KPK
Komisi Pemberantasan Korupsi
DIREKTORAT
MONITORING

LAPORAN
KAJIAN
2022

KAJIAN IDENTIFIKASI KORUPSI PADA LAYANAN PERTANAHAN DI KEMENTERIAN ATR/BPN (LANJUTAN)

WWW.KPK.GO.ID

KAJIAN IDENTIFIKASI KORUPSI PADA LAYANAN PERTANAHAN

DI KEMENTERIAN ATR/BPN (LANJUTAN)

LAPORAN KAJIAN
IDENTIFIKASI KORUPSI PADA LAYANAN PERTANAHAN DI KEMENTERIAN ATR/BPN (LANJUTAN)

Diterbitkan oleh:

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Penyusun:

Syahdu Winda

Erlangga Dwisaputro

Ibrahim Kholil

Adryan Kusumawardhana

Dwi Indriastuti

Raisa Annisa

Aldila Surya Hutami

Pendukung:

Agung Sanyono

Penyelia:

Kunto Ariawan

Penanggung jawab:

Agung Yudha Wibowo

PERNYATAAN

Kajian Identifikasi Korupsi pada Layanan Pertanahan di Kementerian ATR/BPN (Lanjutan)

Laporan Hasil Kajian ini merupakan produk Direktorat Monitoring Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK dan instansi terkait. Dilarang menggandakan dan mengedarkan laporan ini tanpa izin dari KPK.

Kasatgas	Direktur Monitoring

Salinan	/

Ringkasan Eksekutif

Kajian identifikasi risiko korupsi ini merupakan pengembangan dari kajian sebelumnya yang mengidentifikasi permasalahan pada empat bidang yaitu: 1) sistem pendataan dan pengarsipan; 2) layanan pertanahan; 3) penanganan kasus pertanahan; dan 4) Sistem monitoring. Kajian tersebut telah disampaikan kepada Kementerian ATR/BPN pada tanggal 30 Desember 2021.

Latar belakang kajian pengembangan ini adalah untuk mendalami informasi dari masyarakat adanya permasalahan pada layanan penerbitan sertifikat pertanahan yaitu berupa: 1) akses pengguna layanan pertanahan banyak melalui kuasa; 2) ketepatan waktu penyelesaian layanan sangat rendah; 3) tambahan biaya layanan pertanahan yang tinggi dibandingkan biaya resmi; 4) adanya berkas yang telah selesai namun belum diserahkan; dan 5) pengawasan lemah.

Selain itu kajian ini juga mendalami informasi dari dunia usaha mengenai permasalahan yang terkait Sertifikat Hak Guna Usaha (HGU) yaitu: 1) lemahnya dan pengawasan HGU; 2) penyimpangan SOP penerbitan sertifikat HGU; dan 3) luasan HGU yang belum terpetakan (*landing*) tinggi;.

Analisis kajian ini dilakukan berdasarkan pengumpulan data:

1. Hasil survei layanan pertanahan kepada pengguna layanan langsung dengan responden anggota asosiasi pengembang yang ada di Indonesia sebanyak 107 perusahaan pengembang (Survei I pada 18-26 Juli 2022);
2. Hasil survei layanan pertanahan kepada anggota asosiasi PPAT dengan responden 330 PPAT (Survei II pada tanggal 28 Juli – 11 Agustus 2022);
3. Pengecekan berkas dokumen layanan pertanahan secara acak tahun 2022 sebanyak 1023 dokumen pada 12 Kantah Jabodetabek (Kota Jakpus, Kota Jaksel, Kota Jaktim, Kota Jakbar, Kota Jakut, Kota Bogor, Kab. Bogor, Kota Bekasi, Kab. Bekasi, Kota Depok, Kota Tangerang, Kab Tangerang);
4. Pengecekan berkas dokumen layanan HGU (229 dokumen Tahun 2021) di 25 Provinsi;
5. Pengecekan berkas dokumen layanan rutin tahun 2021 yang belum diserahkan ke pemohon di 13 Kantah Jabodetabek (Kota Jakpus, Kota Jaksel, Kota Jaktim, Kota Jakbar, Kota Jakut, Kota Bogor, Kab. Bogor, Kota Bekasi, Kab. Bekasi, Kota Depok, Kota Tangerang, Kab Tangerang, Kota Tangerang Selatan);
6. Diskusi dan wawancara dengan pemangku kepentingan (Kementerian ATR/BPN, Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT), Asosiasi Perusahaan Pengembang Indonesia, Pengguna Layanan).

Berdasarkan hasil analisis atas data di atas, ditemukan permasalahan sebagai berikut:

A. Layanan Pertanahan Tidak Standar dan Tidak Transparan

1. Akses pengguna layanan pertanahan secara langsung rendah.

Pengguna layanan pertanahan yang menggunakan kuasa sangat tinggi. Hasil pengecekan dokumen berkas pertanahan Kantah di wilayah Jabodetabek memperlihatkan mayoritas pengguna layanan dengan kuasa pada Kantah di wilayah Jabodetabek adalah 65,72%. Tiga Kantah di wilayah Jabodetabek yang persentase pengguna layanan melalui kuasa yang tertinggi adalah Kantah Jakarta Utara (87,36%), Kantah Kab. Bogor (77,91%), dan Kantah Jakarta Selatan (76,06%).

Hal tersebut disebabkan karena BPN membatasi akses Masyarakat untuk langsung mendapatkan layanan. Contoh:

- Layanan daring terbatas hanya 4 layanan (Hak Tanggungan, Cek Sertifikat, Zona Nilai Tanah dan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah). Masih terdapat layanan sederhana (mis: Perpanjangan HGB/HGU, Perubahan Hak, Pertimbangan Teknis Pertanahan) yang tidak membutuhkan akta dari PPAT tidak didaringkan;
- Empat layanan daring yang diluncurkan BPN tersebut (HT, Cek Sertifikat, ZNT dan SKPT) hanya dibuka melalui aplikasi dengan dengan akun PPAT (Mitra), sementara untuk masyarakat langsung tetap harus datang ke Kantah untuk layanan daring tersebut;
- PPAT tidak bersedia membuatkan akta peralihan hak jika pengurusannya di Kantah tidak dikuasakan kepada PPAT tersebut (*bundling* layanan). 7 dari 12 kantah Jabodetabek, pengurusan layanan peralihan hak di atas 90% menggunakan kuasa, bahkan untuk Kantah Jakut dan Jakbar, layanan peralihan hak 100% menggunakan kuasa.

Akibatnya aksesibilitas masyarakat terhadap layanan pertanahan sangat rendah sehingga membuka peluang layanan melalui kuasa yang tidak transparan, tidak terbuka dan tidak adil yang memudahkan terjadinya tindakan pungli, gratifikasi dan suap.

2. **Waktu penyelesaian layanan pertanahan melebihi SLA/SOP tinggi**
   Rata-rata ketidaktepatan SLA penyelesaian layanan pertanahan pada Kantah di Wilayah Jabodetabek mencapai 73,49%. Tiga kantah di wilayah Jabodetabek yang paling tinggi ketidaktepatan waktu layanannya adalah Kantah Kota Depok (91,14%), Kantah Kab. Bekasi (87,5%) dan Kantah Kab. Bogor (86,9%). Sementara ketidaktepatan SLA pada tiga jenis layanan pertanahan terbanyak adalah peralihan hak jual beli (90,3%), perubahan hak atas tanah (73,4%) dan roya (73,3%).

   Selain itu berdasarkan hasil survei terdapat indikasi perbedaan perlakuan pemberian layanan pertanahan kepada pengguna langsung dan yang melalui kuasa. Walaupun sebagian besar responden (70%) pada Survei I dan 57% pada Survei II sama-sama menyatakan terdapat ketidaktepatan waktu layanan pertanahan, namun terdapat perbedaan waktu penyimpangannya yaitu 61% responden pengguna langsung menyatakan bahwa penyimpangan waktu layanan pertanahan adalah di atas 3 bulan sedangkan 62% responden yang menggunakan kuasa menyatakan penyimpangan waktu layanan pertanahan adalah di bawah 3 bulan.

   Penyebabnya adalah penafsiran regulasi (SOP) yang tidak seragam antara Petugas maupun Kantah misalnya terkait dokumen persyaratan dan tidak ada *reward* dan *punishment* terkait keterlambatan pelayanan yang tidak sesuai SOP. Akibatnya ketidakadilan dan ketidakjelasan dalam proses layanan membuka peluang terjadinya praktik pungli dan suap untuk mempercepat layanan pertanahan.

3. **Pengenaan biaya layanan pertanahan di luar PNBP tinggi**
   Berdasarkan Survei I terdapat 63,83% responden pengguna layanan langsung menyatakan terdapat tambahan biaya di luar biaya resmi atas layanan pertanahan dimana 53% responden menyatakan bahwa tambahan biaya layanan tersebut mencapai di atas

200% dibandingkan biaya resmi. Berikut hasil Survei I dan II terkait empat layanan dengan tambahan biaya layanan tertinggi dibandingkan dengan biaya resminya.

Jenis Layanan	PNBP (Rp)	Pengguna Langsung (Survei 1)		Dengan Kuasa (Survei 2)	
		Rata2 Biaya (Rp)	Disparitas	Rata2 Biaya (Rp)	Disparitas
Pendaftaran Hak	50-100 Rb	5,2 Jt	5100%	4,4 Jt	4300%
Peralihan Hak (Jual Beli)	50 Rb	2,8 Jt	5500%	2,1 Jt	4100%
Pemecahan/Pemisahan / Penggabungan	50 Rb	2,0 Jt	3900%	2,5 Jt	4900%
Roya	50 Rb	378 Rb	656%	482 Rb	864%

Dari hasil wawancara pendalaman dengan PPAT, dinyatakan bahwa tambahan biaya tersebut digunakan untuk biaya 'dukungan/setoran' rutin kepada BPN yang besarnya ditentukan secara periodik berdasarkan kesepakatan antara Kantah BPN dengan PPAT setempat yang besarnya dapat mencapai 400% di atas biaya resmi. Berikut contoh besarnya biaya 'dukungan' tersebut:

Jenis Layanan	Biaya Dukungan (Rp)	Satuan
Pengakuan/Peningkatan Hak	250 Rb	Perbidang
Peralihan Hak (Jual Beli)	250 Rb	Perbidang
Pemecahan/Pemisahan/ Penggabungan	250 Rb	Perbidang
Hak Tanggungan :		
- S.d Rp500 Juta	250 Rb	Per NHT
- Diatas Rp500 Juta	1 Permil	Per NHT
Roya	200 Rb	Per HT

Penyebabnya adalah bahwa Kantah menganggap PPAT sebagai Mitra instansi BPN guna membantu menguatkan/mengukuhkan setiap perbuatan hukum atas bidang tanah, sehingga menganggap wajar jika Kantah mendapatkan bagian keuntungan dari PPAT.

Akibatnya terjadi pungli, suap dan gratifikasi sebagai alasan mempercepat/akselerasi layanan dan untuk masyarakat/PPAT yang tidak memberikan biaya dukungan akan dipersulit layanannya.

4. Adanya berkas selesai yang belum diserahkan

Berdasarkan data berkas pertanahan tahun 2021 di 13 Kantah Jabodetabek (Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Jakarta Selatan, Kota Jakarta Timur, Kota Jakarta Utara, Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Bekasi, Kabupaten Bekasi, Kota Depok, Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan dan Kabupaten Tangerang) memperlihatkan adanya 12.142[1] berkas selesai yang belum diserahkan atau diambil oleh pemohon. Kantah

[1] Diolah berdasarkan sumber data dari Pusdatin BPN per-26 September 2022 tetapi berdasarkan klarifikasi ke pemohon disampaikan status berkas fisik tidak sinkron dengan berkas digital dalam sistem Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP).

Kabupaten Bogor merupakan Kantah dengan berkas menumpuk paling banyak yaitu sebesar 4.828 berkas.

Lama penumpukan berkas juga memperlihatkan waktu yang cukup lama. Dari 12.142 berkas tahun 2021, rerata waktu berkas menumpuk per-26 September 2022 adalah 493 hari. Kantah Kota Jakarta Barat merupakan kantah dengan rerata waktu penumpukkan berkas paling lama, yaitu 559 hari.

Kondisi ini terjadi disebabkan oleh: 1) tidak ada upaya khusus untuk menghubungi kuasa dan pemilik (notifikasi berkas tidak dilakukan ke kontak pemilik dan kuasa). Hal ini juga ditunjukkan dari hasil survei (57% responden menyatakan tidak menerima notifikasi); 2) tidak ada sistem pengawasan kesesuaian status berkas fisik dan berkas digital; serta 3) Data kontak pemohon di KKP bukan pemilik atau kuasa (data tidak valid).

Permasalahan di atas mengakibatkan berkas pertanahan menjadi rawan hilang dan disalahgunakan.

5. Pengawasan Lemah

Adanya regulasi yang tidak disusun, tidak dipatuhi dan tidak konsisten sebagai berikut:

- Biaya Transportasi Akomodasi Konsumsi (TAK) pengukuran ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara petugas dan pemohon karena tidak diatur dalam PP PNBP Kementerian ATR/BPN No. 128 Tahun 2015;
- Permen ATR/BPN No.33 Tahun 2021 tentang Uang Jasa PPAT*) tidak dipatuhi. Berdasarkan Pasal 4 Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT, Pembinaan dan Pengawasan PPAT dilakukan oleh Menteri ATR/BPN;
- Kepmen Agraria No.6 Tahun 1998 mengatur kepemilikan tanah tidak boleh lebih dari 5 bidang dan luas tidak lebih dari 5.000 m2, namun proses pemecahan sertifikat oleh Kantah tidak seragam. Ada yang memperbolehkan pemecahan lebih dari 5 bidang dan ada yang tidak;
- Dokumen persyaratan dalam SOP (Perka BPN No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan) tidak dipatuhi (terjadi penambahan persyaratan di luar SOP). Berdasarkan hasil survei I, sebanyak 11,6% responden menyatakan terdapat tambahan dokumen persyaratan layanan yang diminta dan tidak sesuai dengan SOP yaitu terbanyak untuk jenis layanan Pemecahan/Pemisahan/Penggabungan, peralihan hak (jual beli) dan permohonan SK pemberian hak. Hasil tersebut tidak berbeda jauh dengan hasil survei II, dimana sebanyak 8,5% responden yang menyatakan adanya tambahan dokumen persyaratan layanan yang diminta dan tidak sesuai SOP. Sedangkan Jenis layanan yang paling tidak sesuai SOP menurut survei kepada PPAT adalah peralihan hak (jual beli), pengukuran ulang dan pemetaan kadastral dan Pemecahan/Pemisahan/Penggabungan.

*) PPAT adalah **pejabat umum** yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (PP 37/1998). PPAT menjadi dapat dikenakan klausul tindak pidana korupsi jika melakukan penyalahgunaan wewenang dan memperkaya diri sendiri.

Kondisi di atas disebabkan karena Kurangnya pengawasan, pembinaan dan pengenaan sanksi kepada PPAT yang melanggar aturan serta kurangnya pengawasan terhadap Kantah yang melanggar SOP/aturan.

Akibatnya terjadi biaya mahal bagi Masyarakat, ketidakpastian layanan dan terjadi gratifikasi dalam proses pengukuran karena biaya TAK yang tidak diatur.

Atas permasalahan terkait layanan pertanahan disampaikan rekomendasi kepada Kementerian ATR/BPN untuk:

1. Memasukkan indikator kinerja Kantah yang dihitung berdasarkan:
    a. Tingkat persentase pengguna layanan langsung;
    b. Ketepatan *Service Level Agreement* (SLA).
2. Mengkomunikasikan dan mensosialisasikan besaran biaya layanan secara lebih intensif kepada masyarakat;
3. Membangun *whistle blowing system* untuk pengaduan pungli dan PPAT ke nomor *handphone* langsung yang dijamin kerahasiaan dan ditindaklanjuti segera;
4. Membuat sistem notifikasi berkas kepada pemohon dan kuasa untuk informasi status berkas.

B. Tata Kelola Penerbitan Hak Guna Usaha (HGU)

1. Lemahnya pengawasan HGU

a. Regulasi Sanksi

Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan (HPL) dan Hak Atas Tanah (HAT) sebagai pengganti (mencabut) Permen ATR/BPN No. 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan HGU tidak mengatur sanksi yang memadai terkait pelanggaran kewajiban yang dilakukan pemegang HGU. Hal ini hanya dijadikan objek pengawasan dan pengendalian yang menjadi pertimbangan dapat atau tidak dapat diperpanjang haknya serta pertimbangan untuk pembatalan haknya. Pengaturan sanksi yang tidak memadai atas pelanggaran yang dilakukan pemegang HGU mengakibatkan terjadinya ketidakpatuhan pemegang HGU dalam melaksanakan kewajibannya.

b. Pengawasan

Jumlah pengawasan kepada pemegang HGU per tahun untuk masing-masing Kantah hanya dilakukan paling banyak 1 HGU (maksimal hanya mencakup 2% dari total 15.441 sertifikat HGU). Selain itu, BPN juga tidak menagih dan menghimpun laporan tahunan pemegang HGU yang menjadi kewajiban pemegang hak. Hal tersebut disebabkan oleh kurangnya anggaran pengawasan dan belum dioptimalkannya pemanfaatan kewajiban laporan berkala dari pemegang hak dan data KKP sebagai alat pengawasan serta belum dibangunnya mekanisme pengawasan dini yang efisien menggunakan teknologi (citra satelit) dan mekanisme pengawasan berbasis risiko. Selain itu data SK penetapan HGU dan HGU terdaftar di internal BPN tidak terintegrasi sehingga tidak tersedia data yang valid sebagai dasar pengawasan. Akibatnya terjadi ketidakpatuhan pelaksanaan kewajiban pemegang HGU.

2. **Penyimpangan SOP Penerbitan HGU**

Berdasarkan data layanan HGU (pemberian, perpanjangan dan pembaharuan) terdapat Penyimpangan SOP layanan berupa waktu dan biaya yang melebihi SLA dengan uraian sebagai berikut:

a. Layanan HGU yang melebihi SLA mencapai 75,99% (2018-2021). Rata-rata penyimpangan waktu penerbitan HGU dari SLA mencapai 4 bulan. Penyimpangan waktu tersebut bahkan dapat mencapai 6-12 bulan berdasarkan informasi yang disampaikan Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI). Pada tahun 2021, Kantah Kutai Timur adalah kantah dengan jumlah berkas HGU terbanyak melebihi SLA (24% dari berkas nasional) sedangkan Kantah Bengkulu Utara merupakan kantah dengan penyimpangan SLA HGU terbesar (269 hari ≈ 9 bulan);

b. Layanan HGU yang menggunakan kuasa mencapai 98,7% (2021). Pelayanan perpanjangan dan pembaharuan HGU 100% menggunakan kuasa;

c. Berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan PPAT, tambahan biaya tidak resmi HGU mencapai 250% dari PNBP.

Kondisi di atas disebabkan antara lain karena tidak ada pedoman/juknis penilaian kesesuaian berkas HGU untuk verifikator di BPN serta tidak ada aturan mengenai pengenaan biaya Transportasi Akomodasi Konsumsi (TAK) pengukuran. Ketiadaan juknis/pedoman penilaian berkas menjadikan proses verifikasi berkas HGU masih sangat bergantung kepada kompetensi masing-masing verifikator dan munculnya permintaan dokumen persyaratan tambahan di luar SOP.

Kondisi ini mengakibatkan beberapa hal, yaitu: 1) proses penetapan HGU yang menjadi kewenangan Pusat menjadi berbelit dan memakan waktu yang lama; 2) muncul adanya diskresi verifikator untuk permintaan pengembangan dokumen persyaratan dalam rangka memperjelas syarat di luar yang telah diatur dalam Permen No. 18/2021 sehingga berpotensi disalahgunakan dan; 3) potensi suap atau pungli untuk mempercepat layanan.

