

BAB III

Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah Terhadap Penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus Tahun 2017

3.1 Hasil Temuan Permasalahan Penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah

Dinamika yang terjadi pada penyelenggaraan Prona dikatakan hampir serupa. Penyelenggaraan Prona di Jawa Tengah banyak ditemukan adanya potensi-potensi maladministrasi. Berdasarkan penelusuran media, Kabupaten Kudus merupakan salah satu kota dengan potensi maladministrasi terkompleks dalam penyelenggaraan Prona. Hal tersebut diperkuat dengan adanya dua laporan perihal PTSL Prona masuk ke Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah yang terindikasi maladministrasi. Dalam laporan tersebut menjelaskan mengenai penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh penyelenggara PTSL Prona di Kabupaten Kudus. Adapun fakta-fakta maladministrasi berdasarkan laporan *Rapid Assesment* Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam melakukan investigasi terhadap penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah menemukan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan penyuluhan/sosialisasi dilakukan di masing-masing Desa, terdapat informasi dari masyarakat bahwa oknum Pejabat Pembuat Akta Tanah ikut dalam sosialisasi tersebut;
2. Pada proses pengumpulan data/alat bukti/alas hak, masyarakat dibebani biaya materai, biaya operasional perangkat desa, patok batas dan biaya jasa PPAT sebesar Rp. 500.000,00 hingga Rp. 700.000,00;
3. Biaya tersebut dipungut oleh perangkat desa, Staf Notaris/PPAT di Kantor Pemerintah Desa dengan tanda terima dari pemerintah desa maupun Notaris/PPAT;
4. Biaya yang dikumpulkan dari masyarakat tersebut dilakukan tidak berdasarkan ketentuan peraturan-perundang-undangan;
5. Biaya yang dipungut tersebut tidak ada pertanggungjawaban kepada masyarakat selaku pengguna layanan.

Peneliti juga membandingkan antara permasalahan dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus dengan kota lainnya. Permasalahan yang mencolok dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus adalah keterlibatan Notaris dalam penyelenggaraan Prona baik dari tahap sosialisasi sampai dengan tahap akhir. Dalam hal ini notaris mempunyai peran lebih karena dari pemerintah desa memberikan ruang bahkan melimpahkan sebagian wewenang yang dimiliki oleh pemerintah desa kepada notaris. Notaris diberikan

wewenang untuk terlibat dalam penyelenggaraan Prona bahkan Notaris diberikan wewenang untuk mengelola keuangan dalam pelaksanaan Prona.

Hal tersebut disebabkan salah satunya karena Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) belum sepenuhnya menganggarkan biaya yang timbul dalam penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) melalui Prona, seperti biaya materai, patok batas, akta peralihan dan dana operasional bagi Perangkat Desa yang melakukan pengumpulan data/alat bukti/alas hak. Apabila penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Prona seperti saat ini tetap berjalan, maka ada beberapa resiko yang akan terjadi. Pertama, pengaduan pelayanan publik terhadap penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Prona akan semakin meningkat. Kedua, Perangkat Desa menjadi target Operasi Tangkap Tangan Satgas Sapu Bersih Pungutan Liar, sehingga di kemudian hari dimungkinkan Kepala Desa menolak melaksanakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Prona. Ketiga, ketidakpercayaan publik pada instansi pemerintah akan semakin tinggi.

Hal tersebut juga ditegaskan oleh Bapak Dian selaku Bagian Urusan Sengketa dan Tindak Pidana BPN Kabupaten Kudus menyatakan:

“Permasalahan PTSL terutama pungutan liar itu terjadi di desa mas bukan di BPN. Kalau di BPN memang gratis tapi pelaksanaannya di desa ya tidak sepenuhnya gratis. Kami dari BPN selalu mensosialisasikan kepada masyarakat kalau program sertifikat itu tidak sepenuhnya gratis, karena APBN tidak membayar semua pelaksanaan program persertifikatan tanah. APBN hanya menggratiskan semua proses yang dilakukan di BPN.

Jadi kalau ada yang bilang program persertifikatan itu gratis, ya salah. Makanya kalau ada pungutan yang dilakukan pemdes, masyarakat selalu bilang pungli, padahal itu bukan berarti pungli. APBN hanya membayar penyuluhan, pengumpulan data yuridis, pengukuran bidang tanah, dan penerbitan sertipikat. Dan terkadang pun itu belum cukup memadai. Sedangkan materai, patok, biaya berkas, konsultasi kan tidak dibayar APBN. Apalagi yang tempatnya jauh dari kantor pertanahan mau konsultasi kan juga butuh biaya juga. Sebenarnya jika mau menarik uang dari masyarakat pemdes juga mikir, mau narik dari masyarakat diatas tujuh ratus ribu ya tidak masuk akal, jika dibawah tujuh ratus ribu masih masuk akal yang penting ada kesepakatan dengan masyarakat dan ada rincian penggunaan biayanya. Kalau ada yang ketangkap polisi biasanya mematok tarif tinggi karena menetapkan tarif sepihak. Saya sudah sering bilang pada kades untuk membuat perdes soal tarif yang dipatok kepada masyarakat untuk program PTSL Prona ini. Jadi para Kades tidak akan khawatir ketangkap karena sudah ada landasan hukumnya.” (wawancara, 8 April 2019)

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) melalui Prona banyak menimbulkan penyelewengan maupun permasalahan di tingkat desa/kelurahan yang disebabkan oleh beberapa alasan. Pertama, pemerintah Desa melakukan pungutan biaya dengan kepada peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Prona dalam penyelenggaraan penyuluhan, pengumpulan data yuridis dan data fisik di tingkat desa, karena biaya yang timbul dari kegiatan penyuluhan masih kurang memadai. Kedua, belum adanya payung hukum dan pedoman bagi Pemerintah Desa terkait mekanisme pemungutan, pengelolaan dan pertanggungjawaban biaya yang dipungut langsung dari masyarakat. Ketiga, Terdapat beberapa desa yang membuat peraturan desa sebagai landasan hukum untuk menetapkan nominal biaya pengurusan pendaftaran tanah sistematis lengkap melalui Prona di luar dari biaya yang dibebankan kepada APBN, namun dasar penetapan biaya/tarif kepada

masing-masing pemohon oleh pemerintah desa (peraturan desa) ditetapkan secara sepihak.

Berdasarkan beberapa alasan tersebut Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah melakukan kajian terhadap beberapa laporan masyarakat yang diterima terkait penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Program Nasional Agraria (Prona) di Kabupaten Kudus. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah menyebutkan akan terjadi indikasi maladministrasi. Pertama, terjadi pungutan tidak resmi yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Program Nasional Agraria (Prona). Kedua, perangkat Desa menerima penitipan pembayaran biaya pengumpulan data/alat bukti/alas hak, biaya materai, patok batas dan biaya jasa PPAT dalam rangkaian kegiatan pengumpulan data yuridis dan data fisik. Ketiga Biaya pungutan tidak resmi tidak terdapat pertanggungjawaban kepada masyarakat selaku pengguna layanan.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah dalam mengawasi setiap program pemerintah maupun mengenai pemberian pelayanan publik kepada masyarakat, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah membuka dan menerima setiap aduan atau laporan dari masyarakat mengenai dugaan maladministrasi pelayanan publik. Berdasarkan data laporan yang diterima Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah pada tahun 2016-2018, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah mendapatkan dua laporan masyarakat

yang mengenai adanya dugaan maladministrasi pada penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus.

3.2 Pengawasan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah Terhadap Maladministrasi PTSL Prona di Kabupaten Kudus

3.2.1 Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah Melakukan Investigasi Atas Prakarsa Sendiri

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Ombudsman Republik Indonesia memiliki salah satu wewenang yaitu melakukan investigasi prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Investigasi merupakan salah satu teknik pemeriksaan yang digunakan oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam menindaklanjuti dugaan-dugaan maladministrasi dalam upaya membuktikan terdapat atau tidaknya suatu maladministrasi. Berbeda dengan pemeriksaan yang dilakukan oleh instansi penegak hukum lainnya seperti Kepolisian dan Kejaksaan yang bersifat formal, investigasi yang dilakukan oleh Ombudsman bersifat informal. Investigasi yang dilakukan oleh Ombudsman bersifat tidak kaku namun dalam upaya penggalan data dari pihak-pihak yang berhubungan dengan laporan dilakukan dengan semaksimal mungkin (Sujata, 2002:39). Pada dasarnya investigasi yang dilakukan oleh Ombudsman bertujuan untuk mencari, menggali dan

mengumpulkan data dan informasi yang lebih lengkap, objektif, dan valid yang akan dijadikan instrumen untuk merumuskan tindak lanjut yang akan dilakukan oleh Ombudsman selanjutnya, apakah meminta klarifikasi tertulis atau klarifikasi lisan, bahkan sudah dapat memberikan saran korektif dan rekomendasi.

Investigasi Ombudsman Republik Indonesia dibedakan menjadi 2 (dua) jenis yaitu investigasi terhadap laporan yang berasal dari masyarakat dan investigasi atas inisiatif sendiri. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah dalam mengawasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) melalui Prona di Kabupaten Kudus menggunakan investigasi atas inisiatif sendiri. Investigasi atas inisiatif sendiri merupakan investigasi yang dilakukan dalam mengungkap kasus-kasus penyimpangan atau maladministrasi yang telah banyak terjadi di masyarakat dan merugikan masyarakat dan kasus-kasus tertentu yang menjadi sorotan publik dan telah termuat di banyak media atau kasus yang menimbulkan kerugian besar terhadap Negara (Sujata, 2002:39).

