

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Pembangunan nasional di Indonesia menjadikan tanah sebagai salah satu aset strategis karena berkaitan dengan tempat tinggal, kegiatan ekonomi, dan investasi masyarakat, sehingga kepastian hukum atas hak tanah menjadi kebutuhan yang sangat penting.¹ Pemerintah kemudian menyelenggarakan pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat tanah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak, sebagaimana diatur dalam UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.² Dalam praktiknya, proses pembuatan sertifikat tanah sering kali masih menghadapi berbagai kendala, seperti prosedur yang rumit, waktu penyelesaian yang lama, kurangnya transparansi biaya, dan minimnya informasi kepada masyarakat.³ Kondisi tersebut membuka ruang terjadinya pungutan liar (pungli), baik oleh oknum aparat maupun perantara (calo), yang memanfaatkan ketidaktahuan dan kebutuhan mendesak masyarakat untuk segera memperoleh sertifikat tanah. Pungli dalam pengurusan sertifikat tanah tidak hanya merugikan secara ekonomi, tetapi juga bertentangan dengan prinsip penyelenggaraan pelayanan publik yang

¹ Annie Myranika et al., "PENDAFTARAN TANAH DAN FUNGSI PPAT DALAM PROSES PEMBUATAN SERTIFIKAT TANAH DI WILAYAH KELURAHAN MAUK TIMUR," *BERNAS: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 3, no. 4 (2022): 1054–61, <https://doi.org/10.31949/jb.v3i4.3580>.

² Ibid.

³ Ikhwal Mauliza et al., "Analisis Kualitas Pelayanan dalam Penerbitan Sertifikat Tanah di Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Nagan Raya," *Jurnal Syntax Fusion* 1, no. 11 (2021): 749–61, <https://doi.org/10.54543/fusion.v1i11.77>.

transparan, akuntabel, dan bebas dari korupsi, serta melanggar ketentuan hukum pidana dan peraturan disiplin aparatur negara.⁴ Berbagai upaya pemberantasan pungli telah dilakukan, antara lain pembentukan Satgas Saber Pungli dan pengembangan sistem pelayanan pertanahan berbasis digital, namun praktik pungli dalam pengurusan sertifikat tanah masih ditemukan di berbagai daerah.

Fenomena adanya pungli karena sertifikat tanah menjadi bukti kepemilikan hak atas tanah dan memberi masyarakat kepastian hukum, itu merupakan salah satu bentuk pelayanan publik yang penting dan strategis. Melalui program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL), pemerintah Republik Indonesia berusaha memberikan sertifikat kepada masyarakat secara gratis atau dengan biaya seminimal mungkin sesuai ketentuan yang berlaku. Namun, pada kenyataannya, masih ada banyak penyimpangan yang merugikan masyarakat, salah satunya adalah pungutan liar, atau pungli, selama proses perizinan tanah.⁵ Menurut laporan media dan pengaduan masyarakat di berbagai daerah, sejumlah warga masih dikenakan biaya tidak resmi sebesar ratusan ribu hingga jutaan rupiah. Ini terjadi meskipun proses sertifikasi tanah seharusnya gratis di tingkat BPN. Ini terjadi di kantor pertanahan di Sidoarjo, Pematang, Malang, dan daerah lain di Indonesia, di

⁴ Anna Hyasinta Sianipar et al., “Efektivitas Pelayanan Publik Dalam Pembuatan Sertifikat Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Humbang Hasundutan,” *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)* 7, no. 4 (2025): 1350–58, <https://doi.org/10.34007/jehss.v7i4.2639>.

⁵ “Bupati: Pembuatan Sertifikat Tanah Harus Bebas Pungli - ANTARA News Kalimantan Selatan.”

mana individu tertentu meminta uang kepada orang-orang untuk mempercepat proses administrasi seperti penerbitan sertifikat.⁶