3. **Hal Lain yang Perlu Menjadi Perhatian: Luasnya HGU yang belum terpetakan (*landing*) sangat tinggi**

Terdapat 1.779 bidang (11,52%) dari 15.441 bidang tanah HGU yang belum *landing* dan berpotensi terjadinya tumpang tindih/*overlapping*. Jika dilihat berdasarkan luasan tanahnya, maka 1.779 bidang tanah tersebut mencakup luasan sebesar 83,62% (8,26 Juta Ha dari 9,87 Juta Ha) dari seluruh luasan HGU yang ada.

Penyebabnya antara lain: pengukuran tanah pada waktu lampau masih menggunakan koordinat lokal (berdasarkan batas alam) dan belum menggunakan sistem proyeksi TM-3 (turunan sistem koordinat *Universal Transverse Mercator*) dan terbitnya SK Penetapan Kawasan Hutan dan Perda RTRW Kawasan Hutan tanpa mempertimbangkan wilayah yang telah terbit HGU terlebih dahulu.

Kondisi ini mengakibatkan potensi terjadinya tumpang tindih HGU dengan hak tanah lainnya dan kawasan hutan tinggi. Pada 5 daerah sampling, terdapat lahan seluas 3,42 Juta Ha yang tumpang tindih Informasi Geospasial Tematik (IGT) dengan kawasan hutan, dimana 514 Ribu Ha nya adalah HGU yang tumpang tindih dengan hutan (Kemenko Perekonomian, 2022). Selain itu juga mengakibatkan tingginya kasus

pertanahan terkait HGU seperti penyerobotan dan penguasaan HGU di luar pemegang hak.

Atas permasalahan terkait tata kelola HGU tersebut disampaikan rekomendasi untuk Kementerian ATR/BPN sebagai berikut:

1. Perbaikan Pengawasan HGU:
    a. Penyediaan anggaran yang memadai dalam rangka pengawasan HGU dan revisi tarif PNBP HGU jika diperlukan untuk pembiayaan pengawasan;
    b. Perbaikan Permen 18/2021 yang memuat sanksi tegas terkait pelanggaran kewajiban HGU dan mekanisme pengawasan HGU yang berbasis teknologi dan pengawasan berbasis risiko.
2. Perbaikan Aturan/SOP HGU :
    a. Indikator kinerja kantah memasukkan tingkat persentase pengguna layanan langsung dan Ketepatan *Service Level Agreement* (SLA);
    b. Penyusunan pedoman penilaian pemeriksaan/penelitian berkas permohonan HGU untuk mengurangi diskresi verifikator;
    c. Penyusunan aturan penetapan Biaya Transportasi Akomodasi Konsumsi (TAK) pengukuran.
3. Mendukung pelaksanaan Perpres Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta (*one map policy*) dalam rangka mengatasi tumpang tindih HGU dan kawasan hutan.

Executive Summary

This study on the identification of corruption risks is a development of the previous study, which identified problems in four areas: 1) data collection and archiving systems; 2) land services; 3) handling of land cases; and 4) monitoring systems. The study was submitted to the Ministry of ATR/BPN on December 30, 2021.

The background of this development study is to explore information from the public about problems in the land certificate issuance service, including: (1) access to many land service users through authorized persons; (2) the untimely of service completion; (3) additional land service fees, which are high compared to official fees; (4) there are completed documents that have not yet been delivered; (5) Weak oversight of land service delivery.

The analysis of this study was carried out based on the data collection:

1. *The results of a survey of land services to direct service users with respondents from 107 developer associations in Indonesia (phase I survey on 18–26 July 2022);*
2. *Land service survey results to PPAT association members with 330 PPAT respondents (phase II survey on July 28-August 11, 2022);*
3. *Randomly inspecting land service document files in 2022 (1023 documents in 12 Jabodetabek districts and cities (City of Central Jakarta, City of South Jakarta, City of East Jakarta, City of West Jakarta, City of North Jakarta, City of Bogor, Regency of Bogor, City of Depok, City of Tangerang, Regency of South Tangerang);*
4. *Document verification for HGU services (229 documents for 2021) in 25 provinces;*
5. *Checking the 2021 routine service document files that have not been submitted to the applicant at 13 Jabodetabek land offices (City of Central Jakarta, City of South Jakarta, City of East Jakarta, City of West Jakarta, City of North Jakarta, City of Bogor, Regency of Bogor, City of Depok, City of Tangerang, Regency of South Tangerang); and*
6. *Stakeholder consultations and in-depth interviews (Ministry of ATR/BPN, Association of Land Deed Makers (IPPAT), Association of Indonesian Developer Companies, Service Users).*

Based on the results of the analysis of the data above, the following problems were found:

A. Non-standard and non-transparent land services

1. Direct user access to land service is low

Land service users who use authorized persons are very high. The results of checking land file documents at the land office in the Greater Jakarta area show that the majority of service users with using authorized persons over the Land Office in the Greater Jakarta area is 65.72%. The three land offices in the Jabodetabek area with the highest percentage of service users through authorized persons are North Jakarta land office (87.36%), Bogor Regency land office (77.91%), and South Jakarta land office (76.06%).

This is because BPN has limited public access to direct services, for instance:

- *Limited online services (4 online services only). Simple services (e.g., Extension of HGB/HGU, Change of Rights, and Land Technical Considerations do not require a deed from PPAT not made online);*

- *The four online services launched by BPN (HT, Certificate Check, ZNT, and SKPT) can only be done with a PPAT (Mitra) account. In contrast, these services are not included in the service category requiring a certificate;*
- *The land service package provided by PPAT for the transfer of rights in seven out of twelve Jabodetabek land offices involves the use of an authorized person in excess of ninety percent of cases. Even in the North Jakarta and West Jakarta land offices, all rights transfer services are administered by authorized persons.*

As a result, public accessibility to land services is very low, thus opening up service opportunities through authorized persons who are not transparent, unopened, and unfair, facilitating extortion, gratification, and bribery.

2. ***High inaccuracy exists in the timely performance of land services.***
   The average untimely completion rate of land services at land offices in Greater Jakarta is 73.44%. Depok City land office (91.14%), Bekasi district land office (87.5%), and Bogor district land office (86.6%) are the three land offices in the Jabodetabek area with the greatest inaccuracy in terms of Service Level Agreement. Meanwhile, inaccurate SLAs for the top three land services are the transfer of sale and purchase rights (90.3%), change in land rights (73.4%), and Roya (73.3%).

   Moreover, based on the study results, there are distinctions between handling land services offered to direct users and those provided through authorized persons. Although the majority of respondents (70%) in the Phase I Survey and 57% in the Phase II Survey stated that the timing of land services was inaccurate, there was a difference in the timing of the deviation: 61% of direct user respondents stated that the time deviation for land services was greater than three months. In comparison, 62% of respondents who used the power of authorized persons stated that the time deviation for land services was less than three months.

   The cause for this is the non-uniform interpretation of rules (SOPs) amongst officers and land offices, such as regarding document requirements, and the absence of rewards and penalties for service delays that are not covered by SOPs. As a result, unfairness and uncertainty in the service process facilitate the use of extortion and bribes to expedite land services.

3. ***Additional land service fees are high compared to official fees***
   Based on the Phase I survey, 63.83% of respondents using direct services stated that there were additional costs beyond the official fees for land services, whereas 53% of respondents stated that the additional service costs reached more than 200% compared to the official fees. Following are the results of phase I and II Surveys regarding the four services with the highest additional service fees compared to the official fees.

Jenis Layanan	PNBP (Rp)	Direct Users (Phase 1 Survey)		Authorized Persons (Phase 2 Survei)	
		Average Cost (Rp)	Disparity	Average Cost (Rp)	Disparity
Registration Rights	50-100 Rb	5,2 Jt	5100%	4,4 Jt	4300%
Transfer of Rights (Buy and Sell)	50 Rb	2,8 Jt	5500%	2,1 Jt	4100%
Split/Merge	50 Rb	2,0 Jt	3900%	2,5 Jt	4900%
Roya	50 Rb	378 Rb	656%	482 Rb	864%

According to the results of in-depth interviews with PPAT, the additional expenses were utilized for routine'support/deposit' expenditures to BPN, the amount of which was established regularly based on an agreement between land offices and local PPAT, with the amount exceeding the official fee by up to 400%.

The following is an example of the "support charge" amount:

Type of Services	Support Fee (Rp)	Unit
Recognition/Enhancement of Rights	*250 Rb*	*Per field*
Transfer of Rights (Buy and Sell)	*250 Rb*	*Per field*
Split/Merge	*250 Rb*	*Per field*
Mortgage Rights:		
- *Up to Rp500 Juta*	*250 Rb*	*Per NHT*
- *Above Rp500 Juta*	*1 Permil*	*Per NHT*
Roya	*200 Rb*	*Per HT*

The reason is that the land office considers PPAT a partner of the BPN agency to help strengthen/confirm any legal actions on land parcels, so it is natural for Kantah to get a share of the profits from PPAT.

As a result, extortion, bribery, and gratuities occur as a reason to accelerate services, and for people/PPATs who do not provide support fees, their services will be difficult.

4. ***There are completed documents that have not yet been delivered***

Based on data on land documents for 2021 in 13 Jabodetabek areas (Central Jakarta City, West Jakarta City, South Jakarta City, East Jakarta City, North Jakarta City, Bogor City, Bogor Regency, Bekasi City, Bekasi Regency, Depok City, Tangerang City, South Tangerang and Tangerang Regency) showed that 12,142 completed files had not been submitted or collected by the applicant. The land office Bogor Regency has the most files, with 4,828 files.

File stacking time also shows quite a long time. Of the 12,142 files in 2021, the average time files accumulated as of September 26, 2022, is 493 days. The land office City of West Jakarta is the land office with the longest average time for file accumulation, which is 559 days.

This condition occurs because 1) there is no special effort to contact the authorised persons and/or owner (file notifications are not made to contact the owner and authorised persons). This condition is also shown from the survey results (57% of respondents said they did not receive notifications); 2) there is no monitoring system for conformity of the status of physical files and digital files, and 3) The applicant's contact data at KKP is not the owner or proxy (invalid data).

The above problems result in land documents being prone to be lost and misused.

5. Weak Oversight

Some regulations are not yet made, not complied with and are inconsistent as follows:

- *Transportation Accommodation Consumption Cost (TAK) measurement is determined based on an agreement between the officer and the applicant because it is not regulated in PP PNBP Ministry ATR/BPN No. 128 of 2015;*
- *Minister of ATR/BPN No. 33 of 2021 concerning PPAT Service Fee*) is not complied with. Based on Article 4 of Permen ATR/BPN No. 2 of 2018 concerning Guidance and Supervision of PPATs, Guidance and Supervision of PPATs is carried out by the Minister of ATR/BPN;*
- *Minister of Agrarian Decree No. 6 of 1998 stipulates that land ownership cannot be more than five plots and an area of not more than 5,000 m2, but splitting certificates by land office is not uniform. Some allow solving more than five fields, and some don't;*
- *Document requirements in the SOP (Perka BPN No. 1 of 2010 concerning Service Standards) are not complied with (there are additional requirements outside the SOP). Based on the results of the survey I, 11.6% of respondents stated that there were additional service requirements documents requested that were not under the SOP, namely the most for the type of splitting/separating/merging services, transfer of rights (buying and selling) and requests for decrees granting rights. These results are not much different from the results of survey II, where as many as 8.5% of respondents stated that additional service requirements documents were requested that were not under the SOP. While the types of services that are most inconsistent with the SOP according to the survey to PPAT are the transfer of rights (buying and selling), re-measurement and cadastral mapping and splitting/separation/merger.*

**) PPAT is a public official authorized to make authentic deeds of land rights or ownership rights to flat units (PP 37/1998). PPATs can be subject to corruption clauses if they abuse their authority and enrich themselves.*

The above conditions are caused by a lack of supervision, guidance and imposition of sanctions on PPATs who violate the rules and a lack of supervision of land offices who violate SOPs/rules.

The above conditions are caused by a lack of supervision, guidance and imposition of sanctions on PPATs who violate the rules and a lack of supervision of land offices who violate SOPs/rules.

As a result, there are expensive costs for the community, and service uncertainty and gratification occur in the measurement process due to unregulated TAK costs.

Regarding problems related to land services, recommendations are submitted to the Ministry of ATR/BPN to:

1. *Imposing Land office performance indicators which are calculated based on the following:*
    a. *The percentage level of direct service users;*
    b. *Accuracy of Service Level Agreement (SLA).*
2. *Communicating and socializing the number of service fees more intensively to the community;*
3. *Building a whistle-blowing system for extortion and PPAT complaints to direct mobile numbers that are guaranteed confidentiality and are followed up immediately;*
4. *Creating a file notification system for applicants and attorneys for file status information.*

B. Governance of Issuance of Cultivation Rights (HGU)

1. Lack of supervision of HGU

a. Sanction Regulation

Regulation of Ministry of ATR/BPN No. 18 of 2021 concerning Procedures for Determining Management Rights (HPL) and Land Rights (HAT) revoking Regulation of Ministry of ATR/BPN No. 7 of 2017 concerning Arrangements and Procedures for Determining HGUs does not stipulate adequate sanctions regarding violations of obligations committed by HGU holders. This condition is only used as an object of supervision and control, which is a consideration of whether or not the rights can be extended and consideration for cancelling the rights. Inadequate regulation of sanctions for violations committed by HGU holders results in non-compliance by HGU holders in carrying out their obligations.

b. Supervision

The amount of supervision to HGU holders per year for each land office is only carried out at most 1 HGU (a maximum of only 2% of the total 15,441 HGU certificates). In addition, BPN does not collect and compile the annual report of the HGU holder, which is the obligation of the right holder. This is due to the lack of a

budget for supervision, the unoptimized utilization of mandatory periodic reports from rights holders and KKP data as a monitoring tool, and the absence of an efficient early monitoring mechanism using technology (satellite imagery) and risk-based monitoring mechanisms. In addition, the SK data on the determination of HGU and HGU registered in BPN's internal is not integrated, so valid data is unavailable as a basis for supervision.

As a result, violations of the HGU holder cannot be detected early, and there is no valid basis for consideration for approval of the extension or renewal of the HGU.

.

2. ***Deviation from HGU Issuance SOP***

Based on HGU service data (granting, extension and renewal), there are deviations from the service SOP in terms of time and costs exceeding the SLA with the following description:

a. *HGU services that exceed the SLA reach 61% (2021). The average deviation from HGU issuance time from SLA is four months. The time deviation can get 6-12 months based on information submitted by the Indonesian Palm Oil Association (GAPKI). In 2021, the East Kutai land office was the land office with the highest number of HGU files exceeding SLA (24% of national files), while the North Bengkulu land office is the land office with the most significant HGU SLA deviation (269 days or nine months);*

b. *HGU services using authorized persons reached 98.7% (2021). 100% HGU renewal and renewal services using authorized persons;*

c. *Based on the results of in-depth interviews with PPAT, additional unofficial HGU fees reached 250% of PNBP.*

There are no guidelines/technical guidelines for evaluating the suitability of HGU files for BPN verifiers, and there is no data integration between relevant agencies (KLHK, Ministry of Energy and Mineral Resources, Ministry of Agriculture) to ensure the accuracy of the verification/inspection process. In the lack of technical guidelines/guidelines for evaluating files, the verification of HGU files continues to rely heavily on the competency of each verifier and the appearance of requests for extra needed papers outside the SOP.

This condition resulted in the following: 1) the process of determining the HGU under the authority of the Center became complicated and lengthy; 2) the verifier's discretion to request the development of requirements documents to clarify conditions other than those stipulated in Permen 18/2021 has the potential to be abused; and 3) the possibility of bribery or extortion to expedite services.

3. ***Other things that need attention: The extent of uncharted HGU (landing) is very high***

There are 1,779 fields (11.52%) of the 15,441 HGU land fields that have not yet landed and have the potential for overlapping. Based on the land area, the 1,779 plots cover an area of 83.62% (8.26 million ha out of 9.87 million ha) of the entire area of the existing HGU.

The reasons include land measurements in the past still using local coordinates (based on natural boundaries) and not using the TM-3 projection system (a derivative of the Universal Transverse Mercator coordinate system) and the issuance of the Decree on Determination of Forest Areas and Local Government Regulation (Peraturan Daerah) on RTRW of Forest Areas without taking into account the area that has been issued an HGU certificate. This circumstance creates the potential for HGUs to overlap with other property rights and densely forested regions. A total of 3.42 million hectares of thematic Geospatial Information (IGT) overlap with forest regions, of which 514 thousand hectares are HGUs that overlap with forests (Coordinating Ministry of Economic Affair, 2022). In addition, it resulted in many land-related HGU incidents, such as the seizure and control of HGU by parties other than the right holder.

Regarding the problems related to the HGU governance, recommendations were made to the Ministry of ATR/BPN as follows:

1. *Improvement of HGU Oversight:*
    a. *Provision of adequate budget for HGU supervision and revision of HGU PNBP rates if necessary to finance supervision;*
    b. *Improvements to Permen 18/2021, which contain strict sanctions regarding violations of HGU obligations, technology-based HGU monitoring mechanisms, and risk-based supervision.*

2. *Improvements to HGU Rules/SOPs:*
    a. *Key performance indicators include the percentage level of direct service users and the Accuracy of Service Level Agreement (SLA);*
    b. *Preparation of guidelines for the assessment of examination/research of HGU application files to reduce the discretion of the verifier;*
    c. *Preparation of the rules for determining the measurement of Transportation Accommodation Consumption Costs (TAK).*
3. *Support the implementation of the Presidential Decree on the Acceleration of the Implementation of the One Map Policy (one map policy) in the context of overlapping HGUs and forest areas.*

Daftar Isi

PERNYATAAN iv
Ringkasan Eksekutif v
Executive Summary xii
Daftar Isi xix
Daftar Gambar xx
Daftar Tabel xxii
Daftar Istilah xxiii
BAB I. Pendahuluan 24
BAB II. Gambaran Umum 26
BAB III. Hasil Analisis dan Rekomendasi 45
A. Layanan Penerbitan Sertifikat 45
1. Akses Pengguna Layanan Pertanahan Secara Langsung Rendah 45
2. Ketidaktepatan Waktu Penyelesaian Layanan Pertanahan yang Tinggi 46
3. Tambahan Biaya Layanan Pertanahan yang Tinggi Dibandingkan Biaya Resmi 47
4. Adanya berkas selesai belum diserahkan 48
5. Pengawasan Lemah 50
B. Tata Kelola Penerbitan Hak Guna Usaha (HGU) 52
1. Lemahnya Pengawasan HGU 52
2. Penyimpangan SOP Penerbitan HGU 53
3. Hal Lain yang Perlu Menjadi Perhatian: Banyaknya Sertifikat HGU yang Belum Terpetakan (*Landing*) 54
BAB IV. Kesimpulan 56
Daftar Pustaka 58
Lampiran 59
Lampiran 1. Kuesioner Survei I dan Survei II 59
Lampiran 2. Dokumentasi Kegiatan Kajian 60

