

TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM BIDANG PERTANAHAN DI INDONESIA
(Suatu Kajian Kritis Terhadap Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap)

TESIS

Diajukan Guna Memenuhi Sebagai Persyaratan
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Strata 2

Program Studi Magister Ilmu Hukum



Diajukan Oleh:

Vani Wirawan

NIM. 20181070008

Kepada

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA
2020

TESIS

**TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM BIDANG PERTANAHAN DI
INDONESIA (SUATU KAJIAN KRITIS TERHADAP PROGRAM
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP)**



Diajukan Oleh :

Vani Wirawan

20181070008

Telah disetujui oleh :

Pembimbing:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Yeni", is written over the name of the supervisor.

Dr. Yeni Widowaty, SH., M.Hum

Tanggal.....17/07/2020.....

PENGESAHAN


TESIS


**TINDAK PIDANA KORUPSI DALAM BIDANG PERTANAHAN DI
INDONESIA (SUATU KAJIAN KRITIS TERHADAP PROGRAM
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP)**

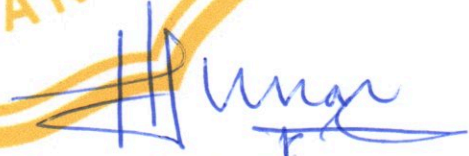
**Diajukan oleh:
Vani Wirawan
20181070008**

**Tesis ini telah diujikan dan disahkan di depan
Dewan Penguji Program Studi Hukum Program Magister
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Tanggal 17 Juli 2020**

yang terdiri dari:


**Dr. Trisno Raharjo, SH., M.Hum
Ketua Tim Penguji**


**Dr. Yeni Widowaty, SH., M.Hum
Anggota Tim Penguji**


**Sunarno, SH., M.Hum., Ph.D
Anggota Tim Penguji**

**Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Magister Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**


**Dr. Yeni Widowaty, S.H., M.Hum
NIP. 196106171987032003**

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi manapun, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, ...17/07/2020...



[Handwritten Signature]
Vani Wirawan

MOTIVASI

“...niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antarmu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat.” (QS. Al-Mujadilah : 11)

“Barangsiapa yang menempuh jalan untuk menuntut ilmu, Allah Subhanahu wa ta'ala akan memudahkan baginya jalan menuju surga.” (HR. Muslim)

Ngelmu iku kalakone kanthi laku, lekase lawan kas, tegese kas nyantosani, setya budya pangekese durangkara, yang mempunyai arti: ilmu itu bermanfaat bila dilaksanakan, dimulai dengan kemauan, kemauan untuk menyejahterakan sesama, kokohnya budi menaklukan semua angkara.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur atas kehadiran Allah *Subhanahu wa ta'ala*, atas berkah, petunjuk dan rahmatNya yang sudah diberikan kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan lancar dari awal hingga selesai. Penyusunan penulisan tesis ini sebagai salah satu syarat untuk memenuhi persyaratan meraih derajat S-2 pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Pencapaian sampai tahap ini tidaklah mungkin dapat terwujud tanpa doa, usaha, dan dorongan dari berbagai pihak yang tanpa henti memberikan motivasi kepada penulis. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada :

1. **Dr. Ir. Gunawan Budiyanto, M.P.**, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta;

2. **Sri Atmaja P. Rosidi, S.T., M.Sc. M.Eng., Ph.D., P.Eng**, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta;
3. **Dr. Yeni Widowaty, S.H., M.Hum.**, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan selaku Dosen Pembimbing Tesis penulis yang disela waktunya telah memberikan ilmu, waktu dan bimbingan kepada penulis sehingga tesis ini dapat penulis selesaikan;
4. Kedua orang tua penulis **Supani, S.Pd.**, dan **Juminah, S.Pd.**, beserta adik kandung penulis **Vani Novianto, S.Pd.**, **M.Ec.Dev.**, yang telah memberikan motivasi, dukungan, dan dorongan serta doa yang tulus untuk kelancaran terselesainya penulisan tesis ini;
5. Istri penulis **Ajeng Zulaikha Ngatiah, S.H., M.Kn.**, dan putra kandung penulis **Muhammad Vani Wirawan**, yang sudah membantu, memotivasi, dan berdoa untuk penulis

sehingga dapat menyelesaikan tesis ini, semoga rezeki, karir, dan masa depan keluarga kecil kita diberi kelancaran;