Desa Sawoo, Kecamatan Sawoo, sebagai bagian dari wilayah pedesaan yang sedang berkembang, memiliki kebutuhan yang tinggi terhadap legalisasi kepemilikan tanah melalui sertifikat untuk mendukung kegiatan ekonomi, jaminan kredit, maupun pewarisan. (bagian ini nanti kamu lengkapi dengan data lapangan sendiri, misalnya jumlah pengajuan sertifikat, program PTSL, dan lain-lain). Berdasarkan pengamatan awal dan informasi masyarakat (pra-riset yang akan kamu lakukan), masih diduga terdapat praktik pungli dalam proses pengurusan sertifikat tanah di desa tersebut, baik pada tahap administrasi di desa, proses pengukuran, maupun pada saat pengurusan di kantor pertanahan.⁷

Kondisi ini menarik untuk dikaji secara yuridis guna mengetahui faktor-faktor penyebab terjadinya pungli, kesesuaiannya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, serta bagaimana seharusnya perlindungan hukum bagi masyarakat dan perbaikan tata kelola pelayanan pertanahan di tingkat desa. Selain itu Pada 25 April 2025, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pengadilan Negeri Surabaya membuat keputusan terhadap enam terdakwa dalam kasus penyalahgunaan kewenangan dalam penerbitan surat

⁶ ANTARA News Agency, “Warga Sidoarjo Laporkan ‘Pungli’ Sertifikat Tanah,” ANTARA News Jawa Timur, accessed December 26, 2025, <https://jatim.antaranews.com/berita/251940/warga-sidoarjo-laporkan-pungli-sertifikat-tanah>.

⁷ ANTARA News Agency, “Pungli PTSL, Kejari Ponorogo Tahan Lima Perangkat Desa,” ANTARA News Jawa Timur, accessed December 26, 2025, <https://jatim.antaranews.com/berita/839745/pungli-ptsl-kejari-ponorogo-tahan-lima-perangkat-desa>.

keterangan atas tanah di Desa Sawoo, Kecamatan Sawoo, Kabupaten Ponorogo.⁸ Kejaksaan Negeri Ponorogo meringkus kepala Desa Sawoo terhadap adanya dugaan pungli penerbitan surat segel tanah di Desa Sawoo Kecamatan Sawoo Kabupaten Ponorogo. Pasalnya mereka telah menyalahgunakan wewenang jabatan terhadap penerbitan surat keterangan tanah pada tahun 2021 hingga 2022. Dalil pungli yang dilakukan dalam penerbitan surat segel tanah ini sebagai syarat ikut program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).⁹

Tujuan awal sertifikat tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum yang cepat, adil, dan tanpa tekanan biaya tambahan yang tidak diatur oleh undang-undang. Perilaku pungli ini jelas bertentangan dengan tujuan ini. Praktik pungli tidak hanya merugikan masyarakat dari segi biaya, tetapi juga melanggar prinsip pelayanan publik yang bersih dan transparan. Sebaliknya, pihak yang bertanggung jawab untuk melindungi hak warga, seperti panitia pelaksana atau aparat desa, memanfaatkan prosedur administratif untuk memperoleh keuntungan pribadi. Akibatnya, masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap lembaga pertanahan dan penyedia layanan publik.¹⁰ Berbagai faktor internal dan eksternal bertanggung jawab atas fenomena pungli yang terjadi di layanan sertifikasi tanah. Faktor internal

⁸ Vonis 6 Terdakwa Kasus Korupsi Pungli Sawoo Ponorogo – Kanalindonesia.com, n.d., accessed December 26, 2025, <https://kanalindonesia.com/2025/04/25/vonis-6-terdakwa-kasus-korupsi-pungli-sawoo-ponorogo/>.

⁹ Endra Dwiono, *Pungli Desa Sawoo, Kejari Ponorogo Eksekusi 5 Kasun Nonaktif*, October 29, 2024, <https://beritajatim.com/pungli-desasawoo-kejari-ponorogo-eksekusi-5-kasun-nonaktif>.

