



Perilaku Calo Dalam Pengurusan Sertifikat Tanah: Analisis Terhadap Wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah

Gad Momole

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, Indonesia

Email: momolegad@yahoo.com

ABSTRACT

Land certificate processing services are a crucial aspect in efforts to achieve legal certainty and legal ownership of land. However, in the management process, the phenomenon of brokers has become a serious challenge that affects efficiency and fairness in public services. This study aims to analyze the role of PPAT in the practice of intermediaries in obtaining land certificates. The research method used is descriptive method with a qualitative approach, data sources are used through interviews to gain a comprehensive understanding of this phenomenon. The results of the study show that the presence of intermediaries in the processing of land certificates reflects the failure of the public service system in the land sector. PPAT, as intermediary brokers, are involved in facilitating the processing of certificates with financial rewards, even though this is detrimental to society as a whole. In order to improve the quality of public services, it is necessary to carry out improvement efforts involving all related parties, including PPATs, to avoid brokering practices and ensure services that are transparent, accountable, and in accordance with community expectations.

Keywords: Land Brokers; PPAT; Land certificate

ABSTRAK:

Pelayanan pengurusan sertifikat tanah adalah aspek krusial dalam upaya mewujudkan kepastian hukum dan kepemilikan yang sah atas tanah. Namun, dalam proses pengurusan tersebut, fenomena calo telah menjadi tantangan serius yang mempengaruhi efisiensi dan keadilan dalam pelayanan publik. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran PPAT dalam praktik calo dalam pengurusan sertifikat tanah. Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif dengan teknik pendekatan kualitatif, sumber data di gunakan melalui wawancara untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif tentang fenomena ini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan calo dalam pengurusan sertifikat tanah mencerminkan kegagalan sistem pelayanan publik di bidang pertanahan. PPAT, sebagai perantara calo, terlibat dalam memperlancar pengurusan sertifikat dengan imbalan finansial, meskipun hal ini merugikan masyarakat secara keseluruhan. Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan publik, perlu dilakukan upaya perbaikan yang melibatkan semua pihak terkait, termasuk PPAT, untuk menghindari praktik calo dan memastikan pelayanan yang transparan, akuntabel, dan sesuai dengan harapan masyarakat.

Kata Kunci: Calo Tanah; PPAT; Sertifikat tanah

PENDAHULUAN

Pengukuran kinerja organisasi publik telah menjadi isu yang signifikan dalam beberapa tahun terakhir. Munculnya isu ini terkait dengan banyaknya keluhan yang diajukan oleh pengguna jasa terhadap kinerja organisasi publik, yang mencakup kelambanan, praktik pungutan liar (pungli), dan kurangnya efisiensi. Selain itu, kompleksitas birokrasi dan ketidakmudahan dalam mematuhi aturan juga menjadi kritik yang sering disampaikan masyarakat (Ray & Surtyani, 2021; Surtyani et al., 2023). Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan komitmen negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara terkait barang, jasa, dan layanan administrasi, oleh karena itu, efektivitas sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh kualitas penyelenggaraan pelayanan publik (Riska Chyntia Dewi & Suparno Suparno, 2022; Wakhid, 2017).

Masalah pelayanan publik yang sering ditemui adalah masalah struktural birokrasi yang berkaitan dengan alokasi anggaran untuk pelayanan publik. Pentingnya penggunaan anggaran secara efisien dan efektif dalam memenuhi kebutuhan masyarakat menjadi prioritas. Diperlukan transparansi dalam pengelolaan anggaran, serta pengawasan yang ketat guna mencegah praktik korupsi dan penyelewengan dana publik (Djani & Lino, 2020; Irviani & Wijayanto, 2021). Selain itu, budaya organisasi di dalam birokrasi juga mempengaruhi kualitas pelayanan publik (Desiana, 2014). Perlu adanya perubahan mindset dan sikap pelayanan yang proaktif dari para aparat birokrasi. Penting bagi mereka untuk mengadopsi nilai-nilai integritas, profesionalisme, dan orientasi pada kepentingan masyarakat (Irawan & Armadani, 2021). Selain itu, pemerintah perlu mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan evaluasi pelayanan publik guna meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas.

Salah satu pelayanan publik yang menjadi obyek kajian ini adalah pelayanan publik di bidang pertanahan di difokuskan pada pelayanan sertifikat hak atas tanah, yang merupakan salah satu jenis pelayanan dengan tingkat sensitivitas publik yang tinggi. Sertifikat tanah memiliki nilai yang sangat penting bagi pemilikinya, karena berfungsi sebagai bukti sah atas hak kepemilikan atas sebidang tanah (Mujiburohman, 2021). Pelayanan ini melibatkan berbagai aktor yang secara langsung terkait dengan masyarakat sebagai pengguna jasa. pelayanan publik bidang pertanahan ini memiliki peran yang vital dalam menjaga keadilan dan ketertiban dalam kepemilikan tanah serta mendukung pembangunan berkelanjutan. Dalam konteks ini, peningkatan kualitas pelayanan publik di sektor pertanahan menjadi penting untuk mempermudah akses masyarakat terhadap hak kepemilikan, sertifikat tanah, dan layanan terkait lainnya.

