

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Di era pembangunan dewasa ini, arti dan fungsi tanah bagi negara Indonesia tidak hanya menyangkut kepentingan ekonomi semata, tetapi juga mencakup aspek sosial, politik serta aspek pertahanan dan keamanan. Kenyataan menunjukkan bahwa semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah untuk pembangunan, maka pola hidup dan kehidupan masyarakat baik di perkotaan maupun di perpekonan menjadi berbeda. Adanya perubahan sikap yang demikian dapat dimaklumi karena tanah bagi masyarakat Indonesia merupakan sumber kemakmuran dan juga kesejahteraan dalam kehidupan.

Selanjutnya, dapat dikatakan bahwa tanah bagi masyarakat Indonesia merupakan salah satu hal yang amat penting guna menjamin kelangsungan hidupnya. Menyadari akan fungsi tersebut maka pemerintah berusaha meningkatkan pengelolaan, pengaturan dan pengurusan di bidang pertanahan yang menjadi sumber kemakmuran dan kesejahteraan. Salah satu hal yang sangat menunjang upaya peningkatan pengelolaan, pengaturan dan pengurusan tersebut adalah perbaikan kinerja birokrasi.

Akhir-akhir ini perbaikan kinerja birokrasi menjadi hal yang semakin penting untuk segera mendapatkan perhatian dari semua pihak, hal ini disebabkan oleh birokrasi yang memiliki kinerja buruk dalam memberikan pelayanan. Buruknya pelayanan akan sangat memengaruhi kinerja pemerintah dan masyarakat secara keseluruhan dalam rangka meningkatkan daya saing suatu negara. Setiap instansi atau lembaga pelayanan publik harus mengoptimalkan kinerja birokrasinya agar dapat memberikan kepuasan kepada publik.

Namun, untuk mencapai kinerja yang maksimal tampaknya memerlukan usaha yang cukup keras dari birokrasi pemerintah karena selama ini birokrasi pemerintah sangat rentan dengan prosedur yang berbelit-belit, inefisiensi, dan penyalahgunaan kekuasaan sehingga terkadang kinerja pemerintah sering dipertanyakan. Kemudian, salah satu pelayanan yang diberikan dari aparat birokrasi publik adalah pelayanan sertifikasi tanah. Hak memiliki tanah merupakan salah satu hak yang dimiliki manusia.

Tanah memegang peranan penting dalam kehidupan manusia, sebagai contohnya tanah dapat dijadikan sebagai harta atau aset untuk masa depan. Fungsi pokok tanah dalam kehidupan manusia yaitu sebagai tempat untuk hidup dan melestarikan kehidupan mereka. Maka dari itu tanah berperan penting dalam kelangsungan hidup manusia.

Sebagai negara yang sedang berkembang dengan jumlah penduduk cukup besar maka masalah kependudukan kerap kali menimpa masyarakat Indonesia, terutama yang berkaitan dengan pertanahan. Masih banyak keluhan masyarakat terus mewarnai penyelenggaraan pelayanan di bidang

pertanahan. Rasa enggan dan gambaran negatif masih dirasakan masyarakat jika harus berurusan dengan kantor pertanahan.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pasal 19 ayat (1) menyebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Peraturan tersebut juga diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, tentang Ketentuan Pelaksanaan Pendaftaran Tanah. Kegiatan pendaftaran tanah meliputi pengukuran, pemetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum pada pemegang hak atas tanah suatu bidang pada tanah, menyediakan informasi pada pihak-pihak yang berkepentingan dan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Setiap warga negara Indonesia memiliki hak atas kepemilikan tanah wajib mendaftarkan tanahnya kepada negara melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN). Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga organisasi publik yang bertugas membuat sertifikat tanah dituntut memiliki kualitas pelayanan yang optimal, BPN harus mampu memberikan kualitas prima kepada masyarakat agar menyadari pentingnya hak sertifikat tanah, untuk menertibkan tanah.

