

**ZONA INTEGRITAS DAN PENGENDALIAN GRATIFIKASI
DALAM PERALIHAN HAK ATAS TANAH
PADA KANTOR PERTANAHAN DI INDONESIA¹**

¹Siti Chadijah, ²Dwi Kusumo Wardhani, ³Abdul Hayy Nasution

Fakultas Hukum Universitas Pamulang

Email : ¹Schadijah08@gmail.com

Received: Mei 2021/ Revised: Juni 2021 / Accepted: Juli 2021

ABSTRAK:

Tujuan penelitian ini adalah untuk menggambarkan dan mengelaborasi problematika pelayanan peralihan hak atas tanah pada kantor pertanahan serta menganalisis upaya yang dilakukan terhadap pengendalian gratifikasi pada kantor pertanahan. Metode penelitian yang digunakan yaitu socio legal, pengaruh aturan hukum terhadap masalah sosial tertentu, dalam hal ini menganalisa dari aturan hukum pelayanan publik dan pemberantasan korupsi dikaitkan dengan pelaksanaan pelayanan peralihan hak atas tanah pada kantor pertanahan di Indonesia dengan pendekatan berbagai kasus. Hasil pembahasan dalam penelitian ini, di satu sisi ditemukan bentuk problematika pelayanan peralihan hak atas tanah pada kantor pertanahan yakni masifnya gratifikasi yang dilakukan oleh pejabat / ASN. Namun di sisi lain sudah dilakukan upaya-upaya untuk pengendalian gratifikasi antara lain dikeluarkannya Perka BPN Nomor 15 tahun 2013 tentang Pengendalian gratifikasi yang masih terdapat kelemahan dalam penerapannya, sehingga dibutuhkan upaya lebih lanjut agar terwujud Zona Integritas pada kantor pertanahan di Indonesia.

Kata Kunci: Gratifikasi, Pelayanan Publik, Kantor Pertanahan

ABSTRACT

The purpose of this study is to describe and analyze the problems of public services in the land office and to analyze the efforts made to control gratification in the Land Office. The research method used is Socio Legal, the effect of legal rules on certain social problems, in this case analyzing the legal rules of public services and the eradication of corruption associated with the implementation of public services at land offices in Indonesia with a case-based approach. The results in this study, on the one hand, found a form of problematic public services at the land office, namely the massive gratification carried out by officials / ASN. However, on the other hand, efforts have been made to control

¹ Dana Penelitian dari LPPM Universitas Pamulang

gratuities, including the Head of BPN regulation Number 15 of 2013 concerning Gratuity Control, which still has weaknesses in its application, so that further efforts are needed to create an Integrity Zone in land offices in Indonesia.

Keywords: *Gratification, Public Services, Land Office*

PENDAHULUAN

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (untuk selanjutnya disebut UU Pelayanan Publik), Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) menetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional (Selanjutnya disingkat Permen Nomor 4 Tahun 2017), sehingga menugaskan Kantor Pertanahan sebagai pelaksana untuk menerima delegasi tugas dan kewenangan BPN di tingkat Kabupaten/Kota yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dengan memberikan layanan publik berdasarkan standar layanan.

Akan tetapi, pada dewasa ini, permasalahan pertanahan yang terjadi di Indonesia, sebagian besar timbul pada sektor pelayanannya. Peralihan hak atas tanah merupakan salah satu kegiatan pelayanan publik di kantor pertanahan di seluruh Indonesia, dimana kebijakan pada masa pemerintahan Joko Widodo berorientasi pada kehadiran negara, *“Transfer of land rights is an integral part of land registration. Thus, the Jokowi's administration's land registration policy is oriented to the presence of the state inproviding legal certainty of land ownership rights and improving the status and standard of living of low-income people”* (Wardhani, Dwi Kusumo dkk : 2019).

Data Ombudsman Republik Indonesia pada 3 tahun terakhir menyebutkan, bahwasannya substansi pertanahan dalam tingkat nasional selalu menduduki posisi puncak sebagai substansi yang sebagian besar diadukan oleh masyarakat melalui layanan aduan. Fakta ini sejalan dengan (Tjiptono:2020) yang mengatakan bahwa semakin tinggi pelayanan yang berkualitas, maka akan akan semakin tinggi pula tingkat kepuasan pengguna layanan, sedangkan sebaliknya, keluhan dan aduan dari pengguna layanan lahir akibat rendahnya kualitas pelayanan (Ombudsman.go.id : 2020).