¹⁰ Sianipar et al., “Efektivitas Pelayanan Publik Dalam Pembuatan Sertifikat Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Humbang Hasundutan.”

seperti penyalahgunaan wewenang, lemahnya sistem pengawasan, ketidakpastian prosedur pelayanan, dan kondisi ekonomi aparatur adalah yang paling sering disebutkan dalam literatur sebagai faktor yang memicu tindakan pungli ini. Sedangkan faktor eksternal seperti rendahnya kesadaran hukum masyarakat daerah, ketidakpastian dalam prosedur pelayanan, dan kurangnya kesadaran hukum masyarakat daerah.¹¹

Oleh karena itu, penelitian dengan judul “Analisis Yuridis Faktor Terjadinya Pungli Dalam Proses Pembuatan Sertifikat Tanah: Studi Kasus Desa Sawoo, Kecamatan Sawoo” menjadi relevan dan penting untuk dilakukan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk dan mekanisme terjadinya pungli dalam proses pembuatan sertifikat tanah di Desa Sawoo, Kecamatan Sawoo?
2. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya pungli dalam proses pembuatan sertifikat tanah di Desa Sawoo, Kecamatan Sawoo?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan bentuk serta mekanisme terjadinya pungli dalam proses pembuatan sertifikat tanah di Desa Sawoo, Kecamatan Sawoo.

¹¹ Risna Yanti, “Problematisa Pengadaan Sertifikat Tanah Melalui Program Nasional Agraria (Studi Di Kecamatan Ladongi, Kabupaten Kolaka Timur, Sulawesi Tenggara)” (IAIN Kendari, 2023).

2. Untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pungli dalam proses pembuatan sertifikat tanah di Desa Sawoo, Kecamatan Sawoo.

D. Tinjauan Pustaka

Adapun penelitian sebelumnya yang juga mengkaji beberapa fenomena berkaitan dengan tema penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Widodo (2025), Pencegahan Pungutan Liar pada Pengurusan Surat Keterangan Tanah di Kota Surabaya, pada penelitian ini menunjukkan hasil analisis tentang adanya praktik pungli dalam pelayanan pembuatan SKT di Surabaya. Temuan utama adalah bahwa pungli terjadi karena lemahnya pengawasan, rendahnya integritas aparat, dan kurangnya pemahaman masyarakat terhadap prosedur administrasi. Serta juga ditemukan adanya hambatan masyarakat untuk melapor. Penelitian merekomendasikan digitalisasi pelayanan dan peningkatan transparansi biaya sebagai strategi pencegahan. Adapun hal yang relevan dan perlu dikaji Kembali dalam penelitian kali ini adalah pungli dalam layanan pertahanan serta menjelaskan factor penyebab dan Upaya hukum/preventif yang bisa dibandingkan dengan kasus di Desa Sawoo Ponorogo.¹²
2. Surya dan Widodo (2021/2022), Penegakan Hukum Terhadap Pungutan Liar dalam PTSL di Gresik. Penelitian ini menjelaskan tentang pungli

¹² Sugeng Agung Widodo, "Pencegahan Pungutan Liar Pada Pengurusan Surat Keterangan Tanah (SKT) Di Kota Surabaya," *Indonesian Journal of Contemporary Law* 2, no. 02 (2025), <https://journal.unesa.ac.id/index.php/ijcl/article/view/43146>.

yang dilakukan oleh panitia desa dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Fokusnya merupakan penegakan Hukum yang dilakukan sesuai peraturan nasional dan factor yang menghambat proses tersebut. Hal ini selarah dengan penelitian yang akan dikaji mengenai kasus nyata pungli dalam sertifikasi tanah dan juga memberi insight tentang aspek yuridis penegakan hukum terhadap pungli di pertahanan.¹³

3. Rahmadani (2025), Upaya Penegakan Hukum dalam Pemberatnsan Tindak Pidana Pungutan Liar PTSL di Sidoarjo. Penelitian ini menganalisis bagaimana aparat penegak hukum menangani tindak pidana pungutan liar di pendaftaran tanah sistematis lengkap. Fokusnya pada peran institusi hukum (kejaksaan, litigasi) dan pertimbangan hukumnya dalam proses tersebut. Hal yang relevan dengan penelitian ini adalah pada penegakan hukum terhadap pungli layanan pertanahan. Dan juga menjadi pembanding dalam analisis yuridis factor penyebab dan efektivitas penegakan hukum.¹⁴
4. Aprilianto (2025), Pendidikan Operasi Tangkap Tangan Pungutan Liar Pendaftaran Tanah. Dalam fokus penelitian ini mengevaluasi peran penyidik dalam kasus OTT pungli sertifikasi tanah di Pasuruan serta factor apa saja yang mempengaruhi proses penyidikan. Riset ini

¹³ T. A. P. Surya and H. Widodo, "Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Tindak Pidana Pungutan Liar Yang Dilakukan Oleh Panitia Desa Pada Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Desa X Kecamatan Gresik," *Novum: Jurnal Hukum* 5, no. 3 (2021).