Dalam wawancara dengan penulis, Achmed Ben Bella Asisten Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah mengatakan:

“Ombudsman memiliki salah satu wewenang yang telah tercantum di UU Nomor 37 Tahun 2008 bahwa Ombudsman bisa melakukan investigasi atas prakarsa sendiri. Jadi sudah ada dasar hukumnya kalau kami melakukan investigasi inisiatif sendiri. Tentunya ada

syarat-syarat lain jika ingin melakukan investigasi inisiatif sendiri. Contohnya ada suatu prasyarat Ombudsman Republik Indonesia dalam melakukan investigasi inisiatif sendiri terhadap kasus yang akan ditindak lanjuti yaitu :

1. Permasalahan isu diprioritaskan pada kasus yang berpotensi merugikan, telah terjadi dan menimbulkan kerugian di masyarakat dan telah muncul di media, forum diskusi, hasil penelitian/pengawasan dan/atau diusulkan oleh pihak-pihak yang dapat memberikan dukungan data awal terhadap permasalahan.
2. Inisiatif kasus berasal dari anggota, asisten Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah atau diusulkan oleh pihak lain melalui lembaga.
3. Permasalahan/isu kasus harus disertai data awal sebagai bahan penelitian yang menjadi kewenangan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah dapat berupa kliping, foto kejadian, rekaman audio visual, dokumen penelitian dan dokumen lain yang dapat memperkuat dugaan terjadinya maladministrasi pelayanan publik.
4. Sesuai dengan dokumen rapat kerja, prioritas kasus dalam bidang kesehatan, pendidikan dan pertanahan dan bidang lain yang akan dipertimbangkan berdasarkan potensi kerugian, lingkup daerah dan regulasi kebijakan pemerintah.

Kami melakukan investigasi terhadap kasus pungli PTSL Prona sudah memenuhi syarat-syarat itu, tetapi yang utamanya kenapa kami memprioritaskan pengawasan terhadap program PTSL Prona dan melakukan investigasi inisiatif sendiri karena banyak media-media yang memberitakannya.”(wawancara, 8 Januari 2019)

Ombudsman Republik Indonesia sebagai lembaga negara yang berwenang mengawasi pelayanan publik, pada tahun 2017 menerima laporan terkait maladministrasi dalam penyelenggaraan Prona. Selain menerima laporan/pengaduan masyarakat, Ombudsman RI sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang–Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia mempunyai kewenangan melakukan

investigasi atas prakarsa sendiri terhadap dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Berdasarkan laporan *Rapid Assesment* Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah Tim Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah dalam melakukan investigasi atas inisiatif sendiri di Kabupaten Kudus menggunakan metode sebagai berikut:

a. Pelacakan Media

Tim Pengkaji melakukan penelusuran pemberitaan di media massa terkait adanya dugaan permintaan sejumlah uang penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa. Selanjutnya, dari hasil penelusuran tersebut, Desa yang menjadi objek pemberitaan dijadikan sampel Tim Pengkaji untuk melakukan pengumpulan data lapangan.

Dalam pelacakan media tersebut, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah berkoordinasi dengan *konco* Ombudsman. Konco Ombudsman adalah mitra Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah yang memiliki tugas untuk menjadi penghubung antara Ombudsman dengan masyarakat. Peran yang banyak membantu pengawasan Ombudsman RI Perwakilan Jateng adalah teman-teman media. Sabarudin Hulu selaku Plt. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah mengatakan:

“Sejatinya tugas Ombudsman dan media memiliki fungsi dan tugas yang sama yakni mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Oleh karena itu, kerjasama yang dilakukan antara Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah dengan media penting dilakukan untuk menjaga sinergitas antar keduanya untuk menciptakan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik.”(wawancara, 18 Maret 2019).

Secara khusus, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah telah bekerja sama dengan beberapa *konco* media, yakni Tribun Jateng, Warta Nasional dan Radio RRI. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah melakukan kerjasama dengan *konco* media dalam bentuk pertukaran data dan sharing informasi. Kerjasama antara Tribun Jateng dan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah juga ditegaskan oleh Pimpinan Redaksi Tribun Jateng, Cecep Burdansyah yang mengatakan:

“Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah memiliki keterbatasan jumlah Sumber Daya Manusia untuk melakukan pengawasan pelayanan publik di 34 (tiga puluh empat) kabupaten/kota di Jawa Tengah. Oleh karena itu, peran media secara khusus Tribun Jateng juga ikut membantu menunjang kerja Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah dalam melakukan pengawasan pelayanan publik di Jawa Tengah.” (wawancara, 26 Maret 2019)

Kerjasama dengan media berguna bagi Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah karena pengumpulan informasi mengenai pelayanan publik yang dilakukan media dengan menerima aduan/laporan dari masyarakat secara langsung. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan masyarakat mengenai pelayanan publik belum sepenuhnya dapat dilaporkan ke

Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah, karena lembaga Ombudsman belum familiar di mata masyarakat.

Salah satu contoh yakni Tribun Jateng menginisiasi menyediakan kolom khusus mengenai pelayanan publik. Kolom tersebut berisi mengenai laporan masyarakat perihal pelayanan publik maupun pemberitaan hasil investigasi Tribun Jateng perihal pelayanan publik. Sehingga tidak jarang penindakan Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah terkaitnya lemahnya pelayanan publik bersumber dari informasi pemberitaan dari media, contoh nyata yang telah dilakukan oleh Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah adalah investigasi inisiatif sendiri Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah dalam pengumpulan data perihal dugaan maladministrasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Prona yang bersumber dari pemberitaan media. Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah banyak mendapatkan informasi mengenai penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus karena banyak pemberitaan yang dilakukan oleh Tribun Jateng dan beberapa laporan masuk ke Tribun Jateng terutama laporan dari masyarakat Kabupaten Kudus. Laporan tersebut disampaikan kepada Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah agar bisa menjadi bahan pertimbangan pengawasan dan kemudian ditindaklanjuti. Jadi, kemampuan Ombudsman yang tidak mampu menyentuh langsung

ke masyarakat bisa terbantu dengan adanya media yang merupakan partner Ombudsman.

b. *Under Cover*/Penyamaran

Tim Pengkaji menerapkan metode penyamaran dengan secara tertutup sebagai peserta Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Prona khususnya pada tahapan sosialisasi/penyuluhan, sehingga dapat diperoleh data primer mengenai pelaksanaan sosialisasi/penyuluhan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Prona.

c. Wawancara

Tim Pengkaji dalam melakukan kajian cepat dengan menggunakan metode wawancara terbuka. Wawancara terbuka dilakukan untuk memperoleh data dan informasi dari pihak terkait dalam penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Prona. Wawancara terbuka dengan pertanyaan terarah melalui kuisisioner yang selanjutnya dijawab oleh pihak terkait.

Tim Pengkaji melakukan wawancara terhadap pihak Kepala Desa, Kepala Kantor Pertanahan, Camat pada Pemerintah Kecamatan dan pihak yang terlibat langsung dalam penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Program Nasional Agraria. Hal tersebut juga dikonfirmasi oleh Lisa Octavia selaku Kepala Desa Puyoh Kabupaten Kudus yang mengatakan:

“Ya Ombudsman Jawa Tengah datang kesini sekitar 2 tahun yang lalu. Saya diwawancarai soal pelaksanaan Prona di Desa Puyoh. Saya selaku Kepala Desa mengapresiasi tindakan yang dilakukan oleh Ombudsman dalam mengawasi Prona di desa kami. Sebagai bentuk tanggungjawab saya, saya selalu terbuka untuk diajak kerjasama ataupun diajak koordinasi. Saya juga menyampaikan kepada Ombudsman alhamdulillah tidak ada permasalahan dalam penyelenggaraan Prona di desa kami ini.” (wawancara, 24 Maret 2019).

Ada hal yang kurang dari metode yang digunakan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mengawasi Prona di Kabupaten Kudus. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah kurang melibatkan masyarakat sebagai pengguna layanan publik dalam mengawasi Prona di Kabupaten Kudus. Bahkan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah tidak melakukan wawancara atau bertanya-tanya kepada masyarakat yang mengikuti menjadi peserta program Prona. Hal tersebut disampaikan secara langsung oleh Achmed Ben Bella selaku Asisten Pemeriksaan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah yang menyatakan:

“Kami dalam melakukan investigasi inisiatif sendiri melakukan wawancara kepada Kepala Desa, Camat setempat, Kantor Pertanahan dan pihak terkait dalam penyelenggaraan Prona. Kami tidak melakukan wawancara kepada masyarakat atau permintaan informasi kepada masyarakat mengenai penyelenggaraan Prona.” (wawancara, 8 Januari 2019)

Berdasarkan hasil wawancara dengan asisten Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah tersebut, dapat disimpulkan bahwa investigasi inisiatif sendiri yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah tidak melibatkan masyarakat dan tidak meng*crosscheck* informasi

penyelenggaraan program Prona ke masyarakat secara langsung. Jadi investigasi yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah hanya dilakukan untuk mencari informasi mengenai penyelenggaraan Prona dari sisi penyedia layanan publik yakni Kepala Desa dan Kantor Pertanahan dan Ombudsman tidak menggali data dari masyarakat yang merupakan pengguna layanan publik.

Meskipun begitu, investigasi atas inisiatif sendiri tersebut merupakan pengawasan utama yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah, sebab dengan investigasi ini Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah mampu menggali lebih dalam mengenai penyelenggaraan PTSL Prona di Kabupaten Kudus. Dengan beberapa metode yang digunakan dalam investigasi tersebut membuat Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah mampu menggali dan mendapatkan data yang kuat dan akurat. Investigasi inisiatif sendiri ini dilakukan oleh seluruh asisten Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah yang berjumlah tiga belas asisten. Tetapi dalam melakukan investigasi lapangan dilakukan oleh lima asisten Ombudsman. Lima asisten yang melakukan investigasi lapangan bertugas untuk melakukan penyamaran sebagai peserta Prona dalam kegiatan penyuluhan dan melakukan wawancara terhadap Kepala Desa dan Kepala Kantor pertanahan. Delapan asisten lainnya bertugas untuk melakukan pelacakan media terhadap penyelenggaraan Prona, melakukan kajian analisis peraturan perundangan dan menyusun laporan investigasi inisiatif

sendiri setelah dilakukan investigasi lapangan. Investigasi inisiatif sendiri tersebut dilakukan selama lima hari dengan turun secara langsung ke desa yang menjadi sampel untuk diawasi, di mana desa tersebut terindikasi melakukan maladministrasi dalam menyelenggarakan Prona.

Semua data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara, dan pelacakan media, Tim pengkaji Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah melakukan analisa dan disusun menggunakan metode analisis deskriptif. Hasil laporan dari kajian investigasi inisiatif sendiri ini nantinya yang akan menjadi pegangan bagi Ombudsman RI Jawa Tengah dalam melakukan pengawasan terhadap program PTSL Prona. Hasil laporan tersebut juga akan disampaikan kepada pihak terkait dan Ombudsman akan mencari kebenarannya dengan berkonsultasi dan meminta informasi kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) selaku penyelenggara PTSL Prona, kepada Kejaksaan dan Kepolisian sebagai sesama aparat penegak hukum. Hasil kajian investigasi atas inisiatif sendiri juga berisikan saran korektif kepada BPN yang tujuannya untuk perbaikan program agar tidak terjadi permasalahan dan maladministrasi yang dilakukan selama penyelenggaraan PTSL Prona. Jadi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam melakukan investigasi inisiatif sendiri melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Prona dan juga melakukan perbaikan program dan pencegahan penyimpangan terhadap program PTSL Prona yang sedang berjalan.