Kementrian ATR/BPN sendiri telah mengadakan survey kepuasan pelanggan terhadap layanan publik pada kantor pertanahan se Indonesia tahun 2018, dan salah satu hasilnya masih menunjukkan rendahnya tingkat integritas pada layanan publik terkait dengan praktik penyalahgunaan wewenang dan jabatan untuk kepentingan pribadi.

Memperhatikan kondisi sampai dengan tahun 2020, pejabat atau Aparatur Sipil Negara (ASN) terkesan buruk dalam memberikan pelayanan publik dan semakin masif melakukan korupsi, contoh kasus yang terjadi pada institusi Kantor Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), dimana menurut keterangan berbagai berita di media bahwa Mantan Kepala Badan Pertahanan Nasional (BPN) Kota

Denpasar, Tri Nugraha melakukan Tindakan bunuh diri dengan menembak dirinya sendiri saat hendak dibawa ke Lapas Kerobokan untuk menjalani masa penahanan. Diketahui, Tri merupakan tersangka penerimaan gratifikasi dan tindak pidana pencucian uang (TPPU).

Kasus penerimaan gratifikasi ini memang menimbulkan keprihatinan karena dilakukan oleh pejabat negara yang seyogyanya melayani masyarakat. Dalam upaya pengendalian gratifikasi, telah ada aturan khusus di BPN, yaitu Peraturan Kepala BPN No. 15 Tahun 2013 tentang Pengendalian Gratifikasi di Lingkungan BPN RI (Selanjutnya disingkat Perka BPN 15/2013), dimana aturan ini wajib dipatuhi oleh seluruh pejabat BPN. Dengan demikian, penulis tertarik untuk mengkaji terkait **“ZONA INTEGRITAS DAN PENGENDALIAN GRATIFIKASI DALAM PERALIHAN HAK ATAS TANAH PADA KANTOR PERTANAHAN DI INDONESIA”**.

PERMASALAHAN

Rumusan masalah yang diangkat pada penelitian ini adalah: Bagaimana bentuk gratifikasi pelayanan peralihan hak atas tanah pada kantor pertanahan dalam mewujudkan zona integritas? dan yang kedua adalah Bagaimana implementasi yang dilakukan terhadap pengendalian gratifikasi dalam peralihan hak atas tanah pada kantor pertanahan di Indonesia?

METODELOGI PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian *Socio Legal Research* atau disebut penelitian sosio legal. Perilaku perorangan maupun masyarakat menjadi titik poin penelitian ini dengan mengkaitkannya dengan hukum yang berlaku. Adapun fokus utama dalam penelitian sosio legal adalah permasalahan efektivitas aturan hukum, tingkat kepatuhan terhadap penegak hukum, peranan Lembaga hukum dalam, serta pelaksanaan aturan hukum tersebut dan pengaruh aturan hukum terhadap masalah sosial dan sebaliknya (Marzuki, Peter Mahmud : 2005). Penelitian ini merujuk kepada data sekunder yang mencakup bahan hukum primer (bahan hukum yang utama dan bersifat mengikat) dan bahan hukum sekunder (bahan hukum yang memberikan penjelasan dan melengkapi bahan hukum primer), yang akan diuraikan sebagai berikut:

- 1). Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan gratifikasi dan pelayanan publik, khususnya yaitu Peraturan Kepala BPN Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pengendalian Gratifikasi di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Perka BPN 15/2013), serta aturan umumnya yaitu:
 - a. UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik,
 - b. UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi,

- c. Peraturan Menteri ATR/BPN RI Nomor 4 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional,
- 2). Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang berkaitan erat dengan bahan hukum primer dan mendukung serta membantu menganalisa bahan hukum primer yaitu:
- a. Contoh kasus yang dihimpun dari pemberitaan di media elektronik;
 - b. Buku-buku dan jurnal ilmiah;
 - c. Makalah-makalah.

Data primer didapatkan dari penelitian lapangan melalui *in deep interview* dengan narasumber yaitu masyarakat pengguna layanan di kantor pertanahan dan mitra kerja BPN yaitu Notaris/PPAT dengan wilayah kerja Provinsi Jawa Barat, Banten, dan Jawa Tengah.

PEMBAHASAN

Bentuk dan Problematika Pelayanan Peralihan Hak Atas Tanah Pada Kantor Pertanahan

A. Ditinjau dari UU Pemberantasan Tipikor

Meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang telah mendorong keinginan bagi masyarakat untuk memiliki aset atau harta kekayaan berupa benda tetap seperti tanah, sehingga upaya pemerintah diperlukan untuk memberikan penegasan hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta sebagai bentuk tanggung jawab dan tugas negara dalam pelaksanaan pelayanan publik. Dalam hal ini dibutuhkan aturan hukum yang memberi jelas dan komprehensif dan usaha untuk meningkatkan kualitas dan penyediaan layanan publik yang terjamin, berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Selain itu, untuk memberi perlindungan bagi masyarakat dari penyalahgunaan tugas dan wewenang di dalam pelaksanaan pelayanan publik, diperlukan payung hukum yang mengatur secara lengkap dan jelas.