¹⁴ Sabilillah Oktavia Rahmadani, "Upaya Penegakan Hukum Dalam Pemberantasan Tindak Pidana Pungutan Liar Pendaftaran Sistematis Lengkap (PTSL) Studi Ka Bupati Sidoarjo," *Causa: Jurnal Hukum Dan Kewarganegaraan* 12, no. 5 (2025): 121–30.

memberikan Gambaran tentang proses Pendidikan tindak pidana pungli di bidang pertanahan dan juga mendukung bagian kaji yuridis tentang prosedur penanganan hukum yang mana hal tersebut relevan dengan penelitian yang akan dikaji oleh peneliti.¹⁵

5. Kamumu (2023), Hambatan dalam Proses Sertifikasi Tanah. Studi ini mengidentifikasi factor administrative, teknis, dan finansial yang menghambat proses sertifikasi tanah, termasuk biaya tinggi dan masalah dokumen yang berpotensi memicu praktik pungli. Studi ini memberikan kontkes factor non hukum yang mempengaruhi layanan sertifikasi dan juga factor pemicu pungli yang nantinya akan relevan dengan kajian yang akan diteliti.¹⁶

E. Kerangka Teoritis

Dalam penelitian ini juga diperlukan adanya konsep teori yang menjadi dasar dalam aspek penelitian. Adapun konsep teori yang akan digunakan pada penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pengertian Sertifikat Tanah dalam Perspektif Hukum Agraria

Sertifikat tanah, yang merupakan hasil dari proses pendaftaran tanah oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN), memberi kepastian hukum tentang status hak atas tanah seseorang dan melindungi pemilik dari klaim oleh pihak lain. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No.

¹⁵ Rahadian Aprilianto, "Penyidikan Operasi Tangkap Tangan Pungutan Liar Pendaftaran Tanah," *Jurnal Ilmu Kepolisian* 14, no. 1 (2020): 16–16, <https://doi.org/10.35879/jik.v14i1.204>.

¹⁶ Putri Amaliah Baderung et al., "Government Policy on the Provision of Certificate of Ownership Rights: A Strategic Step for Legal Protection of the Community," *International Journal of Law, Crime and Justice* 1, no. 4 (2024): 137–47, <https://doi.org/10.62951/ijlcj.v1i4.280>.

5 Tahun 1960 mengatur proses ini, dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah melakukannya secara administratif. Sertifikat juga berfungsi sebagai dasar penegakan hukum untuk transaksi dan sengketa tanah.¹⁷

2. Definisi dan Dasar Hukum Pungutan Liar (Pungli)

Pungutan liar, juga dikenal sebagai "pungli", adalah tindakan meminta, memungut, atau menerima sejumlah uang atau sesuatu yang bernilai yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan saat melaksanakan pelayanan publik. Meski kata "pungli" tidak diatur secara eksplisit dalam KUHP, praktik ini sering dikategorikan sebagai bentuk pemerasan, penyuapan, atau penyalahgunaan wewenang. Menurut UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (sebagaimana telah diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001), tindakan seperti ini umumnya termasuk dalam kategori tindak pidana korupsi.¹⁸

3. Faktor-Faktor Terjadinya Pungli dalam Layanan Publik

Menurut penelitian literatur yuridis dan empiris, faktor-faktor yang biasanya menyebabkan pungli meliputi:

- a. Penyalahgunaan Wewenang Aparatur, Dalam situasi di mana sistem pengawasan tidak efektif, aparaturnya yang bertanggung jawab

¹⁷ Wahyu Prihatmaka et al., "Issuance Of Land Title Certificates As Legal Certainty Guarantee For Land Title Holders," *JILPR Journal Indonesia Law and Policy Review* 7, no. 1 (2025): 127–50, <https://doi.org/10.56371/jirpl.v7i1.471>.