Kabupaten Pringsewu merupakan salah satu daerah otonom baru di Provinsi Lampung. Kabupaten Pringsewu saat ini memiliki Kantor Perwakilan Badan Pertanahan Nasional yang merupakan bagian dari Kantor Pertanahan Kabupaten Tanggamus. Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Tanggamus tersebut, sebagai kantor pertanahan induk dan merupakan satu kesatuan organisasi, administrasi dan keuangan yang tidak terpisahkan keberadaannya dalam pelaksanaan pelayanan pertanahan kepada masyarakat.

Kabupaten Pringsewu sebagai daerah otonom baru juga tidak luput dari berbagai masalah dalam bidang pertanahan. Hal ini dikarenakan terdapat berbagai hal yang menjadi penyebabnya, khususnya mengenai pelayanan pembuatan sertifikat tanah yang dilakukan oleh BPN. Berdasarkan prariset yang dilakukan penulis pada tanggal 9 Maret 2015 pelayanan pembuatan sertifikat tanah tersebut, dianggap masih berbelit tidak transparan serta rentang akan pencaloan sehingga menjadi salah satu faktor yang menyebabkan masyarakat enggan untuk mengurus sertifikat tanah mereka. Selain itu pula keterbatasan ekonomi juga menjadi penyebab lainnya.

Berdasarkan wacana yang dikeluarkan oleh Perwakilan Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pringsewu diperoleh informasi pada sebuah artikel yang dikutip dari <http://www.saibumi.com/artikel-61886-tahun-2015--9kecamatan-di-prengsewu-dapatkan-prona-gratis.html> diakses pada tanggal 30 Januari 2015 pukul 15.30 WIB bahwa:

“Pada tahun 2015 masyarakat Kabupaten Pringsewu mendapatkan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) secara gratis dalam pembuatan legalisasi aset pertanahan dan sertifikat tanah. Menurut Kepala Kantor BPN Tanggamus cabang Pringsewu mengatakan, program yang meliputi proses kegiatan legalisasi aset pertanahan dan sertifikasi tanah pertanian, usaha kecil, dan makro ini nantinya diberikan secara gratis kepada sejumlah masyarakat yang memang sudah terdaftar dan terdata sebagai peserta di tahun 2014. Melalui Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) sekitar 2.400 sertifikat pada tahun 2015 yang terbagi di 6 kecamatan dari sembilan kecamatan di Kabupaten Pringsewu melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) di Pringsewu,” katanya, Selasa 27 Januari 2015.

Berdasarkan artikel di atas diberitakan bawah pemerintah Kabupaten Pringsewu memiliki sembilan kecamatan dan lima diantaranya mendapat Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) untuk tahun 2015. Terkait dalam pelaksanaannya program yang terjadi pada tahun 2013 dan 2014, dan hasil prariset pada 9 Maret 2015, PRONA pada tahun sebelumnya dinilai belum efektif, jatah 4000 bidang itu dibagi beberapa kecamatan yaitu Gadingrejo, Pringsewu, Pardasuka, Sukoharjo, Pagelaran dan Adiluwih ternyata belum terlaksana dan dilanjutkan pada tahun 2015. Masih dibebaninya biaya yang dialihkan sebagai dana operasional bagi para panitia PRONA.

Kemudian, banyaknya persyaratan yang harus dipenuhi oleh masyarakat serta kurangnya informasi yang diberikan oleh BPN kepada masyarakat. Berdasarkan wawancara penulis dengan panitia pelaksana PRONA yang telah dilakukan oleh penulis pada 9 Maret 2015, masih banyak pendaftar yang pada dasarnya masyarakat kurang mampu namun ditolak karena persyaratannya belum terpenuhi.