Pelayanan publik merupakan bentuk kegiatan yang didedikasikan negara kepada Rakyat Indonesia yang meliputi pelayanan di berbagai bidang antara lain pelayanan dalam kegiatan barang dan atau jasa maupun pelayanan di bidang administratif. Tujuan pelayanan publik adalah memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam mendapatkan informasi maupun manfaat dari pelayanan yang dilakukan oleh instansi terkait secara langsung maupun tidak langsung.

Pada aspek pelayanan publik telah diatur kewajiban bagi penyelenggara, pelaksana serta masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (Selanjutnya disingkat UU Pelayanan Publik). Definisi Pelayanan Publik menurut UU Pelayanan Publik pada pokoknya menjelaskan bahwa pelayanan publik merupakan kegiatan ataupun rangkaian kegiatan untuk memenuhi kebutuhan

pelayanan terhadap masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan, atas barang, jasa serta pelayanan administratif yang komponennya disiapkan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Praktik penyimpangan integritas yang dilakukan oleh pejabat atau ASN dalam memberikan pelayanan publik yang semakin masif melakukan korupsi, mereka melakukan penyimpangan dan penyalahgunaan jabatan untuk memperoleh keuntungan pribadi.

Pengertian tindak pidana korupsi yang terdapat dalam Pasal 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang pada pokoknya menjelaskan, bahwa korupsi yaitu setiap orang yang bertujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain/korporasi, melakukan penyalahgunaan wewenang, menggunakan kesempatan maupun fasilitas karena jabatan/kedudukan yang dapat menimbulkan merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara. Hal tersebut diatur lebih lanjut pada UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Selanjutnya disingkat UU Pemberantasan Tipikor) Bab II tentang tindak pidana korupsi, ketentuan Pasal 2 sampai dengan Pasal 20 serta Bab III tentang tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi sesuai dengan ketentuan Pasal 21 sampai dengan Pasal 24 UU Pemberantasan Tipikor.

Mendasarkan pada pasal yang telah disebutkan di atas, rumusan korupsi dimasukkan dalam tiga puluh bentuk/jenis tindak pidana korupsi, dan selanjutnya bentuk-bentuk tersebut disederhanakan menjadi tujuh kelompok besar, antara lain : kerugian pada keuangan negara, kegiatan suap-menyuap, penggelapan pada suatu jabatan, pemerasan, perbuatan curang, serta benturan kepentingan dalam pengadaan, dan gratifikasi.

Beberapa kasus yang mencerminkan buruknya pelayanan publik yang dilakukan dengan penyalahgunaan wewenang, dengan contoh kasus yang terjadi pada institusi Kantor Agraria dan Tata Ruang atau Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), dimana menurut keterangan berbagai berita di media bahwa Mantan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Denpasar, Tri Nugraha bunuh diri dengan menembak dirinya sendiri saat hendak dibawa ke Lapas Kerobokan pada Senin tanggal 31 Agustus 2020 untuk menjalani masa penahanan. Diketahui bahwa Tri merupakan tersangka pada kasus penerimaan gratifikasi dan tindak pidana pencucian uang (TPPU). Kasus berawal dari terungkapnya temuan PPATK pada tahun 2017. Saat itu, berdasarkan penelusuran rekening yang dilakukan PPATK, almarhum Tri diduga melakukan tindakan korupsi. Menerima gratifikasi, dan *money laundering* atau pencucian uang saat menjabat sebagai Kepala Kantor Pertanahan Denpasar periode 2007-2011 dan Kepala Kantor Pertanahan Badung periode 2011-2013. Bahkan, yang bersangkutan diduga menerima gratifikasi dan melakukan korupsi senilai Rp5,46 miliar. Sementara, terkait dengan dugaan *money laundering* sendiri, Tri diduga melakukan sebanyak mencapai Rp 60 miliar.

Kasus kedua, seperti yang telah diungkap oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), adalah Gusmin Tuarita dan Siswidodo yang telah ditetapkan sebagai tersangka tindak pidana korupsi, dimana keduanya adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN). Bermula dari penyalahgunaan jabatan dan wewenangnya, yaitu menerima gratifikasi sejumlah Rp. 22.23 miliar pada kegiatan pemberian Hak Guna Usaha (HGU).