Daftar Gambar

Gambar 1. Top 10 Sebaran Responden Survei I Berdasarkan Provinsi..... 27
Gambar 2. Jenis Responden Berdasarkan Pengurusan Layanan..... 27
Gambar 3. Responden Tanpa Kuasa yang Menyatakan Layanan Pertanahan melebihi SOP..... 28
Gambar 4. Pengenaan Biaya di Luar PNBP menurut Responden Tanpa Kuasa dalam Survei I . 29
Gambar 5. Besaran Biaya di Luar PNBP menurut Responden Tanpa Kuasa dalam Survei I..... 29
Gambar 6. Kesesuaian Dokumen Persyaratan dengan SOP Menurut Responden Survei I..... 30
Gambar 7. Informasi Notifikasi Berkas Selesai Diproses dalam Survei I 31
Gambar 8. Kesesuaian Waktu Layanan dalam Survei II..... 33
Gambar 9. Layanan Paling Tidak Sesuai dengan Standar Waktu Layanan dalam Survei II 33
Gambar 10. Penyimpangan Waktu Layanan Survei II 34
Gambar 11. Pengenaan Biaya Tambahan Layanan Survei II..... 34
Gambar 12. Layanan Pertanahan dengan Biaya Tambahan Paling Tinggi Menurut Responden Survei II 34
Gambar 13. Besaran Biaya Jasa yang Dikenakan PPAT di luar Biaya Resmi 35
Gambar 14. Kesesuaian Dokumen Persyaratan dengan SOP Menurut Responden Survei II..... 35
Gambar 15. Layanan dengan Dokumen Persyaratan Paling Sering Tidak Sesuai dengan SOP... 35
Gambar 16. Informasi Notifikasi Berkas Selesai Diproses dalam Survei II 37
Gambar 17. Jenis Layanan Pertanahan pada Sampling Berkas tahun 2022..... 37
Gambar 18. Perbandingan Layanan Menggunakan Kuasa dan Non Kuasa..... 37
Gambar 19. Layanan Menggunakan Kuasa dan Non Kuasa Berdasarkan Kantah 38
Gambar 20. Layanan Terbanyak Menggunakan Kuasa 38
Gambar 21. Layanan Terbanyak Menggunakan Non Kuasa 38
Gambar 22. Perbandingan Layanan Sesuai dan Melebihi SLA/SOP 39
Gambar 23. Layanan Sesuai dan Melebihi SLA/SOP Berdasarkan Jenis Pemohon (Kuasa/Non Kuasa) 39
Gambar 24. Layanan Terbanyak Melebihi SLA/SOP 39
Gambar 25. Layanan Terbanyak Sesuai SLA/SOP 39
Gambar 26. Delapan Besar Kantah Jabodetabek dengan Layanan Terbanyak Tidak Sesuai SLA/SOP 40
Gambar 27. 3 Layanan Terbanyak Melebihi SLA/SOP Berdasarkan Kantah 40
Gambar 28. Rerata Waktu Penyimpangan SLA Per Layanan 41
Gambar 29. Waktu Layanan Melebihi SLA/SOP Per Jenis Pemohon (Kuasa/Non Kuasa) 41
Gambar 30. Jenis Layanan Melebihi SLA/SOP dari Pemohon Kuasa.....41
Gambar 31. Jenis Layanan Melebihi SLA/SOP dari Pemohon Non Kuasa..... 42
Gambar 32. Perbandingan Kuasa dan Non Kuasa pada Layanan HGU 2021..... 42
Gambar 33. Perbandingan Kuasa dan Non Kuasa Per Jenis Layanan HGU 2021..... 42
Gambar 34. Kesesuaian Waktu Layanan Berkas HGU 2021..... 42
Gambar 35. Top 10 Kantah dengan rerata layanan HGU 2021 melebihi SLA Tertinggi 43
Gambar 36. Top 10 Kantah dengan Jumlah layanan HGU 2021 melebihi SLA Terbanyak 43
Gambar 37. Volume Berkas Selesai Belum Diserahkan Tahun 2021 Kepada Pemohon Berdasarkan Kantah 43
Gambar 38. Volume Berkas Selesai Belum Diserahkan Tahun 2021 Kepada Pemohon Berdasarkan Jenis Layanan..... 44
Gambar 39. Layanan Online BPN dengan Akses PPAT/Mitra..... 45
Gambar 40. Perbedaan Status Berkas Antar Aplikasi/Sistem di Kementerian ATR/BPN..... 49

Gambar 41. Aplikasi Sentuh Tanahku Tidak Menampilkan Status Layanan 50
Gambar 42. Rerata Layanan HGU Melebihi SLA 2021 53
Gambar 43. Rerata Jumlah Hari HGU Melebihi SLA 53

Daftar Tabel

Tabel 1. Profil Responden Survei I..... 26
Tabel 2. Jenis Layanan yang Diakses Responden Survei I..... 27
Tabel 3. Jenis Layanan Melebihi SOP/SLA..... 28
Tabel 4. Penyimpangan Waktu Layanan Survei I..... 28
Tabel 5. Layanan Pertanahan dengan Biaya Tambahan Paling Tinggi Menurut Responden Survei I..... 29
Tabel 6. Akses Aplikasi Sentuh Tanahku oleh Responden Survei I 30
Tabel 7. Kendala Akses Aplikasi Sentuh Tanahku Menurut Responden Survei I..... 30
Tabel 8. Ketersediaan Saluran Informasi dan Saluran Pengaduan Menurut Responden Survei I 31
Tabel 9. Jenis Pemberi Kuasa kepada PPAT dalam Survei II 32
Tabel 10. Sebaran Responden Survei II Berdasarkan Provinsi..... 32
Tabel 11. Jenis Layanan yang Diakses Responden Survei II 32
Tabel 12. Akses Aplikasi Sentuh Tanahku oleh Responden Survei II 35
Tabel 13. Kendala Akses Aplikasi Sentuh Tanahku Menurut Responden Survei II..... 36
Tabel 14. Ketersediaan Saluran Informasi dan Saluran Pengaduan Menurut Responden Survei II 36
Tabel 15. Layanan Peralihan Hak dengan Menggunakan Kuasa pada Kantah Jabodetabek..... 46
Tabel 16. Perbandingan Keterlambatan Survei I dan Survei II..... 46
Tabel 17. Biaya Tambahan Layanan Survei I dan Survei II..... 47
Tabel 18. Biaya Dukungan PPAT kepada Kantah..... 47
Tabel 19. Akses Pengguna Aplikasi Sentuh Tanahku 49
Tabel 20. Perbandingan Penambahan Dokumen di Luar SOP Survei I dan Survei II..... 51
Tabel 21. Regulasi Sanksi Pelanggaran HGU 52
Tabel 22. Tumpang Tindih Informasi Geospasial Tematik (IGT) dengan Kawasan Hutan 54

Daftar Istilah

Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)	:	Seluruh penerimaan pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan.
Sentuh Tanahku	:	Aplikasi *mobile* yang dibuat oleh Kementerian ATR/BPN untuk memudahkan masyarakat dalam melakukan pengecekan berkas dan sertifikat tanah.
Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	:	Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
Hak Guna Usaha (HGU)	:	Hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu tertentu, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.
Kantor Pertanahan	:	Instansi vertikal Kementerian ATR/BPN di Kabupaten/Kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri ATR/BPN melalui Kantor Wilayah BPN.
Standar Operasional Prosedur (SOP)	:	Alur atau cara kerja yang sudah terstandardisasi dan digunakan sebagai petunjuk untuk mencapai tujuan organisasi.
Sertifikat	:	Surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.
Responden	:	Pihak-pihak yang dijadikan sebagai sampel pada sebuah penelitian.

BAB I. Pendahuluan

Tanah merupakan unsur penting dalam kehidupan dan merupakan sumber vital bagi pembangunan dan sumber utama produksi yang bernilai ekonomis. Sebegitu pentingnya arti tanah maka Pemerintah telah meluncurkan sejumlah program untuk perbaikan pengelolaan tanah. Program tersebut antara lain berupa legalisasi aset (sertifikasi), redistribusi tanah (*land reform*), inventarisasi penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah (P4T) serta pemetaan. Tujuan dari pelaksanaan program tersebut tak lain untuk meningkatkan kesejahteraan Masyarakat dan menjamin kepastian hukum terkait hak atas tanah.

Berdasarkan Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2015, tugas dan wewenang penyelenggaraan urusan bidang agraria/pertanahan dan tata ruang diberikan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/BPN. Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian ATR/BPN diberikan Anggaran sebesar Rp8,9 Triliun pada Tahun 2021. Selain sebagai K/L dengan penerima anggaran terbesar, Kementerian ATR/BPN juga menjadi K/L dengan penerimaan Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) 6 (enam) besar yaitu sejumlah Rp1,8 Triliun pada tahun 2020.

Meskipun menjadi K/L dengan anggaran yang besar, tujuan dari pengelolaan pertanahan di atas belum dapat dicapai karena sejumlah permasalahan. Kementerian ATR/BPN sebagai instansi yang diberi tugas dan wewenang dalam pengelolaan agraria dan tata ruang berdasarkan sejumlah survei masih dinilai korup. Survei Penilaian Integritas (SPI) KPK (2019 dan 2020) menggambarkan banyak calo dalam proses pelayanan BPN berdasarkan penilaian pakar dan internal pegawai, adanya konflik kepentingan serta banyaknya suap atau pungli dalam pemberian layanan. Terkait suap dan pungli, hal serupa juga terlihat dari hasil Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang dikeluarkan Transparency International Indonesia (TII) tahun 2017 yang menunjukkan BPN menjadi K/L ke-2 dengan tingkat interaksi suap tinggi (25% dari total interaksi). Interaksi petugas dengan pengguna layanan BPN memang tinggi karena layanan BPN belum sepenuhnya dilaksanakan secara daring. Layanan daring saat ini baru tersedia untuk 4 (empat) layanan dari $\pm$ 64 layanan yang diberikan BPN. Sementara itu berdasarkan keluhan pengguna layanan, layanan berbasis daring juga masih mengharuskan proses pengantaran berkas secara manual.

Selain hasil survei, Pengaduan Masyarakat ke KPK dan Ombudsman RI (ORI) juga menempatkan pertanahan sebagai kasus yang paling banyak diadukan. Data selama 3 (tiga) tahun terakhir (2017-2020) menunjukkan 849 pengaduan terkait pertanahan yang masuk ke KPK. Sementara laporan Pengaduan ORI memperlihatkan pertanahan adalah substansi laporan yang paling tinggi pada periode 2015-2017 (ORI, 2017-2020). Berdasarkan laporan tren kasus korupsi yang ditangani penegakan hukum, sektor pertanahan juga termasuk tiga sektor terkorup (ICW, 2020).

Tidak hanya bermasalah pada layanan yang dinilai rawan korupsi dari sejumlah survei dan data Pengaduan Masyarakat, kasus pertanahan di Indonesia juga sangat tinggi. Setidaknya ada 31.228 kasus pertanahan (sengketa, konflik dan perkara) dalam 5 (lima) tahun terakhir yang diantaranya terkait kasus mafia tanah (BPN, 2021). Jumlah perkara di Mahkamah Agung (MA) juga memperlihatkan bahwa pertanahan merupakan jumlah perkara yang signifikan. Di pengadilan perdata dan TUN, angkanya mencapai 30-50% dari total perkara pada tingkat pertama dan tingkat banding (MA, 2020). Diduga tingginya kasus pertanahan karena adanya kelalaian dan penyalahgunaan wewenang petugas dalam menerbitkan sertifikat hak serta belum adanya basis data pertanahan sehingga menimbulkan tumpang tindih sertifikat, kesulitan pengawasan dan mudahnya terjadi manipulasi data.

Permasalahan di atas kemudian tentu saja berdampak pada tidak adanya kepastian dan perlindungan hukum hak atas tanah, turunnya kepercayaan publik kepada Pemerintah khususnya kepada BPN sebagai instansi yang menerbitkan sertifikat, meresahkan Masyarakat, sehingga pada akhirnya menurunkan daya saing dan menghambat jalannya investasi.

Atas sejumlah permasalahan yang terjadi di Kementerian ATR/BPN tersebut, KPK melaksanakan kajian potensi korupsi pada layanan penerbitan sertifikat pertanahan pada tahun 2021 untuk mengidentifikasi penyebab masalah dan titik-titik rawan korupsi pada pelayanan pertanahan untuk kemudian memberikan saran perbaikan dalam rangka mencegah terjadinya tindak pidana korupsi dan kebocoran keuangan Negara. Kajian mengidentifikasi permasalahan pada empat bidang yaitu: 1) sistem pendataan dan pengarsipan; 2) layanan pertanahan; 3) penanganan kasus pertanahan; dan 4) Sistem monitoring. Kajian tersebut telah disampaikan kepada Kementerian ATR/BPN pada tanggal 30 Desember 2021 dalam rangka penyusunan rencana aksi untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Tahun 2022, KPK kembali melakukan kajian pengembangan terkait layanan pertanahan. Adapun latar belakang kajian pengembangan ini adalah untuk mendalami informasi dari masyarakat terkait adanya permasalahan pada layanan penerbitan sertifikat pertanahan yaitu berupa: 1) akses pengguna layanan pertanahan banyak melalui kuasa; 2) ketepatan waktu penyelesaian layanan sangat rendah; 3) tambahan biaya layanan pertanahan yang tinggi dibandingkan biaya resmi; 4) adanya berkas yang telah selesai namun belum diserahkan; dan 5) pengawasan lemah.

BAB II. Gambaran Umum

Kajian pelayanan pertanahan (lanjutan) berfokus pada implementasi standar pelayanan pertanahan yang dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN. Dasar regulasi yang menjadi bahan analisis adalah:

1. Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan (SPPP);
2. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 4 tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Kementerian ATR/BPN;
3. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha;
4. Peraturan Menteri ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah.

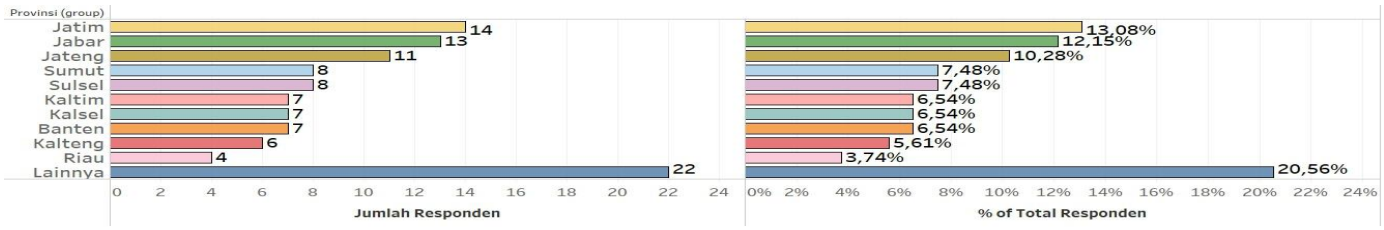
Selain melaksanakan analisis regulasi standar pelayanan pertanahan di atas, KPK melakukan metode pengumpulan data untuk mendukung hasil analisis berupa:

1. Survei layanan pertanahan kepada pengguna layanan langsung dengan responden anggota asosiasi pengembang yang ada di Indonesia (selanjutnya disebut Survei I). Survei I dilaksanakan pada tanggal 18-26 Juli 2022.
   a. Profil Responden
      Responden Survei I terdiri dari 107 anggota asosiasi pengembang yang ada di Indonesia. Adapun berdasarkan profilnya, 3 besar responden berasal dari Real Estate Indonesia (REI) sebanyak 57,01%, Asosiasi Pengembang Perumahan dan Pemukiman Seluruh Indonesia (APERSI) 25,23% dan Asosiasi Pengusaha Perumahan Indonesia (APPERINDO) sebanyak 4,67%. Profil responden secara rinci dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Profil Responden Survei I

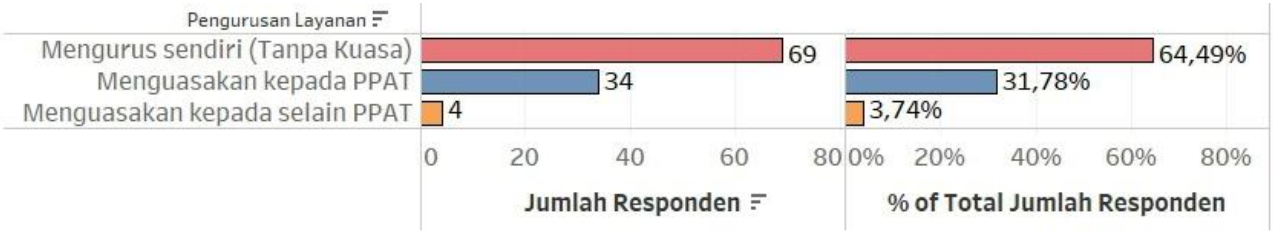
Asosiasi Responden	Jumlah	Persentase
REI	61	57,01%
APERSI	27	25,23%
APPERINDO	5	4,67%
HIMPERRA	3	2,80%
APPERNAS JAYA	2	1,87%
ASPRUMNAS	2	1,87%
PENGEMBANG INDONESIA	2	1,87%
ADPS (Asosiasi Developer Property Syariah)	1	0,93%
APERSI BERSATU	1	0,93%
ASN	1	0,93%
GAPENSI	1	0,93%
HIPNU	1	0,93%
	107	

Sementara berdasarkan sebaran, 3 besar responden berasal dari Provinsi Jawa Timur (13,08%), Provinsi Jawa Barat (12,15%) dan Provinsi Jawa Tengah (10,28%), dengan rincian pada gambar berikut.



Gambar 1. Top 10 Sebaran Responden Survei I Berdasarkan Provinsi

Sedangkan berdasarkan pengurusan layanan, 64,49% responden melakukan pengurusan layanan pertanahan sendiri (tanpa menggunakan kuasa), 31,78% menguasakan pengurusan layanan pertanahannya kepada PPAT dan 3,74% menguasakannya kepada pihak lain selain PPAT.



Gambar 2. Jenis Responden Berdasarkan Pengurusan Layanan

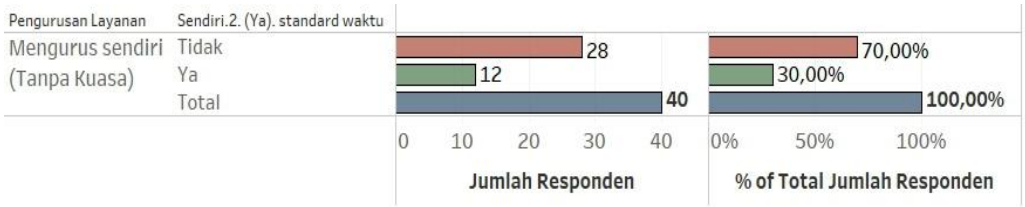
b. Jenis layanan pertanahan yang diakses responden
Survei I memperlihatkan layanan pertanahan yang diakses responden adalah sebanyak 11 layanan, dengan 3 jenis layanan terbanyak diakses adalah pemecahan/pemisahan/penggabungan sebanyak 30,58%, peralihan hak (jual beli) 14,3% dan pengukuran ulang dan pemetaan kadastral (12,23%).

Tabel 2. Jenis Layanan yang Diakses Responden Survei I

Jenis Layanan	Jumlah	Persentase
Pemecahan/Pemisahan/Penggabungan	85	30,58%
Peralihan Hak (Jual Beli)	39	14,03%
Pengukuran Ulang Dan Pemetaan Kadastral	34	12,23%
Pemberian Hak	29	10,43%
Permohonan SK Pemberian Hak	29	10,43%
Pengecekan Sertifikat	25	8,99%
Roya	18	6,47%
Pendaftaran Hak Tanggungan	8	2,88%
Surat Keterangan Pendaftaran Tanah	5	1,80%
Permohonan SK Pembaruan Hak	4	1,44%
Permohonan SK Perpanjangan	2	0,72%

c. Waktu layanan
Dalam hal waktu layanan, responden yang mengurus sendiri ditanyakan terlebih dahulu pengetahuan terkait standar waktu layanan. Dari responden mengurus sendiri

yang mengetahui standar waktu layanan menyatakan 70% layanan pertanahan yang mereka akses melebihi standar waktu yang ditetapkan.



Gambar 3. Responden Tanpa Kuasa yang Menyatakan Layanan Pertanahan melebihi SOP.

Adapun 3 jenis layanan yang waktunya paling banyak melebihi SOP adalah pemecahan/pemisahan/penggabungan (54%), permohonan SK pemberian hak (14%) dan pemberian hak (11%). Rincian layanan melebihi SOP dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 3. Jenis Layanan Melebihi SOP/SLA

Jenis Layanan Yang Melebihi SLA	Responden	Persen
Pemecahan/Pemisahan/Penggabungan	15	54%
Permohonan SK Pemberian Hak	4	14%
Pemberian Hak	3	11%
Peralihan Hak (Jual Beli)	2	7%
Pengecekan Sertifikat	1	4%
Pengukuran Ulang Dan Pemetaan Kadas	1	4%
Roya	1	4%
Surat Keterangan Pendaftaran Tanah	1	4%
	28	

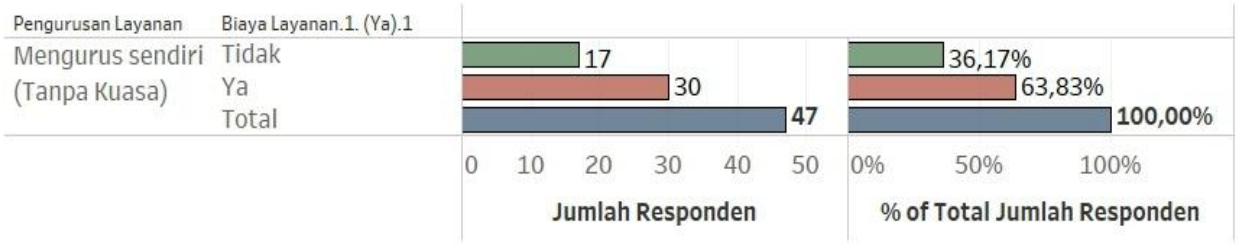
Sementara rentang waktu penyimpangan, 61% responden menyatakan layanan pertanahan menyimpang lebih dari 3 bulan. Paling besar responden yaitu sebanyak 35,71% menyatakan layanan menyimpang dalam rentang waktu 1-3 bulan.