6. Bapak/Ibu Responden dan Narasumber yang disela waktunya telah memberikan ilmu, waktu dan bantuan kepada penulis sehingga tesis ini dapat penulis selesaikan;
7. Seluruh dewan penguji tesis, yang disela waktunya telah berkenan memberikan penilain, saran-saran, dan tanggapannya atas isi tesis ini, dengan tujuan agar penulisan tesis ini dapat mendekati kesempurnaan dan pantas sebagai karya ilmiah dalam bidang ilmu hukum;
8. Staf pengajar, karyawan, dan segenap civitas akademik di Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta yang telah memberikan ilmu, arahan penulisan tesis, dan pelayanan selama penulis berada di fakultas hukum ini;
9. Teman-teman Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Kelas A, dan semua pihak yang telah membantu dan kebersamaannya selama ini.

Semoga Allah *Subhanahu wa ta'ala* selalu memberikan berkahNya untuk kita semua, aamiin!. Sukses buat karir kedepannya.

Penulis menyadari masih banyak terdapat kekurangan dalam penulisan ini, oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang bermanfaat demi kesempurnaan penulisan hukum ini. Akhir kata penulis ucapkan sekali lagi banyak terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu penulis.

Yogyakarta,

Vani Wirawan

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
HALAMAN PERNYATAAN	iv
HALAMAN MOTIVASI.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xvi
DAFTAR BAGAN	xvii
ABSTRAK	xix
<i>ABSTRACT</i>	xxi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	28
1.3. Tujuan Penelitian	30
1.4. Manfaat Penelitian	32

1.5. Keaslian Penelitian	36
1.6. Metode Penelitian	43
1.6.1. Sifat Penelitian	45
1.6.2. Bentuk Penelitian	46
1.6.3. Jenis Penelitian	46
1.6.4. Pendekatan Penelitian	50
1.6.5. Sumber Bahan Hukum Penelitian	52
1.6.6. Pengambilan Bahan Penelitian	56
1.6.7. Analisis Bahan Penelitian	58
1.7. Jadwal Penelitian	59
1.8. Landasan Teori	61
1.8.1. <i>Grand Theory</i> (Teori Dasar) yang Digunakan adalah Teori Negara Hukum	63
1.8.2. <i>Middle Range Theory</i> (Teori Pendukung) yang Digunakan adalah Teori Keadilan Hukum dan Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman.....	71

1.8.3. <i>Applied Theory</i> (Teori Terapan) yang Digunakan adalah Teori Penyebab Korupsi, Teori Kewenangan, Teori Politik Kriminal, Teori <i>Criminal Law Reform</i> , dan Teori Perubahan Perundang-undangan.....	87
1.9. Sistematika Penulisan	121
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	126
2.1. Pengertian Tindak Pidana Korupsi	126
2.2. Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Hukum Pidana Islam.....	138
2.3. Delik-delik yang Diatur dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	145
2.4. Kebijakan dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.....	177
2.5. Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ...	196
BAB III TINDAK PIDANA KORUPSI PADA PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP	207

3.1. Profil Kasus Tindak Pidana Korupsi Pada Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap	207
3.2. Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi Pada Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.....	223
3.3. Faktor-faktor yang Menyebabkan Terjadinya Tindak Pidana Korupsi Pada Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap	249

**BAB IV SUDUT PANDANG PENEGAKAN
HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI PADA
PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS
LENGKAP BERDASARKAN ASAS UMUM
PEMERINTAHAN YANG BAIK283**

4.1. Prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik	283
4.2. Penerapan Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme	291