Gratifikasi ini dilakukan saat Gusmin menjabat sebagai Kepala Kantor Wilayah (Kakanwil) BPN Provinsi Kalimantan Barat pada periode tahun 2012-2016 dan Kakanwil Provinsi Jawa Timur. Menurut Peraturan Kepala BPN RI Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, Gusmin selaku Kakanwil, mempunyai kewenangan dalam pemberian hak atas tanah. Salah satu kewenangannya yaitu pemberian HGU atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 2 juta meter persegi.

Tersangka GTU dalam melaksanakan aksinya, dibantu oleh tersangka Siswidodo yang menjabat sebagai Kepala Bidang Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Barat, serta sebagai Kepala Bidang Hubungan Hukum Pertanahan pada tahun 2016. Penerimaan sejumlah uang oleh tersangka GTU berasal dari sejumlah pemohon yang di dalamnya terdapat pemohon HGU pada rentang waktu 2013-2018, baik diberikan langsung kepada GTU maupun melalui tangan SWD (Kpk.go.id : 2020).

Ditinjau dari UU Pemberantasan Korupsi, kedua kasus tersebut di atas merupakan tindakan melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang yang dikategorikan sebagai gratifikasi menurut Pasal 12 B UU Pemberantasan Tipikor. Definisi gratifikasi dijelaskan dalam penjelasan pasal 12 B yang pada pokoknya mengatur mengenai gratifikasi yakni pemberian dalam arti yang luas, yakni meliputi pemberian uang, barang atau rabat, pinjaman tanpa bunga, komisi, tiket untuk melakukan perjalanan, akomodasi dan fasilitas penginapan, paket wisata, pengobatan gratis, dan beberapa fasilitas yang lainnya. Gratifikasi tersebut diterima baik yang dilakukan dengan ataupun tanpa sarana elektronik, dan yang diterima di dalam negeri maupun di luar negeri.

Menyimpulkan dari definisi gratifikasi dalam penjelasan Pasal 12 B, menunjukkan bahwa makna dari gratifikasi adalah suatu pemberian yang sifatnya netral. Adapun makna gratifikasi yang dinilai sebagai suap jika ada kaitannya dengan jabatan seseorang dan bertentangan dengan tugas dan kewajiban penerima. Mengenai hal tersebut, (Eddy Omar Syarif: 2020) menjelaskan lebih lanjut, bahwasannya terdapat perbedaan yang mendasar antara gratifikasi dan suap, yakni terletak pada ada atau tidak *meeting of mind* pada saat penerimaan sejumlah uang tersebut. *Meeting of mind* dapat diartikan sebagai suatu konsensus atau hal yang sifatnya transaksional. *Meeting of mind* antara pemberi dan penerima suap dipastikan terjadi pada tindak pidana suap, sedangkan pada tindak pidana gratifikasi tidak terdapat *meeting of mind*.

Sementara (Adami Chazawi: 2020) memberikan penajaman terhadap perbedaan delik gratifikasi dengan suap. Mengenai perbuatan gratifikasi, dapat disimpulkan belum adanya niat jahat atau *mens rea* pihak penerima pada saat diterimanya uang dan atau barang. Niat jahat tersebut dinilai muncul ketika tidak dilaporkannya gratifikasi dalam jangka waktu 30 hari kerja, sehingga bisa dikatakan sebagai perbuatan suap sampai dapat dibuktikan sebaliknya. Pada delik suap, dari awal diterimanya uang atau barang, pihak penerima telah mempunyai niat jahat (aclc.kpk.go.id : 2020).

Gratifikasi bermakna pula sebagai konsep hukum yang artinya adalah hadiah balas jasa atau tunjangan jabatan yang diberikan kepada pekerja oleh majikan di luar upah yang telah menjadi hak pekerja yang bersangkutan. Adanya hubungan emosional yang erat dari pemberian balas jasa tersebut yang diberikan pada waktu-waktu khusus,

seperti hari raya, hubungan dinas yang lama, maupun karena keuntungan besar yang didapatkan perusahaan (Komisi Pemberantasan Korupsi : 2006).

Mengutip karya ilmiah yang ditulis oleh Fazzan, dkk, mengenai gratifikasi: *“it could be concluded that the gratification permissible by the positive law in Indonesia is a gift to another with pure intentions without any attached self-interest, i.e. a token of gratitude without expecting anything in return. Whereas the gratification prohibited by the law is the act of receiving gratification by a Civil Servant or State Apparatus because of his position in violation of his obligations”* (Fazzan, dkk : 2015).