Tabel 4. Penyimpangan Waktu Layanan Survei I

Rentang Penyimpangan Waktu Layanan	Responden	Persen
1 - 3 Bulan	10	35,71%
3 - 6 Bulan	7	25,00%
6 - 12 Bulan	6	21,43%
> 12 Bulan	4	14,29%
< 1 Bulan	1	3,57%
	28	

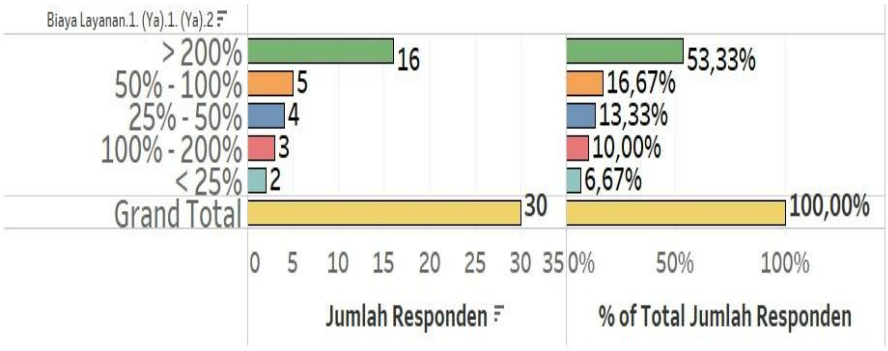
d. Biaya layanan

Responden yang melakukan pengurusan layanan sendiri (tanpa kuasa) menyatakan 63,83% dikenakan biaya tambahan di luar PNBP oleh Kantah dalam melaksanakan pengurusan layanan pertanahan.



Gambar 4. Pengenaan Biaya di Luar PNBP menurut Responden Tanpa Kuasa dalam Survei I

Adapun besaran biaya tambahan di luar PNBP menurut responden tanpa kuasa, 53,33% menyatakan besarannya lebih dari 200% biaya resmi. Pengenaan biaya tambahan secara rinci dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 5. Besaran Biaya di Luar PNBP menurut Responden Tanpa Kuasa dalam Survei I

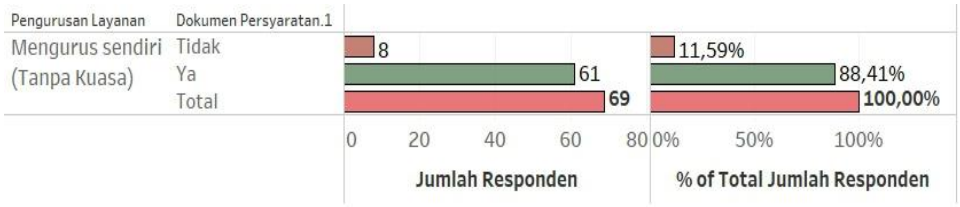
Sementara 3 layanan yang dikenakan tambahan biaya paling tinggi di luar PNBP menurut responden tanpa kuasa adalah pemecahan/pemisahan/penggabungan, pemberian hak dan permohonan SK pemberian hak.

Tabel 5. Layanan Pertanahan dengan Biaya Tambahan Paling Tinggi Menurut Responden Survei I

Jenis Layanan dengan Biaya Tambahan Paling Tinggi (diluar PNBP)	Responden	Persen
Pemecahan/Pemisahan/Penggabunga	20	66,67%
Pemberian Hak	6	20,00%
Permohonan SK Pemberian Hak	2	6,67%
Pengecekan Sertifikat	1	3,33%
Pengukuran Ulang Dan Pemetaan Kada	1	3,33%
	30	

e. Dokumen persyaratan

Terkait dengan dokumen persyaratan yang diminta oleh BPN, masih ada 11,59% responden yang mengurus layanan langsung yang menyatakan bahwa dokumen persyaratan yang diminta tidak sesuai dengan standar/SOP.



Gambar 6. Kesesuaian Dokumen Persyaratan dengan SOP Menurut Responden Survei I

f. Akses aplikasi sentuh tanahku

Kementerian ATR/BPN telah membangun sejumlah aplikasi untuk mendukung perbaikan pelayanan, salah satunya adalah aplikasi 'sentuh tanahku' yang berbasis android dan ios. Aplikasi memuat informasi layanan pertanahan secara umum termasuk informasi pelacakan status berkas pertanahan yang sedang diajukan pemohon. Aplikasi ini penting sebagai bentuk transparansi pelayanan pertanahan. Survei I memperlihatkan bahwa responden yang mengetahui aplikasi sentuh tanahku mencapai 64,49%. Dari responden yang mengetahui aplikasi sentuh tanahku, 72,46% sudah menggunakan aplikasi tersebut dan 76% responden menyatakan tidak mengalami kendala dalam mengakses aplikasi sentuh tanahku.

Tabel 6. Akses Aplikasi Sentuh Tanahku oleh Responden Survei I

Mengetahui Sentuh Tanahku?	Responden	Persen
Tidak	38	35,51%
Ya	69	64,49%
	107	

Menggunakan Aplikasi Sentuh Tanahku?	Responden	Persen
Tidak	19	27,54%
Ya	50	72,46%
	69	

Mendapatkan Kendala Sentuh Tanahku?	Responden	Persen
Tidak	38	76,00%
Ya	12	24,00%
	50	

Responden yang menyatakan mendapatkan kendala dalam mengakses aplikasi sentuh tanahku menyatakan bahwa kendala yang dialami antara lain adalah status/progress berkas layanan tidak mutakhir, aplikasi sering mengalami gangguan/error, permohonan tidak tercatat dalam aplikasi dan status/progress berkas layanan tidak muncul.

Tabel 7. Kendala Akses Aplikasi Sentuh Tanahku Menurut Responden Survei I

Kendala Sentuh Tanahku	Responden	Persen
Status/Progress Berkas Layanan Tidak Update	6	30,00%
Aplikasi sering mengalami gangguan/error	4	20,00%
Permohonan tidak tercatat pada Aplikasi	4	20,00%
Status/Progress Berkas Layanan Tidak Muncul	2	10,00%
Aplikasi Tidak Dapat Dibuka	1	5,00%
Informasi Kurang lengkap	1	5,00%
Kurangnya Sosialisasi Aplikasi Sentuh Tanahku	1	5,00%
Simulasi Biaya Sering Error	1	5,00%
	20	

g. Saluran informasi dan saluran pengaduan

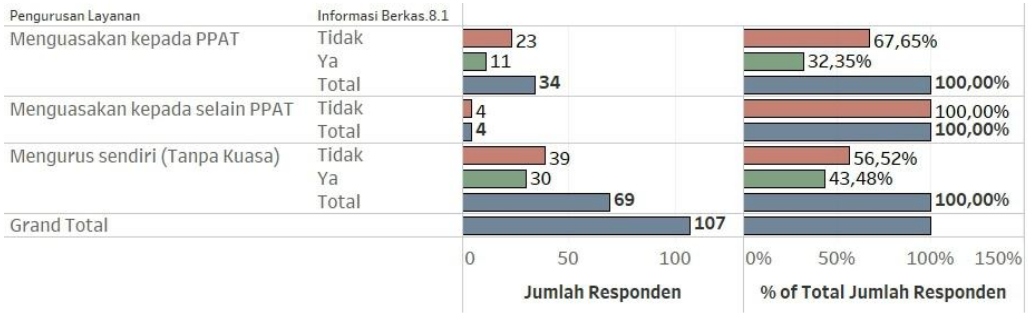
Salah satu bentuk pencegahan korupsi dapat dilakukan dengan cara meningkatkan peran serta Masyarakat dalam pengawasan. Dalam hal pelayanan publik, peran serta tersebut dibangun dengan menyediakan saluran informasi dan saluran pengaduan yang responsif. Survei I menanyakan kepada responden terkait ketersediaan saluran informasi dan saluran pengaduan yang disediakan oleh Kantor Pertanahan. Hasilnya memperlihatkan bahwa 60,75% responden menyatakan kantah tidak menyediakan saluran informasi dan 46,73% tidak menyediakan saluran pengaduan.

Tabel 8. Ketersediaan Saluran Informasi dan Saluran Pengaduan Menurut Responden Survei I

Kantah Menyediakan Saluran Pengaduan?	Responden	Persen
Tidak	50	46,73%
Ya	57	53,27%
	107	

Kantah menyediakan Saluran Informasi?	Responden	Persen
Tidak	65	60,75%
Ya	42	39,25%
	107	

Khusus untuk informasi notifikasi berkas sudah selesai diproses, 61,68% responden menyatakan tidak menerima informasi/notifikasi tersebut. Responden yang menguasakan permohonannya kepada PPAT, menyatakan 67,65% tidak menerima informasi notifikasi berkas selesai. Persentase tersebut lebih besar dibandingkan responden yang mengurus layanan sendiri, yang menyatakan bahwa 56,52% tidak menerima informasi notifikasi berkas selesai.



Gambar 7. Informasi Notifikasi Berkas Selesai Diproses dalam Survei I

2. Survei layanan pertanahan kepada anggota asosiasi IPPAT (selanjutnya disebut Survei II). Survei II dilaksanakan pada tanggal 28 Juli – 11 Agustus 2022.
   a. Responden dan profil
      Responden Survei II terdiri atas 330 PPAT yang tergabung dalam asosiasi IPPAT. Adapun responden umumnya menerima kuasa (klien/konsumen) untuk pengurusan layanan pertanahan dari perorangan (76,97%). Tiga besar provinsi yang menjadi sebaran responden adalah Jawa Timur (34,85%), Jawa Barat (15,15%) dan Banten (7,27%).

Tabel 9. Jenis Pemberi Kuasa kepada PPAT dalam Survei II

Jenis Pemberi Kuasa	Jumlah	Persentase
Perorangan	254	76,97%
Berimbang (Perseorangan dan Badan Usaha/Hukum)	60	18,18%
Badan Usaha atau Hukum	16	4,85%
	330	100%

Tabel 10. Sebaran Responden Survei II Berdasarkan Provinsi

No.	Provinsi	Jumlah Responden	Persentase
1	Jatim	115	34,85%
2	Jabar	50	15,15%
3	Banten	24	7,27%
4	Kaltim	20	6,06%
5	Gorontalo	15	4,55%
6	Jateng	15	4,55%
7	Jambi	14	4,24%
8	Kalteng	9	2,73%
9	Aceh	8	2,42%
10	Kalsel	8	2,42%

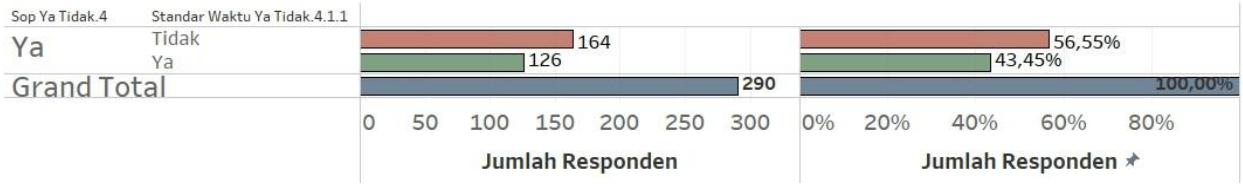
   b. Jenis layanan pertanahan yang diakses responden
      Survei II memperlihatkan 3 jenis layanan yang paling sering ditangani responden dalam satu tahun terakhir adalah peralihan hak (jual beli) sebanyak 31,35%, pengecekan sertifikat (27,03% dan pendaftaran hak tanggungan (14,38%).

Tabel 11. Jenis Layanan yang Diakses Responden Survei II

No.	Jenis Layanan	Jumlah	Persentase
1	Peralihan Hak (Jual Beli)	290	31,35%
2	Pengecekan Sertifikat	250	27,03%
3	Pendaftaran Hak Tanggungan	133	14,38%
4	Pemecahan/Pemisahan/Penggabungan	87	9,41%
5	Roya	62	6,70%
6	Pengukuran Ulang Dan Pemetaan Kadastral	38	4,11%
7	Pemberian Hak	33	3,57%
8	Permohonan SK Pemberian Hak	13	1,41%
9	Permohonan SK Pembaruan Hak	9	0,97%
10	Surat Keterangan Pendaftaran Tanah	6	0,65%
11	Permohonan SK Perpanjangan	4	0,43%
		925	100%

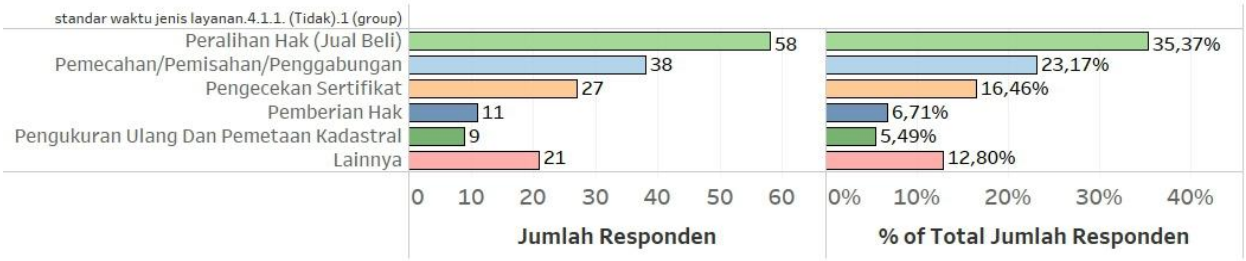
c. Waktu layanan

Berdasarkan 3 layanan yang paling sering ditangani responden, 56,55% menyatakan waktu pelayanan tidak sesuai dengan standar yang ditetapkan.



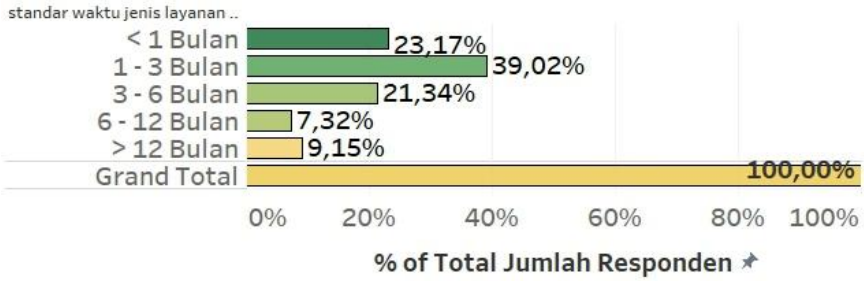
Gambar 8. Kesesuaian Waktu Layanan dalam Survei II

Responden menyatakan layanan yang paling tidak sesuai dengan standar adalah peralihan hak (jual beli) sebanyak 35,37%, pemecahan/pemisahan/penggabungan (23,17% dan pengecekan sertifikat (16,46%).



Gambar 9. Layanan Paling Tidak Sesuai dengan Standar Waktu Layanan dalam Survei II

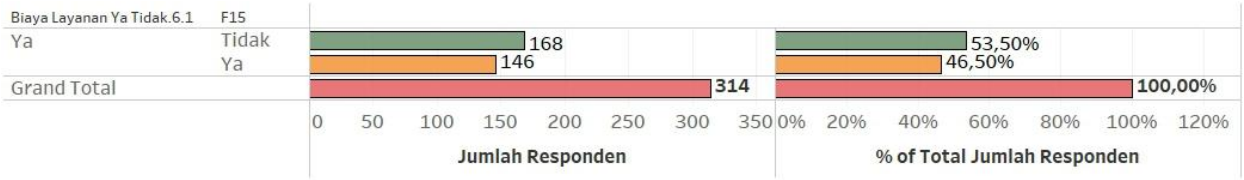
Dalam hal ditanyakan penyimpangan waktu layanan, 37,81% responden PPAT menyatakan penyimpangan lebih dari 3 bulan. Penyimpangan terbanyak adalah dalam rentang 1-3 bulan yaitu sebanyak 39,02%.



Gambar 10. Penyimpangan Waktu Layanan Survei II

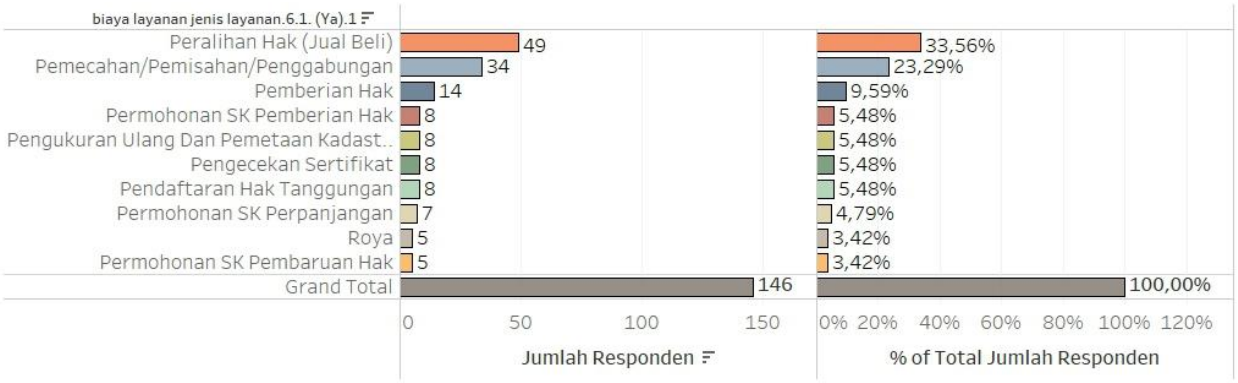
d. Biaya layanan

Terkait biaya layanan, 46,50% responden PPAT yang mengetahui tarif layanan menyatakan dikenakan biaya tambahan di luar PNBP oleh Kantah dalam pengurusan layanan pertanahan.



Gambar 11. Pengenaan Biaya Tambahan Layanan Survei II

Adapun 3 layanan yang dikenakan biaya tambahan paling tinggi menurut responden PPAT adalah peralihan hak (jual beli) 33,56%, pemecahan/pemisahan/penggabungan 23,29% dan pemberian hak (9,59%).



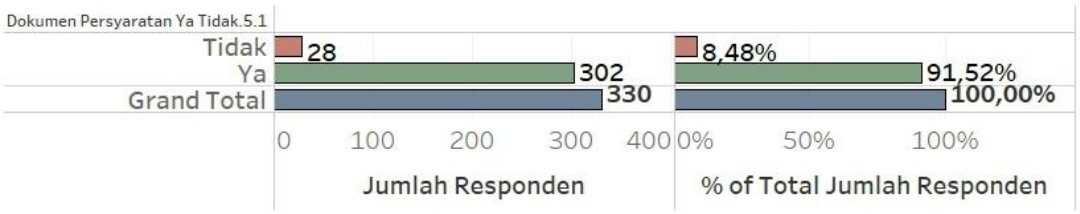
Gambar 12. Layanan Pertanahan dengan Biaya Tambahan Paling Tinggi Menurut Responden Survei II

Sehubungan dengan Survei II merupakan survei kepada PPAT, maka ditanyakan juga besaran biaya jasa yang dikenakan responden kepada klien/konsumen. Menurut responden PPAT, pendaftaran tanah merupakan layanan yang dikenakan biaya paling besar yaitu sebesar Rp4.448.000 di luar biaya resmi pertanahan.