Pelayanan sertifikat hak atas tanah seringkali terasa penuh dengan proses birokrasi yang rumit, menyulitkan masyarakat (Mujiburohman, 2018). Kepengurusan administrasi dianggap sangat berat akibat adanya patologi birokrasi yang melekat dalam sistem. Persyaratan yang kompleks menjadi standar, sehingga proses pengurusan yang seharusnya cepat, menjadi memakan waktu yang lama. Selain itu, minimnya informasi dan aksesibilitas masyarakat terhadap informasi, ditambah dengan rendahnya akuntabilitas publik, menyebabkan munculnya praktik calo/perantara dalam pengurusan sertifikat hak atas tanah. Tanggapan terhadap fenomena ini beragam, di mana sebagian menganggap calo

sebagai jalan keluar untuk mempermudah proses pengurusan sertifikat, namun sebagian lainnya menganggap praktik calo/perantara merugikan masyarakat dan perlu diberantas.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dinamika pengurusan sertifikat tanah oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan menelaah apakah peran mereka dapat dikategorikan sebagai calo/perantara. Pengurusan sertifikat tanah merupakan proses yang krusial dalam peralihan hak kepemilikan tanah, dan PPAT memiliki peran sentral dalam mengelola dan menyusun dokumen-dokumen terkait. Dalam artikel ini, akan dijelajahi dinamika pengurusan sertifikat tanah oleh PPAT serta pentingnya peran mereka dalam memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah.

TINJUAN PUSTAKA

Istilah PPAT dalam bahasa Inggris disebut "land deed officials", dan dalam Bahasa Belanda disebut "land titles registrar". Mereka memiliki posisi dan peran yang sangat penting dalam pembuatan akta pemindahan hak atas tanah dan akta-akta lainnya baik di Indonesia maupun di luar negeri. Istilah "Pejabat Umum" berasal dari bahasa Belanda, di mana "openbaar" berarti terkait dengan pemerintahan, urusan yang terbuka untuk umum, kepentingan umum, dan "ambtenaar" berarti pejabat atau yang berwenang. Oleh karena itu, Pejabat Umum dapat dipahami sebagai "openbare akten", yaitu pejabat yang bertugas membuat akta umum (Nurasa & Mujiburohman, 2020).

PPAT adalah pejabat yang memiliki wewenang untuk membuat akta otentik yang berhubungan dengan perbuatan hukum tertentu, terutama dalam hal hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (Andiyanto et al., 2021). Akta PPAT berfungsi sebagai bukti sah yang menunjukkan terlaksananya perbuatan hukum tertentu. Namun, perlu dicatat bahwa kewenangan PPAT dalam membuat akta otentik terbatas pada aspek-aspek yang berkaitan dengan benda-benda tetap, seperti Hak Atas Tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (Nurasa & Mujiburohman, 2020). Tugas para Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah menyusun akta yang menjadi salah satu sumber data yuridis penting dalam upaya memperbarui tata kelola pendaftaran tanah.

PPAT memiliki peranan yang sangat penting dalam menjalankan tugasnya sebagai pelayanan publik dalam pembuatan akta tanah. Mereka diberikan amanah untuk melakukan tugas-tugas yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah dan memiliki tanggung jawab dalam menyusun dokumen-dokumen terkait. Dalam proses tersebut, PPAT sering kali menjadi perantara yang menghubungkan antara pihak-pihak yang terlibat dalam pengurusan sertifikat tanah. Dalam prakteknya, PPAT sering berperan sebagai perantara antara pemilik tanah, pembeli, dan pihak lain yang terlibat dalam proses pengurusan sertifikat tanah. Mereka membantu mengkoordinasikan berbagai proses administratif, seperti verifikasi data, pengecekan kepemilikan, dan penyusunan dokumen-dokumen yang diperlukan. PPAT juga memberikan penjelasan dan pelayanan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam proses tersebut, sehingga memastikan segala prosedur yang sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan terpenuhi.

Dalam konsepnya, PPAT memang memiliki peran yang terbatas pada pembuatan akta tanah. PPAT bertugas untuk menyusun dan membuat akta tanah sebagai bukti resmi dilakukannya perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan hak atas tanah. PPAT

berfungsi sebagai pihak yang memastikan adanya dokumen hukum yang sah dan akurat dalam proses peralihan hak kepemilikan tanah. Namun, pengurusan sertifikat tanah secara keseluruhan merupakan tanggung jawab pemilik tanah. Pemilik tanah memiliki kewajiban untuk mengurus proses administratif terkait dengan sertifikat tanah, seperti pengajuan permohonan, melengkapi dokumen-dokumen yang diperlukan, dan berkoordinasi dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) atau instansi terkait. PPAT dapat memberikan bimbingan kepada pemilik tanah terkait prosedur dan persyaratan yang harus dipenuhi, namun tanggung jawab utama dalam mengurus sertifikat tanah tetap berada pada pemilik tanah itu sendiri.