Penulis berpendapat, praktik gratifikasi apapun bentuknya pemberiannya, sebagai ucapan terimakasih atas jasa yang diberikan oleh pegawai/ASN merupakan konsep gratifikasi yang dilarang, karena memang pelayanan yang baik sudah semestinya diberikan oleh petugas sebagai bentuk tanggungjawabnya, dan masyarakat berhak atas pelayanan yang terbaik. Selain itu, dapat pula dikatakan melanggar kode etik pegawai, karena kode etik seorang ASN berlaku 24 jam dalam kehidupannya, serta menjadi konsekuensi yang harus diemban hingga purna tugas, bahkan seumur hidupnya.

Selanjutnya untuk contoh kasus ketiga, yaitu kasus pungutan liar yang dilakukan mantan Kepala Subseksi Pemeliharaan Data Pertanahan Kantor Pertanahan Kota Semarang dengan cara memaksa para Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) maupun stafnya yang sedang mengurus dokumen di Kantor Pertanahan setempat untuk memberikan sejumlah uang di luar biaya resmi yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan. Adapun jumlah total uang pungli yang diterima mencapai 600 juta rupiah yang berlangsung sejak Oktober 2017 sampai dengan Februari 2018. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi menghukum terdakwa, Windari Rochmawati dengan pidana penjara selama 6 tahun dan denda sebesar 200 juta rupiah. Hakim memberikan pertimbangan salah satunya perbuatan terdakwa bertentangan dengan program pemerintah terkait pemberantasan korupsi. Oleh karena itu terdakwa melanggar UU Pemberantasan Tipikor Pasal 12 huruf e yang pada pokoknya mengatur bahwa ASN atau penyelenggara negara dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain melalui perbuatan melawan hukum, atau melakukan penyalahgunaan kekuasaan, memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar, atau menerima pembayaran dengan potongan, atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri.

Berdasarkan kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka mengukur kualitas pelayanan pertanahan di Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini Kantor Pertanahan pada tahun 2018, diperoleh gambaran sebagai berikut (Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian Agraria Dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional : 2015) :

1. Dalam melaksanakan pelayanan Hak Atas Tanah, BPN memperoleh nilai integritas dengan total 6,14, dan pelayanan Penghapusan Hak Tanggungan atau Roya memperoleh nilai integritas dengan jumlah total 7,42, sehingga rata-rata nilai integritas untuk survei yang dilakukan seluruh lembaga berada pada angka 7,22.
2. Berdasarkan Survei yang diselenggarakan oleh KPK dalam rangka Penilaian Integritas Tahun 2017 BPN memperoleh skor 69,12.

3. Pada hasil penelitian Puslitbang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2014 tentang Indeks Kepuasan Masyarakat dengan jumlah responden sebanyak 3.881 orang meliputi 28 Kabupaten/Kota pada 14 Provinsi mendapatkan skor atau angka 70,61.
4. Selanjutnya angka 72,84 diperoleh berdasarkan hasil penelitian Puslitbang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Tahun 2016 tentang Survei Kepuasan Masyarakat dengan jumlah responden sebanyak 4.729 orang meliputi 34 Kabupaten/Kota pada 17 Provinsi.
5. Pada tahun 2017 angka 72,47 diperoleh dari hasil penelitian yang sama dengan tahun sebelumnya yaitu tentang Survei Kepuasan Masyarakat dengan jumlah responden 2.662 orang meliputi 28 Kabupaten/Kota pada 14 Provinsi.

Jika melihat poin 2 yaitu “Penyelenggaraan Survei Penilaian Integritas Tahun 2017 yang dilakukan oleh KPK, dengan hasil data bahwa Kementerian Agraria dan tata Ruang/BPN memperoleh skor 69,12”, menjadi pekerjaan rumah bagi Kementrian ATR/BPN untuk memperbaiki kualitas layanan dikaitkan dengan pengendalian korupsi termasuk di dalamnya gratifikasi, pungutan liar, suap, maupun penyalahgunaan wewenang, dimana kantor pertanahan sebagai ujung tombak pelayanan publik yang bersentuhan langsung dengan masyarakat yang memang menggunakan jasa kantor pertanahan untuk mengurus hal-hal yang berkaitan dengan sektor pertanahan.

Buruknya pelayanan publik akan sangat mempengaruhi citra birokrasi dan kepercayaan masyarakat secara keseluruhan dalam rangka meningkatkan daya saing suatu negara. Setiap kementerian atau lembaga pelayanan publik melaksanakan Perbaikan kelembagaan, tatalaksanaan, dan sumber daya aparatur birokrasi saat ini baik di provinsi maupun di kabupaten atau kota harus menjadi prioritas, karena pelayanan aparatur akan selalu dibutuhkan oleh masyarakat (Yusuf, Andi Patta : 2018).