Gambar 13. Besaran Biaya Jasa yang Dikenakan PPAT di luar Biaya Resmi

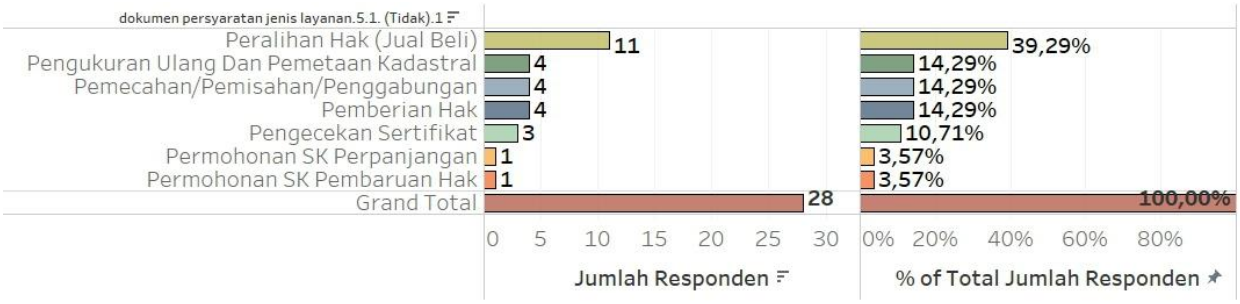
e. Dokumen persyaratan

Terkait dengan dokumen persyaratan yang diminta oleh BPN, masih ada 8,48% responden PPAT yang menyatakan bahwa dokumen persyaratan yang diminta tidak sesuai dengan standar/SOP.



Gambar 14. Kesesuaian Dokumen Persyaratan dengan SOP Menurut Responden Survei II

Adapun layanan yang paling sering dokumen persyaratannya tidak sesuai dengan SOP menurut responden PPAT adalah peralihan hak (jual beli), pengukuran dan pemecahan/pemisahan/penggabungan.



Gambar 15. Layanan dengan Dokumen Persyaratan Paling Sering Tidak Sesuai dengan SOP

f. Akses aplikasi sentuh tanahku

Survei II memperlihatkan bahwa responden yang mengetahui aplikasi sentuh tanahku mencapai 95,76%. Dari responden yang mengetahui aplikasi sentuh tanahku, 88,61% sudah menggunakan aplikasi tersebut dan 73,93% responden menyatakan tidak mengalami kendala dalam mengakses aplikasi sentuh tanahku.

Tabel 12. Akses Aplikasi Sentuh Tanahku oleh Responden Survei II

Mengetahui Sentuh Tanahku?	Responden	Persen
Tidak	14	4,24%
Ya	316	95,76%
	330	

Menggunakan Aplikasi Sentuh Tanahku?	Responden	Persen
Tidak	36	11,39%
Ya	280	88,61%
	316	

Mendapatkan Kendala Sentuh Tanahku?	Responden	Persen
Tidak	207	73,93%
Ya	73	26,07%
	280	

Responden PPAT yang menyatakan mendapatkan kendala dalam mengakses aplikasi sentuh tanahku menyatakan bahwa kendala yang dialami antara lain adalah aplikasi sering mengalami gangguan/error, status/progress berkas layanan tidak mutakhir, aplikasi tidak informatif dan status/progress berkas layanan tidak muncul.

Tabel 13. Kendala Akses Aplikasi Sentuh Tanahku Menurut Responden Survei II

No.	Kendala Sentuh Tanahku	Responden	Persentase
1	Aplikasi sering mengalami gangguan/error	40	27,21%
2	Status/Progress Berkas Layanan Tidak Update	39	26,53%
3	Aplikasi tidak informatif	22	14,97%
4	Status/Progress Berkas Layanan Tidak Muncul	15	10,20%
5	Permohonan tidak tercatat pada Aplikasi	12	8,16%
6	Aplikasi Tidak Dapat Dibuka	10	6,80%

g. Saluran informasi dan saluran pengaduan

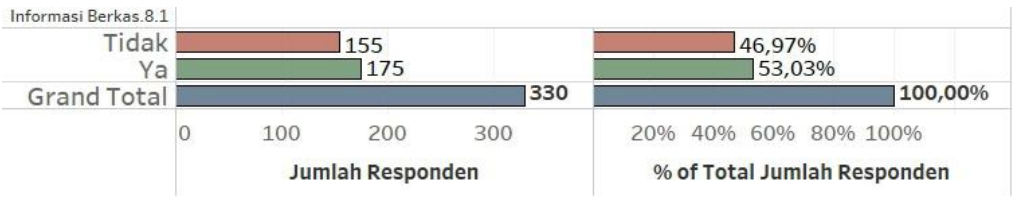
Survei II menanyakan kepada responden terkait ketersediaan saluran informasi dan saluran pengaduan yang disediakan oleh Kantor Pertanahan. Hasilnya memperlihatkan bahwa 44,24% responden menyatakan kantah tidak menyediakan saluran informasi dan 35,45% tidak menyediakan saluran pengaduan.

Tabel 14. Ketersediaan Saluran Informasi dan Saluran Pengaduan Menurut Responden Survei II

Kantah menyediakan Saluran Informasi?	Responden	Persen
Tidak	146	44,24%
Ya	184	55,76%
	330	

Kantah menyediakan Saluran Pengaduan?	Responden	Persen
Tidak	117	35,45%
Ya	213	64,55%
	330	

Terkait informasi notifikasi berkas sudah selesai diproses, 46,97% responden PPAT menyatakan tidak menerima informasi/notifikasi tersebut.

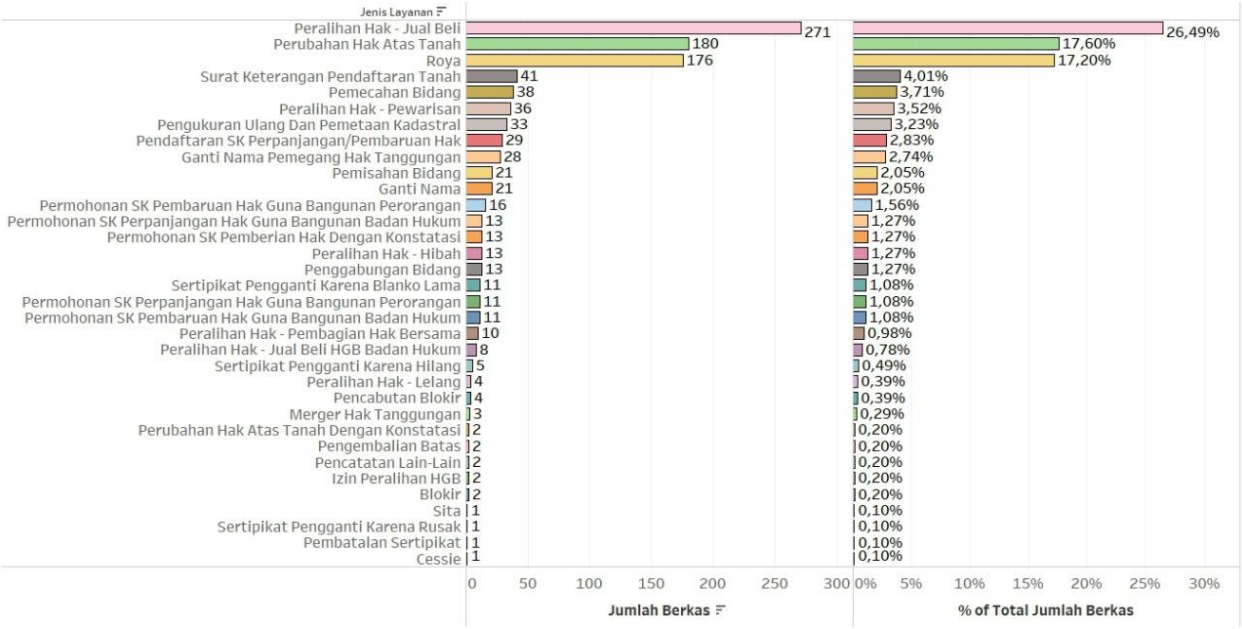


Gambar 16. Informasi Notifikasi Berkas Selesai Diproses dalam Survei II

3. Pengecekan berkas dokumen layanan pertanahan Tahun 2022 secara acak. Sampling terdiri atas 1023 dokumen di 12 Kantah Jabodetabek (Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Selatan, Kota Jakarta Timur, Kota Jakarta Barat, Kota Jakarta Utara, Kota Bogor, Perwakilan Kabupaten Bogor, Kota Bekasi, Kabupaten Bekasi, Kota Depok, Kota Tangerang, Kabupaten Tangerang).

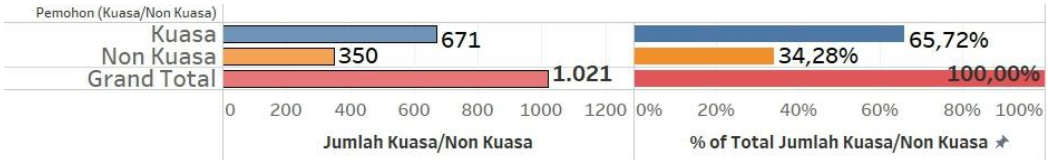
   Berdasarkan hasil pengecekan terhadap 1023 dokumen melalui aplikasi sentuh tanahku atau web pengecekan berkas kementerian ATR/BPN (https://www.atrbpn.go.id/layanan/pengecekan-berkas), diketahui bahwa 943 berkas (92,18%) sudah dalam status selesai, 78 (7,62%) berkas masih dalam proses dan 2 (0,20%) berkas tidak dapat diketahui status berkasnya (no display di aplikasi sentuh tanahku/web pengecekan berkas).

   a. Jenis pelayanan pertanahan
      Berdasarkan hasil pengecekan sampling dokumen pertanahan, setidaknya terdapat 34 jenis layanan pertanahan, dimana 3 layanan paling banyak adalah peralihan hak (jual beli) 26,49%, perubahan hak atas tanah (17,60%) dan roya (17,20%)

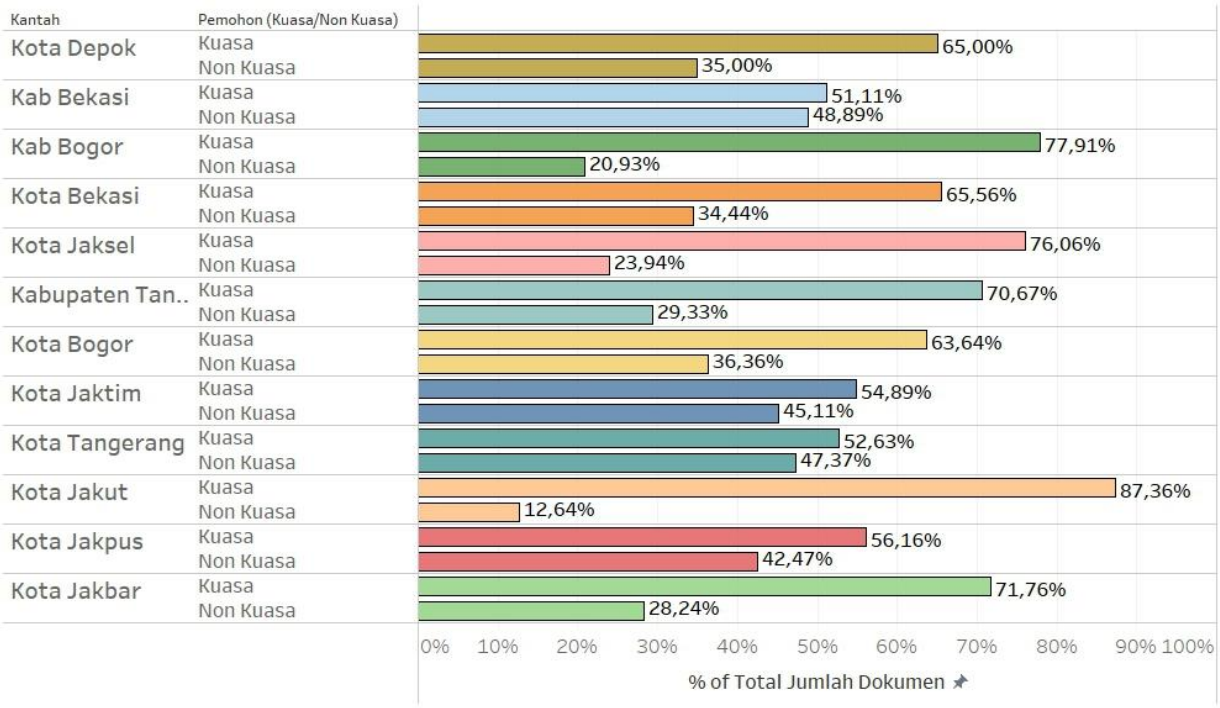


Gambar 17. Jenis Layanan Pertanahan pada Sampling Berkas tahun 2022

   b. Profil kuasa dan non kuasa
      Berdasarkan hasil pengecekan berkas, 65,72% pelayanan pertanahan menggunakan kuasa. Dari 12 kantah yang menjadi sampling, layanan menggunakan kuasa terbesar adalah di Kantah Jakarta Utara, mencapai 87,36%.

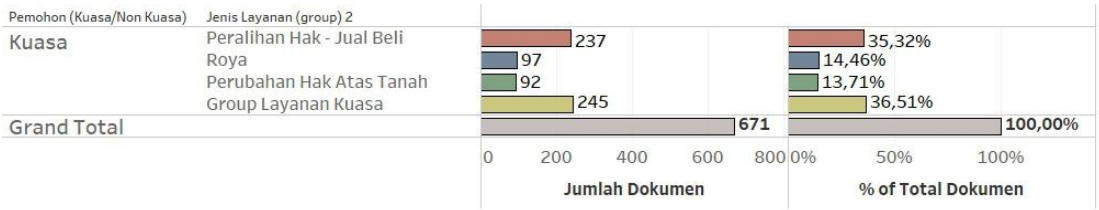


Gambar 18. Perbandingan Layanan Menggunakan Kuasa dan Non Kuasa



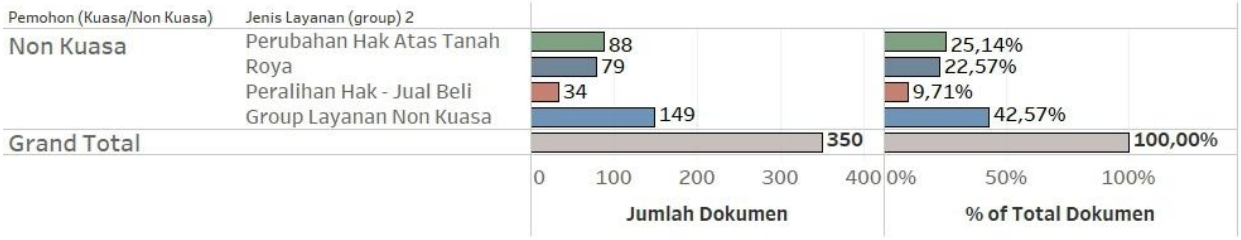
Gambar 19. Layanan Menggunakan Kuasa dan Non Kuasa Berdasarkan Kantah

Dari total 671 layanan pertanahan yang menggunakan kuasa, Peralihan Hak Jual Beli berada di peringkat teratas Layanan menggunakan kuasa (35,32%) kemudian diikuti oleh Roya (14,46%) dan Perubahan Hak Atas Tanah sebesar (13,51%).



Gambar 20. Layanan Terbanyak Menggunakan Kuasa

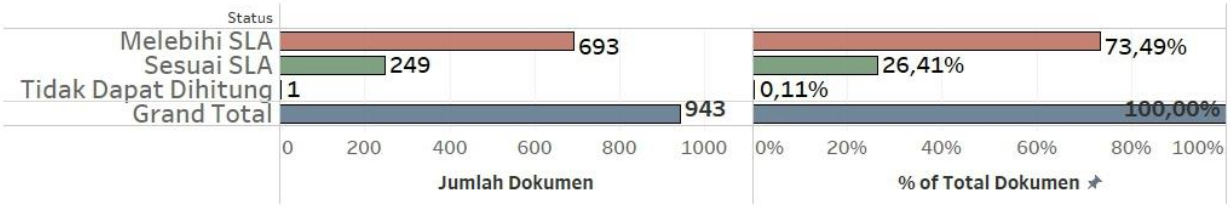
Sedangkan pada layanan yang dilakukan tanpa menggunakan kuasa, dari total 350 layanan pertanahan, Perubahan Hak Atas Tanah berada pada posisi teratas yaitu dengan jumlah berkas sebesar 88 (25,14%), kemudian diikuti oleh Roya 79 (22,57%) dan di posisi ketiga Peralihan Hak Jual Beli 34 (9,71%).



Gambar 21. Layanan Terbanyak Menggunakan Non Kuasa

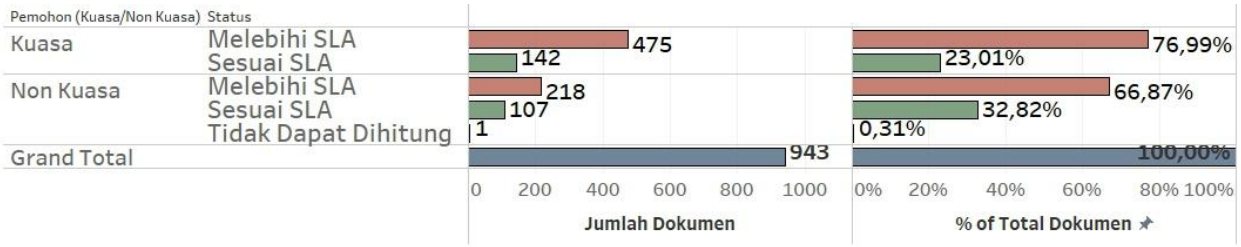
c. Waktu layanan

Dari 943 total sampel dokumen layanan pertanahan yang sudah selesai, **73,49% diselenggarakan melebihi batas waktu Layanan.** Hanya 249 dokumen atau sebesar 26,41% yang memenuhi batas waktu Layanan.



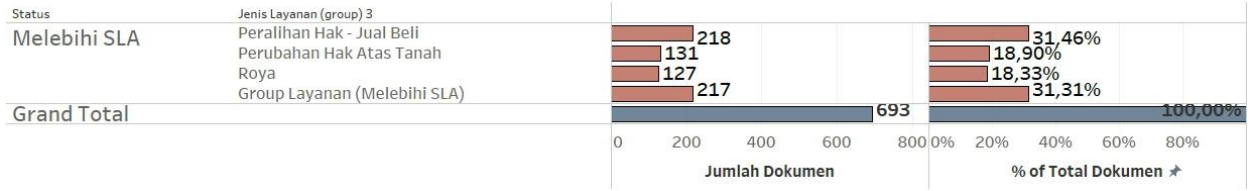
Gambar 22. Perbandingan Layanan Sesuai dan Melebihi SLA/SOP

Jika dilihat lebih jauh dengan memisahkan jenis pemohon (Kuasa dan Tanpa Kuasa), maka untuk **Layanan menggunakan kuasa yang melebihi SLA 76,99%** sedangkan **layanan non kuasa yang melebihi SLA mencapai 66,87%**



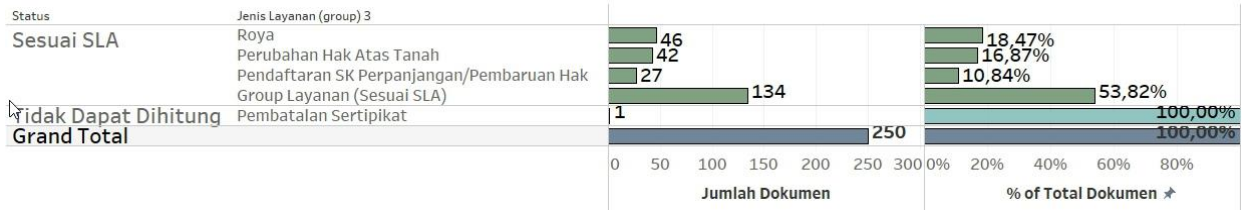
Gambar 23. Layanan Sesuai dan Melebihi SLA/SOP Berdasarkan Jenis Pemohon (Kuasa/Non Kuasa)

Sementara jika dilihat dari jenis layanan yang diselenggarakan melebihi SLA, 3 layanan yang diselenggarakan tidak tepat waktu berdasarkan dokumen terbanyak adalah peralihan hak jual beli (31,46%), perubahan hak atas tanah (18,90%) dan roya (18,33%).