Terlebih dengan adanya berita dari beberapa surat kabar di Kabupaten Pringsewu yang dikutip dari <http://lampost.co/berita/pringsewu-pemohon-sertifikat-prona-harus-bayar-rp650-ribu> yang diakses pada 15 Maret 2015 pukul 10.30 WIB yaitu bahwa Lampost memberikan salah satu kecamatan di Kabupaten Pringsewu yakni Kecamatan Gadingrejo mendapatkan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) sertifikat tanah. Program tersebut, diberikan pemerintah untuk meringankan beban masyarakat dinilai belum efektif, pasalnya pemohon masih dibebani biaya cukup besar. Setidaknya praktik dugaan penyimpangan itu terjadi di Pekon Gadingrejo Utara, Kabupaten Pringsewu.

Pada berita di Lampung Post tersebut, warga yang mengajukan permohonan penerbitan sertifikat tanah harus membayar Rp. 650.000,-. Dari keterangan warga, mereka membayar dua kali Rp. 350.000,- dan Rp. 300.000,-. Anggota panitia pembuatan sertifikat PRONA yang juga kepala dusun di Gadingrejo Utara tidak bisa menjelaskan apa saja biaya yang harus dibayar pemohon sehingga diminta uang sebesar Rp. 650.000,- per akta.

Suwarto, salah satu panitia PRONA di Pekon Gadingrejo Utara membenarkan adanya pungutan ke masyarakat pemohon sertifikat PRONA. Dirinya pun telah mengangsur separuh dari biaya yang dibebankan panitia. Namun sebagai anggota panitia Suwarto mengaku tidak memahami mengapa pemohon harus diharuskan membayar sebesar Rp. 650.000,- karena itu semua merupakan keputusan panitia POKMAS.

Dari beberapa berita tersebut, dapat dilihat bahwa pelaksanaan program tidak berjalan dengan optimal, walaupun BPN sudah memberikan sosialisasi namun praktik-praktik pencaloan dan pemungutan masih saja terjadi, penulis juga telah mewawancarai beberapa narasumber yang terkait dengan PRONA, dari sumber tersebut penulis menyimpulkan bahwa ada beberapa kecamatan yang tertib PRONA dan ada beberapa kecamatan yang terjadi konflik saat pelaksanaan PRONA. Mulai dari salah dalam pengukuran, yang menjadikan sengketa antar tanah warga, pemungutan uang dan konflik antara panitia pelaksanaan PRONA.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh penulis, terdapat juga pengawasan yang dilakukan oleh beberapa pilar penegak masyarakat madani, antara lain Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), media massa, dan organisasi masyarakat. Masyarakat tersebut melakukan pengawasan dengan mengontrol PRONA berjalan sesuai dengan asas-asas yang ditentukan, menurut hasil wawancara dari salah satu media massa, pengawasan yang dilakukan akan dilaporkan pada BPN supaya dalam pelaksanaan program-program dapat berjalan sesuai dengan yang ditentukan oleh pemerintah.

Latar belakang dari diadakannya program ini adalah untuk kepentingan masyarakat terutama masyarakat golongan ekonomi lemah. Namun ternyata masih banyak masalah yang timbul dengan adanya program ini, dalam proses pelaksanaan program sertifikat tanah, menunjukkan warga kurang mampu hingga ini belum mendapat kepastian dan mendapat transparansi pemberitaan terkait dengan pemberian sertifikat gratis. Hal ini, merupakan salah satu

kendala yang penting karena masyarakat sendiri tidak mendapatkan informasi yang pasti terkait adanya sertifikat lahan gratis tersebut. BPN telah melakukan sosialisasi namun kenyataannya yang terjadi masih saja banyak masalah yang timbul dalam pelaksanaannya.

Program ini merupakan untuk kesejahteraan masyarakat. Masyarakat dapat ikut berpartisipasi, sehingga hak yang harus diterima tidak salah sasaran. Pada tahun 2013 dan 2014, pelayanan PRONA masih terdapat praktik pencaloan pada program tersebut, hak yang harusnya didapatkan oleh masyarakat dimanipulasi sedemikian rupa, sehingga apa yang didapatkan masyarakat tidak sesuai yang dijanjikan oleh pemerintah.