***B. Multiple Cases* Peralihan Hak Atas Tanah pada beberapa Kantor Pertanahan di Indonesia**

Beberapa kasus yang telah penulis himpun melalui wawancara pengguna layanan publik khususnya dalam proses peralihan hak atas tanah pada beberapa kantor pertanahan di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Kutipan hasil wawancara Notaris/PPAT pada wilayah kerja Provinsi Banten: “Setiap berkas yang akan saya proses ke kantor pertanahan, dilakukan pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sesuai dengan aturan Permen ATR/BPN Nomor 125 Tahun 2018 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, dan dibayarkan sesuai standar prosedur

operasional melalui loket layanan. Tetapi sudah menjadi kebiasaan, jika berkas sudah selesai dikerjakan, misal pengerjaan balik nama sertifikat karena jual beli, jika balik nama tersebut sudah selesai, ketika pengambilan sertifikat melalui loket pengambilan berkas, maka saya memberikan biaya lain diluar PNBP balik nama, yang biasa disebut dengan uang paket”.² Lebih lanjut narasumber menjelaskan bahwa: “Saya sebenarnya merasa dilema untuk memberikan uang paket ini, karena sama saja saya ikut menyuburkan praktik gratifikasi, dan informasi yang saya terima, bahwa maksud dari uang paket ini lebih pada ucapan terimakasih karena berkas yang disampaikan sudah selesai dikerjakan, dan mungkin dianggap bahwa uang yang diterima ASN tersebut bukan lagi dari tugas dan fungsinya karena menerima uang setelah semua pekerjaan selesai”.

2. Kutipan hasil wawancara Notaris/PPAT pada wilayah Provinsi Banten: “Hemat saya, pelayanan secara *online* di salah satu kabupaten di Provinsi Banten belum dapat digunakan dengan maksimal. Karena pelayanan pengecekan sertifikat masih dilakukan manual dengan membawa kelengkapan berkasnya secara langsung setelah sebelumnya mencoba pengecekan secara *online* tetapi mendapatkan banyak kendala. Saya mengharapkan layanan *online* terhadap semua kegiatan pendaftaran tanah maupun pemeliharaan data pendaftaran tanah bisa seluruhnya dilakukan secara *online*, dimana kantor pertanahan menyiapkan sumber daya manusia yang mumpuni, khususnya penguasaan dalam bidang sistem/aplikasi komputer, serta ditentukan siapa koordinator yang bertanggungjawab dalam validasi sertifikat”.³ Yang bersangkutan menambahkan terkait kendala yang dialami: “Pada saat menggunakan aplikasi pengecekan sertifikat, ada beberapa berkas yang tidak sesuai dengan data fisik sertifikatnya, ketika saya memohon perbaikan data secara sistem, yang terjadi berkasnya “nyangkut” dan bahkan tidak dapat dilakukan pengecekan manual, sehingga mengakibatkan kerugian baik bagi kantor Notaris/PPAT saya khususnya keterlambatan waktu pelayanan kepada klien dan kerugian biaya, karena harus membayarkan biaya pengecekan 2 (dua) kali”.
3. Kutipan hasil wawancara dengan Notaris/PPAT pada wilayah Provinsi Jawa Barat, yang bersangkutan mengatakan: “Proses pengecekan sertifikat di sini bisa melalui *online*, tetapi hanya sebatas mendaftarkan berkasnya saja untuk mendapatkan nomor antrian penyerahan berkas, fisik sertifikatnya harus diserahkan langsung pada loket. Kemudian untuk kegiatan peralihan hak atas tanah yang berdasar pada akta PPAT yang telah disahkan, pada proses pendaftarannya di loket kantor pertanahan masih menggunakan cara manual. Staf saya berdasarkan kuasa pengurusan, menyerahkan berkas melalui loket kantor pertanahan, setelah semua berkas dicek kelengkapannya dan dinyatakan lengkap, maka dicetaklah surat perintah setor (SPS) dimana ada biaya PNBP yang harus dibayarkan. Akan tetapi, setelah SPS diterima, berdasarkan kebiasaan di sini, saya menyerahkan sejumlah uang yang disebut dengan biaya

² Wawancara penulis dengan Ny. RM, Notaris/PPAT di Wilayah Banten, melalui telepon, pada tanggal 18 Oktober 2020, pukul 10.00 WIB

