam menyelenggarakan tugas Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan mempunyai fungsi:

- a. Pelaksanaan penatagunaan tanah, landreform, konsolidasi tanah, penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya, penetapan kriteria kesesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah serta penguasaan dan pemilikan tanah dalam rangka perwujudan fungsi kawasan/zoning, penyesuaian penggunaan dan pemanfaatan tanah, penertiban ijin perubahan penggunaan tanah, penataan tanah bersama untuk permukiman kota, daerah bencana dan daerah bekas konflik serta permukiman kembali

- b. Penyusunan rencana persediaan, peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan tanah, neraca penatagunaan tanah kabupaten/ kota dan kawasan lainnya
- c. Pemeliharaan basis data penatagunaan tanah kabupaten/ kota dan kawasan
- d. Pemantauan dan evaluasi pemeliharaan

Bidang Pengaturan dan Penataan Pertanahan terdiri dari:

1. Sub Seksi Penatagunaan Tanah : mempunyai tugas menyiapkan bahan penyusunan rencana dan program persediaan, peruntukan dan penatagunaan tanah, pengaturan dan penetapan penggunaan dan pemanfaatan tanah; neraca penatagunaan tanah dan ketersediaan tanah; bimbingan dan penerbitan pertimbangan teknis penatagunaan tanah, ijin perubahan penggunaan dan pemanfaatan tanah; inventarisasi data, mengelola basis data dan sistem informasi geografi.
2. Sub Seksi Penataan Kawasan Tertentu : mempunyai tugas menyiapkan zonasi dan penataan pemanfaatan zonasi serta penetapan pembatasan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah di wilayah pesisir, pulau kecil, perbatasan, dan kawasan tertentu sesuai daya dukung lingkungan.
3. Sub Seksi Landreform : mempunyai tugas mengusulkan penetapan tanah obyek landreform, pengeluaran tanah menjadi obyek landreform; mengkoordinasikan penguasaan tanah-tanah obyek landreform; memberi ijin peralihan tanah pertanian, dan ijin redistribusi tanah dengan luasan tertentu; melakukan pengeluaran tanah dari obyek landreform hasil penertiban surat

keputusan redistribusi; monitoring, evaluasi, dan bimbingan redistribusi tanah, ganti kerugian, pemanfaatan tanah bersama dan penertiban administrasi landreform.

4. Sub Seksi Konsolidasi Tanah : mempunyai tugas menyiapkan koordinasi dan pengendalian penyediaan tanah melalui konsolidasi tanah, pengelolaan sumbangan tanah untuk pembangunan, penataan tanah bersama untuk permukiman permukiman kumuh, daerah bencana dan daerah bekas konflik serta permukiman kembali, penegasan obyek, pengembangan teknik dan metode, promosi dan sosialisasi; pengorganisasian dan pembimbingan masyarakat; kerjasama dan fasilitasi; pengelolaan basis data informasi; monitoring dan evaluasi konsolidasi tanah.

#### 6. Bidang Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat

Seksi pengendalian dan pemberdayaan masyarakat mempunyai tugas untuk menyiapkan dan melakukan kegiatan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah Negara, tanah terlantar dan tanah kritis serta pemberdayaan masyarakat.

Dalam menjalankan tugasnya Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat mempunyai fungsi:

- a. Pelaksanaan penendalian pertanahan, pengelolaan tanah Negara, tanah terlantar dan tanah kritis serta pemberdayaan masyarakat.

- b. Pelaksanaan inventarisasi dan identifikasi pemenuhan hak dan kewajiban pemegang hak atas tanah, penentuan dan evaluasi penerapan kebijakan dan program pertanahan dan program sektoral, pengelolaan tanah Negara, tanah terlantar dan tanah kritis.
- c. Pengkoordinasian dalam rangka penyiapan rekomendasi, pembinaan, peringatan, harmonisasi dan pensinergian kebijakan dan program pertanahan dan sektoral dalam pengelolaan tanah Negara serta penanganan tanah terlantar dan tanah kritis.
- d. Penyiapan sarana tindak dan langkah-langkah penanganan serta usulan rekomendasi, pembinaan, peringatan, harmonisasi, dan pensinergian kebijakan dan program pertanahan dan sektoral dalam pengelolaan tanah Negara serta penanganan tanah terlantar dan tanah kritis.
- e. Inventarisasi potensi masyarakat marjinal, asistensi dan pembentukan kelompok masyarakat, fasilitasi dan peningkatan akses ke sumber produktif.
- f. Peningkatan partisipasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat dan mitra kerja teknis pertanahan dalam rangka pemberdayaan masyarakat.
- g. Pemanfaatan tanah Negara, tanah terlantar dan tanah kritis untuk pembangunan.
- h. Pengelolaan basis data hak atas tanah, tanah Negara, tanah terlantar, dan tanah kritis serta pemberdayaan masyarakat.
- i. Penyiapan usulan keputusan pembatalan dan penghentian hubungan hukum atas tanah terlantar.

Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan Masyarakat terdiri dari:

1. Sub Seksi Pengendalian Pertanahan : mempunyai tugas mengelola basis data, evaluasi hasil inventarisasi, dan atau identifikasi serta penyusunan saran tindak, dan langkah-langkah penanganan, serta penyiapan usulan penertiban, dan pendayagunaan dalam rangka penegakan hak, dan kewajiban pemegang hak atas tanah, pengendalian penerapan kebijakan dan program pertanahan, pengelolaah tanah Negara, serta penanganan tanah terlantar dan kritis.

2. Sub Seksi Pemberdayaan Masyarakat : mempunyai tugas melakukan inventarisasi potensi, asistensi, fasilitas dalam rangka penguatan penguasaan, dan melaksanakan pembinaan partisipasi masyarakat, lembaga masyarakat, mitra kerja teknis dalam pengelolaan pertanahan, serta melakukan kerjasama pemberdayaan dengan pemerintah dan non pemerintah serta menyiapkan bahan pembinaan dan pelaksanaan kerjasama pemberdayaan.

7. Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan

Bidang pengkajian dan penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan kegiatan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

Dalam menyelenggarakan tugasnya, seksi Sengketa, Konflik dan Perkara mempunyai fungsi:

a. Pelaksanaan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

- b. Pengkajian masalah sengketa dan konflik pertanahan.
- c. Penyiapan bahan dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan secara hukum dan non hukum, penanganan dan penyelesaian perkara, pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan melalui mediasi, fasilitasi lainnya, usulan dan rekomendasi pelaksanaan putusan-putusan lembaga peradilan serta usulan dan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah.
- d. Pengkoordinasian penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan.
- e. Pelaporan penanganan dan penyelesaian konflik, sengketa dan perkara pertanahan.

Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan terdiri dari :

1. Sub Seksi Pengkajian Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan : mempunyai tugas menyiapkan bahan pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik, pembatalan, dan penghentian, usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang dan atau badan hukum dengan tanah; pelaksanaan alternatif penyelesaian sengketa melalui mediasi, fasilitasi, koordinasi dan pembinaan teknis.
2. Seksi Pengkajian dan Penangan Perkara Pertanahan : mempunyai tugas menyiapkan bahan pengkajian, dan penyelesaian perkara, pembatalan, dan penghentian, usulan rekomendasi pembatalan dan penghentian hubungan

hukum antara orang dan atau badan hukum dengan tanah sebagai pelaksanaan putusan lembaga peradilan serta koordinasi dan bimbingan teknis.

### 3. Sarana dan Prasarana yang tersedia

Sarana dan prasarana yang tersedia di Kantor BPN Kab. Malang sudah cukup memadai untuk melaksanakan kegiatan pelayanan sertifikat tanah baik secara individu ataupun secara massal melalui PRONA. Hal ini sesuai dengan standard pelaksanaan kegiatan sertifikat tanah di Kantor BPN guna menunjang pelaksanaan kegiatan sertifikat tanah di Kantor BPN Kab. Malang.

Adapun sarana dan prasarana yang tersedia terdiri dari:

- a. Bangunan gedung permanen yang terdiri dari 2 gedung dengan luas tanah bangunan 3.251 m<sup>2</sup>. Gedung ini merupakan alat yang sangat vital bagi kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pegawai BPN dalam menjalankan tugasnya.
- b. Mengingat akan kemajuan teknologi yang begitu pesat dan sangat membantu bagi BPN dalam melaksanakan tugasnya agar lebih bisa bekerja secara efektif dan efisien oleh karenanya sarana elektronik sangat diperlukan. Sarana alat elektronik yang dimiliki seperti komputer, laptop, tv, cctv, kamera digital, Geodetik GPS receiver, telephone (PABX), Intermediate Telephone/Key Telephone, Handy Talky (HT), Distance Meter Electronic, Line Printer, Vertikal Blind, Gordy/Kray, GPS Receiver, Overhead Projector, Mesin

Barcode, Facsimile, Generator Set ( Lab Scale), Uninterupted Power Supply (UPS),alat ukur Total Stations/ alat Ukur Sudut dan jarak serta Digital Navigasi GPT, dll yang mana semua alat elektronik tersebut sangat membantu pegawai BPN dalam melaksanakan tugas-tugasnya

- c. Sarana penunjang lainnya yang dimiliki oleh Kantor BPN seperti meja, kursi, alat ukur sudut, alat ukur, mesin hitung manual, mesin ketik manual, rak penyimpanan berkas, lemari, brankas, locker, tempat menyimpan gambar, hydrant, dll.

#### **4. Sumber Daya Manusia (SDM)**

##### **a. Jumlah Pegawai**

Dalam mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan , masalah personalia atau kepegawaian merupakan salah satu faktor penentu yang utama karena merekalah yang menjadi penentu, pelaksana dan pengendali setiap kegiatan dalam organisasi. Keberhasilan suatu organisasi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat ditentukan oleh kinerja para pegawainya, sedangkan kinerja sendiri dapat dilihat dari segi kehandalan dan responsivitas para pegawai. Kehandalan yaitu kemampuan pegawai dalam memberikan pelayanan yang dijanjikan dengan cepat dan memuaskan, sedangkan responsivitas pegawai yaitu menyangkut daya tanggap pegawai dalam mengetahui apa yang sebenarnya diinginkan oleh masyarakat.

Untuk memperlancar kegiatan organisasi dibutuhkan pegawai yang mendukung seluruh proses yang dilakukan organisasi, seperti juga pada Kantor Pertanahan

Kabupaten Malang dalam menjalankan kegiatannya tidak terlepas dari peranan pegawainya yang tentu saja disesuaikan dengan latar belakang pendidikan maupun keahlian yang dimiliki oleh pegawai. Sumber daya manusia merupakan salah satu unsur kunci dalam pelaksanaan tugas-tugas pertanahan. Sesuai tugas pokok dan fungsi Kantor Pertanahan Kabupaten Malang yang merupakan ujung tombak untuk melaksanakan tugas-tugas Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam rangka pelayanan bidang pertanahan, kompetensi dan kinerja para pegawai sangat mempengaruhi kualitas pelayanan dibidang pertanahan. Pada hakekatnya semua komponen dalam organisasi mempunyai peranan yang sama pentingnya untuk mensinergikan kerja instansi. Suatu organisasi yang berjalan baik diibaratkan sebagai sebuah orkestra yang memerlukan keharmonisan irama kerjasemua komponen agar diperoleh pencapaian standard kinerja pelayanan publik yang optimal. Oleh sebab itu, hal yang perlu diperhatikan adalah kuantitas dan kualitas yang dimiliki oleh personil atau pegawai di lingkungan internal Kantor BPN Kab. Malang. Pada saat dilakukannya penelitian ini, Kantor BPN Kab. Malang memiliki 73 orang pegawai, dengan rincian sebagai berikut :











### b. Tingkat Pendidikan

Tingkat pendidikan seorang pegawai sangat berpengaruh terhadap kinerja pegawai tersebut dalam melaksanakan dan menyelesaikan tugas dan pekerjaannya. Data tentang tingkat pendidikan pegawai Kantor BPN Kab. Malang dapat dilihat pada table berikut :

**Tabel 3 : Tingkat Pendidikan Pegawai BPN Kab. Malang**

NO	Sub Bag/Seksi	SD	SMP	SMU	D-I	D-III	D-IV	S-1	S-2	Jumlah
1	TU	1	2	9	-	1	2	3	1	19
2	HTPT	-	-	6	-	4	2	6	2	20
3	PPP	-	-	2	-	1	-	3	-	6
4	SPP	-	-	7	1	-	6	5	1	20
5	PP	-	-	-	-	-	1	3	-	4
6	SKP	-	-	-	-	-	-	4	-	4
	<b>Jumlah</b>	1	2	24	1	6	11	24	4	73

Sumber: Kantor BPN Kab. Malang

## B. Data Fokus Penelitian

### 1. Proses Pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA

Pensertifikatan tanah secara massal melalui PRONA merupakan salah satu kegiatan pembangunan pertanahan yang mendapatkan tanggapan positif dari masyarakat. Selama ini pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah dalam 5 dekade, yang

dimulai pada tahun 1961 baru mampu melaksanakan pendaftaran tanah sebanyak ±28 juta bidang dari ±85 juta bidang. Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI) yang berdasarkan peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, ditugaskan untuk melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan, antara lain melanjutkan penyelenggaraan percepatan pendaftaran tanah sesuai dengan amanat Pasal 19 UUPA. Terutama bagi masyarakat golongan ekonomi lemah sampai menengah melalui kegiatan PRONA yang sudah dilaksanakan sejak tahun 1981.

