

PROSEDUR AUDIT YANG PERLU DIPAHAMI DALAM PENGADAAN TANAH DI LINGKUNGAN DEPNAKERTRANS

Oleh : Drs. Susanto, MM, Inspektorat Jenderal Depnakertrans

I. PENDAHULUAN

Sejak bergabungnya Departemen Tenaga Kerja Dan Transmigrasi bergabung Tahun 2001 dan Aparat Pengawasan di lingkungan Inspektorat Jenderal yang semula masuk kelompok jabatan struktural berubah menjadi fungsional. Perubahan tersebut mempengaruhi Tugas Pokok Dan Fungsinya termasuk diantaranya kemampuan individu, skill, knowledge, pendidikan formal dan pendidikan penjenjangan Jabatan Fungsional Auditor (JFA) sebagai bagian persyaratan yang harus dimiliki. Dalam tulisan ini memberi pemahaman bagi Auditor dan pihak Auditan/obyek yang diperiksa dalam prosedur, mekanisme serta proses pengadaan tanah menjadi semakin dominan, sebagai konsekuensi dari perkembangan antar sektor, khususnya sektor Industri yang berakibat langsung pengaruh alih fungsi dan penggunaan lahan.

Ini menuntut para birokrat untuk lebih hati-hati, selektif serta bijaksana dalam menyusun dan memilih alternatif atas lahan yang mengalami alih fungsi. Gejala ini paling tidak dapat diamati, dan ditunjukkan beberapa arahan tertulis dari Pemerintah antara lain berupa undang-undang, Peraturan Pemerintah, Dan Keputusan Presiden/KEPPRES, sampai dengan kebijakan Badan Pertanahan nasional (BPN), suatu lembaga negara non Departemen, yang diberi tugas dan kewenangan untuk membidangi pertanahan.

Masalah-masalah yang mungkin timbul proses dan mekanisme pengadaan tanah, mengarahkan fungsi-fungsi terkait, termasuk tugas pengawasan fungsional untuk senantiasa agar dapat mengikuti perkembangan, sehingga para Auditor Depnakertrans dapat melaksanakan tugas fungsinya lebih mendalam dan masuk langsung sasaran pemeriksaan.

II. PERMASALAHAN.

1. Dalam pengadaan tanah di lingkungan Depnakertrans sudah pasti melibatkan instansi-instansi terkait dengan segala permasalahannya
2. Studi Kelayakan dalam memilih lokasi dan data lokasi.
3. Keabsyahan kepemilikan.
4. Harga Dasar Tanah, Pemilihan Harga, Penetapan Harga.
5. Pembayaran menyangkut Pelepasan Hak dan Pertanggungjawaban keuangan.

III. ANALISIS PERMASALAHAN.

1. Organisasi Panitia

Untuk melaksanakan proses pengadaan tanah, biasanya satuan/unit kerja, menyusun dan menetapkan organisasi panitia. Pengisian personilnya terdiri dari fungsi-fungsi terkait dalam organisasi unit antara lain meliputi fungsi :

- Perencanaan
- Hukum/Sekretariat
- Keuangan

Serta dari luar organisasi yang berhubungan dengan proses pengadaan tanah yang merupakan konterpart daripada unsur/fungsi dari dalam organisasi tadi, diatur dalam KEPPRES atau Surat edaran BPN.

Tingkat/Level jenjang yang diminta dimasukan kedalam unsur panitia disesuaikan dengan klasifikasi pengadaan antara lain menurut;

- luas tanah yang diperlukan, untuk dibebaskan
- nilai pengadaan tanah

Dari klasifikasi tadi, dapat disusun, dipilih dan ditetapkan tingkat jabatan yang mana, yang didusukan dalam unsur Panitia.

Artinya dari unsur Pemerintah, dapat ditetapkan jenjang Kepala Kecamatan, Kepala Daerah Tingkat II, atau kepala Daerah Tingkat I. Apabila persyaratan tersebut telah benar, dapat dipenuhi dilanjutkan penyusunan alternatif dan penetapan, dituangkan dalam Surat keputusan, yang disyahkan oleh Kepala/Pemimpin Unit.