Gambar 24. Layanan Terbanyak Melebihi SLA/SOP

Sedangkan jika dilihat dari jenis layanan yang diselenggarakan sesuai dengan SLA, 3 layanan yang diselenggarakan tepat waktu berdasarkan dokumen terbanyak adalah Roya (18,47%), Perubahan Hak Atas Tanah (16,87%), dan Pendaftaran SK Perpanjangan/Pembaharuan Hak (10,84%).

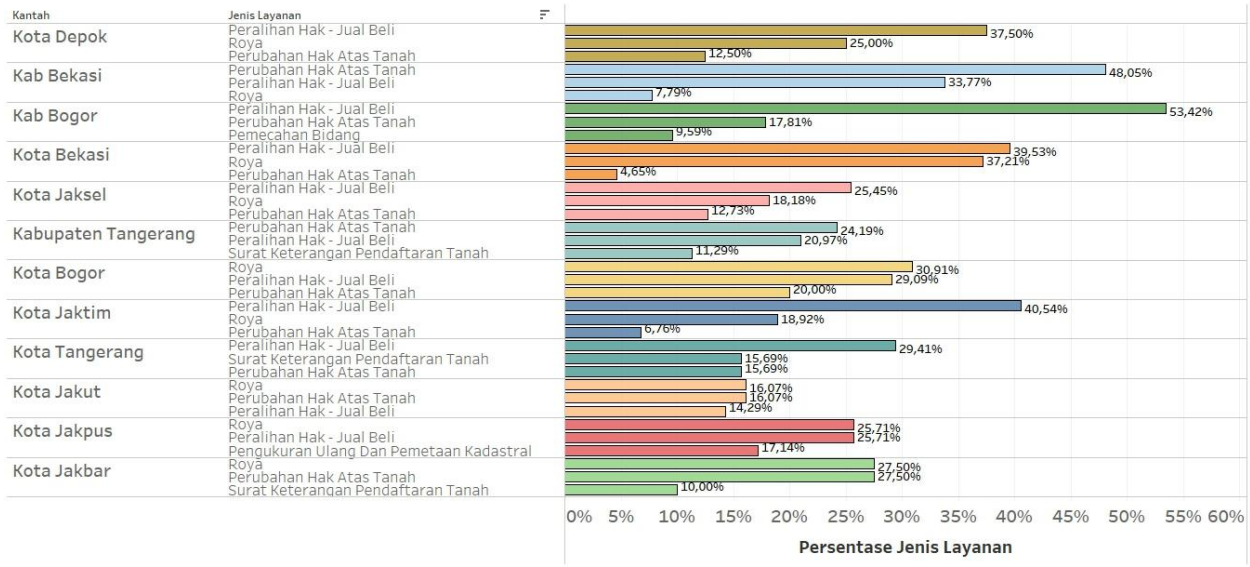


Gambar 25. Layanan Terbanyak Sesuai SLA/SOP

Dari total 12 Kantah, **Kantah Kota Depok, Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Bogor** merupakan kantah yang persentase layanan melebihi SLA berada pada urutan 3 teratas dengan masing-masing nilai persentase melebihi SLA-nya secara berurutan adalah 91,14%, 87,50% dan 86,90%.

Gambar 26. Delapan Besar Kantah Jabodetabek dengan Layanan Terbanyak Tidak Sesuai SLA/SOP

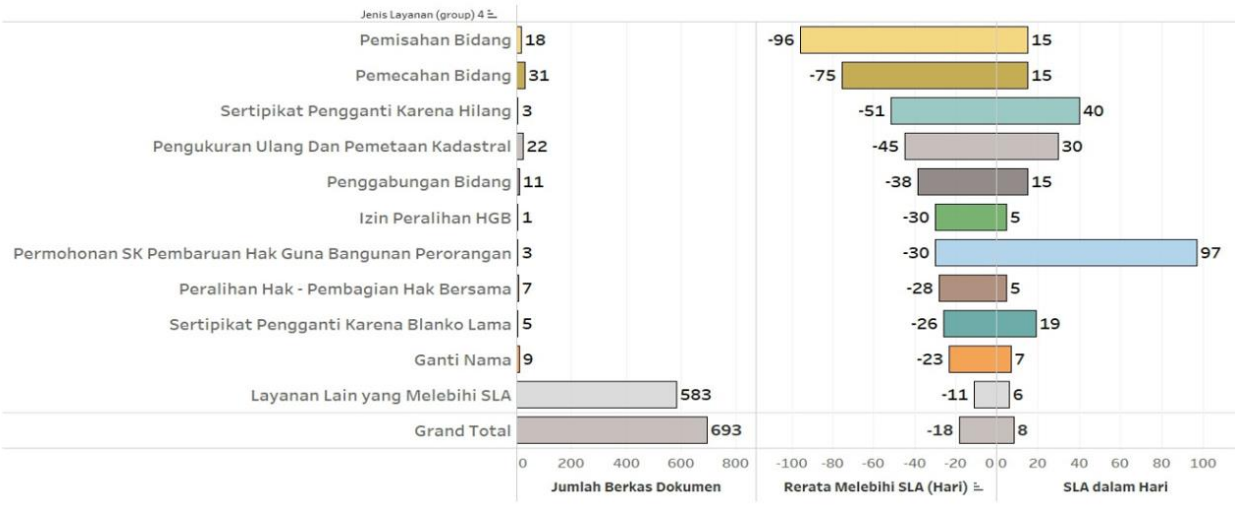
Dari 12 Kantah di Jabodetabek, 3 layanan terbanyak melebihi SLA/SOP umumnya adalah peralihan hak (jual beli), roya dan perubahan hak atas tanah. Perbedaan hanya terjadi di Kantah Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang dan Kota Jakarta Pusat, dimana urutan layanan terbanyak melebihi SLA/SOP juga meliputi surat keterangan pendaftaran tanah dan pengukuran. Secara rinci layanan terbanyak melebihi SLA/SOP pada masing-masing Kantah Jabodetabek dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 27. 3 Layanan Terbanyak Melebihi SLA/SOP Berdasarkan Kantah

Jika dilihat dari lamanya penyimpangan waktu layanan, layanan pemisahan bidang merupakan layanan dengan dengan rerata penyimpangan terbesar, yaitu 96 hari. Layanan lain dengan penyimpangan lebih dari 30 hari meliputi pemecahan bidang

(75 hari), sertifikat pengganti karena hilang (51 hari), pengukuran ulang dan pemetaan kadastral (45 hari), dan penggabungan bidang (38 hari).

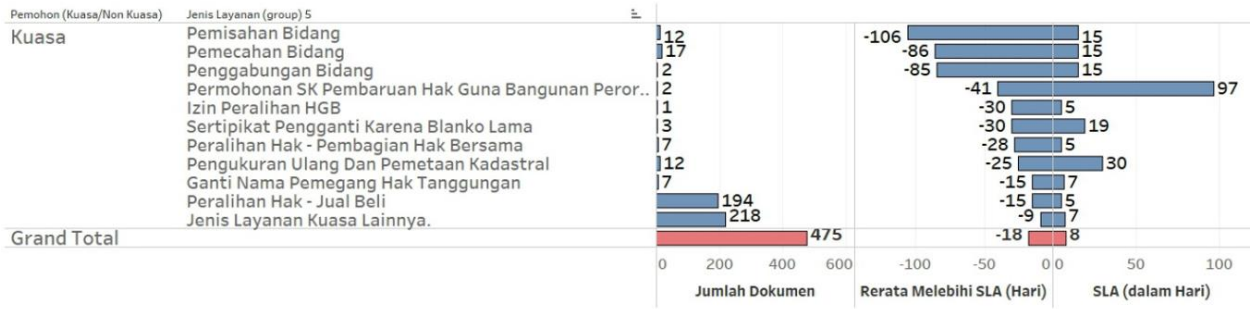


Gambar 28. Rerata Waktu Penyimpangan SLA Per Layanan

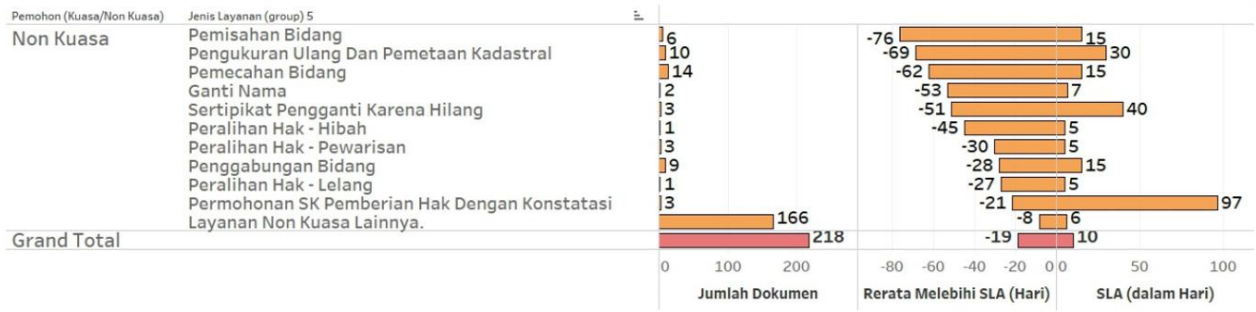
Jika dilihat dari jenis pemohon, rerata penyimpangan waktu layanan tidak berbeda signifikan antara kuasa dan non kuasa. Layanan dengan kuasa, waktu penyimpangan adalah 19 hari, sementara non kuasa 19 hari.

Gambar 29. Waktu Layanan Melebihi SLA/SOP Per Jenis Pemohon (Kuasa/Non Kuasa)

Pada layanan dengan menggunakan kuasa dan non kuasa, pemisahan bidang merupakan layanan dengan rerata waktu penyimpangan terbesar. Tetapi terjadi perbedaan nilai reratanya, yaitu 106 hari untuk layanan pemisahan bidang dengan kuasa dan 76 hari untuk layanan pemisahan bidang non kuasa.

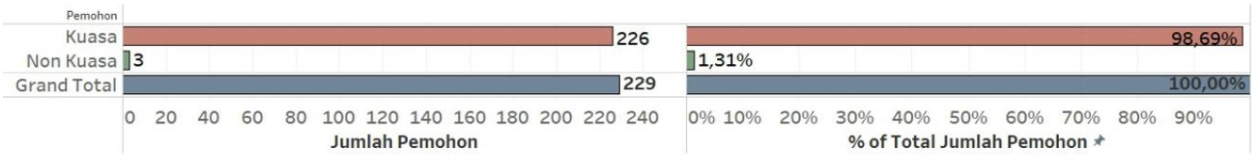


Gambar 30. Jenis Layanan Melebihi SLA/SOP dari Pemohon Kuasa



Gambar 31. Jenis Layanan Melebihi SLA/SOP dari Pemohon Non Kuasa

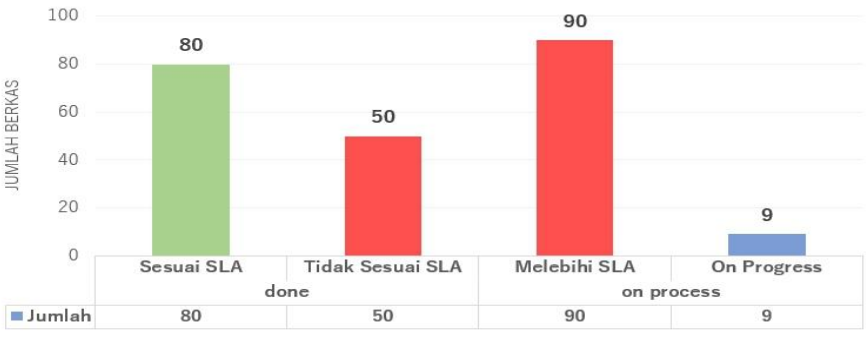
4. Pengecekan berkas dokumen layanan HGU (229 dokumen Tahun 2021) di 25 Provinsi.
   a. Profil kuasa dan non kuasa
      Berdasarkan hasil pengecekan berkas layanan HGU tahun 2021 di 25 Provinsi dapat dilihat bahwa hampir seluruh layanan HGU menggunakan kuasa (98,69%). Jika ditilik berdasarkan jenis layanan, perpanjangan dan pembaharuan HGU seluruhnya menggunakan kuasa (100%).



Gambar 32. Perbandingan Kuasa dan Non Kuasa pada Layanan HGU 2021

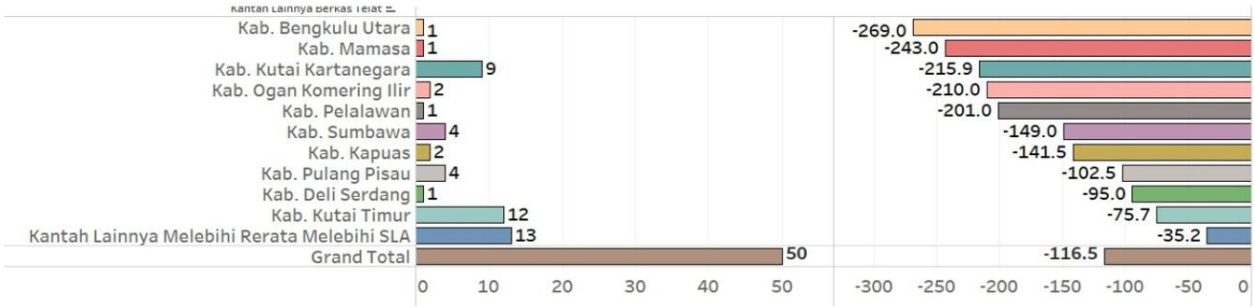
Gambar 33. Perbandingan Kuasa dan Non Kuasa Per Jenis Layanan HGU 2021

   b. Waktu layanan
      Dari 229 berkas HGU 2021, bahwa 140 dari 229 berkas (61,14%) melebihi SLA. Berkas dalam proses tetap dihitung melebihi SLA jika pada saat dilakukan perhitungan (per-tanggal 20 September 2022) sudah melebihi ketentuan yang diatur dalam SOP.



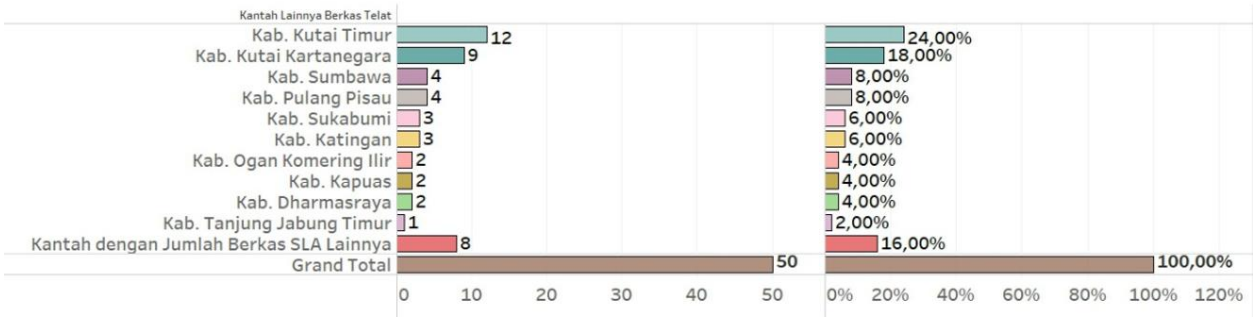
Gambar 34. Kesesuaian Waktu Layanan Berkas HGU 2021

Adapun 3 kantah dengan waktu penyimpangan SLA terbesar adalah Kabupaten Bengkulu Utara, Kabupaten Mamasa, dan Kabupaten Kutai Kertanegara. Besar penyimpangan SLA pada masing-masing kantah dapat dilihat sebagai berikut:



Gambar 35. Top 10 Kantah dengan rerata layanan HGU 2021 melebihi SLA Tertinggi

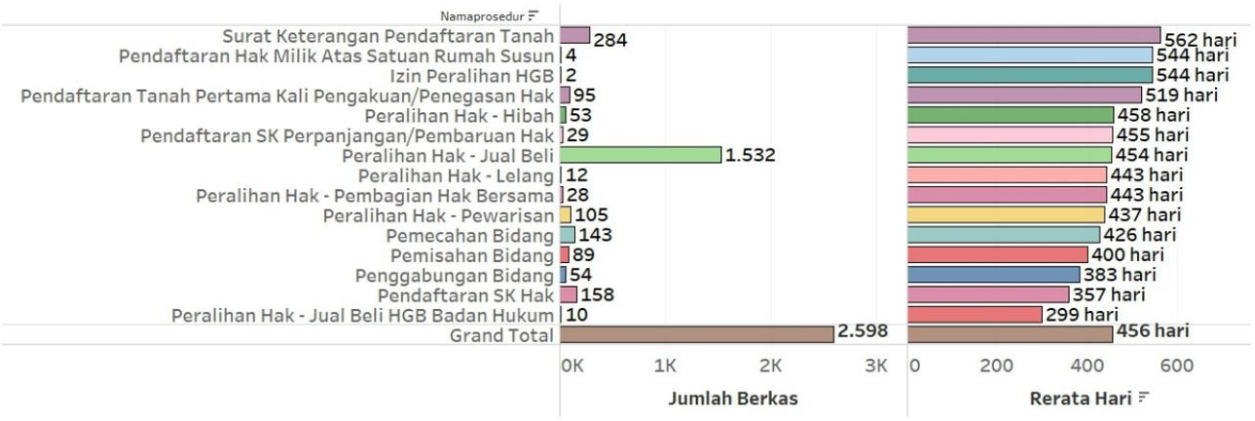
Sementara kantah yang jumlah layanan HGU 2021 terbanyak melebihi SLA adalah Kantah Kabupaten Kutai Timur, Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Sumbawa.



Gambar 36. Top 10 Kantah dengan Jumlah layanan HGU 2021 melebihi SLA Terbanyak

5. Pengecekan dokumen berkas layanan pertanahan rutin tahun 2021 pada 13 Kantah di Jabodetabek yang berstatus selesai tetapi belum diserahkan kepada pemohon.
   Berdasarkan data yang diperoleh dapat dilihat bahwa terdapat sejumlah 12.142 dokumen layana pertanahan tahun 2021 yang berstatus selesai tetapi belum diserahkan kepada pemohon. Rincian jumlah dokumen per masing-masing kantah dan jenis layanan dapat dilihat pada gambar berikut ini.

Gambar 37. Volume Berkas Selesai Belum Diserahkan Tahun 2021 Kepada Pemohon Berdasarkan Kantah



Gambar 38. Volume Berkas Selesai Belum Diserahkan Tahun 2021 Kepada Pemohon Berdasarkan Jenis Layanan

6. Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan pengguna layanan pertanahan (PPAT dan pengguna layanan langsung). Wawancara bertujuan untuk mendapatkan informasi pengalaman saat mengakses layanan pertanahan serta memperoleh informasi yang tidak dapat diketahui melalui survei atau pengecekan berkas.