Hasil investigasi inisiatif sendiri yang dilakukan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah di Desa Puyoh, Kecamatan Dawe, Kabupaten Kudus menghasilkan data dan informasi yang nantinya menjadi bahan kajian lebih dalam oleh tim pengkaji Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah. Hasil penelitian dan pemeriksaan lapangan dari investigasi adalah sebagai berikut:

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Prona di Desa Puyoh tidak sepenuhnya dibebankan pada APBN. Pada praktiknya, terdapat biaya yang timbul dalam kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Prona dan tidak ditanggung oleh APBN, sehingga biaya yang timbul tersebut dibebankan kepada peserta Prona. Pemerintah Desa Puyoh membebankan segala biaya yang timbul tersebut kepada setiap peserta sebesar Rp 700.000,00 (tujuh ratus ribu rupiah). Biaya tersebut ditetapkan dalam Keputusan Kepala Desa Puyoh Nomor 50 Tahun 2016 Tentang Rincian Biaya Operasional Program Sertifikat Tanah Proyek Nasional (Prona) Tingkat Desa Puyoh Tahun 2017.

Besaran biaya yang timbul tersebut ditentukan berdasarkan persetujuan peserta yang disampaikan secara lisan pada saat kegiatan penyuluhan/sosialisasi. Biaya tersebut kemudian dibayarkan secara tunai oleh peserta kepada staf notaris maupun melalui penitipan kepada perangkat Desa Puyoh di Kantor Desa Puyoh. Biaya yang telah terkumpul sepenuhnya

dikelola oleh Notaris, sedangkan Pemerintah Desa Puyoh tidak melakukan pengelolaan terhadap biaya dari setiap peserta. Perangkat Desa Puyoh memperoleh anggaran operasional yang timbul dimaksud dari pihak Notaris.

3.2.2 Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah Melakukan Pengawasan Preventif

Menurut Kansil (2002:13) menuturkan bahwa pengawasan yang dilakukan pemerintah terdapat tiga jenis yakni:

- a. Pengawasan Umum, yakni pengawasan yang bertujuan untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintah daerah supaya dapat berjalan dengan baik.
- b. Pengawasan Preventif, yakni pengawasan yang mengharuskan setiap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu harus mendapatkan pengawasan.
- c. Pengawasan Represif, yakni pengawasan yang menyangkut penangguhan atau pembatasan peraturan daerah yang bertentangan perundangan yang tingkatnya lebih tinggi.

Berdasarkan penjelasan tersebut, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah tidak hanya melakukan pengawasan umum terkait pelaksanaan Prona, tetapi juga melakukan telaah setiap peraturan yang berkaitan dengan pelaksanaan PTSL Prona di Kabupaten Kudus, sehingga bisa disebut Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah melakukan pengawasan preventif. Hal tersebut disampaikan secara langsung oleh Achmed Ben Bella selaku

Asisten Pemeriksaan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah yang menyatakan:

“Kami telah menelaah, mengkaji dan menganalisis setiap peraturan yang berkaitan dengan kewenangan Ombudsman dalam pengawasan terhadap penyelenggaraan PTSL dan peraturan yang terkait dengan PTSL dan pelaksanaannya baik dari tingkat undang-undang sampai di tingkat peraturan desa. Kami secara khusus meminta kepada setiap kepala daerah ataupun kepala desa yang telah mengeluarkan surat keputusan yang menyangkut soal penyelenggaraan PTSL melalui Prona untuk dikaji dan analisis apakah surat keputusan yang telah dikeluarkan telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau tidak.”(wawancara, 8 Januari 2019)

Menurut Laporan *Rapid Assesment* Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah, adapun peraturan perundang-undangan yang menjadi bahan pemeriksaan Tim Pengkaji Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam pelaksanaan PTSL Prona di Kabupaten Kudus adalah Surat Edaran Gubernur Provinsi Jawa Tengah Nomor: 590/000/26/69 tentang Tindak Lanjut Pelaksanaan Prona di Jawa Tengah dan Keputusan Kepala Desa Puyoh Nomor 50 Tahun 2016 Tentang Rincian Biaya Operasional Program Sertifikat Tanah Proyek Nasional (Prona) Tingkat Desa Puyoh Tahun 2017.

Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah telah meng*crosscheck* data dan melakukan pengkajian data hasil investigasi lapangan dengan peraturan yang berlaku terkait PTSL Prona dan penyelenggaraannya. Jika Ombudsman telah melakukan pengkajian dan analisis terhadap setiap peraturan yang ada dan peraturan telah yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah

dan Kepala Desa, Ombudsman bisa menilai mengenai pelaksanaan PTSL di Kabupaten Kudus. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah juga telah meminta keterangan kepada BPN Kabupaten Kudus perihal temuan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dan meminta BPN Kabupaten Kudus menjelaskan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Hal ini juga dibenarkan oleh Bapak Dian selaku bagian Urusan Sengketa dan Tindak Pidana Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kudus menyatakan:

“Ya, Kami dan Ombudsman Jawa Tengah selalu melakukan koordinasi mengenai pelaksanaan PTSL di Kudus. Ombudsman juga meminta keterangan dan informasi kepada kami mengenai pelaksanaan PTSL dan juga meminta informasi perihal penjelasan hukum dan peraturan mengenai tata pelaksanaan PTSL melalui Prona di Kudus. Kami juga selalu bertukar informasi dan saling berkonsultasi jika ada surat keputusan kepala daerah atau kades dan juga saling berdiskusi jika terdapat permasalahan dalam PTSL itu.”(wawancara, 8 April 2019)

Hasil kajian dan analisis data yang dilakukan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah, serta hasil dari permintaan keterangan dari BPN Kabupaten Kudus, Ombudsman melakukan penilaian dan penilaian tersebut sesuai dengan penjelasan menurut Abdul Halim (2000:36). Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah melakukan penilaian dalam empat hal, yakni sebagai berikut:

1. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah menilai ketaatan penyelenggara PTSL Prona di Kabupaten Kudus terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah menilai apakah penyelenggaraan PTSL Prona di Kabupaten Kudus sesuai dengan pedoman anggaran yang berlaku.
3. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah menilai apakah penyelenggaraan PTSL Prona di Kabupaten Kudus dilaksanakan secara ekonomis, efisien, dan efektif.
4. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dapat mendeteksi adanya kecurangan atau penyimpangan dalam penyelenggaraan PTSL Prona di Kabupaten Kudus.

Dalam penilaian tersebut, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah setelah melakukan kajian dari hasil data investigasi terhadap peraturan perundang-undangan menentukan bahwa penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus telah mengacu dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan Prona. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah juga menilai bahwa penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus belum sesuai dengan pedoman anggaran yang telah ditetapkan karena dalam pelaksanaannya pemerintah desa dalam memungut biaya kepada masyarakat terlalu tinggi dan tidak sesuai rancangan anggaran biaya yang telah dibuat. Dari data hasil investigasi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah juga menemukan penyimpangan yang dilakukan oleh pihak pemerintah desa selaku penyelenggara Prona. Penyimpangan yang dilakukan adalah sebagai berikut :

1. Keterlibatan oknum pejabat PPAT dalam kegiatan sosialisasi dan pemungutan biaya kepada masyarakat termasuk dalam penitipan pembayaran dan tanda terima pembayaran;
2. Biaya yang dikumpulkan dari masyarakat tersebut dilakukan tidak berdasarkan ketentuan peraturan-perundang-undangan dan cenderung memungut biaya secara berlebihan dan tidak sesuai dengan rancangan anggaran biaya;
3. Biaya yang dipungut tersebut tidak ada pertanggungjawaban kepada masyarakat selaku pengguna layanan.

3.2.3 Pengawasan Kolaboratif Melalui Kerjasama Antar Lembaga

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Ombudsman Republik Indonesia memiliki tugas untuk melakukan koordinasi dan kerjasama dengan lembaga negara atau lembaga pemerintahan lainnya serta lembaga kemasyarakatan dan perseorangan. Ombudsman Juga mempunyai tugas untuk membangun jaringan kerja yang nantinya akan memudahkan Ombudsman Republik Indonesia dalam menggali data dan informasi. Dalam Pengawasan program Prona di Kabupaten Kudus, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Provinsi Jawa Tengah telah berupaya melakukan koordinasi dan kerjasama dengan beberapa instansi pelayanan publik untuk menggali data dan informasi mengenai pelaksanaan Prona di Kabupaten Kudus, sekaligus mengungkap

dugaan maladministrasi yang terjadi selama ini. Koordinasi yang dilakukan adalah konsolidasi dengan seluruh pemangku pelayanan publik dan pihak yang terkait dalam pelaksanaan program Prona di Kabupaten Kudus. Forum ini mempertemukan seluruh pemangku pelayanan publik dan stakeholders untuk bersinergi, melakukan kerja sama dan berkoordinasi untuk memperbaiki, mencegah dan menindak segala hal yang berkaitan dengan dugaan maladministrasi dalam program Prona. Hal tersebut juga ditegaskan oleh Bellinda Dewanty selaku Tim Komunikasi Strategis Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah yang menyatakan:

“Ombudsman itu memiliki wewenang untuk berkoordinasi dan bekerjasama dengan instansi lain. Apalagi kerjasama tersebut berguna buat membuat jaringan kerja, jadi Ombudsman selalu bekerjasama dengan instansi lain buat membantu mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik, terutama PTSL. Kalau di PTSL kami tentunya bekerjasama dengan BPN, Kepolisian dan Kejaksaan. Kepolisian dan Kejaksaan juga mengawasi program itu jadi tidak ada salahnya kan untuk bekerjasama dan saling bagi-bagi info, sama-sama menguntungkan juga. Ombudsman juga membuat forum konsolidasi yang jadi upaya Ombudsman RI Perwakilan Jawa tengah untuk membangun sinergi dengan seluruh pemangku pelayanan publik di Jawa Tengah terutama di Kabupaten Kudus. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah juga mengajak seluruh pihak yang yang terkait dalam penyelenggaraan PTSL Prona baik dari lembaga pemerintah, swasta serta masyarakat untuk bersinergi dan membantu mengawasi dalam upaya membangun kualitas pelayanan publik yang semakin baik.”(wawancara, 6 Maret 2019)