2. Studi Kelayakan

a. Memilih lokasi usaha :

Panitia diberi tugas antara lain mengajukan usul untuk pemilihan lokasi. Oleh karena itu Pemeriksa/Auditor dapat mengawali pemeriksaannya dengan pernyataan :

1. Apakah usulan lokasi lahan telah dipelajari dan tidak menyalahi Tata Ruang Kota ?

2. Apakah dengan pengembangan usaha pada lokasi tersebut tidak menimbulkan antisipasi (kecemburuan sosial) atau kesenjangan dengan kepentingan umum?
3. Suatu misal; apabila lokasi tersebut untuk penempatan/pengembangan unit mesin, apakah suara deru mesin tidak menimbulkan polusi? Misalnya untuk BLK Industri.
4. Apakah pemilihan lokasi tersebut telah didukung oleh suatu Analisa dampak Lingkungan (AMDAL)? Jika ya, dapatkan bukti pendukung atas pernyataan AMDAL tersebut.
5. Periksa apakah AMDAL tersebut telah mendapat persetujuan dari instansi yang berwenang?
6. Dari AMDAL tersebut yakinkan, bahwa kemungkinan terjadi penyimpangan, yang dapat menimbulkan protes, kekecewaan umum telah diminimalisir sekecil mungkin.
7. Yakinkan pemilihan lokasi tersebut dengan melakukan cek fisik/pemeriksaan lapangan.
8. Apabila kondisi memungkinkan, lakukan wawancara dengan masyarakat sekitar lokasi, sebagai cek silang.

b. Investasi data lokasi :

Dalam perkembangan terakhir, akibat dari semakin dominannya fungsi tanah, yang berakibat langsung pada tingginya nilai ekonomi, atas tanah/lahan, merupakan gejala meningkat pula kasus/sengketa yang timbul. Dari kondisi seperti itu, Pemeriksa / Auditor dapat mengawali pemeriksaannya dengan pernyataan antara lain :

1. Apakah lahan/lokasi yang ingin dibebaskan tersebut telah diyakini keabsyahan atas kepemilikannya?
2. Apakah Panitia telah melakukan inventarisasi atas lahan, bangunan, berikut tanaman, yang mendapat ganti rugi?
3. Apakah Panitia telah menyusun dan menetapkan batasan, peraturan atau pedoman dan petunjuk untuk pembebasan tersebut, khususnya pemilik lahan?
4. Dapatkan data mengenai Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) atas tanah/lahan yang dibebaskan. Yakinkan bahwa perhitungan NJOP tersebut telah benar dan telah disahkan oleh kantor pajak setempat.
5. Apakah Panitia telah melakukan pengukuran luas tanah, dan meyakinkan batas-batas tanah dengan pihak BPN?

6. Apakah panitia telah melakukan konfirmasi dengan BPN mengenai status Hukum atas tanah yang dibebaskan.

7. Apakah Panitia/tim telah meyakinkan bahwa tanah/lokasi tersebut tidak dalam status sengketa ? apakah pernyataan tidak dalam status sengketa tersebut disahkan oleh pejabat yang berwenang ? minimal Kepala Kecamatan ?

8. Apakah tanah/lokasi tersebut tidak dalam status jaminan Bank ?

9. Dapatkan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) dan lakukan cek silang dengan gambar RUTR yang disahkan oleh PEMDA atau BAPPEDA.

10. Apakah pemilih lokasi tersebut tidak bertentangan dengan RUTR?

Yakinkan dengan rekomendasi dari BAPEDA. Apabila OBRIK belum mendapatkan/memperoleh rekomendasi dari BAPPEDA, siapkan saran rekomendasi dari Pemeriksa. Agar didukung dengan referensi dari BAPPEDA mengenai RUTR.

c. Keabsahan bukti pemilikan :

Bukti pemilik tanah terdiri dari hak milik, hak guna bangunan (HGB) dan juga hak sewa. Apabila kurang teliti Panitia dapat terlipu, karena HGB mirip-mirip dengan hak milik. Kemiripannya pada faktor pengguna/ yang memanfaatkan yang dilanjutkan dengan yang berkewajiban membayar pajak atas manfaat lahan itu.

Pemeriksa dapat meyakinkan status tanah yang dibebaskan dengan strategi pemeriksaannya diawali dengan :

1. Daftarkan sertifikat atas nama pemilik, atau terdiri dari beberapa pemilik tanah/lahan yang dibebaskan. Sertifikat tersebut biasanya merupakan bagian dari dokumen pelepasan hak.

2. Pelajari dan yakinkan status tanah tersebut, hak miliki tanah waris/adat, hak guna bangunan (HGB) atau tanah sewa ?

Lanjutkan dengan wawancara, apakah Panitia telah melakukan konfirmasi dengan pejabat PEMDA (lurah, camat) mengenai status kepemilikan dan Surat-surat tanah tersebut.