BAB III. Hasil Analisis dan Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis atas data hasil survei dan pengecekan berkas layanan pertanahan, ditemukan permasalahan sebagai berikut:

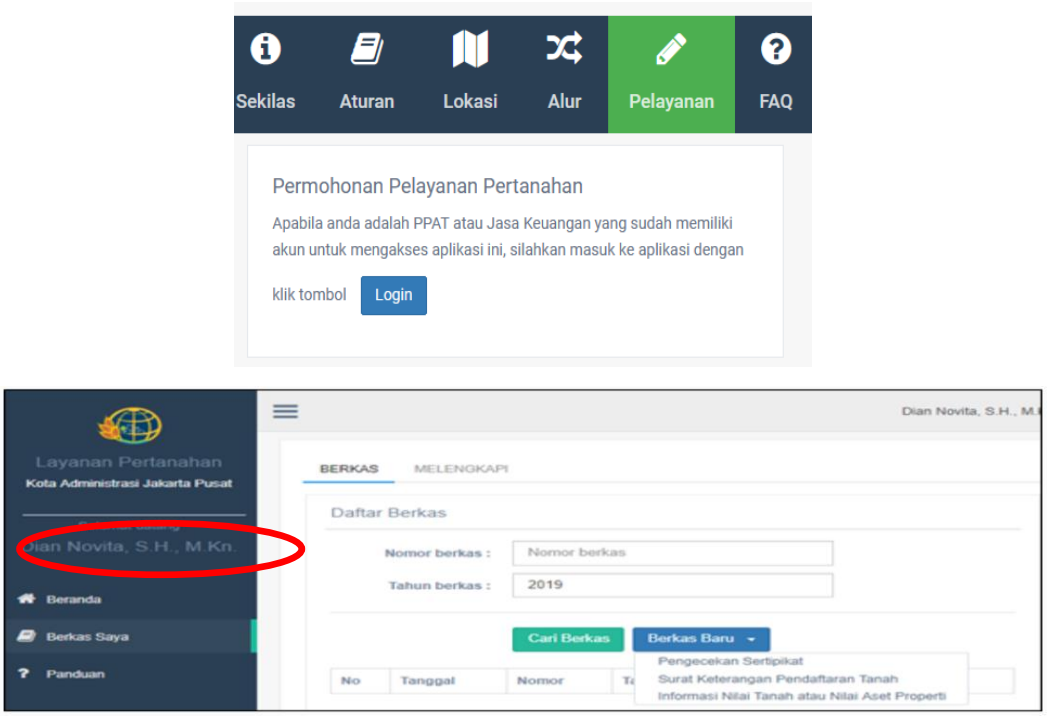
A. Layanan Penerbitan Sertifikat

1. Akses Pengguna Layanan Pertanahan Secara Langsung Rendah

Pengguna layanan pertanahan yang menggunakan kuasa sangat tinggi. Hasil pengecekan dokumen berkas pertanahan 12 Kantah di wilayah Jabodetabek memperlihatkan mayoritas pengguna layanan dengan kuasa pada Kantah di wilayah Jabodetabek adalah 65,72%. Tiga Kantah di wilayah Jabodetabek yang persentase pengguna layanan melalui kuasa yang tertinggi adalah Kantah Jakarta Utara (87,36%), Kantah Kabupaten Bogor (77,91%), dan Kantah Jakarta Selatan (76,06%).

Hal tersebut disebabkan karena BPN membatasi akses Masyarakat untuk langsung mendapatkan layanan. Contoh:

- Layanan daring terbatas (baru 4 layanan). Layanan sederhana (mis: Perpanjangan HGB/HGU, Perubahan Hak, Pertimbangan Teknis Pertanahan dan tidak membutuhkan akta dari PPAT tidak didaringkan.
- Empat layanan daring yang diluncurkan BPN (HT, Cek Sertifikat, ZNT dan SKPT) hanya dibuka melalui aplikasi dengan akun PPAT (Mitra) padahal bukan untuk layanan yang membutuhkan pembuatan akta. Sementara untuk layanan pengguna perseorangan, tetap harus membawa dokumen ke Kantah untuk mengakses layanan daring tersebut.



Gambar 39. Layanan Online BPN dengan Akses PPAT/Mitra

- Pelibatan PPAT/Notaris untuk layanan yang tidak membutuhkan akta (pengukuran, pemecahan, permohonan/peningkatan/penurunan hak,dll).

- Layanan '*bundling*' yang diterapkan PPAT terkait layanan yang memerlukan akta sebagai salah satu persyaratannya (peralihan hak) sehingga pemohon tidak dapat langsung melakukan pengurusan tanpa PPAT. Hal ini dapat dilihat pada data sampling yang memperlihatkan 7 dari 12 kantah Jabodetabek, pengurusan layanan peralihan hak di atas 90% menggunakan kuasa, bahkan untuk Kantah Jakut dan Jakbar, layanan peralihan hak 100% menggunakan kuasa.

Tabel 15. Layanan Peralihan Hak dengan Menggunakan Kuasa pada Kantah Jabodetabek

No	Kantah	Persentase Layanan Peralihan Hak dengan Kuasa
1	Kota Jakarta Utara	100,00
2	Kota Jakarta Barat	100,00
3	Kota Tangerang	95,65
4	Kota Jakarta Timur	95,00
5	Kab Tangerang	94,12
6	Kota Jakarta Selatan	92,86
7	Kota Bogor	91,67
8	Kota Jakarta Pusat	87,50
9	Kota Depok	87,50
10	Kab Bogor	84,44
11	Kota Bekasi	80,00
12	Kab Bekasi	60,61

Sumber: BPN 2022, Diolah

Akibatnya aksesibilitas masyarakat terhadap layanan pertanahan sangat rendah sehingga membuka peluang layanan melalui kuasa yang tidak transparan, tidak terbuka dan tidak adil yang memudahkan terjadinya tindakan pungli, gratifikasi dan suap.

2. Ketidaktepatan Waktu Penyelesaian Layanan Pertanahan yang Tinggi

Rata-rata ketidaktepatan waktu penyelesaian layanan pertanahan pada Kantah di Wilayah Jabodetabek mencapai 73,49%. Tiga kantah di wilayah jabodetabek yang paling tinggi ketidaktepatan waktu layanannya adalah Kantah Kota Depok (91,14%), Kantah Kabupaten Bekasi (87,5%) dan Kantah Kabupaten Bogor (86,9%). Tiga jenis layanan pertanahan yang paling tidak tepat waktu adalah peralihan hak jual beli (31,46%), perubahan hak atas tanah (18,90%) dan roya (18,33%).

Selain itu berdasarkan hasil survei terdapat indikasi perbedaan perlakuan pemberian layanan pertanahan kepada pengguna langsung dan yang melalui kuasa. Walaupun sebagian besar responden (70%) pada Survei I dan 57% pada Survei II sama-sama menyatakan terdapat ketidaktepatan waktu layanan pertanahan, namun terdapat perbedaan waktu penyimpangannya yaitu 61% responden pengguna langsung menyatakan bahwa penyimpangan waktu layanan pertanahan adalah di atas 3 bulan sedangkan 62% responden yang menggunakan kuasa menyatakan penyimpangan waktu layanan pertanahan adalah di bawah 3 bulan.

Tabel 16. Perbandingan Keterlambatan Survei I dan Survei II

Survei I	Survei II

• 70% tidak sesuai SLA • 61% responden menyatakan penyimpangan waktu dari SOP lebih dari 3 bulan • Hanya 39% responden menyatakan penyimpangan waktu kurang dari 3 bulan	• 57% tidak sesuai SLA • 62% responden menyatakan penyimpangan waktu kurang dari 3 bulan • Hanya 38% responden menyatakan penyimpangan waktu lebih dari 3 bulan

Sumber: Dit. Monitoring KPK, 2022, Diolah

Penyebabnya adalah penafsiran regulasi (SOP) yang tidak seragam antara Petugas maupun Kantah misalnya terkait dokumen persyaratan dan tidak ada *reward* dan *punishment* terkait keterlambatan pelayanan yang tidak sesuai SOP. Akibatnya ketidakadilan dan ketidakjelasan dalam proses layanan membuka peluang terjadinya praktik pungli dan suap untuk mempercepat layanan pertanahan.

3. Tambahan Biaya Layanan Pertanahan yang Tinggi Dibandingkan Biaya Resmi

Berdasarkan Survei I terdapat 63,83% responden pengguna layanan langsung menyatakan terdapat tambahan biaya di luar biaya resmi atas layanan pertanahan dimana 53% responden menyatakan bahwa tambahan biaya layanan tersebut mencapai di atas 200% dibandingkan biaya resmi. Berikut hasil Survei I dan II terkait empat layanan dengan tambahan biaya layanan tertinggi dibandingkan dengan biaya resminya.

Tabel 17. Biaya Tambahan Layanan Survei I dan Survei II

Jenis Layanan	PNBP (Rp)	Pengguna Langsung (Survei I)		Dengan Kuasa (Survei II)	
		Rata2 Biaya (Rp)	Disparitas	Rata2 Biaya (Rp)	Disparitas
Pendaftaran Hak	50-100 Rb	5,2 Jt	5100%	4,4 Jt	4300%
Peralihan Hak (Jual Beli)	50 Rb	2,8 Jt	5500%	2,1 Jt	4100%
Pemecahan/Pemisahan / Penggabungan	50 Rb	2,0 Jt	3900%	2,5 Jt	4900%
Roya	50 Rb	378 Rb	656%	482 Rb	864%

Sumber: Dit. Monitoring KPK, 2022, Diolah

Dari hasil wawancara pendalaman dengan PPAT, dinyatakan bahwa tambahan biaya tersebut digunakan untuk biaya 'dukungan/setoran' rutin kepada BPN yang besarnya ditentukan secara periodik berdasarkan kesepakatan antara Kantah BPN dengan PPAT setempat yang besarnya dapat mencapai 400% di atas biaya resmi. Berikut contoh besarnya biaya 'dukungan' tersebut:

Tabel 18. Biaya Dukungan PPAT kepada Kantah

Jenis Layanan	Biaya Dukungan (Rp)	Satuan
Pengakuan/Peningkatan Hak	250 Rb	Perbidang
Peralihan Hak (Jual Beli)	250 Rb	Perbidang
Pemecahan/Pemisahan/ Penggabungan	250 Rb	Perbidang

Hak Tanggungan :		
- S.d Rp500 Juta	250 Rb	Per NHT
- Diatas Rp500 Juta	1 Permil	Per NHT
Roya	200 Rb	Per HT

Penyebabnya adalah bahwa Kantah menganggap PPAT sebagai Mitra instansi BPN guna membantu menguatkan/mengukuhkan setiap perbuatan hukum atas bidang tanah, sehingga menganggap wajar jika Kantah mendapatkan bagian keuntungan dari PPAT.

Akibatnya terjadi pungli, suap dan gratifikasi sebagai alasan mempercepat/akselerasi layanan dan untuk masyarakat/PPAT yang tidak memberikan biaya dukungan akan dipersulit layanannya.

4. Adanya berkas selesai belum diserahkan

Berdasarkan data berkas pertanahan tahun 2021 di 13 Kantah Jabodetabek (Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Jakarta Selatan, Kota Jakarta Timur, Kota Jakarta Utara, Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Bekasi, Kabupaten Bekasi, Kota Depok, Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan dan Kabupaten Tangerang) memperlihatkan adanya 12.142[2] berkas selesai yang belum diserahkan atau diambil oleh pemohon. Kantah Kabupaten Bogor merupakan Kantah dengan berkas menumpuk paling banyak yaitu sebesar 4.828 berkas.

Lama penumpukan berkas juga memperlihatkan waktu yang cukup lama. Dari 12.142 berkas 2021, rerata waktu berkas menumpuk per-26 September 2022 adalah 493 hari. Kantah Jakarta Barat merupakan kantah dengan rerata waktu penumpukkan berkas paling lama, yaitu 559 hari.

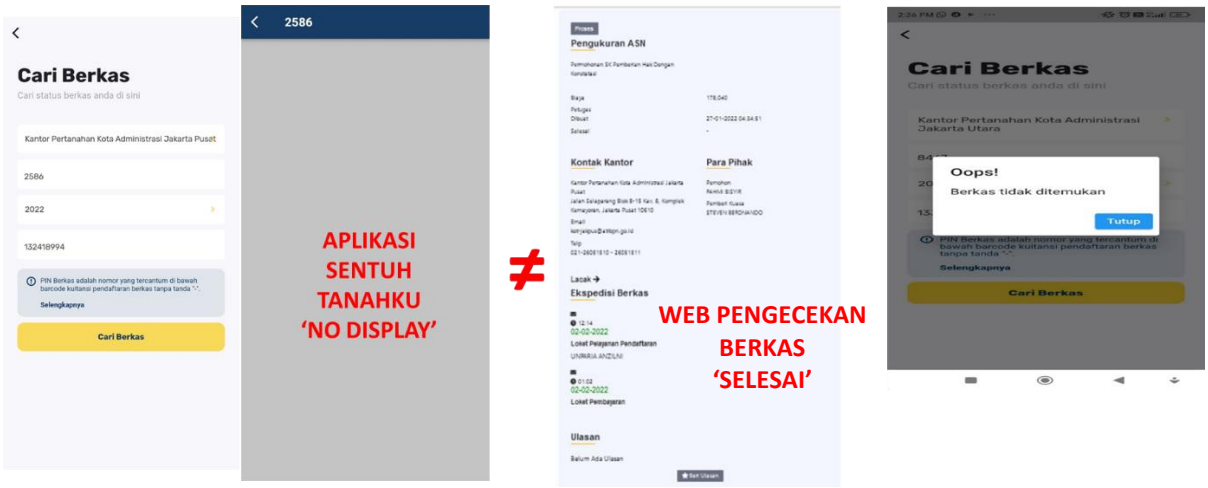
Kondisi ini terjadi disebabkan oleh:

a. Tidak ada upaya khusus untuk menghubungi kuasa dan pemilik (notifikasi berkas tidak dilakukan ke kontak pemilik dan kuasa). Hal ini juga ditunjukkan dari 57% responden Survei I menyatakan tidak menerima notifikasi;

b. Tidak ada sistem pengawasan ketidaksesuaian status berkas fisik dengan status berkas digital dalam sistem KKP. Hasil klarifikasi secara sampling kepada pemohon menunjukkan bahwa status berkas digital tidak sama dengan berkas fisik (contoh: berkas sudah diambil tetapi di sistem KKP belum direkam tanggal penyerahan berkas, berkas digital sudah selesai tetapi berkas fisik belum bisa diambil);

   Di samping itu, berdasarkan hasil pengecekan berkas secara acak, terdapat perbedaan status berkas layanan pertanahan antara aplikasi sentuh tanahku dan laman https://www.atrbpn.go.id/layanan/pengecekan-berkas

[2] Diolah berdasarkan sumber data dari Pusdatin BPN per-26 September 2022 tetapi berdasarkan klarifikasi ke pemohon disampaikan status berkas fisik tidak sinkron dengan berkas digital dalam sistem Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP).



Gambar 40. Perbedaan Status Berkas Antar Aplikasi/Sistem di Kementerian ATR/BPN

c. Kelemahan sistem informasi pelayanan:

- hanya 65% responden (Survei I) yang mengetahui aplikasi Sentuh Tanahku
- 82% pengakses laman https://www.atrbpn.go.id/layanan/pengecekan-berkas tidak melakukan aktivitas/klik apapun.

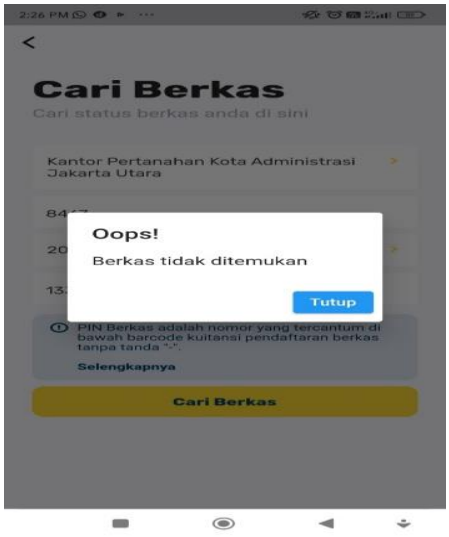
Tabel 19. Akses Pengguna Aplikasi Sentuh Tanahku

No	Jenis Aplikasi	Jumlah Pengguna Aplikasi	Total Pengakses Layanan KKP	%Disparitas	Bounce Rate (Avg)
1	Sentuh Tanahku	1.659.217	5.251.799	31,59%	
2	Web Pengecekan Berkas	77.983	5.251.799	1,48%	82,39%

Sumber: ATR/BPN, Data sd 4 Agustus 2022

d. *User* Sentuh Tanahku hanya 31,59% dari total pengguna layanan pertanahan sedangkan user Web Cek Berkas hanya 1,48% dari total pengguna layanan pertanahan

e. Masih terdapat kendala dalam aplikasi seperti aplikasi tidak memutakhirkan status layanan terkini dan aplikasi tidak bisa menampilkan status layanan pertanahan;



Gambar 41. Aplikasi Sentuh Tanahku Tidak Menampilkan Status Layanan

Permasalahan di atas mengakibatkan berkas pertanahan rawan hilang dan disalahgunakan. Selain itu, layanan pertanahan menjadi tidak terbuka (transparan) sehingga memudahkan dan melanggengkan praktik pungli, suap dan gratifikasi.

5. Pengawasan Lemah

Pengawasan terhadap penegakan aturan lemah, dapat dilihat sebagai berikut:

a. Biaya Transportasi Akomodasi Konsumsi (TAK) pengukuran tidak diatur dalam PP PNBP Kementerian ATR/BPN No. 128 Tahun 2015 sehingga ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara petugas dan pemohon.
   Biaya pengukuran telah diatur dalam PP PNBP Kementerian ATR/BPN tetapi biaya tersebut tidak termasuk biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi (TAK) yang dibebankan kepada pemohon untuk membiayai petugas ukur ke lokasi pengukuran. Pagu biaya dan mekanisme penyetoran tidak ditetapkan oleh BPN sehingga dibayarkan berdasarkan kesepakatan antara pemohon dan petugas ukur.
b. Permen ATR/BPN No.33 Tahun 2021 tentang Uang Jasa PPAT*) tidak diawasi kepatuhannya. Adapun uang jasa PPAT berdasarkan Permen tersebut untuk pembuatan akta diatur sebagai berikut:
   - Maks 1% sd Rp500 Jt
   - Maks 0,75% > Rp 500 Jt – Rp 1 M
   - Maks 0,5% >Rp 1 – Rp2,5 M
   - Maks 0,25% > Rp 2,5 M

   Tetapi seringkali PPAT mengenakan biaya di atas ketentuan tersebut dengan alasan *bundling* layanan. Berdasarkan Pasal 4 Permen ATR/BPN No. 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT, Pembinaan dan Pengawasan PPAT dilakukan oleh Menteri ATR/BPN.
c. Kepmen Agraria No.6 Tahun 1998 mengatur kepemilikan tanah tidak boleh lebih dari 5 bidang dan luas tidak lebih dari 5.000 m2, namun proses pemecahan sertifikat oleh Kantah tidak seragam penerapannya. Ada yang memperbolehkan pemecahan lebih dari 5 bidang dan ada yang tidak.
d. Dokumen persyaratan dalam SOP (Perka BPN No. 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan) tidak dipatuhi.

Berdasarkan hasil survei I, sebanyak 11,6% responden menyatakan terdapat tambahan dokumen persyaratan layanan yang diminta dan tidak sesuai dengan SOP yaitu terbanyak untuk jenis layanan Pemecahan/ pemisahan/penggabungan, peralihan hak (jual beli) dan permohonan SK pemberian hak. Hasil tersebut tidak berbeda jauh dengan hasil survei II, dimana sebanyak 8,5% responden yang menyatakan adanya tambahan dokumen persyaratan layanan yang diminta dan tidak sesuai SOP. Sedangkan Jenis layanan yang paling tidak sesuai SOP menurut survei kepada PPAT adalah peralihan hak (jual beli), pengukuran ulang dan pemetaan kadastral dan pemecahan/pemisahan/penggabungan.

Tabel 20. Perbandingan Penambahan Dokumen di Luar SOP Survei I dan Survei II

Survei I	Survei II
1. 11,6% responden menyatakan dokumen persyaratan layanan pertanahan tidak sesuai SOP 2. Jenis layanan yang paling tidak sesuai SOP dokumen persyaratannya: Pemecahan/ pemisahan/penggabungan, peralihan hak (jual beli) dan permohonan SK pemberian hak.	1. 8,5% responden menyatakan dokumen persyaratan layanan pertanahan tidak sesuai SOP 2. Jenis layanan yang paling tidak sesuai SOP dokumen persyaratannya: Peralihan hak (jual beli), pengukuran ulang dan pemetaan kadastral dan pemecahan/ pemisahan/penggabungan

Sumber: Dit. Monitoring KPK, 2022, Diolah

*) PPAT adalah **pejabat umum** yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (PP 37/1998). PPAT menjadi dapat dikenakan klausul tindak pidana korupsi jika melakukan penyalahgunaan wewenang dan memperkaya diri sendiri.