Dengan memisahkan tugas antara pembuatan akta tanah oleh PPAT dan pengurusan sertifikat tanah oleh pemilik tanah, diharapkan dapat tercipta kejelasan dalam tanggung jawab dan kewenangan masing-masing pihak. Pemilik tanah memiliki peran aktif dalam menjalankan proses administratif guna memperoleh sertifikat tanah yang sah, sedangkan PPAT berperan dalam memberikan pelayanan profesional dalam menyusun dan membuat akta tanah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Apabila PPAT melakukan pengurusan tanah sampai selesai di kategorikan sebagai calo/perantara tanah.

Penyebab berkembangnya praktik percaloan dalam pelayanan publik sangat tergantung pada ruang, waktu, dan kondisi sosial yang mengelilinginya. Penyebab berkembangnya percaloan dalam pelayanan publik dapat diidentifikasi berdasarkan beberapa faktor. Pertama, terdapat ketidakseimbangan antara sistem pelayanan yang ada dengan jumlah masyarakat pengguna jasa. Hal ini memunculkan calo yang memanfaatkan kelebihan permintaan dibanding pasokan. Kedua, sistem pelayanan yang birokratis dan berbelit-belit menjadi sarang praktik pungli yang dilakukan oleh sebagian aparat birokrasi. Ketiga, adanya ketidakdisiplinan baik dari aparat birokrasi maupun masyarakat sebagai penerima layanan. Ketidakdisiplinan ini terkait dengan perilaku patologis sebagian aparat birokrasi yang menganggap dirinya sebagai pihak yang harus dilayani dengan pemikiran reciprositas. Keempat, peluang dan kesempatan ekonomis serta kemampuan membaca peluang menjadi faktor lain yang mempengaruhi tumbuhnya calo. Sistem pelayanan publik yang rumit memberikan kesempatan bagi calo, baik bagi mereka yang belum memiliki pekerjaan formal maupun yang sudah bekerja. Oleh karena itu, perlu diambil tindakan untuk mengatasi percaloan dan memperbaiki pelayanan publik agar lebih transparan, efisien, dan bebas dari praktik korupsi.

Pendekatan pelayanan publik sebenarnya sejalan dengan konsep "Exit" dan "Voice" yang dikembangkan oleh Albert Hirschman. Konsep ini menyatakan bahwa kinerja pelayanan publik dapat ditingkatkan melalui mekanisme "exit" dan "voice". Mekanisme "exit" mengacu pada kemampuan konsumen untuk memilih lembaga penyelenggara pelayanan publik yang dianggap lebih baik jika pelayanan yang diberikan tidak memenuhi standar kualitas. Di sisi lain, mekanisme "voice" memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mengungkapkan ketidakpuasan mereka kepada lembaga penyelenggara pelayanan publik tersebut. Dengan adanya kedua mekanisme ini, diharapkan masyarakat dapat mempengaruhi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan harapan mereka (Djaelangkara, 2014; Setyobudi, 2016).

Konsep "Exit" dan "Voice" yang dikembangkan oleh Albert Hirschman adalah dua mekanisme yang berkaitan dengan partisipasi dan respons konsumen dalam konteks pelayanan publik. "Mekanisme Exit" mengacu pada kemampuan konsumen atau pengguna jasa untuk meninggalkan atau beralih ke penyedia layanan publik lain jika mereka tidak puas dengan kualitas atau pelayanan yang diberikan. Konsumen dapat memilih untuk tidak menggunakan layanan yang ada dan mencari alternatif yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan dan preferensi mereka. Dengan adanya mekanisme "exit", penyedia layanan publik akan merasakan tekanan untuk meningkatkan kualitas dan efisiensi agar dapat mempertahankan konsumen. Sementara itu, "Mekanisme Voice" adalah kemampuan konsumen atau masyarakat untuk menyuarakan keluhan, kritik, dan aspirasi mereka terhadap penyedia layanan publik. Melalui mekanisme "voice", konsumen dapat memberikan umpan balik, saran, atau masukan kepada pihak yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Tujuannya adalah agar masalah-masalah yang ada dapat diatasi, perubahan dan perbaikan dapat dilakukan, serta kepentingan konsumen dapat diakomodasi (Kurniawan, 2017).

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif dengan teknik pendekatan kualitatif. Metode deskriptif bertujuan untuk mendeskripsikan secara terperinci suatu fenomena atau kejadian yang sedang diteliti. Pendekatan kualitatif pada penelitian ini berfokus pada pengumpulan data yang bersifat deskriptif, seperti kata-kata, cerita, opini, dan perilaku yang dapat diamati. Teknik pendekatan kualitatif digunakan untuk memahami makna dan konteks sosial dari fenomena yang diteliti, serta untuk menggali pemahaman mendalam tentang perspektif dan pengalaman subjek penelitian. Dalam metode ini, peneliti berperan sebagai instrumen utama yang terlibat secara langsung dalam pengumpulan dan analisis data, dengan tujuan memperoleh pemahaman yang kaya dan mendalam tentang fenomena yang diamati (Thabroni, 2022; Yuliani, 2018).