3. Bandingkan bukti pemilikan (sertifikat) tersebut dengan daftar yang disusun oleh Panitia, apakah nama yang tercantum dalam sertifikat tersebut cocok dengan nama kepemilikan yang terdaftar oleh panitia ?

3. Apabila HGB, apakah sudah dicocokkan antara HGB dengan masa penggunaannya ?

- 5) Yakinkan, wawancara dengan Auditan/ OBRİK dan mintakan bukti pendukung.
- 6) Apakah Panitia telah menyusun daftar Bangunan dan tanaman di atas tanah/lokasi yang dibebaskan Apakah dalam menetapkan harga telah mereferensi dari harga yang disusun/disyahkan oleh PEMDA yang membidangi bangunan dan untuk Tanaman yang membidangi Pertanian ?

d. Harga Dasar ;

Untuk pengadaan tanah, panitia pengadaan tanah, tidak menyusun Harga Perkiraan Sendiri (HPS) tetapi melakukan penafsiran harga dengan referensi harga pasar, serta melakukan pendekatan dengan pemilik lahan. Sehingga dapat diperoleh alternatif harga yang wajar, tidak merugikan negara tetapi juga tidak berarti merugikan masyarakat pemilik tanah yang dibebaskan.

Auditor dapat mengawali pemeriksaannya untuk mendapatkan referensi harga dasar. Audit dapat diawali dari :

1. Dalam menetapkan harga apakah Panitia mereferensi harga dasar ? Apakah harga dasar tersebut dapat dibandingkan dengan harga jual tanah disekitar lokasi dan disyahkan oleh Lurah/camat setempat ?
2. Yakinkan bahwa referensi harga tersebut masih up to date, masih layak dijadikan referensi harga.
3. Lakukan wawancara dengan Ketua Panitia Pengadaan, langkah-langkah apa saja yang telah dilakukan untuk mendapatkan referensi harga.
4. Apakah panitia telah memperoleh pula Nilai Jual obyek pajak (NJOP), yang disyahkan oleh camat ?
5. Yakinkan, bahwa harga alternatif yang disusun oleh Panitia tersebut telah disyahkan oleh Kepala unit ?

e. Pemilihan harga :

Langkah berikutnya Auditor dapat menguji kebenaran harga yang dipilih oleh Panitia, bahwa harga yang dipilih wajar dan dapat dipertanggungjawabkan, memenuhi prosedur dan proses pemilihan harga. Ini dilakukan untuk menghindari pemilihan harga yang tidak wajar, yang terbuka peluang atas paksaan pihak tertentu, bahkan salah satu unsur anggota panitia pengadaan tanah.

Untuk itu Auditor dapat mengawali pertanyaannya dari:

1. Apakah pemilihan harga diikuti oleh semua unsur/anggota panitia?

Buktikan dengan dokumen pendukung, misalnya berita Acara pemilihan harga, yang disahkan oleh semua anggota Panitia.

2. Apakah harga yang dipilih oleh panitia telah menunjukkan harga yang paling murah dan layak ?

3. Apakah pemilihan harga tersebut dipilih dari urutan nomor satu yang paling murah ?

Tetapi juga kondisi tersebut layak siap dibangun ? tidak perlu lagi dilakukan pengurukan/pematangan tanah ?

4. Apakah harga yang layak tersebut sudah dibandingkan/ dengan harga tanah sekitarnya yang disahkan oleh Lurah atau Camat?

f. Penetapan Harga :

Dari usulan Tim, lakukan pengamatan dan pelajari untuk meyakinkan bahwa usulan tim tersebut telah mengikuti prosedur dan evaluasi yang benar. Untuk itu pemeriksaan dapat dilanjutkan dengan pertanyaan :

1. Apakah panitia menyusun berita Acara Musyawarah Harga? Apakah Berita Acara tersebut disusun secara kronologis, lengkap, jelas sehingga dapat dicapai kesepakatan harga ?

2. Apakah daftar evaluasi harga telah disahkan oleh semua anggota Tim ? dengan cara mencantumkan tanda tangan anggota tim ?

3. Apakah Tim mengusulkan dari harga yang paling murah atas 3 (tiga) alternatif ?

Yaitu termurah I, termurah II, dan termurah III ?

4. Jika ya lanjutkan – bandingkan dengan harga Perkiraan Sendiri (HPS) untuk meyakinkan kondisi tersebut.

5. Lanjutkan dengan pemeriksaan pengumuman/pemberitahuan kepada PEMDA atau pemilik tanah.

- Yakinkan, apakah kepala unit sudah memberitahukan PEMDA dan pemilik tanah.