4.3. Asas <i>Ultimum Remedium</i> dan <i>Primum Remedium</i> dalam Sistem Hukum Pidana	311
4.4. Sudut Pandang Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Pada Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang Bersifat <i>Primum Remedium</i> Berdasarkan Prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik	318

**BAB V KONSEP IDEAL YANG DITEMPUH
PEMERINTAH SEBAGAI UPAYA PROGRAM
ANTI KORUPSI PADA PENDAFTARAN
TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI MASA
AKAN DATANG365**

5.1. Penyelenggaraan Program Anti Korupsi (<i>Fraud Control Plan</i>) Sebagai Upaya Pemberantasan Korupsi di Indonesia Setelah Lahirnya UU PTPK	365
5.2. Kebijakan Politik Kriminal Terhadap Penyelenggaraan Program Anti Korupsi (<i>Fraud</i>	

<i>Control Plan</i>) di Indonesia yang Berhubungan dengan Program-program Strategis Nasional	375
5.3. Konsep Ideal Dimasa Akan Datang yang Seharusnya Ditempuh Pemerintah Sebagai Upaya Program Anti Korupsi Terhadap Program Strategis Nasional Pertanahan Khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap	392
BAB VI PENUTUP	464
6.1. Kesimpulan	464
6.2. Rekomendasi	471
DAFTAR PUSTAKA	473
LAMPIRAN	494
BIODATA PENULIS	

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1

Jadwal Penelitian 60

Tabel 1.2

Putusan Korupsi PTSL243

Tabel 1.3

Pendapat Para Ahli tentang AUPB.....288

DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1

Pengolahan Data PTSL205

Bagan 1.2

Pebiayaan PTSL260

Bagan 1.3

Visualisasi Hasil Analisis Pembahasan Faktor-Faktor
Penyebab Terjadinya Tindak Pidana Korupsi Pada
PTSL.....282

Bagan 1.4

Visualisasi Hasil Analisis Pembahasan Sudut Pandang
Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Pada PTSL yang
Bersifat *Primum Remedium* Berdasarkan Prinsip
AUPB.....364

Bagan 1.5

Alur FCP Terhadap Tindak Pidana Korupsi 402

Bagan 1.6

Visualisasi Hasil Analisis Pembahasan Konsep Ideal Dimasa
Mendatang yang Seharusnya Ditempuh Pemerintah Sebagai
Upaya Program Anti Korupsi (*Fraud Control Plan*) Terhadap
Program Strategis Nasional Pertanahan Khususnya
PTSL.....463

ABSTRAK

Oleh : Vani Wirawan¹

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap sebagai salah satu perwujudan inovasi pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN untuk sertifikasi tanah secara nasional sebagai wujud pelaksanaan kewajiban pemerintah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah masyarakat. Namun dalam kenyataannya proses pelaksanaan kegiatan tersebut ada di beberapa wilayah yang telah terdapat dalam kategori tindak pidana korupsi yang sudah diputus dan mempunyai kekuatan hukum tetap. Penelitian ini bertujuan *pertama* untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya tindak pidana korupsi dalam beberapa pelaksanaan PTSL, *kedua* mengevaluasi sudut pandang penegakan hukum tindak pidana korupsi PTSL yang bersifat *primum remedium* berdasarkan prinsip Asas Umum Pemerintahan yang Baik, *ketiga* mengembangkan konsep ideal yang ditempuh pemerintah sebagai upaya program anti korupsi dalam pelaksanaan program-program strategis nasional pertanahan khususnya PTSL di masa mendatang. Penelitian ini bersifat deskriptif analitis dengan jenis penelitian hukum normatif (*normative law research*). Metode pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah Pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*), dan Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Hasil pembahasan dan penelitian dapat disimpulkan bahwa penyebab terjadinya tindak pidana korupsi didalam beberapa pelaksanaan PTSL, dikarenakan faktor langsung: (1) Kesempatan, dalam artian peluang yang cukup dalam melakukan tindak pidana korupsi PTSL; (2) Kesengajaan dan/atau keinginan, dalam artian didorong karena kebutuhan