Percepatan pendaftaran tanah diselenggarakan hendaknya memperhatikan prinsip bahwa tanah secara nyata dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat, berperan secara jelas untuk terciptanya tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan, menjamin keberlanjutan kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara untuk meminimalkan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan. Selain itu percepatan pendaftaran tanah juga merupakan pelaksanaan dari 11 agenda BPN-RI, khususnya untuk meningkatkan pelayanan pelaksanaan pendaftaran tanah secara menyeluruh, dan penguatan hak-hak rakyat atas tanah.

Adapun tujuan PRONA adalah memberikan pelayanan pendaftaran tanah pertama kali dengan proses yang sederhana, mudah, cepat, dan murah dalam rangka percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Dasar hukum yang melandasi pelaksanaan PRONA yang meliputi kegiatan fisik, keuangan, dan administrasi adalah sebagai berikut:

- a. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar-Dasar Pokok Agraria (UUPA)
- b. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1977 tentang Pendaftaran Tanah
- c. Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional
- d. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pengaturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- e. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara

Adapun tahap-tahap Proses Sertifikat Tanah secara normatif melalui PRONA adalah sebagai berikut:

### **1. Tahap Pendaftaran**

- a. Sosialisasi kegiatan PRONA pada Kepala Desa/Perangkat Desa

- b. Pemasukan surat permohonan untuk menjadi lokasi PRONA tahun berjalan
- c. Membuat daftar nama peserta PRONA sebagai target yang disepakati Kantor Pertanahan Kabupaten Malang
- d. Mengirim surat permohonan atau berkas-berkas (atas hak dan prasyarat-prasyarat ke Kantor Pertanahan Kabupaten Malang)
  1. KTP yang berlaku/surat keterangan domisili
  2. Pipil, surat jual beli , surat warisan, akta jual beli, akta tukar menukar, vanes akta/surat hibah dan lainnya (salah satunya harus ada)
  3. Surat pernyataan fisik bidang tanah (sporadik)
  4. Surat pernyataan penguasaan/pemilikan jumlah bidang tanah/luas penguasaan yang lebih dari 7,5 Ha tanah sawah atau 9Ha tanah kering.
- e. Penyuluhan kepada masyarakat peserta PRONA oleh petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Malang

## **2. Tahap Pelaksanaan**

PRONA dilaksanakan melalui dua pendekatan prosedur persertifikatan tanah pertama kali:

- a. Prosedur pendaftaran tanah secara sporadik, apabila letak tanah obyek PRONA tersebar dalam lokasi yang ditetapkan

- b. Prosedur pendaftaran tanah secara sistematis (ajudikasi), apabila letak tanah obyek PRONA mengelompok (minimal 25 bidang tanah untuk lokasi PRONA di P. Jawa).

Pada dasarnya tahap pelaksanaan ini meliputi pengukuran pemasangan, pemasangan tugu batas dan pemetaan, pemberian nomor identifikasi bidang (NIB), pengumpulan data yuridis, pengumuman.

- a. Pemasangan batas-batas tanah

Sebelum dilaksanakan pengukuran atas suatu bidang tanah, pemegang hak atas tanahnya harus memasang tanda batas pada titik-titik sudut batas serta harus ada penetapan batasnya terlebih dahulu. Satuan tugas kantor pertanahan kabupaten malang.

- b. Pengukuran dan pemetaan

1. Pengukuran dan pemetaan bidang tanah dilaksanakan untuk menentukan letak geografis, bentuk geometris, luas, situasi bidang tanah untuk lampiran sertifikat, pembuatan peta pendaftaran dan terutama untuk mendapatkan data ukuran sebagai unsur pengembalian batas-batas apabila karena suatu hal batas-batas tanah tersebut hilang.

2. Pengukuran bidang tanah hanya boleh dilakukan pada bidang tanah yang telah dilakukan pemasangan tanda batas yang dipasang oleh

pemilik tanah. Bidang tanah yang belum dipasang tanda batasnya belum boleh dilakukan.

3. Penunjukan batas bidang tanah dan pemasangan tanda batasnya dilakukan oleh pemilik tanah atau kuasanya berdasarkan kesepakatan para pihak yang berbatasan.

4. Objek pengukuran ialah seluruh bidang tanah yang belum terdaftar dengan melakukan penyesuaian terhadap struktur topografis yang ada dalam suatu desa/kelurahan sesuai dengan lokasi dan target yang telah ditetapkan.

c. Batas desa yang ada harus diidentifikasi dan didelinsi.

1. Pembuatan gambar ukur

a. Gambar ukur pada prinsipnya adalah dokumen yang memuat data hasil pengukuran bidang tanah yang berupa jarak, azimuth, nilai koordinat, maupun gambar bidang tanah dan situasi sekitarnya.

b. Gambar ukur adalah dokumen tempat mencatumkan gambar suatu bidang tanah atau lebih dan situasi sekitarnya serta data hasil pengukuran bidang tanah.

c. Batas bidang tanah harus dipetakan/digambarkan pada gambar ukur.

d. Tanggal pengukuran diisi dengan tanggal pada saat pengukuran

d. Pemetaan bidang-bidang tanah

Pemetaan bidang tanah merupakan proses plotting hasil pengukuran.

Plotting peta dimaksudkan untuk menggambarkan hasil pengukuran diatas peta dasar pendaftaran digital (peta foto/peta garis)

1. Perhitungan bidang luas tanah harus dilakukan setelah hasil pengukuran bidang tanah dipetakan diatas peta dasar pendaftaran digital dengan bantuan software pengukuran dan pemetaan yang digunakan (merupakan hasil proses perataan)
2. Pemberian nomor identitas bidang (NIB) dilakukan pada saat bidang-bidang tanah tersebut diplot diatas peta daftar pendaftaran secara digital
3. Layer, penamaan file, struktur data, format data yang digunakan dalam pemetaan adalah layer sesuai dengan standard Badan Pertanahan Nasional
4. Check plot, check plot dilakukan dengan cara mengoverlayarkan print out peta digitalnya dengan peta analognya atau GU
5. Peta bidang tanah adalah hasil pemetaan 1 (satu) bidang tanah atau lebih pada lembaran kertas dengan suatu skala tertentu yang batas-batasnya telah ditetapkan oleh pemilik tanah dan digunakan untuk pengumuman data fisik bidang tanah
6. Peta bidang tanah dibuat setiap satu wilayah (setiap RT atau beberapa RT). Gambar bidang-bidang tanah harus menggambarkan

seluruh bidang tanah pada satuan wilayah yang telah ditentukan dengan menyesuaikan data fotografis yang ada (misal jalan, sungai, dan lain-lain) dan disertai NIB

7. Peta bidang tanah dicetak pada kertas HVS 80gr format A3

e. Pemberian Nomor Identifikasi Bidang (NIB)

Dalam sistem pendaftaran tanah terdapat dua jenis informasi, yaitu informasi mengenai letak bidang tanah yang diuraikan dalam peta pendaftaran dan informasi mengenai hal-hal yang melekat pada bidang tanah tersebut seperti pemegang hak, penggunaan tanah, apakah ada sengketa diatas tanah tersebut dan lain sebagainya.

Untuk mengidentifikasi suatu bidang tanah dan membedakan dengan bidang tanah lainnya, diperlukan tanda pengenal bidang tanah yang bersifat unik, sehingga dengan mudah mencari dan membedakan bidang tanah yang dimaksud dengan bidang tanah lainnya.

Selain untuk maksud-maksud tersebut diatas, NIB merupakan penghubung antara peta pendaftaran dan daftar lainnya yang ada dalam proses pendaftaran tanah. Dalam sistem komputersasi pendaftaran tanah NIB yang unik diperlukan dan sebagai akses informasi atas suatu bidang tanah.

f. Pengumpulan data yuridis

1. Petugas

- a. Untuk kegiatan PrRONA sporadik, pengumpulan data yuridis dilakukan oleh petugas di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang sesuai dengan tugas pokok fungsi masing-masing unit teknis
  - b. Untuk kegiatan PRONA Sistematis, pengumpulan data yuridis dilakukan oleh Satuan Tugas (SATGAS) Yuridis Panitia Ajudikasi yang telah ditetapkan dalam Surat Keputusan Kepala BPN-RI mengenai penetapan Panitia Ajudikasi
2. Mekanisme pengumpulan data
- a. Persiapan: perencanaan, koordinasi dengan pemerintah Desa/Kelurahan
  - b. Petugas di Kantor Pertanahan Kabupaten Malang atau SATGAS Administrasi pada Panitia Ajudikasi:
    1. Menerima permohonan hak yang dilampiri atas hak berupa: surat-surat tanah, buku-bukti perolehan tanah, maupun ijin/rekomendasi berkaitan dengan tanahnya.
    2. Meneliti kelengkapan berkas pemohon
    3. Mencatat dalam register (apabila berkas permohonan sudah lengkap)
    4. Membuat bukti penerimaan berkas, dan diserahkan kepada pemohon
    5. Meneruskan berkas permohonan untuk keperluan pemeriksaan tanah oleh panitia A atau SATGAS Yuridis.

### 3. Pemeriksaan tanah

Pemeriksaan tanah dilakukan untuk meneliti kebenaran dan kesesuaian antara data administrasi (surat-surat kelengkapan berkas permohonan) dengan data fisik (kondisi nyata bidang tanah yang dimohon di lapangan), serta hubungna hukum antara pemohon dengan tanah yang dimohon.

#### a. Kegiatan PRONA Sporadik:

1. Pemeriksaan tanah dilakukan oleh panitia A, yang dibentuk dengan Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Malang untuk satu Desa/kelurahan.
2. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Malang membuat Surat Tugas untuk pemeriksaan tanah oleh panitia A.
3. Pemeriksaan tanah oleh panitia A dapat dilakukan secara kolektif terhadap subyek maupun obyek yang terletak dalam satu Desa/kelurahan.
4. Panitia A mempelajari data administrasi publik untuk dicocokkan dengan keadaan fisik tanah dilapangan dan adanya hubungan hukum antara pemohon dengan tanah yang dimohon.
5. Panitia A melakukan pemeriksaan tanah di lapangan mengenai:

- a. Kebenaran dan kesesuaian diri pemohon sesuai dengan bukti surat yang dilampirkan.
- b. Fisik tanah yang dimohon, meliputi batas bidang tanah dan pemasangan tanda batasnya, keadaan fisik (keterangan/kemiringan).
- c. Kepentingan umum dan kepentingan Negara Pemerintah diatas tanah tersebut, meliputi: sumber/saluran air, jalan, tugu triangulasi atau tanda titik koordinat lainnya, tiang/menara listrik, telekomunikasi dan hal-hal lain yang bukan kepunyaan pemohon tetapi untuk dimanfaatkan bagi kepentingan umum, masyarakat, negara/pemerintah.
- d. Ada atau tidaknya benda-benda purbakala atau warisan budaya di atas tanah tersebut yang dilindungi.
- e. Letak tanahnya berkaitan dengan kawasan konversasi, situs atau habitat tertentu yang dilindungi.
- f. Kesesuaian dengan penggunaan dan pemanfaatan tanah dengan rencana tata ruang.
- g. Kebijakan pemerintah yang mengenai lokasi bidang tanah tersebut, seperti: tanah obyek landreform (TOL), penataan kawasan kumuh, sungai, dan sebagainya.

h. Hal-hal ini yang terkait dengan penggunaan, pemanfaatan dan letak tanah tersebut.

6. Untuk melengkapi informasi dan/atau verifikasi kesesuaian data yuridis dan data fisik, panitia A dapat mencari informasi dari instansi pemerintah terkait, pejabat Desa/Kelurahan, orang tua/tokoh masyarakat, tetangga yang berbatasan, maupun informasi dari masyarakat lainnya.
7. Hasil pemeriksaan tanah dituangkan dalam bentuk Risalah Pemeriksaan Tanah secara kolektif dalam suatu Desa/Kelurahan.

b. Kegiatan PRONA Sistematis:

1. Pemeriksaan tanah dilakukan oleh Satuan Tugas Yuridis Panitia Ajudikasi.
2. Pengisian data yuridis sesuai dengan DI 201 pada halaman bagian I dan II dilakukan oleh SATGAS Yuridis langsung dilapangan.
3. Setiap DI 201 tersebut diberi nomor sesuai NIB yang dialokasikan untuk bidang tanah yang bersangkutan.
4. Penulisan DI 201 hendaknya diisi dengan menggunakan huruf cetak yang jelas serta memakai tinta hitam, tidak dianjurkan menggunakan pensil. Jika terjadi kesalahan

penulisan jangan dihapus dengan tipe-x. sebaiknya dicoret saja dan dituliskan kembali yang sebenarnya dan kemudian diparaf.

5. Pemohon dan tetangga yang bersebelahan membubuhkan tanda tangan pada DI 201.
6. SATGAS yuridis melakukan verifikasi data melalui konfirmasi dengan perangkat desa/Kelurahan, investigasi melalui tetangga batas atau orang lain yang dapat memberikan keterangan dan atau verifikasi melalui bukti-bukti kepemilikan atau penguasaan tanah.
7. Pengumuman
  - a. Pengumuman dilakukan untuk memenuhi persyaratan:
    1. Proses kegiatan PRONA sistematis.
    2. Bagi proses konversi/pengakuan hak dalam kegiatan PRONA Sporadik.
  - b. Pengumuman dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan atau sanggahan terhadap data fisik dan data yuridis dalam rangka penetapan hak atas nama pemohon/peserta PRONA.