- Yakinkan bahwa pemberitahuan tersebut telah diterima oleh pemilik tanah.

- Yakinkan bahwa dalam masa sanggah tidak terjadi sanggahan.

3. Tahap Pembayaran :

a. Pelepasan hak

Curiga profesi bagi Auditor hukumnya wajib, sebagai ciri untuk memberikan motivasi agar lebih banyak mempelajari referensi. Oleh karena itu tahapan berikutnya yang tidak kurang penting untuk diperhatikan bagi Auditor, adalah tahap pembayaran.

Dalam proses pembebasan tanah, dikenal adanya **Surat Pelepasan Hak (SPH)** yaitu semacam "ijab kabul" bahwa pemilik tanah/lahan yang dibebaskan secara hukum telah melepaskan hak pemilikan atas tanahnya. Ini merupakan "**Syarat kunci**" untuk pelaksanaan tahap berikutnya, yaitu tahap "**transaksi**" jual-beli atau "pembayaran".

Surat Pelepasan hak, menjadi dokumen otentik, mempunyai kekuatan hukum apabila ditandatangani atau cap jempol/ibu jari oleh pemiliknya (ahli warisnya) di atas materai secukupnya serta disyah-kan paling tidak oleh kepala kelurahan / desa dan kepala kecamatan.

Pemeriksaan atas Surat pelepasan Hak (SPH) dapat diawali dengan langkah-langkah berikut :

Dapatkan dokumen SPH dari Panitia/Sekretaris Panitia. Apabila telah diperoleh, lakukan pengamatan dan pelajari;

1. Apakah SPH tersebut telah ditandatangani oleh pemilik/ahli waris atas tanah yang dibebaskan ?
2. Apakah tanda tangan/cap ibu jari tersebut diatas materai dan nilai materainya cukup menurut Undang-undang/Peraturan Pemerintah yang masih berlaku ?
3. Apakah SPH tersebut telah disyahkan, diperkuat oleh tanda tangan kepala kelurahan/desa, kepala kecamatan, dan di stempel /cap kantor kelurahan/kecamatan ?
4. Apabila dokumen SPH tersebut merupakan fotocopy, usahakan untuk meminjam tinasannya, yang dibumbuhi materai, Hal itu untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan, kemungkinan SPH asli tetapi palsu.
5. Apakah didalam SPH tersebut, telah dicantumkan lengkap, nomor sertifikat dan nama pemilik, luas tanah dengan benar ?
6. Dapatkan daftar nominatif pembayaran dan bukti transaksi atas pembayaran tanah/lokasi.

7. Lakukan cek silang, apakah nama penerimaan uang dengan jumlah uang pada lembar transaksi sama dengan nama, tanda tangan dan nilai uang yang tercantum dalam daftar nominatifnya ?

b. Pertanggungjawaban Keuangan :

Pembayaran/transaksi merupakan kegiatan yang peka dalam proses pembebasan tanah. Bagi Panitia/Bendahara Panitia, sebelum melakukan pembayaran wajib melakukan verifikasi kebenaran dan keabsahan atas dokumen SPH.

Setelah transaksi selesai, bendahara/panitia dalam waktu dekat wajib menyampaikan pertanggungjawaban keuangan, agar catatan persekot keuangannya tidak terbuka terlalu lama.

Langkah-langkah pemeriksaan yang memadai atas proses dan transaksi tersebut dapat diawali dengan :

1. Dapatkan buku persekot pejabat/pegawai dan lakukan pengamatan, catat kedalam Kertas Kerja Pemeriksaan (KPP) antara lain :
 - Nama pejabat yang menerima persekot
 - Nilai uang persekot yang diterima

- Keterangan waktu (tanggal kapan) persekot diterima.

- Keterangan peruntukan (untuk pembayaran apa) persekot tersebut.

2. Lanjutkan dengan rekap atas Proses pembayaran tanah/lokasi antara lain meliputi :

- apakah rekap pembayaran, berupa kuitansi atau bukti transaksi/pembayaran, berupa kuitansi atau bukti pembayaran lainnya yang syah ?

- Catat kedalam KKP, keterangan waktu (tanggal kapan) dilakukan pembayaran/transaksi.

- Lakukan Evaluasi apakah jumlah pertanggungjawaban sebesar persekot yang diterima ? sehingga tidak lebih dan tidak kurang ?

- Lakukan pengamatan apakah suasana pembayaran dibuat dokumenstasi/foto ?