Dalam pengawasan penyelenggaraan pelayanan publik persiapan PTSL Prona di Kabupaten Kudus, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah mewujudkan forum konsolidasi seluruh pihak yang terlibat terutama

pemangku pelayanan publik sebagai komunikasi antar lembaga, sharing informasi mengenai penyelenggaraan pelayanan PTSL Prona. Meskipun dalam kerjasama tersebut belum terdapat persetujuan tertulis yang mengikat dan legal formal, namun Ombudsman berwenang melakukan koordinasi, kerjasama dan meminta keterangan dengan instansi lain. Alhasil dengan kerjasama dan koordinasi tersebut membuat Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya mampu bekerja efektif untuk mendorong kualitas pelayanan publik yang semakin baik.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah agar mampu melakukan pengawasan dan penyelesaian maladministrasi yang cepat dan tepat, Ombudsman membutuhkan informasi yang akurat dan cepat, salah satunya mengenai peraturan dalam urusan pertanahan. Dengan informasi yang lebih menyeluruh baik dari Kantor Pertanahan, Kejaksaan Negeri Kudus, Kepolisian Resort Kabupaten Kudus, dan Inspektorat Kabupaten Kudus, diharapkan pengawasan dan penyelesaian maladministrasi oleh Ombudsman dapat memberikan manfaat yang optimal bagi terlaksananya program Prona dengan baik, sehingga tujuan dan sasaran yang terdapat dalam program Prona dapat tercapai. Ombudsman melakukan kerjasama dengan berbagai instansi dengan melakukan pertukaran data yang antara lain ditujukan untuk meningkatkan keakuratan data dalam pengawasan dan penyelesaian maladministrasi terhadap pungli Prona.

Kesepakatan itu diharapkan dapat meningkatkan ketersediaan data dan informasi yang berkualitas dan dapat meningkatkan kemampuan teknis masing-masing pihak yang terkait dengan pengawasan dan penyelesaian maladministrasi terhadap pungli Prona. Data yang digunakan akan memudahkan Ombudsman dalam melakukan pengawasan dan penyelesaian maladministrasi terhadap pungli Prona di Kabupaten Kudus.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah bekerjasama dan berkoordinasi dengan Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara pelayanan PTSL Prona. Kerjasama dan koordinasi tersebut tentu diperlukan untuk hal permintaan keterangan, salinan data/dokumen mengenai penyelenggaraan PTSL Prona yang diperlukan Ombudsman untuk memperoleh kesimpulan kajian. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah bekerjasama dengan Kejaksaan Negeri terkait penyelenggaraan *Focus Group Discussion* yang merupakan bagian dari kegiatan kajian. Kejaksaan Negeri sebagai narasumber untuk melihat apakah tindakan panitia PTLs/Prona yang memungut biaya merupakan tindak pidana/bukan. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah juga bekerjasama dengan kepolisian terkait penyelenggaraan *Focus Group Discussion* yang merupakan bagian dari kegiatan kajian, untuk melihat perspektif Aparat Penegak Hukum dalam melihat fenomena permintaan uang dalam penyelenggaraan PTSL/Prona.

Dalam Pengawasan penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah juga mengadakan forum diskusi dengan mengajak penyelenggara PTSL Prona dan aparat penegak hukum Kabupaten Kudus yakni Badan Pertanahan Nasional Kudus, Kepolisian Resor Kudus, dan Kejaksaan Negeri Kudus. Ombudsman mengadakan *Forum Group Discussion* bertujuan untuk meningkatkan pengawasan dengan kolaborasi antar lembaga. Achmed Ben Bella selaku Asisten Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah menuturkan:

“Diskusi ini bertujuan untuk sharing informasi mengenai penyelenggaraan PTSL Prona di Kabupaten Kudus, kewenangan instansi lain dalam keterlibatannya dalam penyelenggaraan PTSL Prona, sehingga tiap instansi dapat berkoodinasi dan bekerjasama agar dapat mengawasi dan menyelenggarakan program PTSL Prona dengan baik dan sasaran dan tujuan dari program dapat tercapai. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah secara khusus dalam FGD tersebut bertujuan untuk memperkuat hasil kajian dari sharing informasi yang dilakukan dan kami berharap nantinya tercipta kolaborasi pengawasan antar sesama lembaga baik dari penyelenggara maupun penegak hukum. FGD itu juga memberikan kami rencana dan strategi tentang pengawasan lanjut yang bakal dilakukan dan menentukan saran dan rekomendasi kepada instansi yang terlibat dalam penyelenggaraan PTSL Prona.” (wawancara, 18 Maret 2019)

Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah mengundang dan melibatkan Badan Pertahanan Nasional, Kepolisian dan Kejaksaan di Kabupaten Kudus dalam kegiatan FGD tersebut. Undangan tersebut telah dikonfirmasi oleh Bu Herlina selaku Bagian Seksi Tindak Pidana Umum Kejaksaan Negeri Kudus menyatakan:

“Ya, kami diundang oleh Ombudsman untuk menghadiri acara diskusi itu sebagai salah satu narasumber, tepatnya dua tahun yang lalu ya tahun 2017. Kami diminta oleh Ombudsman untuk menyampaikan mengenai pandangan kejaksaan sebagai aparat penegak hukum melihat pungutan liar itu sebagai sebuah tindak pidana atau tidak. Tentunya kami apresiasi atas inisiatif Ombudsman itu. Kami kan juga punya bagian tim saber pungli kami juga selalu berkerjasama dengan Ombudsman bila sering terjadi permasalahan pungli. Ya itung-itung bagi beban kerja, juga ningkatin pengawasan.”(wawancara, 15 April 2019)

Senada dengan Kejaksaan Negeri Kabupaten Kudus, Bapak Dian Selaku Bidang Urusan Sengketa dan Tindak Pidana juga telah mengkonfirmasi kehadiran BPN Kabupaten Kudus pada acara FGD Ombudsman:

“Ya memang kami diminta sebagai salah satu narasumber di acara FGD Ombudsman Jawa Tengah. Kami pun memenuhi undangan tersebut dan menjadi narasumber. Di FGD itu kami menyampaikan mengenai pelaksanaan PTSL di Kabupaten Kudus. Kami juga senantiasa akan bekerjasama dengan aparat penegak hukum dan menerima setiap saran dari instansi lain terutama dari Ombudsman.”(wawancara, 8 April 2019)

Kepolisian Resort Kudus juga telah mengkonfirmasi melalui Bripda Ali yang mengatakan:

“Ya kami diundang Ombudsman Jawa Tengah untuk hadir dalam acara FGD dua tahun lalu. Kami diminta oleh Ombudsman untuk menjelaskan mengenai pandangan kepolisian terhadap fenomena pungutan liar dalam penyelenggaraan program sertifikat tanah. Tentu kami selalu senantiasa mendukung pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh Ombudsman. Sebagai sesama penegak hukum kami mengapresiasi acara yang diadakan oleh Ombudsman ini.”(wawancara, 15 April 2019)

Dalam FGD tersebut mendapatkan kesimpulan dengan hasil sebagai berikut:

1. Biaya Pra-PTSL dan PTSL melalui PTSL sepenuhnya ditanggung oleh negara melalui APBN.
2. Pengenaan biaya yang timbul dan menjadi tanggung jawab peserta PTSL, Pemerintah Desa perlu menyusun Peraturan Desa sebagai landasan hukum untuk memungut biaya dari masyarakat dengan berdasarkan kesepakatan peserta PTSL, dengan memperhatikan pula pengeluaran riil sebagai upaya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan.
3. Perlu adanya payung hukum yang pasti bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa dalam pungutan biaya PTSL yang tidak ditanggung oleh APBN yang dituangkan dalam Peraturan Desa.
4. Perlu pendampingan kepada Pemerintah Desa pada penyusunan anggaran terkait jenis biaya penyelenggaraan PTSL yang tidak ditanggung APBN.
5. Dalam rangka pelaksanaan PTSL sebaiknya lebih efektif jika pendampingan dilakukan oleh dinas terkait secara langsung.

Lebih dari sekedar hasil kesimpulan kegiatan, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah mendapatkan informasi-informasi mengenai tindakan penyelewengan dalam penyelenggaraan PTSL Prona di Kabupaten Kudus. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah juga mengetahui pandangan dari aparat penegak hukum lainnya seperti Kepolisian dan

Kejaksanaan dalam menghadapi permasalahan tersebut. Jika forum konsolidasi tersebut tetap berjalan akan terjadi kolaborasi pengawasan yang dilakukan berbagai instansi penegak hukum. Maka pengawasan yang dilakukan tiap instansi yang mulanya terbatas menjadi lebih luas setelah dilakukan forum konsolidasi. Terciptanya kolaborasi pengawasan tersebut tentu menjadi keuntungan bagi penyelenggara PTSL yakni BPN dan bagi Instansi aparat penegak hukum. Forum konsolidasi ini memperkuat pengawasan mereka sekaligus meningkatkan jejaring dalam melakukan pengawasan. Pengawasan kolaborasi ini tentunya menjadikan pengawasan aparat penegak hukum semakin efektif dan efisien.

3.2.4 Analisa Pengawasan Yang Dilakukan Oleh Ombudsman Republik Indonesia Terhadap Penyelenggaraan Program Prona di Kabupaten Kudus

Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah terhadap program Prona di Kabupaten Kudus telah mengacu pada fungsi, tugas dan wewenang yang telah tertuang pada Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008. Pengawasan tersebut dilakukan untuk menggali data dan informasi mengenai penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus. Tujuan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mengawasi penyelenggaraan Prona adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi permasalahan penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus.
2. Mengetahui implementasi pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus
3. Menemukan maladministrasi yang terjadi dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus.

Pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dinilai hanya bertujuan untuk menggali data, informasi dan menemukan permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus. Hal tersebut disebabkan karena terbatasnya tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mengawasi suatu pelayanan publik. Ombudsman hanya bisa melakukan investigasi, menindaklanjuti laporan masyarakat dan melakukan kerjasama. Sifat pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman serasa tidak memiliki kekuatan yang kuat untuk mengatasi setiap permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus. Ombudsman hanya menggali informasi, mencari potensi penyimpangan, dan melakukan penilaian atau kesesuaian dalam program Prona. Jika Ombudsman menemukan suatu permasalahan apalagi permasalahan yang sifatnya terdapat unsur pidana, maka Ombudsman melimpahkan permasalahan tersebut ke Kejaksaan atau Kepolisian karena Ombudsman tidak memiliki wewenang untuk menindaklanjuti permasalahan tersebut. Jadi pengawasan

yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus hanya sebatas mencari data, informasi dan mencari potensi permasalahan, bukan untuk mengatasi dan menyelesaikan permasalahan yang ada dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus.

Kekurangan terbesar Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus adalah kurang melibatkan masyarakat Kudus dalam pengawasan. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam menggali data dan informasi hanya ke satu pihak saja yakni ke Kepala Desa dan Kantor Pertanahan sebagai penyelenggara program Prona. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah tidak mencari data dan informasi pembanding ke masyarakat selaku pengguna pelayanan publik. Data dan informasi yang didapatkan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah cenderung tidak berimbang dan tendensius karena data dan informasi hanya berasal dari penyelenggara pelayanan publik. Bisa saja keabsahan data dan informasi yang diberikan oleh penyelenggara program Prona kepada Ombudsman kurang tepat dan tidak mewakili aspirasi masyarakat karena Ombudsman tidak melakukan *crosscheck* atau pembanding data kepada masyarakat. Hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai oleh Ombudsman yakni mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik dan bersih karena Ombudsman tidak memperhitungkan atau melibatkan partisipasi

masyarakat. Padahal partisipasi masyarakat merupakan komponen penting untuk mencapai tujuan Ombudsman tersebut.

Pengawasan Prona yang dilakukan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah di Kabupaten Kudus dinilai kurang mendalam dan lengkap. Hal ini dikarenakan investigasi maupun pengawasan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah di Kabupaten Kudus hanya dilakukan beberapa hari saja. Padahal investigasi inisiatif sendiri merupakan pengawasan utama yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam menggali informasi mengenai penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus. Hal tersebut terjadi karena investigasi inisiatif sendiri Ombudsman hanya dilakukan selama satu bulan dan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah harus melakukan investigasi ke enam tempat di daerah yang berbeda-beda. Apalagi dengan anggota Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah yang hanya berjumlah tiga belas orang susah secara khusus untuk mengawasi Kabupaten Kudus saja karena memang sejak awal tidak ada tim khusus dari Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah yang bertugas secara khusus untuk mengawasi penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus.. Meskipun begitu, data dan informasi yang telah digali oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah sudah cukup untuk dilakukan kajian mendalam yang nantinya dapat digunakan untuk membuat saran perbaikan dan upaya penyempurnaan program Prona itu sendiri.

Sebenarnya dalam pengawasan kali ini Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah malah lebih fokus terhadap kajian dan analisis dari data dan informasi dari hasil investigasi. Karena dengan kajian tersebut menjadi langkah besar bagi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam bertindak lebih jauh. Langkah ini menjadi suatu hal yang baik bagi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah karena melalui kajian dari data dan informasi dari hasil investigasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dapat menilai mengenai penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus apakah telah sesuai dengan pedoman anggaran, peraturan perundang-undangan dan telah memenuhi aspek efektif dan efisien, serta melalui kajian tersebut Ombudsman RI Perwakilan dapat sekaligus membuat saran korektif dan tindakan pencegahan setelah diselesaikannya pengawasan. Langkah tersebut dinilai sangat efisien karena mampu mengurangi waktu dan biaya yang cukup besar. Tetapi langkah tersebut belum tentu efektif karena dengan waktu yang terbatas hasil kajian tersebut belum tentu berdampak bagi percepatan penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus. Meskipun begitu, terdapat kekurangan yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah, yakni hasil kajian atau laporan hasil pengawasan yang telah dilakukan oleh Ombudsman Perwakilan Jawa Tengah tidak dipublikasikan secara umum dan tidak diketahui oleh masyarakat. Padahal Ombudsman sebagai lembaga publik dan pelopor *good governance* seharusnya

mempublikasikan hasil kerjanya sebagai tanggungjawab kepada masyarakat. Hal tersebut tidak sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai oleh Ombudsman yakni mewujudkan tata kelola pemerintah yang baik dan bersih karena Ombudsman tidak melakukan transparansi atas hasil kerjanya. Padahal transparansi merupakan komponen penting untuk mencapai tujuan Ombudsman tersebut.

Hal menarik yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mengawasi penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus adalah membuat forum konsolidasi antara penyelenggara Prona yakni Pemerintah Desa dan Kantor Pertanahan dengan aparat penegak hukum yakni Kejaksaan, Kepolisian dan Ombudsman. Langkah tersebut patut diapresiasi karena Ombudsman berusaha untuk membuka kerjasama dengan penyelenggara pelayanan publik dalam upaya mempercepat penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus. Dalam forum tersebut, semua pihak yang diundang saling sharing informasi dan membuka data baik dari sisi penyelenggara Prona maupun dari sisi aparat penegak hukum. Dari forum tersebut terbentuklah kesepakatan bersama yang pada intinya semua pihak saling berkoordinasi untuk mengupayakan percepatan penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus dan saling bekerjasama dalam mengawasi penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus, sehingga hal tersebut menciptakan pengawasan yang kolaboratif.

Meskipun pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah masih belum maksimal dan masih terdapat kekurangan, setidaknya Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mengawasi penyelenggaraan Prona tetap berupaya untuk menghasilkan beberapa hal yang nantinya dapat mendukung untuk tercapainya tujuan dari Prona itu sendiri. Beberapa hasil dari pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah sebagai berikut:

1. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah memberikan saran perbaikan kepada penyelenggara Prona agar dapat meningkatkan penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus.
2. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah membantu upaya percepatan penyelesaian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Prona oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kudus.
3. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah mencegah maladministrasi dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus.

3.3 Cara Penyelesaian Maladministrasi Program Prona oleh Republik Indonesia

Perwakilan Jawa Tengah di Kabupaten Kudus

3.3.1 Penyelesaian Maladministrasi Program Prona dari Laporan Masyarakat

Ombudsman Republik Indonesia menerima setiap laporan dan aduan dari masyarakat mengenai maladministrasi perihal penyelenggaraan pelayanan publik. Ombudsman Republik Indonesia menerima laporan aduan masyarakat yang disampaikan secara langsung, surat, *e-mail*, telepon dan media lainnya yang ditujukan langsung kepada Ombudsman Republik Indonesia. Dalam pengawasan program PTSL Prona di Kabupaten Kudus, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah membuka beberapa kanal untuk menerima setiap pengaduan dan laporan dari masyarakat, diantaranya melalui surat langsung, SMS, media sosial whatsapp, Instagram, dan Twitter. Ombudsman juga tidak memungut biaya dari setiap laporan masyarakat.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah menerima beberapa laporan mengenai dugaan maladministrasi dalam pelaksanaan program PTSL Prona terutama terkait pungutan biaya tidak resmi. Ombudsman sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pelayanan publik berkewajiban untuk menindaklanjuti laporan tersebut dengan peraturan yang

berlaku. Hal tersebut juga disampaikan oleh Achmed Ben Bella Selaku Asisten Pemeriksaan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah yang menyatakan:

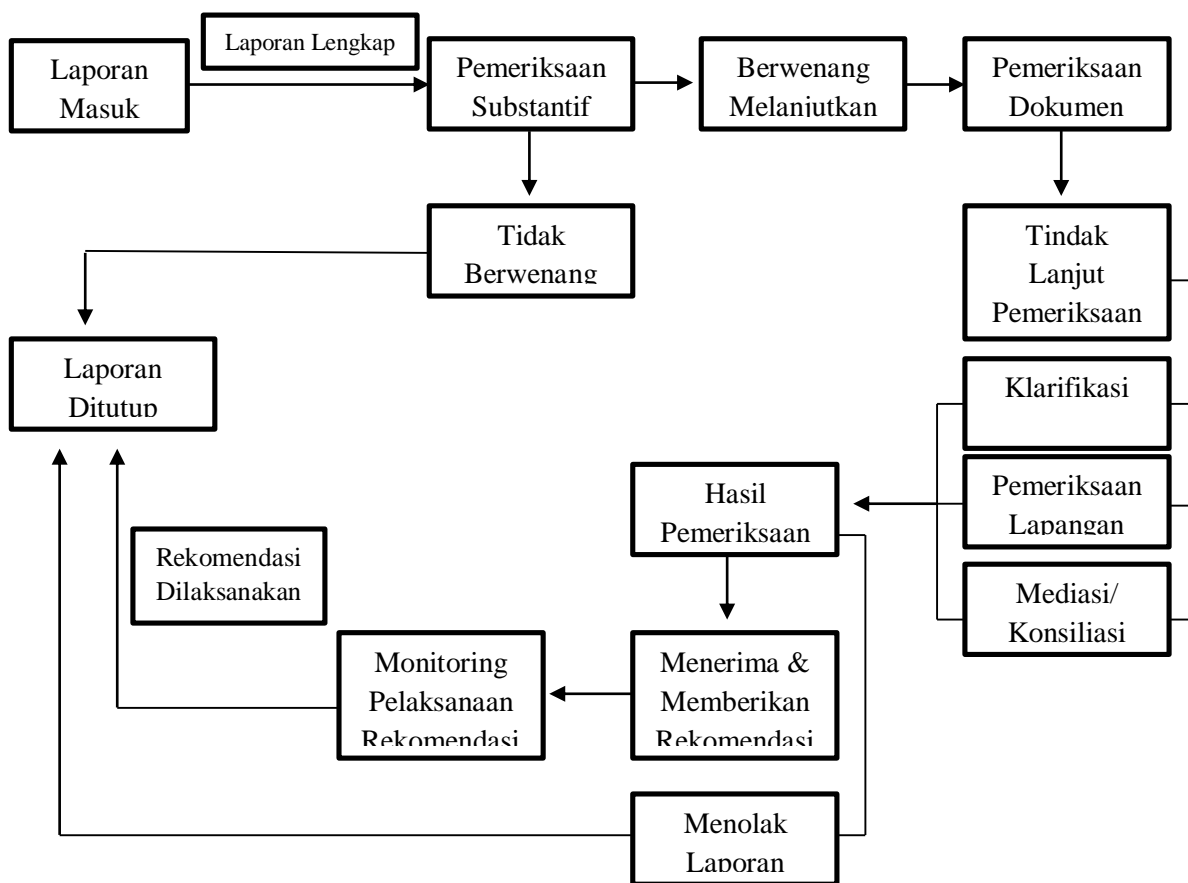
“Pada dasarnya Ombudsman memiliki wewenang untuk menerima dan memeriksa laporan dari masyarakat. Ombudsman itu dalam mengawasi pelayanan publik dari laporan masyarakat, jika tidak ada laporan masyarakat ya kami tidak tahu permasalahan apa yang dialami masyarakat. Jadi partisipasi masyarakat sangat penting. Setiap laporan yang masuk pada kami akan diterima dan di proses sesuai peraturan yang berlaku. Nantinya laporan yang masuk akan kami verifikasi apakah sesuai dengan kewenangan Ombudsman atau tidak. Kami dalam menerima dan memeriksa laporan berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI dan Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan. Jadi bisa dilihat rangkaian kerja Ombudsman dalam menangani suatu laporan.”(wawancara, 8 Januari 2019)

Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah memberikan pelayanan kepada masyarakat secara prima guna bisa memenuhi kebutuhan masyarakat dan bisa memecahkan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Pelayanan yang diberikan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah diberikan semaksimal mungkin kepada masyarakat dengan memperhatikan prinsip-prinsip pelayanan publik yang baik. Meskipun Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah memiliki kekurangan dibidang sarana dan prasarana, namun Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam memberikan pelayanan tetap maksimal dan selalu berpedoman pada Undang-Undang Pelayanan Publik. Begitu juga ketika Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah menerima dan menindaklanjuti laporan masyarakat

selalu mengacu pada peraturan yang ada, yakni Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 dan Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017. Berikut alur tata cara pemeriksaan dan penyelesaian laporan oleh Ombudsman Republik Indonesia

Bagan 3.1

Tata Cara Pemeriksaan dan Penyelesaian Laporan



Sumber : Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017

Berikut merupakan alur tata cara pemeriksaan dan penyelesaian laporan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2017:

1. Masyarakat melapor kepada Ombudsman RI yang disampaikan secara datang langsung, surat dan/atau telepon, dan media lainnya. Ombudsman RI menerima laporan tersebut dan teregistrasi.
2. Ombudsman melakukan pengecekan kelengkapan data laporan untuk dapat dilakukan pemeriksaan substantif.
3. Ombudsman melakukan pemeriksaan substantif dengan kesimpulan berupa:
 - a. Ombudsman tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan;
 - b. Ombudsman berwenang melanjutkan pemeriksaan.
4. Dalam hal kesimpulan Ombudsman berwenang melanjutkan pemeriksaan, maka akan dilanjutkan dengan pemeriksaan dokumen.

Setelah dilakukan pemeriksaan dokumen maka dibuatlah laporan hasil pemeriksaan dokumen. Asisten Ombudsman akan mengkaji hasil laporan yang kemudian menetapkan laporan hasil pemeriksaan dokumen beserta tindak lanjut. Tindak lanjut yang dilakukan oleh Ombudsman berupa meliputi: permintaan data, permintaan klarifikasi, pemanggilan, pemeriksaan lapangan, konsiliasi, ajudikasi khusus atau menghentikan pemeriksaan.

5. Tindak lanjut pertama yang dilakukan Ombudsman adalah melakukan permintaan klarifikasi dan pemanggilan.

Permintaan klarifikasi dilakukan dengan cara meminta penjelasan secara tertulis maupun secara langsung. Permintaan klarifikasi tertulis disampaikan kepada terlapor, atasan terlapor dan pihak terkait lainnya. Dalam permintaan jawaban klarifikasi tertulis, Ombudsman berhak mengadakan pertemuan dengan Terlapor dan/atau atasan Terlapor. Jika Ombudsman ingin mendapatkan klarifikasi secara cepat dan jawaban yang komprehensif, Ombudsman dapat melakukan klarifikasi secara langsung dengan pemberitahuan secara tertulis.

6. Tindak lanjut kedua yang dilakukan Ombudsman adalah melakukan pemeriksaan lapangan.

Pemeriksaan lapangan dilakukan untuk membuktikan dan memastikan permasalahan secara nyata dan meminta penjelasan dari pihak yang bersangkutan. Pemeriksaan lapangan dilakukan dengan metode terbuka dan/atau tertutup. Pemeriksaan lapangan secara terbuka dilakukan dengan menyampaikan surat pemberitahuan kepada instansi terlapor. Sedangkan pemeriksaan lapangan secara tertutup dilakukan dengan datang langsung ke lapangan tanpa pemberitahuan kepada terlapor. Hasil pemeriksaan lapangan dituangkan dalam laporan hasil pemeriksaan lapangan.

7. Tindak lanjut terakhir yang dilakukan Ombudsman adalah melakukan mediasi dan konsiliasi.

Laporan dapat diselesaikan melalui konsiliasi dengan difasilitasi oleh asisten pemeriksaan. Laporan kemudian ditindaklanjuti melalui mediasi dengan asisten pemeriksaan mengusulkan penyelesaian kepada asisten yang mengurus resolusi. Proses penyelesaian laporan diselesaikan melalui mediasi dan/atau konsiliasi atas permintaan para pihak atau prakarsa Ombudsman.

8. Hasil pemeriksaan secara keseluruhan dituangkan dalam Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan.

Asisten pemeriksaan mengkaji laporan pemeriksaan sebelum menetapkan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) dengan melibatkan Kepala Perwakilan dan para asisten. Jika Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) menyatakan ditemukan adanya maladministrasi, laporan tersebut disampaikan kepada pelapor dengan tembusan kepada terlapor. Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan (LAHP) yang menyatakan tidak ditemukan adanya maladministrasi, Ombudsman tetap menyampaikan kepada terlapor dan meminta tanggapan pelapor.

9. Ombudsman mengeluarkan rekomendasi. Jika Ombudsman gagal mencapai kesepakatan melalui mediasi dan konsiliasi dan dalam hasil pemeriksaan ditemukan adanya maladministrasi, maka Ombudsman akan mengeluarkan Rekomendasi.

10. Ombudsman melakukan monitoring terhadap rekomendasi yang telah dikeluarkan.

Ombudsman dalam melakukan monitoring pelaksanaan rekomendasi, Ombudsman meminta keterangan terlapor dan/atau atasan terlapor, dan melakukan pemeriksaan lapangan untuk memastikan pelaksanaan rekomendasi. Pemantauan pelaksanaan rekomendasi dilaksanakan dalam rentang waktu 60 (enam puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya rekomendasi. Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja rekomendasi tidak dilaksanakan atau dilaksanakan sebagian, Ombudsman menyampaikan rekomendasi penjatuhan sanksi kepada pejabat 2 (dua) tingkat di atas terlapor atau pejabat yang dapat menjatuhkan sanksi administratif.

11. Ombudsman menyelesaikan dan menutup laporan. Laporan telah dinyatakan selesai dan ditutup apabila:
 1. Laporan telah mendapatkan penyelesaian dari terlapor;
 2. Tidak ditemukan maladministrasi;
 3. Instansi terkait masih memproses penyelesaian laporan dalam tenggat waktu yang patut
 4. Ombudsman tidak berwenang melanjutkan pemeriksaan;
 5. Substansi yang dilaporkan ternyata bukan wewenang Ombudsman;
 6. Substansi telah atau sedang menjadi objek pemeriksaan di pengadilan;

7. Permasalahan telah mencapai kesepakatan dalam konsiliasi dan/atau diterbitkan rekomendasi;

Ombudsman Republik Indonesia menerima dua laporan mengenai dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan program PTSL Prona di Kabupaten Kudus. Dari beberapa laporan tersebut, Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah melakukan pemeriksaan dan penyelesaian laporan sesuai Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017. Dalam hal ini yang melakukan tindak maladministrasi adalah perangkat desa. Ombudsman kemudian meminta klarifikasi secara tertulis, klarifikasi langsung dan melakukan pemeriksaan lapangan. Hasil dari pemeriksaan tersebut terbukti adanya maladministrasi yang dilakukan oleh pemerintah desa.

Berdasarkan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah, maladministrasi yang dilakukan pemerintah desa adalah perbuatan melampaui wewenang. Pembiayaan kegiatan penyuluhan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Prona berasal dari APBN 2017 melalui Daftar Isian Program Anggaran (DIPA) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI sebagaimana tercantum dalam Petunjuk Teknis Nomor 345/2.1-100/I/2017 Tentang Pelaksanaan Anggaran Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Akan tetapi, temuan di lapangan bahwa hampir seluruh Pemerintah Desa yang menjadi objek kajian membebankan biaya penyuluhan kepada peserta Pendaftaran Tanah

Sistematis Lengkap melalui Prona dengan melakukan pungutan biaya kepada peserta. Sehingga pungutan biaya yang dilakukan Pemerintah Desa kepada masyarakat merupakan perbuatan melampaui wewenang karena bukan kewenangan Pemerintah Desa.

Dalam sosialisasi Prona Desa Puyoh, Kecamatan Dawe, Kabupaten Kudus terdapat pelibatan Notaris. Penyuluhan merupakan kompetensi Kantor Pertanahan, akan tetapi pihak Pemerintah Desa Puyoh justru melibatkan Notaris dalam kegiatan penyuluhan dan mengarahkan peserta untuk membayar sejumlah biaya ke Notaris tertentu untuk penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Prona. Sehingga pelibatan Notaris dalam penyuluhan merupakan perbuatan melampaui wewenang yang dilakukan Pemerintah Desa Puyoh.

Berdasarkan Laporan Akhir Hasil Pemeriksaan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah menemukan adanya pungutan biaya tidak resmi yang timbul akibat pelaksanaan pengumpulan data yuridis dan data fisik. Pelaksanaan di lapangan bahwa kegiatan pengumpulan data yuridis dan data fisik ternyata menimbulkan biaya. Pengumpulan data yuridis menimbulkan biaya yang timbul seperti biaya materai, alas hak atas tanah, Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dan Pajak Penghasilan dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan (PPh) bagi yang terkena ketentuan perpajakan menjadi beban kewajiban peserta program. Dari temuan pelaksanaan di

lapangan bahwa kegiatan pengumpulan data yuridis di tingkat desa ternyata menimbulkan biaya yang belum diakomodir oleh DIPA Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI. Pemerintah Desa selanjutnya melakukan pungutan kepada peserta untuk pembiayaan belanja materai, administrasi penelusuran riwayat tanah, pemberkasan, akta notaris maupun akta peralihan hak, biaya operasional perangkat desa, bahkan biaya upah lembur bagi perangkat desa yang mengerjakan tugas pengumpulan data yuridis. Tidak jelasnya sumber pembiayaan bagi operasional Pemerintah Desa dalam membantu pelaksanaan percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap melalui Program Nasional Agraria mengakibatkan Pemerintah Desa memungut biaya kepada masyarakat.