Dalam penelitian ini, data yang diperlukan diperoleh melalui pemilihan beberapa informan kunci (Key informan) secara purposive yang dianggap memiliki informasi kunci dan sangat dibutuhkan. Pemilihan informan didasarkan pada pertimbangan bahwa mereka memiliki pemahaman yang relevan terhadap fenomena yang diteliti. Informan yang termasuk dalam penelitian ini meliputi Kepala Bagian Tata Usaha, Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, Kepala Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan, serta staf pegawai lainnya yang merupakan sumber data internal. Selain itu, sumber data eksternal dalam penelitian ini melibatkan masyarakat pengguna jasa yang sedang atau telah melakukan pengurusan sertifikat tanah, termasuk Pejabat Pembuat Akta Tanah dan stafnya. Penentuan informan untuk wawancara dalam penelitian ini bersifat insidental, yang berarti didasarkan pada kebetulan, yaitu siapa saja yang sedang melakukan pengurusan sertifikat tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sleman dan bertemu dengan penulis saat itu dapat digunakan sebagai informan atau sumber data.

HASIL DAN PEMBAHASAN

PPAT Sebagai Perantara "Calo" dalam Pengurusan Sertipikat Tanah

PPAT merupakan pejabat publik yang memiliki kewenangan untuk membuat akta-akta otentik terkait dengan perbuatan hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun. Tugas dan wewenangnya adalah termasuk dalam pembuatan akta otentik, seperti akta jual-beli, akta waris, akta hibah, dan lain sebagainya. Selain itu, mereka juga memiliki kewajiban untuk mendaftarkan akta yang telah dibuat ke kantor pertanahan dalam waktu maksimal 7 hari setelah pembuatan akta tersebut. Berdasarkan tugas dan wewenang tersebut, PPAT hanya terlibat dalam proses pengurusan sertifikat tanah hingga pembuatan akta sebagai salah satu persyaratan dalam permohonan sertifikat tanah. Namun, melalui hasil observasi dan wawancara dengan PPAT serta masyarakat, diperoleh informasi bahwa sebagian besar masyarakat yang melakukan pengurusan pembuatan akta, seperti jual beli dan warisan, selalu menggunakan jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk mengurus sertifikat tanah sebagai satu paket dengan pembuatan akta tersebut.

Kewenangan sebagai pejabat umum (publik) yang bertugas dalam pembuatan akta tanah telah memberikan ruang bagi PPAT untuk melakukan praktek calo secara formal dalam pengurusan sertifikat tanah. Hal ini dikuatkan oleh pendapat warga yang menyatakan bahwa mengurus sertifikat lewat PPAT lebih aman karena resmi atau legal dalam hal diketahui semua orang. Berikut adalah kutipan wawancara dengan Sobirin (37 tahun), seorang warga kecamatan Godean:

"Saya lebih memilih menggunakan jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk mengurus sertifikat tanah saya karena merasa lebih aman. Sertifikat yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah sudah pasti resmi dan legal, dan semua orang bisa mengetahuinya. Meskipun harus membayar biaya lebih, tapi setidaknya saya tidak khawatir dengan masalah hukum di kemudian hari."

Pendapat senada disampaikan Teguh (43 tahun), seorang petani di Seyegan, yang menyatakan bahwa:

"Saya lebih percaya kalau mengurus sertifikat lewat notaris (maksudnya Pejabat Pembuat Akta Tanah) saja, karena kalau lewat calo (menganggap Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai lembaga resmi yang bertugas mengurus sertifikat tanah), apalagi jika tidak mengenalinya, bisa-bisa saya ditipu. Selain itu, jika saya mengurus sendiri, saya tidak paham prosesnya karena saya adalah orang kecil." (Wawancara dengan Teguh, Agustus 2022).

Selanjutnya, menurut Pejabat Pembuat Akta Tanah di Jl. Godean, mengatakan bahwa, "Di sini hampir semua pemohon sertifikat akan saya bantu untuk mengurus hingga sertifikat selesai. Hal ini bertujuan untuk memudahkan pemohon. Namun, jika pemohon ingin mengurus sendiri, itu diperbolehkan. Namun, biasanya mereka tidak berani karena takut mengalami kesulitan. Sehingga mereka menyerahkan kepada saya untuk menyelesaikannya, dan pemohon hanya perlu mengetahui bahwa sertifikatnya sudah jadi." (Wawancara dengan PPAT, Agustus 2022).

Menurut Kepala Seksi Survei, Pengukuran, dan Pemetaan Kadastral, "Pada prinsipnya, pengurusan sertifikat tanah dapat dilakukan oleh siapa saja, baik oleh pemilik tanah itu sendiri maupun pihak ketiga, asalkan sesuai dengan prosedur dan tidak melanggar

aturan hukum yang berlaku. Mengenai PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) yang mengurus sertifikat, hal ini diperbolehkan karena tugas mereka adalah membuat Akta Tanah sebagai salah satu syarat pembuatan sertifikat, namun tetap harus mematuhi aturan yang berlaku. Di sini, semua orang diperlakukan sama tanpa adanya diskriminasi." (Wawancara dengan Kepala Seksi Survei, Pengukuran, dan Pemetaan Kadastral, Agustus 2022)

Pengurusan sertifikat dapat dilakukan oleh pemilik tanah atau melalui pihak ketiga dengan surat kuasa yang sah. Sebagai pihak ketiga, PPAT dapat secara resmi mengurus sertifikat tanah, asalkan mereka mematuhi aturan dan standar pelayanan yang telah ditetapkan, tanpa adanya diskriminasi dalam memberikan pelayanan. Namun, temuan lapangan menunjukkan adanya praktik diskriminasi dalam pelayanan, di mana petugas masih memberikan prioritas kepada PPAT daripada warga. Hal ini terlihat dari akses yang diberikan kepada PPAT, di mana dengan tugas dan kewenangannya, PPAT dapat mengakses pelayanan hingga ke *back office* dan memiliki kesempatan untuk berinteraksi dengan petugas, sehingga meningkatkan potensi terjadinya "transaksi" dalam pelayanan.

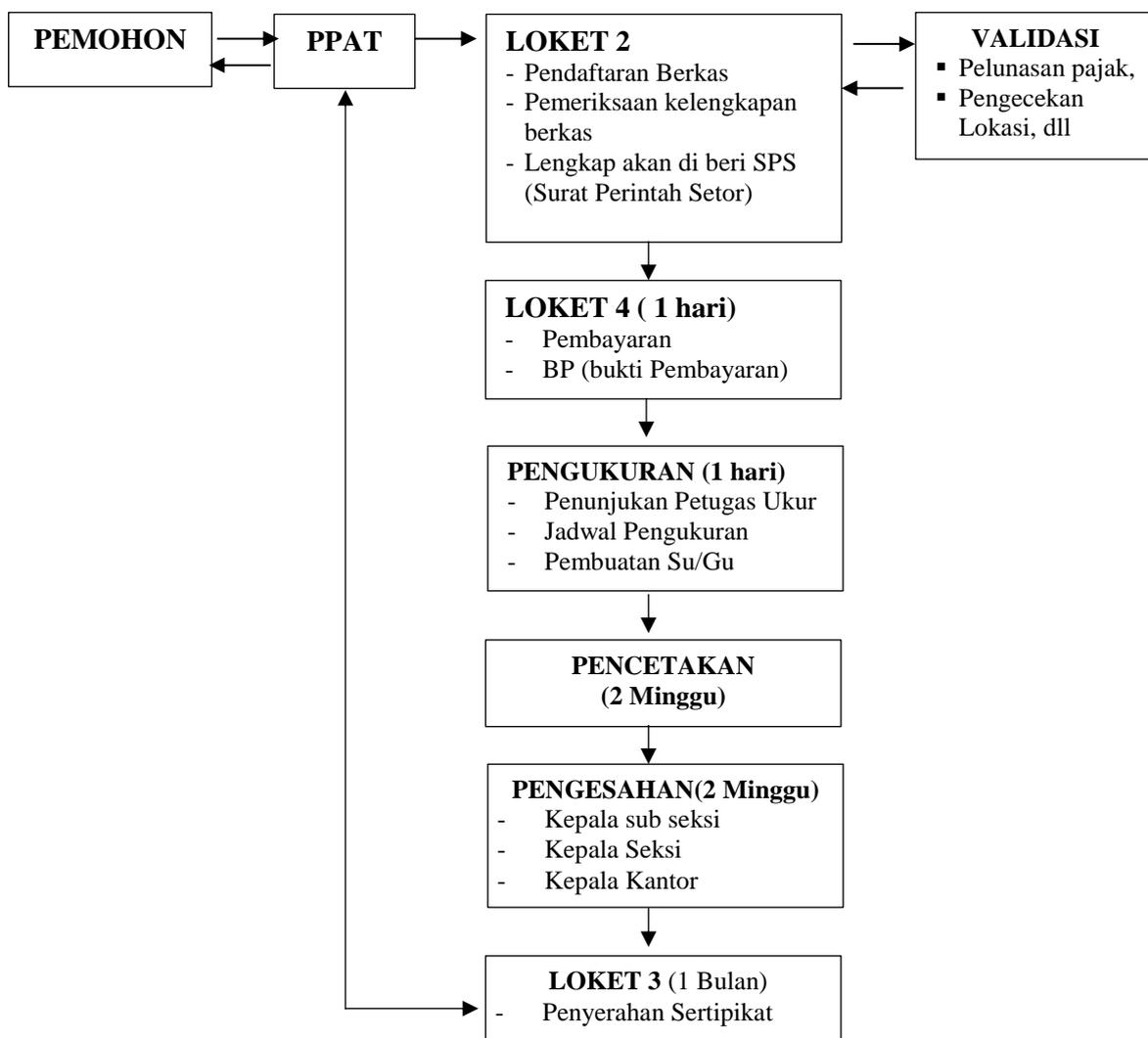
Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, PPAT memiliki kewenangan dalam pembuatan akta tanah sebagai salah satu persyaratan untuk mengurus sertifikat tanah. Namun, kewenangan ini juga membawa potensi terjadinya praktik "calo" dengan label identitas formal. Indikasi ini terlihat dari pola hubungan dan interaksi antara PPAT dengan pemohon atau pengguna jasa, yang berlangsung melalui mekanisme kebutuhan. Pemohon atau pengguna jasa akan menghubungi atau berurusan dengan PPAT ketika mereka membutuhkan pembuatan akta tanah atau pengurusan sertifikat. Sebaliknya, PPAT akan merespons dengan memberikan informasi mengenai persyaratan, waktu penyelesaian, dan biaya yang dibutuhkan. Dengan demikian, hubungan yang terbentuk antara PPAT dan pemohon atau pengguna jasa adalah hubungan simbiosis mutualisme, di mana kedua belah pihak saling menguntungkan dan didasarkan pada kepentingan bersama.

Selanjutnya, pola interaksi atau hubungan antara PPAT dengan petugas aparat memiliki kesamaan, yaitu terjadi karena adanya mutualisme di antara keduanya. Petugas aparat membutuhkan calo untuk mendapatkan kesempatan dan mengambil keuntungan pribadi, sedangkan PPAT sebagai perantara "calo" akan memanfaatkannya untuk memperlancar dan memudahkan segala aktivitas dalam pengurusan sertifikat tanah. Hal ini terlihat dari hasil wawancara dengan seorang staf PPAT yang beralamat di Jalan Godean, yang menyatakan bahwa:

"...ngurus sertipikat itu bisa mudah tapi juga bisa sulit tergantung apakah kita sudah kenal dengan petugasnya apa belum.... semua staf PPAT harus kenal dengan petugas bpn karena kalau tidak bagaimana urusannya bisa lancar...disamping itu kita juga harus mengerti tugas mereka kan banyak....jadi kalau mau didahulukan harus ada pengertiannya....lagi pula kitakan butuh mereka bukan sekali saja tapi tiap saat berusan dengan mereka karena memang sudah tugas saya sebagai staf PPAT...ya dibilang pitar-pintarlah....mas pasti tahu yang saya maksudkan... (wawancara dengan staf PPAT di jalan godean, Agustus 2022).

Berdasarkan pernyataan di atas, terlihat bahwa PPAT dan aparat BPN saling menjalin hubungan guna memperlancar pengurusan pembuatan sertifikat. Hubungan ini bersifat sistematis melalui suatu mekanisme yang telah disepakati, di mana jika PPAT ingin pengurusannya berjalan lancar, maka harus ada timbal balik berupa "pengertian" yang berarti memberikan uang sebagai imbalan dari pengurusan sertifikat tersebut. Hal ini jelas melanggar standar dan ketentuan yang berlaku, dan dapat dikategorikan sebagai suap atau pungutan liar. Namun, hal ini sangat sulit dibuktikan karena keduanya memiliki kebutuhan yang sama dan akan saling melindungi. Untuk memberikan gambaran tentang perilaku calo melalui interaksinya dengan aparat, berikut ini disajikan skema pengurusan sertifikat yang penulis rangkum berdasarkan hasil wawancara dengan staf PPAT, sebagai berikut:

Skema Pengurusan Sertipikat tanah melalui Perantara "Calo" (PPAT)



Berdasarkan skema tersebut di atas, terlihat bahwa interaksi calo (PPAT) dengan aparat terjadi melalui mekanisme sesuai dengan prosedur yang ada, dengan memanfaatkan hubungan pertemanan atau hubungan mutualisme simbiosis. Hal ini akhirnya menghasilkan tahapan prosedur yang terbentuk sesuai dengan skema tersebut di atas.

Seluruh tahapan pengurusan mengalami percepatan dan penambahan biaya yang seluruhnya ditanggung oleh pemohon, sebagaimana hasil negosiasi dan kesepakatan sebelumnya.

Belum adanya standar biaya dalam pengurusan sertifikat yang dilakukan oleh PPAT telah memberikan dampak negatif bagi masyarakat. Hal ini terlihat dari variasi biaya yang harus dibayar oleh pemohon kepada masing-masing PPAT, meskipun proses yang dilakukan sama. Variasi ini memungkinkan terjadinya penyimpangan terhadap ketentuan dan berpotensi merugikan masyarakat. Jika dibandingkan dengan standar pelayanan pertanahan, jalur pengurusan sertifikat melalui perantara "calo" (PPAT) tampak lebih menguntungkan dari perspektif pengguna jasa. PPAT berani memberikan jaminan kepastian baik dalam hal waktu maupun biaya, meskipun hanya dalam bentuk perkiraan. Sebagai contoh, pengurusan sertipikat melalui proses pemecahan jual beli menurut standar pelayanan pertanahan (Peraturan KBPN Nomor 1 Tahun 2010) seharusnya diselesaikan dalam waktu 5 hari. Namun, dalam praktiknya, jika pemohon mengurus sendiri, waktu penyelesaian dapat mencapai 3-4 bulan. Sedangkan jika diurus oleh PPAT, waktu penyelesaian dapat menjadi 1-2 bulan. Dengan demikian, pengurusan melalui notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) lebih menguntungkan dalam hal waktu. Oleh karena itu, keberadaan calo (PPAT) telah menjadi alternatif pilihan bagi masyarakat pengguna/pemohon sertifikat, menciptakan mekanisme "exit" di mana mereka dapat menghindari kerumitan dan keterlambatan dalam pengurusan sertifikat tanah di kantor pertanahan dengan memanfaatkan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Peran PPAT dan Mekanisme "Exit Voice" dalam Pengurusan Sertifikat Tanah

Hasil penelitian berdasarkan wawancara dengan pejabat Kantor Pertanahan maupun masyarakat pengguna mengungkapkan bahwa keberadaan calo dalam pengurusan sertifikat tanah memiliki dua perspektif yang berbeda. Dari perspektif penyelenggara layanan, yaitu Kantor Pertanahan, calo dianggap mengganggu kinerja pelayanan. Sementara itu, dari perspektif masyarakat, calo dianggap sebagai alternatif pilihan mengingat buruknya kinerja pelayanan publik di bidang pertanahan, khususnya dalam pengurusan sertifikat tanah. Salah satu alternatif yang menjadi acuan adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah.