Indonesia merupakan negara demokrasi, yang kedaulatan berada di tangan rakyatnya seperti yang dikatakan Wasistiono (dalam Rosidin, 2010: 172), yang mengatakan sedikitnya ada tiga peran yang harus dimainkan oleh rakyat yaitu:

1. Memenuhi kewajiban sebagai warga negara seperti membayar pajak;
2. Menikmati pelayanan yang diberikan oleh pemerintah;
3. Berperan aktif melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan.

Hal tersebut, juga berarti bahwa kontrol publik dilakukan masyarakat terhadap jalannya pemerintahan yang sudah melekat pada masyarakat yang demokratis. Hal ini sejalan dengan moto demokrasi yaitu “dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.



Selanjutnya, dapat dilihat bahwa pemerintahan harus memiliki rakyat yang baik dan peduli terhadap pemerintah. Menurut Sopanah (dalam Muluk 2007: 35), belum terselenggaranya partisipasi publik juga disebabkan oleh kurang sadarnya masyarakat akan hak partisipasinya. Bahkan, masyarakat cenderung tidak peduli akan hak partisipasinya dan enggan turut memengaruhi kebijakan publik. Rendahnya kesadaran ini berdampak pula pada keengganan masyarakat untuk terlibat dalam organisasi lokal yang ingin memerjuangkan aspirasinya dengan memengaruhi sebuah kebijakan.

Rakyat dapat melakukan kontrol terhadap kinerja organisasi publik agar adanya kesadaran masyarakat yang meluas mengenai hak dan kewajiban sebagai warga negara atau warga masyarakat. Kontrol yang dilakukan rakyat bisa dilaksanakan dengan kontrol langsung dan tidak langsung seperti yang dikatakan oleh Rosidin (2010: 172), bahwa kontrol yang dilakukan oleh masyarakat dapat dijalankan melalui dua cara yaitu :

1. Langsung, secara individual ataupun berkelompok seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Media Massa, Kelompok Masyarakat;
2. Tidak langsung, melalui perwakilan seperti anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Kontrol juga berfungsi sebagai pengawasan, pengawasan yang dilakukan oleh media maupun LSM untuk melihat bagaimana kinerja maupun kebijakan pemerintah apakah telah terlaksana dengan baik atau belum. Setelah melakukan prariset dan menganalisis permasalahan yang terjadi pada Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Pringsewu, penulis

berkesimpulan bahwa PRONA tersebut, belum berjalan sesuai yang diharapkan, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Fungsi Kontrol Publik dalam Pelayanan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Pringsewu”.

## **B. Rumusan Masalah**

Latar belakang permasalahan khususnya pelayanan sertifikat lahan dalam Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) dan pelaksanaannya program masih ditemukan adanya praktik kecurangan yang terjadi. Penulis tertarik untuk mengidentifikasi proses pelayanan PRONA dan mengetahui peran publik dalam pelaksanaan PRONA .

PRONA merupakan program untuk masyarakat dan masyarakat tersebut dapat ikut serta melakukan fungsi kontrol publik dengan melakukan pengawasan pada program-program pemerintah. Maka berdasarkan latar belakang tersebut rumusan dalam masalah penelitian ini adalah “Bagaimana Fungsi Kontrol Publik dalam pelayanan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Pringsewu?”

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Mendeskripsikan pelaksanaan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Pringsewu;
2. Mendeskripsikan peran kontrol publik dalam pelayanan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Pringsewu.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah :

1. Secara teoritis

Kegunaan teoritis dari penelitian ini adalah penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi serta diharapkan dapat menjadi referensi dalam pengembangan Ilmu Pemerintahan khususnya berkaitan dengan fungsi kontrol publik.

2. Secara praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan, dapat menjadi bahan masukan bagi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan masyarakat. Meningkatkan sikap tanggap baik bagi pelaksana program pemerintah maupun penerima program dan dapat meningkatkan pelayanan pada Badan Pertanahan Nasional sehingga semua tanah di Kabupaten Pringsewu bersertifikat dan terlindungi hukum.