³ Wawancara penulis dengan Ny. WT, Notaris/PPAT di Wilayah Provinsi Banten, melalui telepon, pada tanggal 18 Oktober 2020, pukul 17.00 WIB

paket, yang menurut informasi dari pegawai kantor pertanahan, digunakan untuk memproses berkas peralihan hak tersebut supaya lebih cepat. Suatu saat, saya pernah mencoba tidak memberikan biaya paket, ternyata berkas pekerjaan saya tidak diproses dalam jangka waktu yang lama, sehingga melebihi batas waktu yang telah ditentukan. Saya harus sering *follow up* kepada petugas loket yang bersangkutan, sehingga banyak waktu yang terbuang”. Lebih lanjut narasumber menjelaskan: “Bahkan di beberapa kasus, misalnya saya sedang mengurus jual beli, dimana bidang tanah yang diperjualbelikan sangat luas (biasanya di atas 1 hektar), maka petugas loket mengalihkan pengurusan berkas saya kepada pejabat terkait yang ada di belakang layar, disini, mau tidak mau saya menemui pejabat tersebut untuk kemudian melakukan nego terhadap biaya paket pengurusan balik nama sertifikat tersebut”.

4. Hasil kutipan wawancara dengan Notaris/PPAT pada wilayah Provinsi Jawa Tengah: “Proses peralihan hak yang biasa saya lakukan disini, setelah akta PPAT saya sahkan, saya membawa seluruh berkas ke kantor pertanahan untuk didaftarkan. Sudah menjadi kebiasaan disini, ditawarkan dari awal, mau proses percepatan atau proses biasa? jika mau percepatan, maka saya membayarkan sejumlah uang diluar PNBPN untuk mempercepat pegurusannya. Saya selalu menanyakan kepada klien lebih dahulu, mau diproses cepat atau tidak? jika ingin dipercepat, maka ada konsekuensi biaya yang harus dibayarkan lebih banyak dari biasanya”.
5. Hasil kutipan wawancara dengan masyarakat umum yang menggunakan jasa layanan publik di kantor pertanahan pada salah satu kabupaten di Provinsi Banten, Tuan D menjelaskan: “Saya membeli sebidang tanah pada seseorang dengan pembayaran tunai, dimana bukti pembayarannya masih berupa kwitansi bermaterai. Sebelum saya membuat Akta Jual Beli di hadapan PPAT setempat, saya datang ke kantor pertanahan untuk memohon pengukuran ulang bidang tanah yang akan dibeli, dikarenakan sertifikat hak atas tanahnya adalah produk lama dari BPN. Proses pengukuran didiahlui dengan mendaftarkan berkas ke loket secara manual, dilanjutkan membayar PNBPN pengukuran. Akan tetapi dari loket mengarahkan saya untuk menghubungi petugas ukurnya sendiri, dan setelah bertemu langsung, petugas ukur secara tersirat meminta sejumlah uang sebagai biaya akomodasi/operasional yang besarnya dikembalikan kepada saya, dalam artian, petugas ukur tersebut tidak menyebutkan nominalnya. Sehingga untuk memperlancar proses pengukuran tanah, ya saya berikan sejumlah uang yang anggap pantas untuk pengganti biaya operasional si petugas ukur”.

Dari seluruh hasil wawancara dengan beberapa narasumber, diketahui ada beberapa kesamaan problematika pelayanan publik terkait peralihan hak atas tanah yang terjadi di beberapa kantor pertanahan di Indonesia, yaitu adanya biaya di luar PNBPN yang dibayarkan oleh pengguna jasa layanan tersebut walaupun dengan penyebutan istilah yang berbeda-beda. Ada yang menyebut uang paket, biaya paket, ada pula yang menyebut biaya percepatan. Kemudian yang dibayarkan di awal sebelum berkas dikerjakan, adapula yang diberikan di akhir bersamaan dengan pengambilan berkas yang telah selesai prosesnya.

Pada dasarnya mengenai PNBPN telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

KESIMPULAN

Penelitian terhadap problematika gratifikasi dalam pelayanan publik pada kantor pertanahan di Indonesia menghasilkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Bahwa pelaksanaan pelayanan administrasi di kantor pertanahan khususnya mengenai peralihan hak atas tanah, membutuhkan waktu yang cukup lama (tidak sesuai dengan aturan hukum), dikarenakan pada perjalanannya ada istilah uang paket atau pungutan liar berupa sejumlah uang yang harus dibayarkan jika berkas dari pemohon ingin dikerjakan dengan cepat,
2. Bahwa upaya Kementerian ATR/BPN melalui Perka BPN 15/2013 tentang Pengendalian Gratifikasi belum dapat diterapkan dengan baik pada kasus gratifikasi, suap, maupun pungli yang terjadi dan dilakukan oleh oknum pejabat/ASN pada kantor pertanahan,
3. Bahwa digital layanan yang didengungkan oleh Kementerian ATR/BPN belum terlihat dampak positifnya secara nyata, karena di beberapa kantor pertanahan masih dilakukan penyesuaian sistem dengan sumber daya manusianya dan lebih banyaknya layanan secara manual di loket kantor pertanahan. Sedangkan layanan digital diharapkan dapat mengurangi atau memangkas birokrasi yang membutuhkan sentuhan manusia, sehingga gratifikasi bisa ditekan sedemikian rupa.