Pengumpulan data fisik menimbulkan biaya dalam pelaksanaannya. Biaya yang timbul tersebut antara lain pengadaan patok tanda batas, distribusi patok tanda batas, pemasangan patok, honor saksi pemasangan patok, honor petugas pendamping ukur desa dan konsumsi untuk petugas ukur. Biaya yang ditimbulkan tersebut kemudian oleh Pemerintah Desa dibebankan kepada peserta. Penggunaan biaya yang dipungut dari masyarakat selaku pengguna layanan oleh Pemerintah Desa menimbulkan penyalahgunaan wewenang dan penyimpangan karena tidak adanya transparansi kepada masyarakat selaku pengguna layanan. Pemungutan biaya ke masyarakat juga dinilai terlalu tinggi dan tidak sesuai dengan apa yang dikerjakan oleh pemerintah desa. Hal tersebut juga tidak sesuai dengan

asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Hasil temuan maladministrasi tersebut Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah harus menyelesaikan permasalahan tersebut. Cara yang digunakan adalah mengirimkan beberapa saran korektif. Saran korektif tersebut nantinya ditujukan kepada kepala desa dan BPN Kabupaten Kudus untuk tidak melakukan kesalahan tersebut. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah juga menghimbau kepada Bupati Kabupaten Kudus untuk selalu mengawasi kinerja yang dilakukan oleh BPN Kabupaten Kudus maupun kepala desa dalam lingkup Kabupaten Kudus.

Berdasarkan temuan tersebut, peneliti juga berpendapat bahwa sebenarnya Ombudsman memiliki kewajiban untuk menerima aduan dan memeriksa adanya dugaan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, tetapi Ombudsman tidak harus membuktikan adanya dugaan maladministrasi yang dilaporkan oleh masyarakat. Pejabat publik atau penyelenggara pelayanan publik yang harus membuktikan dan menerangkan bahwa tindakan yang ia lakukan bukan merupakan sebuah maladministrasi. Pembuktian tersebut tentu saja harus dibuktikan disertai dengan argumentasi yang didukung dengan dokumen-dokumen yang mempunyai nilai hukum. Ombudsman bertugas memberikan saran dan pendapat dari aspek pemerintahan dan pelayanan publik yang baik penjelasan tersebut dapat diterima atau tidak. Penilaian yang disampaikan

Ombudsman tersebut dilakukan secara wajar, ilmiah, adil dan objektif dengan mempertimbangkan fakta-fakta yang diperoleh dari keterangan dari kedua belah pihak.

Pejabat publik atau penyelenggara pelayanan publik yang dilaporkan dapat meyakinkan dan memberikan keterangan kepada Ombudsman bahwa apa yang dilaporkan oleh masyarakat tidak benar dan tindakan yang telah dilakukan sudah sesuai dengan prosedur dan peraturan yang berlaku. Jika laporan dan dokumen-dokumen yang disampaikan pelapor kepada Ombudsman menunjukkan fakta sebaliknya dari apa yang disampaikan oleh pejabat publik, maka Ombudsman akan memberikan pendapat, saran korektif atau rekomendasi kepada pejabat publik atau penyelenggara pelayanan publik terkait baik secara langsung maupun kepada atasannya. Bentuk tindak lanjut untuk penyelesaian masalah diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme internal lembaga terkait dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan dan hukum yang berlaku. Ombudsman tidak memiliki wewenang memberikan sanksi apapun terhadap terlapor yang telah terbukti melakukan tindak maladministrasi, karena Ombudsman bukan lembaga mahkamah pemberi sanksi seperti Kepolisian dan Kejaksaan.

3.3.2 Upaya Ombudsman RI Jawa Tengah dalam Perbaikan dan Pencegahan Maladministrasi Dalam Program Prona

Pengawasan yang dilakukan Ombudsman Republik Indonesia baik di pusat maupun daerah bersifat korektif dan preventif dalam pelaksanaannya. Pengawasan oleh Ombudsman Republik Indonesia adalah mengoreksi dan mencegah kesalahan terjadi lagi di masa depan, artinya Ombudsman akan melakukan perbaikan untuk merubah atau mengganti peraturan, program ataupun kebijakan yang memungkinkan terjadi maladministrasi, supaya tidak terjadi maladministrasi lagi. Hal tersebut sesuai dengan pengawasan Ombudsman yang notabene berperan sebagai pengawas sekaligus pengoreksi terhadap penyelenggaran pelayanan publik dan melakukan tindakan pencegahan guna mencegah kesalahan-kesalahan terulang kembali.

Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah memiliki pengawasan supervisi yang tujuannya bersifat preventif dimana Ombudsman berupaya untuk mencegah tindakan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ombudsman melakukan tindakan preventif untuk mengantisipasi adanya tindakan dari penyelenggara pelayanan yang melanggar aturan maupun mencegah kesalahan dalam pelaksanaan program yang nantinya bisa merugikan masyarakat secara luas.

Achmed Ben Bella selaku Asisten Pemeriksaan Ombudsman RI Perwakilan

Jawa Tengah juga menyampaikan:

“Pengawasan yang dilakukan Ombudsman itu soft atau halus, tidak seformal seperti kepolisian dan kejaksaan. Ombudsman juga tidak boleh menangkap apalagi menuntut. Tugas kami hanya memperbaiki permasalahan pelayanan publik dengan memberikan saran korektif dan berbagai pertimbangan. Meskipun dibidang remeh hanya saran-saran saja, tetapi jika instansi tidak melaksanakan saran korektif, maka bisa disekolahkan ke Menteri Dalam Negeri. Jadi yang bermain sanksi sosial. Tetapi kami mempunyai peran yang lebih penting daripada menangkap dan menuntut, yaitu mencegah. Sifat kerja Ombudsman adalah mencegah setiap maladministrasi pada pelayanan publik. Jadi kita memperbaiki sekaligus mencegah, sehingga tidak terjadi kesalahan yang sama terulang lagi di masa depan. Hasil investigasi kami terdapat saran korektif. Laporan dan saran korektif tersebut sudah kami serahkan ke BPN selaku penyelenggara PTSL Prona.”(wawancara, 18 Maret 2019)

Dengan ditemukan adanya maladministrasi dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus berupa perbuatan melampaui wewenang oleh Pemerintah Desa pada tahapan penyuluhan dan Pungutan biaya tidak resmi yang timbul akibat pelaksanaan pengumpulan data yuridis dan data fisik, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah memberikan saran perbaikan dan beberapa pertimbangan kepada BPN Kabupaten Kudus dan Kepala Desa di Kabupaten Kudus. Tujuan dari saran perbaikan tersebut adalah menyelesaikan maladministrasi dan juga memberikan pengetahuan kepada Instansi terlapor tidak mengulangi kembali kesalahan yang dilakukan. Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah meminta kepada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kudus untuk selalu

memberikan pendampingan kepada Pemerintah Desa dalam penyelenggaraan PTSL Prona. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah meminta kepada Kepala Desa jika dalam menyelenggarakan Prona, setiap keputusan yang diambil baik terkait dengan pungutan biaya kepada masyarakat maupun keputusan yang lain agar dimasukkan dalam Surat Keputusan Kepala Desa sebagai dasar hukum yang sah.

Berdasarkan temuan-temuan Ombudsman Republik Indonesia Perwakilan Jawa Tengah dalam penyelenggaraan Prona di Kabupaten Kudus, Ombudsman Republik Indonesia mengirimkan saran dan pertimbangan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang melalui Kanwil Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah tentang permasalahan Penyelenggaraan Prona. Saran yang diberikan adalah:

- a. Menteri Agraria Dan Tata Ruang RI agar melakukan koordinasi dengan Kementerian Keuangan RI terkait pembebanan anggaran dalam kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap mengingat Pendaftaran Tanah merupakan kewajiban dan tanggung jawab pemerintah, sehingga segala biaya yang timbul dari kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap khususnya melalui Program Nasional Agraria sepenuhnya ditanggung oleh pemerintah melalui Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI.

- b. Menteri Agraria Dan Tata Ruang RI dan Kementerian Dalam Negeri RI agar menyusun suatu kebijakan secara nasional yang diperuntukkan bagi Pemerintah Daerah sebagai landasan hukum terkait biaya dalam hal sumber pendanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap bersumber dari luar APBN.
- c. Menteri Agraria Dan Tata Ruang RI melakukan koordinasi dengan TP4P Kejaksaan Agung RI terkait perumusan kebijakan mengenai pungutan biaya yang dilakukan oleh Pemerintah Desa kepada masyarakat selaku pengguna layanan.
- d. Menteri Agraria Dan Tata Ruang RI agar melakukan pendampingan kepada Pemerintah Desa dalam penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

Setelah Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah memberikan saran dan pertimbangan berupa saran korektif yang ditujukan kepada Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI. Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI merespon dan mempertimbangkan saran dari berbagai kajian dan laporan Ombudsman di berbagai wilayah di Indonesia. Melalui monitoring Ombudsman Pusat, Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI merespon. Bu Sri Rejeki selaku Kabag Hukum Kanwil BPN Jawa Tengah yang menyatakan:

“Kami sudah menerima saran dari Ombudsman Jawa Tengah, kami pun sudah mengkaji dan menyampaikan ke BPN Pusat. Setelah berita soal pungli Prona banyak diberitakan, BPN mengkaji dan memperhatikan saran dari Ombudsman. Ada dua keputusan yang keluar untuk perbaikan program PTSL ini yaitu keluarnya SKB 3 Menteri yang memuat biaya-biaya PTSL Prona di berbagai wilayah dan BPN Pusat sedang mengkaji untuk membuat SOP pelaksanaan PTSL Prona sampai ditingkat Desa. Jadi nanti tidak ada permasalahan-permasalahan lagi soal pungli.”(wawancara, 4 Maret 2019)

Bila dikaji lebih dalam, Kementerian Agraria dan Tata Ruang mengeluarkan 2 keputusan sesuai dengan keterangan Bu Sri Rejeki yakni:

1. Menteri Agraria Dan Tata Ruang Republik Indonesia bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri Nomor: 25/SKB/V/2017, Nomor: 590-3167A Tahun 2017, Nomor: 34 Tahun 2017 tanggal 22 Mei 2017 tentang pembiayaan persiapan pendaftaran tanah sistematis lengkap. Dalam SKB 3 Menteri tersebut dijelaskan secara rinci mengenai pembiayaan dan biaya yang ditanggung oleh masyarakat dalam pembuatan sertifikat tanah melalui program PTSL Prona. Dalam SKB 3 Menteri tersebut ditentukan biaya yang harus ditanggung oleh masyarakat peserta PTSL. Biaya tersebut dibagi menjadi lima kategori yakni, Kategori I sebesar Rp. 450.000, Kategori II sebesar Rp. 350.000, Kategori III Rp. 250.000, Kategori IV Rp. 200.000, Kategori V Jawa dan Bali biaya yang ditanggung masyarakat sebesar Rp 150.000. Rincian biaya tersebut digunakan untuk pembiayaan

pengandaan dokumen, pengangkutan dan pemasangan patok, transportasi petugas kelurahan/desa dari kantor kelurahan/desa ke kantor pertanahan untuk berkonsultasi dan keperluan lainnya

2. Menteri Agraria Dan Tata Ruang Republik Indonesia saat ini sedang mengkaji mengenai pembuatan Standar Operasional Prosedur (SOP) mengenai pelaksanaan PTSL melalui Prona sampai di tingkat desa. SOP tersebut nantinya akan menjadi pedoman dan pegangan bagi BPN/ATR kabupaten/kota dan desa/kelurahan, karena 2 pihak tersebutlah yang secara langsung berkenaan dengan pelaksanaan program Prona. Dalam SOP tersebut juga menghimbau kepada Kepala desa/Lurah untuk membuat peraturan desa mengenai pembiayaan pelaksanaan Prona dan biaya yang dibebankan kepada masyarakat agar ada kejelasan mengenai kepastian hukum dan tidak ada laporan lagi mengenai pungutan liar dalam pelaksanaan Program Prona.

Pencegahan maladministrasi pada pelaksanaan PTSL Prona terus dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah memberikan saran dalam mencegah terjadinya pungli PTSL Prona baik di Kabupaten Kudus maupun di Jawa Tengah. Pertama, perlu didorong kepada Kantor Pertanahan di Kabupaten/kota dan Pemerintah Daerah setempat guna melakukan sosialisasi atas SKB 3 (tiga) menteri terkait pembiayaan dalam program PTSL Prona. Kedua Inspektorat dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota melakukan pendampingan dalam

memberikan pemahaman peraturan perundang-undangan terkait PTSL Prona kepada Kepala Desa dan perangkat. Ketiga, menghimbau kepala Desa/Lurah untuk melakukan berkonsultasi dengan Kejaksaan Negeri dan Bagian Hukum di Pemda setempat. Jika hal tersebut dilakukan Kepala Desa/Lurah, maka dapat mencegah terjadinya maladministrasi dan mencegah perbuatan pidana dalam penyelenggaraan PTSL melalui Prona.

Berdasarkan penjelasan di atas menunjukkan bahwa Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam mengawasi penyelenggaraan PTSL Prona di Kabupaten Kudus sudah melakukan tindakan korektif dan preventif. Ombudsman telah memberikan saran-saran korektif kepada instansi terkait dalam penyelenggaraan Prona, sekaligus mengambil tindakan pencegahan setelah saran korektif dari Ombudsman telah dilaksanakan oleh instansi terkait. Jadi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah sudah melaksanakan tugasnya sesuai dengan kewenangan dan peraturan perundangan yang berlaku.

3.3.3 Analisa Penyelesaian Maladministrasi oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dalam program Prona di Kabupaten Kudus

Dalam pengawasan Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah ditemukan adanya dua maladministrasi yakni perbuatan melampaui wewenang oleh Pemerintah Desa pada tahapan penyuluhan dan Pungutan biaya tidak resmi yang timbul akibat pelaksanaan pengumpulan data yuridis

dan data fisik. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah sebagai pengawas penyelenggara pelayanan publik mempunyai kewajiban untuk menyelesaikan maladministrasi dan melakukan pencegahan agar kesalahan tidak terulang kembali.

Penyelesaian permasalahan dan maladministrasi yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah hanyalah dengan dua cara yakni dengan menindaklanjuti laporan masyarakat dan tindakan pencegahan melalui saran korektif. Hal yang rumit bagi Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah karena tugas dan wewenang yang diberikan kepada Ombudsman sangatlah terbatas, tidak seperti tugas dan wewenang yang diberikan kepada kejaksaan dan kepolisian. Maka dari itu, Ombudsman harus menggandeng aparat penegak hukum lainnya jika ingin menyelesaikan permasalahan, terlebih jika permasalahan tersebut diluar masalah pelayanan publik.

Ombudsman Republik Indonesia dalam menyelesaikan maladministrasi hanyalah berdasarkan laporan dari masyarakat. Ombudsman menerima laporan masyarakat, memeriksa laporan tersebut kemudian menindaklanjuti laporan tersebut dan berusaha untuk menyelesaikannya. Jadi, Ombudsman hanya akan menyelesaikan maladministrasi jika permasalahan tersebut sudah dilaporkan ke Ombudsman. Jika laporan tersebut belum dilaporkan ke Ombudsman, maka tidak akan diproses oleh Ombudsman. Jadi, semakin banyak masyarakat

melapor ke Ombudsman maka semakin aktif pula Ombudsman mengawasi dan menyelesaikan permasalahan, sehingga sifat Ombudsman dalam menyelesaikan permasalahan bersifat pro-aktif yang artinya masyarakat melapor kemudian Ombudsman menindaklanjutinya. Ombudsman tidak bisa bersifat aktif dan berinisiatif untuk mengawasi dan menyelesaikan permasalahan baik dalam penyelenggaraan Prona maupun pelayanan publik lainnya karena keterbatasan sarana-prasarana dan sumber daya manusia. Anggota Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah hanya beranggotakan tiga belas orang dan tidak mungkin melakukan pengawasan secara aktif kepada 34 kabupaten/kota di Jawa Tengah. Jadi, tidak ada penanganan khusus untuk mengawasi maupun menyelesaikan permasalahan Prona di Kabupten Kudus saja. Karena memang sejak awal tidak ada tim khusus dari Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah yang bertugas secara khusus untuk mengawasi dan menyelesaikan permasalahan Prona di Kabupaten Kudus. Asal masyarakat melapor dari daerah mana saja, maka Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah akan menindaklanjuti laporan tersebut.

Hal yang menarik dalam penyelesaian permasalahan dalam Prona tersebut adalah mengenai tindakan pencegahan dan upaya perbaikan yang dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah. Ciri khas pengawasan Ombudsman adalah melakukan tindakan pencegahan dan upaya perbaikan. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah setelah mendapatkan data dan informasi dari pengawasan yang dilakukan selama ini, kemudian

melakukan kajian atas peraturan perundang-undangan dan *crossscheck* data terkait dengan potensi-potensi penyimpangan dan permasalahan, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah memutuskan memberikan saran korektif. Saran korektif tersebut ditujukan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten Kudus dan Pemerintah Desa setempat.

Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah juga mengirimkan laporan kajian yang berisi saran perbaikan dan penyempurnaan program Prona kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Tengah. Melalui laporan tersebut, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah menilai dan mendorong Kementerian Agraria dan Tata Ruang agar membuat dasar hukum mengenai pelaksanaan Prona di tingkat desa/kelurahan, terlebih lagi mengenai pungutan biaya oleh pemerintah desa kepada masyarakat selaku pengguna layanan. Hal tersebut menjadi prioritas untuk dilakukan Kementerian Agraria dan Tata Ruang karena dalam penyelenggaraan Prona di Indonesia, banyak sekali ditemukan pelanggaran-pelanggaran perihal pungutan biaya yang dilakukan oleh pemerintah desa kepada masyarakat. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah berupaya keras untuk mencegah kesalahan-kesalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan Prona terutama permasalahan pungutan biaya tidak resmi agar tidak terjadi di kemudian hari.

Setelah beberapa bulan dikirimkannya laporan kajian dari Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang, terbitlah Surat Keputusan Bersama Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor: 25/SKB/V/2017, Nomor: 590-3167A Tahun 2017, Nomor: 34 Tahun 2017 tanggal 22 Mei 2017 tentang pembiayaan persiapan pendaftaran tanah sistematis lengkap. Keputusan tersebut memuat dasar hukum pungutan biaya oleh pemerintah desa ke masyarakat dalam pendaftaran Prona. Hal tersebut merupakan hasil kerja keras Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah karena pada tahun 2017, hanya ada dua Ombudsman Perwakilan di Indonesia yang mengirimkan laporan kajian yang memuat saran korektif program Prona kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang, yakni Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah dan Ombudsman RI Perwakilan Sulawesi Selatan. Bisa dibilang dalam hal ini Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah mampu mencegah kesalahan dalam penyelenggaraan Prona terkait pungutan biaya berlebihan ke masyarakat di Kabupaten Kudus, di Jawa Tengah bahkan di seluruh Indonesia.

Tidak hanya itu, pencegahan maladministrasi pada pelaksanaan Prona terus dilakukan oleh Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah. Setelah dikeluarkannya Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri,

Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah meminta setiap Kantor Pertanahan baik di Kabupaten Kudus maupun di Jawa Tengah untuk melakukan sosialisasi atas SKB 3 (tiga) menteri terkait pembiayaan dalam program PTSL Prona. Ombudsman juga meminta kepada Kantor Pertanahan untuk selalu mendampingi pemerintah desa dalam penyelenggaraan Prona. Dalam hal ini, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah telah melakukan penilaian dan pencegahan terhadap penyelenggaraan Prona agar tidak terjadi kesalahan yang terulang. Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah juga telah memberikan saran perbaikan terhadap penyelenggaraan Prona sekaligus melakukan upaya preventif. Jadi, Ombudsman RI Perwakilan Jawa Tengah telah melakukan tugasnya dengan baik karena telah mampu memenuhi sifat pengawasan yang dilakukan oleh Ombudsman yakni melakukan upaya perbaikan program dan melakukan tindakan pencegahan atas kesalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan Prona.