3. Sertifikat Tanah :

Seperti diuraikan pada bagian pendahuluan, kepengurusan tanah semakin menuntut perhatian yang sungguh-sungguh (apalagi tanah negara).

Setiap pengadaan/pembebasan tanah untuk kepentingan negara, apabila tidak segera ditindak lanjuti dengan usaha penyelesaian pembuatan tanda bukti kepemilikan, berupa sertifikat, dikawatirkan lahan/lokasi tersebut menjadi terlantar kepengurusannya, dan itu berarti terbuka peluang terjadinya manipulasi duplikasi sertifikat, atau penyerobotan atas tanah. (Tanah negara apabila itu pengadaan BUMN/BUMD).

Terlebih apabila penggunaan tanah yang dibebaskan tidak segera dilaksanakan atau mundur dari jadwal, berakibat lebih terbuka kemungkinan penyerobotan penggunaan tanah/lokasi tersebut.

Auditor dapat mengarahkan pemeriksaannya kepada penggunaan dan pengurusan bukti kepemilikan tanah tersebut dengan mengajukan beberapa pertanyaan sebagai berikut :

1. Apakah tanah yang dibebaskan tersebut telah dipagar ? dan dipasang papan nama atas instansi yang membebaskan ?
2. Apakah tanah yang telah dibebaskan tersebut, segera dimandatkan misalnya dilaksanakan pekerjaan proyek ?

3. Apakah panitia telah mengajukan permohonan kepada BPN untuk membuat/menerbitkan Sertifikat tanah/lokasi yang dibebaskan ?

- Jika ya, yakinkan dengan bukti pendukung/berupa dokumen pengajuan, dan lakukan pencatatan pada KKP, kapan (tanggal) pengajuan disampaikan, dan bagaimana proses selanjutnya ?
- Yakinkan bahwa biaya pengurusan sertifikat tanah masih dalam batas wajar, dapat dipertanggungjawabkan.

4. Apabila dari hasil wawancara diperoleh informasi adanya anggaran dan realisasi atas biaya pengurusan sertifikat tanah, yakinkan bahwa nilai biaya tersebut masih wajar, dapat dipertanggungjawabkan.

5. Dapatkan referensi yang memberikan kelonggaran adanya biaya pengurusan sertifikat tanah tersebut.

IV. KESIMPULAN

Seiring dengan tingkat kepekaan penggunaan lahan/tanah, timbulnya gejala tingginya nilai ekonomi daripada tanah/lahan. Akibat yang mencuat dimasyarakat, berbagai kasus tanah, penggunaan, penyerobotan bahkan pembuatan duplikat sertifikat.

Gejala yang terjadi dalam proses pengadaan tanah umumnya hampir pada semua tahapan. Tetapi yang terkadang cenderung dilupakan pada tahap akhir, biasanya tersendat atau tertundanya proses akuntansi pertanggungjawaban atas persekot dan pembuatan akta/sertifikat tanah. Tetapi tidak berarti tahap awal dari proses seperti keabsahan daftar nominatif serta Surat pelepasan hak (SPH) dapat dinomor duakan. Oleh karena itu sungguh tidak berlebihan' sehingga mengundang pemerintah untuk bertandang menyusun Organisasi menggelar Birokrat yang seimbang dengan masalah-masalah yang timbul di masyarakat. Salah satunya dibentuk jajaran pengawasan Fungsional sebagai kelengkapan daripada pengawasan Melekat.

Organisasi Pengawasan Fungsional dalam suatu badan Usaha disebut Satuan Pengawasan Intern (SPI) ini diatur dalam PP 3/1983.

Personilnya disebut Pemeriksa (Auditor) yang diberi tugas dan kewenangan untuk melakukan kegiatan pemeriksaan, sehingga apabila terjadi ketidak sesuaian dengan prosedur dapat segera disampaikan sarana rekomendasi penyempumaannya.

V. PENUTUP

Untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam pengadaan tanah dan penggunaannya diminta aparat Depnakertrans yang tugas pokok dan fungsinya menangani pengadaan tanah diminta mempedomani peraturan yang berlaku.

Oleh karena tugas-tugas pemeriksa dihitung cukup berat, maka sudah selayaknya apabila Pemeriksa (Auditor) selalu meningkatkan kemampuannya juga mendapat bantuan kemudahan dalam pelaksana-naan tugas, antara lain berupa dukungan data dan informasi serta fasilitas lainnya yang seimbang. *****

Drs.Susanto.MM, Inspektorat Jenderal Depnakertrans.