PPAT memiliki keberadaan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yang mengakui mereka sebagai pejabat umum yang memiliki kewenangan untuk menyusun akta-akta otentik terkait perbuatan hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Sebagai tugas pokoknya, PPAT bertanggung jawab dalam melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti resmi atas perbuatan hukum tertentu yang terkait dengan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Akta tersebut menjadi dasar untuk melakukan pendaftaran perubahan data pada pendaftaran tanah yang timbul akibat dari perbuatan hukum tersebut.

Sulitnya akses dalam pengurusan sertifikat tanah yang terus dirasakan oleh masyarakat pengguna jasa/pemohon, telah menciptakan peluang bagi calo untuk menawarkan jasanya sebagai perantara. PPAT, sebagai salah satu yang mengambil peran tersebut, walaupun merupakan pejabat umum dengan kewenangan hanya dalam pembuatan

Akta Tanah sebagai syarat pendaftaran tanah, dapat berperan sebagai perantara "calo" dalam pengurusan sertifikat tanah. Perilaku PPAT sebagai perantara "calo" cenderung melenceng dengan memanfaatkan identitas formalnya sebagai pejabat umum (publik) dan akses serta informasi yang luas mengenai pengurusan sertifikat tanah, serta interaksi dengan aparat pertanahan dalam pola hubungan "simbiosis mutualisme". Masih adanya patologi birokrasi dalam pengurusan sertifikat tanah, yang berasal dari perilaku oknum aparat yang menyimpang dari standar dan prosedur pelayanan pertanahan, memberikan ruang bagi praktik calo dalam layanan pengurusan tanah.

Keberadaan PPAT sebagai pejabat umum dengan kewenangan dalam pembuatan Akta Tanah tidak hanya menciptakan ruang bagi praktik percaloan, tetapi juga menjadi pilihan alternatif bagi masyarakat pengguna/pemohon sertifikat tanah. Hal ini menghasilkan mekanisme "exit" di mana sulit dan rumitnya proses pengurusan sertifikat tanah di Kantor Pertanahan dapat diatasi dengan melalui PPAT. Kondisi pelayanan pertanahan yang masih belum memuaskan bagi masyarakat, didukung oleh perilaku birokrat yang melanggar aturan, telah menjadi suatu bentuk penyakit dalam birokrasi yang disebut "patologi birokrasi". Citra buruk tersebut memberikan peluang bagi calo untuk memanfaatkan situasi ini dengan melakukan interaksi dengan oknum aparat birokrasi untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya.

Pentingnya perbaikan pelayanan pertanahan dan ukuran keberhasilannya yang terkait dengan kualitas pelayanan. Konsep "exit" dan "voice" yang diungkapkan oleh Albert Hirschman menjadi acuan dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik. Namun, mekanisme "exit" dapat terhambat oleh beberapa faktor seperti kekuatan pemaksa dari negara, kurangnya alternatif penyelenggara layanan publik, dan biaya yang terkait. Sementara itu, mekanisme "voice" juga cenderung tidak efektif karena keterbatasan pengetahuan, kepercayaan, aksesibilitas, dan biaya yang terkait. Akibatnya, masyarakat yang terjebak dalam lingkaran birokrasi pelayanan yang buruk cenderung mencari jalan keluar dengan memanfaatkan pihak ketiga, termasuk calo dan PPAT.

Meskipun konsep "exit" dan "voice" memiliki potensi untuk meningkatkan kualitas pelayanan, hambatan seperti kekuatan negara, kurangnya alternatif penyelenggara, dan biaya yang terkait dapat membatasi penggunaan mekanisme tersebut. Selain itu, mekanisme "voice" juga dapat terhambat oleh keterbatasan pengetahuan, aksesibilitas, dan biaya. Oleh karena itu, masyarakat yang tidak puas dengan pelayanan publik cenderung mencari solusi lain, termasuk dengan memanfaatkan pihak ketiga seperti calo dan PPAT. Hal ini menunjukkan perlunya upaya perbaikan dalam sistem pelayanan publik agar masyarakat tidak terjebak dalam lingkaran birokrasi yang buruk dan dapat memperoleh pelayanan yang sesuai dengan harapan.

KESIMPULAN

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki kewenangan resmi dalam pembuatan akta tanah dan juga terlibat dalam proses pengurusan sertifikat tanah. Namun, ditemukan praktik calo formal di mana PPAT memanfaatkan hubungan dengan petugas aparat untuk memperlancar pengurusan sertifikat dengan imbalan uang. Meskipun tidak ada standar biaya, pengguna jasa cenderung memilih pengurusan melalui PPAT karena dianggap lebih

aman dan dapat memberikan kepastian waktu. Variasi biaya yang dikenakan oleh PPAT dan penyimpangan terhadap ketentuan berpotensi merugikan masyarakat. Keberadaan calo (PPAT) telah menjadi alternatif pilihan bagi pemohon sertifikat untuk menghindari kerumitan dan keterlambatan dalam pengurusan di kantor pertanahan.

keberadaan calo dalam pengurusan sertifikat tanah memiliki dua perspektif yang berbeda. Dari perspektif penyelenggara layanan, calo dianggap mengganggu kinerja pelayanan, sedangkan dari perspektif masyarakat, calo dianggap sebagai alternatif mengingat buruknya kinerja pelayanan publik di bidang pertanahan. PPAT, sebagai pejabat umum dengan kewenangan dalam pembuatan Akta Tanah, dapat berperan sebagai perantara calo dalam pengurusan sertifikat tanah. Meskipun konsep "exit" dan "voice" memiliki potensi untuk meningkatkan kualitas pelayanan, hambatan seperti kekuatan negara, kurangnya alternatif penyelenggara, dan biaya yang terkait dapat membatasi penggunaan mekanisme tersebut. Oleh karena itu, perlu dilakukan upaya perbaikan dalam sistem pelayanan publik agar masyarakat tidak terjebak dalam lingkaran birokrasi yang buruk dan dapat memperoleh pelayanan yang sesuai dengan harapan.

DAFTAR PUSTAKA

- Nurasa, A., & Mujiburohman, D. A. (2020). Buku Ajar Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah. In *STPN Press*. STPN Press.
- Andiyanto, K., Mujiburohman, D. A., & Budhiawan, H. (2021). Penerapan Pendaftaran Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik Di Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru. *Acta Comitatus*, 6(01). <https://doi.org/10.24843/ac.2021.v06.i01.p17>
- Desiana, A. (2014). Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Menuju Good Governance. *Jurnal Manajemen Dan Pembangunan*, 1(1).
- Djaelangkara, R. (2014). Tinjauan Kritis Konsep Dan Implementasi Pelayanan Publik Di Indonesia. *Academica*, September.
- Djani, W., & Lino, M. M. (2020). REFORMASI SISTEM BIROKRASI DALAM PELAYANAN PERIZINAN DI PEMERINTAHAN KOTA KUPANG. *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 6(1), 11–30. <https://doi.org/10.52447/ijpa.v6i1.4126>
- Irawan, B., & Armadani, D. A. (2021). Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Menuju Good Governance. In *The Indonesian Journal of Administration Media*.
- Irviani, E., & Wijayanto, H. (2021). IMPLEMENTASI LAYANAN PUBLIK TRANSJAKARTA CARES DALAM MENINGKATKAN AKSESIBILITAS PENYANDANG DISABILITAS DI WILAYAH PROVINSI DKI JAKARTA. *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 6(2), 12–26. <https://doi.org/10.52447/ijpa.v6i2.4384>
- Kurniawan, R. C. (2017). INOVASI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK PEMERINTAH DAERAH. *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum*, 10(3). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v10no3.794>

- Mujiburohman, D. A. (2018). Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 4(1). <https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.217>
- Mujiburohman, D. A. (2021). Transformasi Dari Kertas Ke Elektronik: Telaah Yuridis Dan Teknis Sertipikat Tanah Elektronik. *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 7(1).
- Nurasa, A., & Mujiburohman, D. A. (2020). *Tuntunan Pembuatan Akta Tanah*. STPN Press.
- Ray, R. I. W., & Surtyani, M. (2021). EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI PERKOTAAN DI KELURAHAN MEKAR JAYA DEPOK. *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 6(2). <https://doi.org/10.52447/ijpa.v6i2.4385>
- Riska Chyntia Dewi, & Suparno Suparno. (2022). MEWUJUDKAN GOOD GOVERNANCE MELALUI PELAYANAN PUBLIK. *Jurnal Media Administrasi*, 7(1). <https://doi.org/10.56444/jma.v7i1.67>
- Setyobudi, Y. F. (2016). Peran Masyarakat Dalam Pelayanan Publik Sesuai Dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. In *Jurnal Dimensi* (Issue 25).
- Surtyani, M., Wijayanto, H., & Pangestu, A. R. (2023). OPTIMALISASI PELAYANAN PUBLIK DALAM PERSPEKTIF NEW PUBLIC SERVICE (NPS) (STUDI PADA PELAYANAN TERPADU SATU PINTU DI KABUPATEN ADMINISTRASI KEPULAUAN SERIBU). *The Indonesian Journal of Public Administration (IJPA)*, 8(2), 130–143. <https://doi.org/10.52447/ijpa.v8i2.6653>
- Thabroni, G. (2022). *Metode Penelitian Deskriptif Kualitatif (Konsep & Contoh)*. Serupa.Id.
- Wakhid, A. A. (2017). Reformasi Pelayanan Publik Di Indonesia. *Jurnal TAPIS*, 01(14).
- Yuliani, W. (2018). Metode penelitian deskriptif kualitatif. *QUANTA*, 2(2).