SARAN

Adapun saran yang dapat penulis berikan adalah sebagai berikut:

1. Bagi pembentuk kebijakan, hendaknya meninjau kembali efektifitas Perka BPN 15/2013 tentang Pengendalian Gratifikasi,
2. Untuk mewujudkan Zona Integritas pada kantor pertanahan di Indonesia terkait pelayanan peralihan hak atas tanah, hendaknya dilakukan pengawasan ketat oleh APIP (Aparat Pengawasan Intern Pemerintah) yang bertujuan untuk memberikan keyakinan yang memadai bagi tercapainya efektifitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

Fazzan, dkk. (2015). Gratification In The Perspective Of The Positive Law In Indonesia, *Ar-Raniry: International Journal of Islamic Studies*. Vol.2, No.1, June. Retrieved from: <https://www.journalrainy.com/ojs/index.php/jar/article/view/48/36>

- Islamy, Irfan. (2000). Reformasi Pelayanan Publik, *Makalah Pelatihan Strategi Pembangunan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Era Globalisasi*, dipresentasikan pada Pelatihan Strategi Pembangunan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah dalam Era Globalisasi di Kabupaten Trenggalek.
- KPK, KPK tetapkan Pejabat BPN Sebagai tersangka Dugaan Penerimaan Gratifikasi, diakses pada tanggal 12 Oktober 2020. Retrieved from : kpk.go.id/kpk-tetapkan-pejabat-bpn-sebagai-tersangka-dugaan-penerimaan-gratifikasi.
- KPK, Modul Tindak Pidana Korupsi, diakses pada tanggal 19 Oktober 2020, Retrieved from : <https://aclc.kpk.go.id/wp-content/uploads/2019/07/Modul-tindak-pidana-korupsi-aclc-KPK.pdf>.
- KPK. (2006). Memahami Gratifikasi untuk mencegah korupsi_ *Materi Seminar*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi.
- KPK, KPK Tetapkan Pejabat BPN Sebagai Tersangka Dugaan Penerimaan Gratifikasi, siaran pers 29 November 2019, akses pada 19 Oktober 2020. Retrived from : <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/1399-kpk-tetapkan-pejabat-bpn-sebagai-tersangka-dugaan-penerimaan-gratifikasi>.
- Ombudsman, Membaca Hak Publik di Kantor Pertanahan, diakses pada tanggal 12 Oktober 2020. Retrieved from : <https://ombudsman.go.id/artikel/r/rtikel--membaca-hak-publik-di-kantor-pertanahan>.
- Paris, Yusran. (2014). Pengaruh Pelayanan Bidang Penerbitan Sertifikat Tanah Terhadap Kepuasan Masyarakat Pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Makassar, *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik, Vol. 4, No. 1* (66). Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar.
- Peraturan Menteri ATR/BPN RI Nomor 4 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional
- Peraturan Kepala BPN Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pengendalian Gratifikasi di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian Agraria Dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional. (2018). *Penilaian Survey Kepuasan Masyarakat Terhadap Pelayanan Pertanahan*, Jakarta : Cetakan Pertama, - Desember 2018, ISBN: 978-979-1069-66-3
- Peter Mahmud Marzuki. (2005). Penelitian Hukum Edisi Revisi, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Ratminto. (2006). *Manajemen Pelayanan*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Simamora, Mery Octaria, dkk. (2020). “Kepastian Hukum Terhadap Pasal 21 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di Kota Balikpapan”, *Jurnal Lex Suprema*, Vol 2 No 1, 380. Retrieved from : <https://jurnal.law.uniba-bpn.ac.id/index.php/lexsuprema/article/view/207>

Wakhid, Ali Abdul. (2017). Reformasi Pelayanan Publik di Indonesia, *Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam*, Vol. 13 No.1. (53)UIN Raden Intan Lampung. Retrieved from : <http://ejournal.radenintan.ac.id/index.php/TAPIs/article/view/1619>

Wardhani, Dwi K. dkk. (2019). Political Law of Jokowi's Government Land Registration, *International Journal of Arts and Social Science*, Volume 2 Issue 4, July-August (39) .

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, Nepotisme

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik