

## **BAB V**

### **KONSEP IDEAL YANG DITEMPUH PEMERINTAH SEBAGAI UPAYA PROGRAM ANTI KORUPSI PADA PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DIMASA AKAN DATANG**

#### **5.1. Penyelenggaraan Program Anti Korupsi (*Fraud Control Plan*) Sebagai Upaya Pemberantasan Korupsi di Indonesia Setelah Lahirnya UU PTPK**

Korupsi merupakan pemicu kuat rubuhnya Pemerintahan Orde Baru yang kemudian melangkah ke masa Reformasi. Di era Orde Baru sejalan dengan gaya pemerintahannya yang otoriter, korupsi tersentralisasi, dan menumpuk pada keluarga penguasa dan kroni-kroninya. Akibatnya korupsi menjadi budaya pemerintahan orde baru, dan dijadikan budaya oleh pejabat publik, baik di tingkat eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan, Dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016). hlm. 81-82.

Komitmen pemberantasan korupsi merupakan tonggak penting dalam pemerintahan sebuah negara. Di Indonesia, hampir setiap pemilihan kepala negara tidak luput dari kesungguhan meneropong apa komitmen yang diberikan oleh calon kepala negara untuk memberantas korupsi. Tak luput ini terjadi karena korupsi terus terjadi menggerus hak rakyat atas kekayaan negara. Kekayaan negara yang berlimpah, nyaris tak tersisa untuk kesejahteraan masyarakat. Semuanya tergerus oleh perilaku licik birokrat berkong-kalingkong dengan para koruptor. Komitmen pemberantasan korupsi ini juga menjadi daya tarik pemilih untuk mencari calon kepala negara yang memiliki komitmen nyata dan memberikan secercah harapan bahwa setiap orang yang berbuat curang pada negara layak diusut sampai penghabisan.<sup>201</sup>

Berganti rezim, berganti pula harapan rakyat Indonesia untuk bisa mengenyahkan koruptor dari Indonesia.

---

<sup>201</sup> Admin ACCH, “Sejarah Panjang Pemberantasan Korupsi Di Indonesia,” <https://acch.kpk.go.id/id/component/content/article?id=144:sejarah-panjang-pemberantasan-korupsi-di-indonesia>, 2017. diakses tanggal 25 Mei 2020

Orde Baru kandas, muncul pemerintahan baru yang lahir dari gerakan reformasi pada Tahun 1998. Di masa pemerintahan Abdurrahman Wahid muncul Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Pengelolaan Negara yang Bersih dan Bebas KKN sebagai tonggak awal terciptanya *fraud control plan*. Pemerintahan Gus Dur kemudian membentuk badan-badan negara untuk mendukung upaya pemberantasan korupsi, antara lain: Tim Gabungan Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Pemeriksa Kekayaan Pejabat Negara dan beberapa lainnya. Pada masa itu, ada beberapa catatan langkah radikal yang dilakukan oleh pemerintahan Gus Dur. Salah satunya, mengangkat Baharudin Lopa sebagai Menteri Kehakiman yang kemudian menjadi Jaksa Agung. Kejaksaan Agung RI sempat melakukan langkah-langkah konkret penegakan hukum korupsi. Banyak koruptor kelas kakap yang diperiksa dan dijadikan tersangka pada saat itu.<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> Ibid.

Di masa kepemimpinan Megawati Soekarno Putri, berbagai kasus korupsi menguap dan berakhir dengan cerita yang tidak memuaskan masyarakat. Masyarakat mulai meragukan komitmen pemberantasan korupsi pemerintahan saat itu karena banyaknya BUMN yang ditenggarai banyak korupsi namun tak bisa dituntaskan, korupsi di BULOG salah satunya. Di tengah kepercayaan masyarakat yang sangat rendah terhadap lembaga negara yang seharusnya mengurus korupsi, pemerintahan Megawati kemudian membentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK). Pembentukan lembaga ini merupakan terobosan hukum atas mandeknya upaya pemberantasan korupsi di negara ini. Latar belakang inilah yang kemudian menjadi cikal bakal terbentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).<sup>203</sup>

Perjalanan panjang memberantas korupsi seperti mendapatkan angin segar ketika muncul sebuah lembaga negara yang memiliki tugas dan kewenangan yang jelas untuk memberantas korupsi. Meskipun sebelumnya, ini dibidang

---

<sup>203</sup> Ibid.

terlambat dari agenda yang diamanatkan oleh ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pembahasan RUU KPK dapat dikatakan merupakan bentuk keseriusan pemerintahan Megawati Soekarnoputri dalam pemberantasan korupsi. Keterlambatan pembahasan RUU tersebut dilatarbelakangi oleh banyak sebab. Pertama, perubahan konstitusi yang berimplikasi pada perubahan peta ketatanegaraan. Kedua, kecenderungan *legislative heavy* pada DPR. Ketiga, kecenderungan tirani DPR. Selanjutnya keterlambatan pembahasan RUU KPK salah satunya juga disebabkan oleh persolan internal yang melanda sistem politik di Indonesia pada era reformasi.

Komisi Pemberantasan Korupsi merupakan lembaga negara yang bersifat independen yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan mana pun. KPK dibentuk bukan untuk mengambil alih tugas

pemberantasan dari lembaga-lembaga yang ada sebelumnya. Tapi sebagai pendorong atau stimulus agar upaya pemberantasan korupsi oleh lembaga-lembaga yang telah ada menjadi lebih efektif. Dalam menjalankan tugas, KPK tidak hanya hanya sekedar bekerja. Tapi berpedoman kepada lima asas, yaitu: kepastian hukum yakni mengutamakan landasan peraturan perundangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kewajiban penyelenggara negara, asas ini juga disebut dengan asas *pacta sunt servanda* yang merupakan asas yang berhubungan dengan akibat perjanjian; asas keterbukaan yakni membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara; asas akuntabilitas yakni yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat; asas kepentingan umum yakni

mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif; asas proporsionalitas yakni mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban, tanggung jawab KPK kepada publik dan harus menyampaikan laporannya secara terbuka dan berkala kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Pemeriksaan Keuangan.

Di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, visi pemberantasan korupsi tercermin dari langkah awal yang dilakukannya dengan menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi dan kemudian dilanjutkan dengan penyiapan Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi (RAN) yang disusun oleh Bappenas. RAN Pemberantasan Korupsi itu berlaku pada tahun 2004-2009. Dengan menggunakan paradigma sistem hukum, pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono diuntungkan sistem hukum yang mapan, keberadaan KPK melalui Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002, dan Pengadilan Tindak Pidana

Korupsi (Tipikor) yang terpisah dari pengadilan umum, dukungan internasional (*structure*), dan instrument hukum yang saling mendukung antara hukum nasional dan hukum internasional.<sup>204</sup>

Pada Tahun 2019, Presiden Joko Widodo rupanya menyetujui usulan revisi Undang-Undang KPK dari DPR, yang kemudian memicu pimpinan KPK mengembalikan mandat pemberantasan korupsi kepada pimpinan negara. Banyak pihak menuding, revisi itu adalah salah satu bagian dari pelemahan KPK. Sejumlah kewenangan penting lembaga tersebut akan dipangkas. Misalnya soal penyadapan, penghentian penyidikan (SP3), sampai adanya dewan pengawas. Tidak cuma revisi Undang-undang KPK, DPR juga berencana merevisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Belum lagi, pemilihan calon pimpinan lembaga itu juga memunculkan pertentangan di internal KPK, dan para

---

<sup>204</sup> Ibid.

aktivis yang dikenal sebagai antikorupsi.<sup>205</sup> Walaupun juga pada saat ini tidak sedikit koruptor yang telah ditangkap dan diadili. Namun disadari bahwa pelaksanaan program anti korupsi/*fraud control plan* masih kurangnya transparansi yang banyak dipengaruhi oleh kepentingan politik kekuasaan.

Sepanjang 5 (lima) tahun belakangan ini dapat disaksikan bahwa dalam hal kebijakan antikorupsi, pemerintahan Joko Widodo seolah berjalan dalam arus yang berbeda dengan KPK. Presiden Joko Widodo juga minim inisiatif untuk mengembangkan kebijakan antikorupsi. Kondisi pemerintahan sangat *concern* pada sektor investasi dan perizinan. Isu korupsi diperkecil hanya pada urusan pungutan liar (*petty corruption*). Hal itu nampak dari pembentukan Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar atau Saber Pungli untuk mengajar berbagai praktek korupsi skala kecil di birokrasi dan pelayanan publik. Sementara mandat

---

<sup>205</sup> Syahrul Ansyari, "Menengok Lagi Sejarah Kelahiran KPK," <https://www.vivanews.com/berita/nasional/7146-menengok-lagi-sejarah-kelahiran-kpk?medium=autonext>, 2019. diakses tanggal 25 Mei 2020

KPK berdasarkan undang-undang difokuskan bekerja dalam wilayah *grand corruption*.<sup>206</sup>

Program pemberantasan korupsi hanya berkuat pada persoalan teknis manajemen sektor publik. Program-program pemberantasan korupsi secara alamiah adalah program yang apolitis, padahal korupsi sesungguhnya adalah persoalan politik. Ekosistem pemberantasan korupsi di Indonesia sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor politik di luar penegak hukum itu sendiri. Faktor-faktor kekuasaan politik, kompromi kelompok oligarki hingga sensitivitas Presiden terhadap kelembagaan pemberantasan korupsi pada akhirnya sangat memengaruhi perjalanan KPK dalam periodisasi politik pemerintah. KPK melakukan banyak upaya hukum dalam wilayah penindakan kepada para politisi. Respon serangan balik secara politik kepada KPK selama 5 (lima) tahun belakangan ini tampak jelas. Mulai dari penggunaan Hak Angket hingga revisi UU KPK diujung tahun. Hal tersebut

---

<sup>206</sup> Donal Fariz, "Pemerintahan Joko Widodo Dan Serangan Politik Terhadap KPK," *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS* Volume 5, no. 2 (2019): hlm. 32.

belum termasuk dengan teror dan intimidasi terhadap *stakeholders* KPK yang tidak satu pun terungkap secara hukum.<sup>207</sup>

## **5.2. Kebijakan Politik Kriminal Terhadap Penyelenggaraan Program Anti Korupsi (*Fraud Control Plan*) di Indonesia yang Berhubungan dengan Program-program Strategis Nasional**

Rencana Strategis Pembangunan Nasional (RSPN), sebenarnya dalam setiap pemerintahan sudah ada dan dijalankan beberapa Presiden terdahulu, namun mempunyai istilah-istilah yang berbeda. Dalam pemerintahan Joko Widodo dan Jusuf Kalla mempunyai agenda pokok yang dikenal dengan Nawacita. Istilah Nawacita diambil dari bahasa Sanskerta yang berarti sembilan cita/harapan/keinginan. Rumusan Nawacita memiliki tiga ciri utama, yakni negara hadir, membangun dari pinggiran, dan revolusi mental. Tujuannya untuk melanjutkan semangat

---

<sup>207</sup> Ibid.

perjuangan dan cita-cita Presiden Soekarno, Presiden RI pertama yang dikenal dengan istilah Trisakti, yakni berdaulat secara politik, mandiri dalam ekonomi, dan berkepribadian dalam kebudayaan. Nawacita adalah konsep besar untuk memajukan Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian. Untuk mewujudkan sembilan cita/harapan/keinginan dimaksud, diperlukan kerja nyata, dimulai dari pembangunan fondasi dan dilanjutkan dengan upaya akselerasi di berbagai bidang.

Nawacita telah dijabarkan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019. Penjabaran lebih detil atas RPJMN berupa bagian Program Strategis Nasional (PSN) diantaranya program dan proyek yang dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga. Dalam RPJMN Tahun 2015-2019, sudah terangkum arah kebijakan pembangunan infrastruktur dasar dan konektivitas. Arah kebijakan ini merupakan sasaran pembangunan sektor unggulan. Adapun arah kebijakan pembangunan sektor

unggulan itu antara lain, meliputi penyelenggaraan sinergi air minum dan sanitasi nasional, transportasi pendukung sistem logistik nasional, jaringan jalan kota, dan aksesibilitas energi. Sementara itu, indikator infrastruktur dasar dan konektivitas mencakup rasio elektrifikasi, konsumsi listrik per kapita, tempat tinggal, akses air minum, sanitasi, pengembangan jalan nasional, serta pembangunan jalan baru, jalan tol, pelabuhan, dermaga penyeberangan, bandara, jalur kereta api, dan jangkauan pita lebar.

Pendanaan proyek-proyek infrastruktur dasar dan konektivitas tersebut berasal dari pemerintah, kerja sama pemerintah dan swasta, BUMN dan swasta. Sokongan dana dari pemerintah selama lima tahun RPJMN adalah Rp 1.300 triliun atau sepertiga dari total kebutuhan pendanaan. Dalam implementasinya, pemerintah telah menetapkan proyek-proyek yang masuk kategori proyek strategis nasional sebagai salah satu Program Strategis Nasional (PSN), yang tujuannya untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan

kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan proyek strategis ini diperlukan upaya percepatan dan berkesinambungan. Terkait hal ini Presiden Joko Widodo pada tanggal 8 Januari 2016 telah menandatangani Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional yang kemudian yang direvisi menjadi Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2017 dan Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2018. Dalam Perpres ini disebutkan, bahwa Proyek Strategis Nasional adalah proyek yang dilaksanakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau badan usaha yang memiliki sifat strategis untuk peningkatan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah.

Proyek-proyek yang masuk dalam proyek strategis nasional itu antara lain, proyek pembangunan infrastruktur jalan tol; proyek jalan nasional atau strategis nasional non-tol; proyek sarana dan prasarana kereta api antarkota; proyek kereta api dalam kota; proyek revitalisasi bandara;

pembangunan bandara baru; proyek pembangunan bandara strategis lain; pembangunan pelabuhan baru dan pengembangan kapasitas; program satu juta rumah; pembangunan kilang minyak; proyek pipa gas atau terminal LPG; proyek energi asal sampah; proyek penyediaan infrastruktur air minum; proyek penyediaan sistem air limbah komunal; pembangunan tanggul penahan banjir; proyek pembangunan pos lintas batas negara (PLBN) dan sarana penunjang; proyek bendungan; program peningkatan jangkauan *broadband*; proyek infrastruktur IPTEK strategis lainnya; pembangunan kawasan industri prioritas atau kawasan ekonomi khusus; proyek pariwisata; proyek pembangunan smelter; dan proyek pertanian dan kelautan. Dalam rangka percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional untuk kepentingan umum dan kemanfaatan umum, pemerintah juga menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, yang ditujukan kepada para Menteri Kabinet Kerja;

Jaksa Agung Republik Indonesia; Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia; Sekretaris Kabinet; Kepala Staf Kepresidenan; para Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian; para Gubernur; dan para Bupati/Walikota. Adapun hal-hal yang harus dilaksanakan bagi pejabat yang bersangkutan, yaitu tindakan-tindakan yang terkait dengan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing, menyelesaikan masalah dan hambatan, mengambil kebijakan-kebijakan dalam percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Tindakan strategis lainnya, yang harus dilakukan adalah menyelesaikan masalah dan hambatan dalam pelaksanaan Proyek Strategis Nasional atau untuk memberikan dukungan dalam percepatan pelaksanaannya, diantaranya dengan mengambil diskresi dalam rangka mengatasi persoalan yang konkret dan mendesak; menyempurnakan, mencabut, dan/atau mengganti, ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak mendukung atau menghambat percepatan pelaksanaan Proyek Strategis

Nasional; menyusun peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan yang diperlukan untuk percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional; melakukan percepatan pengadaan tanah untuk pelaksanaan Proyek Strategis Nasional dengan menggunakan waktu minimum dari batas waktu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum; dan melaksanakan percepatan pengadaan barang/jasa dalam rangka percepatan pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

Khusus Kementerian Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional dalam bidang pertanahan berkomitmen mewujudkan tanah untuk keadilan ruang hidup bagi rakyat. Hal ini merupakan implementasi dari Nawacita Presiden Republik Indonesia Periode Tahun 2014-2019. Untuk merealisasikan hal tersebut, Menteri Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional telah menetapkan tiga program prioritas bagi institusi yang dipimpinnya. Tiga program

tersebut yaitu peningkatan kualitas penataan ruang, peningkatan kualitas pelayanan, dan peningkatan penanganan sengketa pertanahan. Sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan, jajaran Kementerian ATR/BPN telah dan akan terus melakukan berbagai inovasi dan terobosan, seperti pelayanan Sabtu-Ahad, *Car Free Day Service*, Layanan 70-70, pelayanan online, pelaksanaan Program Nasional Agraria (PRONA) berbasis kelurahan/desa selanjutnya pada Tahun 2017 disebut Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dan sertifikasi gratis untuk pemegang Kartu Keluarga Sejahtera (KKS).<sup>208</sup> Dalam rangka meningkatkan kualitas penataan ruang maka penyelenggaraan penataan ruang Tahun 2015-2019 diarahkan untuk mewujudkan pembangunan Indonesia dari pinggiran. Selain itu, tata ruang juga memprioritaskan pembangunan infrastruktur untuk meningkatkan daya saing ekonomi dan pengembangan tol

---

<sup>208</sup> Admin BPN, “Kebijakan Kementerian ATR/BPN Dalam Mengimplementasikan Nawacita,” <https://www.atrbpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/kebijakan-kementerian-atrbpn-dalam-mengimplementasikan-nawacita-60324>, 2015. diakses tanggal 25 Mei 2020

laut, kedaulatan pangan dan energi, pengembangan kawasan perbatasan negara termasuk pulau-pulau terluar, disparitas pembangunan antar wilayah dan kawasan serta perubahan iklim.

Program penyelenggaraan penataan ruang akan difokuskan antara lain pada penyusunan Norma, Standar, Pedoman, dan Kriteria (NSPK) bidang penataan ruang, penyelesaian Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) dan Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional, fasilitasi penyediaan peta skala 1:5.000, serta pembentukan, peningkatan kapasitas dan fasilitasi pelaksanaan tugas Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Selain itu, jajaran Kementerian ATR/BPN juga membebaskan atau memberi keringanan biaya sertifikasi tanah kepada lembaga sosial keagamaan, masyarakat tidak mampu, Pegawai Negeri Sipil (PNS), Tentara Nasional Indonesia (TNI), Anggota Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), pensiunan, veteran, serta janda atau duda

veteran/pensiunan.<sup>209</sup> Kementerian ATR/BPN juga memberikan percepatan dalam pelayanan pertanahan untuk investor.

Untuk memberikan perlindungan bagi masyarakat hukum adat serta hak-hak masyarakat yang telah menguasai tanah dalam jangka waktu yang cukup lama, di mana tanah tersebut merupakan tempat hidup dan mencari kehidupan, telah diterbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Kementerian ATR/BPN juga berperan aktif dalam menjaga kedaulatan serta aset bangsa dengan cara melakukan percepatan sertifikasi atas pulau-pulau kecil dan terluar. Salah satu tujuan pensertifikatan pulau-pulau terluar tersebut adalah agar status hukum pulau-pulau terluar Indonesia menjadi jelas dengan salah satu agenda program PTSL.

---

<sup>209</sup> Ibid.

Terkait dengan peningkatan kualitas penanganan sengketa agraria/pertanahan, Kementerian Agraria dan Tata Ruang /Badan Pertanahan Nasional menggunakan berbagai pendekatan, baik melalui upaya pencegahan maupun percepatan penyelesaian atas sengketa pertanahan yang sudah terlanjur terjadi. Untuk mencegah terjadinya sengketa, Kementerian ATR/BPN telah dan terus melakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan di bidang Agraria, selain dengan cara menerapkan *One Map Policy* dan membenah internal dengan meningkatkan pengendalian dan pengawasan. Sedangkan untuk sengketa pertanahan yang sudah terjadi, Kementerian ATR/BPN telah menginstruksikan kepada seluruh jajarannya untuk dapat menyelesaikan sengketa tanah melalui musyawarah (non-litigasi), sehingga dapat dihasilkan penyelesaian yang bersifat *win-win solution*. Bagi sebagian masyarakat, jalur pengadilan merupakan hal yang asing. Selain itu, penyelesaian melalui

pengadilan biasanya mahal dan memerlukan proses yang rumit dan panjang.

Permasalahan korupsi di Indonesia diperlukan peran nyata dari seluruh masyarakat, seluruh instansi pemerintah, untuk mengembangkan dan mengimplementasikan pendekatan yang lebih efektif dalam mencegah dan menanggulangi korupsi yaitu melalui upaya Sosialisasi dan Implementasi *Fraud Control Plan* (FCP) pada Satuan Kerja Pemerintah/BUMN/BUMD. Terkait tindak pidana korupsi di bidang pertanahan diperlukannya pendekatan *Fraud Control Plan*, disetiap sektor dan peran masyarakat. Pendekatan FCP juga tidak menutup kemungkinan harus diterapkan pada program-program strategis nasional yang terdapat dalam Nawacita terkhususnya pada program strategis pertanahan. Pendekatan *fraud control plan* bertujuan :

- 1) Setiap organisasi pemerintahan hendaknya dapat mencegah, menangkal serta mendeteksi kejadian korupsi melalui serangkaian upaya preventif, serta

mengungkapkan fakta kejadian, dan menindaklanjuti sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan

- 2) Setiap organisasi pemerintahan perlu berupaya meningkatkan kepedulian individu didalam dan diluar organisasi untuk dapat mendorong peran memerangi korupsi sesuai dengan kemampuan/peran yang dimilikinya.

Teori politik kriminal atau teori kebijakan penanggulangan kejahatan dalam kebijakan pemberantasan tindak pidana korupsi dan program anti korupsi/*fraud control plan* merupakan kebijakan hukum positif yang pada hakikatnya bukanlah semata-mata pelaksanaan Undang-Undang yang dapat dilakukan secara yuridis normatif dan sistematis, atau dogmatik. Namun juga disamping pendekatan yuridis normatif, kebijakan hukum pidana juga memerlukan pendekatan yuridis faktual yang dapat berupa pendekatan sosiologis, historis, bahkan memerlukan pula pendekatan komprehensif dari berbagai disiplin ilmu lainnya dan

pendekatan integral dengan kebijakan sosial dan pembangunan nasional pada umumnya.<sup>210</sup>

Berdasarkan uraian diatas dihubungkan dengan teori politik kriminal dalam menciptakan program anti korupsi yang selama ini sudah terlaksanan diataranya dalam kebijakan pembangunan sektor unggulan, indikator infrastruktur dasar dan konektivitas, yang masuk dalam agenda Proyek Strategis Nasional. Sementara itu dalam bidang pertanahan berupa peningkatan kualitas penataan ruang, peningkatan kualitas pelayanan, dan peningkatan penanganan sengketa pertanahan, sebagai tiga program implementasi dari Nawacita Presiden. Dari semua program-program strategis nasional tersebut kebijakan politik kriminal sebagai wujud *fraud control plan* diantaranya :

- 1) Membentuk aturan hukum yang berkualitas;
- 2) Membangun dan implementasi kebijakan anti korupsi yang kuat, berupa memberikan petunjuk untuk sepenuhnya patuh dengan hukum dan menjalankan

---

<sup>210</sup> Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, 2005. *Loc.Cit*

tugas dengan standar tertinggi dari kejujuran dan integritas, melarang para pelaku program strategis untuk terlibat dalam aktifitas yang berbenturan dengan tujuan, kebijakan yang melarang tawaran atau pembayaran “segala sesuatu yang bernilai” kepada pelaku program strategis dengan tujuan mempengaruhi tindakan atau memperoleh keuntungan;

- 3) Membangun dan implementasi program anti korupsi yang kuat dan perangkat pendukung, berupa mengatur kontrol internal dan kepatuhan pelaku program strategis di dalam keuangan untuk memastikan kebijakan program strategis dipahami dan dijalankan oleh seluruh pihak, membangun perangkat pendukung untuk mengimplementasikan program kepatuhan, menetapkan *investigation governance board* untuk menindaklanjuti *whistle blower* (laporan pengaduan) dan memberikan sanksi kepada yang melanggar;

- 4) Deklarasi anti korupsi; merupakan sebuah komitmen yang dipublikasikan untuk bertindak yang benar berkaitan dengan proyek berlangsung melalui perjanjian dan tanpa pengawasan dari pihak eksternal;
- 5) Pakta integritas; merupakan kontrak formal untuk meningkatkan transparansi proyek yang pelaksanaannya dimonitor oleh pihak eksternal;
- 6) Prakarsa prinsip; berupa mempromosikan penerapan pelaksanaan program strategis yang transparan, menyatukan prinsip antikorupsi dengan berbagai pemangku kepentingan yang dapat mendorong masyarakat dan berbagai pihak lainnya untuk menyuarkan permasalahan korupsi lebih lantang dan lebih efektif. Melalui inisiatif ini juga dapat memaksa pemerintah untuk mengimplementasikan peraturan antikorupsi yang lebih kuat. Berbagi *best practices* dan menyediakan basis data informasi, pelatihan dan

advokasi maupun komunikasi eksternal lain dengan berbagai para pemangku kepentingan;

- 7) Sertifikasi koalisi; melakukan validasi kepatuhan pihak terhadap prinsip-prinsip melawan korupsi, dan
- 8) Monitoring dan evaluasi.

Tujuan akhir diharapkan dapat diwujudkan apa yang dimaksud dengan salah satu pendekatan teori politik kriminal yaitu pelaksanaan hukum positif sebagai yuridis faktual yang dapat terlaksana di semua elemen program-program strategis nasional, tentu juga tidak terkecuali dalam program strategis pertanahan. Senyatanya semua itu cita-cita pemerintah demi kesejahteraan, kebahagiaan, dan keseimbangan hidup masyarakat seutuhnya.

Mencegah korupsi lebih efektif dari pada melakukan upaya represif terhadap korupsi yakni dengan menerapkan *Fraud Control Plan* secara berkesinambungan, terkhususnya terhadap pelaksanaan program-program strategis nasional. Memerangi korupsi sistemik dengan pola yang sistematis

dengan menggunakan langkah-langkah yang spesifik yang merupakan pendalaman atau penguatan dari sistem tata kelola setiap organisasi pemerintah.

### **5.3. Konsep Ideal Dimasa Akan Datang yang Seharusnya Ditempuh Pemerintah Sebagai Upaya Program Anti Korupsi (*Fraud Control Plan*) Terhadap Program Strategis Nasional Pertanahan Khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap**

Korupsi di Indonesia dilakukan secara sistemik sehingga perlu penanganan yang sistematis. Hal tersebut sejalan dengan UNCAC tahun 2003 yang telah diratifikasi dengan Undang-undang Nomor 7 tahun 2006. Dalam *article 5* UNCAC tahun 2003 disebutkan bahwa pencegahan korupsi baik itu secara preventif dan edukatif juga harus dilakukan, seiring dengan upaya represif dalam pemberantasan korupsi. Untuk pencegahan korupsi memerlukan instrumen yang dapat memperkuat pengendalian intern instansi pemerintah. *Fraud*

*control plan* atau program anti korupsi merupakan *tools* pengembangan pengendalian yang dirancang secara spesifik dan sistematis untuk mencegah, menangkal, dan memudahkan pengungkapan kejadian berindikasi korupsi untuk memerangi korupsi sistemik dengan pola sistematis melalui atribut-atribut yang spesifik yang merupakan pendalaman atau penguatan dari sistem tata kelola setiap organisasi pemerintah yang telah ada yang dipengaruhi oleh situasi dan kondisi masing-masing organisasi pemerintah. Program ini tidak bersifat represif namun merupakan gabungan antara preventif dan edukatif. Pendekatan metode pemberantasan korupsi menggunakan *fraud control plan* didasarkan pada beberapa alasan, yaitu :

- 1) Adanya filosofi bahwa semakin ke depan, metode pemberantasan korupsi dengan cara represif (investigasi) akan semakin menurun dan berbanding terbalik dengan metode preventif dan edukatif;
- 2) *Recovery* atas uang negara yang dikorupsi sangat kecil;

- 3) Proses litigasi menyita waktu dan biaya baik bagi aparat hukum maupun calon tersangka (selaras dengan penelitian *ACFE*);
- 4) Semakin lama kejadian korupsi tidak terungkap semakin memberi peluang pelaku korupsi untuk menutup-nutupi tindakannya dengan kecurangan yang lain; dan
- 5) Adanya paradoks apabila melakukan tindakan represif yaitu pengelola keuangan ragu/takut/gamang untuk bertindak, aktivitas proyek/kegiatan terhenti, laju pembangunan terhambat dan penyerapan anggaran rendah.<sup>211</sup>

*Fraud control plan* dibangun untuk membentuk suatu entitas yang mempunyai alat deteksi dini atas adanya tindakan-tindakan koruptif. FCP ini diharapkan dapat diterapkan di semua instansi pemerintah terutama yang menyelenggarakan kegiatan pelayanan umum. Semakin banyak instansi yang menerapkan FCP maka akan semakin

---

<sup>211</sup> Wahyu Utomo, "Fraud Control Plan: Sebuah Solusi," *Paraiatte* Volume 1, no. 3 (2008): hlm. 6-7.

mudah tercipta *good governance* dan ataupun *good corporate governance* yang bertujuan sistem birokrasi yang bersih dan terbebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, sehingga harapan yang tertuang dalam MDG's dapat terwujud. Dalam penerapannya, instansi pemerintah selaku entitas akan dievaluasi terlebih dahulu untuk menentukan titik-titik rawan terjadinya *fraud* atau kecurangan. Hasil evaluasi tersebut akan menjadi awal untuk memulai asistensi program anti korupsi. Namun sebelum pelaksanaan evaluasi, harus ada komitmen dari instansi pemerintah untuk sanggup menerapkan hasil evaluasi dan siap melaksanakan tindak lanjut atas rekomendasi yang diberikan. Lebih lanjut untuk mengevaluasi dan mendeteksi terjadinya korupsi pada suatu instansi pemerintah, perlu 10 (sepuluh) atribut yang digunakan, yaitu diantaranya :

- 1) Kebijakan Makro yang Terintegrasi (*Integrated Macro Policy*), strategi anti korupsi telah dirancang, disusun, dan didokumentasikan dalam format yang tepat

sehingga merangkum seluruh elemen kebijakan dan tindakan untuk mencegah dan mengendalikan korupsi. Kebijakan yang menyeluruh dan jelas akan mengkomunikasikan komitmen “*best practice*” dan memberikan kerangka yang meminimalisir risiko terjadi korupsi, serta memperkuat integritas organisasi. Kebijakan diimplementasikan melalui rencana dan jadwal kegiatan yang jelas dan formal. Kebijakan akan efektif jika didukung prosedur dan pedoman yang tepat, direview secara periodik;

- 2) Struktur Pertanggungjawaban (*Responsibility Structure*), struktur tanggungjawab program anti korupsi seyogyanya berada pada berbagai tingkatan, yaitu: pada tingkat strategis, seharusnya tercermin dalam corporate plan, management plans, dan manual kegiatan; pada tingkat operasional, seharusnya tercermin dalam uraian tugas dan jabatan, edaran, serta prosedur; dalam entitas usaha, dapat dibentuk Komite Pengendalian atas *fraud*;

- 3) Pengkajian Risiko Korupsi (*Fraud Risk Assessment*), pengkajian ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran terkini, pada entitas pemerintahan, mengenai risiko kemungkinan kejadian fraud. Kegiatan ini dapat dilaksanakan oleh manajemen dan atau pihak lain yang kompeten. Analisis/pengkajian risiko harus mempertimbangkan tidak hanya ancaman saat ini dari sumber internal maupun eksternal, namun ancaman potensial;
- 4) Kepedulian Pegawai (*Employee Awareness*), agar dapat secara aktif memberi kontribusi dalam mengendalikan korupsi, pegawai, harus memahami praktik yang baik, sistem dan pengendalian, tipe fraud, serta wawasan pencegahan fraud. Penciptaan lingkungan yang anti korupsi dan memberi penghargaan pada integritas memerlukan strategi pendidikan dan kepedulian. Integrasi yang cocok antara pendidikan dan pelatihan akan menjamin pegawai memiliki kapasitas yang lebih

besar untuk memahami dan menanggapi risiko kejadian korupsi. Hasil akhirnya adalah instansi pemerintah memiliki kultur yang kuat yang menjadi alat lebih baik untuk mencegah dan mendeteksi penyimpangan. Program peningkatan kepedulian seharusnya fokus pada permasalahan korupsi dengan mempergunakan berbagai bentuk komunikasi untuk menjamin bahwa pengendalian dan prinsip-prinsip pencegahan selalu terdepan dalam pola pikir pegawai;

- 5) Kepedulian Pelanggan dan Masyarakat (*Customer and Community Awareness*), entitas pemerintahan perlu menginformasikan kepada masyarakat dan stakeholders berkaitan dengan nilai-nilai yang dimiliki dan praktik-praktik kegiatan yang lazim. Manfaat yang diharapkan dari langkah ini adalah bahwa publik berperan ikut melindungi institusi pemerintah dari kemungkinan kejadian penyimpangan berindikasi korupsi atau kadang bahwa pegawai merasa kehilangan banyak

“kesempatan” karena melaporkan kejadian berindikasi korupsi;

- 6) Sistem Pelaporan Fraud (*Fraud Reporting System*), berkaitan dengan sistem pelaporan kejadian korupsi, dalam setiap entitas pemerintahan harus tersedia sistem pelaporan untuk keperluan arus informasi kejadian fraud kepada Pejabat yang berwenang. Suatu institusi harus memiliki cara agar masyarakat melaporkan kejadian mencurigakan atau kesalahan potensial. Pelaporan bukan hanya bermanfaat untuk melaporkan kejadian penyimpangan namun juga mengidentifikasi area yang perlu disempurnakan;
- 7) Pengungkapan yang Dilindungi (*Protected Disclosures*), pimpinan entitas pemerintahan harus memiliki komitmen yang jelas dan tidak memihak untuk mendukung dan melindungi semua pengadu yang menginformasikan kejadian *fraud*;

- 8) Pemberitahuan kepada Pihak Luar (*External Notification*), berkaitan dengan pemberitahuan kepada pihak eksternal, pimpinan entitas pemerintahan berkewajiban untuk menyampaikan penyimpangan yang berakibat merugikan keuangan/perekonomian negara kepada instansi penegak hukum sesuai ketentuan yang berlaku;
- 9) Standard Investigasi (*Investigation Standard*), entitas pemerintahan yang mengimplementasikan Program Anti Fraud lebih berpeluang mendeteksi kejadian korupsi. Sekali kejadian korupsi terdeteksi, ia harus ditangani dan diinvestigasi secara memadai dan kompeten. Investigasi adalah kegiatan mencari fakta untuk keperluan penegakan hukum menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- 10) Standar Perilaku dan Disiplin, pedoman perilaku dapat bermanfaat dalam mengembangkan harapan dan standar perilaku didalam organisasi. Korupsi dapat disebabkan

oleh penyimpangan dari standar perilaku. Standar perilaku mendukung misi organisasi melalui dokumentasi dan pedoman tentang perilaku minimum atau perilaku standar.<sup>212</sup>

Konsep memerangi korupsi berdasarkan prinsip *fraud control plan* yakni mencegah dan menangkal sebelum terjadi, mengungkapkan dan menindaklanjuti sesuai dengan ketentuan yang berlaku (pendekatan investigatif), dan memberdayakan peran serta masyarakat. Penerapan *fraud control plan* di berbagai instansi pemerintah diharapkan dapat mengurangi tingkat korupsi di Indonesia, mencegah korupsi lebih efektif dari pada melakukan upaya represif terhadap korupsi. Pemerintah sedang aktif dan terus mengembangkan pengendalian yang dirancang secara spesifik untuk mencegah, menangkal, dan memudahkan pengungkapan kejadian yang berindikasi tindak pidana korupsi. Sistem tersebut ditandai dengan adanya atribut-atribut yang spesifik yang telah dibahas sebelumnya, yang merupakan pendalaman atau penguatan

---

<sup>212</sup> Ibid.

dari sistem tata kelola setiap organisasi yang telah ada yang dipengaruhi oleh situasi dan kondisi masing-masing organisasi pemerintah. Tujuan *fraud control plan* itu sendiri dibangun untuk membentuk suatu entitas yang mempunyai alat deteksi dini atas adanya tindakan-tindakan koruptif dapat dilihat dalam Bagan 1.3 dibawah ini :

**Bagan 1.5**  
Alur FCP Terhadap Tindak Pidana Korupsi



Tindak pidana korupsi didalam salah satu program stretegis nasional dibidang pertanahan yakni Pendaftaran

Tanah Sistematis Lengkap, diperlukannya suatu pendekatan selain upaya represif. Didalam program pencegahan dan pengendalian korupsi sebagaimana diamanatkan dalam *article* 5 UNCAC Tahun 2003, juga terdapat didalam Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme dan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, dimana dalam peraturan perundang-undangan tersebut tersurat pendekatan penindakan tindak pidana korupsi selain represif juga diimbangi dengan adanya upaya preventif. Dengan demikian tindak pidana korupsi yang terjadi dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, sebenarnya diperlukannya upaya *fraud control plan* sebagai dimensi awal terciptanya pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi pada program strategis pertanahan tersebut. Sebelum ini sudah dibahas kenyataannya praktik penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi selalu bersifat *primum remedium*, namun tidak ada salahnya sebelum terjadi tindak

pidana korupsi perlu dilakukannya pencegahan dengan suatu langkah tindakan preventif dan edukatif yakni berupa program anti korupsi/ *fraud control plan*. Program ini senyatanya tidak hanya dilakukan oleh pemerintah saja, akan tetapi lebih maksimal bila adanya peran aktif dari setiap elemen masyarakat.

Membahas pembentukan suatu entitas dalam tindakan preventif dan edukatif yang berkaitan dengan pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi sebagai wujud program anti korupsi. Pembentukan entitas dalam pencegahan tindak pidana korupsi tersebut tidak terlepas dari konteks teori kebijakan kriminal, kebijakan kriminal (*criminal policy*) membicarakan tentang suatu kebijakan penanggulangan kejahatan. Kebijakan kriminal bukan saja hanya membicarakan bagaimana menanggulangi kejahatan dengan cara penggunaan hukum pidana (penal) semata, melainkan di luar dari pada norma-norma hukum pidana juga merupakan bagian dari kebijakan kriminal (non penal). Artinya, terdapat

adanya dua sarana penanggulangan masalah kejahatan dalam konteks kebijakan kriminal, yakni sarana hukum pidana (sarana penal) dan sarana non hukum pidana (sarana non penal) berupa tindakan preventif dan edukatif. Argumentasi tersebut menjadi dasar untuk memperkuat argumentasi dalam upaya-upaya penanggulangan kejahatan yang dilakukan secara represif oleh aparaturnya penegak hukum terhadap pelanggaran hukum pidana merupakan kategori kebijakan kriminal dalam arti sempit dan arti luas. Bila upaya-upaya penanggulangan kejahatan dilakukan secara preventif, maka upaya-upaya ini dikategorikan sebagai kebijakan kriminal dalam arti yang paling luas. Itulah sebabnya dalam penanggulangan kejahatan korupsi di Indonesia harus dilakukan secara holistik, terintegrasi, dan sistemik, dengan melibatkan semua elemen termasuk lapisan sosial, menggunakan sarana hukum diluar dari norma- norma hukum pidana. Bahkan dalam teori-teori ahli hukum berpendapat bahwa kebijakan kriminal merupakan bagian dari kebijakan

sosial (*social policy*), sebab masalah kriminal tidak bisa dilepaskan dari masalah-masalah sosial.

Kebijakan kriminal sebagai kebijakan sosial menurut pandangan G. Peter Hoefnagels merupakan tindakan yang dilakukan oleh badan-badan atau organisasi secara rasional sebagai reaksi sosial terhadap kejahatan. Pandangan G. Peter Hoefnagels mengatakan, “*criminal policy is the rational organization of the social reaction to crime*”.<sup>213</sup> Pandangan ini mengaitkan kebijakan kriminal sebagai bagian dari kebijakan sosial (*social policy*).<sup>214</sup> Mahmud Mulyadi berpendapat kebijakan kriminal sebagai upaya yang rasional dari masyarakat sebagai reaksi mereka terhadap kejahatan, kebijakan sebagai ilmu pengetahuan untuk menanggulangi kejahatan.<sup>215</sup> Kebijakan kriminal merupakan respon dari ilmu pengetahuan, pencegahan kejahatan (*crime prevention*)

---

<sup>213</sup> G. Peter Hoefnagels, *The Other Side of Criminology, An Inversion of The Concept of Crime* (Holland: Kluwer Academic Publisher, 1969). hlm. 57.

<sup>214</sup> Ibid.

<sup>215</sup> Mahmud Mulyadi, *Criminal Policy: Pendekatan Integral Penal Policy Dan Non-Penal Policy Dalam Penanggulangan Kejahatan Kekerasan* (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2008). hlm. 17.

berdasarkan ilmu pengetahuan, sebuah kebijakan yang menunjuk perilaku manusia sebagai kejahatan, dan kebijakan kriminal menyangkut seluruh reaksi total yang rasional terhadap kejahatan.

Menurut Mahmud Mulyadi, oleh sebab kebijakan kriminal merupakan bagian dari kebijakan sosial, maka kebijakan penanggulangan kejahatan harus dilaksanakan melalui perencanaan yang rasional dan menyeluruh (*integral*) sebagai respon terhadap kejahatan (*a rational total of the responses to crime*). Kebijakan kriminal termasuk bagaimana mendesain tingkah laku manusia (*human behavior*) yang dapat dianggap sebagai kejahatan (*criminal policy of designating human behavior as crime*) melalui regulasi.<sup>216</sup>

Barda Nawawi Arief menegaskan politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial yaitu kebijakan untuk mencapai kesejahteraan sosial. Kebijakan penanggulangan kejahatan pada hakikatnya merupakan bagian integral dan holistik sebagai upaya

---

<sup>216</sup> Ibid.

perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Tujuan akhir dari politik kriminal atau kebijakan kriminal itu adalah perlindungan masyarakat dan negara untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.<sup>217</sup>

Berdasarkan beberapa dari teori yang dikemukakan oleh G. Peter Hoefnagels dan Barda Nawawi Arief, serta Mahmud Mulyadi tersebut, maka dapat dikatakan bahwa kebijakan penanggulangan kejahatan terkhususnya kejahatan tindak pidana korupsi dapat disederhanakan melalui dua cara. Dua cara tersebut yaitu kebijakan penal (*penal policy*) antara lain penerapan hukum pidana (*criminal law application*), dan kebijakan non penal (*non penal policy*) antara lain pencegahan tanpa penindakan (*prevention without punishment*) dan mempengaruhi pandangan masyarakat tentang kejahatan melalui media massa (*influencing view of society on crime and punishment*), atau sering disebut

---

<sup>217</sup> Arief, *Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan. Op.Cit.*, hlm. 2.

pengecehan dengan cara preventif dan dibarengi dengan edukatif.

Pembentukan suatu entitas dalam tindakan preventif dan edukatif berdasarkan teori kebijakan kriminal atau kebijakan penanggulangan kejahatan yang bertujuan sebagai wujud program anti korupsi atau *fraud control plan* terhadap pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, perlu kiranya dikaji dari lembaga pemerintah yang paling tinggi. Maksudnya lembaga yang bewenang melaksanakan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yakni Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Sebelum membahas *fraud control plan* dalam lingkup khusus Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, perlu kiranya diketahui *fraud control plan* dalam mewujudkan pencegahan tindak pidana korupsi di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional secara umum. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional selama ini sudah melakukan upaya pencegahan

korupsi dalam lingkup yang umum, dengan disahkannya yakni :

- 1) Terbitnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Pengaduan di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional bertujuan meningkatkan transparansi dan kualitas pelayanan pertanahan perlu pengelolaan pengaduan secara baik dan benar sebagai bentuk pengawasan pelaksanaan pelayanan pertanahan dan mencegah terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan agar terwujud pemerintahan yang bersih;
- 2) Terbitnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 27 Tahun 2016 tentang Pengendalian Gratifikasi di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dengan tujuan

sebagai rangka membangun tata kelola pemerintahan dan korporasi yang baik, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme;

- 3) Terbitnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 26 Tahun 2016 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dengan tujuan sebagai rangka menuju tata kelola pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi diperlukan suatu kondisi yang bebas dari benturan kepentingan dan pemahaman yang tidak seragam dari benturan kepentingan menimbulkan penafsiran yang beragam dan sangat berpengaruh pada tata kelola pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi;
- 4) Terbitnya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penanganan Laporan Adanya Dugaan Tindak Pidana Korupsi di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional bertujuan sebagai suatu

peningkatan mutu pelayanan pertanahan dalam rangka pencegahan dan pemberantasan korupsi dan penanganan laporan adanya dugaan tindak pidana korupsi yang baik harus menjamin kepastian hukum bagi pelapor;

- 5) Terbitnya Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 149/40.1/I/2018 tentang Pembangunan Zona Integritas bertujuan mewujudkan komitmen pelaksanaan reformasi birokrasi di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional maka perlu dilakukan kegiatan Pembangunan Zona Integritas menuju Wilayah Bebas Korupsi/ Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBK/WBBM) diseluruh wilayah tingkat pusat, kanwil, dan kantor pertanahan;
- 6) Terbitnya Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12/SE/XII/2013 tentang Standar Operasional Prosedur *Whistleblowing System* di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional bertujuan

sebagai standar pelaksanaan penanganan laporan adanya dugaan tindak pidana korupsi di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional; dan

- 7) Terbitnya Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3/SE/I/2013 tentang Slogan Pencegahan/Anti Korupsi yang bertujuan setiap Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional secara sadar melakukan pelayanan pertanahan yang jujur, ikhlas, dan tertib serta tidak melakukan tindak pidana korupsi.

Beberapa peraturan yang telah diterbitkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang berkaitan dengan penanganan dan pencegahan tindak pidana korupsi, maka sebagai penunjang lebih program anti korupsi di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional diperlukannya upaya lain. Penunjang lebih sebagai upaya pencegahan tindak pidana korupsi yang lainnya tersebut di antaranya: mengundang Pimpinan KPK pada RAKERNAS

Badan Pertanahan Nasional setiap tahun; melakukan sosialisasi pencegahan korupsi dengan bahan dari KPK secara berjenjang baik di pusat, kanwil, maupun kantor pertanahan; memasang slogan-slogan anti korupsi di setiap kantor pertanahan; proses pembinaan anti korupsi oleh Tim Pembinaan Anti Korupsi yang dipimpin oleh Eselon I secara berkesinambungan; terkait dengan layanan selalu menekankan pelaksanaan 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; mengadakan evaluasi dalam penyempurnaan peraturan perundangan di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional; menekankan pentingnya melaksanakan secara sungguh-sungguh dan konsisten SAPTA TERTIB PERTANAHAN yakni Tertib Administrasi, Tertib Anggaran, Tertib Perlengkapan, Tertib Perkantoran, Tertib Keuangan,

Tertib Disiplin Kerja, Tertib Moral; dan pentingnya penguatan pelaksanaan reformasi birokrasi.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional dalam kaitannya tentang reformasi birokrasi, yang merupakan langkah strategis untuk membangun sumber daya aparatur negara yang profesional dan mencapai *good governance* dengan salah satu tujuannya terciptanya pelayanan yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme. Beberapa langkah strategis reformasi birokrasi tersebut selama ini telah menerapkan beberapa hal diantaranya: menerapkan profesionalisme sumber daya manusia melalui penilaian kinerja berbasis *key performance indicator* dan penetapan standar kompetensi jabatan; membangun Zona Integritas (ZI); menerapkan layanan secara elektronik; penguatan akuntabilitas; kebijakan pertanahan dalam pengesahan peraturan perundang-undangan tentang pertanahan; dan menerapkan *single land administration policy* dan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menuju stelsel

positif.<sup>218</sup> Sebagai tambahan, penulis berpendapat dalam pencegahan tindak pidana korupsi di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional perlu diperkuatnya: manajemen perubahan (penyusunan tim kerja, perencanaan pembangunan ZI menuju WBK, pemantauan dan evaluasi ZI menuju WBK, perubahan pola pikir dan budaya kerja); penataan tatalaksana (prosedur operasional tetap, *e-office*, keterbukaan informasi publik); penataan sistem manajemen SDM (pemetaan kebutuhan pegawai, pola mutasi internal, pengembangan pegawai berbasis kompetensi, penetapan kinerja individu, penegakan kode etik, sistem informasi pegawai); akuntabilitas (keterlibatan pimpinan, akuntabilitas kinerja); pengawasan (pengendalian gratifikasi, penerapan SPIP, pengaduan masyarakat, penerapan dan evaluasi *Whistle Blowing System*, penindakan benturan kepentingan); pelaksanaan pakta

---

<sup>218</sup> Admin ATR/BPN, “Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Menuju Institusi Pertanahan Dan Tata Ruang Berstandar Dunia,” <https://www.atrbpn.go.id/Berita/Siaran-Pers/pelaksanaan-reformasi-birokrasi-menuju-institusi-pertanahan-dan-tata-ruang-berstandar-dunia-92201>, 2019. diakses tanggal 16 Juni 2020

integritas pegawai secara bertanggungjawab; dan perkuat kerjasama dengan Tim Saber Pungli.

Secara umum birokrasi dipemerintahan selain reformasi birokrasi juga mengandung pengertian reformasi administrasi negara. Reformasi administrasi negara adalah perubahan dalam administrasi negara yang menunjuk berbagai macam kegiatan seperti: kegiatan penyempurnaan organisasi pemeriksaan administratif; pengobatan terhadap segala macam ketidakberesan organisasi; sarana untuk menciptakan pemerintahan yang lebih bersih, dan gaya diri seorang pembaru organisasi, bukan hanya perbaikan struktur organisasi dan kelembagaan, tetapi juga meliputi perbaikan perilaku orang yang terlibat di dalamnya.<sup>219</sup> Otomatis apabila dengan diberlakukannya reformasi administrasi negara di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, maka akan menambah khasanah pencegahan tindak

---

<sup>219</sup> Sri Suwitri, "PEMBERANTASAN KORUPSI DI INDONESIA: Sebuah Upaya Reformasi Birokrasi," *Jurnal Dialogue* Volume 4, no. 1 (2007): hlm. 38-39.

pidana korupsi yang terdapat pada lembaga pertanahan tersebut.

Menurut Supaya selaku Kepala Seksi Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, *fraud control plan* secara umum dalam pencegahan tindak pidana korupsi di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional adalah: pembangunan SDM para pegawai; pembangunan sarana pelayanan yang memadai; penyederhanaan regulasi; penyederhanaan birokrasi; dan pelayanan yang berorientasi bebas dari perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>220</sup> Dalam hal pembentukan program anti korupsi atau *fraud control plan* dalam mewujudkan pencegahan tindak pidana korupsi secara preventif bagi pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap menurut Supaya, diperlukannya: peningkatan intensitas penyuluhan hukum, pembentukan dasar hukum dalam pembiayaan yang mendekati kondisi lapangan; ada ketegasan substansi

---

<sup>220</sup> Wawancara dengan Supaya, “Langkah-Langkah Pencegahan Tindak Pidana Korupsi Di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional,” 2020. tanggal 29 Februari 2020

ketentuan Perbub yang berkaitan dengan musyawarah dan kesepakatan dalam memungut biaya; pembentukan penyelenggara PTSL yang bersih, jujur, dan adil; dan pemberlakuan pakta integritas bagi panitia PTSL.<sup>221</sup> Pendapat tersebut dikuatkan oleh Wahyu Priyatmo selaku Kepala Sub Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, dan memberikan tambahan keterangan perlunya *fraud control plan* dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap diantaranya: diperkuatnya aturan-aturan tentang PTSL; pembinaan terhadap person baik itu person BPN maupun person panitia PTSL; dukungan aturan-aturan PTSL yang pro terhadap masyarakat; dan diperkuatnya sosialisasi hukum dan pengawasan dari BPN dan Pemerintah Daerah.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Wawancara dengan Supaya, “Langkah-Langkah Pencegahan Tindak Pidana Korupsi PTSL Sebagai Wujud Fraud Control Plan Di Masa Mendatang,” 2020. tanggal 29 Februari 2020

<sup>222</sup> Wawancara dengan Wahyu Priyatmo, “Langkah-Langkah Pencegahan Tindak Pidana Korupsi PTSL Sebagai Wujud Fraud Control Plan Di Masa Mendatang,” 2020. tanggal 25 April 2020

Lembaga selanjutnya yang berkaitan dalam upaya *fraud control plan* sebagai wujud pencegahan tindak pidana korupsi terhadap pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap adalah Kantor Desa/Kelurahan. Didalam lingkup wilayah desa atau kelurahan inilah sebagai *locus delicti* terjadinya beberapa tindak pidana korupsi program pertanahan tersebut. Dimana para pelaku tindak pidana korupsi pada program pertanahan tersebut melakukan perbuatannya, yang terdiri dari beberapa perangkat desa dan masyarakat umum yang menjadi panitia PTSL. Sebelum membahas *fraud control plan* dalam lingkup khusus Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, perlu kiranya diketahui *fraud control plan* dalam mewujudkan pencegahan tindak pidana korupsi di lingkup desa atau kelurahan secara umum. Pencegahan tindak pidana korupsi di lingkup desa atau kelurahan secara umum, terutama salah satunya dengan penguatan reformasi birokrasi yang bertujuan: mengurangi praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme yang berada di

pelayanan kantor desa/kelurahan; tingkat kualitas pelayanan publik yang belum mampu memenuhi harapan publik, tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitas yang belum optimal; tingkat transparansi dan akuntabilitas birokrasi pemerintahan masih rendah; tingkat disiplin dan etos kerja pegawai masih rendah.

Reformasi birokrasi di tingkat desa atau kelurahan yang diterapkan pada Kantor Desa/Kelurahan diantaranya: manajemen desa berupa kesiapan pemerintah desa, sumber daya aparatur, dan sistem tata kelola desa; pengembangan dan peningkatan terhadap sumber daya manusia desa melalui pendidikan; pelayanan publik terhadap masyarakat yang cepat, mudah dan baik. Mengingat itu pelayanan cepat berarti sebuah pelayanan yang diharapkan segera diberikan dan tidak menunda-nunda, sistem yang dibangun harus berdasarkan kebutuhan masyarakat dan tentunya cepat harus taat dan tertib administrasi. Pelayanan mudah merupakan pelayanan yang mudah dijangkau dan tidak mempersulit dan memberikan

kemudahan dalam penerimaan pelayanan bagi masyarakat dengan tetap berpedoman pada peraturan. Pelayanan baik adalah pelayanan yang diberikan secara baik, diterima dengan baik dan diperlakukan secara baik yang menimbulkan kepuasan bagi masyarakat.<sup>223</sup>

Pembentukan program anti korupsi atau *fraud control plan* dalam mewujudkan pencegahan tindak pidana korupsi secara preventif bagi pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ditingkat desa atau kelurahan menurut Subarjo selaku Kepala Seksi Pemerintahan Kantor Desa Argomulyo, diterapkannya: penentuan biaya berdasarkan kesepakatan dan musyawarah dengan peserta PTSL yang terkonfirmasi dengan pihak-pihak yang berwajib (Tim Saber Pungli, Kepolisian, dan Kejaksaan).<sup>224</sup> Lebih lanjut menurut Mujiyanto selaku Kepala Dusun Kebur Lor, Desa Argomulyo,

---

<sup>223</sup> Admin Kompasiana, “Reformasi Birokrasi Pemerintahan Desa,” <https://www.kompasiana.com/faizulingga9237/5dc832c5d541df0612751123/reformasi-birokrasi-pemerintahan-desa>, 2019. diakses tanggal 17 Juni 2020

<sup>224</sup> Wawancara dengan Subarjo, “Langkah-Langkah Pencegahan Tindak Pidana Korupsi PTSL Sebagai Wujud Fraud Control Plan Di Masa Mendatang,” 2020. tanggal 30 April 2020

bahwa program anti korupsi untuk diterapkan dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap agar tidak terjadi korupsi adalah: transparansi penggunaan biaya terhadap peserta PTSL; dan penguatan integritas dan kejujuran bagi panitia pelaksana PTSL.<sup>225</sup> Penulis mempunyai pandangan bahwa program anti korupsi dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yakni: penyempahan terhadap panitia PTSL agar tidak melakukan korupsi; memberikan kesempatan terhadap masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengawasan pelaksanaan PTSL; dan penerapan asas kepastian hukum, asas ketidakberpihakan, asas tidak penyalahgunaan wewenang, asas keterbukaan, asas kepentingan umum, asas pelayanan yang baik, dan asas akuntabilitas.

Kebijakan pembentukan *fraud control plan* lebih lanjut terhadap langkah preventif dan edukatif berdasarkan teori politik kriminal, sebenarnya adalah merupakan bagian sarana non penal yang ditempuh dalam pencegahan tindak

---

<sup>225</sup> Wawancara dengan Mujiyanto, “Langkah-Langkah Pencegahan Tindak Pidana Korupsi PTSL Sebagai Wujud Fraud Control Plan Di Masa Mendatang,” 2020. tanggal 30 April 2020

pidana korupsi. Secara khusus pengaturan tentang kebijakan kriminal penanggulangan tindak pidana korupsi berdasarkan pendekatan non penal dalam UU PTPK dapat dilihat dari kebijakan substantif tentang perampasan aset, pencabutan hak-hak tertentu, pembayaran uang pengganti (ganti rugi), dan penghentian kegiatan sementara operasional suatu perusahaan. Kebijakan substantif dalam Pasal 17, Pasal 18 ayat (1), dan Pasal 19 UU PTPK ditujukan kepada orangnya (*in personam*), bukan kepada asetnya sekaligus merupakan karakter dari *criminal forfeiture*.<sup>226</sup>

Penggunaan gugatan perdata sebagaimana dalam Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, dan Pasal 38 C UU PTPK yang ditujukan kepada asetnya juga termasuk bagian dari *criminal forfeiture*, bukan termasuk *civil forfeiture*, melainkan *civil procedure* sebab diajukannya gugatan perdata dengan syarat menunggu terlebih dahulu berjalannya proses tuntutan

---

<sup>226</sup> Japansen Sinaga, "Kebijakan Penegakan Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Pendekatan Non Penal Dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Korban" (Universitas Sumatera Utara, 2016). Disertasi PDIH USU. hlm. 441.

pidananya, atau karena tersangka/terdakwa meninggal dunia saat penyidikan, penuntutan, sidang pengadilan berlangsung, baru kemudian gugatan perdata tersebut bisa dilakukan dengan mengajukan gugatan perdata melalui JPN atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya. Peluang kemungkinan dapat mengajukan gugatan perdata atau upaya non penal dapat dilakukan melalui jalur tuntutan pidana atau setelah berakhirnya proses tuntutan pidana dengan syarat karena tidak cukup bukti, tersangka meninggal dunia saat penyidikan, terdakwa meninggal dunia saat pemeriksaan sidang pengadilan, atau karena masih terdapat aset yang belum dirampas setelah putusan pengadilan diucapkan. Perampasan aset melalui jalur tuntutan pidana (*criminal forfeiture*) sekalipun dapat dilakukan sesuai Pasal 32, Pasal 33, Pasal 34, dan Pasal 38 C UU PTPK, namun tidak dibolehkan menyita aset/harta melebihi dari jumlah kerugian.<sup>227</sup>

---

<sup>227</sup> Ibid.

Pemberantasan tindak pidana korupsi harus memperhatikan masyarakat sebagai korban artinya kebijakan-kebijakan dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi dalam sejumlah regulasi harus *pro* terhadap rakyat baik ranah pencegahan atau ranah penegakan.<sup>228</sup> Upaya kebijakan penegakan hukum terhadap tindak pidana korupsi berdasarkan pendekatan non penal dalam rangka perlindungan hukum terhadap korban dapat diupayakan melalui penggunaan *civil forfeiture* terutama *NCB Asset Forfeiture* untuk memulihkan aset-aset yang dicuri oleh para koruptor dengan menggunakan jalur hukum perdata khusus melalui penetapan hakim pengadilan, termasuk menyita/merampas aset-aset/harta kekayaan hasil korupsi atau yang berkaitan atau tercemar/ternodai dengan korupsi, tanpa harus bergantung pada mekanisme hukum acara pidana (tanpa putusan pengadilan).

---

<sup>228</sup> Yaris Adhial Fajrin dan Ach. Faisol Triwiwijaya, "Pencegahan Korupsi Pasca Putusan MK Nomor 71/PUU/XIV/2016 Melalui Pendekatan Kebijakan," *Jurnal HUMANI* Volume 9, no. 1 (2019): hlm. 55.

Upaya non penal dengan pelibatan dari berbagai jalur diperlukan penyitaan perdata-administrasi secara terpadu (*integrated civil-administrative forfeiture theory*). Kebijakan penggunaan instrumen NCB *Asset Forfeiture* dan *administrative forfeiture* menegaskan bahwa kejahatan korupsi benar-benar *extra ordinary crime* dan penanggulangannya pun harus *extra ordinary* sehingga justifikasi pembenaran atas pelanggaran HAM tidak dapat diterima secara mutlak tanpa argumentasi hukum demi perlindungan korban (negara dan masyarakat).<sup>229</sup> Begitupun terhadap tindak pidana korupsi Pendaftaran Tanah Sitematis Lengkap dalam melindungi masyarakat sebagai korban, harus adanya pemulihan keuangan atau aset yang telah disalahgunakan oleh pelaku korupsi, diantaranya dengan sistem *asset recovery* bagi masyarakat peserta program pertanahan tersebut yang dirugikan.

---

<sup>229</sup> Sinaga, "Kebijakan Penegakan Hukum Dalam Tindak Pidana Korupsi Berdasarkan Pendekatan Non Penal Dalam Rangka Perlindungan Hukum Terhadap Korban." *Loc.Cit.*

Hukum pidana hanya merupakan bagian kecil (subsistem) dari sarana kontrol sosial yang tidak mungkin mengatasi masalah kejahatan sebagai masalah kemanusiaan dan kemasyarakatan yang sangat kompleks (sebagai masalah sosiopsikologis, sosiopolitik, sosioekonomi, sosiokultural, dan sebagainya). Di samping itu penggunaan hukum pidana dalam menanggulangi kejahatan hanya *ultimum remedium* dan merupakan “*kurieren am symptom*” (penanggulangan/pengobatan gejala), oleh karena itu hukum pidana hanya merupakan “pengobatan simptomatik” dan bukan “pengobatan kausatif”. Namun dalam pidana khusus seperti korupsi yang bersifat *primum remedium*, juga perlu upaya yang lain berupa non penal. Sehingga perlunya ada keterpaduan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi melalui upaya yang bersifat kebijakan non penal (*non penal policy*).<sup>230</sup>

---

<sup>230</sup> Dodik Prihatin, “Urgensi Non Penal Policy Sebagai Politik Kriminal Dalam Menanggulangi Tindak Pidana Korupsi,” in <https://Repository.Unej.Ac.Id/Handle/123456789/62977>, 2015, hlm. 11.

Menanggulangi tindak pidana korupsi secara umum, dengan kebijakan non penal bisa dilakukan melalui cara: 1) mendesain ulang pelayanan publik, terutama pada bidang-bidang yang berhubungan langsung dengan kegiatan pelayanan kepada masyarakat sehari-hari, langkah-langkah prioritas ditujukan pada: (a) penyempurnaan sistem pelayanan publik; (b) peningkatan kinerja aparat pelayanan publik; (c) peningkatan kinerja lembaga pelayanan publik; dan (d) peningkatan pengawasan terhadap pelayanan publik. 2) memperkuat transparansi, pengawasan dan sanksi pada kegiatan-kegiatan pemerintah yang berhubungan dengan ekonomi dan sumber daya manusia, langkah-langkah prioritas ditujukan pada: (a) penyempurnaan sistem manajemen keuangan negara; (b) penyempurnaan sistem *procurement*/pengadaan barang dan jasa pemerintah; dan (c) penyempurnaan sistem manajemen SDM aparatur negara. 3) meningkatkan pemberdayaan perangkat-perangkat pendukung dalam pencegahan korupsi.<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> Ibid.

Praktik kecurangan yang merupakan salah satu unsur korupsi juga tidak terlepas dari lingkup pengelolaan keuangan pemerintah. Strategi pencegahan *fraud* dalam pengelolaan keuangan pemerintah adalah: perbaikan sistem pengawasan dan pengendalian keuangan; meningkatkan kultur organisasi; merumuskan nilai anti *fraud*; menerapkan sistem *reward* dan *punishment* yang tegas; sosialisasi anti *fraud* bagi pegawai, dan yang terakhir membentuk agen perubahan.<sup>232</sup> Didalam korupsi yang bermula dari kecurangan juga diperlukan aksi perbaikan dan perubahan antara lain terkait dengan: lembaga yang menangani korupsi agar selalu kompak dan tidak sektoral, upaya-upaya pencegahan juga terus dilakukan, kualitas SDM perlu ditingkatkan, kesejahteraan para penegak hukum menjadi prioritas.<sup>233</sup> Selain yang disebutkan diatas pendekatan kebijakan non-penal bisa dilakukan dengan

---

<sup>232</sup> Novia Tri Kurniasari dan Anna Fariyanti dan Nirwan Ristiyanto, "Strategi Pencegahan Kecurangan (Fraud) Dalam Pengelolaan Keuangan Pemerintah Menggunakan Analytical Hierarchy Process," *Jurnal Manajemen Pembangunan Daerah* Volume 10 (2018): hlm. 24.

<sup>233</sup> Wicipto Setiadi, "KORUPSI DI INDONESIA (Penyebab, Bahaya, Hambatan Dan Upaya Pemberantasan, Serta Regulasi)," *Jurnal Legislasi* Volume 15, no. 3 (2018): hlm. 261.

membangun komunitas-komunitas masyarakat yang sadar hukum dan mau membantu aparat dalam penanggulangan tindak pidana korupsi. Kerja sama ini bisa diawali dengan melakukan *mapping* terhadap faktor yang dapat menumbuhkan korupsi, serta menemukan upaya untuk mereduksi faktor ini sampai ke akar-akarnya.<sup>234</sup>

Lembaga pendidikan tinggi yang mengajarkan ilmu hukum memiliki peran yang sangat sentral bagi terciptanya pemberantasan tindak pidana korupsi di Indonesia, karena lembaga ini merupakan kawah candra di muka bagi setiap orang untuk memiliki karakter yang mulia, sehingga setiap pribadi dan penegak hukum pidana memiliki mental yang baik dan tidak berperilaku koruptif. Dalam rangka menciptakan pribadi-pribadi yang memiliki mental anti korupsi, maka diperlukan pribadi-pribadi yang memiliki tingkat moralitas yang baik dan untuk membentuk moralitas yang baik, maka diperlukan aspek yang sangat penting dalam

---

<sup>234</sup> Mahmud Mulyadi, "Penanggulangan Tindak Pidana Korupsi Dalam Perspektif Criminal Policy," *Jurnal Legislasi* Volume 8, no. 1 (2011): hlm. 236.

pembentukan moral tersebut yaitu ilmu ketuhanan. Ilmu pengetahuan tidaklah lengkap, jika tidak di barengi dengan ilmu ketuhanan. Melalui ilmu ketuhanan ini, maka setiap pribadi penegak hukum akan mampu menerapkan hukum pidana dengan baik, dengan berpatokan pada tanggung jawab terhadap manusia dan Tuhan.<sup>235</sup>

Perguruan Tinggi disini memiliki peran yang sentral dalam hal pencegahan tindak pidana korupsi, terutama dalam menumbuhkan budaya anti korupsi, peningkatan kesadaran hukum, dan penanaman nilai-nilai integritas kepada Mahasiswa. Mahasiswa yang merupakan calon pemimpin bangsa di masa depan perlu dibentengi agar terhindar dari perilaku koruptif maupun tindak tindak korupsi. Dengan berlandaskan Tri Dharma Perguruan Tinggi ada tiga hal yang bisa dilakukan, dan dioptimalisasi Perguruan Tinggi.<sup>236</sup> Pendidikan hukum tidak terlepas dari kegiatan pelaksanaan

---

<sup>235</sup> Ridwan, "Peran Lembaga Pendidikan Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Di Indonesia," *Jurnal Dinamika Hukum* Volume 12, no. 3 (2012): hlm. 555.

<sup>236</sup> Saifulloh, "Peran Perguruan Tinggi Dalam Menumbuhkan Budaya Anti Korupsi Di Indonesia." *Op.Cit.*, hlm. 473.

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, berupa dilaksanakannya pemberian pendidikan dan pemahaman hukum terhadap para panitia PTSL pada saat dilakukannya sosialisasi, tentunya akan lebih maksimal dengan menggandeng Perguruan Tinggi Hukum.

Sebagai hukum yang bersifat publik, hukum pidana menemukan arti pentingnya dalam wacana hukum di Indonesia, terkhususnya hukum pidana khusus yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Di dalam hukum pidana itu terkandung aturan-aturan yang menentukan perbuatan-perbuatan yang tidak boleh dilakukan dengan disertai ancaman berupa pidana dan menentukan syarat-syarat pidana dapat dijatuhkan. Sifat publik yang dimiliki hukum pidana menjadikan konsekuensi bahwa hukum pidana itu bersifat nasional. Dengan demikian, maka hukum pidana Indonesia diberlakukan ke seluruh wilayah negara Indonesia. Di samping itu, mengingat materi hukum pidana yang sarat dengan nilai-nilai kemanusiaan mengakibatkan hukum pidana

seringkali digambarkan sebagai pedang yang bermata dua. Satu sisi hukum pidana bertujuan menegakkan nilai kemanusiaan, namun di sisi yang lain penegakan hukum pidana justru memberikan sanksi kenestapaan bagi manusia yang melanggarnya.

Pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengandung makna didalam teori *criminal law reform*, menurut Barda Nawawi Arief suatu upaya untuk melakukan peninjauan dan penilaian kembali sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofi dan sosio-kultural masyarakat indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.<sup>237</sup> Upaya pembaharuan hukum pidana Indonesia mempunyai suatu makna yaitu menciptakan suatu kodifikasi hukum pidana nasional untuk menggantikan kodifikasi hukum pidana yang merupakan warisan kolonial yakni *Wetboek van Strafrecht Voor Nederlands Indie*, yang merupakan turunan

---

<sup>237</sup> Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, 2010. *Loc.Cit.*,

dari *Wetboek van Strafrecht* Negeri Belanda.<sup>238</sup> Dari hal tersebut, terkandung tekad dari bangsa Indonesia untuk mewujudkan suatu pembaharuan hukum pidana yang dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofi dan sosio-kultural yang melandasi dan memberi sisi terhadap muatan normatif dan substansi hukum pidana yang dicita-citakan.<sup>239</sup>

Langkah pembaharuan hukum pidana dalam pembentukan suatu hukum pidana nasional merupakan kebutuhan pokok bagi masyarakat guna tercipta penegakan hukum yang berkeadilan. Hukum pidana sebagai upaya penanggulangan kejahatan melalui undang-undang hukum pidana, sehingga ketakutan akan kejahatan dapat dihindari melalui penegakan hukum pidana dengan sanksi pidananya. Hukum pidana dengan ancaman sanksi pidana tidak bisa menjadi jaminan hukum atau ancaman utama terhadap

---

<sup>238</sup> Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat. Loc.Cit.*,

<sup>239</sup> Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, 2010. *Loc.Cit.*,

kebebasan umat manusia dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Sanksi pidana yang dimaksud disini untuk memulihkan situasi semula akibat dari pelanggaran hukum yang dilakukan oleh seseorang ataupun oleh sekelompok orang memerlukan adanya kepastian dan penegakan hukum. Didalam konsep pembaharuan hukum pidana secara khusus mengalami keterkaitan dengan teori perubahan perundang-undangan dalam arti yang umum.

Hukum dibuat mempunyai fungsi antara lain sebagai *standard of conduct* yakni sandaran atau ukuran tingkah laku yang harus ditaati oleh orang dalam bertindak dalam melakukan hubungan antara satu dengan lainnya. Sebagai *as atool of social engeneering*, yakni sarana atau alat untuk merubah masyarakat kearah yang lebih baik, dan fungsi *as a tool of social control* adalah sebagai alat untuk mengukur tingkah laku dan perbuatan manusia agar mereka tidak melakukan perbuatan melawan norma hukum, agama, dan susila dan fungsi *as a facility on of human introduction* yakni

hukum berfungsi tidak hanya untuk menciptakan ketertiban tetapi juga untuk menciptakan perubahan masyarakat dengan cara memperlancar proses interaksi sosial dan diharapkan menjadi pendorong untuk menimbulkan perubahan kehidupan masyarakat.

Hukum dapat menjalankan fungsinya sebagaimana hukum harus dapat berjalan sesuai yang disebutkan diatas dan dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, maka hukum itu tidak boleh statis, namun harus selalu dinamis, harus selalu diadakan perubahan sejalan dengan perkembangan zaman dan dinamika kehidupan masyarakat. Sehingga, karena hal itu diperlukannya pembaharuan atau perubahan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan merupakan kesatuan struktur dari hukum yang bersifat tertulis, dan mempunyai daya paksa. Menurut Ahmad Mustafa berpendapat tentang hukum, bahwa :

“Sesungguhnya hukum-hukum itu dibuat dan diundangkan untuk kepentingan manusia, sedangkan

kepentingan manusia itu tidak sama berbeda satu dengan yang lain. Oleh karena itu, apabila suatu hukum yang dibuat pada waktu dimana waktu hukum itu dirasakan terhadap suatu kebutuhan, kemudian kebutuhan itu tidak ada lagi, maka suatu hal yang sangat bijaksana hukum itu diubah dan disesuaikan dengan kondisi zaman dan kepentingan masyarakat”<sup>240</sup>

Perubahan peraturan perundang-undangan, tentunya tidak terlepas dari perubahan hukum itu sendiri. Perubahan perundang-undangan memiliki beberapa aspek-aspek dalam proses yang melatarbelakangi perubahan hukum tersebut diantaranya :

- 1) Aspek pengubah hukum dari segi sosial budaya;

Aspek sosial budaya terdiri dari: stratifikasi sosial, pengaruh budaya luar, kejenuhan terhadap sistem hukum yang mapan, menipisnya kepercayaan masyarakat terhadap hukum.

---

<sup>240</sup> Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005). hlm. 3.

2) Aspek pengubah hukum dari segi politik;

Politik mempunyai pengaruh yang besar terhadap hukum, Menurut Abdul Muin Salim bahwa agar politik hukum suatu negara dapat berjalan dengan baik, maka diperlukan kegiatan-kegiatan untuk menentukan cara kerja fungsi-fungsi masukan (*input function*) dan fungsi-fungsi keluaran (*output function*) dalam melaksanakan kebijakan sistem politik.<sup>241</sup> Politik hukum sebagai kebijakan dasar penyelenggaraan negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dimasyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

3) Aspek pengubah hukum dari segi ekonomi;

Era globalisasi ekonomi sekarang ini telah hadir sebagai kejadian baru dalam perkembangan ekonomi dunia seperti terjadinya era pasar dunia, interdependensi sistem baik dalam bidang politik maupun dalam bidang

---

<sup>241</sup> Ibid. hlm. 103.

ekonomi, lahirnya berbagai lembaga ekonomi internasional. Hal ini tentu tidak dapat dilaksanakan dalam kekosongan hukum dan kaidah-kaidah hukum sangat dibutuhkan untuk mengatur mekanisme hubungan tersebut agar tidak terjadi konflik internasional dalam pembangunan ekonomi suatu negara.

4) Aspek pengubah hukum dari segi pendidikan;

Manusia membutuhkan pendidikan dalam kehidupan karena pendidikan merupakan usaha manusia agar dapat mengembangkan potensi yang ada pada dirinya melalui proses pembelajaran atau dengan cara lain yang diakui oleh masyarakat. Demikian juga perubahan hukum memerlukan suatu proses kebutuhan pendidikan yang baik.

5) Aspek pengubah hukum dari segi IPTEK;

Hubungan IPTEK dengan hukum dalam aspek pengubah hukum yakni mengapa ilmu pengetahuan dan teknologi dapat mengubah hukum, sejauhmana

teknologi dapat berperan sebagai aspek pengubah hukum, dan bagaimana proses perubahan hukum terjadi sebagai akibat dari berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini.

6) Aspek pengubah hukum dari segi supremasi hukum;

Suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum apabila supremasi hukum sebagai landasan penyelenggaraan negara dijalankan tidak hanya sebatas hukum yang dibuat, namun bagaimana hukum tersebut dilaksanakan dengan baik. Di setiap negara apalagi negara-negara yang sedang berkembang, pembangunan digerakkan melalui instrumen-instrumen hukum yang dibuat.

7) Aspek pengubah hukum dari segi hukum Islam;

Terdapat literatur yang ditulis oleh para orientalis ditemukan istilah “Islamic Law” yang secara harfiah dapat disebut hukum Islam. Hukum Islam sangat mempengaruhi perkembangan hukum suatu negara

apabila komunitas masyarakat yang hidup adalah menggunakan hukum syariat agama. Hukum Islam bisa sebagai rujukan dalam pembentukan suatu perundang-undangan.

Selain aspek-aspek yang berkaitan dengan perubahan hukum yang berkaitan dengan perubahan perundang-undangan, terdapat pula teori-teori yang dapat digunakan dalam melakukan perubahan hukum termasuk undang-undang yakni :

- 1) Teori Grad tentang momen perubahan hukum;

Teori Grad digunakan untuk menjawab masalah yang berkaitan dengan waktu melakukan perubahan atau penggantian suatu perundang-undangan, untuk menjawab pertanyaan tentang kapan saatnya untuk melakukan perubahan hukum dalam rangka menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Grad berpendapat bahwa tidak mudah untuk menetapkan kapan saatnya tiba hukum untuk

mengatur, sebab pada suatu waktu mungkin oleh suatu kelompok masyarakat mengakibatkan hal dirasakan problem, yang membutuhkan pemecahannya, tetapi belum tentu kelompok lain merasakan hal yang sama. Dalam hal ini membutuhkan penguasaan yang baik tentang tingkat kematangan suatu kelompok.<sup>242</sup>

2) Teori Perubahan Sosial (*social change theory*);

Teori perubahan sosial (*social change theory*) yang dikemukakan Sleman B. Toneko, bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat akan menimbulkan situasi tertentu. Apabila hukum itu berlaku efektif maka akan menimbulkan perubahan dan perubahan itu dapat dikategorikan sebagai perubahan sosial. Suatu perubahan sosial tidak lain dari penyimpangan kolektif dari pola yang telah mapan. Sorjono Soekanto, mengemukakan bahwa dalam setiap proses perubahan senantiasa akan dijumpai faktor-faktor

---

<sup>242</sup> Achmad Ali, *Menguk Tabir Hukum* (Jakarta: Chandra Praatama, 1996). hlm. 208.

penyebab terjadinya perubahan. Menurut Zinzeimen perubahan dikarenakan faktor-faktor yang esensial dalam masyarakat yang bekerja sedemikian rupa sehingga memberikan corak konservatif pada masyarakat itu. Faktor-faktor itu akan membiarkan masyarakat untuk tetap bertahan pada keadaan semula, sekalipun penderitaan yang ditanggung oleh masyarakat itu telah menjadi sedemikian rupa hebatnya. Faktor tersebut dapat berupa apatisme, sikap keagaman, hambatan dan sebagainya. Perubahan pada hukum baru akan terjadi apabila dua unsurnya telah bertemu pada suatu titik singgung kedua unsur itu adalah: keadaan baru yang timbul, kesadaran akan perlunya perubahan dalam masyarakat yang bersangkutan itu sendiri.

### 3) Teori Sociological Jurisprudence;

Teori Sociological Jurisprudence yang di kemukakan oleh Eugen Ehrlich bahwa teori ini adalah suatu teori yang mempelajari pengaruh hukum terhadap

masyarakat dan sebagainya dengan pendekatan dari hukum ke masyarakat. Teori ini dikemukakan oleh Eugen Ehrlich yang berpendapat bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif disatu pihak dengan hukum yang hidup dalam masyarakat di pihak lain. Hukum positif akan memiliki daya berlaku efektif apabila berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih lanjut di kemukakan bahwa jika ingin diadakan perubahan hukum, maka hal yang patut harus di perhatikan dalam membuat sebuah undang-undang agar undang-undang yang dibuat itu dapat berlaku secara efektif didalam kehidupan masyarakat adalah memperhatikan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat tersebut.

4) Teori Perubahan Hukum Thomas C. Dienes;

Teori Perubahan Hukum Thomas C. Dienes mengemukakan bahwa ada pendapat yang menganggap bahwa perubahan hukum secara formal akan

menyebabkan terlibatnya badan-badan yang menggerakkan perubahan itu, terutama badan legislatif dan badan peradilan. Dan badan yang dimaksud itu terutama badan legislatif dan badan peradilan.<sup>243</sup> Dalam perubahan hukum, Menurut Abdul Manan dikenal adanya dua pandangan yang dapat dijadikan bentuk perubahan tersebut yaitu: (1) pandangan tradisional, dalam rangka perubahan hukum mengatakan bahwa masyarakat perlu berubah dulu, baru hukum datang untuk mengaturnya. Disini kedudukan hukum sebagai pembenar apa yang telah terjadi, fungsi hukum disini adalah sebagai pengabdian (*dienende funtie*). (2) Pandangan modern, mengatakan bahwa hukum diusahakan agar dapat menampung segala perkembangan baru, oleh karena itu hukum harus selalu berada bersama dengan peristiwa yang terjadi, bahkan kalau perlu hukum harus tampil dahulu baru peristiwa mengikutinya. Disini hukum berfungsi sebagai alat

---

<sup>243</sup> Ibid. hlm. 207.

untuk rekayasa sosial (*law a tool of social engineering*).<sup>244</sup>

Perubahan peraturan perundang-undangan diperlukan cara dalam menentukan perubahan ataupun revisi, ada 3 (tiga) hal mengenai hal ini yakni: *pertama* perubahan formil, menurut Simons adanya perubahan dalam perundang-undangan dapat dilihat apabila apabila ada perubahan dalam “teks” dari peraturan perundang-undangan sendiri. *Kedua* perubahan materiil terbatas, Van Genus menyatakan bahwa perubahan terjadi bilamana ada perubahan dalam keyakinan hukum. Sehingga, dalam teori ini yang diutamakan adalah perasaan atau keyakinan hukum dari si pembuat peraturan perundang-undangan, dan dalam teori ini tidak diperhatikan adanya perubahan waktu. *Ketiga* perubahan materiil tidak terbatas, menyatakan tiap perubahan peraturan perundang-undangan baik berdasarkan dari keyakinan hukum si pembuat peraturan-undangan maupun berdasarkan keadaan karena waktu dapat diterima sebagai suatu perubahan dalam

---

<sup>244</sup> Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum. Op.Cit.*, hlm. 6-5.

perundang-undangan itu. Ringkasnya perubahan dalam perundang-undangan itu adalah setiap perubahan, baik dalam perasaan atau keyakinan hukum pada pembuat undang-undang maupun dalam keadaan menurut waktu.

Berdasarkan beberapa teori perubahan hukum dalam kaitannya terhadap perubahan perundang-undangan, perlu dipandang serius oleh pemerintah terhadap kebutuhan dalam beberapa ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Beberapa aturan yang dimaksud adalah yakni terkhususnya Keputusan Bersama Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal Dan Transmigrasi Nomor 25/SKB/V/2017, Nomor 590-3167A Tahun 2017, Nomor 34 Tahun 2017 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis (SKB 3 Menteri) dimana peraturan ini terindikasi ada kurangnya keadilan dalam menentukan besaran pembiayaan di beberapa wilayah. Seperti yang sudah dibahas di atas

bahwa suatu pembentukan hukum, menurut Ahmad Mustafa bahwa sesungguhnya hukum-hukum itu dibuat dan diundangkan untuk kepentingan manusia, sedangkan kepentingan manusia itu tidak sama berbeda satu dengan yang lain. Demikian juga menurut Gustav Radbruch lebih lanjut menuturkan bahwa hukum adalah pengemban nilai keadilan, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Bersifat normatif karena kepada keadilanlah, hukum positif berpangkal. Bersifat konstitutif karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum, tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.

Kurangnya keadilan dalam pengaturan di SKB 3 menteri terlihat dalam hal pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang termaktub pada Diktum Ketujuh, besaran biaya dalam aturan tersebut tidak adanya kejelasan perincian mengenai hal besaran peruntukannya, namun ditentukan berdasarkan akumulasi. Secara umum besaran biaya diperuntukan sesuai Diktum Kesatu yakni: untuk biaya

kegiatan penyiapan dokumen; kegiatan pengadaan patok dan materai; dan kegiatan operasional petugas. Namun pada praktiknya terdapat perbedaan jumlah besaran biaya yang ditanggung untuk menyelesaikan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di beberapa wilayah, inilah yang mengakibatkan indikasi terjadi tindak pidana korupsi dan hasilnya sebagaimana pada pembahasan bab sebelumnya sudah ditahap pengadilan dan sudah berkekuatan hukum tetap (*in cracht van gewijsde*). Pernyataan tersebut juga tidak terlepas dikarenakan salah satu penyebab terjadinya korupsi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang berupa adanya kesengajaan dan atau keinginan yang didorong karena kebutuhan.

Sebenarnya pengaturan lebih lanjut tentang kekurangan ataupun perbedaan besaran pembiayaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di setiap wilayah sudah beberapa diterbitkan Peraturan Bupati tentang Pembebanan/Standar Pembiayaan Persiapan Pendaftaran

Tanah Sistematis Lengkap oleh bupati/walikota, yang intinya apabila kebutuhan yang telah ditentukan peraturan perundang-undangan tidak mencukupi yang disebabkan antara lain: kebutuhan tambahan patok batas tanah dan materia; belanja alat tulis kantor (ATK); makan dan minum selama pelaksanaan program PTSL; transportasi dari desa ke lokasi obyek PTSL dan sebaliknya yang besarnya tidak melebihi standar harga barang dan jasa yang berlaku; dan upah lembur selama pelaksanaan program PTSL, yang dibutuhkan lebih maka besaran biaya dapat ditambah sesuai hasil kesepakatan musyawarah kelompok masyarakat pemohon PTSL.

Kesepakatan dan musyawarah tersebut seperti contoh terdapat pada ketentuan Pasal 8 ayat (2) Peraturan Bupati Sleman Nomor 3 Tahun 2018 tentang Pembebanan Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan/atau Pasal 7 ayat (4) Peraturan Bupati Gayo Lues Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Namun ada juga

beberapa Perbub yang secara normatif dapat ditarik kesimpulan diadakan musyawarah dalam menentukan biaya, akan tetapi hanya sesuai besaran yang telah ditentukan, contohnya dalam Peraturan Bupati Way Kanan Nomor 60 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 83 Tahun 2017 tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan/atau Peraturan Bupati Sanggau Nomor 5 Tahun 2018 tentang Standar Biaya Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Kesepakatan dan musyawarah yang dimaksud dalam penentuan biaya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang besaran biayanya melebihi apa yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan apakah bisa menjamin tidak terjerat hukum, tentu merupakan koreksi besar bagi pembuat peraturan perundang-undangan itu sendiri dan penegak hukum. Menurut Subarjo selaku Kepala Seksi Pemerintahan Kantor Desa Argomulyo<sup>245</sup> dan Mujiyanto selaku Kepala

---

<sup>245</sup> Wawancara dengan Subarjo, “Penyebab Terjadinya Tindak Pidana Korupsi PTSL,” 2020. tanggal 30 April 2020

Dusun Kebur Lor, Desa Argomulyo,<sup>246</sup> keduanya berpendapat yang sama yakni apakah dengan musyawarah dan kesepakatan dalam menarik biaya pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap ada jaminan tidak ada yang melapor dan terjerat hukum. Sehingga diperlukannya besaran yang ideal yang sudah terjamin dan terlegalkan didalam ketentuan peraturan perundang-undangan di pelaksanaan program strategis pertanahan tersebut untuk kedepan. Tentunya dalam pemungutan biaya tersebut yang berdasarkan musyawarah dan kesepakatan harus terkonfirmasi dengan pihak berwajib.

Pemberlakuan besaran pembiayaan yang ideal di lapangan harus adanya besaran berdasarkan kebutuhan yang pas/sesuai disetiap wilayah baik yang daerah landai maupun berbukit. Lalu bagaimanakah harapan besaran biaya yang ideal terhadap lancarnya pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, menurut Supaya selaku Kepala Seksi Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman

---

<sup>246</sup> Wawancara dengan Mujiyanto, “Penyebab Terjadinya Tindak Pidana Korupsi PTSL,” 2020. tanggal 30 April 2020

berpendapat harapan pengenaan biaya yang ideal adalah kurang lebih kisaran Rp.300.000,00 untuk daerah Jawa.<sup>247</sup> Bahkan Mujiyanto selaku Kepala Dusun Kebur Lor, Desa Argomulyo, mengatakan bahwa biaya ideal untuk pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang berada diwilayah kawasan datar kurang lebih berkisaran Rp.500.000,00,<sup>248</sup> dan untuk kawasan yang sulit atau perbukitan perlunya survey dilapangan yang lebih mendalam lagi.

Besaran-besaran untuk wilayah lainnya seperti Kalimantan, Sulawesi, Sumatera, Bali, Nusa Tenggara, Maluku, dan Papua dikondisikan sesuai dengan keadaan dilapangan. Kenyataan tersebut menurut Subarjo selaku Kepala Seksi Pemerintahan Kantor Desa Argomulyo, menyatakan bahwa seharusnya adanya perubahan dan

---

<sup>247</sup> Wawancara dengan Supaya, “Konsep Ideal Dimasa Mendatang Yang Seharusnya Ditempuh Pemerintah Sebagai Program Anti Korupsi Untuk Mewujudkan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi PTSL,” 2020. 29 Februari 2020

<sup>248</sup> Wawancara dengan Mujiyanto, “Konsep Ideal Dimasa Mendatang Yang Seharusnya Ditempuh Pemerintah Sebagai Program Anti Korupsi Untuk Mewujudkan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi PTSL,” 2020. tanggal 30 April 2020

evaluasi terhadap ketentuan pembiayaan dalam SKB 3 Menteri yang dalam penentuan biayanya harus survey kelapangan disetiap wilayah agar terjadi mendekati ketepatan dalam nominal biaya, baik daerah yang landai maupun yang bukit atau yang sulit harus dibedakan dan harus disesuaikan dengan kondisi dilapangan, dengan diharapkan kedepan tidak terjadi tindak pidana korupsi dengan alasan kurangnya faktor pemenuhan kebutuhan pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.<sup>249</sup>

Pendapat tersebut dikuatkan oleh Supaya selaku Kepala Seksi Pengadaan Tanah Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman, bahwa dengan adanya faktor kebutuhan dan kesempatan dalam menarik pembiayaan yang dalam hal ini menjadikan sebuah tindakan korupsi maka perlunya pengaturan yang ideal tentang tarif yang dianggarkan, dimana peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan

---

<sup>249</sup> Wawancara dengan Subarjo, “Perubahan Subtansi Peraturan Yang Seharusnya Di Lakukan Agar Sesuai Dengan Konsep Ideal Sebagai Wujud Program Anti Korupsi Di Masa Mendatang,” 2020. tanggal 30 April 2020

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yakni termasuk SKB 3 Menteri dan Peraturan Bupati tentang Standar/Pembebanan Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang diterbitkan di setiap kabupaten/kota harus melihat sisi lapangan secara observasi yang menyeluruh walaupun satu daerah harus dibedakan antara lokasi tanah yang mudah/datar dengan yang sulit/perbukitan, sehingga tidak terjadi ketimpangan dan masalah hukum dikemudian hari dalam hal penarikan biaya.<sup>250</sup>

Dibutuhkannya pengkajian ulang terkhusus dalam SKB 3 Menteri lebih lanjut berdasarkan keterangan Wahyu Priyatmo selaku Kepala Sub Seksi Penanganan Masalah dan Pengendalian Pertanahan Kantor Pertanahan Kabupaten, yakni perlunya pengkajian ulang tentang aturan tersebut orang-orang pusat tidak hanya melihat keadaan yang dipusat saja, namun juga harus turun kebawah melihat keadaan

---

<sup>250</sup> Wawancara dengan Supaya, “Perubahan Subtansi Peraturan Yang Seharusnya Di Lakukan Agar Sesuai Dengan Konsep Ideal Sebagai Wujud Program Anti Korupsi Di Masa Mendatang,” 2020. tanggal 29 Februari 2020

kenyataan di masyarakat. Sehingga kedepan bisa menjadi referensi untuk mengkaji ulang SKB 3 Menteri dan bahkan Peraturan Bupati tentang Standar Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, yang ternyata dimasyarakat itu kebutuhan-kebutuhan yang perlu disiapkan dalam pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap tidak semudah yang diagendakan oleh SKB 3 Menteri tersebut. Demikian juga kenyataan dimasyarakat itu ternyata pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap masih banyak masalah dan syarat-syaratnya banyak, dan termasuk terjadinya tindak pidana korupsi.<sup>251</sup>

Adanya penentuan biaya yang seharusnya melihat dan mempelajari keadaan dilapangan secara mendalam lagi sesuai pendapat diatas diharapkan adanya suatu peninjauan kembali, evaluasi, dan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan tentang pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis

---

<sup>251</sup> Wawancara dengan Wahyu Priyatmo, “Perubahan Subtansi Peraturan Yang Seharusnya Di Lakukan Agar Sesuai Dengan Konsep Ideal Sebagai Wujud Program Anti Korupsi Di Masa Mendatang,” 2020. tanggal 25 April 2020

Lengkap, terkhususnya substansi Diktum Ketujuh SKB 3 Menteri. Diharapkan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkeadilan tidak hanya bagi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, namun juga bagi ketentuan program-program strategis pertanahan yang lain dimasa mendatang.

Konsep ideal merupakan pembentukan dari dua kata yakni konsep dan ideal, konsep menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) bermakna ide atau pengertian yang diabstrakkan dari peristiwa konkret,<sup>252</sup> sedangkan ideal bermakna sangat sesuai dengan yang dicita-citakan atau diangan-angankan atau dikehendak.<sup>253</sup> Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis sebelumnya maka dapat ditarik buah fikiran yakni perlunya konsep ideal pencegahan tindak pidana korupsi dengan penerapan *fraud control plan* dimasa

---

<sup>252</sup> Admin KBBI, “Pengertian Kata Konsep,” <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/konsep>, 2020. diakses tanggal 20 Juni 2020

<sup>253</sup> Admin KBBI, “Pengertian Kata Ideal,” <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/ideal>, 2020. diakses tanggal 20 Juni 2020

mendatang terhadap pelaksanaan program-program strategis nasional pertanahan khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, dengan diterapkan beberapa konsep diantaranya :

- 1) Konsep Eksternal, yakni konsep pendukung dari luar yang diperlukan untuk *fraud control plan* terhadap pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dimasa mendatang dengan: diperkuatnya sosialisasi hukum dan pengawasan dari BPN dan Pemerintah Daerah terhadap kegiatan PTSL; dukungan aturan-aturan PTSL yang pro terhadap masyarakat; pembentukan dasar hukum PTSL dalam hal pembiayaan yang mendekati kondisi lapangan; ada ketegasan substansi ketentuan Perbub tentang pembiayaan PTSL yang berkaitan dengan musyawarah dan kesepakatan dalam memungut biaya; dan pemberian kesempatan terhadap masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pengawasan pelaksanaan PTSL;

2) Konsep Internal, yakni konsep pendukung dari dalam yang diperlukan untuk *fraud control plan* terhadap pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dimasa mendatang dengan: transparansi penggunaan biaya terhadap peserta PTSL; penentuan biaya berdasarkan kesepakatan dan musyawarah dengan peserta PTSL yang terkonfirmasi dengan pihak-pihak yang berwajib (Tim Saber Pungli, Kepolisian, dan Kejaksaan); pemberian pendidikan hukum terhadap panitia PTSL dengan menggandeng Perguruan Tinggi Hukum; penguatan integritas dan kejujuran bagi panitia pelaksana PTSL; penguatan pembinaan terhadap person baik itu person BPN maupun person panitia PTSL; pembentukan penyelenggara PTSL yang bersih, jujur, dan adil; pemberlakuan pakta integritas bagi panitia PTSL; dan penyempahan terhadap panitia PTSL sebelum melaksanakan kegiatan agar tidak melakukan korupsi.

Berdasarkan beberapa konsep ideal tersebut selain pencegahan tindak pidana korupsi yang didukung oleh program anti korupsi atau *fraud control plan*, tentunya kedepan juga diperlukannya tertib administrasi pertanahan dan tertib hukum. Tertib administrasi pertanahan sebagai hasil akhir upaya memperlancar setiap usaha dari masyarakat yang menyangkut tanah terutama dengan pemberian sumber informasi bagi yang memerlukan tanah sebagai sumber daya, uang, dan modal. Menciptakan suasana pelayanan di bidang pertanahan agar lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit-belit dengan berdasarkan pelayanan umum yang adil dan merata.

Tertib administrasi pertanahan dan tertib hukum juga harus didukung sektor sumber daya manusia dan infrastruktur pelayanan publik yang memadai. Sehingga diharapkan terwujudnya pelayanan publik dan mencegah maladministrasi pada pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yakni: *pertama*, perlu didorong kepada Kantor Pertanahan di

Kabupaten/kota dan Pemerintah Daerah setempat guna melakukan sosialisasi dan evaluasi atas SKB 3 Menteri terkait pembiayaan persiapan pendaftaran tanah sistematis, *kedua* Kantor Pertanahan dan Inspektorat Kabupaten/Kota melakukan pendampingan dalam memberikan pemahaman peraturan perundang-undangan terkait Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Desa/Kelurahan, *ketiga*, kepala Desa/Lurah untuk melakukan konsultasi dengan Bagian Hukum di Pemda ataupun kepada Kejaksaan Negeri setempat.

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan mengenai permasalahan konsep ideal dimasa mendatang yang seharusnya ditempuh pemerintah sebagai upaya program anti korupsi (*Fraud Control Plan*) terhadap program strategis nasional pertanahan khususnya PTSL diatas, dapat dibuat suatu visualisasi untuk memudahkan membaca secara ringkas, demikian visualisasinya :

### **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

---

Hasil analisis dan pembahasan konsep ideal dimasa mendatang yang seharusnya ditempuh pemerintah sebagai upaya program anti korupsi (*fraud control plan*) terhadap program strategis nasional pertanahan khususnya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Konsep ideal ini merupakan pembentukan suatu entitas dalam tindakan preventif dan edukatif berupa sarana non penal yakni:

---

Konsep ideal tersebut yakni *pertama* diperlukannya konsep eksternal berupa: diperkuatnya sosialisasi hukum dan pengawasan dari BPN dan Pemerintah Daerah terhadap kegiatan PTSL; dukungan aturan-aturan PTSL yang pro terhadap masyarakat; pembentukan dasar hukum PTSL dalam hal pembiayaan yang mendekati kondisi lapangan; ada ketegasan substansi ketentuan Perbub tentang pembiayaan PTSL yang berkaitan dengan musyawarah dan kesepakatan dalam memungut biaya; dan pemberian kesempatan terhadap masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pengawasan pelaksanaan PTSL. Sedangkan *kedua* diperlukannya konsep internal berupa: transparansi penggunaan biaya terhadap peserta PTSL; penentuan biaya berdasarkan kesepakatan dan musyawarah dengan peserta PTSL yang terkonfirmasi dengan pihak-pihak yang berwajib (Tim Saber Pungli, Kepolisian, dan Kejaksaan); pemberian pendidikan hukum terhadap panitia PTSL dengan menggandeng Perguruan Tinggi Hukum; penguatan integritas dan kejujuran bagi panitia pelaksana PTSL; penguatan pembinaan terhadap person baik itu person BPN maupun person panitia PTSL; pembentukan penyelenggara PTSL yang bersih, jujur, dan adil; pemberlakuan pakta integritas bagi panitia PTSL; dan penyempahan terhadap panitia PTSL sebelum melaksanakan kegiatan agar tidak melakukan korupsi.

---

Selain itu diperlukan juga langkah pemerintah yakni melakukan evaluasi, pembaharuan dan/atau perubahan terhadap ketentuan SKB 3 Menteri terkhususnya dalam substansi Diktum Ketujuh, dan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Bupati tentang Satndar Pembiayaan Persiapan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang telah diterbitkan di setiap kabupaten/kota. Demikian pada tataran praktiknya, implementasi ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut terjadi permasalahan.