¹⁸ Shintamy Nesyicha Syahril and Tundjung Herning Sitabuana, "Perlindungan Hukum Atas Praktik Pungutan Liar Di Kantor Pelayanan Publik," *Prosiding SENAPENMAS*, November 24, 2021, 1423, <https://doi.org/10.24912/psenapenmas.v0i0.15214>.

atas pelayanan pertanahan dapat berpotensi mengeluarkan biaya tambahan selain biaya resmi.¹⁹

b. Lemahnya pengawasan dan kontrol internal, Kurangnya mekanisme untuk mengawasi atasan, lembaga pengawas internal maupun eksternal (seperti Ombudsman) memungkinkan individu yang berwenang melakukan pungli tanpa konsekuensi.²⁰

c. Rendahnya Budaya Hukum dan Kesadaran Etika, Ada kemungkinan bahwa kurangnya budaya hukum di antara para birokrat dapat menyebabkan praktik pungli sebagai bagian dari proses birokrasi menjadi norma.²¹

d. Kompleksitas Prosedur dan Biaya Administratif, Meskipun BPN secara resmi memberikan sertifikat tanah "gratis", sistem administrasi yang kompleks dan biaya prosedural yang tinggi memungkinkan individu tertentu untuk menawarkan "jasa percepatan" dengan biaya yang tidak resmi.²²

4. Akibat hukum dari pungli dalam proses pembuatan sertifikat tanah

Pungli tidak hanya merugikan warga secara finansial, tetapi juga berdampak pada ketiadaan kepastian hukum sebagai akibat dari proses administrasi yang tidak bersih. Melanggar standar pelayanan publik

¹⁹ W. P. Putra and Muhlil Adriaman, "Penegakan Hukum Pidana Terhadap Pungutan Liar Menurut Undang-undang Tindak Pidana Korupsi," *Sumbang 12 Journal* 4, no. 1 (2025).

²⁰ Shintamy Nesyicha Syahril and Tundjung Herning Sitabuana, "Perlindungan Hukum Atas Praktik Pungutan Liar Di Kantor Pelayanan Publik," *Prosiding SENAPENMAS*, November 24, 2021, 1423, <https://doi.org/10.24912/psenapenmas.v0i0.15214>.

²¹ Ibid.

²² "Diduga Ada Pungli Pembuatan Sertifikat Di BPN. Satgas Saber Pungli Diminta Bergerak Lagi," *PanturaNews - Berita Cepat Dan Akurat*, accessed December 26, 2025, <https://panturanews.com/index.php/panturanews/baca/260423>.

yang adil, jelas, dan akuntabel. Ada kemungkinan terlibat dalam tindak pidana korupsi atau pemerasan, dan merusak kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pertanahan.²³

Berdasarkan kajian teoritis tersebut maka peneliti menyajikan kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:

NO	KONSEP TEORI	RELEVANSI STUDI
1	Teori Kepastian Hukum	Menjelaskan pentingnya prosedur yang jelas dalam pendaftaran tanah dan dampak ketidakpastian akibat pungli.
2	Teori Korupsi dan Organisasi Birokrasi	Menjelaskan mekanisme munculnya pungli dalam organisasi pemerintahan dan faktor-faktor pemicunya.
3	Teori Pelayanan Publik Efisien dan Akuntabel	Menjelaskan standar pelayanan publik yang bersih, cepat, dan transparan sesuai UU Pelayanan Publik.

F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penelitian ini diawali dengan pembahasan secara umum menuju pembahasan secara rinci,

Bab pertama, mendiskripsikan pendahuluan mulai latar belakang, rumusan masalah, tujuan, kajian Pustaka, kerangka teori.

Bab kedua, penelitian ini pada bagian ini menjabarkan teori secara rinci mengenai teori mulai dari teori hukum administrasi negara, tindak pidana korupsi, pungli dan teori pendukung lainnya.

Bab Metode penelitian yang digunakan untuk meneliti Tindakan pungli yang ada pada desa Sawoo Kecamatan Sawoo Kabupaten Ponorogo.

²³ Putra and Adriaman, "Penegakan Hukum Pidana Terhadap Pungutan Liar Menurut Undangundang Tindak Pidana Korupsi."

Bab Keempat, analisis dan juga hasil yang akan dijabarkan oleh peneliti.

Bab Kelima , penutup.