Kondisi di atas disebabkan karena Kurangnya pengawasan, pembinaan dan pengenaan sanksi kepada PPAT yang melanggar aturan serta kurangnya pengawasan terhadap Kantah yang melanggar SOP/aturan.

Akibatnya terjadi biaya mahal bagi Masyarakat, ketidakpastian layanan dan terjadi gratifikasi dalam proses pengukuran karena biaya TAK yang tidak diatur.

Atas permasalahan terkait layanan pertanahan tersebut disampaikan rekomendasi kepada Kementerian ATR/BPN sebagai berikut:

1. Memasukkan indikator kinerja Kantah yang dihitung berdasarkan:
   a. Tingkat persentase pengguna layanan langsung
   b. Ketepatan *Service Level Agreement* (SLA)
2. Mengkomunikasikan dan mensosialisasikan besaran biaya layanan secara lebih intensif kepada masyarakat
3. Membangun *whistle blowing system* untuk pengaduan pungli dan PPAT ke nomor *handphone* langsung yang dijamin kerahasiaan dan ditindaklanjuti segera.
4. Membuat sistem notifikasi berkas kepada pemohon dan kuasa untuk informasi status berkas.

B. Tata Kelola Penerbitan Hak Guna Usaha (HGU)

Dari hasil wawancara dengan Kementerian ATR/BPN dan pemangku kepentingan lainnya serta analisis terhadap 229 dokumen layanan HGU pada tahun 2021 di 25 Provinsi, terdapat tiga permasalahan terkait tata kelola HGU sebagai berikut:

1. Lemahnya Pengawasan HGU

a. Regulasi Sanksi

Tata cara penetapan HGU saat ini diatur dengan Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan (HPL) dan Hak Atas Tanah (HAT). Permen tersebut mencabut Permen ATR/BPN No. 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan HGU. Berdasarkan pemberlakuan permen yang baru, terdapat perubahan pengaturan sanksi untuk pelanggaran kewajiban oleh pemegang HGU. Secara rinci dapat dilihat pada Tabel berikut ini.

Tabel 21. Regulasi Sanksi Pelanggaran HGU

Perihal	Permen ATR/BPN 7/2017	Permen ATR/BPN 18/2021
Pelanggaran kewajiban (Peruntukan lahan, Laporan penggunaan, kebun plasma min 20%, dll)	Pasal 57 → sanksi: • Teguran tertulis 1 dan 2 • Denda Rp1 Juta/Ha • Pembatalan hak	Pasal 204 → objek wasdal • Pertimbangan dapat atau tidak diperpanjang • Pertimbangan pembatalan hak

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa dengan Permen 18/2021, sanksi pelanggaran kewajiban HGU seperti kesesuaian peruntukan lahan, laporan penggunaan lahan, kewajiban menyediakan kebun plasma minimal 20%, tidak lagi dinyatakan eksplisit seperti Permen 17/2017. Pelanggaran yang dilakukan pemegang HGU hanya dijadikan objek pengawasan dan pengendalian yang menjadi pertimbangan dapat atau tidak dapat diperpanjang haknya serta pertimbangan untuk pembuatan haknya. Hal ini memperlihatkan ketidaktegasan sanksi terhadap pemegang HGU yang melakukan pelanggaran kewajiban pemegang HGU.

b. Pengawasan

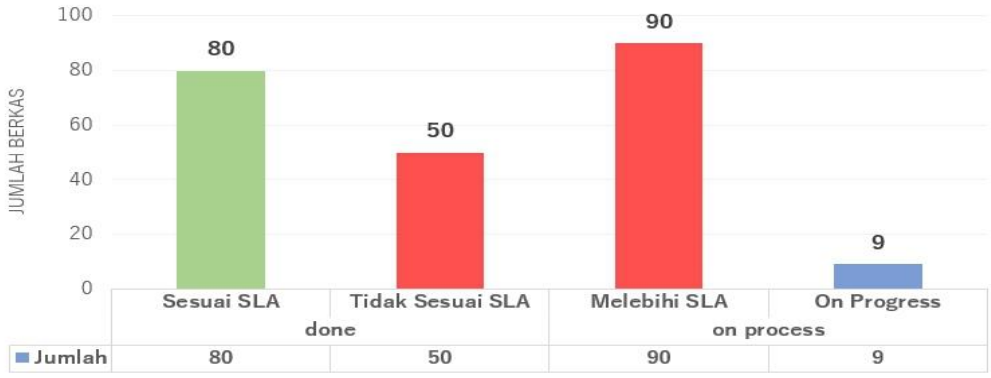
Jumlah pengawasan kepada pemegang HGU per tahun untuk masing-masing Kantah hanya dilakukan paling banyak 1 HGU (maksimal hanya mencakup 2% dari total 15.441 sertifikat HGU). Selain itu, BPN juga tidak menagih dan menghimpun laporan tahunan pemegang HGU yang menjadi kewajiban pemegang hak. Hal tersebut disebabkan oleh kurangnya anggaran pengawasan dan belum dioptimalkannya pemanfaatan kewajiban laporan berkala dari pemegang hak dan data KKP sebagai alat pengawasan serta belum dibangunnya mekanisme pengawasan dini yang efisien menggunakan teknologi (citra satelit) dan mekanisme pengawasan berbasis risiko. Selain itu data SK penetapan HGU dan HGU terdaftar di internal BPN tidak terintegrasi sehingga tidak tersedia data yang valid sebagai dasar pengawasan.

Akibatnya dari lemahnya sanksi dan pengawasan di atas adalah ketidakpatuhan pelaksanaan kewajiban pemegang HGU.

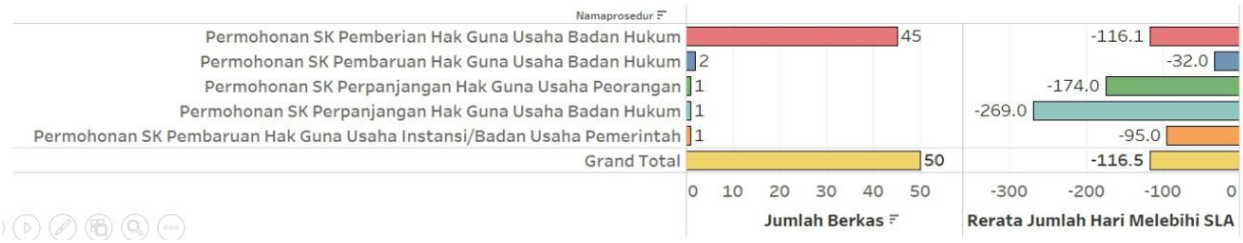
2. Penyimpangan SOP Penerbitan HGU

Berdasarkan data layanan HGU (pemberian, perpanjangan dan pembaharuan) terdapat Penyimpangan SOP layanan berupa waktu dan biaya melebihi yang melebihi SLA dengan uraian sebagai berikut:

a. Layanan HGU yang melebihi SLA pada tahun 2021 mencapai 61%. Rata-rata penyimpangan waktu penerbitan HGU dari SLA mencapai 4 bulan. Penyimpangan waktu tersebut bahkan dapat mencapai 6-12 bulan berdasarkan informasi yang disampaikan Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI). Pada tahun 2021, Kantah Kutai Timur adalah kantah dengan jumlah berkas HGU terbanyak melebihi SLA (24% dari berkas nasional). Sementara persentase ketidaktepatan SLA pada 3 Kantah dengan layanan HGU terbanyak masing-masing adalah Kantah Kutai Kertanegara (100%), Kantah Kab. Sumbawa (80%) dan Kantah Kutai Timur (71%). sedangkan Kantah Bengkulu Utara merupakan kantah dengan penyimpangan SLA HGU terbesar (269 hari ≈ 9 bulan).



Gambar 42. Rerata Layanan HGU Melebihi SLA 2021



Gambar 43. Rerata Jumlah Hari HGU Melebihi SLA

b. Berdasarkan hasil wawancara mendalam dengan PPAT, tambahan biaya tidak resmi HGU mencapai 250% dari PNBP.

Kondisi di atas disebabkan antara lain karena tidak ada pedoman/juknis penilaian kesesuaian berkas HGU untuk verifikator di BPN serta tidak adanya aturan terkait biaya Transportasi Akomodasi Konsumsi (TAK) pengukuran. Selain minimnya juru ukur, biaya TAK yang tergantung pemohon menjadi salah satu alasan lamanya proses pengukuran. Ketiadaan juknis/pedoman penilaian berkas menjadikan proses verifikasi berkas HGU masih sangat bergantung kepada kompetensi masing-masing verifikator dan munculnya permintaan dokumen persyaratan tambahan di luar SOP.

Kondisi ini mengakibatkan beberapa hal, yaitu: 1) proses penetapan HGU yang menjadi kewenangan Pusat menjadi berbelit dan memakan waktu yang lama, 2) muncul adanya diskresi verifikator untuk permintaan pengembangan dokumen persyaratan dalam rangka memperjelas syarat di luar yang telah diatur dalam Permen No.18/2021 sehingga berpotensi disalahgunakan dan 3) potensi suap atau pungli untuk mempercepat layanan.

3. Hal Lain yang Perlu Menjadi Perhatian: Banyaknya Sertifikat HGU yang Belum Terpetakan (*Landing*)

Terdapat 1.779 bidang (11,52%) dari 15.441 bidang tanah HGU yang belum *landing* dan berpotensi terjadinya tumpang tindih/*overlapping*. Jika dilihat berdasarkan luasan tanahnya, maka 1.779 bidang tanah tersebut mencakup luasan sebesar 83,62% (8,26 Juta Ha dari 9,87 Juta Ha) dari seluruh luasan HGU yang ada.

Penyebabnya antara lain pengukuran tanah pada waktu lampau masih menggunakan koordinat lokal (berdasarkan batas alam) dan belum menggunakan sistem proyeksi TM-3 (turunan sistem koordinat *Universal Transverse Mercator*) dan terbitnya SK Penetapan Kawasan Hutan dan Perda RTRW Kawasan Hutan tanpa mempertimbangkan wilayah yang telah terbit HGU terlebih dahulu.

Kondisi ini mengakibatkan potensi terjadinya tumpang tindih HGU dengan hak tanah lainnya dan kawasan hutan tinggi. Berdasarkan data Stranas PK (2022) diketahui terdapat lahan seluas 3,42 Juta Ha yang tumpang tindih Informasi Geospasial Tematik (IGT) dengan kawasan hutan, yang 514 Ribu Ha nya adalah merupakan HGU.

Tabel 22. Tumpang Tindih Informasi Geospasial Tematik (IGT) dengan Kawasan Hutan

Telaah Tumpang Tindih	Luas (Ha)
1. Tumpang Tindih IGT dalam kawasan hutan	3.423.465
1.1. HGU Dalam Kawasan Hutan	514.303
1.1.1. HGU dengan tutupan kelapa sawit dalam kawasan hutan	313.188
1.1.2. HGU dengan tutupan non kelapa sawit dalam kawasan hutan	201.115
1.2 Tutupan kelapa sawit Non HGU dalam kawasan hutan	2.909.162

Sumber: Stranas PK, 2022

Selain itu juga mengakibatkan tingginya kasus pertanahan terkait HGU seperti penyerobotan dan penguasaan HGU di luar pemegang hak.

Atas permasalahan terkait tata kelola HGU tersebut disampaikan rekomendasi kepada Kementerian ATR/BPN sebagai berikut:

1. Perbaikan Pengawasan HGU:
    a. Penyediaan anggaran yang memadai dalam rangka pengawasan HGU dan revisi tarif PNBP HGU jika diperlukan untuk pembiayaan pengawasan
    b. Perbaikan Permen No.18/2021 yang memuat sanksi tegas terkait pelanggaran kewajiban HGU dan mekanisme pengawasan HGU yang berbasis teknologi dan pengawasan berbasis risiko.
2. Perbaikan Aturan/SOP HGU:
    a. Indikator kinerja kantah memasukkan tingkat persentase pengguna layanan langsung dan Ketepatan *Service Level Agreement* (SLA)

b. Penyusunan pedoman penilaian pemeriksaan/penelitian berkas permohonan HGU untuk mengurangi diskresi verifikator

c. Penyusunan aturan penetapan Biaya Transportasi Akomodasi Konsumsi (TAK) pengukuran.

3. Mendukung pelaksanaan Perpres Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta (*one map policy*) dalam rangka mengatasi tumpang tindih HGU dan kawasan hutan.

BAB IV. Kesimpulan

Kajian identifikasi risiko korupsi ini merupakan pengembangan dari kajian pertanahan sebelumnya pada tahun 2021. Kajian pengembangan ini dilatarbelakangi untuk merespon pengaduan/informasi dari masyarakat terkait adanya permasalahan pada layanan pertanahan berupa sulitnya akses pengguna layanan pertanahan secara langsung, waktu penyelesaian layanan melebihi SOP, adanya tambahan biaya layanan di luar biaya resmi, tidak ada kepastian layanan dan kelemahan dalam tata kelola dan pengawasan Hak Guna Usaha (HGU).

Dalam rangka untuk memetakan permasalahan, dilakukan pengumpulan data melalui beberapa metode yaitu survei kepada pengguna layanan, pengecekan berkas layanan secara acak, dan wawancara mendalam dengan pemangku kepentingan. Berdasarkan hasil analisis data ditemukan permasalahan berupa pertama adalah pelayanan pertanahan yang tidak transparan dan tidak akuntabel serta kedua terkait kelemahan tata kelola dan pengawasan HGU.

Permasalahan layanan pertanahan yang mengemuka adalah 1) akses pengguna layanan pertanahan secara langsung rendah; 2) ketidaktepatan waktu penyelesaian layanan sangat tinggi; 3) tambahan biaya layanan di luar biaya resmi sangat tinggi; 4) adanya berkas selesai belum diserahkan; dan 5) pengawasan lemah. Permasalahan layanan tersebut disebabkan beberapa hal, diantaranya BPN membatasi akses pengguna layanan langsung, adanya penafsiran yang berbeda pada masing-masing kantah terhadap regulasi/SOP, tidak adanya sistem notifikasi berkas dari Kantah kepada pemohon, dan adanya anggapan dari Kantah bahwa PPAT sebagai mitra kerja yang harus memberikan biaya 'dukungan' kepada Kantah. Kondisi tersebut pada akhirnya mengakibatkan layanan pertanahan menjadi tidak terbuka dan transparan yang membuka ruang transaksional untuk terjadinya pungli, suap dan gratifikasi.

Permasalahan kedua terkait kelemahan tata kelola dan pengawasan HGU, ditemukan permasalahan berupa: 1) lemahnya pengawasan HGU; 2) adanya penyimpangan SOP penerbitan HGU; dan 3) banyaknya sertifikat HGU yang belum terpetakan. Permasalahan HGU tersebut terjadi dikarenakan regulasi sanksi yang tidak memadai, kurangnya anggaran pengawasan, tidak adanya pedoman penilaian berkas HGU untuk verifikator, tidak diaturnya biaya Transportasi Akomodasi dan Konsumsi (TAK) pengukuran. Kondisi ini telah mengakibatkan tidak dipatuhinya kewajiban HGU oleh pemegang HGU, serta munculnya potensi adanya diskresi petugas dalam penilaian berkas penerbitan HGU serta tingginya tumpang tindih kawasan hutan dalam HGU. Kesemuanya berujung pada peluang untuk terjadinya pungli, suap dan gratifikasi untuk mempercepat, memperlancar dan meloloskan layanan.

Atas permasalahan tersebut, KPK merekomendasikan Kementerian ATR/BPN untuk melaksanakan serangkaian perbaikan sebagai berikut:

1. Memasukkan indikator kinerja Kantah yang dihitung berdasarkan:
    a. Tingkat persentase pengguna layanan langsung;
    b. Ketepatan *Service Level Agreement* (SLA).
2. Mengkomunikasikan dan mensosialisasikan besaran biaya layanan secara lebih intensif kepada masyarakat;
3. Membangun *whistle blowing system* untuk pengaduan pungli dan PPAT ke nomor *handphone* langsung yang dijamin kerahasiaan dan ditindaklanjuti segera;

4. Membuat sistem notifikasi berkas kepada pemohon dan kuasa untuk informasi status berkas;
5. Perbaikan Pengawasan HGU:
    a. Penyediaan anggaran yang memadai dalam rangka pengawasan HGU dan revisi tarif PNBP HGU jika diperlukan untuk pembiayaan pengawasan;
    b. Perbaikan Permen 18/2021 yang memuat sanksi tegas terkait pelanggaran kewajiban HGU dan mekanisme pengawasan HGU yang berbasis teknologi dan pengawasan berbasis risiko.
6. Perbaikan Aturan/SOP HGU :
    a. Indikator kinerja kantah memasukkan tingkat persentase pengguna layanan langsung dan Ketepatan *Service Level Agreement* (SLA);
    b. Penyusunan pedoman penilaian pemeriksaan/penelitian berkas permohonan HGU untuk mengurangi diskresi verifikator;
    c. Penyusunan aturan penetapan Biaya Transportasi Akomodasi Konsumsi (TAK) pengukuran.
7. Mendukung pelaksanaan Perpres Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta (*one map policy*) dalam rangka mengatasi tumpang tindih HGU dan kawasan hutan.

Daftar Pustaka

Komisi Pemberantasan Korupsi. 2019. Laporan Survei Penilaian Integritas 2019. Jakarta.

Komisi Pemberantasan Korupsi. 2020. Laporan Survei Penilaian Integritas 2020. Jakarta.

Mahkamah Agung, 2020, Laporan Tahunan. Jakarta

Ombudsman Republik Indonesia. 2015. Statistik Laporan Pengaduan Masyarakat. Jakarta.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2010. Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan (SPPP). 25 Januari 2010. Jakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015. Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. 28 Desember 2015. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 351. Jakarta.

Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2015. Kementerian Agraria dan Tata Ruang. 23 Januari 2015. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 18. Jakarta.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2017. Standar Pelayanan Kementerian ATR/BPN. 15 Maret 2017. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 431. Jakarta.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018. Pembinaan dan Pengawasan PPAT. 20 Maret 2018. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 395. Jakarta

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021. Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah. 2 Februari 2021. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28. Jakarta.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021. Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah. 2 Februari 2021. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28. Jakarta.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2021 tentang Uang Jasa PPAT. 18 Oktober 2021. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 1157. Jakarta.

Transparency International Indonesia (TII). 2017. Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2017 (Survei Pelaku Usaha di 12 Kota di Indonesia). Jakarta

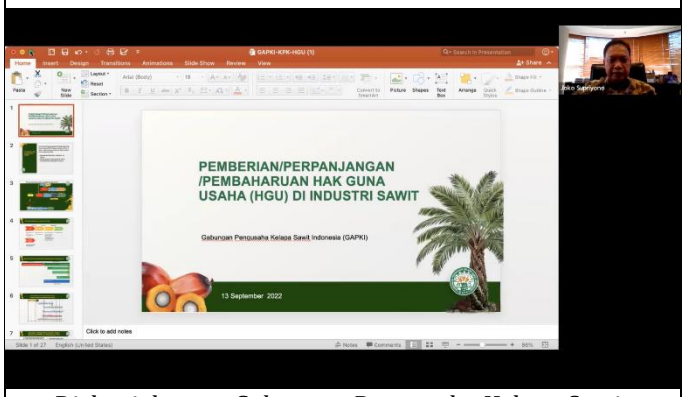
Lampiran

Lampiran 1. Kuesioner Survei I dan Survei II

Lampiran 2. Dokumentasi Kegiatan Kajian

Diskusi dengan Asosiasi Pengembang Perumahan

Diskusi dengan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah



Diskusi dengan Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia Tentang Tata Kelola HGU

Diskusi dengan Kementerian ATR/BPN terkait Penerbitan HGU

KPK
Komisi Pemberantasan Korupsi

DIREKTORAT
MONITORING

Gedung KPK
Jalan Kuningan Persada No.4, RT.1/RW.6,
Guntur, Setia Budi, Jakarta Selatan, Daerah
Khusus Ibukota Jakarta 12950
(021) 25578300

www.KPK.GO.ID