¹ Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

dalam pelaksanaan PTSL; dan (3) Kurangnya honorarium/gaji para panitia pelaksana PTSL, faktor tidak langsung: (1) Kurangnya informasi yang detail terhadap masyarakat terkait aturan dan petunjuk teknis PTSL; (2) Kurangnya informasi dasar hukum tentang pembiayaan permohonan PTSL; dan (3) Lemahnya sosialisasi dan pengawasan dari pihak BPN serta Pemerintah Daerah. Penegakan hukum tindak pidana korupsi PTSL yang bersifat *primum remedium* berdasarkan prinsip AUPB mempunyai sudut pandang kesesuaian dan terpenuhinya maksud dari keseluruhan asas yang terdapat dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme, serta Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Konsep ideal dimasa mendatang yang seharusnya ditempuh pemerintah sebagai upaya program anti korupsi (*fraud control plan*) terhadap program strategis nasional pertanahan khususnya PTSL yakni dibutuhkan konsep ideal yang terdiri dari konsep eksternal dan konsep internal. Beberapa konsep ideal tersebut yang dibutuhkan dalam upaya program anti korupsi (*fraud control plan*) terhadap program strategis nasional pertanahan khususnya PTSL dimasa mendatang, diperlukan juga langkah pemerintah yakni melakukan evaluasi, pembaharuan, dan/atau perubahan terhadap ketentuan SKB 3 Menteri terkhususnya dalam substansi Diktum Ketujuh.

Kata kunci : Kajian Kritis, Tindak Pidana Korupsi, PTSL.

ABSTRACT

By : Vani Wirawan²

The Complete Systematic Land Registration Program as one of the embodiments of government innovation through the ATR/BPN Ministry for national land certification as a manifestation of the implementation of government obligations to ensure legal certainty and protection of community land ownership. However, in reality, the process of carrying out these activities is in several areas that are already in the category of corruption that have been decided and have permanent legal force. This study aims firstly to identify the factors that cause corruption in some PTSL implementations, secondly to evaluate the perspective of law enforcement of PTSL corruption that is *primum remedium* based on the principles of Good Governance General Principle, third, to develop the ideal concept adopted by the government as anti-corruption program efforts in the implementation of national strategic land programs, especially PTSL in the future. This research is analytical descriptive with normative law research. The research approach method used in writing this law is the Statute Approach, Conceptual Approach, Analytical Approach, and Case Approach. The results of the discussion and research can be concluded that the causes of the occurrence of criminal acts of corruption in several PTSL implementation, due to direct factors: (1) Opportunities, in terms of sufficient opportunities in committing criminal acts of corruption of PTSL; (2) Intentions and/or desires, in the sense of being encouraged because of the need in implementing PTSL; and (3) Lack of honorarium/salary of PTSL implementing committees, indirect factors: (1) Lack of detailed information to the public regarding PTSL rules and technical guidelines; (2) Lack of basic legal information about financing PTSL applications;

² Master of Law at the University of Muhammadiyah Yogyakarta

and (3) Weak socialization and supervision from BPN and the Regional Government. The law enforcement of PTSL corruption which is *primum remedium* based on the AUPB principle has the viewpoint of conformity and the fulfillment of the intentions of the entire principles contained in Article 3 of Law Number 28 of 1999 concerning State Administration that is Clean and Free of Corruption, Collusion and Nepotism, and Article 10 paragraph (1) of Law Number 30 Year 2014 concerning Government Administration. The ideal concept in the future that should be taken by the government as an anti-corruption program (fraud control plan) towards the national strategic land program, especially PTSL, is the need for an ideal concept consisting of external and internal concepts. Some of the ideal concepts that are needed in the efforts of anti-corruption programs (fraud control plan) on national strategic land programs, especially PTSL in the future, are also needed by government steps to conduct evaluations, updates, and/or changes to the provisions of the Joint Ministerial Decree 3 especially in the substance of the Seventh Dictum.

Keywords : Critical Study, Corruption Crime, PTSL.