- c. Pengumuman meliputi peta bidang tanah dengan daftar luas masing-masing bidang, dan data kepemilikan tanah.
- d. Apabila terdapat sanggahan pada saat pengumuman dan berdasarkan penelitian terdapat kekeliruan mengenai hasil ukuran bidang tanah yang tercantum pada peta bidang tanah. Maka pada peta bidang tanah dan hasil pemetaan pada peta dasar pendaftaran atau peta pendaftaran dilakukan perubahan.
- e. Hasil ukuran perbaikan bidang atau bidang-bidang tanah dibuatkan gambar ukur baru dan hasil ukuran bidang tanah tersebut pada gambar ukur yang lama dinyatakan tidak berlaku.
- f. Satuan Tugas (SATGAS) fisik (petugas ukur) menyiapkan peta bidang dan daftar data fisik .
- g. SATGAS yuridis menyiapkan kesimpulan panitia, bersama dengan petugas administrasi membuat DI 201C dan DI 201B.
- h. Sebelum diumumkan, diperiksa dulu kesesuaian dengan data pendaftaran tanah sporadik dikantor Pertanahan kabupaten Malang.
- i. Pengumuman (DI 201B) harus menyatakan :

- a. Mengumumkan hasil penyelidikan riwayat tanah dan penetapan batas-batas bidang tanah, terdiri atas: peta bidang, DI 201 dan daftar tanah.
- b. Mempersilahkan kepada pihak-pihak yang merasa keberatan untuk mengajukan sanggahan/keberatan dalam jangka waktu 60 hari untuk kegiatan PRONA Sporadik dan selama 30 hari untuk kegiatan PRONA sistematis.

### **3. Tahap Penyelesaian**

Tahap penyelesaian disini menyangkut penetapan hak, pembukuan hak, penerbitan sertifikat, dan penyerahan sertifikat.

- a. Penetapan Hak
  1. Petugas pengelola data yang ditunjuk sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, menghimpun berkas permohonan yang telah dilengkapi dengan surat ukur, pengumuman untuk proses konversi/pengakuan hak, dan risalah pemeriksa tanah A.
  2. Petugas pengelola data menyiapkan telaah masalah dalam bentuk Risalah Pengelolaan Data sesuai dengan format yang telah ditentukan.
  3. Berkas permohonan tersebut disampaikan dengan dilengkapi daftar permohonan secara kolektif kepada Kepala Kantor

Pertanahan kabupaten Malang melalui hierarki yang berlaku secara berjenjang.

4. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Malang melakukan:
  - a. Pembukuan hak bagi tanah milik adat yang sebelumnya telah diterbitkan SK pengakuan haknya oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.
  - b. Konversi langsung bagi tanah milik adat yang surat-surat bukti lengkap dan memenuhi persyaratan.
  - c. Menerbitkan Surat Keputusan Pengakuan Hak bagi tanah milik adat yang surat-surat buktinya tidak ada, tidak lengkap atau meragukan.
  - d. Menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak bagi yang berasal dari tanah Negara.
5. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Malang dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
  - a. Pelaksanaan konversi dilakukan apabila alat bukti tertulisnya lengkap atau tidak lengkap tetapi ada keterangan saksi maupun pernyataan yang bersangkutan, tanahnya dikuasai pemohon atau dikuasai oleh orang lain atas persetujuan pemohon.

- b. Pelaksanaan pengakuan hak dilakukan apabila alat bukti kepemilikan tidak ada tetapi telah dibuktikan penguasaan fisiknya selama 20 tahun.
  - c. Kelengkapan dan kesesuaian data administrasi yang dilampirkan sebagai kelengkapan berkas permohonan.
  - d. Apabila bukti kepemilikan tidak sebidang tanah sebagaimana dimaksud tidak lengkap atau tidak ada, pembuktian pemilikan atas bidang tanah itu dengan pernyataan yang bersangkutan dan keterangan dari sekurang-kurangnya 2 orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga, yang menyatakan yang bersangkutan adalah benar pemilik bidang tanah tersebut.
6. Hasil penelitian dan risalah pengelolaan data.
  7. Risalah pemeriksaan tanah.
  8. Hasil pengumuman selama 60 hari berturut-turut pada Kantor Pertanahan Kabupaten Malang, Kantor Kecamatan dan Kantor Desa/Kantor Kelurahan, khusus bagi proses konversi/pengakuan hak dalam kegiatan PRONA Sporadik.
  9. Bagi Tanah Negara, untuk penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak atas Tanah tidak diperlukan pengumuman.
    - a. Mekanisme kegiatan PRONA sistematis:

1. SATGAS Administrasi menghimpun data administrasi berkaitan dengan kelengkapan berkas permohonan yang telah dilengkapi dengan Surat Ukur, pengumuman, daftar-daftar isian, dan hasil pemeriksaan tanah oleh SATGAS Yuridis.
2. SATGAS Administrasi membuat daftar permohonan secara kolektif:
  - a. Daftar permohonan konversi/pengakuan hak.
  - b. Daftar permohonan pemberian hak.
3. SATGAS Administrasi menyerahkan daftar-daftar permohonan tersebut kepada SATGAS Yuridis.
4. SATGAS Yuridis membuat risalah pengelola data dan daftar permohonan secara kolektif dan menyerahkan kepada ketua Panitia Ajudikasi.
5. Ketua Panitia Ajudikasi :
  - a. Melakukan konversi/pengakuan hak apabila berasal dari tanah milik adat.
  - b. Mengusulkan pemberian haknya kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Malang bagi tanah Negara.
  - c. Ketua Panitia Ajudikasi dalam melaksanakan konversi/pengakuan hak memperhatikan hal-hal sebagaimana berlaku pada kegiatan PRONA Sporadik.

d. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Malang akan meneliti berkas permohonan yang disampaikan oleh Ketua Panitia Ajudikasi, dan apabila telah memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan yang berlaku, diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah secara kolektif yang disampaikan kepada Ketua Panitia Ajudikasi.

e. Ketua Panitia Ajudikasi melakukan Pembukuan Hak:

1. Terhadap tanah milik adat yang telah memenuhi syarat konversi/pengakuan hak.
2. Terhadap tanah Negara yang telah memperoleh Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Malang.

f. Pembukuan Hak

Mekanisme Pembukuan Hak

1. Permohonan pendaftaran hak dicatat dalam daftar pemohon pekerjaan pendaftaran tanah (DI.301), yaitu berdasarkan:
  - a. Penegasan konversi
  - b. Pengakuan Hak
  - c. Pemberian Hak

2. Sebelum dilakukan pendaftaran hak, pemohon diwajibkan menyerahkan bukti pelunasan BPHTP dan PPh bagi yang terkena.
3. Hak-hak yang sudah didaftarkan selanjutnya dibukukan dalam buku tanah (DI.205).
4. Pembuatan buku tanah (DI.205).
5. Buku tanah terdiri dari 4(empat) halaman, yaitu halaman pertama dan kedua digunakan untuk pendaftaran hak pertama kali sedangkan halaman ketiga dan keempat digunakan untuk mencatat perubahan data pendaftaran tanah karena peralihan hak, pembebanan serta pencatatan-pencatatan lainnya.

g. Penerbitan Hak

Yang dimaksud dengan penerbitan hak adalah:

- a. Cara pembukuan sertifikat adalah seperti cara pembuatan buku tanah
- b. Untuk membuat sertifikat dibuatkan salinan surat ukur oleh pejabat yang berwenang menandatangani sertifikat yang bersangkutan.
- c. Dalam hal Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Malang berhalangan, kewenangan penandatanganan sertifikat dapat dilimpahkan kepada Kepala Seksi Hak

Tanah dan Pendaftaran Tanah dengan surat pelimpahan kewenangan.

h. Penyerahan Sertifikat

1. Penyerahan sertifikat PRONA, dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Malang berkoordinasi dengan pemerintah Desa/Kelurahan.
2. Sertifikat diserahkan kepada pemegang hak atau kuasanya atau dalam hal tanah wakaf, kepada nadzirnya.
3. Penyerahan sertifikat PRONA dituangkan dalam berita acara serah terima sertifikat.

(kutipan dari petunjuk teknis kegiatan PRONA 2010 Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang).

Sedangkan tahapan-tahapan proses pelaksanaan pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA di lapangan telah disederhanakan lagi dalam delapan belas tahapan. Dalam setiap tahapan pelaksanaan Kantor BPN Kab. Malang juga menentukan jadwal waktu pelaksanaan pelayanan PRONA. Dari data yang di dapatkan oleh peneliti pada pelaksanaannya di lapangan ada delapan belas tahapan yang dilakukan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabuptaten Malang adalah sebagai berikut:

1. Persiapan DIPA (Daftar Isian Pelaksanan Anggaran) dari Kanwil kemudian diserahkan kepada Kantor Pertanahan Kab. Malang yang

dilaksanakan pada awal tahun anggaran PRONA yaitu minggu pertama bulan Januari.

2. Persiapan Administrasi Kegiatan Bagian Proyek yang dilaksanakan oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Malang yang pelaksanaannya pada minggu kedua bulan Januari.
3. Pembentukan Satgas PRONA yakni petugas yang akan mengumpulkan data yuridis di desa yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Malang pelaksanaannya pada minggu ketiga bulan Januari.
4. Pengadaan Formulir PRONA oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Malang yang pelaksanaannya pada minggu keempat bulan Januari.
5. Penetapan Lokasi Desa yang ikut serta dalam PRONA oleh Kanwil berdasarkan usulan dari Kantor Pertanahan Kabupaten Malang yang pelaksanaannya pada minggu keempat bulan Januari.
6. Melaksanakan Penyuluhan kepada masyarakat di desa peserta PRONA dengan menjelaskan apa saja syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh masyarakat dan mendata sementara jumlah peserta PRONA. Penyuluhan dilaksanakan dalam satu hari kerja pada setiap desa. Seluruh peserta penyuluhan dikumpulkan menjadi satu di balai desa. Pelaksanaan penyuluhan dilaksanakan pada minggu kedua dan ketiga bulan Februari.
7. Pengumpulan data yuridis oleh Kepala Desa dan Satgas PRONA dalam hal ini mengumpulkan persyaratan-persyaratan yang harus

dipenuhi oleh masyarakat yang ikut dalam program PRONA yang pelaksanaan memakan waktu yang cukup lama mencapai 3 bulan yaitu mulai dari minggu keempat bulan Januari sampai dengan minggu keempat bulan Mei. Pengumpulan data yuridis memakan waktu yang cukup lama karena data-data yang dikumpulkan cukup banyak dan masyarakat peserta PRONA membutuhkan waktu untuk menyiapkan dan mengumpulkan semua data persyaratan yang harus dipenuhi.

8. Pengukuran bidang tanah oleh Seksi survei, pengukuran dan pemetaan. Pengukuran dilakukan apabila masyarakat telah memasang tanda batas tanah dan tanda batas tanah tersebut telah mendapat persetujuan dari tetangga sebelah baik kanan, kiri, depan dan belakang. Tanda batas tanah telah dipasang dan mendapat tanda tangan dari tetangga barulah pengukuran bidang tanah dapat dilaksanakan. Pelaksanaan pengukuran juga memakan waktu yang cukup lama yaitu 3 bulan yang pelaksanaannya mulai dari minggu pertama bulan Maret sampai dengan minggu keempat bulan Mei.

9. Pengolahan data ukur oleh Seksi survei, pengukuran dan pemetaan. Setelah didapatkan hasil dari pengukuran bidang tanah maka tahap selanjutnya adalah pengolahan data yang pelaksanaannya pada minggu pertama dan minggu kedua bulan Mei.

10. Pembuatan Peta Bidang oleh Seksi survey, pengukuran dan pemetaan. Setelah data ukur diolah maka tahap selanjutnya adalah membuat

gambar peta bidang tanah yang akan disertifikatkan. Pelaksanaan pembuatan peta bidang tanah dilaksanakan pada minggu kedua dan ketiga bulan Mei.

11. Pembuatan peta pendaftaran tanah (peta pendaftaran tanah secara keseluruhan dari seluruh bidang tanah yang ada di desa tersebut yang tanahnya ikut dalam sertifikat PRONA). Peta pendaftaran ini sudah mempunyai prasyarat teknis dan yuridis dan sudah mendapatkan tanda tangan dari Kantor Kepala Pertanahan Kabupaten Malang. Pelaksanaanya pada minggu kedua dan ketiga bulan Mei.

12. Pengesahan oleh Panitia A. Panitia A terdiri dari setiap unsur seksi yang ada di kantor pertanahan Kabupaten Malang (lintas seksi) dan kepala desa sebagai salah satu anggota dari Panitia A. Panitia A terdiri dari 4 orang pegawai kantor Pertanahan dan 1 kepala desa. Pengesahan dari Panitia A dilaksanakan pada minggu keempat bula Mei.

13. Pengumuman. Pengumuman dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengajukan keberatan atau sanggahan terhadap data fisik dan data yuridis dalam rangka penetapan hak atas nama pemohon/peserta PRONA. Pengumuman diletakkan di desa peserta PRONA dan Kantor BPN Kabupaten Malang. Pengumuman dilaksanakan cukup lama yakni selama 2 bulan. Apabila selama 2 bulan tersebut masyarakat tidak mengajukan keberatan terhadap data fisik dan data yuridis maka

petugas BPN telah menganggap bahwa hasil data yuridis dan fisik dari bidang tanah tidak ada masalah dan akan dilanjutkan ke tahap berikutnya. Pengumuman dilaksanakan pada minggu pertama bulan Juni sampai dengan minggu keempat bulan Juli.

14. Pengesahan (DI 202) oleh Kepala Kantor Pertanahan Kab. Malang. Setelah tidak adanya keberatan oleh masyarakat terhadap hasil data yuridis dan data fisik maka Kepala Kantor BPN mengesahkan DI 202 sertifikat. Pengesahan DI 202 dilaksanakan pada minggu ke pertama dan kedua bulan Agustus.

15. Penetapan SK tentang nama-nama peserta PRONA dalam Surat Keputusan yang ditandatangani oleh Kepala Kantor BPN Kabupaten Malang yang dilaksanakan pada minggu ke tiga bulan Agustus.

16. Pembuatan surat ukur oleh Seksi survei, pengukuran dan pemetaan yang dilaksanakan pada minggu pertama bulan September.

17. Pembuatan buku tanah oleh Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah yang dilaksanakan pada minggu kedua bulan September.

18. Sertifikat selesai (DI 208) dan siap dibagikan kepada masyarakat peserta PRONA. Pembagian Sertifikat PRONA disaksikan oleh Kepala Desa dan dituangkan dalam berita acara. Pembagian sertifikat dilaksanakan pada minggu ketiga bulan September.

Dari uraian tahapan-tahapan pelaksanaan pelayanan PRONA, berikut ini data waktu pelaksanaan pelayanan PRONA di Kantor BPN Kabupaten Malang.

**Tabel 4: Pelaksanaan PRONA Kantor BPN Kab. Malang**

NO	Jenis Kegiatan	Waktu Pelaksanaan Kegiatan
1	Persiapan DIPA (dDaftar Isian Pelaksanaan Anggaran	Dilaksanakan minggu pertama bulan Januari
2	Persiapan Administrasi Kegiatan Bagian Proyek	Dilaksanakan minggu kedua bulan Januari
3	Pembentukan SATGAS PRONA	Dilaksanakan minggu ketiga bulan Januari
4	Pengadaan Formulir PRONA	Dilaksanakan minggu keempat bulan Januari
5	Penetapan Lokasi PRONA	Dilaksanakan minggu keempat bulan Januari
6	Penyuluhan kepada masyarakat	Dilaksanakan minggu pertama dan kedua bulan Februari
7	Pengumoulan data yuridis	Dilaksanakan minggu keempat bulan februari sampai minggu keempat Mei
8	Pengukuran bidang tanah	Dilaksanakan minggu pertama bulan Maret sampai minggu keempat Mei
9	Pengolahan data ukur	Dilaksanakan minggu pertama dan kedua bulan Mei
10	Pembuatan peta bidang tanah	Dilaksanakan minggu kedua dan ketiga bulan Mei
11	Pembuatan peta pendaftaran tanah	Dilaksanakan minggu ketiga dan keempat bulan Mei
12	Pengesahan oleh Panitia A	Dilaksanakan minggu pertama bulan Juni
13	Pengumuman data fisik dan data yuridis	Dilaksanakan minggu kedua bulan juni sampai minggu keempat Agustus
14	Pengesahan D1 202	Dilaksanakan minggu pertama dan kedua bulan Agustus
15	Penetapan Surat Keputusan	Dilaksanakan minggu ketiga bulan Agustus
16	Pembuatan Surat Ukur	Dilaksanakan minggu pertama bulan September

17	Pembuatan Buku Tanah	Dilaksanakan minggu kedua bulan September
18	Penyerahan Sertifikat Tnah	Dilaksanakan minggu ketiga bulan September

Sumber: Kantor BPN Kabupaten Malang

Dari data diatas terlihat bahwa Kantor BPN Kabupaten Malang telah membuat jadwal di tiap kegiatan PRONA dengan tujuan agar setiap kegiatan PRONA bisa berjalan sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan karena PRONA merupakan proyek yang harus diselesaikan dalam satu tahun anggaran. Namun pada pelaksanaannya terjadi juga kemunduran waktu pelaksanaan karena masih adanya kendala-kendala yang dihadapi oleh Kantor BPN Kabupaten Malang. Hal ini dipertegas dari hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti yang menyatakan:

“kegiatan PRONA di Kantor BPN Kabupaten Malang tiap tahunnya dibuatkan jadwal pelaksanaan kegiatan dengan maksud agar setiap kegiatan dalam proses PRONA bisa berjalan dengan tepat waktu karena PRONA merupakan proyek yang harus selesai dalam satu tahun angggaran. Oleh sebab itu mengapa BPN menentukan waktu pelaksanaannya. Namun dalam pelaksanaannya masih saja terdapat kendala yang menyebabkan masih adanya kegiatan dalam proses PRONA yang belum bisa dilaksanakan tepat pada waktunya. Namun BPN tetap harus menyelesaikan proyek ini pada satu tahun anggaran. Sertifikat tetap dibagikan kepada masyarakat walaupun waktu penyerahan sertifikat bisa mundur dari waktu yang direncanakan (Hasil Wawancara tanggal 11 Januari 2011 dengan Bapak Drs. Ida Putu Swastana, Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan)”.

Sebagian besar tanah yang akan disertifikatkan dalam program PRONA berasal dari tanah hibah dan tanah jual beli. Berikut ini data tentang asal perolehan tanah warga peserta PRONA.

**Tabel 5 : Asal Perolehan Tanah Dalam PRONA Tahun 2010**

No	Kecamatan	Desa/ Kelurahan	Hibah	Jual-Beli	Jumlah
1	Wajak	Ngembal	195	115	310
2	Turen	Sananrejo	185	130	315
3	Kromengan	Peniwen	155	160	315
4	Wagir	Pandanrejo	150	165	315
5	Tumpang	Kidal	153	147	300
6	Singosari	Toyomarto	173	142	315
7	Tumpang	Duwet	176	139	315
8	Ngantang	Waturejo	166	149	315

Sumber: BPN Kab. Malang

## 2. Kualitas Pelayanan Sertifikat Tanah Melalui PRONA

Kualitas Pelayanan Sertifikat tanah melalui PRONA di Kantor BPN Kab. Malang dapat dikatakan berkualitas. Setiap unsur-unsur pelayanan berkualitas telah dapat dipenuhi oleh Kantor BPN Kab. Malang dalam sertifikat tanah melalui PRONA. Hal ini dapat dilihat dari data observasi dan hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan 15 masyarakat desa Kidal peserta PRONA tahun 2010 namun peneliti hanya mengutip beberapa pernyataan dari masyarakat Desa Kidal karena jawaban secara umum adalah sama, adapun data tentang kualitas pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA adalah sbb:

## 1. Kesederhanaan

Dalam pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA prosesnya telah disederhanakan lagi dari prosedur yang dibuat oleh BPN dalam petunjuk teknis pelaksanaan PRONA. Semua proses pelayanan yang ada pada petunjuk teknis pelaksanaan PRONA telah disederhanakan lagi dalam delapan belas tahapan pelaksanaan PRONA. Delapan belas pelaksanaan PRONA dapat dilihat pada tabel 4 tentang pelaksanaan PRONA. Dari observasi yang peneliti lakukan terlihat bahwa pelaksanaannya tidak berbelit-belit karena masyarakat hanya mengumpulkan data persyaratan yang harus dipenuhi. Setelah itu masyarakat harus memasang tanda batas tanah sebelum pengukuran. Namun untuk persyaratan masih dirasa kurang difahami oleh masyarakat. Penyebabnya karena banyaknya berkas yang harus dikumpulkan masyarakat dan kemampuan pemahaman masyarakat desa yang rendah sehingga banyak berkas yang belum bisa dikumpulkan masyarakat tepat pada waktunya. Hal ini dipertegas dari hasil wawancara peneliti dengan masyarakat peserta PRONA yang mengatakan:

“pelaksanaan pelayanan PRONA saya rasa dipermudah oleh petugas BPN, karena masyarakat Desa Kidal hanya mengumpulkan persyaratannya saja. Petugas juga hanya meminta kita untuk memasang tanda batas sebelum pengukuran bidang tanah (Hasil wawancara tanggal 24 Februari 2011 dengan Bapak Abdul Hafid, masyarakat Desa Kidal Kec. Tumpang)”

Dari hasil wawancara terlihat bahwa masyarakat dipermudah oleh petugas BPN Kab. Malang. Pelaksanaan pelayanannya juga tidak berbelit-belit

karena masyarakat hanya memenuhi persyaratan yang diminta dan memasang tanda batas tanah apabila akan di adakan pengukuran bidang tanah. Dapat disimpulkan bahwa proses pelayanan pendaftaran tanah melalui PRONA telah dibuat secara sederhana agar masyarakat bisa dengan mudah mendapatkan pelayanan sertifikat tanah.

## 2. Kejelasan dan Kepastian

Dalam hal kejelasan dan kepastian pelayanan pada sertifikat tanah melalui PRONA di Kantor BPN Kab. Malang terdapat kejelasan dan kepastian baik rincian biaya yaitu gratis karena PRONA telah dibiayai oleh pemerintah melalui APBN, kepastian waktu penyelesaian penyerahan sertifikat juga jelas kapan waktunya karena PRONA harus selesai dalam waktu satu tahun anggaran. Masyarakat tidak perlu khawatir karena sertifikat akan dibagikan pada waktunya. Persyaratan juga telah disampaikan secara jelas karena semua persyaratan telah diinformasikan secara jelas kepada masyarakat pada saat penyuluhan. Hal ini diungkapkan oleh masyarakat Desa Kidal dari hasil wawancara yang menyatakan:

“semua informasi tentang pelaksanaan PRONA sudah dijelaskan oleh petugas BPN pada saat penyuluhan. Kalau masih ada yang kurang faham kami bisa bertanya pada saat penyuluhan. Apabila setelah penyuluhan masih saja ada yang kurang faham maka bisa bertanya kepada kepala desa atau aparat desa ketika petugas BPN tidak ke Desa. Namum ketika ada petugas yang datang ke desa banyak masyarakat yang bertanya kalau merasa kurang jelas. Menurut saya petugas BPN sudah cukup baik dalam menyampaikan penjelasannya kepada masyarakat. Penyerahan sertifikat di desa Kidal juga dibagikan pada tepat pada waktunya tidak sampai mundur dari jadwal (hasil wawancara tanggal 24 Februari 2011 dengan Ibu Rina Khurnia, warga desa Kidal Kec. Tumpang)”

Dari aspek kejelasan dan kepastian dalam pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA dapat disimpulkan bahwa pelayanan yang diberikan sudah adanya kejelasan dari segi pelaksanaannya karena telah dijelaskan seluruhnya pada saat penyuluhan dan biaya pelayanannya yaitu gratis. Masyarakat juga diberi kepastian penyerahan sertifikat karena sertifikat akan dibagikan pada tahun anggaran pelaksanaan PRONA.

### 3. Keamanan

Tujuan diadakannya sertifikat tanah melalui PRONA adalah agar adanya kepastian hukum bagi masyarakat miskin yang tidak mampu untuk mensertifikatkan tanahnya. Dari keamanan jelas bahwa produk akhir pelayanan ini adalah sertifikat. Sertifikat adalah bukti kepemilikan tanah yang diakui secara hukum. Jadi jelas bahwa pelayanan sertifikat tanah memberikan keamanan pada masyarakat. Keamanan dalam pelayanan PRONA juga terlihat dari adanya dasar hukum yang melandasi pelaksanaan PRONA yang meliputi kegiatan fisik, keuangan, dan administrasi adalah sebagai berikut:

- a. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar-Dasar Pokok Agraria (UUPA)
- b. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1977 tentang Pendaftaran Tanah
- c. Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional

- d. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pengaturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- e. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara

Dengan adanya dasar hukum yang jelas pada pelayanan PRONA terdapat kepastiana dari segi keamanannya karena semua pelaksanaannya ada dasar hukum sebagai acuan pelaksanaan PRONA.

Berikut ini hasil wawancara dengan masyarakat desa Kidal yang menyatakan:

“Saya merasa senang sekali ada sertifikat PRONA karena bisa mensertifikatkan tanah saya. Kalau tidak ada PRONA belum tentu saya punya uang untuk sertifikat tanah. Biaya sertifikat tanah kan mahal (Hasil wawancara tanggal 24 Februari 2011 dengan bapak Lasmari, warga desa Kidal Kec.Tumpang)”

Dari hasil wawancara terlihat bahwa sertifikat tanah melalui PRONA memberikan dampak yang baik kepada masyarakat khususnya masyarakat miskin yang tidak punya uang untuk sertifikat tanah. Dengan adanya PRONA masyarakat miskin bisa sangat terbantu untuk bisa mensertifikatkan tanahnya dengan biaya yang sangat murah jika dibandingkan harus mensertifikatkan tanahnya secara mandiri. Dengan memiliki sertifikat maka

kepemilikan tanah masyarakat dapat diakui secara hukum. Dapat disimpulkan bahwa pelayanan sertifikat PRONA dari segi keamanannya sudah sangat memberikan rasa aman kepada masyarakat. Karena produk akhir pelayanan ini adalah sertifikat dan adanya dasar hukum pada pelaksanaannya sehingga masyarakat akan merasa aman terhadap hasil pelayanan yang diberikan.

#### **4. Keterbukaan**

Keterbukaan pelayanan telah dijelaskan oleh petugas BPN pada saat penyuluhan. Semua hal yang berkaitan dengan biaya, waktu penyelesaian dan tata cara pelaksanaan sertifikat tanah melalui PRONA telah diinformasikan seluruhnya pada saat penyuluhan. Masyarakat juga bisa bertanya langsung pada petugas apabila merasa kurang jelas terhadap penyampaian saat penyuluhan. Dari hasil observasi yang juga dilakukan oleh peneliti ketika diadakan penyuluhan di Desa Jambuer Kec. Kromengan merupakan salah satu lokasi PRONA pada tahun 2011 terlihat antusias warga dalam penyuluhan dengan aktif untuk bertanya kepada petugas penyuluhan yaitu pegawai BPN tentang apa saja syarat-syarat yang harus dipenuhi warga apabila ingin ikut serta dalam PRONA dan bertanya apa saja yang menyangkut pelaksanaan PRONA yang akan dilaksanakan di desanya sehingga warga desa benar-benar mengerti dan faham tentang meteri penyuluhannya. Dari observasi tersebut peneliti dapat menyimpulkan bahwa

penyuluhan berjalan baik dan isi materi penyuluhan dapat tersampaikan dengan baik kepada warga desa yang ikut dalam program PRONA.

Selain keterbukaan pada saat penyuluhan, dalam program PRONA juga ada tahapan pengumuman. Pada tahap pengumuman, masyarakat diberi kesempatan untuk menyampaikan keberatannya terhadap hasil pengumpulan data yuridis dan data fisik tanah. Apabila terjadi kesalahan maka masyarakat bisa langsung menyampaikannya kepada petugas BPN. Pelaksanaan pengumuman hasil data yuridis dan data fisik tanah dilakukan dalam kurun waktu yang cukup lama mencapai 2 bulan. Selama 2 bulan masyarakat diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan terhadap hasil data yuridis dan data fisik tanah yang telah diolah oleh Kantor BPN Kab. Malang

Hal ini dipertegas dari hasil wawancara dengan masyarakat desa Kidal yang mengatakan:

“pelayanan sertifikat PRONA saya rasa sudah terbuka karena semuanya telah dijelaskan pada saat penyuluhan. Semua hal yang berkaitan dengan PRONA sudah dijelaskan oleh petugas pada saat penyuluhan. Kalau masyarakat ada yang kurang faham maka bisa bertanya langsung pada petugas pada saat penyuluhan (hasil wawancara tanggal 24 Februari 2011 dengan Ustad Munir, warga desa Kidal Kec. Tumpang)”

Selain itu ada pendapat masyarakat yang sempat mengajukan keberatan pada petugas BPN Kab. Malang pada tahap pengumuman. Adapun hasil wawancara tersebut adalah:

“pada saat pengumuman, data yuridis dan data fisik tanah terjadi kesalahan dalam penulisan luas tanah saya. Kemudian saya mengajukan keberatan kepada petugas BPN. Setelah itu petugas BPN dengan cepat mengganti kesalahan penulisan luas tanah saya (hasil wawancara tanggal

24 Februari 2011 dengan Ibu Rohaya Sanali, warga desa Kidal Kec. Tumpang)”

Dari hasil wawancara diatas terlihat bahwa pelayanan PRONA dapat dikatakan adanya keterbukaan, terlihat dari pelaksanaan penyuluhan dan adanya tahapan pengumuman dalam proses PRONA. Masyarakat bisa secara langsung mendapatkan informasi yang jelas pada saat penyuluhan dan bisa mengajukan keberatan apabila petugas salah dalam menyampaikan hasil data yuridis dan data fisik tanah pada tahap pengumuman hasil data sementara. Dari aspek keterbukaan pada pelayanan sertifikat PRONA dapat disimpulkan bahwa pelayanan ini terbuka sehingga masyarakat yang menerima pelayanan mendapatkan informasi yang se jelasnya pada tahap penyuluhan dan tahap pengumuman.

### **5. Efisiensi**

Persyaratan yang harus dikumpulkan oleh masyarakat seluruhnya berkaitan dengan sertifikat tanah. Seluruh berkas-berkas persyaratan sertifikat PRONA semuanya berkaitan dengan syarat yang harus dipenuhi oleh masyarakat yang ikut serta dalam PRONA. Adapun syarat-syarat PRONA adalah sbb:

1. KTP yang berlaku/surat keterangan domisili
2. Pipil, surat jual beli , surat warisan, akta jual beli, akta tukar menukar, vanes akta/surat hibah dan lainnya (salah satunya harus ada)
3. Surat pernyataan fisik bidang tanah
4. Surat pernyataan penguasaan/pemilikan jumlah bidang tanah/luas.

Semua persyaratan yang diminta oleh petugas kepada masyarakat sesuai dengan bukti kepemilikan tanah yang dimiliki oleh masyarakat peserta PRONA. Seluruh bukti kepemilikan tanah tersebut menjadi acuan dalam pengisian data yuridis dan data fisik tanah yang akan dicantumkan dalam sertifikat tanah. Dari wawancara mengenai persyaratan yang harus dipenuhi oleh masyarakat banyak masyarakat yang kurang faham dengan semua persyaratan yang harus dipenuhi. Hal ini dipertegas dari hasil wawancara yang menyatakan:

“untuk persyaratan yang diminta oleh petugas, saya banyak yang kurang faham. Karena yang saya hanya punya KTP dan akte tanah saja. Sedangkan surat-surat pernyataan saya tidak punya. Tapi kantor Desa yang membuat seluruh surat-surat pernyataan. Dibantu juga dengan Satgas PRONA yang sering datang ke desa (hasil wawancara tanggal 24 Februari dengan ibu Lianah, warga desa Kidal, Kec. Tumpang)”

Dari hasil wawancara dapat dikatakan bahwa persyaratan yang harus dipenuhi banyak yang kurang difahami oleh masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemahaman masyarakat desa yang rendah. Selain itu masyarakat peserta PRONA adalah masyarakat ekonomi lemah jadi banyak yang tidak faham tentang semua persyaratan yang dianggap cukup banyak. Dari aspek efisiensi dapat disimpulkan masih banyak masyarakat yang belum faham dengan semua persyaratan PRONA karena pemehamn masyarakat desa yang rendah, namun untuk persyaratan PRONA semua persyaratan berhubungan dengan sertifikat tanah karena semua persyaratan merupakan bukti kepemilikan tanah yang dimiliki oleh masyarakat.

## 6. Ekonomis

Biaya untuk sertifikat PRONA adalah gratis. Hal ini sudah sangat jelas tidak akan membebani masyarakat justru adanya pelayanan sertifikat PRONA sangat membantu masyarakat miskin untuk bisa mensertifikatkan tanahnya.

Seluruh biaya PRONA gratis dari BPN mulai dari tahap pendaftaran sampai penyerahan sertifikat karena telah mendapatkan anggaran dana dari pemerintah melalui APBN. Oleh sebab itu BPN tidak boleh memungut biaya dari masyarakat pada pelaksanaan sertifikat PRONA. Hal ni dipertegas dari hasil wawancara;

“Biaya pelayanan sertifikat tanah PRONA semuanya gratis karena telah ditanggung oleh pemerintah melalui APBN karena PRONA dipetuntukkan untuk masyarakat miskin. (hasil wawancara tanggal 11 Januari 2011 dengan bapak Lamri, Aptnh, SH Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah)”

Namun masalah biaya masih saja ada masyarakat yang keliru mengenai biaya dan belum benar-benar faham maksud kata gratis dari BPN. Banyak yang beranggapan bahwa gratis tidak ada biaya yang harus masyarakat keluarkan sama sekali. Namum maksud gratis adalah pelaksanaan pelayanan sertifikat dari BPN semuanya gratis mulai dari tahap pendaftaran sampai penyerahan sertifikat, tetapi untuk biaya beli materai, fotocopy dll masyarakat harus mengeluarkan biaya sendiri. Hal ini diungkap kan oleh masyarakat desa Kidal dalam wawancara dengan peneliti yang menyatakan:

“Untuk biaya kata petugas BPN gratis tapi di Desa tetap masih diminta uang untuk beli matrai, fotocopy, padahal saya kira gratis tidak ada biaya

sama sekali (Hasil wawancara tanggal 24 Februari 2011 dengan bapak Senimin, warga desa Kidal Kec. Tumpang)”

Dari aspek ekonomis dapat disimpulkan bahwa pelayanan sertifikat PRONA gratis karena semua ditanggung oleh pemerintah. Dari segi biaya masyarakat sangat terbantu sekali dengan adanya pelayanan sertifikat PRONA

### 7. Keadilan

Untuk sertifikat tanah secara PRONA dikhususkan bagi masyarakat ekonomi lemah yaitu masyarakat miskin. Tujuannya untuk membantu masyarakat miskin agar bisa mensertifikatkan tanahnya karena sertifikat melalui PRONA tidak dipungut biaya sama sekali semuanya gratis. Yang lebih diutamakan untuk ikut PRONA adalah masyarakat miskin. Jadi kepala desa dan petugas BPN lebih mengutamakan masyarakat miskin kemudian masyarakat ekonomi menengah. Diharapkan bagi masyarakat yang tidak bisa ikut PRONA tidak kecewa karena tujuan dari PRONA adalah membantu masyarakat miskin untuk bisa mensertifikatkan tanahnya. Hal ini dipertegas dari hasil wawancara dengan bapak Kepala Desa Kidal yang menyatakan:

“Kepala Desa yang menentukan masyarakat mana yang bisa ikut PRONA. Karena PRONA untuk masyarakat miskin maka saya mendahulukan masyarakat miskin, jika semua masyarakat miskin sudah ikut serta maka yang berikutnya saya ikut sertakan masyarakat menengah yang ingin ikut serta PRONA (hasil wawancara tanggal 24 Februari 2011 dengan bapak Achmad Taufiq, Kepala Desa Kidal Kec Tumpang)”

Dari hasil wawancara terlihat bahwa pemilihan peserta PRONA lebih diutamakan untuk masyarakat ekonomi lemah dan masyarakat ekonomi

menengah. Hal ini sesuai dengan tujuan PRONA. Masyarakat yang berkecukupan secara materi tidak boleh merasa iri karena tujuan PRONA membantu masyarakat miskin untuk bisa mensertifikatkan tanahnya. Dari aspek keadilan dapat disimpulkan bahwa pelayanan sertifikat PRONA lebih diutamakan untuk masyarakat miskin sesuai dengan sasaran PRONA dan tujuan PRONA untuk membantu masyarakat miskin agar bisa mensertifikatkan tanahnya.

#### **8. Bermutu**

Untuk waktu pelaksanaan PRONA Kantor BPN Kab. Malang telah dibuatkan jadwal pelaksanaannya. Jadwal pelaksanaan PRONA telah dibuat oleh BPN Kab. Malang agar semua tahapan pelaksanaan PRONA bisa sesuai dengan waktu yang ditentukan. Waktu setiap pelaksanaan PRONA dapat dilihat pada tabel 4 yaitu Pelaksanaan PRONA Kantor BPN Kab. Malang. Pelayanan sertifikat PRONA bisa dikatakan mendekati kata bermutu karena waktu penyelesaian sertifikat terkadang tidak bisa tepat pada waktunya dan mengalami kemunduran waktu. Namun sertifikat tetap dibagikan pada tahun anggaran pelaksanaan PRONA. Sedangkan hasil pelayanan berupa sertifikat tanah bisa dikatakan bahwa seluruh sertifikat tanah sudah sesuai tanpa ada cacat. Karena masyarakat telah diberikan waktu untuk mengajukan keberatan ataupun sanggahan kepada BPN ketika tahapan pengumuman. Apabila hasil data yuridis dan fisik ada kesalahan maka BPN akan segera memperbaiki agar dalam sertifikat nantinya tidak ada kesalahan. Dengan

adanya pengumuman tersebut diharapkan hasil akhir dari pelayanan ini berupa sertifikat tidak cacat dan tidak ada kesalahan. Sehingga masyarakat bisa merasa puas dengan hasil pelayanan yaitu sertifikat tanah. Hal ini juga dipertegas dari hasil wawancara dengan masyarakat peserta PRONA yang mengatakan:

“Saya merasa puas dengan Sertifikat yang saya dapatkan. Memang sempat terjadi kesalahan penulisan mana, namun ketika sertifikat dibagikan, kesalahan penulisan luas tanah sudah diperbaiki oleh petugas BPN. Sertifikat pun dibagikan pada waktunya tidak sampai mundur dari waktunya (hasil wawancara tanggal 24 Februari 2011 dengan ibu Rohaya Sanali, warga desa Kidal Kec. Tumpang)”

Dari hasil wawancara terlihat bahwa tidak ada kesalahan dalam sertifikat yang telah dibagikan. Karena telah diperbaiki semua kesalahan pada saat pengumuman hasil data yuridis dan data fisik tanah. Masyarakat bisa merasa puas karena hasil sertifikat sesuai dengan data yang mereka kumpulkan. Waktu penyerahan sertifikat pun bisa sesuai dengan waktunya tanpa ada kemunduran dari jadwal yang telah ditentukan oleh Kantor BPN Kab. Malang. Dari aspek bermutu bapat disimpulkan bahwa pelayanan sertifikat PRONA bermutu karena sertifikat yang dibagikan tidak ada kesalahan karena semua kesalahan dari data yuridis dan data fisik telah diperbaiki ketikan adanya tanggapan keberatan dari masyarakat peserta PRONA apabila terjadi kesalahan. Semua kesalahan telah diperbaiki setelah pada tahap pengumuman.

Dari semua unsur pelayanan yang berkualitas dapat dikatakan bahwa sertifikat tanah melalui PRONA di Kantor Kab. Malang berkualitas karena setiap unsur dalam pelaksanaan PRONA telah sesuai dengan standard pelayanan yang berkualitas.

### **3. Faktor Pendukung dan Penghambat Pelayanan Sertifikat Tanah Melalui PRONA**

#### **a. Faktor Pendukung**

Pelayanan yang baik sangat didukung dengan adanya faktor yang mendukung pelayanan. Dalam pelayanan sertifikasi tanah melalui PRONA terdapat beberapa faktor yang mendukung bagi pelaksanaan pelayanan sertifikasi tanah melalui PRONA sehingga bisa berjalan dengan baik. Adapun faktor-faktor pendukung pelayanan sertifikasi tanah melalui PRONA antara lain:

#### **1. Kemampuan Pegawai**

Kemampuan pegawai Kantor BPN Kabupaten Malang yang ahli di bidang pertanahan. Pegawai yang dimiliki oleh Kantor BPN Kabupaten Malang rata-rata adalah orang-orang yang sudah lama bekerja di Kantor BPN dan mempunyai pengalaman yang sangat banyak dalam masalah pertanahan. Hampir seluruh pegawai BPN sudah bekerja di BPN selama 20 tahun lebih sehingga pengalaman yang dimiliki juga cukup banyak. Selain mempunyai pengalaman yang cukup dalam masalah pertanahan, pegawai BPN Kab. Malang juga mempunyai pegawai dengan tingkat pendidikan yang tinggi.

Tingkat pendidikan pegawai Kantor BPN Kab. Malang dapat dilihat dari table 3. Dari segi pendidikan ada 7 pegawai yang bergelar Aptnh, yang berarti mereka adalah pegawai yang mempunyai keahlian di bidang pertanahan. Selain itu ada 24 pegawai yang lulusan sarjana dengan gelar sarjana lebih banyak adalah sarjana hukum. Dan ada 4 pegawai yang lulusan magister. Dari banyaknya pengalaman bekerja di dibidang pertanahan dan mempunyai pegawai dengan tingkat pendidikan yang tinggi, menjadikan kemampuan petugas BPN dalam memberikan pelayanan menjadi lebih baik karena kompetensi yang dimiliki oleh setiap pegawai.

## **2. Sarana dan Prasarana**

Selain kemampuan yang dimiliki oleh pegawai BPN dalam memberikan pelayanan sertifikat tanah, sarana dan prasarana juga sangat menunjang bagi pelaksanaan pelayanan. Sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Kantor BPN Kab. Malang sangat menunjang bagi terselenggaranya pelayanan. Sarana prasarana yang dimiliki sudah cukup memadai untuk melaksanakan pelayanan sertifikasi tanah melalui PRONA. Mengingat akan kemajuan teknologi yang begitu pesat dan sangat membantu bagi BPN dalam melaksanakan tugasnya agar lebih bisa bekerja secara efektif dan efisien oleh karenanya sarana elektronik sangat diperlukan. Sarana alat elektronik yang dimiliki seperti komputer, laptop, tv, cctv, kamera digital, Geodetik GPS receiver, telephone (PABX), Intermediate Telephone/Key Telephoe, Handy Talky (HT), Distance Meter Electronic, Line Printer, Vertikal Blind,

Gordyin/Kray, GPS Receiver, Overhead Projector, Mesin Barcode, Facsimile, Generator Set (Lab Scale), Uninterrupted Power Supply (UPS), alat ukur Total Stations/ alat Ukur Sudut dan jarak serta Digital Navigasi GPT, dll yang mana semua alat elektronik tersebut sangat membantu pegawai BPN dalam melaksanakan tugas-tugasnya. (sumber: Kantor BPN Kab. Malang)

### **3. Waktu penyelesaian sertifikat dalam satu tahun anggaran**

PRONA merupakan proyek pemerintah yang dilakukan dalam satu tahun anggaran. Waktu penyelesaian sertifikat yang harus selesai dalam satu tahun anggaran merupakan motivasi bagi petugas dalam menyelesaikan sertifikat dalam satu tahun anggaran sesuai dengan ketentuan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat. Penyelesaian sertifikat dalam satu tahun anggaran menjadikan pedoman bagi waktu pelaksanaan sertifikat tanah melalui PRONA. Dari hasil wawancara peneliti dengan petugas BPN Kab. Malang.

“Penyelesaian sertifikat tanah melalui PRONA harus diselesaikan dalam satu tahun anggaran. Penyelesaian dalam satu tahun anggaran menjadikan motivasi bagi petugas untuk bisa menyelesaikan sertifikat tanah sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Dengan adanya waktu yang ditentukan menjadikan pedoman bagi BPN untuk bisa menyelesaikan sertifikat pada waktunya yaitu satu tahun anggaran, tidak boleh melebihi dari waktu satu tahun tersebut. (Hasil wawancara tanggal 11 Januari 2011 dengan Ir. Supartini Kepala Sub Seksi Pemberdayaan Masyarakat)”

## **b. Faktor Penghambat**

### **1. Dari Kantor BPN Kab. Malang**

#### **a. Kurangnya Sumber Daya Manusia Bidang Pengukuran**

Pengukuran bidang tanah merupakan salah satu dari tahapan pelayanan PRONA. Pengukuran bidang tanah dalam setiap proyek PRONA mencapai ribuan bidang tanah. Bidang tanah yang akan disertifikatkan pada PRONA tahun 2010 mencapai 2.500 bidang tanah. Sedangkan petugas ukur yang dimiliki oleh Kantor BPN Kabupaten Malang hanya 10 orang saja. Jumlah petugas ukur dengan volume pekerjaan yang harus dikerjakan oleh petugas ukur tidak sebanding karena petugas ukur tidak hanya mengukur tanah dalam program PRONA saja namun juga pengukuran bidang tanah dalam program sertifikat tanah yang lainnya.

Kurangnya jumlah petugas ukur yang dimiliki oleh Kantor BPN Kabupaten Malang jelas menjadi suatu kendala yang menyebabkan lamanya pengukuran sehingga sertifikatpun menjadi lama untuk diselesaikan. Hal ini dipertegas dari hasil wawancara dengan pegawai BPN yang menyatakan:

“Penyebab lamanya proses pengukuran memang menjadi masalah dalam proses PRONA disebabkan jumlah pegawai ukur yang dimiliki oleh Kantor BPN Kab. Malang hanya 10 orang. Memang sedikit jika dibandingkan dengan jumlah tugas untuk pengukuran yang mencapai ribuan bidang tanah dalam setiap tahun program PRONA. Memang banyak petugas ukur yang sudah direkrut oleh BPN Pusat namun lebih diutamakan penempatan petugas ukur

untuk daerah diluar pulau jawa sehingga jarang sekali ada pegawai pengukuran yang baru yang ditempatkan di BPN Kab. Malang. Petugas ukur tidak bisa dilakukan oleh sembarang orang saja namun harus dikerjakan oleh petugas yang benar-benar mempunyai keahlian di bidang pengukuran. Namun BPN Kab. Malang berusaha menyelesaikan masalah ini dengan mendapatkan bantuan dari aparat desa dan masyarakat yang tanahnya akan disertifikatkan. Selain itu petugas ukur juga melaksanakan tugas pengukuran diluar jam kerja seperti hari Sabtu. (Hasil wawancara tanggal 15 Januari 2011 dengan Agus Pujiyanto, Aptnh, Staf Seksi Survey, Pengukuran, dan Pemetaan).”

Dari hasil penelitian juga didapatkan data bahwa setiap petugas ukur harus dapat menyelesaikan pengukuran bidang tanah tiap harinya di desa sekitar 10 sampai 25 bidang tanah per harinya. Setiap desa hanya ada satu petugas ukur yang mengukur seluruh bidang tanah yang ada di desa tersebut. Apabila letak bidang tanah mengelompok maka jumlah bidang tanah yang dapat diukur bisa mencapai 35 bidang tanah per harinya. Namun jika letak bidang tanah tidak mengelompok dan letak tanah berada pada kemiringan maka petugas ukur dapat menyelesaikan pengukuran tanah hanya sekitar 10 bidang tanah saja per harinya. Pada proyek PRONA yang hampir sering bidang tanah yang disertifikatkan adalah rumah dan letak sertiap rumah yang akan disertifikatkan terkadang mengelompok pada satu tempat. Hal ini yang menyebabkan beban petugas ukur sedikit berkurang. Selain itu Kantor BPN Kabupaten Malang selalu meminta agar setiap bidang tanah yang akan diukur harus dipasang tanda batas terlebih dahulu dan mendapatkan persetujuan dari tetangga samping kanan, kiri, depan dan belakang agar hasil pengukuran

tidak sampai terjadi kesalahan yang menyebabkan terjadinya sengketa tanah dengan tetangga. Setelah pemasangan batas tanah dan adanya persetujuan dari tetangga barulah bisa dilaksanakan pengukuran. Pelaksanaan pengukuran di tiap desa tidak ada ketentuan waktu berapa jam pelaksanaannya per harinya. Yang terpenting adalah pengukuran bidang tanah bisa selesai dalam kurun waktu 10 hari di tiap desa. Setiap petugas ukur diberi waktu untuk menyelesaikan tugasnya selama 10 hari di tiap desa yang akan di ukur bidang tanahnya.

#### **b. Anggaran PRONA**

Kendala lainnya yang dihadapi oleh Kantor BPN Kabupaten Malang adalah masalah anggaran PRONA yang pencairan dana PRONA selalu ditengah pelaksanaan PRONA. Seharusnya dana tersebut sudah ada ketika proyek PRONA akan dijalankan. Proyek PRONA dilaksanakan pada bulan pertama tahun anggaran yaitu bulan Januari sedangkan dana anggaran PRONA terkadang baru ada ketika proyek sudah setengah berjalan yaitu sekitar bulan April dan bisa juga sampai dengan bulan Mei barulah dana anggaran sudah ada. Sedangkan setiap kegiatan dalam program PRONA memerlukan dana. Bagi tiap petugas yang datang ke lapangan yaitu ke desa memerlukan dana seperti untuk membeli bahan bakar kendaraan dan uang makan. Masalah anggaran ini disebabkan karena lamanya proses pencairan anggaran dana di Kantor Pusat BPN-RI.

Hai ini menjadi kendala yang dihadapi oleh BPN Kabupaten Malang bagi pelaksanaan PRONA karena dana pelaksanaan proyek masih belum ada ketika proyek PRONA sudah mulai dijalankan. Tidak adanya dana ketika proyek sudah mulai berjalan berusaha ditutupi oleh Kantor BPN Kabupaten Malang dengan menggunakan anggaran kantor barulah ketika sudah ada anggaran PRONA dari Pusat, anggaran kantor ditutupi dari anggaran PRONA. Dalam program PRONA setiap bidang tanah diberi anggaran dana sekitar Rp500.000,00 bagi setiap bidang tanah yang ikut dalam program PRONA. Kantor BPN Kabupaten Malang menganggap bahwa jumlah dana bagi tiap bidang tanah tersebut dirasa kurang, namun Kantor BPN Kabupaten Malang tetap berusaha memaksimalkan penggunaan anggaran yang dirasa kurang tersebut dengan menggunakan dan tersebut dengan sebaik mungkin. Hal ini depertegas dalam wawancara peneliti dengan petugas BPN yang menyatakan:

“Dana anggaran PRONA hampir di tiap tahunnya selalu ada ketika PRONA sudah mulai berjalan. Ini menjadi kendala bagi BPN dalam melaksanakan tugas karena semua kegiatan pelayanan memerlukan biaya (hasil wawancara tanggal 15 Januari 2011 dengan Dra. Mamik Fauziah Maschab, Kepala Sub Bagian Tata Usaha)”

Walaupun anggaran dana yang dirasa kurang tersebut petugas BPN tidak diperbolehkan untuk memungut biaya dari masyarakat. Hal ini dipertegas dari hasil wawancara peneliti dengan masyarakat Desa Kidal Kec. Tumpang yang ikut serta dalam PRONA Hasil wawancara dengan masyarakat yang mempunyai luas tanah yang luas cukup luas:

“Untuk biaya PRONA petugas BPN Kabupaten Malang tidak pernah memungut uang dari masyarakat, semua biaya dari BPN gratis, biaya dari desa Kidal saja. Untuk keperluan kelengkapan berkas seperti beli materai, pemasangan tanda batas dan keperluan surat menyurat lainnya. Besarnya biaya ditentukan dari kemampuan masyarakat. Karena saya mempunyai luas tanah yang cukup luas maka besarnya biaya yang saya keluarkan sebesar Rp. 800.000,00 (Hasil wawancara tanggal 24 Februari 2011 dengan ibu Darmiyanti warga Desa Kidal Kecamatan Tumpang)”

Sedangkan hasil wawancara dengan masyarakat yang luas tanahnya sedikit:

“Tidak ada pungutan biaya lagi dari BPN semuanya gratis. Saya Cuma membayar uang yang diminta oleh kepala desa, besarnya biaya dari kesepakatan warga dengan kepala desa. Buat orang yang kurang mampu membayar Rp. 4000.000,00. Saya membayar Rp. 400.000,00 karena saya hanya bekerja sebagai petani (hasil wawancara tanggal 24 Februari 2011 dengan Bapak Sugianto warga desa Kidal Kec. Tumpang)”

Dari hasil wawancara terlihat walaupun anggaran dana yang belum ada ketika proyek sudah mulai berjalan, namun tidak menjadikan pelayanan sertifikasi tanah melalui PRONA tidak dapat berjalan. Justru petugas BPN Kabupaten Malang tetap melaksanakan tahapan-tahapan pelayanan sertifikasi tanah melalui PRONA seperti tetap datang ke desa untuk melakukan penyuluhan ataupun pengumpulan data yuridis oleh Satgas PRONA. Petugas juga tidak melakukan pungutan liar kepada masyarakat walaupun anggaran dana PRONA masih belum ada ketika proyek sudah mulai dijalankan karena petugas mempunyai tanggung

jawab untuk menyelesaikan sertifikat PRONA dalam waktu yang telah ditentukan.

## **2. Dari Masyarakat**

### **a. Waktu Pengumpulan Data Yuridis**

Kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan Sertifikat PRONA adalah lamanya waktu pengumpulan data yuridis dari masyarakat. Masyarakat desa dengan pemahaman yang sangat rendah terkadang menyebabkan lamanya pengumpulan data yuridis. Penyebab lamanya waktu dalam pengumpulan data yuridis PRONA adalah banyaknya berkas yang bolak-balik dari desa ke Kantor BPN Kabupaten Malang. Karena persyaratan yang diminta oleh petugas BPN banyak yang belum dipenuhi oleh masyarakat sehingga waktu pemberkasan memakan waktu yang cukup lama. Dari waktu yang ditentukan oleh Kantor BPN adalah 3 bulan namun karena banyak berkas yang belum sesuai dengan persyaratan yang diminta sehingga pengumpulan data yuridis mengalami kemunduran dari waktu yang telah ditentukan. Mundurnya waktu pengumpulan data yuridis bisa mencapai 1 bulan yang seharusnya 3 bulan menjadi 4 bulan. Hal ini disampaikan oleh pegawai BPN dalam hasil wawancara dengan peneliti yang menyatakan:

“Masalah yang bersumber dari masyarakat adalah lamanya waktu pengumpulan data yuridis yang menjadi penyebab lamanya waktu proses sertifikasi tanah melalui PRONA yang telah ditentukan oleh Kantor BPN Kabupaten Malang. Hal ini disebabkan banyak

masyarakat yang belum memenuhi berkas-berkas persyaratan yang diminta oleh petugas BPN sehingga pengumpulan berkas-berkas memakan waktu yang lama. Berkas sering sekali dikembalikan lagi kepada Kepala Desa karena masih banyak kekurangannya. (Hasil Wawancara tanggal 26 Januari 2011 dengan Bapak Drs. Ida Putu Swastana, Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan)”

### **C. Pembahasan**

#### **1. Proses Pelayanan Sertifikat Tanah Melalui PRONA**

Proses pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA sudah ada prosedur teknis pelaksanaan PRONA yang dibuat oleh Kantor BPN namun dalam pelaksanaannya, proses pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA di Kantor BPN Kabupaten Malang lebih di sederhanakan lagi dengan delapan belas tahapan proses sertifikat tanah melalui PRONA. Dalam menilai apakah pelayanan yang diberikan berkualitas apa tidak, maka unsur pelayanan berkualitas yang pertama adalah kesederhanaan, terhadap prosedur atau tata cara pelaksanaannya diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit dan mudah difahami serta mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang menerima pelayanan. Dengan disederhanakannya proses pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA di Kantor BPN Kabupaten Malang diharapkan juga bahwa pelayanan yang diberikan akan dapat terlaksana secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit dan yang lebih utama adalah dapat difahami oleh seluruh masyarakat yang ikut serta dalam program PRONA.

Proses pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA juga dibuatkan jadwal disetiap pelaksanaannya agar semua tahapan dalam proses PRONA bisa berjalan sesuai dengan

waktunya. Dalam pelayanan yang berkualitas ditentukan adanya ketepatan waktu penyelesaian. Dengan adanya jadwal waktu pelaksanaan pelayanan di tiap-tiap tahapan proses pelayanan PRONA diharapkan juga penyelesaian sertifikat tanah bisa sesuai dengan waktu yang ditentukan. Masyarakat pun bisa mendapatkan kepastian waktu penyerahan sertifikat karena adanya ketentuan waktu penyerahan sertifikat yang dibuat oleh Kantor BPN Kab. Malang.

## 2. Kualitas Pelayanan Sertifikat Tanah Melalui PRONA

Pelayanan publik dapat dikatakan berkualitas apabila dalam pelayanan tersebut telah memenuhi unsur-unsur pelayanan berkualitas. Adapun unsur pelayanan berkualitas adalah sbb:

1. **Kesederhanaan:** Prosedur atau tata cara pelaksanaannya diselenggarakan secara mudah, lancar, cepat, tidak berbelit-belit dan mudah difahami serta mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang menerima pelayanan.

Pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA di Kantor BPN Kab. Malang sudah sederhana, terlihat dari prosedur dari BPN yang begitu panjang namun dalam pelaksanaannya telah disederhanakan dalam proses pelaksanaan pelayanannya. Masyarakat juga lebih dimudahkan dalam proses pelayanan sertifikat PRONA. Masyarakat hanya memenuhi semua persyaratan yang diminta dan memasang tanda batas tanah sebelum pengukuran bidang tanah yang akan disertifikat.

**2. Kejelasan dan Kepastian:** terutama yang berkaitan dengan prosedur dan tata cara, persyaratan teknis administratif, rincian biaya dan cara pembayarannya, waktu penyelesaian, hak dan kewajiban serta pejabat yang menerima keluhan.

Dalam hal kejelasan dan kepastian pelayanan pada sertifikasi tanah melalui PRONA di Kantor BPN Kab. Malang terdapat kejelasan dan kepastian baik rincian biaya yaitu gratis karena PRONA telah dibiayai oleh pemerintah melalui APBN, kepastiaan waktu penyelesaian jelas kapan penyerahan sertifikatnya karena PRONA harus selesai dalam waktu satu tahun anggaran. Masyarakat tidak perlu khawatir karena sertifikat akan dibagikan pada waktunya, persyaratan yang harus dipenuhi sudah dijelaskan karena semua persyaratan telah diinformasikan sejelas-jelasnya pada saat penyuluhan.

**3. Keamanan:** Proses dan hasil layanan yang diberikan harus mengandung unsur keamanan dan kenyamanan serta kepastian hukum.

Tujuan diadakan sertifikat tanah melalui PRONA adalah agar adanya kepastian hukum kepemilikan tanah bagi masyarakat miskin yang tidak mampu untuk mensertifikatkan tanahnya. Dari keamanan jelas bahwa produk akhir dari pelayanan ini adalah sertifikat dan sertifikat adalah bukti kepemilikan tanah yang diakui secara hukum. Masyarakat miskin sangat senang dengan adanya PRONA di desanya karena dengan adanya PRONA maka tanahnya dapat disertifikatkan dengan biaya yang jauh lebih murah jika dibandingkan dengan sertifikat tanah secara mandiri. Masyarakat merasa

sangat terbantu sekali dengan adanya PRONA. Tanah yang di sertifikatkan akan diakui kepemilikan tanahnya secara hukum.

**4. Keterbukaan:** Prosedur, tata cara, waktu penyelesaian dan rincian biaya harus diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui oleh masyarakat.

Keterbukaan pelayanan telah dijelaskan oleh petugas BPN pada saat penyuluhan. Semua hal yang berkaitan dengan biaya, waktu penyelesaian dan tata cara pelaksanaan sertifikat tanah melalui PRONA telah diinformasikan seluruhnya pada saat penyuluhan. Bagi masyarakat yang belum faham bisa bertanya langsung kepada petugas BPN pada saat penyuluhan. Selain adanya penyuluhan, keterbukaan pelayanan PRONA ada pada saat pengumuman hasil data yuridis dan data fisik tanah. Masyarakat dapat mengajukan keberatan apabila terjadi kesalahan dalam penyajian data fisik dan data yuridis pada saat pengumuman. Lama waktu pengumuman yang diberikan oleh BPN juga cukup lama sehingga masyarakat bisa memiliki waktu yang panjang apabila merasa keberatan dengan hasil data yuridis dan data fisik tanah.

**5. Efisiensi:** Persyaratan yang diperlukan terbatas pada hal-hal yang langsung berkaitan dengan hasil layanan.

Persyaratan yang harus dikumpulkan oleh masyarakat seluruhnya berkaitan dengan sertifikat tanah. Semua persyaratan yang dikumpulkan oleh masyarakat seluruhnya berkaitan dengan bukti kepemilikan tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Bukti kepemilikan bisa berupa akte tanah ataupun

masih berupa petok C saja. Semua bukti kepemilikan tanah tersebut harus dipenuhi karena seluruhnya merupakan data yang nantinya akan dicantumkan dalam sertifikat tanah. Oleh sebab itu semua data yang dikumpulkan harus benar agar tidak ada kesalahan dalam sertifikat tanah nantinya.

**6. Ekonomis:** Biaya tidak membebani atau memberatkan masyarakat.

Biaya pada sertifikat PRONA adalah gratis. Hal ini sudah sangat jelas tidak akan membebani masyarakat justru adanya pelayanan sertifikat PRONA sangat membantu masyarakat miskin untuk bisa mensertifikatkan tanahnya. Sertifikat PRONA diperuntukkan untuk masyarakat golongan ekonomi lemah dan menengah. Biaya sertifikat tanah mulai dari tahap pendaftaran sampai dengan penyerahan sertifikat semuanya gratis dari BPN tidak ada pungutan sama sekali dari BPN. Masyarakat hanya membayar untuk keperluan materai, fotocopy dll. Semua biaya tersebut telah disepakati antara warga desa dengan kepala desa. Biaya sertifikat PRONA dari hasil wawancara dengan masyarakat terlihat bahwa masyarakat merasa senang dengan adanya PRONA karena biayanya jauh lebih murah jika dibandingkan dengan sertifikat secara mandiri. Dengan adanya PRONA masyarakat yang kurang mampu bisa mensertifikatkan tanahnya karena biayanya murah.

**7. Keadilan:** Pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dan menjangkau semua lapisan masyarakat.

Khusus untuk sertifikat tanah secara PRONA dikhususkan untuk masyarakat ekonomi lemah yaitu masyarakat miskin. Tujuannya untuk membantu masyarakat miskin agar dapat mensertifikatkan tanah karena untuk PRONA tidak dipungut biaya sama sekali semuanya gratis. Masyarakat yang tidak bisa ikut serta dalam PRONA tidak boleh merasa iri karena yang lebih diutamakan untuk bisa ikut serta dalam PRONA adalah masyarakat miskin dan menengah.

**8. Bermutu:** Selalau tepat waktu dengan kualitas tanpa cacat.

Untuk waktu pelaksanaan PRONA Kantor BPN Kab. Malang telah dibuatkan jadwal pelaksanaannya. Jadwal pelaksanaan PRONA telah dibuat oleh BPN agar semua tahapan pelaksanaan PRONA bisa sesuai dengan waktu yang ditentukan. Penyerahan sertifikat juga dilaksanakan tepat pada waktu yang telah ditentukan. Sertifikat PRONA juga bisa dikatakan bermutu, tidak ada cacat ataupun kesalahan. Karena semua kesalahan dalam hasil data yuridis dan data fisik sementara telah disampaikan pada tahap pengumuman. Tujuannya agar hasil PRONA tidak ada kesalahan dan masyarakat dapat merasa puas dengan hasil pelayanana yang diberikan oleh BPN melalui sertifikat PRONA.

### **3. Faktor Pendukung dan Faktor Penghambat**

#### **a. Faktor Pendukung**

##### **1. Kemampuan Pegawai**

Setiap pemberi pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang pelayanannya. Dalam standard pelayanan publik, kompetensi petugas pemberi pelayanan juga menjadi standard pelayanan. Perlu ditetapkan standard kompetensi petugas pemberi pelayanan berdasarkan pada pengetahuan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan. Kemampuan pegawai yang dimiliki oleh Kantor BPN Kab. Malang dari data yang diperoleh terlihat bahwa ada beberapa pegawai yang memang mempunyai keahlian di bidang pertanahan. Selain keahlian yang dimiliki oleh pegawai, pengalaman kerja yang cukup lama di bidang pertanahan juga merupakan pendukung bagi pelaksanaan pelayanan sertifikat tanah. Sehingga tidak ada masalah bagi pemberi pelayanan ketika melayani masyarakat karena telah benar-benar menguasai bidang pekerjaannya.

##### **2. Sarana dan Prasarana**

Untuk menunjang pelayanan dibutuhkan sarana dan prasarana yang memadai sehingga dapat membantu petugas untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat. Dari hasil penelitian, sarana dan prasarana penunjang pelayanan sertifikat tanah yang dimiliki oleh Kantor BPN Kab. Malang telah cukup memadai dan membantu petugas dalam memberikan pelayanan, sehingga pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA bisa berjalan

dengan baik. Dari sarana dan prasarana yang dimiliki sudah memenuhi standar pelayanan, yakni tersedianya sarana dan prasarana pelayanan yang memadai. Dari sarana teknologi yang dimiliki oleh Kantor BPN Kab. Malang sudah memadai dan sangat membantu petugas BPN dalam melaksanakan tugas pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA.

### **3. Waktu penyelesaian dalam satu tahun anggaran**

Dalam prinsip-prinsip pelayanan publik terdapat adanya kepastian waktu yaitu pelaksanaan pelayanan publik dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan. Pada pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA ada kepastian waktu bagi masyarakat peserta PRONA. Waktu penyelesaian sertifikat tanah harus selesai dalam kurun waktu satu tahun anggaran. Sertifikat harus dibagikan pada masyarakat pada waktu tahun anggaran pelaksanaan PRONA. Kantor BPN Kab. Malang telah menentukan waktu penyerahan sertifikat kepada masyarakat, dapat dilihat pada tabel 4. Dari data yang diperoleh, Kantor BPN Kab. Malang membuat jadwal pelaksanaan PRONA agar penyelesaian sertifikat bisa selesai pada waktunya dan memberikan kepastian waktu bagi masyarakat peserta PRONA.

#### **b. Faktor Penghambat**

##### **1. Dari Kantor BPN Kab. Malang**

###### **a. Kurangnya Sumber Daya Manusia Bidang Pengukuran**

Dalam mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan, masalah personalia atau kepegawaian merupakan salah satu faktor penentu yang utama karena

merekalah yang menjadi penentu, pelaksana dan pengendali setiap kegiatan dalam organisasi. Jumlah pegawai merupakan penentu bagi terlaksananya pelayanan. Namun masalah jumlah pegawai khususnya pegawai pengukuran yang dimiliki oleh Kantor BPN Kab. Malang sangat sedikit sekali jika dibandingkan dengan banyaknya pekerjaan yang harus diselesaikan. Dari hasil wawancara disebutkan bahwa jumlah petugas ukur yang dimiliki hanya 10 orang sedangkan ribuan tanah harus diukur dalam program PRONA. Jika dilihat dari masalah kurangnya jumlah petugas ukur bisa menjadi masalah bagi pelaksanaan PRONA. Selain itu bisa menyebabkan waktu pelaksanaan pengukuran bisa mundur dari waktu yang telah ditentukan. Akibatnya penyelesaian sertifikat bisa mundur juga dari waktu yang telah ditentukan.

#### **b. Anggaran PRONA**

Dalam pelaksanaan pelayanan dibutuhkan anggaran dana untuk operasional pelayanan. Pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA seluruh biaya pelayanan ditanggung oleh pemerintah melalui APBN. Namun anggaran PRONA menjadi masalah ketika anggaran tersebut belum ada ketika proyek sudah mulai dijalankan. Dari data yang diperoleh anggaran baru ada ketika proyek sudah mulai setengah berjalan. Dalam artian proyek PRONA mulai berjalan pada bulan Januari sedangkan anggaran baru ada pada bulan April bisa juga sampai bulan Mei anggaran tersebut ada. Oleh sebab itu masalah

anggaran PRONA menjadi hambatan bagi pelaksanaan pelayanan sertifikat tanah melalui PRONA.

## **2. Dari Masyarakat**

### **a. Waktu pengumpulan data yuridis**

Pengumpulan data yuridis merupakan salah satu dari berbagai tahapan dalam proses sertifikat tanah melalui PRONA. Masyarakat diminta untuk mengumpulkan seluruh persyaratan yang diperlukan sebagai data yuridis kepemilikan tanah. Karena masyarakat yang ikut serta dalam PRONA adalah masyarakat miskin dan berada di desa, maka pemahaman masyarakat yang rendah menjadikan seluruh persyaratan yang harus dipenuhi masih saja ada kekurangan. Akibatnya banyak data yang harus dikembalikan lagi ke desa untuk dilengkapi lagi oleh masyarakat. Banyaknya data yang harus bolak-balik dari desa ke Kantor BPN menjadikan pengumpulan data yuridis memakan waktu yang cukup lama. Sehingga bisa mundur lebih lama dari waktu yang telah ditentukan oleh Kantor BPN Kab. Malang. Namun untuk mengatasi masalah ini ada petugas Satgas PRONA yang bekerja mengumpulkan data dari masyarakat dan membantu masyarakat untuk bisa melengkapi persyaratan yang kurang-kurang tersebut.

## BAB V

### PENUTUP

Dari paparan yang telah disampaikan dari awal sampai akhir (dari Bab I sampai V), maka peneliti dapat menarik kesimpulan dan saran yang sedianya dapat menjadi masukan untuk lebih meningkatkan dan menumbuhkan kesadaran masyarakat pemilik tanah untuk mendaftarkan hak milik atas tanahnya tersebut. Karena tanah merupakan salah satu hak milik yang paling berharga yang dapat dimiliki oleh setiap orang dan selayaknya harus mendapatkan bukti yang kuat dan dapat menjamin kepastian hukum. Maka, setiap bidang tanah yang dimiliki oleh masing-masing orang seharusnya didaftarkan untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah. Disini juga dituntut peran aktif BPN Kabupaten Malang sebagai badan yang berwenang dalam menerbitkan sertifikat tanah. BPN dituntut berperan aktif untuk lebih memperhatikan lagi kinerjanya dalam rangka penyelesaian sertifikat hak atas tanah.

#### A. Kesimpulan

1. Proses Pelaksanaan PRONA di Kabupaten Malang berjalan cukup baik, hal ini dapat dilihat dari proses pelayanan yang telah disederhanakan oleh Kantor BPN. Selain itu adanya jadwal pelaksanaan PRONA dengan tujuan agar pelaksanaan sertifikat PRONA dapat selesai dalam satu tahun anggaran.
2. Kualitas pelayanan sertifikat PRONA dapat dikatakan berkualitas karena setiap unsur kualitas pelayanan dapat terpenuhi dalam pelaksanaan pelayanan

sertifikat tanah melalui PRONA. Proses PRONA dilaksanakan secara sederhana agar bisa memudahkan masyarakat. Adanya kepastian dan kejelasan pelayanan, yakni kejelasan biaya yaitu gratis dan kepastian waktu penyerahan sertifikat pada waktu yang telah ditentukan. Dari segi keamanan, bahwa sertifikat merupakan bukti kepemilikan tanah yang diakui secara hukum, jadi dengan memiliki sertifikat masyarakat merasa aman karena adanya bukti kepemilikan tanah. Keterbukaan pelayanan terlihat pada saat penyulukan dan tahap pengumuman. Efisiensi, seluruh persyaratan PRONA semuanya berkaitan dengan persyaratan sertifikat tanah. Ekonomis, biaya PRONA gratis sehingga tidak akan membebani masyarakat justru akan sangat membantu masyarakat miskin untuk bisa mensertifikatkan tanahnya. Keadilan, untuk PRONA dikhususkan bagi masyarakat ekonomi lemah dan menengah. Bermutu, pelaksanaan pelayanan sertifikat PRONA telah dibuatkan jadwal pelaksanaannya dan hasil pelayanan sertifikat bisa dikatakan bermutu karena sertifikat tidak ada cacat ataupun kesalahan, karena telah ada tahap pengumuman dimana masyarakat bisa menyampaikan keberatan atas hasil data yuridis dan data fisik yang disajikan oleh BPN.

3. Masih adanya faktor penghambat yang dihadapi dari BPN maupun masyarakat dalam pelaksanaan PRONA. Adapun kendala yang dihadapi oleh BPN banyak dipengaruhi oleh kurangnya petugas ukur yang menyebabkan proses sertifikat memakan waktu yang lama dari waktu yang ditentukan dan anggaran PRONA yang baru ada ketika proyek sudah setengah berjalan. Sedangkan kendala dari

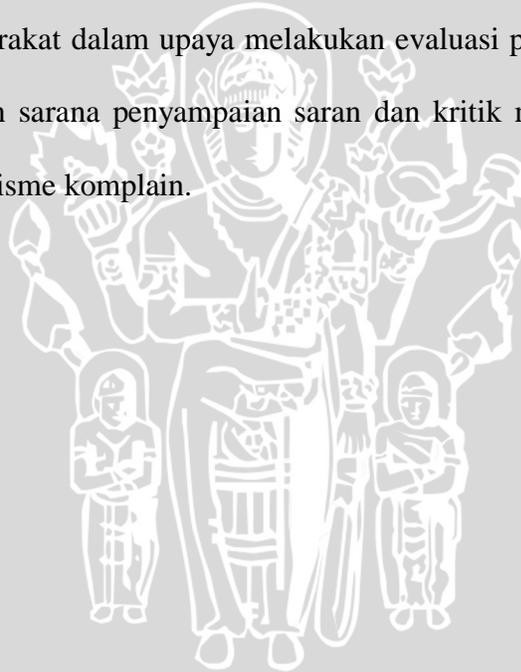
masyarakat adalah pengumpulan data yuridis yang memakan waktu yang cukup lama, karena banyak masyarakat desa yang belum benar-benar faham persyaratan apa saja yang harus dipenuhi dalam. Selain adanya faktor penghambat dalam sertifikat PRONA ada juga faktor pendukung pelaksanaan PRONA. Kemampuan pegawai yang dimiliki oleh Kantor BPN Kab. Malang yang sudah sesuai dengan kompetensi berdasarkan pada keahlian dan pengalaman kerja yang dimiliki. Selain itu sarana dan prasarana yang dimiliki sangat membantu bagi petugas dalam melaksanakan pelayanan. Adanya kepastian penyelesaian sertifikat tanah dalam satu tahun anggaran menjadikan pelaksanaan pelayanan sertifikat PRONA memberikan kepastian waktu bagi masyarakat dan menjadikan motivasi bagi petugas untuk bisa menyelesaikannya dalam waktu yang sudah ditentukan

## **B. Saran**

Agar pelaksanaan pelayanan dapat berjalan lebih baik lagi dalam pembuatan sertifikat tanah melalui PRONA maka ada beberapa hal yang harus dilakukan lagi oleh Kantor BPN Kabupaten Malang. Agar dapat berjalan dengan lancar dan berhasil maka ada saran-saran yang diberikan, antara lain:

1. Menambah karyawan dengan adanya rekrutment pegawai, khususnya pegawai di bidang pengukuran tanah.
2. Untuk lebih meningkatkan kemampuan pejabat pelaksana pelayanan dengan melakukan pelatihan-pelatihan kerja atau diklat.

3. Melakukan penyuluhan yang lebih intensif agar masyarakat mengetahui dan mengerti dengan jelas tentang pelaksanaan sertifikat tanah melalui PRONA. Khususnya penyuluhan tentang persyaratan yang harus dipenuhi masyarakat peserta PRONA sehingga pengumpulan data yuridis dan data fisik bisa berjalan tepat pada waktunya.
4. Petugas BPN dalam program PRONA harus lebih sering datang ke desa untuk membantu masyarakat dalam pengumpulan data data yuridis dan data fisisk.
5. Melibatkan masyarakat dalam upaya melakukan evaluasi pemberian pelayanan melalui pengadaan sarana penyampaian saran dan kritik masyarakat, maupun pengaturan mekanisme komplain.



## DAFTAR PUSTAKA

**Buku**

- Arikunto, Suharsimi. 1996. *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Bachtiar Effendi, SH. 1993. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*. Bandung : Alumni
- Gaspersz, V. 1994. *Manajemen Kualitas*. Gramedia: Jakarta.
- Harsono, Boedi, 1997. *Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Penjelasannya*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Harsono,Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia-Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya, Jilid 1 – Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan.
- Hermit, Herman. 2004. *Cara Memperoleh Sertifikat Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda*. Bandung: Mandar Maju.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- Keban, Yeremis T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*, konsep teori dan isu. Yogyakarta: Gava Media
- Kountur, Ronny. 2004. *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*. Jakarta: PPM.
- Lembaga Administrasi Negara (LAN). 2003. SANKRI: *Buku I Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Negara*. Jakarta: Perum Percetakan Negara RI
- Miles, B. Mattew dan Huberman. A. Michael. 1992. *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber tentang Metode-Metode Baru*, diterjemahkan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. Jakarta: UI Press.

- Mudjiono. 1999. *Politik Agraria nasional – Hubungan Manusia Dengan Tanah Yang Berdasarkan Pancasila*. Yogyakarta : GAMA University Press.
- Moleong, J. Lexy. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Moenir, H.A.S. 2002. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Moerdiono. 1992. *Birokrasi dan Administrasi Pembangunan : Beberapa Pemikiran Pemecahan*. Jakarta: Sinar Grafika
- Pasolong, Harbani. 2008. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta
- Petunjuk Pelaksanaan Prona.
- Sanapiah, Faisal. 1999. *Format-Format Peneliti.*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Simamora, Henry. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta. STIE YKPN
- Sinambela, Lijan Poltak, Sigit Rochadi, Rusman Ghazali, Akhmad Muksin, Didit Setiabudi, Djohan Bima, dan Syaifudin. 2005. *Reformasi Pelayanan Publik: Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Ed. 3. Jakarta: Bumi Aksara
- Siswanto. 2005. *Metode Penelitian Sastra: Analisis Psikologis*. Surakarta: Muhammadiyah University Press.
- Sugiono. 2001. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Susilohadi, Priyanto. 2006. *Peranan Pemerintah dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pelayanan Publik*. Makalah diterima oleh Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNS pada tanggal 26 Mei 2006 di Kota Surakarta (Solo)

Tjiptono, Fandy. 2004. *Prinsip-Prinsip Total Quality Service*. Yogyakarta: Andi Offset.

### **Peraturan-Peraturan**

Keputusan MENPAN No. 18 Tahun 1993 tentang Pedoman Tata Laksana Pelayanan Publik

Kep MENPAN No. 63 Tahun 2003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Kep MENPAN No. 58 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Penilaian dan Penghargaan Citra sebagai Unit Pelayanan Percontohan

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 189 Tahun 1981 tentang Proyek Nasional Agraria (PRONA)

Keputusan Presiden No.26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar-Dasar Pokok Agraria (UUPA)

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1977 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional

Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2002 tentang Tarif Pelayanan yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional

Peraturan Menteri Negara Agraria (PMNA)/ Kepala Badan Pertanahan Nasional (PMNA) No. 3 Tahun 1997 tentang Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah